



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

PARECER nº 695/2017/CONJUR-MinC/CGU/AGU
PROCESSO nº 01400.031000/2017-68
INTERESSADO: SEINFRA/MINC
ASSUNTO: 9.2. Análise de minuta de Termo de Execução Descentralizada - TED

I - Termo de Execução Descentralizada - TED. II - Necessidade de confirmação da disponibilidade orçamentária. III - Parecer favorável em tese, com recomendações.

1. Por meio do Despacho 0442553/2017, o Diretor do Departamento de Projetos de Infraestrutura Cultural – DEPRO/SEINFRA solicita a esta Consultoria jurídica a análise e manifestação jurídica sobre minuta de Termo de Execução Descentralizada – TED, no valor de R\$ 164.822,24, que se pretende celebrar com o Museu Aeroespacial para a execução do projeto: “Manutenção e conservação dos portões do hangar 01 do Museu Aeroespacial/RJ”.
2. Instruem os autos, entre outros documentos: a minuta de TED (0442537); a Nota Técnica 8/2017 DEPRO-SEINFRA (0435776); e Plano de Trabalho (0443838).
3. É o breve relatório. Passo à análise da consulta, que se dá em cumprimento ao disposto no art. 11, da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993, no art. 7º do Anexo I do Decreto nº 8.837/2016. Ressalto que o exame desta Consultoria Jurídica se restringe aos aspectos jurídico-legais, afastando-se do seu âmbito de competência institucional considerações de ordem técnica e de matérias que importem em critérios essencialmente ditados pela conveniência e oportunidade administrativas, quanto à celebração do instrumento em apreço. A esse respeito, conforme o enunciado da Boa Prática Consultiva - BPC nº 07, do Manual de Boas Práticas Consultivas da CGU/AGU, "o Órgão Consultivo não deve emitir manifestações conclusivas sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade".
4. A consulta submetida a esta Consultoria diz respeito a minuta de TED a ser celebrado com o Museu Aeroespacial, tendo por objeto a “Manutenção e conservação dos portões do hangar 01 do Museu Aeroespacial/RJ”.
5. Ressalto que o mérito do ajuste (critérios de conveniência e oportunidade) bem como a adequação da proposta às atribuições deste Ministério, devem ser atestados pelo órgão competente, não cabendo a esta Consultoria imiscuir-se em tal seara. Nesse sentido, **a DEPRO/SEINFRA, por meio da Nota Técnica 8/2017 DEPRO-SEINFRA (0435776), apresentou suas justificativas de natureza**

técnica que lastreiam a decisão administrativa pela celebração do Termo de Execução Descentralizada em análise, sob o ponto de vista deste Ministério, bem como a natureza cultural da proposta. No entanto, indicou ressalvas quanto ao Plano de Trabalho, que deverão ser saneadas previamente à celebração do instrumento.

6. No que diz respeito aos aspectos jurídicos da avença, observo inicialmente que a proposta em tela guarda consonância com o art. 216-A, da Constituição Federal (incluído pela Emenda Constitucional nº 71, de 2012), que trata do Sistema Nacional de Cultura, estabelecendo como princípios deste, entre outros, “a cooperação entre os entes federados, os agentes públicos e privados atuantes na área cultural” e “a descentralização articulada e pactuada da gestão, dos recursos e das ações” (CF/88, art. 216-A, § 1º, incisos IV e XI).

7. Entre as disposições infraconstitucionais, o artigo 116, § 1º, da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, permite a celebração de convênios, acordos e ajustes pelos órgãos e entidades da Administração, com o fim de desenvolver ações de mútuo interesse, atendidas as exigências previstas em seus incisos.

8. O art. 8º, caput, da Lei nº 13.408/2016 (LDO 2017), estabelece que “todo e qualquer crédito orçamentário deve ser consignado diretamente à unidade orçamentária à qual pertencem as ações correspondentes, vedando-se a consignação de crédito a título de transferência a outras unidades orçamentárias integrantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social”. No entanto, o § 1º do mesmo artigo prevê que a descentralização de créditos orçamentários para execução de ações pertencentes à unidade orçamentária descentralizadora não caracteriza infringência ao disposto no caput do referido artigo, nem à vedação contida no inciso VI do art. 167 da Constituição Federal.

9. O Decreto nº 6.170/2007 regulamenta os termos de execução descentralizada. Com as modificações inseridas pelo Decreto nº 8.180/2013, o Termo de Execução Descentralizada define-se como “*o instrumento por meio do qual é ajustada a descentralização de crédito entre órgãos e/ou entidades integrantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, para execução de ações de interesse da unidade orçamentária descentralizadora e consecução do objeto previsto no programa de trabalho, respeitada fielmente a classificação funcional programática*”.

