



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

PARECER nº 771/2017/CONJUR-MinC/CGU/AGU
PROCESSO nº 01400.034918/2017-69
INTERESSADO: Secretaria de Fomento e Incentivo à Cultura - SEFIC
ASSUNTO: Consulta a respeito de particularidades em celebração de Termo de Execução Descentralizada - TED's com unidades vinculadas ao MinC para execução de Emendas Parlamentares

I - Consulta a respeito de particularidades em celebração de Termo de Execução Descentralizada - TED's com unidades vinculadas ao MinC para execução de Emendas Parlamentares; e

II - A mera celebração de um convênio pela instituição descentralizada não cumpri a obrigação estabelecida, no sentido de apresentar relatório físico-financeiro informando os resultados alcançados acerca das metas físicas previstas no Plano de Trabalho pactuado e da execução orçamentária e financeira resumida dos recursos na forma da descentralização.

Sra. Coordenadora-Geral da CGJCP,

I. RELATÓRIO.

1. Trata-se de consulta da Secretaria de Fomento e Incentivo à Cultura - SEFIC/MinC a respeito de particularidades em celebração a Termo de Execução Descentralizada - TED's com unidades vinculadas ao MinC para execução de Emendas Parlamentares.
2. A Secretaria de Fomento e Incentivo à Cultura - SEFIC/MinC, por meio da Nota Técnica nº 30/2017 (0458264), encaminhou a consulta à Conjur/MinC, por meio da qual apresentou os questionamentos que agora se analisa.
3. Vale transcrever excertos da Nota Técnica nº 30/2017, para detalhar os questionamentos que ora são submetidos à análise da Conjur/MinC, *ipsis litteris*:

pergunta-se: é possível concluir que a descentralização do recurso quando oriunda de emenda parlamentar e destinada a entidades vinculadas ao MinC esgota a finalidade da realização do TED quando a vinculada celebra os convênios aos quais se destinam as Emendas?.

4. É o relatório. Passo à análise da matéria, ressaltando que esta se dá em cumprimento ao disposto no art. 11, da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993, e no art. 7º do Anexo I do Decreto nº 8.837/2016, abstraídas as questões de ordem técnica, financeira e vernacular, ou ainda aspectos de conveniência e oportunidade, alheios à missão deste órgão. Ressalto, ainda, que a presente manifestação apresenta natureza meramente opinativa e, por tal motivo, as orientações apresentadas não se tornam vinculantes para o gestor público, o qual pode, de forma justificada, adotar orientação

contrária ou diversa daquela emanada por esta Consultoria Jurídica. De acordo com o Enunciado n. 7 do Manual de Boas Práticas Consultivas – BCP/AGU “a prevalência do aspecto técnico ou a presença de juízo discricionário determinam a competência e a responsabilidade da autoridade administrativa pela prática do ato”.

II. FUNDAMENTAÇÃO.

5. Inicialmente, registra-se que a manifestação da CONJUR, *in casu*, cinge-se à análise dos aspectos de constitucionalidade e legalidade da proposição apresentada e da manifestação dos órgãos técnicos desta Pasta ministerial, à luz da legislação vigente, não cabendo, portanto, a este órgão jurídico adentrar em aspectos relativos à conveniência e à oportunidade da prática da proposta, que estão reservados à esfera discricionária do administrador público legalmente competente, tampouco examinar questões de natureza eminentemente técnica, administrativa e/ou financeira.

6. A consulta submetida à Conjur/MinC solicita esclarecimentos a respeito de particularidades em celebração de Termo de Execução Descentralizada - TED's com unidades vinculadas ao MinC para execução de Emendas Parlamentares.

7. A SEFIC, por meio da Nota Técnica nº 30/2017, discorreu a respeito do questionamento apresentado, nos seguintes termos:

SUMÁRIO EXECUTIVO

Trata-se de TED's celebrados entre o MinC e suas entidades vinculadas a fim de repassar recursos oriundos de Emendas Parlamentares.

A modalidade de TED que motiva esta consulta corresponde à maior parte das descentralizações hoje operadas pela SEFIC/MinC. Dos 42 instrumentos firmados entre 2014 e 2016 pela Secretaria, 40 projetos foram formalizados com vinculadas, do mesmo modo, das 22 emendas parlamentares alocadas no FNC em 2017, 21 serão destinadas a tais entidades.

