



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

NOTA TÉCNICA n. 00003/2014/DEPCONSU/PGF/AGU

NUP: 00400.001191/2014-28

INTERESSADOS: DECOR

ASSUNTOS: ORÇAMENTO

Sr. Diretor do Departamento de Consultoria,

1. Trata-se de pedido de revisão do entendimento fixado pela Câmara Permanente Convênios e demais ajustes congêneres por ocasião de sua NOTA N° 01/2014/CÂMARAPERMANENTECONVÊNIOS/DEPCONSU/PGF/AGU , aprovada esta pelo Exmo. Procurador Geral Federal em 10 de março de 2014.

2. Os presentes autos foram distribuídos eletronicamente a este Parecerista à data de 11 de junho de 2014, via Sapiens, conjuntamente com outros processos à análise, à mesma data.

3. **Aos presentes autos, esclareça-se estar-se procedendo à análise jurídica em caráter de urgência, conforme requerido por V. Sa, inclusive sem submissão do mesmo ao Órgão prolator daquela referida Nota, qual seja, a Câmara Permanente de Convênios e ajustes congêneres desse DEPCONSU-PGF, o qual, pontuamos, devesse ser o caminho mais adequado em termos de competência. Com muita honra, registramos ser o Coordenador da referida Câmara, por designação de Sua Excelência o Procurador-Geral Federal, desde o seu início, e contar a mesma com Membros altamente experientes na área de convênios e ajustes congêneres, no caso, do quê se trata, quer nos então termos de cooperação, quer nos termos de execução descentralizada (todos ajustes da Administração Pública, congêneres a convênios).**

4. Constam destes autos Despacho de Sua Excelência o Advogado-Geral da União Substituto, relatando reunião ocorrida em 30 de maio de 2014, na qual foi apontada “aparente contradição entre a Nota n° 01/2014/CÂMARAPERMANENTECONVÊNIOS/DEPCONSU/PGF/AGU, do Departamento de Consultoria da Procuradoria-Geral Federal, aprovada pelo Procurador-Geral Federal (cópia em anexo), e o Parecer n° 077/2013/DECOR/CGU/AGU, do Departamento de Coordenação e Orientação de Órgãos Jurídicos da Consultoria-Geral da União, aprovado pelo Excelentíssimo Advogado-Geral da União (cópia em anexo). Manifestações jurídicas acerca da descentralização de execução orçamentária”; o referido PARECER N° 077/2013/DECOR/CGU/AGU; o DESPACHO N° 134/2013/SFT/CGU/AGU, do Diretor do DECOR, estes

com aprovação por parte da Consultoria-Geral da União e do Exmo. Advogado-Geral da União; a NOTA nº 01/2014/CÂMARAPERMANENTECONVÊNIOS/DEPCONSU/PGF/AGU, aprovada pelo Exmo. Procurador Geral Federal, bem como mensagem eletrônica, datada de 9 de junho de 2014, do Secretário de Gestão, Controle e Normas da Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República dirigida à Sua Excelência o Advogado-Geral da União Substituto.

5. **Pois bem, inicialmente, cabe esclarecer que a referida NOTA nº 01/2014/CÂMARAPERMANENTECONVÊNIOS/DEPCONSU/PGF/AGU é decorrente da alteração terminológica dos “termos de cooperação” por “termos de execução descentralizada”, esta ocorrida por ocasião de alteração do Decreto nº 6170, de 2007, pelo Decreto nº 8.180 , de 2013. Prova disso é que, em suas conclusões, ratificam-se os entendimentos fixados por ocasião da lavra, também pela Câmara Permanente Convênios desse DEPCONSU-PGF, do PARECER Nº 09/2013/CÂMARAPERMANENTECONVÊNIOS/DEPCONSU/PGF/AGU (o qual tratava, então, da dimensão do entendimento e dos requisitos necessários prévios à celebração dos termos de cooperação).[1]**

6. Feitos` , acima, o relato do contido nos presentes autos e os esclarecimentos necessários ao entendimento da NOTA nº 01/2014/CÂMARAPERMANENTECONVÊNIOS/DEPCONSU/PGF/AGU, passemos à análise, primeiramente, do contido no Parecer nº 077/2013/DECOR/CGU/AGU, para, após, posicionar-mo-nos em relação à eventuais divergências entre as referidas manifestações jurídicas.