10. Vale transcrever trechos dos artigos 1º, § 1º, III, art. 2º, III, art. 12-A, e 12-B do Decreto nº 6.170/2007 (todos com redação dada pelo Decreto nº 8.180, de 2013), que trazem algumas regras sobre o uso desse instrumento:

Art. 1º Este Decreto regulamenta os convênios, contratos de repasse e termos de execução descentralizada celebrados pelos órgãos e entidades da administração pública federal com órgãos ou entidades públicas ou privadas sem fins lucrativos, para a execução de programas, projetos e atividades que envolvam a transferência de recursos ou a descentralização de créditos oriundos dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União.

§ 1º Para os efeitos deste Decreto, considera-se:

(...)

III- termo de execução descentralizada instrumento por meio do qual é ajustada a descentralização de crédito entre órgãos e/ou entidades integrantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, para execução de ações de interesse da unidade orçamentária descentralizadora e consecução do objeto previsto no programa de trabalho, respeitada fielmente a classificação funcional programática. (...)

Art. 12-A. A celebração de termo de execução descentralizada atenderá à execução da descrição da ação orçamentária prevista no programa de trabalho e poderá ter as seguintes finalidades:

I - execução de programas, projetos e atividades de interesse recíproco, em regime de mútua colaboração;

II - realização de atividades específicas pela unidade descentralizada em benefício da unidade descentralizadora dos recursos;

III - execução de ações que se encontram organizadas em sistema e que são coordenadas e supervisionadas por um órgão central; ou

IV - ressarcimento de despesas.

§ 1º A celebração de termo de execução descentralizada nas hipóteses dos incisos I a III do caput configura delegação de competência para a unidade descentralizada promover a execução de programas, atividades ou ações previstas no orçamento da unidade descentralizadora.

Art. 12-B. O termo de execução descentralizada observará o disposto no Decreto nº 825, de 28 de maio de 1993, e sua aplicação poderá ser disciplinada suplementarmente pelo ato conjunto previsto no art. 18.

11. Nesse sentido, a SEINFRA, em sua Nota Técnica 8/2017 DEPRO-SEINFRA (0435776), justifica que "*interessa ao Ministério da Cultura, a atividade desempenhada nessa edificação, isto é, o uso como Museu Aeroespacial que possui importante acervo histórico. Bem sabido, a promoção do direito à memória por meio dos museus, arquivos e coleções encontra abrigo neste Ministério da Cultura. Dessa forma, pode-se considerar como sendo um projeto de interesse recíproco a ser executado em regime de mútua colaboração (art 12-A, I, Decreto nº. 6.170/2007)*". Infere, ainda, a referida Nota Técnica que "o Ministério da Cultura participa ativamente da promoção do direito à memória por meio dos museus, arquivos e coleções, tendo conseqüentemente interesse em ver protegido o patrimônio cultural museal da Aeronáutica Brasileira, sendo para tanto necessário que a edificação do museu esteja em bom estado de conservação e de segurança".

12. Assim, uma vez comprovado o interesse desse Ministério no ajuste, **recomendo que sejam juntadas aos autos manifestações técnica e jurídica da contraparte, a fim de atestar a consonância com os dispositivos do Decreto n. 6.170/2007 e com a legislação específica que rege as atividades do órgão/entidade proponente.**

13. Destaco que foi expedida, em ato conjunto dos Ministérios do Planejamento, Orçamento e Gestão, da Fazenda e da Controladoria-Geral da União, a Portaria Conjunta MPOG/MF/CGU nº 8, de 07/11/12, por meio da qual foi aprovada a minuta-padrão de termo de cooperação para descentralização de crédito, a fim de orientar os órgãos e as entidades envolvidas na celebração deste instrumento e na realização da descentralização de créditos.

14. Vale mencionar, ainda, que a Portaria Conjunta MPOG/MF/CGU nº 8, de 07/11/12, no preâmbulo, consignou que "*a existência de um instrumento de Termo de Cooperação para Descentralização de Crédito padronizado e simplificado, adotado institucionalmente, dispensa nova análise jurídica pelos diversos órgãos jurídicos das unidades descentralizadoras e descentralizadas, gerando economia processual e agilidade na sua utilização*". Do mesmo modo, a Portaria afirma que "*a descentralização de crédito é assunto de natureza estritamente orçamentária*".

