

Procuradoria
Geral do
Estado



ESTADO DE GOIÁS
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
GABINETE

PROCESSO: 201917604000278

INTERESSADO: SUPERINTENDÊNCIA DE GESTÃO INTEGRADA

ASSUNTO: CONSULTA (TERMO DE DESCENTRALIZAÇÃO ORÇAMENTÁRIA)

DESPACHO N° 1665/2019 - GAB

EMENTA: CONSULTA. CELEBRAÇÃO DE TERMO DE DESCENTRALIZAÇÃO ORÇAMENTÁRIA QUANTO À CONTRATO ADMINISTRATIVO CUJA EXECUÇÃO JÁ FOI CONCLUÍDA. REALIZAÇÃO DE DESPESA SEM PRÉVIO EMPENHO. ILEGALIDADE. CONVALIDAÇÃO. POSSIBILIDADE. ORIENTAÇÃO JURÍDICA.

1. Versam os autos sobre consulta oriunda da Secretaria de Estado de Indústria, Comércio e Serviços a respeito da viabilidade jurídica de celebração de Termo de Descentralização Orçamentária atinente a contrato administrativo cuja vigência já se expirou.

2. A matéria jurídica foi objeto de manifestação pela Procuradoria Setorial, consoante **Parecer PROCSET n. 106/2019** (8709216). Extrai-se desse opinativo, em síntese, que:

a) *“o Contrato n° 015/2016 foi firmado pela extinta Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico, Científico e Tecnológico e de Agricultura, Pecuária e Irrigação - SED que, com a reforma administrativa de 2019, foi cindida em três Secretarias, quais sejam: Secretaria de Indústria, Comércio e Serviços - SIC, Secretaria de Desenvolvimento e Inovação - SEDI e Secretaria de Agricultura, Pecuária e Abastecimento - SEAPA”;*

b) *“diante da recente cisão da SED, da manifesta pretensão da celebração do TDO em epígrafe e pela instrução dos autos, depreende-se que o Contrato n° 015/2016 atendeu, simultaneamente, as necessidades da SIC, da SEDI e da SEAPA durante o período de 08/02/2019 a 12/06/2019”;*

c) a partir dos documentos que instruem os autos constata-se que *“a SIC fruiu do serviço objeto do Contrato n° 015/2016 durante o período de 08/02/2019 a*

12/06/2019, quando o instrumento ainda estava vigente”; e,

d) embora o contrato administrativo tenha expirado em 12/06/2019, nada impede que seja celebrado o Termo de Descentralização Orçamentária entre SIC e SEDI visando ao ressarcimento da parcela do ajuste que foi usufruída pela SIC, na linha do que orienta a Nota Técnica n. 01/2019/NNP/AG.

3. É o relatório. Correta a peça opinativa ao considerar que, nos termos da Nota Técnica n. 01/2019/NNP/AG, é devida a celebração de Termo de Descentralização Orçamentária em favor da SEDI, a fim de repassar o valor correspondente à parcela do ajuste que beneficiou a SIC.

4. Firmada essa premissa cumpre avançar para anotar que, ante o princípio da anualidade - segundo o qual os créditos orçamentários de um determinado exercício tem vigência entre 1º de janeiro a 31 de dezembro de cada ano, nos termos do art. 34 da Lei n. 4.320/64 - até o final deste ano seria lícita a descentralização de crédito previsto no orçamento de 2019 (Lei Estadual n. 20.419/2019).

5. Ocorre, no entanto, que se o contrato administrativo foi executado até seu termo final sem que a parcela correspondente à SIC tenha sido objeto do devido Termo de Descentralização Orçamentária é lícito inferir que parte da despesa foi executada sem prévio empenho, o que ofende os arts. 58 e 60 da Lei n. 4.320/64.

6. Com efeito, a demora na celebração do Termo de Descentralização Orçamentária indica a existência de ato desconforme ao ordenamento jurídico no âmbito do contrato administrativo, porquanto a descentralização é pressuposto para o empenho de parte da quantia a ser utilizada desse ajuste, sendo que a execução integral do ajuste antes do TDO denota a execução de despesa sem prévio empenho. O vício direto, portanto, se dá na execução do contrato administrativo e, apenas indiretamente afeta o TDO, cuja celebração, não fosse essa circunstância, poderia ocorrer sem sobressaltos até o final do exercício financeiro, como já apontado.

7. Firmada a premissa de que a irregularidade cogitada diz respeito, em verdade, à falta de empenho prévio, cumpre reproduzir a orientação contida no **Despacho n. 1316/2019 GAB** (processo n. 201900020002916, evento n. 8638431), do qual destaco o seguinte excerto:

“4. Correta se mostra a peça ao discriminar as fases de realização da despesa pública, dentre as quais destaca-se o empenho prévio como item de importância fundamental. Com efeito, o ato de empenho, por reservar a quantia financeira pertinente à realização do gasto público, torna-se instrumento essencial e imprescindível aos pagamentos feitos pelo Estado, nos termos do art. 58 da Lei Federal n. 4.320/64, sem o qual é vedada a realização da despesa, ainda que constitucionalmente prevista. Trata-se de determinação orçamentária também prevista no art. 60 da Lei Federal n. 4.320/64.