7. **Nesse sentido, assim são os elementos estruturantes jurídicos contidos no Parecer nº 077/2013/DECOR/CGU/AGU, de 1º de novembro de 2013, acerca da amplitude e requisitos dos então denominados termos de cooperação, haja vista que sua lavra foi anterior à edição do Decreto nº 8.180, de 30 de dezembro de 2013, que alterou a nomenclatura de termo de cooperação para termo de execução descentralizada:**

- a) A necessidade de prévio parecer jurídico para celebração de termos de cooperação bem como seus aditivos** (é colado no referido Parecer excertos do contido no Parecer nº 62/2012/ASJUR-CGU-PR/CGU/AGU bem como no Parecer nº 334/2011/CONJUR-MT/CGU/AGU CGTA/gaba);
- b) A necessidade de que haja “interesse recíproco na execução do objeto da cooperação”;**
- c) O termo de cooperação deve ser precedido de competente termo de referência;**
- d) E, como conclusão, assim deixa assentado:” Entende-se que, para a consecução de programas, projetos e atividades inerentes aos Termos de Cooperação celebrados pelos órgãos e entidades da administração pública federal, nos moldes do Decreto nº 6.170, de 2007, necessário se faz a demonstração de interesses recíprocos entre os partícipes, em consonância com o disposto no art. 1º do mencionado Decreto.”**

8. **O referido Parecer, aprovado pelo DESPACHO N° 134/2013/SFT/CGU/AGU, somente pontua que eventual entendimento poderia ser modificado por alteração normativa.**

9. **Veja-se que tais entendimentos são absolutamente coincidentes com os ficados, por esta PGF, tanto quando interpretou os termos de cooperação (PARECER N° 09/2013/CÂMARAPERMANENTECONVÊNIOS/DEPCONSU/PGF/AGU), bem como quando fixou entendimentos sobre os termos de execução descentralizada, os quais foram alteração terminológica daqueles primeiros (NOTA N° 01/2014/CÂMARAPERMANENTECONVÊNIOS/DEPCONSU/PGF/AGU).**

10. **A saber de suas Conclusões, respectivamente:**

PARECER N° 09/2013/CÂMARAPERMANENTECONVÊNIOS/DEPCONSU/PGF/AGU

“Diante do exposto, tem-se que:

a) o destaque orçamentário viabilizado por meio de termo de cooperação é um ato de gestão de execução orçamentária, o que não impede, contudo, que gere consequências na esfera jurídica;

b) o termo de cooperação é o único instrumento jurídico hábil para a formalização da descentralização externa de créditos orçamentários, prevista no parágrafo único do art. 2º do Decreto nº 825/1993, e, em decorrência de sua natureza e das obrigações que dele irão advir para as entidades e/ou órgãos envolvidos, deve necessariamente ser submetido à prévia análise do respectivo órgão de assessoramento jurídico;

c) a celebração de termo de cooperação deve ser precedida de adequada instrução processual 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 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;

d) as exigências estabelecidas pela Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 507/2011 para celebração de convênios aplicam-se, no que couber, aos termos de cooperação; e e) é possível a celebração de termo de cooperação quando se tratar de ajuste entre órgãos da Administração Direta, com entidades públicas legalmente incumbidas do desempenho de atividades voltadas para a própria Administração Pública Federal ou, ainda, entre órgãos da

Administração Direta e entidades da Administração indireta e vice-versa, desde que com vistas à execução de ações que estejam na área de competência daqueles e, ao mesmo tempo, representem forma de dar cumprimento à missão institucional destas.”

NOTA N°**01/2014/CÂMARAPERMANENTECONVÊNIOS/DEPCONSU/PGF/AGU:**

“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/CÂMARAPERMANENTECONVÊNIOS/DEPCONSU/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 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.”

