



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL  
DEPARTAMENTO DE CONSULTORIA

NOTA Nº 01/2014/CÂMARA PERMANENTE CONVÊNIOS/DEPCONSU/PGF/AGU

PROCESSO Nº 00407.001637/2014-54

INTERESSADO: PROCURADORIA-GERAL FEDERAL

ASSUNTO: Temas relacionados a convênios e demais ajustes congêneres tratados no âmbito da Câmara Permanente de Convênios designada por meio da Portaria/PGF n.º 98, de 26 de fevereiro de 2013.

Sr. Diretor do Departamento de Consultoria,

1. A manifestação em exame decorre de projeto institucionalizado no âmbito da Procuradoria-Geral Federal que, por intermédio da Portaria/PGF nº 98, de 26 de fevereiro de 2013, criou Câmaras Permanentes que, no âmbito de seu núcleo temático, têm por objetivo:

I - identificar questões jurídicas relevantes que são comuns aos Órgãos de Execução da Procuradoria-Geral Federal, nas atividades de consultoria e assessoramento jurídicos às autarquias e fundações públicas federais;

II - promover a discussão das questões jurídicas identificadas, buscando solucioná-las e uniformizar o entendimento a ser seguido pelos Órgãos de Execução da Procuradoria-Geral Federal; e

III - submeter à consideração do Diretor do Departamento de Consultoria a conclusão dos trabalhos, para posterior aprovação pelo Procurador-Geral Federal.

2. Após identificados os temas controversos e relevantes, foram realizados estudos e debates em reuniões mensais. Passou-se, então, à etapa de elaboração de Pareceres, cujo objetivo é o esclarecimento das controvérsias identificadas, de forma a orientar a atuação de Procuradores Federais por todo o país, reduzindo a insegurança jurídica.

3. A presente Nota abordará as alterações implementadas no Decreto nº 6.170/2007 pelo Decreto nº 8.180/2013, no que diz respeito aos termos de cooperação, analisando a eventual necessidade de revisão do Parecer nº 9/2013/CÂMARA PERMANENTE CONVÊNIOS/DEPCONSU/PGF/AGU, já aprovado pelo Procurador-Geral Federal.

4. É o breve relatório.

#### I – FUNDAMENTAÇÃO

5. Em 30 de dezembro de 2013, foi editado o Decreto nº 8.180/2013, que alterou a denominação do termo de cooperação para termo de execução descentralizada, conceituando-o 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. (nova redação conferida ao art. 1º, §1º, III, do Decreto nº 6.170/2007)

6. De sua leitura, verifica-se que não houve alteração da natureza jurídica do instrumento em tela, que, na mesma linha do quanto já asseverado no Parecer nº 9/2013/CÂMARA PERMANENTE CONVÊNIOS/DEP CONSU/PGF/AGU, continua a prestar-se ao ajuste da descentralização externa de créditos orçamentários.

7. Procedeu-se apenas à utilização de uma linguagem mais técnica, compatível com o disposto no parágrafo único do art. 2º do Decreto nº 825/1993<sup>1</sup>, trazendo para o próprio conceito do termo de cooperação, agora termo de execução descentralizada, a finalidade a que se destina, qual seja: a execução descentralizada dos recursos transferidos pela unidade descentralizadora.

8. A grande novidade foi, na verdade, a inclusão do art. 12-A no Decreto nº 6.170/2007, prevendo as hipóteses em que poderá ser celebrado o termo de execução descentralizada, *in verbis*:

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: (Incluído pelo Decreto nº 8.180, de 2013)

I - execução de programas, projetos e atividades de interesse recíproco, em regime de mútua colaboração; (Incluído pelo Decreto nº 8.180, de 2013)

II - realização de atividades específicas pela unidade descentralizada em benefício da unidade descentralizadora dos recursos; (Incluído pelo Decreto nº 8.180, de 2013)

III - execução de ações que se encontram organizadas em sistema e que são coordenadas e supervisionadas por um órgão central; ou (Incluído pelo Decreto nº 8.180, de 2013)

IV - ressarcimento de despesas. (Incluído pelo Decreto nº 8.180, de 2013)

§ 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. (Incluído pelo Decreto nº 8.180, de 2013)

§ 2º Para os casos de ressarcimento de despesas entre órgãos ou entidades da administração pública federal, poderá ser dispensada a formalização de termo de execução descentralizada. (Incluído pelo Decreto nº 8.180, de 2013)

9. Conforme se verifica, as hipóteses estabelecidas nos incisos I a III do art. 12-A do Decreto nº 6.107/2007 constituem ações desenvolvidas em regime de mútua cooperação, em que o interesse recíproco fica evidenciado no momento em que a unidade descentralizadora se propõe descentralizar determinado programa, atividade ou ação prevista em seu orçamento, visando à melhor gestão, e a unidade descentralizada se compromete a executá-lo.