5. Na espécie, é indubitosa a existência de lastro jurídico para as despesas, uma vez que elas encontram fundamento na execução de Termo de Adesão ao Pronatec por parte da UEG (vide, nesse sentido, o evento n. 6202219). A dívida reside no fato de que os serviços de apoio administrativo prestados aos cursos do Programa Mediotec se iniciaram em março/2019, sendo que o empenho se deu apenas em abril/2019. Pois bem.

6. É certo que a realização de despesa antes do empenho implica ilegalidade. Com isso, tanto os serviços atinentes a março/2019, quanto aqueles prestados em abril/2019, mas antes do empenho (que data de 30/04/2019) incorrem no mesmo vício; motivo pelo qual deixo de acolher o parecer, neste particular, por ter essa peça opinativa sustentado que o empenho realizado em 30/04/2019, suportaria validamente os serviços prestados dentro do mês de abril, mas antes do dia 30.

7. A ilegalidade em comento, contudo, é passível de ser sanada por convalidação, a qual consiste, vale lembrar, na “adoção de um ou mais atos administrativos destinados a eliminar defeitos sanáveis de ato

administrativo anterior como condição para que esse produza a integralidade dos efeitos jurídicos previstos”(i). Na espécie, o empenho a posteriori materializa, de pronto, a convalidação quanto à inobservância, em momento oportuno, do art. 60 da Lei n. 4.320/64. E por atender ao interesse público - na medida em que o pagamento das bolsas não pode permanecer em aberto - e não gerar prejuízos a terceiros, o empenho a posteriori encontra respaldo no art. 55 da Lei Estadual n. 13.800/2001. Vale anotar, todavia, que em qualquer caso a falta de empenho prévio enseja atuação dos órgãos de controle externo, a quem deverão ser prestadas, se necessário e no momento adequado, as justificativas consideradas pertinentes.

8. Assim, ao tempo em que se ratificam as considerações da peça opinativa quanto à necessidade de se observar o ciclo legal para a realização das despesas públicas, conclui-se pela possibilidade de, em caráter excepcional e a título de convalidação, ser realizado o empenho de despesas já executadas, sem prejuízo de atuação dos órgãos de controle externo em face desse tipo de irregularidade. Ademais, além do empenho, as despesas devem estar previstas integralmente também na Declaração de Adequação Orçamentária e Financeira (arts. 15 e 16 da Lei Complementar n. 101/2000) e na Programação de Desembolso Financeiro - PDF (art. 11, I, do Decreto Estadual n. 9.418/2019)”.

8. Não se debate, na espécie, possível execução de despesa sem lastro contratual (hipótese em que se aplicaria ao caso o teor da Nota Técnica n. 01/2012-PGE). A exemplo da situação enfrentada no **Despacho n. 1316/2019 GAB**, o que se questiona *in casu* são as consequências da execução de despesa sem prévio empenho. Importa, reiterar, portanto, a orientação outrora exposta, segundo a qual a realização de despesa antes do empenho implica ilegalidade, sem prejuízo, contudo, do empenho *a posteriori* se dar com base em convalidação, nos termos do art. 55 da Lei Estadual n. 13.800/2001 e, sem prejuízo, portanto, de eventual atuação dos órgãos de controle externo em face desse tipo de irregularidade.

9. No mais, ante o valor do ajuste tem-se que ao caso se aplica o art. 47, § 2º, da Lei Complementar Estadual n. 58/2006, de modo que a manifestação jurídica neste feito compete à Procuradora do Estado Chefe da Procuradoria Setorial da Secretaria de Estado de Indústria, Comércio e Serviços, razão pela qual deixo de me manifestar sobre os demais aspectos atinentes à celebração do Termo de Descentralização Orçamentária.

10. Com esses acréscimos, **aprovo o Parecer PROCSET n. 106/2019** (8709216), da lavra da Procuradoria Setorial da Secretaria de Estado de Indústria, Comércio e Serviços.

11. Orientada à matéria, restitua-se os autos à **Secretaria de Estado de Indústria, Comércio e Serviços, via Procuradoria Setorial**, para ciência e adoção das medidas cabíveis. Antes, porém, dê-se ciência aos Procuradores do Estado lotados na **Procuradoria Administrativa**, nas **Procuradorias Setoriais da administração direta e indireta** e no **CEJUR**, este último para o fim declinado no art. 6º, § 2º, da Portaria nº 127/2018 GAB.

Juliana Pereira Diniz Prudente

Procuradora-Geral do Estado

GABINETE DA PROCURADORA-GERAL DO ESTADO



Documento assinado eletronicamente por **JULIANA PEREIRA DINIZ PRUDENTE**, Procurador (a) Geral do Estado, em 29/10/2019, às 16:52, conforme art. 2º, § 2º, III, "b", da Lei 17.039/2010 e art. 3ºB, I, do Decreto nº 8.808/2016.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site http://sei.go.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=1 informando o código verificador **9732240** e o código CRC **3BE4F7DB**.

NÚCLEO DE NEGÓCIOS PÚBLICOS
RUA 2 293 Qd.D-02 Lt.20 - Bairro SETOR OESTE - CEP 74110-130 - GOIANIA - GO - ESQ.
COM A AVENIDA REPÚBLICA DO LÍBANO, ED. REPUBLICA TOWER



Referência: Processo nº 201917604000278



SEI 9732240