



PROTOCOLO: 15.117.598-8

INTERESSADO 1: SECRETARIA DE ESTADO DA FAMÍLIA E DESENVOLVIMENTO SOCIAL

INTERESSADO 2: CONSELHO ESTADUAL DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE

EMENTA: DELIBERAÇÃO Nº 014/2018 DO CEDCA/PR. REGULAMENTAÇÃO DOS PROCEDIMENTOS PARA REMANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO DE RECURSOS DO FIA PARA ÓRGÃOS E ENTIDADES ESTADUAIS. IMPOSSIBILIDADE. VIOLAÇÃO DO ART. 167, VI, DA CONSTITUIÇÃO. ESVAZIAMENTO DO PAPEL DO FIA NO CAMPO DA POLÍTICA DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE. SIMPLIFICAÇÃO DO DECRETO Nº 5.975/2002. DELEGAÇÃO DA COMPETÊNCIA PARA ORDENAÇÃO DE DESPESAS À CONTA DO FIA. ARTIGOS 83 E 84, II, B, DA LEI Nº 8.485/1987. POSSIBILIDADE.

PARECER nº 23/2018 - PGE

Prezada Sra. Coordenadora do Consultivo,

1. RELATÓRIO

Trata-se de expediente em que a Secretaria de Estado da Família e Desenvolvimento Social (SEDS), por meio de sua Titular, solicita à Procuradoria-Geral do Estado que examine a adequação jurídica da minuta de fls. 02/12, referente à Deliberação nº 014/2018 do Conselho Estadual da Criança e do Adolescente (CEDCA).

O objetivo da minuta, em síntese, é melhorar o índice de sucesso da execução orçamentária das ações do Fundo Estadual para Infância e Adolescência (FIA), quando envolvam a participação de outros órgãos e entidades da Administração Estadual executores da política da criança e do adolescente. Alega-se que o sistema atual de Movimentação de Crédito Orçamentário, previsto pelo Decreto nº 5.975/2002, "exige

Ca



ESTADO DO PARANÁ
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
Grupo Permanente de Trabalho nº 05
Orçamento e Finanças



PROTOCOLO: 15.117.598-8

INTERESSADO 1: SECRETARIA DE ESTADO DA FAMÍLIA E DESENVOLVIMENTO SOCIAL

INTERESSADO 2: CONSELHO ESTADUAL DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE

diversos procedimentos que tornam seu trâmite bastante moroso e burocrático e, por diversas situações, inviabilizou o cumprimento dos cronogramas dos projetos das Secretarias, mantendo altos saldos de recursos deliberados pelo CEDCA, mas sem execução pela impossibilidade da movimentação orçamentária" (fl. 14).

Diante dos problemas apontados, a referida Deliberação propõe uma espécie de "remanejamento orçamentário condicionado", dispensando-se a confecção de termo de cooperação técnico-financeira, mas observadas as diretrizes fixadas pelo CEDCA, sob pena de devolução dos recursos orçamentários ao FIA.

Em reunião realizada no âmbito da Procuradoria Consultiva com representantes da SEDS, o Coordenador deste Grupo foi informado que tramita em paralelo processo administrativo acerca de minuta de Decreto que oferecerá suporte normativo para a proposta ora examinada (protocolo nº 15.127.697-0). Por sua relevância, convém destacar os seus dispositivos (inteiro teor anexo):

"Art. 1º Os remanejamentos orçamentários realizadas com recursos do Fundo Estadual para a Infância e Adolescência deverão obedecer critérios e regulamentações estabelecidas em deliberação própria do Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente do Estado do Paraná – CEDCA/PR.

Art. 2º As Secretarias e Órgãos que pleiteiem recursos do FIA deverão observar todos os critérios deliberados pelo CEDCA/PR no que diz respeito a utilização do recurso e prestação de contas sobre a sua regular aplicação, estando sujeitas a todos os requisitos e normativas da deliberação.

Art. 3º Este decreto entra em vigor na data de sua aprovação."

É o relatório.



PROTOCOLO: 15.117.598-8

INTERESSADO 1: SECRETARIA DE ESTADO DA FAMÍLIA E DESENVOLVIMENTO SOCIAL

INTERESSADO 2: CONSELHO ESTADUAL DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE

2. ANÁLISE JURÍDICA

A presente análise jurídica será repartida em três seções:

Inicialmente, a seção 2.1 é dedicada à ausência de respaldo legal para os remanejamentos em tela, que não se confundem com créditos adicionais.

Em seguida, a seção 2.2 trata dos inconvenientes relacionados ao emprego da figura do remanejamento como sucedâneo de descentralização orçamentária, notadamente no que diz respeito à prestação de contas do FIA ao Tribunal de Contas do Estado.

Por fim, a seção 3.3 elenca sugestões alternativas à proposta encaminhada pela SEDS, destacando especialmente a possibilidade de delegação da competência para ordenar despesas à conta do FIA, observadas as condições impostas pelo CEDCA/PR e os termos do Decreto governamental.

2.1. Ausência de respaldo legal para os remanejamentos em tela. Distinção créditos adicionais e realocações orçamentárias (ou estornos de verbas)

O que o CEDCA pretende, em suma, é a regulamentação, por ato próprio, de uma nova modalidade de remanejamento orçamentário, de modo a contornar o disposto no Decreto nº 5.975/2002, que dispõe sobre as chamadas movimentações de créditos orçamentários. Em reforço, a deliberação teria ainda o suporte de decreto cujo teor foi destacado no relatório.

No entanto, a proposta apresenta algumas fragilidades que podem comprometer



ESTADO DO PARANÁ
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
Grupo Permanente de Trabalho nº 05
Orçamento e Finanças



PROTOCOLO: 15.117.598-8

INTERESSADO 1: SECRETARIA DE ESTADO DA FAMÍLIA E DESENVOLVIMENTO SOCIAL

INTERESSADO 2: CONSELHO ESTADUAL DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE

os seus anseios, tal como a ausência de respaldo legal expresso.

Como se sabe, a lei orçamentária anual pode ser alterada ao longo do exercício, desde que respeitados o ordenamento constitucional, as normas gerais de finanças públicas vigentes e o disposto nas próprias leis orçamentárias do ente político.

De acordo com o ordenamento constitucional e as normas gerais de finanças públicas, a alteração do orçamento público pode se dar basicamente por meio de duas vias: abertura de créditos orçamentários adicionais ou estornos de verbas¹ (também conhecidos como realocações orçamentárias²). Quanto à distinção entre as duas modalidades de alterações orçamentárias, convém transcrever a lição da Caldas Furtado³, que menciona ainda a doutrina de J. Teixeira Machado Jr. e Heraldo da Costa Reis:

"Efetivamente, existem duas técnicas de alteração do orçamento em execução: uma que produz mudança quantitativa no montante de recursos orçados, denominada de créditos adicionais (que podem ser suplementares, especiais e extraordinários); outra que provoca modificação qualitativa nos créditos orçamentários, intitulada de estornos de verbas (que se concretizam através de remanejamentos, transposições ou transferências de recursos orçamentários).

(...)

J. Teixeira Machado Jr. e Heraldo da Costa Reis ressaltam que há uma profunda diferença entre os créditos adicionais e as alterações orçamentárias mencionadas no artigo 167, VI, da Constituição Federal (remanejamento, transposição e transferência de recursos orçamentários). No caso de créditos adicionais, o fator determinante é a necessidade da existência de recursos [adicionais], para as demais alterações, é a reprogramação por

1 FURTADO, José Ribamar Caldas. *Direito Financeiro*. Belo Horizonte: Fórum, 2014, p. 164.

2 MOURÃO, Licurgo. *Desonerações e realocações orçamentárias - o erigir do princípio da seriedade orçamentária*. Fórum Administrativo (online), Belo Horizonte, ano 12, n. 138, ago. 2012.