11. Assim, entendemos não haver qualquer divergência entre o PARECER

Nº 09/2013/CÂMARAPERMANENTECONVÊNIOS/DEPCONSU/PGF/AGU (Câmara Convênios DEPCONSU-PGF) e o Parecer nº 077/2013/DECOR/CGU/AGU. Sim, porque, normativamente, em relação aos então denominados termos de cooperação (previamente à edição do Decreto nº 8.180, de 2013). Não poder-se-ia dizer haver suposta divergência entre o Parecer nº 077/2013/DECOR/CGU/AGU e a NOTA Nº 01/2014/CÂMARAPERMANENTECONVÊNIOS/DEPCONSU/PGF/AGU, isso porque a referida Nota foi posterior ao Decreto supracitado, e o Parecer da Consultoria Geral da União foi anterior. **Mas, de qualquer maneira, pela simples mudança terminológica de termo de cooperação para termo de execução descentralizada, como já entendido por esta PGF, também não vemos qualquer divergência entre o Parecer nº 077/2013/DECOR/CGU/AGU e a NOTA Nº 01/2014/CÂMARAPERMANENTECONVÊNIOS/DEPCONSU/PGF/AGU.**

12. Entendemos, ainda, haver necessidade de fixação da necessária hermenêutica jurídica voltada aos princípios da Administração Pública.

13. E, para tal desiderato, ancoramo-nos em EROS GRAU[2], que inicia justificando a necessidade de o Direito ser interpretado sob os auspícios da prudência. Bem assim:

Isto posto, há de vir a indagação: a interpretação/aplicação do direito é uma ciência?

A interpretação do direito é uma prudência – o saber prático, a *phrónesis*, a que refere Aristóteles.

(...)

Daí por que afirmo que a problematização dos textos normativos não se dá no campo da ciência: ela se opera no âmbito da prudência, expondo o intérprete autêntico ao desafio desta, e não daquela. São distintos, um e outro: na ciência, o desafio de, no seu campo, existirem questões para as quais ela (a ciência) ainda não é capaz de conferir respostas; na prudência, não o desafio da ausência de respostas, mas da existência de múltiplas soluções corretas para uma mesma questão.

14. Avançando, EROS GRAU magistralmente preleciona como o Direito deve ser interpretado, ou seja, em harmonia com o todo, e não “em tiras”. Nas palavras do Autor:

A interpretação do direito é interpretação do direito, no seu todo, não de textos isolados, desprendidos do direito.

Não se interpreta o direito em tiras, aos pedaços.

A interpretação de qualquer texto de direito impõe ao intérprete,

sempre, em qualquer circunstância, o caminhar pelo percurso que se projeta a partir dele – do texto – até a Constituição. **Um texto de direito isolado, destacado, desprendido do sistema jurídico, não expressa significado normativo algum.** (grifo aposto)

15. Finalmente, sobre a função dos princípios na hermenêutica jurídica, assim EROS GRAU[3]:

No futuro, quando o pesquisador da história do Direito Brasileiro se detiver sobre a Constituição de 1988 e, após, sobre as contribuições doutrinárias a partir dela desenvolvidas, por certo aí encontrará uma grande mudança de perspectiva – ou, como é da moda dizer, uma grande mudança de paradigma.

Passa a prevalecer entre nós na última década do século o paradigma dos princípios.

16. Nesse sentido, tenha-se que, no Direito Administrativo Contemporâneo, o sistema vetusto das regras vem ser substituído pela interpretação aberta das normas jurídicas, compondo estas não somente aquelas, mas, sobretudo, os princípios, estes a fim de guiar a visão do aplicador da norma. Assim da pena de OTERO[4]:

Um sistema tendencialmente fechado de legalidade é substituído por um sistema predominantemente aberto: a legalidade administrativa, à semelhança do que sucede com o sistema constitucional, torna-se predominantemente principalista em certos sectores de actividade.

17. Corroborando a importância da leitura principiológica do Direito Administrativo Contemporâneo, ressalta-se entendimento de MENDES e outros[5]:

Muito embora os princípios expressos no art. 37, *caput*, da CF/88 sejam de evidente importância, tanto que aí estão inseridos, existem também princípios implícitos, como o do interesse público, também chamado de finalidade pública, que merece destaque, nesse contexto, por ser fundamental para toda discussão administrativo-constitucional. O interesse público deve guiar a atividade administrativa do Estado Democrático de Direito, tendo em vista que, especialmente no paradigma do Estado constitucional, o Estado deve ser movido por interesses que transcendam o plano dos direitos subjetivos envolvidos nas relações de que toma parte. A noção de bem-estar coletivo apresenta-se primordial, porquanto a história do Estado de Direito e de sua intrínseca ligação com as dimensões dos direitos fundamentais revelam que os

interesses individuais se coletivizam ou se tornam transindividuais para as sociedades contemporâneas. O sistema constitucional da Administração Pública brasileira foi estabelecido como um conjunto de princípios, subprincípios e algumas regras, considerados necessários à garantia de sua ordem e unidade internas, a fim de que as entidades e órgãos possam atuar, na maior harmonia possível, para a consecução dos seus fins

