



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. 00252/2018/CONJUR-MINC/CGU/AGU

NUP: 01400.062359/2015-15

INTERESSADOS: DEPARTAMENTO DE ESTRATÉGIA PRODUTIVA/DEP/MINC.

ASSUNTOS: TERMO DE EXECUÇÃO DESCENTRALIZADA. ENCERRAMENTO.

I - Administrativo. Orçamentário;

II - Termo de execução descentralizada. Descentralização efetivada. Vigência expirada. Legislação de regência. Formalização do encerramento;

III - O implemento do prazo é forma de extinção do Instrumento. Se efetivada a totalidade da descentralização, resta como atividade remanescente, oficiar o Instituto para que, se não o fez, apresente, a título informativo, dados dos resultados alcançados e, de forma resumida, da execução financeira. Caso contrário, 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 do Memorando nº 14/2018/CGCED/DEDIC/SCDC, SEI nº 0560836, solicita deste Consultivo orientação, em como proceder, para formalizar o encerramento do TED firmado entre esta Pasta e a Universidade de Brasília.

I - Relatório

2. Com o Memorando nº 14/2018, 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. Atento a esse contexto, declina, foi criado, no âmbito desta Pasta, por intermédio da Portaria MinC nº 37/2016, o Programa Nacional de Formação Artística e Cultural, tendo por fundamento o fortalecimento de práticas artísticas e culturais no ambiente das fundações e autarquias federais de Educação. Para a realização dessa ação foram formalizados vários Termos de Execução Descentralizada com esses institutos.

4. Declina que, no decorrer da execução dessas transferências, que estavam no aguardo de emissão de Nota de Crédito, a estrutura do MinC foi alterada, no que restou à Coordenação-Geral de Cultura e Educação da SCDC a competência para tratar do passivo de alguns desses termos já com a vigência expirada.

5. Dentre os Termos, nomina, nestes autos, aquele firmado como Universidade de Brasília - UnB, para a realização do “...Projeto de Integração Universidade & Escola: Estudos e Desenvolvimento de Material

Instrucional para Formação Continuada de Professores/as de Artes do Centro-Oeste, cuja vigência expirou em 23/10/2017.”. **No caso dessa Fundação, o Termo chegou ao fim com transferência parcial**, segundo informa o memorando SEI nº 14/2018/CGCED/DEDIC/SCDC e o Despacho CGEXE/SPOA/SE nº 0551935/2018, *verbis*:

(...) informo que foram tomadas as seguintes providências:

- a) **foram descentralizados recursos orçamentários em 2015 no valor de R\$ 1.388.500,00** (2015NC000022 e 2015NC000029);
- b) houve o registro do valor de R\$ 2.000.000,00 na conta RP AUTORIZADO POR DESTAQUE - INSCRIÇÃO (2015NL000044);
- c) apenas foram empenhados pela FBN o valor de R\$ 1.388.500,00 (2015NE000416 e 2015NE000458);
- d) apesar de solicitado/autorizado, **não foram descentralizados o recurso orçamentário no valor de R\$ 611.500,00 para o exercício de 2016, e nem foi repassado nenhum recurso financeiro à FBN**mda totalidade dos recursos. E, se não transferidos, a tempo e a modo, quais os motivos.

6. Ao argumento de existência de “..lacuna processual..” para a formalização do encerramento do Termo, que já se encontra expirada, concluiu, o Memorando, solicitando:

...consulta à Consultoria Jurídica deste Ministério sobre a possibilidade de encerramento do referido processo, 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 a Universidade de Brasília - UnB.

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 a Universidade de Brasília - UnB, teve sua vigência expirada. E mais, no caso, não foi relatado se, efetivamente, a totalidade dos recursos foi transferida. Se não transferida, também não temos relatado quais os motivos pelos quais isso ocorreu.

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 autos, 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. 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, uma vez que estamos diante de um ajuste por prazo e o implemento desse é forma natural de extinção. De qualquer sorte, a área técnica poderá, caso queira, registrar em ato processual próprio, tal ocorrência.

15. No caso, o Termo chegou ao fim **sem** a efetiva transferência dos recursos, o que impõe esta Pasta, como atividade remanescente, acionar as instâncias competentes para apurar eventuais responsabilidades, conforme recomendado pelo Parecer nº 352/2017/CONJUR-MinC/CGU/AGU, acima transcrito.

16. Todavia, como existiu parcial transferência de recursos, resta a esta Pasta, conforme expresso na cláusula que trata da prestação de contas do Termo de Execução Descentralizada, apenas oficialiar a Universidade, se esse ainda não o fez, para que:

A título informativo, os órgãos ou entidades beneficiárias 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 descentralizada.

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.

18. Por outro lado, **no caso**, diante do descumprimento do Termo, isto é, a não formalização total da transferência, acionar as instâncias competentes para apurar eventuais responsabilidades, bem como, caso queira, registrar a extinção do ajuste conforme acima declinado. Deverá, ainda, caso não tenha diligenciado, oficialiar a Universidade para que apresente a título informativo: "...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 descentralizada.", relativo à parcela transferida.

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

À consideração superior.

Brasília/DF, 11 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) 01400062359201515 e da chave de acesso 75295d1b

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 132082243 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): JOSE SOLINO NETO. Data e Hora: 14-05-2018 14:52. Número de Série: 13569554. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv4.