3 FURTADO, José Ribamar Caldas. *Direito Financeiro*. Belo Horizonte: Fórum, 2014, p. 164.



ESTADO DO PARANÁ
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
Grupo Permanente de Trabalho nº 05
Orçamento e Finanças



PROTOCOLO: 15.117.598-8

INTERESSADO 1: SECRETARIA DE ESTADO DA FAMÍLIA E DESENVOLVIMENTO SOCIAL

INTERESSADO 2: CONSELHO ESTADUAL DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE

repriorização das ações o motivo que indicará como se materializarão."

Quanto às espécies de estornos de verbas, a doutrina aponta as seguintes observações:

- i) Remanejamentos: "são realocações na organização de um ente público, com destinação de recursos de um órgão para outro"⁴, alterando a classificação institucional da despesa⁵;
- ii) Transposições: "são realocações no âmbito dos programas de trabalho, dentro do mesmo órgão"⁶, alterando a classificação funcional-programática da despesa⁷;
- iii) Transferências: "são realocações de recursos entre as categorias econômicas de despesas, dentro do mesmo órgão e do mesmo programa de trabalho"⁸, alterando a classificação quanto à natureza da despesa⁹.

Vale destacar que a distinção entre créditos orçamentários e estornos de verbas produz efeitos práticos relevantes para o presente caso. É que, ao distinguir os dois regimes de alterações orçamentárias, a doutrina localiza o remanejamento, a transposição e a transferência de recursos orçamentários apenas no âmbito do artigo 167, VI, da Constituição Federal, que condiciona as referidas alterações orçamentárias a prévia

4 Cf. FURTADO, José Ribamar Caldas. *Direito Financeiro*. Belo Horizonte: Fórum, 2014, p. 176.

5 MOURÃO, Licurgo. *Desonerações e realocações orçamentárias - o erigir do princípio da seriedade orçamentária*. Fórum Administrativo (versão online), Belo Horizonte, ano 12, n. 138, ago. 2012, item 3.

6 FURTADO, José Ribamar Caldas. *Direito Financeiro*. Belo Horizonte: Fórum, 2014, p. 176.

7 MOURÃO, Licurgo. *Desonerações e realocações orçamentárias - o erigir do princípio da seriedade orçamentária*. Fórum Administrativo (versão online), Belo Horizonte, ano 12, n. 138, ago. 2012, item 3.

8 FURTADO, José Ribamar Caldas. *Direito Financeiro*. Belo Horizonte: Fórum, 2014, p. 176.

9 MOURÃO, Licurgo. *Desonerações e realocações orçamentárias - o erigir do princípio da seriedade orçamentária*. Fórum Administrativo (versão online), Belo Horizonte, ano 12, n. 138, ago. 2012, item 3.

6



ESTADO DO PARANÁ
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
Grupo Permanente de Trabalho nº 05
Orçamento e Finanças



PROTOCOLO: 15.117.598-8

INTERESSADO 1: SECRETARIA DE ESTADO DA FAMÍLIA E DESENVOLVIMENTO SOCIAL

INTERESSADO 2: CONSELHO ESTADUAL DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE

autorização legislativa¹⁰. Regime diverso, portanto, daquele previsto no art. 165, § 8º, da Constituição, que consagra o dito princípio da exclusividade, mas permite à lei orçamentária, em caráter excepcional, autorizar a abertura de créditos suplementares por ato do Poder Executivo¹¹.

Por via de consequência, diante do teor do artigo 167, VI, da Constituição Federal, todo e qualquer estorno de verbas requer prévia autorização legislativa, mas a lei orçamentária anual não se presta a essa finalidade. Afinal, estorno de verba e abertura de crédito suplementar não se confundem.

Vale ressaltar que, segundo o princípio constitucional da exclusividade, o domínio da lei orçamentária deve ser reservado especialmente à estimativa das receitas e à fixação das despesas. Por via de consequência, as exceções eventualmente previstas no texto constitucional devem merecer interpretação estrita, sob pena de subverterem a regra geral. Como o estorno de verbas não está contemplado expressamente como exceção ao princípio da exclusividade, mas apenas a abertura de créditos suplementares, conclui-se que lei orçamentária anual não pode autorizar, por si só, a realização de remanejamentos, transferências e transposições, operações que devem ter base legal diversa¹². Nessa linha, após criticar o mau hábito da abertura de crédito adicional como sucedâneo de estorno de verbas, Caldas Furtado leciona¹³:

"Uma vez estabelecida a distinção entre créditos adicionais e estorno de verbas, torna-se forçoso um comentário sobre o artigo

10 CF 88, "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"

11 CF 88, "art. 165, § 8º A lei orçamentária anual não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa, não se incluindo na proibição a autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita, nos termos da lei."

12 Contudo, nada impede que a lei orçamentária disponha sobre tais operações, desde que tenham sido autorizadas em outro tipo de lei, como a lei de diretrizes orçamentárias.

13 FURTADO, José Ribamar Caldas. *Direito Financeiro*. Belo Horizonte: Fórum, 2014, p. 165/166.



ESTADO DO PARANÁ
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
Grupo Permanente de Trabalho nº 05
Orçamento e Finanças



PROTOCOLO: 15.117.598-8

INTERESSADO 1: SECRETARIA DE ESTADO DA FAMÍLIA E DESENVOLVIMENTO SOCIAL

INTERESSADO 2: CONSELHO ESTADUAL DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE

43, § 1º, III, da Lei nº 4.320/1964. Sucede que esse dispositivo prevê a abertura de créditos adicionais suplementares e especiais mediante a anulação parcial ou total de dotações orçamentárias ou de créditos adicionais, autorizados em lei. A interpretação e aplicação dessa norma devem ser feitas de forma ajustada ao que dispõe o artigo 167, V e VI, da Lei Maior, ou seja, somente é possível o emprego da técnica dos créditos adicionais quando a anulação parcial ou total da dotação orçamentária ocorrer em favor de crédito orçamentário alocado no mesmo órgão e na mesma categoria de programação; nesse caso, vale dizer, a técnica dos créditos adicionais somente será possível quando não se enquadrar na hipótese de estorno de verbas. Qualquer outra interpretação dada a esse preceptivo o torna incompatível com o Texto Constitucional, fazendo incidir, em seu desfavor, a teoria da recepção."

Ainda nessa linha, destaque-se a lição de Paulo Feijó, Jorge Carvalho Jr. e Carlos Eduardo Ribeiro¹⁴:

"Neste sentido, em ambiente de harmonia entre os Poderes é salutar que o Legislativo autorize o Executivo a realizar alterações/remanejamentos nos classificadores orçamentários por meio de ato infralegal. A autorização pode constar da LDO e deve abranger, principalmente, as reclassificações de níveis classificatórios que não afetem a vontade do Legislativo e privilegiem o alcance de resultados das políticas públicas. Não é recomendável que se inclua tal dispositivo na LOA, pois há entendimentos de que tal prática fere o princípio da exclusividade, por se entender que seria matéria estranha à previsão da receita e fixação da despesa."

Lapidar também é o entendimento firmado pelo Tribunal de Contas do Estado de

¹⁴ FEIJÓ, Paulo Henrique; CARVALHO JUNIOR, Jorge Pinto; RIBEIRO, Carlos Eduardo. *Entendendo a Contabilidade Orçamentária Aplicada ao Setor Público*. Brasília: Gestão Pública, 2015, p. 286.