18. Acerca dessa visão integrada entre regras e princípios, que denominou-se juridicidade, o princípio que veio a substituir a legalidade no Direito Administrativo Contemporâneo, pós-Constituição de 1988, é curial trazermos sua densidade das palavras de MOREIRA NETO[6]:

O princípio da juridicidade corresponde ao que se enunciava como um ‘princípio da legalidade’, se tomado em sentido amplo, ou seja, não se restringindo à mera submissão à lei, como produto das fontes legislativas, mas de reverência a toda a ordem jurídica. (grifo aposto)

19. **Nesse sentido, temos, então, que os Advogados Públícos devem, na aplicação do Direito, pautar a interpretação pela força cogente dos princípios que regem a Administração Pública, especialmente os elencados no *caput* do art. 37 da Constituição Federal, gizando-se que a ausência de preceito literal de regra, fato não incomum no Direito, deve, pois, conduzir o intérprete à harmonização do sistema com base naqueles princípios estruturantes.**

20. Por fim, é dever registrar que, nos presentes autos, ainda, mensagem eletrônica, datada de 9 de junho de 2014, do Secretário de Gestão, Controle e Normas da Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República dirigida à Sua Excelência o Advogado-Geral da União Substituto. Nela, basicamente, é defendida linha argumentativa no sentido de que o Decreto nº8.180, de 2013, teria extirpado a necessidade de interesse recíproco nos termos de execução descentralizada. Mas merece destaque sua conclusão, contrária ao entendimento desta PGF fixado na NOTA Nº 01/2014/CÂMARAPERMANENTECONVÊNIOS/DEPCONSU/PGF/AGU, e, ainda, advogando que teria havido simplificação trazida no Decreto nº 8.180, de 2013, relativamente à redação anterior dos termos de cooperação :

“ (...) Simplificação que não comporta pareceres jurídicos, termo de referência, plano de trabalho, orçamento detalhado, preços praticados no mercado, definição de métodos e prazo para execução do objeto, demonstração da compatibilidade do objeto com a missão institucional dos órgãos envolvidos, demonstração de capacidade técnica, como pretende aquela Nota.” (grifo no original)

21. Ante o exposto, nos termos desta Nota, concluímos:

a)Está-se procedendo à análise jurídica em caráter de urgência, conforme requerido por V. Sa, inclusive sem submissão do mesmo ao Órgão prolator daquela referida Nota, qual seja, a Câmara Permanente de Convênios e ajustes congêneres desse DEPCONSU-PGF, o qual, pontuamos, devesse ser o caminho mais adequado em termos de competência. Com muita honra, registramos ser o Coordenador da referida Câmara, por designação de Sua Excelência o Procurador-Geral Federal, desde o seu início, e contar a mesma com Membros altamente experientes na área de convênios e ajustes congêneres, no caso, do quê se trata, quer nos então termos de cooperação, quer nos termos de execução descentralizada (todos ajustes da Administração Pública, congêneres a convênios);

b)Não há qualquer divergência entre o PARECER N° 09/2013/CÂMARAPERMANENTECONVÊNIOS/DEPCONSU/PGF/AGU (Câmara Convênios DEPCONSU-PGF) e o Parecer nº 077/2013/DECOR/CGU/AGU. Sim, porque, normativamente, em relação aos então denominados termos de cooperação (previamente à edição do Decreto nº 8.180, de 2013). Não poder-se-ia dizer haver suposta divergência entre o Parecer nº 077/2013/DECOR/CGU/AGU e a NOTA N° 01/2014/CÂMARAPERMANENTECONVÊNIOS/DEPCONSU/PGF/AGU, isso porque a referida Nota foi posterior ao Decreto supracitado, e o Parecer da Consultoria Geral da União foi anterior. Mas, de qualquer maneira, pela simples mudança terminológica de termo de cooperação para termo de execução descentralizada, como já entendido por esta PGF, também não vemos qualquer divergência entre o Parecer nº 077/2013/DECOR/CGU/AGU e a NOTA N° 01/2014/CÂMARAPERMANENTECONVÊNIOS/DEPCONSU/PGF/AGU, ressaltando-se, ainda que a Consultoria-Geral da União não se manifestou após a edição do Decreto nº8.180, de 2013, logo, não haveria hipótese sequer lógica de qualquer contradição entre o Parecer nº 077/2013/DECOR/CGU/AGU e a NOTA N° 01/2014/CÂMARAPERMANENTECONVÊNIOS/DEPCONSU/PGF/AGU.

