



Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia

**TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DA BAHIA**

**AJU: ASSESSORIA JURÍDICA**

**ORIGEM: CÂMARA MUNICIPAL DE CARINHANHA**

**PROCESSO Nº 13812e19**

**PARECER Nº 01735-19 (K.M.F)**

**EMENTA: ALTERAÇÃO ORÇAMENTÁRIA. DECRETO LEGISLATIVO. ALTERAÇÃO POR QDD. INSERÇÃO DE NOVO ELEMENTO DE DESPESA EM PROJETOS/ATIVIDADES DISTINTOS DAQUELE FIXADO NA LEI ORÇAMENTÁRIA. IMPOSSIBILIDADE.**

Somente é possível realizar alteração orçamentária por QDD, mediante decreto, se houver atendimento dos seguintes requisitos: 1) a configuração da lei orçamentária tenha sido elaborada a nível de modalidade de aplicação; 2) não haja modificação/alteração da estrutura da despesa consignada no mesmo Projeto/Atividade fixada na LOA, qual seja da categoria econômica, grupo de despesa e modalidade de aplicação; e 3) o Ente Federativo, ao realizar a alteração do QDD, somente poderá remanejar recursos entre as fontes idênticas, conforme disposição contida no parágrafo único do art. 8º da Lei Complementar nº 101/2000.

O Presidente da **CÂMARA MUNICIPAL DE CARINHANHA**, Sr. Adirlan Soares Cardoso, por intermédio de expediente endereçado a este Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia, aqui protocolado sob o nº 13812e19, questiona-nos:

(...) Durante a execução orçamentária do exercício de 2019, diante a necessidade de realizar obras e reformas no prédio da câmara municipal, segue a indagação se podemos realizar alteração de QDD por Decreto, assinado pelo presidente da Câmara remanejando o saldo de R\$45.000,00 da rubrica 4.4.90.52.00 - Equipamento material permanente, para rubrica 4.4.90.51.00 - Obras e instalações, levando em consideração que a estrutura no QDD os deixou em projetos atividades distintos?. (g.n)

Inicialmente, registre-se que os pronunciamentos desta Unidade, nos processos de Consulta, são confeccionados sempre em tese, razão pela qual não nos cabe analisar e opinar diante do caso concreto apresentado. Salientamos que, se



**existente no bojo da consulta dados concretos, estes serão desconsiderados, sendo atendido, apenas, o pedido de orientação genérica.**

Ademais, ressalte-se que, na casuística, tendo em vista as peculiaridades de cada situação posta, esta Corte de Contas, mediante decisão do Tribunal Pleno ou Câmara, pode emitir pronunciamento dissonante sobre o assunto ora tratado.

A princípio, pontuamos que a matéria abordada na presente Consulta já foi objeto de análise e manifestação desta Casa no petítório protocolado sob **nº 07609/15, que fora submetida a análise e pronunciamento das Diretorias de Controle Externo deste Tribunal, cuja manifestação acolhemos na sua inteireza,** conforme se vê:

“O Senhor Marlos André Carvalho Brito, Prefeito Municipal de Pindobaçú, através de ofício protocolado sob nº 07609-15, solicita parecer deste Tribunal de Contas com o objetivo de sanear as seguintes dúvidas: 1) pode o Poder Executivo, através de decreto de alteração de QDD inserir no orçamento novos elementos de despesa? 2) ao realizar a alteração de QDD ou abrir crédito suplementar, pode o Poder Executivo remanejar dotação entre fontes diferentes? Exemplo: Fonte 00 - Recursos Ordinários para a Fonte 14 - SUS e vice e versa.

Face aos questionamentos postos pelo requerente, denota-se que existe entre eles uma temática em comum, qual seja da operacionalização legal de créditos orçamentários quando da inserção, na execução do orçamento, de um novo elemento de despesa. Para enfrentar essa matéria é necessário retroagir a abordagem da formalização da lei de orçamento quanto à sua estrutura de discriminação das dotações de despesas.

A Lei Federal nº 4.320/64, estabeleceu no art. 5º que “*na Lei de Orçamento a discriminação da despesa far-se-á no mínimo por elementos*”.

Com essa configuração a lei orçamentária deveria fixar as dotações a nível mínimo de elemento de despesa, o que implica afirmar que a inserção de qualquer novo elemento de despesa, na execução do orçamento, estaria condicionada à edição prévia de lei específica autorizativa, ou seja, de crédito adicional especial, por se destinar a despesa para a qual não há dotação orçamentária específica, nos moldes descritos no art. 41, II, da Lei Federal nº 4.320/64.

Com o decorrer das décadas de edição dessa lei federal a elaboração e a execução da lei orçamentária tornaram-se complexas, mas, por outro lado, foram desenvolvidas também novas técnicas de orçamento, de forma a acompanhar a dinâmica dessa peça de planejamento.

Nesse processo de evolução, emergiu-se a extensa criação de elementos de despesas no cenário orçamentário, sendo formalizadas por diversas Portarias da Secretaria do Tesouro Nacional – STN.



Atualmente, a relação dos elementos de despesas está firmada na Portaria Interministerial nº 163 da STN/SOF, de 04.05.2001, que dispõe sobre normas gerais de consolidação das contas públicas no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, contemplando um universo de 78 (setenta e oito) elementos de despesas.

O crescente surgimento de novos elementos fez com que a elaboração das leis orçamentárias, a nível de elemento de despesa, tornasse um grande complicador para o Poder Executivo, haja vista que esse nível de detalhamento prejudicava a operacionalização de algumas ações de governos que, por um lapso ou imprecisão do setor de elaboração da peça orçamentária, não tinham sido contempladas com determinados elementos de despesas necessários à sua consecução.

