



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DA CULTURA
COORDENAÇÃO-GERAL JURÍDICA DE CONVÊNIOS E PARCERIAS
ESPLANADA DOS MINISTÉRIOS BLOCO B, 3º ANDAR

PARECER n. 00225/2018/CONJUR-MINC/CGU/AGU

NUP: 01400.061961/2015-35

INTERESSADA: SECRETARIA DA CIDADANIA E DA DIVERSIDADE CULTURAL - SCDC/MinC.

ASSUNTOS: TERMO DE EXECUÇÃO DESCENTRALIZADA

I - Administrativo. Orçamentário;

II - Termo de execução descentralizada. Não efetivação da descentralização a tempo e a modo. Vigência expirada. Legislação de regência. Formalização do encerramento;

III - O implemento do prazo é forma de extinção do Instrumento. Não efetivada a descentralização, por atrasos e por inexistência de ajustes orçamentários requeridos no arcabouço do plano de trabalho, recomendamos, nos termos do Parecer nº 352/2017/CONJUR-MinC/CGU/AGU, o acionamento de instâncias disciplinares competentes.

Senhora Coordenadora Geral,

1. A Senhora Secretária da Cidadania e da Diversidade Cultural – SCDC/MinC, em despacho firmado ao final da Nota Técnica nº 11/2018, [SEI nº 0551103](#), solicita deste Consultivo orientação, em como proceder, para formalizar o encerramento do TED firmada entre esta Pasta e Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Triângulo Mineiro.

I - Relatório

2. Com a Nota Técnica nº 11/2018, a CGCED/DEDIC/SCDC, noticia a competência da SCDC/MinC para articular com o Ministério da Educação a integração de políticas públicas de cultura e de educação, o que levou a ser firmado, entre essas Pastas, o segundo Acordo de Cooperação Técnica, em maio de 2016, a fim de concretizar a convergência entre os Planos Nacionais de Cultura e Educação.

3. Declina que, atento a esse contexto, foi criado o Programa Mais Cultura nas Universidades por intermédio da Portaria Interministerial MEC e MinC nº 18/2013. Entre as ações previstas nessa portaria cita o Edital Mais Cultural nas Universidades, objetivando o fomento de criação e implantação de planos de culturas na IFES e IF's de Educação Profissional, Científica e Tecnológica.

4. Para a realização dessa ação, e diante de inércia do MEC, suscita que este Ministério disponibilizou, via FNC, orçamento para amparar a formalização de TED's para as instituições federais de educação selecionadas via o edital de que acima se fala.

5. Dentre os Termos, nomina, nestes autos, aquele firmado como Instituto Federal do Amapá - IFAP, que teve seu prazo de vigência expirado "...sem que tenham sido repassados recursos que possibilitassem o cumprimento do objeto...".

6. Ao argumento de que, nestes autos, "...não consta...documento de encerramento do processo...", concluiu, a Nota Técnica, da forma seguinte:

Em razão das lacunas processuais acima expostas, no que tange ao encerramento do Termo de Execução Descentralizada, e tendo em vista que a vigência do instrumento descrito encontra-se expirada, sugerimos consulta à Consultoria Jurídica deste Ministério sobre a possibilidade de encerramento do processo detalhado nesta, com base em parâmetros legais a serem especificados, bem como sobre o tipo de documento que deverá formalizar esse eventual rompimento do compromisso firmado com o Instituto Federal do Amapá (IFAP).

7. Esse é o relato do necessário.

II - Fundamentação Jurídica

8. Preliminarmente, ressaltamos que o exame por esta Consultoria Jurídica se dá em cumprimento ao disposto no art. 11, da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993, abstraídas as questões de ordem técnica, financeira e vernacular, ou ainda aspectos de conveniência e oportunidade, alheios à missão deste órgão.

9. Pois bem. Conforme acima relatado o Termo de Execução Descentralizada firmado entre este Ministério e o Instituto Federal do Amapá - IFPA, teve sua vigência expirada. E mais, não existiu, efetivamente, qualquer transferência de recurso que possibilitasse o cumprimento do objeto.