ESTADO DO PARANÁ
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
Grupo Permanente de Trabalho nº 05
Orçamento e Finanças



PROTOCOLO: 15.117.598-8

INTERESSADO 1: SECRETARIA DE ESTADO DA FAMÍLIA E DESENVOLVIMENTO SOCIAL

INTERESSADO 2: CONSELHO ESTADUAL DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE

Minas Gerais (grifos nossos):

"EMENTA: CONSULTA - I) REALOCAÇÃO DE RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS: REMANEJAMENTO, TRANSPOSIÇÃO E TRANSFERÊNCIA - NECESSIDADE DE LEI ESPECÍFICA - A LOA NÃO PODE IMPOR LIMITES ÀS REALOCAÇÕES DE RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS - II) CRÉDITOS ADICIONAIS - REFORÇO DE DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA - RECURSOS RESULTANTES DA ANULAÇÃO TOTAL OU PARCIAL DE DOTAÇÕES OU DE CRÉDITOS ADICIONAIS - ABERTURA DE CRÉDITOS SUPLEMENTARES - NECESSIDADE DE AUTORIZAÇÃO POR LEI - EMPREGO DOS RECURSOS VINCULADOS EXCLUSIVAMENTE PARA ATENDIMENTO AO OBJETIVO DA VINCULAÇÃO - PRECEDENTES - RESUMO DE TESE REITERADAMENTE ADOPTADA. 1) Os remanejamentos consistem em realocações de recursos orçamentários no âmbito da organização, com destinação de recursos de um órgão para outro, em consequência, por exemplo, de reforma administrativa; as transposições ocorrem no âmbito dos programas de trabalho em decorrência de repriorizações de ações governamentais; as transferências são realocações no âmbito das categorias econômicas de despesas devido a repriorizações de gastos. Consulta n. 695.159 (11/05/2005). 2) **A teor do disposto no art. 167, VI, da Carta Federal, faz-se necessária autorização legal prévia e específica para utilização dos institutos do remanejamento, da transposição e da transferência.** Consultas n. 741.566 (23/04/2008), 742.472 (07/05/2008). 3) O reforço de uma dotação orçamentária deve ser realizado por meio de abertura de crédito suplementar, nos termos do inciso I do art. 41 da Lei Federal n. 4.320/64. Consultas n. 742.472 (07/05/2008), 702.853 (15/02/2006), 606.728 (02/06/1999), 122.904 (26/04/1994), 164.646 (12/07/1994), 1.429 (23/07/1991), 724 (09/05/1990) e 34.953 (10/01/1990); Resumo da tese reiteradamente adotada publicado em resposta à Consulta n. 859.169 (16/05/2012). 4) **A anulação total ou parcial de dotações orçamentárias ou de créditos adicionais, autorizados por lei, constitui uma das fontes possíveis de recursos para a abertura dos referidos créditos suplementares. Esse tipo de recurso não deve ser confundido**

6



ESTADO DO PARANÁ
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
Grupo Permanente de Trabalho nº 05
Orçamento e Finanças



PROTOCOLO: 15.117.598-8

INTERESSADO 1: SECRETARIA DE ESTADO DA FAMÍLIA E DESENVOLVIMENTO SOCIAL

INTERESSADO 2: CONSELHO ESTADUAL DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE

com os decorrentes dos remanejamentos, transposições ou transferências de recursos de um órgão para outro ou de uma categoria de programação para outra, consoante preceitua o art. 167, inciso VI da CR/88. Consulta n. 735.383 (25/07/2007). 5) Os créditos suplementares e especiais abertos sem cobertura legal são irregulares e podem ensejar a responsabilização do gestor. Enunciado de Súmula n. 77. 6) **Havendo necessidade de remanejamento, transferência ou transposição, não basta previsão na Lei Orçamentária, sendo indispensável, nos termos do art. 167, inciso VI da CR/88, que a autorização, com a indicação da forma de alocação de cada recurso e seu destino, além da justificativa pela adoção do instituto, se dê por lei específica.** Consultas n. 809.491 (11/11/2009), 742.472 (07/05/2008), 741.566 (23/04/2008), 735.383 (25/07/2007), 695.159 (11/05/2005); Resumo da tese reiteradamente adotada em análise à Consulta n. 838.915 (19/04/2012). 7) **A Lei Orçamentária Anual não pode impor limites à transposição, remanejamento e transferência de recursos orçamentários, uma vez que ela pode prever apenas a abertura de créditos adicionais suplementares e contratações de operações de créditos, conforme ditames do art. 165 § 8º, da CR/88.** Resumo da tese reiteradamente adotada em resposta à Consulta n. 838.915 (19/04/2012). 8) Os recursos vinculados legalmente à finalidade específica serão empregados exclusivamente para atender ao objetivo da vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso, conforme disposto no art. 8º, parágrafo único, da Lei Complementar n. 101/2000, podendo a Administração utilizar o excesso de arrecadação ou as sobras financeiras de recursos vinculados constitucionalmente, para a abertura de crédito adicional no ano seguinte, direcionado para a mesma finalidade. Consultas n. 838.953 (21/11/2012) e 717.343 (10/10/2006); Resumo da tese reiteradamente adotada em análise à Consulta n. 886.031 (08/03/2013)" (Consulta n. 888.163, Rel. Cons. Mauri Torres, 13.02.14).

Atualmente, a distinção entre créditos suplementares e remanejamentos está assentada no âmbito da União, que apenas admite remanejamentos previamente

6.



PROTOCOLO: 15.117.598-8

INTERESSADO 1: SECRETARIA DE ESTADO DA FAMÍLIA E DESENVOLVIMENTO SOCIAL

INTERESSADO 2: CONSELHO ESTADUAL DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE

autorizados pela LDO, diploma que não é alcançado pela vedação imposta pelo princípio constitucional da exclusividade. Nessa linha, assim dispõe o Manual Técnico de Orçamento da União de 2018 (grifos nossos)¹⁵:

“Cabe à SOF, ressalvados aqueles casos relativos aos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público da União – MPU e da Defensoria Pública da União – DPU, a elaboração dos atos legais relativos às alterações orçamentárias. Os documentos são elaborados por tipo de alteração e podem ser:

- a) decreto do Poder Executivo para **créditos suplementares autorizados na LOA** e para a transposição e os **remanejamentos (De/Para institucionais) autorizados na LDO**;
- b) projeto de lei para os créditos suplementares dependentes de autorização legislativa e para os créditos especiais, cabendo salientar que os projetos de lei são produzidos, preferencialmente, de forma consolidada por área temática;
- c) medida provisória para os créditos extraordinários; e
- d) portaria do Secretário da SOF para alterações de fonte de recursos, de identificador de uso ou de identificador de resultado primário.”

A distinção está igualmente consagrada no art. 52 da Lei nº 13.473, de 8 de agosto de 2017, LDO vigente na esfera federal (grifos nossos):

“Art. 52. Ato do Poder Executivo poderá transpor, remanejar, transferir ou utilizar, total ou parcialmente, as dotações orçamentárias aprovadas na Lei Orçamentária de 2018 e em créditos adicionais, em decorrência da extinção, da transformação, da transferência, da incorporação ou do desmembramento de

¹⁵ BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. *Manual Técnico de Orçamento da União – MTO. Edição 2018*. Brasília: 2018, p. 100/101.



PROTOCOLO: 15.117.598-8

INTERESSADO 1: SECRETARIA DE ESTADO DA FAMÍLIA E DESENVOLVIMENTO SOCIAL

INTERESSADO 2: CONSELHO ESTADUAL DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE

órgãos e entidades, bem como de alterações de suas competências ou atribuições, mantida a estrutura programática, expressa por categoria de programação, conforme definida no § 1º do art. 4º, inclusive os títulos, os descritores, as metas e os objetivos, assim como o detalhamento por esfera orçamentária, GND, fontes de recursos, modalidades de aplicação e identificadores de uso e de resultado primário.

Parágrafo único. A transposição, a transferência ou o **remanejamento não poderá resultar** em alteração dos valores das programações aprovadas na Lei Orçamentária de 2018 **ou em créditos adicionais**, podendo haver, excepcionalmente, adequação da classificação funcional e do Programa de Gestão, Manutenção e Serviço ao Estado ao novo órgão."

Recentemente, a densificação das modalidades de realocação orçamentária passou constar inclusive de ato emanado da Secretaria de Estado da Fazenda do Paraná (Res. Nº 21, de 12 de janeiro de 2018).