Com o propósito de corrigir esse problema e tornar a execução orçamentária mais fluida, a doutrina orçamentária desenvolveu a técnica da elaboração do Quadro de Detalhamento da Despesa – QDD, o qual constitui o instrumento de discriminação das dotações orçamentárias pelo Poder Executivo, não só a nível de elemento de despesa, mas também de fonte de recurso.

Geralmente, o Quadro de Detalhamento da Despesa – QDD é formalizado por Decreto Executivo editado após sanção da Lei Orçamentária Anual.

Por sua vez, a criação do QDD permitiu que a elaboração da lei orçamentária contemplasse as dotações, desta vez, a nível de modalidade de aplicação, conforme disposição contida na Portaria STN/SOF nº 163/01, art. 6º, que assim consigna:

**Art. 6º Na lei orçamentária, a discriminação da despesa, quanto à sua natureza, far-se-á, no mínimo, por categoria econômica, grupo de natureza de despesa e modalidade de aplicação. (Grifo nosso)**

Assim, a discriminação da natureza da despesa deve obedecer à codificação de categoria econômica, grupo de despesa e modalidade de aplicação, ao exemplo de 3.1.90 (categoria econômica de “despesas correntes”, grupo de despesa de “pessoal e encargos sociais” e modalidade de aplicação “aplicações diretas”).

Com essa nova configuração da lei orçamentária, ou seja, **somente quando elaborada a nível de modalidade de aplicação**, a criação de elemento de despesa, por crédito adicional especial, também passou a ter nova interpretação.

Quando se tem lei orçamentária discriminada até o nível de modalidade de aplicação, **a criação de elemento de despesa que implique, também**, em criação de nova categoria econômica, ou de grupo de despesa ou de modalidade de aplicação, dentro do mesmo Projeto/Atividade, deverá estar respaldada por prévia e específica autorização legislativa, por se constituir crédito adicional especial, pois tal despesa não estava prevista na lei de orçamento.

Assim, por esse entendimento, verifica-se que **não se exige prévia e específica autorização legislativa para inserção de elemento de despesa** quando a lei orçamentária contiver suas dotações discriminadas até o nível de modalidade de aplicação e **que não haja modificação/alteração da estrutura da despesa consignada no mesmo Projeto/Atividade fixada na LOA**, qual seja da categoria econômica, grupo de despesa e modalidade de aplicação.



De outra sorte, quando a lei orçamentária for aprovada com a discriminação das dotações a nível de elemento de despesa, qualquer inserção de novo elemento em projeto/atividade/operações especiais deverá estar acompanhada de **prévia e específica autorização legislativa**, por se constituir crédito adicional especial, pois essa despesa não estava prevista na lei de orçamento.

Ressalte-se, que a regular movimentação de créditos orçamentários para fins de reforçar dotações em elementos de despesas legalmente criados deverá obedecer aos regramentos dos créditos adicionais e das alterações do Quadro de Detalhamento da Despesa – QDD, bem como da fonte de financiamento, que deve ser de igual vinculação, conforme estabelece o § único do art. 8º da Lei Complementar nº 101/2000.

Diante do exposto, na hipótese, exclusiva, da Lei Orçamentária contemplar a discriminação da natureza da despesa somente até o nível de modalidade de aplicação, diremos que o decreto de alteração do Quadro de Detalhamento da Despesa – QDD poderá inserir na execução orçamentária novos elementos de despesas, desde que sua criação ocorra dentro da própria unidade orçamentária, mesmo projeto/atividade/operação especial e tenha em comum a categoria econômica, o grupo de natureza da despesa e a modalidade de aplicação fixada na Lei Orçamentária.

Quanto ao segundo questionamento, entende-se que ao realizar a alteração do QDD ou crédito suplementar o Poder Executivo somente poderá remanejar recursos entre as fontes idênticas, conforme disposição contida no § único do art. 8º da Lei Complementar nº 101/2000."

Isto exposto, respondendo objetivamente a consulta, verifica-se, consoante exarado pela área técnica, que **SOMENTE** é possível realizar alteração orçamentária por QDD mediante decreto (Executivo ou Legislativo a depender da situação), se houver atendimento dos seguintes requisitos:

- 1) **a configuração da lei orçamentária tenha sido elaborada a nível de modalidade de aplicação** (quando a lei orçamentária for aprovada com a discriminação das dotações a nível de elemento de despesa, qualquer inserção de novo elemento em projeto/atividade/operações especiais deverá estar acompanhada de prévia e específica autorização legislativa, por se constituir crédito adicional especial, pois essa despesa não estava prevista na lei de orçamento)
- 2) **não haja modificação/alteração da estrutura da despesa consignada no mesmo Projeto/Atividade fixada na LOA, qual seja da categoria econômica, grupo de despesa e modalidade de aplicação; e**



- 3) o Ente Federativo, ao realizar a alteração do QDD, **somente poderá remanejar recursos entre as fontes idênticas**, conforme disposição contida no parágrafo único do art. 8º da Lei Complementar nº 101/2000.

**CONCLUSÃO** – *A síntese possível e necessária*

Não é possível realizar mediante decreto alteração orçamentária por QDD quando a inserção na execução orçamentária de novo elemento de despesa ocorrer em projeto/atividade/operação especial diferente daquele fixado na Lei Orçamentária.

É o parecer, *s.m.j.*

Salvador, 03 de setembro de 2019.

**Karina Menezes Franco**  
Assessora Jurídica  
Auditora de Controle Externo