10. Desse modo, a celebração de termos de execução descentralizada nessas situações deve seguir todas as orientações já exaradas no Parecer nº 9/2013/CÂMARA PERMANENTE CONVÊNIOS/DEP CONSU/PGF/AGU, aprovado pelo Procurador-Geral Federal, sendo imprescindível a adequada instrução dos autos com, ao menos, plano de trabalho; termo de referência, contendo orçamento detalhado, considerando os preços praticados no mercado, a definição dos métodos e o prazo para execução do objeto; análise técnica prévia e consistente, demonstrando a compatibilidade do objeto com a missão institucional dos órgãos e/ou entidades envolvidos, bem como o seu enquadramento no respectivo programa e ação orçamentários dos quais decorrem os recursos que serão descentralizados; e demonstração da capacidade técnica do órgão ou entidade federal

<sup>1</sup> 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.

2

recebedora do recurso para a execução direta do objeto, ressalvadas as atividades acessórias que podem ser conferidas a terceiros desde que observada a Lei nº 8.666/1993 no momento da contratação.

11. Ressalte-se que nada impede que, com vistas à concretização das ações com maior celeridade, haja um esforço conjunto dos órgãos ou entidades envolvidos no ajuste e o termo de referência seja preparado, por exemplo, pela unidade que será a descentralizadora enquanto a unidade para quem serão descentralizados os recursos se concentra na confecção do plano de trabalho, desde que tais documentos sejam devidamente aprovados pelas autoridades competentes de ambos os órgãos ou entidades envolvidos e integrem o processo administrativo a ser remetido ao órgão jurídico.

12. Nesse ponto, vale sublinhar que o feito deverá ser submetido aos órgãos jurídicos de todos os órgãos ou entidades envolvidos na descentralização externa, seja na qualidade de unidade descentralizadora ou descentralizada, para fins de exame jurídico prévio dentro do respectivo aspecto de competência e atribuição de cada órgão jurídico.

13. No que diz respeito à celebração de termo de execução descentralizada para ressarcimento de despesas, entende-se que a instrução processual deverá contemplar a ordem de serviço; o respectivo instrumento contratual; o atesto da despesa efetivamente realizada; as planilhas descritivas das despesas, indicando o valor unitário e total de cada item ou parcela; a análise técnica consistente, demonstrando e declarando a compatibilidade do objeto com a missão institucional dos órgãos e/ou entidades envolvidos, bem como o seu enquadramento no respectivo programa e ação orçamentários dos quais decorrem os recursos que serão descentralizados; a demonstração da capacidade técnica do órgão ou entidade federal recebedora do recurso para a execução direta do objeto; e a justificativa da Administração, explicitando os motivos pelos quais tais despesas foram realizadas à conta de outro órgão ou entidade pública federal sem a prévia celebração do respectivo termo de execução descentralizada.

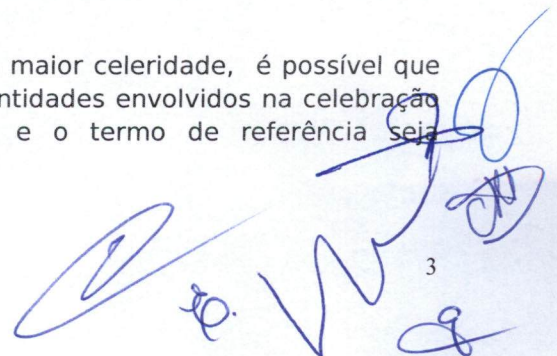
14. É importante frisar que o ressarcimento a que se refere o inciso IV do art. 12-A do Decreto nº 6.170/2007 é necessariamente de despesas que poderiam ser realizadas no âmbito de um termo de execução descentralizada, ou seja, que se enquadrem em uma das situações previstas nos incisos I a III do art. 12-A do Decreto nº 6170/2007, não comportando interpretação extensiva ou ampliativa. Qualquer conduta que denote falta de planejamento e implique o não atendimento às finalidades previstas no mencionado art. 12-A é passível de apuração de responsabilidade.

15. Não constitui, de forma alguma, autorização para custeio de execução de obras, de aquisição de bens ou mesmo de prestação de serviços que não tenham relação direta com as finalidades legais para as quais foram criados os órgãos ou entidades envolvidas ou com a execução de ações que estejam na área de competência de um dos partícipes e, ao mesmo tempo, representem forma de dar cumprimento à missão institucional da outra unidade envolvida no ajuste, sob pena de restar configurada ofensa ao art. 37, XXI, da Constituição Federal e, por conseguinte, à própria Lei nº 8.666/1993.