Ao celebrar instrumentos de descentralização com entidades vinculadas ao MinC, com recursos oriundos de emendas parlamentares, o que se objetiva é a redistribuição de projetos de acordo com as atribuições que cada uma destas unidades possui dentro do Sistema MinC, considerada a classificação funcional programática de cada proposta.

Um indício de que a tipicidade da operação em questionamento não é suficientemente bem delimitada pela legislação vigente é que a questão já foi matéria de consulta à CONJUR/MinC. Em resposta a questionamento da SGE/MinC quanto à “*possibilidade de descentralização de recursos do MinC para suas entidades vinculadas, por meio de TED, para a execução de emendas parlamentares*” (Memorando SEI nº 56/2017_0382548) o tema foi apreciado por meio do parecer nº 550/2017 CONJUR-MinC, nos seguintes termos:

“Desde de que as dotações descentralizadas sejam empregadas obrigatoriamente e de forma integral na consecução do objeto previsto pelo programa de trabalho pertinente, respeitando-se fielmente a classificação funcional programática, não existe óbice que o recurso a ser descentralizado seja decorrente de emendas parlamentares”.

De modo a materializar os fatos que dão causa aos questionamentos que serão apresentados, utiliza-se a título de exemplo de dois processos que se encontram na fase de prestação de contas, e serão descritos na sequência.

(...)

QUESTIONAMENTOS

Como os procedimentos e legislação associados à execução de TED's não estão suficientemente estabelecidos no âmbito do Governo Federal, tem-se verificado situações em que não há segurança para que se compreenda as finalidades dispostas no artigo 12-A do Decreto nº 8180/2013 contemplando taxativamente casos como os que ora se apresenta. Em decorrência dessa dificuldade, passa-se aos seguintes questionamentos:

Considerando que a emenda parlamentar acaba por orientar a destinação do recurso para as vinculadas de acordo a natureza dos seus objetos em relação à distribuição das funções programáticas dentre as unidades do Sistema MinC; e **considerando** que essa orientação leva o Ministério, em si, a atuar tão somente como repassador do recurso por meio da descentralização, pergunta-se: é possível concluir que a descentralização do recurso quando oriunda de emenda

parlamentar e destinada a entidades vinculadas ao MinC esgota a finalidade da realização do TED quando a vinculada celebra os convênios aos quais se destinam as Emendas?

Nos TEDs tomados como exemplos verifica-se uma descrição do “Objeto” que coincide com o “Objeto” do Convênio que foi celebrado posteriormente. É possível se falar que a imprecisão nos termos do TED não altera sua finalidade precípua de possibilitar a celebração de convênios a partir dos recursos oriundos da Emenda Parlamentar?

8. Com relação aos critérios de conveniência e oportunidade, considera-se que o mérito dos Termos de Execução Descentralizada sob análise foram atestados pela área competente deste Ministério, por meio de análises técnicas específicas, não cabendo a esta Consultoria imiscuir-se em tal seara.

9. Por ser importante para o deslinde da questão, analisar-se-á o Termo de Execução Descentralizada como instrumento para repasse de recursos.

10. O art. 1º, § 1º, III, do Decreto 6.170/2007, com as alterações introduzidas pelo Dec. 8.180/2013, definiu o termo de execução descentralizada 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”*.

11. 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.

12. Por colaborar com a resolução da questão, transcrevem-se excertos da Portaria MinC nº 23, 13 de março de 2014, *ipsis litteris*:

PORTARIA Nº - 23, DE 13 DE MARÇO DE 2014

Altera dispositivos da Portaria nº 110, de 21 de novembro de 2011, do Ministério da Cultura.

A MINISTRA DE ESTADO DA CULTURA, no uso da competência que lhe confere o inciso II do parágrafo único do art. 87 da Constituição, e tendo em vista o disposto no Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007, e na Portaria Interministerial nº 507, de 24 de novembro de 2011, resolve:

Art. 1º A Portaria nº 110, de 21 de novembro de 2011, do Ministério da Cultura, passa a vigorar com as seguintes alterações:

"Art. 1º A descentralização de créditos orçamentários constantes do orçamento do Ministério da Cultura e do Fundo Nacional de Cultura - FNC para outros órgãos e entidades da Administração Pública Federal, integrantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, condicionar-se-á à apresentação prévia, pelo órgão ou entidade proponente, do Termo de Execução Descentralizada, na forma do Anexo desta Portaria. (NR)

Art. 2º O repasse dos recursos financeiros será realizado de acordo com o cronograma de desembolso previsto no Termo de Execução Descentralizada. (NR)

.....