Feita a distinção inicial entre créditos adicionais e realocações orçamentárias (ou estornos de verbas), resta saber se a LDO vigente no Estado do Paraná teria veiculado autorização para o regime de remanejamentos ora examinado.

Ocorre que em nenhum momento a Lei nº 19.090/2017 (LDO paranaense) autoriza remanejamentos orçamentários nos termos da proposta. A bem da verdade, o diploma legal autoriza apenas a modificação da "modalidade de aplicação" e a conversão entre fontes do mesmo grupo nas dotações do Poder Executivo (art. 5º, §§ 3º e 5º¹⁶), além da abertura de créditos adicionais e da movimentação de créditos orçamentários prevista no

¹⁶ Art.5º, § 3º A discriminação da despesa será complementada pela informação gerencial denominada "modalidade de aplicação", a qual tem por finalidade indicar como os recursos serão aplicados e evitar sua dupla contagem nos casos de transferência e descentralização, podendo ser modificada durante a execução sem configurar abertura de crédito adicional.

§ 5º A conversão entre fontes do mesmo grupo, nas dotações do Poder Executivo, não configura abertura de crédito adicional e será efetuada mediante ato do Secretário de Estado da Fazenda.



ESTADO DO PARANÁ
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
Grupo Permanente de Trabalho nº 05
Orçamento e Finanças

P.G.E.
Fls. nº
37

PROTOCOLO: 15.117.598-8

INTERESSADO 1: SECRETARIA DE ESTADO DA FAMÍLIA E DESENVOLVIMENTO SOCIAL

INTERESSADO 2: CONSELHO ESTADUAL DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE

Decreto nº 5.975/2002 (v. art. 24)¹⁷. A autorização das modalidades de realocação orçamentária, inclusive a figura do remanejamento, consta apenas do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias para o exercício seguinte (P.L. 208/2018, art. 14¹⁸).

Aliás, ainda que considerássemos o disposto na Lei nº19.397/2017 (LOA paranaense), a proposta em tela não teria melhor sorte.

Em suas disposições finais, a atual LOA traz uma série de normas sobre alterações orçamentárias que, se não atendem rigorosamente ao princípio constitucional da exclusividade, ao menos estão em vigor e não foram questionadas em juízo. Vejamos:

"Art. 10. A Secretaria de Estado da Fazenda, por intermédio da Coordenação do Orçamento Estadual, com fundamento no art. 66 da Lei nº 4.320, de 1964 e observadas as normas constitucionais e legais, poderá, por meio do sistema informatizado de programação e execução orçamentária:

I - modificar a modalidade de aplicação e o elemento de despesa, dentro de uma mesma ação (projeto, atividade ou operação especial), sem alterar o valor global da dotação orçamentária, do grupo de natureza e da categoria econômica da despesa; e

II - remanejar recursos entre obras da mesma dotação, sem alterar o valor global da natureza de despesa.

§ 1º As alterações previstas no caput deste artigo serão disponibilizadas mensalmente na página eletrônica da Secretaria de Estado da Fazenda, discriminadas por dotação orçamentária e natureza de despesa.

¹⁷ Art. 24. A execução orçamentária e financeira da despesa poderá se dar de forma descentralizada, por meio de movimentação de crédito, observadas as disposições contidas na Portaria STN nº 339, de 29 de agosto de 2001, na Portaria Interministerial STN/SOF nº163, de 4 de maio de 2001 e no Decreto Estadual nº 5.975, de 23 de julho de 2002.

Parágrafo único. A descentralização de crédito prevista no caput deste artigo poderá ser interna, quando ocorrer entre Unidades de um mesmo Órgão, ou externa, quando ocorrer entre Unidades de Órgãos diferentes.

¹⁸ Disponível em <<http://www.alep.pr.gov.br/arquivos/orcamento/109>>



ESTADO DO PARANÁ
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
Grupo Permanente de Trabalho nº 05
Orçamento e Finanças



PROTOCOLO: 15.117.598-8

INTERESSADO 1: SECRETARIA DE ESTADO DA FAMÍLIA E DESENVOLVIMENTO SOCIAL

INTERESSADO 2: CONSELHO ESTADUAL DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE

§ 2º A Secretaria de Estado da Fazenda poderá delegar a autorização prevista no caput deste artigo aos ordenadores de despesa de cada unidade orçamentária.

Art. 11. Autoriza os Poderes Legislativo, Judiciário e o Ministério Público a procederem ajustes nos seus Orçamentos, nos termos desta Lei, dando ciência ao Tribunal de Contas do Estado e ao Poder Executivo.

Art. 12. Para a execução orçamentária das ações previstas no Orçamento Fiscal, autoriza o Poder Executivo a adotar a descentralização de créditos orçamentários entre Órgãos e Entidades constantes nesta Lei.

Art. 13. Autoriza o Poder Executivo a utilizar para fins orçamentários e contábeis, as novas denominações de Órgãos e/ou Unidades decorrentes de alterações legalmente aprovadas após a elaboração desta Lei.

Art. 14. Autoriza o Poder Executivo a descentralizar recursos do Fundo Paraná, mediante a abertura de atividades específicas, por meio de respectivos créditos adicionais, desde que tal descentralização seja previamente autorizada pelo Conselho Estadual de Ciência e Tecnologia."

Vê-se que a LOA não destoa significativamente da LDO em matéria de alterações orçamentárias. De relevante, fala-se em "remanejar recursos entre obras da mesma dotação, sem alterar o valor global da natureza de despesa". No entanto, essa autorização abrange apenas despesas decorrentes de obras situadas em uma mesma dotação. Ou seja: nesse ponto, a LOA parece referir-se a situações em que uma das obras indicadas em certa dotação venha a exigir mais recursos que outras também ali previstas. Não é o caso em tela.

2.2. Do emprego do remanejamento como sucedâneo de movimentação (ou descentralização) de crédito orçamentário.



ESTADO DO PARANÁ
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
Grupo Permanente de Trabalho nº 05
Orçamento e Finanças

P.G.E.
Fls. nº
34

PROTOCOLO: 15.117.598-8

INTERESSADO 1: SECRETARIA DE ESTADO DA FAMÍLIA E DESENVOLVIMENTO SOCIAL

INTERESSADO 2: CONSELHO ESTADUAL DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE

Também não custa ressaltar que o remanejamento proposto pelo CEDCA não se confunde com a figura da movimentação (ou descentralização) de créditos orçamentários, esta sim autorizada nos já citados art. 12 da LOA e art. 24 da LDO do Estado do Paraná.

Segundo o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, de observância nacional, "as descentralizações de créditos orçamentários ocorrem quando for efetuada movimentação de parte do orçamento, **mantidas as classificações institucional, funcional, programática e econômica, para que outras unidades administrativas possam executar a despesa orçamentária**"¹⁹.

Portanto, no caso da descentralização (ou movimentação) de crédito orçamentário, viabiliza-se execução descentralizada da despesa sem prejuízo da titularidade do crédito orçamentário por parte do órgão titular do crédito. Tanto é assim que, de acordo com o art. 7º do Decreto Estadual nº 5.975/2002, que regulamenta a movimentação de crédito orçamentário em âmbito estadual, "os atos praticados decorrentes da descentralização do orçamento programado serão contabilizados no Órgão Titular do Crédito e toda a documentação deles resultante e a este será incorporada".

No caso do remanejamento orçamentário, por outro lado, tem-se a alteração da própria titularidade da dotação, de modo que a unidade originária deixa de possuir autorização orçamentária para realização do gasto em favor de outra unidade. Em outras palavras: com o remanejamento, o FIA simplesmente "perde orçamento", deixando de ter qualquer ingerência formal sobre os créditos orçamentários remanejados, que passam, assim, para a alçada de outro órgão e de outra unidade orçamentária, agora responsável por todas as etapas da despesa pública em nome próprio, já que se modifica a própria

¹⁹ BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. *Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público* – MCASP. 7ª ed. Brasília, 2017, p. 98.