22. Restituam-se os presentes autos ao Gabinete de Sua Excelência, o Advogado-Geral da União Substituto.

À consideração superior.

Brasília, 12 de junho de 2014.

Rui Magalhães Piscitelli
Procurador Federal

[1] A propósito, todas as manifestações jurídicas produzidas pela Câmara Permanente Convênios deste DEPCONSU-PGF, aprovadas pelo Exmo. Procurador-Geral Federal e, delas, de todas, dada ciência à Consultoria-Geral da União, estão disponíveis, na rede mundial de computadores, nos seguintes endereços: http://www.agu.gov.br/page/content/detail/id_conteudo/238681 - relativamente às manifestações produzidas de 2013 em diante e http://www.agu.gov.br/page/content/detail/id_conteudo/211096 - relativamente às produzidas

no ano de 2012, haja vista, em 2013, pela Portaria PGF nº 98, de 26 de fevereiro do referido ano, ter o então Grupo de Trabalho convertido-se em Câmara Permanente.

[2] GRAU, Eros Roberto. **Ensaio e discurso sobre a interpretação/aplicação do Direito.** 2^a ed. São Paulo. Editora Malheiros, 2003.

[3] Op cit., p 129.

[4] OTERO, Paulo. **Legalidade e Administração Pública:** o sentido da vinculação administrativa à juridicidade. Coimbra: Almedina. 2003. p. 167.

[5] MENDES, Gilmar Ferreira, COLEHO, Inocêncio Mártires e BRANCO, Paulo Gustavo Gonet, **Curso de Direito Constitucional**, 4^a ed. . São Paulo. Editora Saraiva, 2009, pp 875-876.

[6] MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de Direito Administrativo.** 15^a ed. Rio de Janeiro. Editora Forense, 2009, p. 87.

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00400001191201428 e da chave de acesso 645c1538



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

DESPACHO n. 00117/2014/DEPCONSU/PGF/AGU

NUP: 00400.001191/2014-28

INTERESSADOS: DECOR

ASSUNTOS: ORÇAMENTO

Sr. Procurador-Geral Federal,

- Concordo em parte com o contido na **NOTA TÉCNICA n.º 00003/2014/DEPCONSU/PGF/AGU** que aborda o pedido de revisão do entendimento fixado pela Câmara Permanente Convênios e demais ajustes congêneres por ocasião de sua NOTA N.º 01/2014/CÂMARAPERMANENTECONVÊNIOS/DEPCONSU/PGF/AGU.
- O motivo do pedido de revisão encontra-se no parágrafo 4º da **NOTA TÉCNICA n.º 00003/2014/DEPCONSU/PGF/AGU**, que seria:

“[...] **aparente contradição** entre a **Nota n.º 01/2014/CÂMARAPERMANENTECONVÊNIOS/DEPCONSU/PGF/AGU**, do Departamento de Consultoria da Procuradoria-Geral Federal, aprovada pelo Procurador-Geral Federal (cópia em anexo), e o **Parecer n.º 077/2013/DECOR/CGU/AGU**, do Departamento de Coordenação e Orientação de Órgãos Jurídicos da Consultoria-Geral da União, aprovado pelo Excelentíssimo Advogado-Geral da União (cópia em anexo). Manifestações jurídicas acerca da **descentralização de execução orçamentária**”.
- Há esclarecimento inicial em seu parágrafo 5º, nos seguintes termos:

“a referida Nota n.º 01/2014/CÂMARAPERMANENTECONVÊNIOS/DEPCONSU/PGF/AGU é decorrente da **alteração dos “termos de cooperação” por “termos de execução descentralizada**”, esta ocorrida por ocasião de alteração do Decreto n.º 6.170, de 2007, pelo Decreto n.º 8.180, de 2013. Prova disso é que, em suas conclusões, **ratificam-se os entendimentos fixados por ocasião da lavra, também pela Câmara Permanente de Convênios desse DEPCOSNU- PGF** do **Parecer n.º 09/2013/CÂMARAPERMANENTECONVÊNIOS/DEPCONSU/PGF/AGU[...]**” – grifei.
- Em seguida, afirma que os entendimentos trazidos no bojo do **Parecer n.º 077/2013/DECOR/CGU/AGU**, cuja elaboração ocorreu antes da edição do Decreto n.º 8.180, de 2013, “**são absolutamente coincidentes**” com os existentes na **Nota n.º 01/2014/CÂMARAPERMANENTECONVÊNIOS/DEPCONSU/PGF/AGU** e no **Parecer n.º 09/2013/CÂMARAPERMANENTECONVÊNIOS/DEPCONSU/PGF/AGU**, razão pela

qual afastou a aparente contradição entre as manifestações que originou a consulta.

- Conclui sua análise no sentido de que a edição do Decreto n.º 8.180, de 2013, que alterou o Decreto n.º 6.170, de 2007, excetuando a mudança de nomenclatura de termo de cooperação para termo de execução descentralizada, não haveria carreado alterações outras que justificassem a mudança do entendimento já firmado no **Parecer n.º 09/2013/CÂMARAPERMANENTECONVÊNIOS/DEPCONSU/PGF/AGU**.
- **Concordo** com a parte da **NOTA TÉCNICA n.º 00003/2014/DEPCONSU/PGF/AGU** no ponto em que afirma que não haveria aparente contradição entre os entendimentos perfilados no Parecer n.º 077/2013/DECOR/CGU/AGU, com os existentes na Nota n.º 01/2014/CÂMARAPERMANENTECONVÊNIOS/DEPCONSU/PGF/AGU, justamente em razão de que a elaboração daquele ocorreu antes da edição do Decreto n.º 8.180, de 2013.
- Contudo, **discordo** do ponto em que a referida Nota Técnica traz a afirmação de que excetuando a mudança de nomenclatura de termo de cooperação para termo de execução descentralizada, não haveria carreado alterações outras que justificassem a mudança do entendimento já firmado no Parecer n.º 09/2013/CÂMARAPERMANENTECONVÊNIOS/DEPCONSU/PGF/AGU e ratificado na Nota n.º 01/2014/CÂMARAPERMANENTECONVÊNIOS/DEPCONSU/PGF/AGU, pelos motivos que passo a discorrer:
- Preliminarmente, importante deixar registrado que, constitucionalmente, compete privativamente ao Presidente da República, como Chefe do Poder Executivo, **dispor sobre a organização e funcionamento da administração federal** – nada mais lógico; e o faz mediante decreto, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos – Constituição Federal de 1988, art. 84, inciso VI, letra “a”.
- Acertadamente, a meu ver, a alteração levada a efeito por meio da Emenda Constitucional n.º 32, de 2001, retirou amarras legais do necessário dinamismo à gestão do funcionamento e da organização da administração federal, de complexidade e tamanho ímpares. Daí, desde a sua edição, essa liberdade de gestão é normatizada por meio de decreto; desse modo o Chefe do Poder Executivo não só dirige, mas determina como devem proceder os órgãos e entidades da administração pública federal e seus agentes na consecução das políticas públicas, com a eficiência que se espera.
- Nessa esteira, o Decreto n.º 8.180, de 2013, alterou o Decreto n.º 6.170, de 2007, para deixar clara as relações dos órgãos e entidades da administração pública federal entre si (relação interna), e desses com entidades públicas ou privadas sem fins lucrativos (relação externa) para a execução de programas, projetos e atividades que envolvam, respectivamente a descentralização de créditos ou a transferência de recursos dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União.
- Ademais, em minha opinião, as alterações proporcionaram a correção de uma impropriedade conceitual com relação ao “Termo de Execução Descentralizada” no ponto em que afasta a necessidade de “interesse recíproco” para esse tipo de procedimento, não se resumindo a uma mera mudança de nomenclatura – como afirmado na Nota n.º 01/2014/CÂMARAPERMANENTECONVÊNIOS/DEPCOSNU/PGF/AGU.
- Referida necessidade de interesse recíproco restou exigida apenas no que diz respeito aos Convênios e Contratos de Repasse, e não sem razão. A **relação externa** da

Administração Pública Federal de modo algum pode ser impositiva. Imperioso que entidades públicas não compreendidas na esfera federal ou entidades privadas sem fins lucrativos posicionem-se acerca do interesse de executar programas, projetos e atividades inerentes à Administração Pública Federal.

