



**ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA NO MINISTÉRIO DA CULTURA**

PARECER nº 352/2017/CONJUR-MinC/CGU/AGU
PROCESSO nº 01400.015546/2017-71
INTERESSADO: Secretaria da Cidadania e da Diversidade Cultural
ASSUNTO: 9.2. Termo de Execução Descentralizada

EMENTA: I - Administrativo. Orçamentário. II - Termo de execução descentralizada. Prestação de contas. Não aprovação. Providências III - Descabimento de medidas sancionatórias por parte do órgão descentralizador. Encaminhamento às autoridades disciplinares e de controle competentes, para apuração de responsabilidades e medidas de gestão julgadas cabíveis.

1. Cuidam os presentes autos de consulta da Secretária da Cidadania e da Diversidade Cultural entabulada em despacho sobre o Memorando nº 121/2017/CPCAR/CGPCO/SCDC, que inaugura o processo, versando sobre as providências a serem adotadas em caso de não aprovação das prestações de contas de termos de execução descentralizada - TED.
2. Conforme relatado no documento, há perspectiva de reprovação das prestações de contas de parte dos 38 TEDs, seja por omissão em prestar contas, seja por inexecução de objeto.
3. A consulta envereda pelos seguintes tópicos:
 - encaminhamentos cabíveis em caso de omissão em prestar contas ou inexecução de objeto;
 - necessidade de cobrar devolução de recursos;
 - necessidade de registrar inadimplência;
 - medidas a serem adotadas com relação ao gestor responsável pela unidade descentralizada;
 - necessidade de consignar em relatório de gestão a não consecução dos objetivos da descentralização;
4. É o relatório. Passo à análise.
5. Conforme [Decreto nº 6.170/2007](#), o TED não tem necessariamente natureza de convênio, tampouco de contrato, visto que se resume a instrumento jurídico que formaliza uma operação de crédito orçamentário por meio da qual a execução da despesa pública de uma unidade orçamentária é transferida a outra unidade orçamentária também competente para a ação. Tanto é assim que a operação não é contabilizada como despesa pela unidade descentralizadora, não havendo sequer a emissão de nota de empenho, mas simples movimentação de crédito (destaque ou provisão). Conforme o art. 12-A do referido decreto, mesmo quando a celebração do termo assume contornos análogos a convênio, para execução de ações em regime de mútua colaboração, ainda assim sua natureza jurídica é

de simples delegação de competência: uma delegação qualificada, é claro, visto que estabelecida bilateralmente, por instrumento específico, e agregada de uma destaque ou provisão orçamentária – mas ainda assim, apenas uma delegação de competência.

6. Justamente em virtude desta natureza jurídica, não há que se falar em um regramento próprio para prestação de contas e controle destes instrumentos, tampouco de um regime jurídico sancionatório para o caso de eventuais irregularidades que venham a ocorrer em sua execução. Por se tratar de uma mera operação de crédito decorrente de uma delegação de competência, é de se concluir que o TED não passa de uma transferência de disponibilidade orçamentária e financeira de uma unidade orçamentária para outra, sem modificação de sua categoria de programação, mas tão-somente do órgão ou entidade que executará determinada ação de governo, preservando apenas a responsabilidade da unidade descentralizadora pelo **resultado**, como decorrência de sua responsabilidade pela própria programação financeira, conforme arts. 2º, 3º e 18 do [Decreto nº 825/93](#):

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-á 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. 18. A programação financeira correspondente às dotações descentralizadas, quando decorrentes de termo de convênio ou similar, será da responsabilidade do órgão descentralizador do crédito.

7. Se não há relação de controle entre as partes de um TED, descabe falar em quaisquer medidas sancionatórias por parte da unidade descentralizadora em caso de irregularidades na execução das despesas pertinentes às ações delegadas, simplesmente por uma suposta analogia ao regime jurídico de convênios. Admitir esta possibilidade significaria ignorar a natureza jurídica das descentralizações de crédito e seus instrumentos – os termos de execução descentralizada.

8. Considerando que, ao descentralizar créditos orçamentários e transferir a responsabilidade de execução de ações a outras unidades orçamentárias, as unidades do ministério da cultura preservam apenas a responsabilidade pelo resultado de tais ações, é de se concluir que as únicas providências ao seu alcance, caso não atingidos os resultados previstos, cingem-se ao acionamento dos órgãos de controle e das instâncias disciplinares competentes, com vistas ao controle de gestão e à eventual apuração de responsabilidades.

9. Isto posto, em resposta pontual aos questionamentos formulados pela SCDC, pode-se afirmar que:

9.1. Não há necessidade nem mesmo possibilidade jurídica de registro de inadimplência da unidade descentralizada que tenha apresentado pendência em TED com as unidades deste ministério, tendo em vista a ausência de **despesa** por parte deste ministério sujeita a prestação de contas ou devolução ao erário.

9.2. Pela mesma razão, não há necessidade nem mesmo possibilidade jurídica de devolução de recursos, visto que a operação de descentralização de créditos transfere os recursos para a unidade descentralizada, que passa a ser sua gestora, executando as respectivas despesas por conta própria.

9.3. É necessário que as avaliações negativas de resultados de um TED (inexecução total ou parcial) sejam registradas nos relatórios de gestão do Ministério da Cultura, até mesmo para fins de reorientação das políticas de governo e medidas ulteriores por parte dos órgãos de controle.

9.4. É necessário que a inexecução de objeto, bem como a omissão de prestação de contas, sejam reportadas à autoridade máxima da unidade descentralizada, bem como ao Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União, para fins de eventual apuração de responsabilidades, seja em âmbito disciplinar, civil ou penal.

9.5. A responsabilização do gestor encarregado da execução do TED encontra-se fora do âmbito de competência da unidade descentralizadora, cabendo ao titular da unidade descentralizada ou, quando necessário, à Controladoria-Geral da União.

10. Por fim, em face de todo o exposto e considerando a possível caracterização de um quadro geral de má gestão das descentralizações orçamentárias realizadas no âmbito do Ministério da Cultura, encaminho os presentes autos à Assessoria Especial de Controle Interno do Gabinete do Ministro de Estado da Cultura, para que seja avaliada a necessidade de acompanhamento pela Controladoria-Geral da União.

11. Outrossim, recomenda-se ciência às demais secretarias do ministério do teor do presente parecer, ressaltando que o caráter amplamente discricionário da Administração na realização de descentralizações de crédito não afasta a necessidade de caracterização clara da ação do ministério que se pretende realizar, bem como sua aderência às competências do MinC e a metas específicas do Plano Nacional de Cultura, sendo recomendável grande ponderação de tais requisitos em caso de demandas propostas pelas unidades descentralizadas, uma vez que, a rigor, tais instrumentos são direcionados para atender às necessidades do ministério, e com base em tal premissa devem ser firmados.

Ao AECI, para ciência e providências que julgar cabíveis em face dos §§ 10 e 11 deste parecer, e à SCDC, para ciência e providências pontuais quanto aos fatos informados no Memorando nº 121/2017.

Brasília, 6 de julho de 2017.

(assinado eletronicamente)

OSIRIS VARGAS PELLANDA
Consultor Jurídico



Documento assinado eletronicamente por **Osiris Vargas Pellanda, Consultor Jurídico**, em 06/07/2017, às 15:42, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 30, inciso II, da Portaria nº 26/2016, de 01/04/2016, do Ministério da Cultura, Publicada no Diário Oficial da União de 04/04/2016.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.cultura.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **0336456** e o código CRC **257C4B86**.