Lu



PROTOCOLO: 15.117.598-8

INTERESSADO 1: SECRETARIA DE ESTADO DA FAMÍLIA E DESENVOLVIMENTO SOCIAL

INTERESSADO 2: CONSELHO ESTADUAL DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE

classificação institucional da despesa²⁰. Isso ocorre porque o remanejamento foi pensado como forma de alteração orçamentária definitiva, justificada, por exemplo, pelo advento de reformas administrativas. Por evidente, não é o que ocorre no caso do FIA, pois o que se busca é somente alguma forma de descentralização mais eficiente para a realização de um gasto cuja titularidade deve ser mantida, já que a execução orçamentária via fundo constitui diretriz da política de atendimento da criança e do adolescente, conforme o art. 88, inc. IV, da Lei nº 8.069/1990:

“Art. 88. São diretrizes da política de atendimento:

(...)

IV - manutenção de fundos nacional, estaduais e municipais vinculados aos respectivos conselhos dos direitos da criança e do adolescente”.

Desse modo, ainda que a deliberação do CEDCA/PR busque justamente disciplinar as obrigações da unidade favorecida perante o FIA, de modo a resguardar os interesses superiores da criança e do adolescente, o modelo de remanejamentos orçamentários pode produzir um outro efeito colateral indesejável, que é o possível prejuízo à prestação de contas do FIA junto ao Tribunal de Contas, pois todas as despesas decorrentes de créditos remanejados, como visto, serão realizadas por outras unidades orçamentárias, com outras classificações institucionais. Assim, do ponto de vista estritamente orçamentário, salvo melhor juízo, não será possível visualizar a relação entre a unidade

²⁰ Sobre a classificação institucional da despesa, cf. o seguinte trecho do MCASP: “A classificação institucional reflete a estrutura de alocação dos créditos orçamentários e está estruturada em dois níveis hierárquicos: órgão orçamentário e unidade orçamentária. Constitui unidade orçamentária o agrupamento de serviços subordinados ao mesmo órgão ou repartição a que serão consignadas dotações próprias (art. 14 da Lei nº 4.320/1964). Os órgãos orçamentários, por sua vez, correspondem a agrupamentos de unidades orçamentárias. As dotações são consignadas às unidades orçamentárias, responsáveis pela realização das ações.” Cf. BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. *Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público – MCASP*. 7ª ed. Brasília, 2017, p. 69.



PROTOCOLO: 15.117.598-8

INTERESSADO 1: SECRETARIA DE ESTADO DA FAMÍLIA E DESENVOLVIMENTO SOCIAL

INTERESSADO 2: CONSELHO ESTADUAL DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE

orçamentária FIA e as ações executadas por outros órgãos e entidades da Administração Estadual, ainda que, e.g., seja criado código de fonte específico para o Fundo²¹.

Em suma, o modelo previsto na deliberação do CEDCA/PR parece não resguardar adequadamente o papel do FIA no campo da política da criança e do adolescente, prejudicando, ainda, sua prestação de contas.

2.3. Soluções para a execução descentralizada da polícia da criança e do adolescente com recursos do FIA

De todo modo, entendemos que existem outras soluções capazes de prover o FIA com a agilidade necessária para a execução das ações da política da criança e do adolescente, mas sem os inconvenientes do remanejamento previsto na minuta de deliberação CEDCA/PR, como a ausência de base legal e a falta de transparência orçamentária quanto ao papel do FIA nas ações da política da criança e do adolescente.

Uma primeira solução seria simplificar o Decreto nº 5.975, 22 de Julho de 2002, que dispõe sobre as movimentações de créditos orçamentários (MCOs). Além de se ajustar com mais naturalidade aos propósitos do CEDCA/PR, a MCO tem base legal expressa. A título meramente ilustrativo, o Decreto poderia ser acompanhado de anexo contendo minuta pré-aprovada de Termo de Cooperação Técnico-Financeira, dispensando análise jurídica, consoante o Decreto nº 3.203, 22 de Dezembro de 2015, cujo escopo é

²¹ Atualmente, a unidade orçamentária FIA (cód. 5760) possui dois grupos de fontes (01 – Recursos Próprios do Tesouro e 95 – Recursos de Outras Fontes), nenhum dos quais inclui fonte específica referente ao Fundo Estadual para Infância e Adolescência. Em breve, conforme comunicado pela Coordenadora do Tesouro Estadual, a sra. Márcia do Valle, será criado um código de fonte específico para o FIA. Por um lado, o novo código atenua o problema aqui indicado; por outro, todavia, não substitui integralmente a classificação institucional para fins de prestação de contas do FIA.



PROTOCOLO: 15.117.598-8

INTERESSADO 1: SECRETARIA DE ESTADO DA FAMÍLIA E DESENVOLVIMENTO SOCIAL

INTERESSADO 2: CONSELHO ESTADUAL DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE

padronizar minutas de editais de licitação, de contratos, de convênios e seus congêneres²².

Outra possibilidade seria a criação de código de fonte de recursos específico para o FIA.

Do ponto de vista orçamentário, fonte de recursos "é o mecanismo que permite a identificação da origem e destinação dos recursos legalmente vinculados a órgão, fundo ou despesa"²³. Desse modo, uma despesa efetuada por uma unidade outra que não o FIA poderia ainda assim estar relacionada àquele Fundo pela via do código de fonte de recursos. Hoje, ao que se sabe, as ações de que trata a deliberação do CEDCA/PR são viabilizadas por meio da Fonte nº 102, relacionada ao Fundo Estadual de Combate à Pobreza – FECOP, cujos recursos pode ser aplicados em favor da defesa e da garantia dos direitos da criança e do adolescente, nos termos do art. 1º, § 1º, inc. II, da Lei Estadual nº 18.573 de 30 de Setembro de 2015²⁴.

Contudo, a Fonte nº 102 abrange diversos fundos, não discriminando o FIA especificamente. Essa generalidade justificaria a criação de novo código de fonte mais específico, contemplando o FIA em si (providência em andamento por parte da SEFA/PR). Há, no entanto, um empecilho: a criação de nova fonte não dispensaria a realização dos remanejamentos, que hoje não possuem base legal própria, como apontado. Além disso, a classificação por fonte não substitui a classificação institucional para o fim de

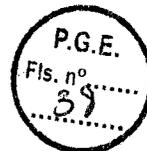
²² Ao que parece, tal solução já havia sido aventada pelo Chefe da Procuradoria Consultiva da PGE/PR, Dr. Bruno Assoni.

²³ BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. *Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público – MCASP*. 7ª ed. Brasília, 2017, p. 391.

²⁴ Confira-se o teor do art. 1º, § 1º, inc. II, da Lei Estadual nº 18.573 de 30 de Setembro de 2015: "Art. 1º. Institui o Fundo Estadual de Combate à Pobreza do Paraná, conforme art. 82 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição da República, com a finalidade de promover, coordenar, acompanhar e integrar as ações governamentais destinadas a reduzir a pobreza e a desigualdade social e as suas respectivas causas e efeitos. §1º Os recursos do Fundo Estadual de Combate à Pobreza do Paraná serão aplicados para: (...) II - proteção integral, defesa e garantia dos direitos da criança e do adolescente, da mulher, do idoso e da pessoa com deficiência".



ESTADO DO PARANÁ
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
Grupo Permanente de Trabalho nº 05
Orçamento e Finanças



PROTOCOLO: 15.117.598-8

INTERESSADO 1: SECRETARIA DE ESTADO DA FAMÍLIA E DESENVOLVIMENTO SOCIAL

INTERESSADO 2: CONSELHO ESTADUAL DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE

individualizar o FIA como unidade orçamentária, isto é, como detentora do crédito orçamentário.

Enfim, a solução que nos parece mais promissora é a delegação da prerrogativa de ordenar despesas à conta do FIA. Isto é: aprovado certo projeto pelo CEDCA/PR, a autoridade responsável pelo órgão administrativo interessado receberia delegação de poderes para ordenar despesas em nome do FIA, observadas as condições estabelecidas pelo Conselho e mantidas todas as classificações orçamentárias da despesa, inclusive a institucional. Essa prática é hoje largamente empregada para execução descentralizada dos gastos do Fundo Estadual de Saúde (FUNSAÚDE).