10. Acerca da natureza jurídica deste Instrumento, isto é, Termo de Execução Descentralizada, este Consultivo, nos moldes do Parecer nº 352/2017/CONJUR-MinC/CGU/AGU, assim se posicionou:

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 um destaque ou provisão orçamentária – mas ainda assim, apenas uma delegação de competência.

6..... 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.**

(o negrito não consta do original)

11. Como se observa, já foi sustentado por este Consultivo que Termo de Execução Descentralizada “...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...” e que esta Pasta tem como diligência remanescente, e caso não atingidos os resultados previstos: acionar os “...órgãos de controle e das instâncias disciplinares competentes, com vistas ao controle de gestão e à eventual apuração de responsabilidades.”

12. Voltando aos questionamentos específicos constantes destes atos, temos que informar que os “parâmetros legais” para a formalização do encerramento do termo encontram-se registrados no preâmbulo do Termo de Execução Descentralizada, *verbis*:

O presente termo e as ações necessárias à sua execução, se sujeitam à legislação em vigor e, em especial, ao disposto na Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, no Decreto nº 6.170, de 25 de junho de 2007, na Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 507/2011, de 24 de novembro de 2011, e na Portaria Conjunta MP/MF/CGU nº 8, de 7 de novembro de 2012.

13. Essa, portanto, a legislação que rege o instrumento e, inclusive, a formalização de seu encerramento.

14. No caso, o Termo chegou ao fim sem a efetiva transferência dos recursos. O implemento do prazo, o fim da vigência do instrumento, é o fundamento de sua extinção. Não podemos formalizar o que já está devidamente formalizado. De qualquer sorte, a área técnica poderá, caso queira, registrar em ato processual próprio, tal ocorrência.

15. Por outro lado, se chegou a fim sem sequer ter sido operacionalizada a efetiva descentralização, a tempo e modo, resta sugerir, de acordo com o que já opinado por este Consultivo, que seja apurada eventual responsabilidades diante da notícia de que restou impossível o repasse da 2º parcela ao IFAP:

...porque a despesa prevista era de capital e toda a disponibilidade da SCDC no final de 2016 foi descentralizada em custeio. A solicitação de alteração de natureza de despesas e emissão de nota de crédito foi recebida pela Coordenação de Execução Orçamentária às 21:06 horas do dia 02/12/2016, mas o sistema encerrou-se às 22:30 daquele dia, sem que tivesse sido possível efetuar a alteração da natureza da despesa.

16. Talvez seja essa também a razão pela qual o Instituto tenha empenhado, no exercício de 2015, apenas e aproximadamente 20% do valor recebido relativo à primeira parcela, posteriormente devolvido a esta Pasta.

III - Conclusão

17. É de se concluir, portanto, que não existe lacuna legal para se formalizar o encerramento do termo, uma vez que o preâmbulo desse instrumento indica toda a legislação de regência. Ademais, no caso, o Termo de que acima se fala restou formalmente encerrado diante da implementação do termo final de sua vigência. Por outro lado, e de acordo com o posicionamento deste Consultivo mediante o Parecer nº 352/2017/CONJUR-MinC/CGU/AGU, é recomendável o acionamento das instâncias disciplinares competentes objetivando apurar eventuais responsabilidades diante das notícias declinadas nos itens 14 e 15 deste Parecer.

18. Por derradeiro recomendamos a remessa destes autos à SCDC/MinC, para as demais providências julgadas necessárias

À consideração superior.

Brasília/DF, 02 de maio de 2018.

JOSÉ SOLINO NETO
Advogado da União
CONJUR-MINC

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 01400061961201535 e da chave de acesso 4a7764d5

Documento assinado eletronicamente por JOSE SOLINO NETO, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 129592614 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): JOSE SOLINO NETO. Data e Hora: 04-05-2018 11:00. Número de Série: 13569554. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv4.