15. Portanto, desde a edição da Portaria Conjunta nº 8/2012, consideramos que a análise jurídica dos instrumentos de descentralização orçamentária pode ser dispensada, desde que o Órgão Gestor adote o modelo padronizado e simplificado de Termo de Execução Descentralizada para realizar a descentralização de créditos, de forma a atender aos princípios da eficiência, economicidade e transparência e perseguir o aperfeiçoamento do funcionamento da administração pública.

16. No âmbito do Ministério da Cultura, a Portaria/MinC nº 23, de 13/03/2014 (que altera dispositivos da Portaria/MinC nº 110, de 21/11/2011), em seu Anexo, estabeleceu o novo modelo de Termo de Execução Descentralizada a ser utilizado no âmbito deste Ministério quando da descentralização de créditos entre órgãos e/ou entidades integrantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União. Com efeito, **obervo que a minuta juntada aos autos segue, em linhas gerais, o modelo constante da Portaria/MinC nº 23, de 13/03/2014.**

17. Quanto à autoridade representante do Museu Aeroespacial (que integra o Instituto Histórico-Cultural da Aeronáutica, o qual, por sua vez, é unidade administrativa do Comando da Aeronáutica, de acordo com o Decreto nº 92.858, de 27 de Junho de 1986), **como não foi juntado aos autos o estatuto ou ato que institui o órgão/entidade proponente, tampouco o ato de nomeação de seu representante e respectivas competências, recomendo à SEINFRA que certifique-se sobre a autoridade competente para celebrar o ajuste previamente à assinatura deste, juntando aos autos os documentos correspondentes.**

18. Quanto ao Plano de Trabalho, observo que a Nota Técnica 8/2017 DEPRO-SEINFRA (0435776) indicou uma série de ajustes necessários sobre o documento juntado aos autos, que aparentemente ainda não foram implementados, tendo em vista que não houve manifestação conclusiva posterior. Vale ressaltar que **alguns dos ajustes recomendados pelos SEINFRA repercutirão diretamente em informações que constam da minuta de TED.** Portanto, **recomendo que, previamente à celebração do ajuste, a SEINFRA providencie, junto à contraparte, o Plano de Trabalho devidamente ajustado, e que se manifeste conclusivamente sobre este, alterando a minuta de TED de acordo com o Plano de Trabalho aprovado.**

19. Ressalto, por oportuno, que o Museu Aeroespacial (assim como os órgãos/entidades a que está vinculado) submete-se às leis de contratação que regem a administração pública federal, e está obrigado a incluir em sua Prestação de Contas Anual os recursos e as atividades objeto do presente Termo de Execução Descentralizada.

20. Ressalto que a **disponibilidade orçamentária** para atender às despesas decorrentes da celebração do TED deverá ser confirmada previamente à assinatura do instrumento, considerando o disposto nos art. 60 e 61 da Lei nº 4.320/1964, que “estatuí Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal”.

21. Observo, ainda, que, de acordo com o art. 1º, § único, da Portaria Conjunta MPOG/MF/CGU nº 8, de 07/11/12, **o TED deverá ser registrado no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal - SIAFI**, quando da descentralização do crédito.

22. Por fim, **recomendo atenção ao exposto no Parecer nº 352/2017/CONJUR-MinC/CGU/AGU (0336456) e no Parecer n. 550/2017/CONJUR-MINC/CGU/AGU (0397746), que contêm orientações relevantes sobre a execução dos Termos de Execução Descentralizada, bem como no Parecer nº 057/2014/DECOR/CGU/AGU (que consta no SEI 0059397)**, aprovado pelo Advogado-Geral da União, em 15 de maio de 2015.

23. Assim, uma vez observadas as recomendações indicadas, concluo que não se vislumbram óbices à celebração do Termo de Execução Descentralizada em tela, desde que atendidas as recomendações exaradas neste documento.

Isto posto, conforme permite a Portaria/CONJUR/MINC n. 2, de 29/04/2011, encaminho os autos à **SEINFRA/MinC**, para as providências cabíveis.

Brasília, 6 de dezembro de 2017.

DANIELA GUIMARÃES GOULART
Advogada da União
Coordenadora-Geral Jurídica de Convênios e Parcerias



Documento assinado eletronicamente por **Daniela Guimarães Goulart, Coordenadora-Geral Jurídica de Convênios e Parcerias**, em 06/12/2017, às 17:25, 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 **0449059** e o código CRC **6EC8EE5A**.