## II - CONCLUSÃO

16. Diante do exposto, entende-se que, à exceção da mudança de nomenclatura, que agora deve ser termo de execução descentralizada, se mantém incólume o entendimento firmado no Parecer nº 9/2013/CÂMARA PERMANENTE CONVÊNIOS/DEP CONSU/PGF/AGU, acrescentando-se apenas as seguintes conclusões:

- a) com vista à concretização das ações com maior celeridade, é possível que haja um esforço conjunto dos órgãos ou entidades envolvidos na celebração do termo de execução descentralizada e o termo de referência seja




3

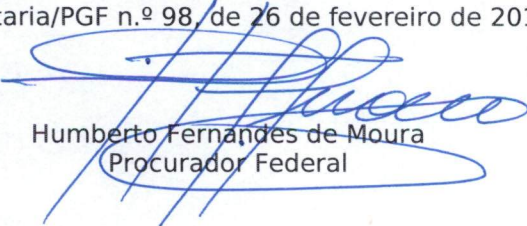
- preparado pela unidade que será a descentralizadora enquanto a unidade para quem serão descentralizados os recursos se concentra na confecção do plano de trabalho, desde que tais documentos sejam devidamente aprovados pela autoridade competente do órgão ou entidade que o elaborou e integrem os autos do processo administrativo a ser remetido ao órgão jurídico;
- b) a instrução processual nos casos de celebração de termo de execução descentralizada para ressarcimento de despesas deverá contemplar a ordem de serviço; o respectivo instrumento contratual; o atesto da despesa efetivamente realizada; as planilhas descritivas das despesas, indicando o valor unitário e total de cada item ou parcela; a análise técnica consistente, demonstrando e declarando a compatibilidade do objeto com a missão institucional dos órgãos e/ou entidades envolvidos, bem como o seu enquadramento no respectivo programa e ação orçamentários dos quais decorrem os recursos que serão descentralizados; a demonstração da capacidade técnica do órgão ou entidade federal recebedora do recurso para a execução direta do objeto; e a justificativa da Administração, explicitando os motivos pelos quais tais despesas foram realizadas à conta de outro órgão ou entidade pública federal sem a prévia celebração do respectivo termo de execução descentralizada;
- c) o ressarcimento a que se refere o inciso IV do art. 12-A do Decreto nº 6.170/2007 é necessariamente de despesas que poderiam ser realizadas no âmbito de um termo de execução descentralizada, ou seja, que se enquadrem em uma das situações previstas nos incisos I a III do art. 12-A do Decreto nº 6170/2007, não comportando interpretação extensiva ou ampliativa. Qualquer conduta que denote falta de planejamento e implique o não atendimento às finalidades previstas no mencionado art. 12-A é passível de apuração de responsabilidade;
- d) não constitui, de forma alguma, autorização para custeio de execução de obras, de aquisição de bens ou mesmo de prestação de serviços que não tenham relação direta com as finalidades legais para as quais foi criado o órgão ou entidade ou com a execução de ações que estejam na área de competência de um dos partícipes e, ao mesmo tempo, representem forma de dar cumprimento à missão institucional do outro órgão ou entidade envolvido no ajuste, sob pena de restar configurada ofensa ao art. 37, XXI, da Constituição Federal e, por conseguinte, à própria Lei nº 8.666/1993;

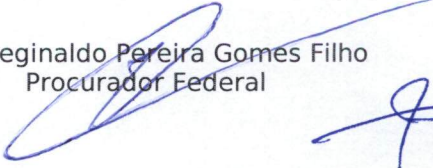
À consideração superior,

Brasília-DF, 20 de fevereiro de 2014.


  
Michelle Diniz Mendes  
Procuradora Federal

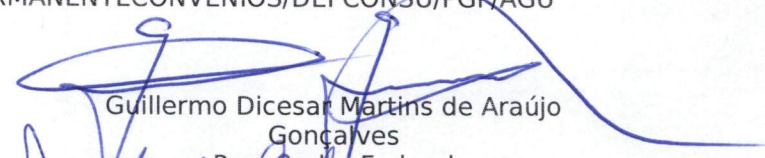
De acordo, na forma da unanimidade consolidada no decorrer dos trabalhos (Portaria/PGF n.º 98, de 26 de fevereiro de 2013).