Ordenador de despesa, na dicção do art. 80, § 1º, do Dec-Lei 200/1967 "é toda e qualquer autoridade de cujos atos resultarem emissão de empenho, autorização de pagamento, suprimento ou dispêndio de recursos da União ou pela qual esta responda".

Hélio Saul Mileski, ao comentar o referido dispositivo em trabalho específico sobre o tema dos ordenadores de despesas²⁵, faz as seguintes considerações (grifos nossos):

"Conforme a conceituação legal supratranscrita — § 1º, **ordenador de despesa é necessariamente uma autoridade administrativa, de cujos atos resultem emissão de empenho, autorização de pagamento, suprimento ou dispêndio de recursos financeiros.** Assim, a função de ordenador de despesa está intimamente ligada à atividade administrativa de execução orçamentária da despesa, envolvendo responsabilidade gerencial de recursos públicos.

Nessa circunstância, para identificação do ordenador de despesa é importante que este só possa assim ser considerado quando investido de autoridade administrativa, via de conseqüência, não podendo ser reconhecido na pessoa do agente subordinado. Por isso, o simples assinador de empenho, o servidor que realiza a

25 MILESKI, Helio Saul. O ordenador de despesa e a Lei de Responsabilidade Fiscal – Conceituação e Repercussões Jurídico-Legais. *Interesse Público – IP*. Belo Horizonte, ano 4, n. 15, jul/set 2002.



ESTADO DO PARANÁ
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
Grupo Permanente de Trabalho nº 05
Orçamento e Finanças

P.G.E.
Fls. nº 39

PROTOCOLO: 15.117.598-8

INTERESSADO 1: SECRETARIA DE ESTADO DA FAMÍLIA E DESENVOLVIMENTO SOCIAL

INTERESSADO 2: CONSELHO ESTADUAL DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE

liquidação da despesa ou o seu pagamento, em princípio, não pode ser identificado como o ordenador de despesa. Ordenador de despesa é a autoridade administrativa, o responsável-mor, com poderes e competência para determinar ou não a realização da despesa, de cujo ato gerencial surge a obrigação de justificar o bom e o regular uso dos dinheiros públicos.

Dessa forma, Ordenador de Despesa é o agente público com autoridade administrativa para gerir os dinheiros e bens públicos, de cujos atos resulta o dever de prestar contas, submetendo-se, por isso, ao processo de tomada de contas, para fins de julgamento perante o Tribunal de Contas."

Quanto à possibilidade de delegação da prerrogativa de ordenar despesas, expressamente admitida pelos artigos 11 e 12 do Dec-Lei nº 200/1967, afirma Mileski:

"Delegação de Poderes é a forma legal e regular de se pro ceder à identificação da figura do Ordenador de Despesa derivado. Conforme o disposto nos arts. 11 e 12 do Decreto-lei nº 200/67, a delegação de competência deve ser utilizada como instrumento de descentralização administrativa, com o objetivo de assegurar maior rapidez e objetividade às decisões, situando-as na proximidade dos fatos, pessoas ou problemas a resolver, com o ato de delegação indicando com precisão a autoridade delegante, a autoridade delegada e as atribuições do objeto de delegação.

Seguindo a linha desse contexto normativo, há muito o Tribunal de Contas do Rio Grande do Sul já firmou posição pelo reconhecimento da validade jurídica da delegação de competência administrativa, especialmente no tocante à ordenação de despesas, inclusive quanto às modificações que ocasiona no campo das responsabilidades atinentes aos administradores públicos, tendo em vista a orientação advinda do Supremo Tribunal Federal, posta em decisão sumulada, de que é da autoridade delegada a responsabilidade pelo ato praticado."²⁶

26 O autor se refere ao enunciado 510 da Súmula/STF: "Praticado o ato por autoridade, no exercício de competência delegada, contra ela cabe o mandado de segurança ou a medida judicial."

6



ESTADO DO PARANÁ
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
Grupo Permanente de Trabalho nº 05
Orçamento e Finanças



PROTOCOLO: 15.117.598-8

INTERESSADO 1: SECRETARIA DE ESTADO DA FAMÍLIA E DESENVOLVIMENTO SOCIAL

INTERESSADO 2: CONSELHO ESTADUAL DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE

Vale recordar que a delegação aqui cogitada está expressamente prevista na Lei Estadual nº 8.485/1987, que dispõe sobre a estrutura do Poder Executivo do Estado do Paraná:

"Art. 83. A descentralização do processo decisório objetivará o aumento da velocidade das respostas operacionais do Governo, mediante o deslocamento, permanente ou transitório, da competência decisória para o ponto mais próximo do ato ou fato gerador de situações e eventos, que demandem decisão."

"Art. 84. A descentralização se processará por meio de delegação explícita, informal ou formal, de competência, nos seguintes termos:

(...)

II - Poderão ser objeto de delegação formal:

(...)

b) a realização de despesas autorizadas em orçamento ou em convênios"

Por outro lado, note-se que a presente hipótese ora cogitada não se encontra entre aquelas vedadas pelo art. 84, III, da Lei Estadual nº 8.485/1987:

"Art. 84 (...)

III - Não poderão ser objeto de delegação:

a) o assessoramento ou relacionamento com autoridade hierárquica de nível superior;

b) as tarefas ou atividades recebidas por delegação;

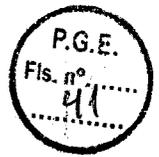
c) a formulação de diretrizes para ação da unidade administrativa;

d) a aprovação de planos de trabalho previamente discutidos em outros escalões;

Li



ESTADO DO PARANÁ
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
Grupo Permanente de Trabalho nº 05
Orçamento e Finanças



PROTOCOLO: 15.117.598-8

INTERESSADO 1: SECRETARIA DE ESTADO DA FAMÍLIA E DESENVOLVIMENTO SOCIAL

INTERESSADO 2: CONSELHO ESTADUAL DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE

e) as modificações estruturais da unidade administrativa."

Por relevante, destaque-se o entendimento, há muito assentado no direito público brasileiro, no sentido de que o ato de delegação de competência pode aproveitar inclusive a quem não seja hierarquicamente subordinado ao órgão delegante e seu titular. Na esfera federal, essa possibilidade decorre do art. 12 da Lei nº 9.784/1999 (Lei de Processo Administrativo Federal):

"Art. 12. Um órgão administrativo e seu titular poderão, se não houver impedimento legal, delegar parte da sua competência a outros órgãos ou titulares, ainda que estes não lhe sejam hierarquicamente subordinados, quando for conveniente, em razão de circunstâncias de índole técnica, social, econômica, jurídica ou territorial.

Parágrafo único. O disposto no caput deste artigo aplica-se à delegação de competência dos órgãos colegiados aos respectivos presidentes."

Não custa recordar que o Estado do Paraná, por não possuir sua própria lei de processo administrativo, deve observar os comandos da Lei nº 9.784/1999. É o que determina a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, como exemplifica o precedente a seguir destacado:

"ADMINISTRATIVO. RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. ATO ADMINISTRATIVO. CONTRA-INDICAÇÃO DE CANDIDATO EM ETAPA DE INVESTIGAÇÃO SOCIAL. MOTIVAÇÃO DEFICIENTE POR INADEQUADA INDICAÇÃO DOS FATOS. NULIDADE RECONHECIDA.

(...)



PROTOCOLO: 15.117.598-8

INTERESSADO 1: SECRETARIA DE ESTADO DA FAMÍLIA E DESENVOLVIMENTO SOCIAL

INTERESSADO 2: CONSELHO ESTADUAL DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE

2. Até que norma local discipline a matéria, as Administrações Públicas dos Estados e Municípios devem observar, nos respectivos procedimentos administrativos, as prescrições da Lei Federal n. 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Precedentes.