Art. 5º

Parágrafo único. A título informativo, os órgãos ou entidades beneficiários dos recursos, encaminharão ao órgão repassador, no prazo de 60 (sessenta) dias após o fim da vigência do Termo, relatório físico-financeiro informando os resultados alcançados acerca das metas físicas previstas no Plano de Trabalho pactuado e da execução orçamentária e financeira resumida dos recursos na forma da descentralização. (NR)*

Art. 2º O Anexo à Portaria nº 110, de 2011, passa a vigorar na forma do Anexo à presente Portaria.

13. Por sua vez, os Secretários-Executivos dos Ministérios do Planejamento, Orçamento e Gestão, da Fazenda e da Controladoria- Geral da União, editaram a Portaria Conjunta nº 8, de 7 de novembro de 2012, que dentre os sete (07) “considerandos” lançados na referida Portaria 08/2012, manifestaram o entendimento segundo o qual *“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.

14. Por ser importante para o deslinde da questão, transcrevem-se excertos da Portaria Conjunta nº 8, de 7 de novembro de 2012, *ipsis litteris*:

CONSIDERANDO 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; resolvem:

Art. 1º Aprovar a minuta-padrão de Termo de Cooperação para Descentralização de Crédito, conforme Anexo desta Portaria, a fim de orientar os órgãos e entidades envolvidos na celebração deste instrumento e na realização de descentralização de créditos.

Parágrafo único. O Termo de Cooperação de que trata o caput deverá ser registrado no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal - SIAFI, quando da descentralização do crédito.

15. Desde a edição da Portaria Conjunta nº 8/2012, consideramos não ser necessária a análise jurídica dos instrumentos de descentralização orçamentária (salvo se houver dúvida jurídica específica), bastando 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. Tal dispensa, todavia, deve ser interpretada à luz do Parecer nº 057/2014/DECOR/CGU/AGU (que consta no SEI 0059397), aprovado pelo Advogado-Geral da União em 15 de maio de 2015.

16. **Nesse sentido, pode-se asseverar que, celebrado o Termo de Execução Descentralizado - TED, conforme modelo previamente definido, os recursos podem ser repassados para instituição descentralizada.**

17. **Vale destacar que os recursos, após serem repassados, serão geridos e executados pela instituição descentralizada, que assumirá a integralidade da gestão e prestação de contas, em relação aos recursos recebidos.**

18. **Nessa senda, conforme consta nos modelos de TED's celebrados no âmbito do MinC, a instituição descentralizada tem a obrigação de, "a título informativo" encaminhar "ao órgão repassador, no prazo de 60 (sessenta) dias após o fim da vigência do Termo, relatório físico-financeiro informando os resultados alcançados acerca das metas físicas previstas no Plano de Trabalho pactuado e da execução orçamentária e financeira resumida dos recursos na forma da descentralização". Evidentemente, os resultados pretendidos no âmbito do TED devem ser coerentes com o objeto da emenda parlamentar recebida pelo Ministério, que deu origem à descentralização".**

19. **Sendo assim, salvo outro juízo, a mera celebração de um convênio pela instituição descentralizada não é suficiente para demonstrar o alcance dos resultados pretendidos (indicados na emenda parlamentar), ou seja, "os resultados alcançados acerca das metas físicas previstas no Plano de Trabalho pactuado e da execução orçamentária e financeira resumida dos recursos na forma da descentralização.**

20. Por fim, reitera-se que compete a instituição descentralizada executar e prestar contas dos recursos recebidos, respondendo por estes perante os órgãos de controle.

III. CONCLUSÃO.

21. **Ante o exposto, esse Órgão de Assessoramento Jurídico da AGU considera que, em regra, a mera celebração de um convênio pela instituição descentralizada não é suficiente para demonstrar os resultados pretendidos acerca das metas físicas previstas no Plano de Trabalho pactuado e da execução orçamentária e financeira resumida dos recursos na forma da descentralização.**

22. É o parecer, que submeto à apreciação da Coordenadora-Geral da CGJCP, para posterior encaminhamento ao Departamento da Diversidade Cultural - DEDIC/SCDC/MinC.

Brasília, 27 de dezembro de 2017.

(assinado eletronicamente)

Alessandro Rodrigues Gomes da Silva
Advogado da União



Documento assinado eletronicamente por **Alessandro Rodrigues Gomes da Silva, Advogado(a) da União**, em 29/12/2017, às 12:11, 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 **0467655** e o código CRC **45410294**.