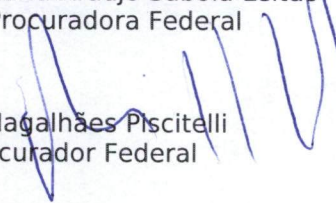
  
Humberto Fernandes de Moura  
Procurador Federal

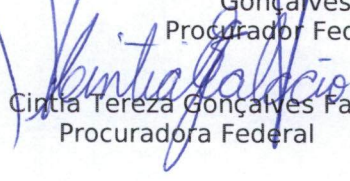
  
José Reginaldo Pereira Gomes Filho  
Procurador Federal

Continuação da NOTA Nº 01/2014/CÂMARA PERMANENTE CONVÊNIOS/DEPCONSU/PGF/AGU

  
Érica Maria Araújo Saboia Leitão  
Procuradora Federal

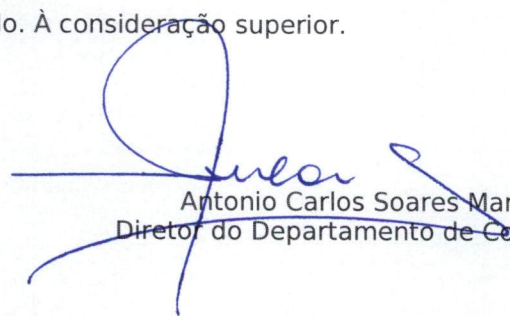
  
Guillermo Dicesar Martins de Araújo  
Gonçalves  
Procurador Federal

  
Rui Magalhães Piscitelli  
Procurador Federal

  
Cintia Tereza Gonçalves Falcão  
Procuradora Federal

De acordo. À consideração superior.

Brasília, 10 de março de 2014.


  
Antonio Carlos Soares Martins  
Diretor do Departamento de Consultoria

#### DESPACHO DO PROCURADOR-GERAL FEDERAL

APROVO a NOTA Nº 01/2014/CÂMARA PERMANENTE CONVÊNIOS/DEPCONSU/PGF/AGU, do qual se extrai a Conclusão que segue.

Encaminhe-se cópia à Consultoria-Geral da União, para conhecimento.

Brasília, 10 de março de 2014.

  
MARCELO DE SIQUEIRA FREITAS  
Procurador-Geral Federal

#### CONCLUSÃO DEPCONSU/PGF/AGU Nº 59/2014:

I - À exceção da mudança de nomenclatura, que agora deve ser termo de execução descentralizada, se mantém incólume o entendimento firmado no Parecer nº 9/2013/CÂMARA PERMANENTE CONVÊNIOS/DEPCONSU/PGF/AGU.

II - Com vistas à concretização das ações com maior celeridade, é possível que haja um esforço conjunto dos órgãos ou entidades envolvidos na celebração do termo de execução descentralizada e o termo de referência seja preparado pela unidade que será a descentralizadora enquanto a unidade para quem serão descentralizados os recursos se concentra na confecção do plano de trabalho, desde que tais documentos sejam devidamente aprovados pela autoridade competente do órgão ou entidade que o elaborou e integrem os autos do processo administrativo a ser remetido ao órgão jurídico.

III - A instrução processual nos casos de celebração de termo de execução descentralizada para ressarcimento de despesas deverá contemplar a ordem de serviço; o respectivo instrumento contratual; o atesto da despesa efetivamente realizada; as planilhas descritivas das despesas, indicando o valor unitário e total de cada item ou parcela; a análise técnica consistente, demonstrando e declarando a compatibilidade do objeto com a missão institucional dos órgãos e/ou entidades envolvidos, bem como o seu enquadramento no respectivo programa e ação orçamentários dos quais decorrem os recursos que serão

descentralizados; a demonstração da capacidade técnica do órgão ou entidade federal recebedora do recurso para a execução direta do objeto; e a justificativa da Administração, explicitando os motivos pelos quais tais despesas foram realizadas à conta de outro órgão ou entidade pública federal sem a prévia celebração do respectivo termo de execução descentralizada.

IV – O ressarcimento a que se refere o inciso IV do art. 12-A do Decreto nº 6.170/2007 é necessariamente de despesas que poderiam ser realizadas no âmbito de um termo de execução descentralizada, ou seja, que se enquadrem em uma das situações previstas nos incisos I a III do art. 12-A do Decreto nº 6.170/2007, não comportando interpretação extensiva ou ampliativa. Qualquer conduta que denote falta de planejamento e implique o não atendimento às finalidades previstas no mencionado art. 12-A é passível de apuração de responsabilidade.

V - Não constitui, de forma alguma, autorização para custeio de execução de obras, de aquisição de bens ou mesmo de prestação de serviços que não tenham relação direta com as finalidades legais para as quais foi criado o órgão ou entidade ou com a execução de ações que estejam na área de competência de um dos partícipes e, ao mesmo tempo, representem forma de dar cumprimento à missão institucional do outro órgão ou entidade envolvido no ajuste, sob pena de restar configurada ofensa ao art. 37, XXI, da Constituição Federal e, por conseguinte, à própria Lei nº 8.666/1993.



6