(...)

5. Recurso ordinário em mandado de segurança provido para, cassando o acórdão recorrido, conceder a segurança.

(RMS 35.033/RS, Rel. Ministro SÉRGIO KUKINA, PRIMEIRA TURMA, julgado em 15/10/2015, DJe 29/10/2015)"

Vê-se, portanto, que a legislação aplicável ao Estado do Paraná já possibilita a delegação da competência para a ordenação de despesas, não havendo ainda qualquer empecilho a que essa delegação extravase os limites da Secretaria de Estado da Família e Desenvolvimento Social (SEDS), desde que seja mantida a correlação temático-finalística entre delegante e delegatário, tal como ocorre no âmbito do FUNSAÚDE, cujas despesas descentralizadas permanecem afetadas a ações e serviços públicos de saúde, ainda que executadas por outras Secretarias que não a Secretaria de Estado da Saúde. Naturalmente, não havendo correlação temático-finalística, a delegação de poderes padecerá de ilegalidade.

Contudo, nada impede (sendo até mesmo desejável) que se providencie autorização legal específica para a delegação aqui tratada, recomendando-se a alteração da lei que trata da política da criança e do adolescente (Lei 19.173, de 18 de outubro de 2017). Embora também seja possível fazê-lo por meio da LDO, a continuidade da política da criança e do adolescente pode ser prejudicada pela temporariedade inerente a esse diploma legal. Além disso, a LDO é uma lei ordinária como outra qualquer, cedendo perante a Lei 19.173/2018 em razão do critério da especialidade. Em arremate, a Constituição de 1988 não reserva à LDO a tarefa de dispor sobre execução orçamentária²⁷.

²⁷ Constituição, art. 165, § 2º A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente,



ESTADO DO PARANÁ
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
Grupo Permanente de Trabalho nº 05
Orçamento e Finanças



PROTOCOLO: 15.117.598-8

INTERESSADO 1: SECRETARIA DE ESTADO DA FAMÍLIA E DESENVOLVIMENTO SOCIAL

INTERESSADO 2: CONSELHO ESTADUAL DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE

Muito ao contrário: é frequente a crítica ao fato de a LDO descer ao “varejo das miudezas orçamentárias” em detrimento de seu papel básico, que seria delinear as grandes opções alocativas. É a opinião de Weder de Oliveira, Ministro-substituto do TCU²⁸:

“As funções da LDO são fechadas. São aquelas expressas na Constituição. Uma lei com o poder normativo da lei de diretrizes orçamentárias, submetida a processo legislativo especial de aprovação, cujo inserção no sistema somente se justifica pelo pleno exercício daquelas funções, não pode ter suas atribuições expandidas por mera conveniência legislativa. (...)”

As funções da LDO estão umbilicalmente ligadas à etapa de planejamento e produção do Orçamento, de montagem do quadro fiscal e de políticas governamentais prioritárias dentro do qual será elaborado. Não foi introduzida no sistema constitucional-orçamentário brasileiro para regular o que vem após a elaboração do orçamento e sua razão de ser está em ter papel relevante e útil ao processo decisório(...)”

Além da autorização legal específica, outras cautelas mostram-se úteis.

Cada delegação de poderes há de se sujeitar às obrigações previamente estipuladas pelo CEDCA/PR, na condição de órgão controlador da política da criança e do adolescente (art. 2º da Lei Estadual nº 9.579/1991 e art. 216 da Constituição estadual). Nesse contexto, a minuta de deliberação veiculada neste protocolo deve ter prosseguimento, desde que efetuados os ajustamentos necessárias.

Deve-se ressaltar que, na ausência de hierarquia administrativa entre delegante e delegatário, é fundamental que a delegação de poderes para ordenar despesas e a

orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

28 OLIVEIRA, Weder. p. 445/446. *Lei de Diretrizes Orçamentárias: gênese, funcionalidade e constitucionalidade*. Belo Horizonte: Fórum, 2017, p. 445/446.



PROTOCOLO: 15.117.598-8

INTERESSADO 1: SECRETARIA DE ESTADO DA FAMÍLIA E DESENVOLVIMENTO SOCIAL

INTERESSADO 2: CONSELHO ESTADUAL DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE

submissão às obrigações delineadas pelo CEDCA/PR sejam precedidas de expresso assentimento por parte do órgão ou ente favorecido²⁹. Do contrário, restará inviável o aperfeiçoamento da relação entre os órgãos/entes envolvidos. De todo modo, recomenda-se a adoção de termo de consentimento simplificado, evitando-se replicar, no modelo ora proposto, a morosidade do processo de MCO.

Sugere-se, ainda, que a minuta de Decreto contida no protocolo 15.127.697-0 seja adequada à proposta de delegação da competência para ordenar despesas, de modo a conferir segurança jurídica reforçada às operações, visto que o Governador exerce a direção superior da Administração Pública estadual (art. 87, inc. III, da Constituição)³⁰.

Por fim, vale frisar que o ato de delegação deve ser formal, justificado e publicado na imprensa oficial, indicando o fundamento legal da delegação, as atribuições e poderes delegados, os limites da atuação do delegado, a necessidade de observância da deliberação do CEDCA/PR, a duração e os objetivos da delegação, bem como o recurso cabível, podendo conter ressalva de exercício da atribuição delegada (cf. art. 14 da Lei nº 9.784/1999). O prazo de vigência do ato de delegação deverá observar o limite do exercício financeiro, 31 de dezembro, tendo em vista o princípio da anualidade do orçamento.

Em tempo: ainda que as cautelas aqui sugeridas protejam o agente delegante em alguma medida, convém observar que a jurisprudência dos tribunais de contas revela precedentes no sentido da responsabilização do agente delegante pelos atos praticados pelo agente delegado, quando constatada culpa *in eligendo* ou *in vigilando*³¹.

²⁹ FURTADO, Lucas Rocha. *Curso de Direito Administrativo*. 5ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016, p. 207.

³⁰ O Decreto também cumpriria o papel de excepcionar normas gerais do Decreto nº 2.879/2015, que dispõe sobre execução orçamentária e financeira.

³¹ "A responsabilidade da autoridade delegante pelos atos delegados não é automática ou absoluta, sendo imprescindível para definir essa responsabilidade a análise das situações de fato que envolvem o caso concreto. A falta de fiscalização (culpa *in vigilando*), o conhecimento do ato irregular praticado ou a má escolha do agente delegado (culpa *in eligendo*) podem conduzir, se comprovados, à responsabilidade daquela autoridade." (TCU, Acórdão nº 2.300/2013, rel. Min. Ana Arraes, Plenário, 28/08/2013).



PROTOCOLO: 15.117.598-8

INTERESSADO 1: SECRETARIA DE ESTADO DA FAMÍLIA E DESENVOLVIMENTO SOCIAL

INTERESSADO 2: CONSELHO ESTADUAL DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE

Do ponto de vista pragmático, uma derradeira observação: em reunião realizada com representantes da SEDS e da SEFA, constatou-se que a mera delegação da ordenação de despesas, sem a criação de novas ações orçamentárias aos órgãos e entes delegatários, possibilitaria acesso indiscriminado ao orçamento da unidade FIA por meio do sistema pertinente, o que poderia prejudicar o planejamento da política da criança e do adolescente. Dessa maneira, ainda que possível neste momento, é salutar que a delegação de ordenação das despesas seja atrelada à criação de novas ações (projetos ou atividades) aos órgãos/entes delegatários, providência que requer alteração da lei orçamentária.

3. CONCLUSÃO:

Ante o exposto, sem prejuízo da observância do disposto na fundamentação jurídica deste Parecer, conclui-se o seguinte:

i. Tal como redigida, a minuta da Deliberação nº 014/2018 - CEDCA/PR viola o art. 167, VI, da Constituição da República, já que os remanejamentos previstos na Deliberação carecem de autorização legal prévia, não se confundido com a figura dos créditos adicionais;

ii. Mesmo que fosse autorizada por lei ou assimilada à ideia de crédito adicional, a técnica de remanejamento desnaturaria o papel do FIA no campo da política da criança e do adolescente, prejudicando ainda sua prestação de contas ao TCE/PR, na medida em que os créditos remanejados passariam para a titularidade de outras unidades orçamentárias ;



ESTADO DO PARANÁ
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
Grupo Permanente de Trabalho nº 05
Orçamento e Finanças



PROTOCOLO: 15.117.598-8

INTERESSADO 1: SECRETARIA DE ESTADO DA FAMÍLIA E DESENVOLVIMENTO SOCIAL

INTERESSADO 2: CONSELHO ESTADUAL DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE

iii. Alternativamente à proposta encaminhada pela SEDS, recomenda-se o seguinte:

iii.1. Simplificação do regime de movimentação de créditos orçamentários previsto no Decreto nº 5.975/2002, mediante emprego de minuta de Termo de Cooperação Técnico-Financeira padronizada na forma do Decreto nº 3.203/2015, sem prejuízo de outras medidas; e/ou

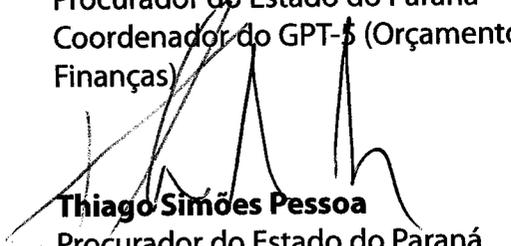
iii.2. Delegação da competência para ordenar despesas à conta do FIA, com fundamento nos arts. 83 e 84, II, b, da Lei Estadual nº 8.485/1987, observadas as diretrizes expostas na fundamentação deste opinativo.

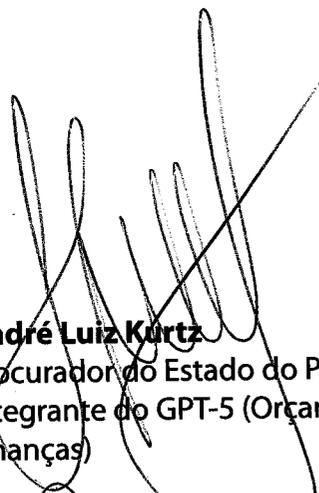
É o parecer.

Encaminhe-se ao Gabinete da Procuradoria-Geral do Estado por meio da Coordenadoria do Consultivo.

Curitiba, 29 de maio de 2018.


Diogo Luiz Cordeiro Rodrigues
Procurador do Estado do Paraná
Coordenador do GPT-5 (Orçamento e Finanças)


Thiago Simões Pessoa
Procurador do Estado do Paraná
Integrante do GPT-5 (Orçamento e Finanças)


André Luiz Kurtz
Procurador do Estado do Paraná
Integrante do GPT-5 (Orçamento e Finanças)


Lara Ferreira Giovannetti
Procuradora do Estado do Paraná
Integrante do GPT-5 (Orçamento e Finanças)



ESTADO DO PARANÁ
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
Grupo Permanente de Trabalho nº 5
Orçamento e Finanças

P.G.E.
Fls. nº
44

PROTOCOLO Nº: 15.117.598-8

INTERESSADO: CONSELHO ESTADUAL DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE – CEDCA/PR

DESPACHO Nº: 001/2018 – GPT5

Parecer concluído com 26 laudas.

O tempo empregado na confecção do opinativo justifica-se em razão da complexidade da matéria e da busca de diálogo com a Secretaria de Estado da Família e Desenvolvimento Social e com a Secretaria de Estado da Fazenda, com cuja representante nos reunimos apenas em 28/05, tendo em vista os inúmeros compromissos de sua ocupada agenda.

Encaminhe-se à Coordenadoria do Consultivo para ciência e demais providências cabíveis.

Curitiba, 29 de maio de 2018.

Diogo Luiz Cordeiro Rodrigues
Procurador do Estado do Paraná
Coordenador do GPT 5



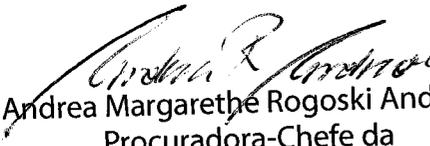
PROTOCOLO Nº 15.117.598-8

Assunto: Consulta – Deliberação nº 014/2018 do CDCA/PR. Regulamentação dos procedimentos para remanejamento orçamentário de recursos do FIA para órgãos e entidades estaduais. Impossibilidade. Violação do art. 167, VI, da Constituição Federal de 1988.
Interessado: Secretaria de Estado da Família e Desenvolvimento Social

Despacho nº 230/2018 – CCON/PGE

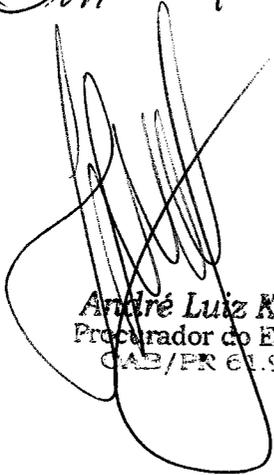
- I – De acordo com os termos do parecer subscrito pelos Procuradores Diogo Luiz Cordeiro Rodrigues, André Luiz Kurtz, Tiago Simões Pessoa e Lara Ferreira Giovannetti, integrantes do GPT5 – Orçamento e Finanças, atualmente regulamentado pela Resolução nº 186/2018-PGE, apresentado em 26 (vinte e seis) laudas.
- II – Preliminarmente, destaque-se a necessidade de acolhimento da assinatura do procurador do Estado André Luiz Kurtz no parecer, fl. 46.
- III - Em atenção ao disposto no art. 5º, inc. XV, da Lei Complementar nº 20/1985, alterada pela Lei Complementar nº 40/1987, submeta-se à apreciação do Sr. Procurador-Geral do Estado, na forma do art. 20, inc. IX, do Regulamento da Procuradoria-Geral do Estado do Paraná, constante do anexo do Decreto nº 2.137/2015.
- IV - Ressalta-se, por oportuno, que, uma vez aprovado, o Parecer deverá ser encaminhado, preferencialmente por meio virtual, à Coordenadoria de Estudos Jurídicos – CEJ e à Coordenadoria de Gestão Estratégica e TI – CGTI, para catalogação e divulgação, bem como à Procuradoria Consultiva – PRC, para ciência.

Curitiba, 07 de junho de 2018.


Andrea Margareth Rogoski Andrade
Procuradora-Chefe da
Coordenadoria do Consultivo – CCON

Encaminho-se ao gabinete do
Sr. Procurador-Geral do Estado.

Em 14/06/2018.



André Luiz Kurtz
Procurador do Estado
CAE/PR 61.931



ESTADO DO PARANÁ
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
Gabinete do Procurador-Geral

Protocolo nº 15.117.598-8
Despacho nº 347/2018 - PGE

- I. Aprovo o Parecer da lavra dos Procuradores do Estado Diogo Luiz Cordeiro Rodrigues, André Luiz Kurtz, Thiago Simões Pessoa e Lara Ferreira Giovanetti, integrantes do Grupo Permanente de Trabalho - GPT5 - Orçamento e Finanças, em 26 (vinte e seis) laudas e o Despacho nº 230/2018-CCON/PGE, da Procuradora do Estado Andrea Margarethe Rogoski Andrade, em 01 (uma) lauda;
- II. Encaminhe-se cópia virtual à Coordenadoria de Estudos Jurídicos - CEJ e à Coordenadoria de Gestão Estratégica e TI - CGTI, para catalogação e divulgação, bem como à Procuradoria Consultiva - PRC, para ciência;
- III. Restitua-se à Secretaria de Estado da Família e Desenvolvimento Social - SEDS.

Curitiba, 08 de junho de 2018.

Sandro Marcelo Kozikoski
Procurador-Geral do Estado