- Por sua vez, cabe a essa última verificar o adequado aparelhamento dessas entidades – em termos materiais, estruturais e de recursos humanos capacitados – como medida de seu interesse que justifiquem a celebração de convênios ou contratos de repasse. Reside, aí, o interesse recíproco.
- Exigir a mesma necessidade de interesse recíproco entre órgãos e entidades da administração pública federal (**relação interna**) não seria razoável. Motivo pelo qual a supressão dessa necessidade foi extremamente pertinente, pois afasta uma exigência descabida e, ao mesmo tempo, retomando o que acima assinalou-se, reflete uma disposição de o Presidente da República assim determinar o funcionamento da Administração Pública Federal.
- Fere a lógica e seria verdadeiro contrassenso exigir interesse recíproco onde, afinal, o interesse é uno – interesse de executar programas, projetos e atividades que são da própria Administração Pública Federal, possibilitando a sua exigência nas situações de mútua colaboração entre órgãos e entidades da administração pública federal (art. 12-A, inciso I).
- É justamente essa lógica que empresta sentido à redação atual do Decreto n.º 6.170, de 2007, na qual as passagens relacionadas ao termo de execução descentralizada, abaixo transcritas, apontam somente para a necessidade de se atender ao interesse da unidade orçamentária descentralizadora, apenas. Não importando o interesse da unidade descentralizada. Aparentemente, o dispositivo carreia comando irresistível à unidade descentralizada, deixando claro qual o papel de cada órgãos e entidades da administração pública federal. Na verdade, o que importa, em última análise, é a tempestiva e eficiente execução das ações orçamentárias:

“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. (Redação dada pelo Decreto nº 8.180, de 2013)

§ 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. (Redação dada pelo Decreto nº 8.180, de 2013)” – grifei.

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)

...

§ 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) – grifei.

- Superada essa questão, vale ressaltar que a alteração promovida pelo Decreto nº 8.180, de 2013, respeitou fielmente a legislação orçamentária, não deixando margem para o seu desvirtuamento. O disposto em seu art. 12-B bem retrata:

“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. (Incluído pelo Decreto nº 8.180, de 2013)” - grifei

- Neste ponto, vale transcrever o conteúdo dos arts. 2º e 3º do Decreto nº 825, de 1993, que tratam da descentralização orçamentária e demonstram a compatibilidade entre os decretos em discussão. A par disso, reforça a tese acima defendida no sentido de que o interesse a ser atendido é tão só o da unidade descentralizadora:

“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 segurança 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.**” – grifei.

- Essas disposições estão alinhadas aos dispositivos legais que tratam da matéria. Tanto a Lei nº 4.320, de 1964, como a Lei nº 12.919, de 2013 (LDO/2014), trazem preceitos que também foram considerados para dar redação atual ao Decreto nº 6.170, de 2007, vejamos:

“Lei nº 4.320, de 1964

Art. 47. Imediatamente após a promulgação da **Lei de Orçamento** e com base nos limites nela fixados, o Poder Executivo aprovará um quadro de cotas trimestrais da despesa que cada **unidade orçamentária** fica autorizada a utilizar.

Art. 48 A fixação das cotas a que se refere o artigo anterior atenderá aos seguintes objetivos:

- **assegurar às unidades orçamentárias**, em tempo útil, a soma de recursos necessários e suficientes a **melhor execução do seu programa anual de trabalho**;

...

Art. 75. O controle da **execução orçamentária** compreenderá:

...

III - o **cumprimento do programa de trabalho** expresso em termos monetários e em termos de realização de obras e prestação de serviços.” – grifei

“Lei n.º 12.919, de 2013 (LDO/2014)

Art. 8º 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.

§ 1º Não caracteriza infringência ao disposto no caput, bem como à vedação contida no inciso VI do caput do art. 167 da Constituição Federal, a descentralização de créditos orçamentários **para execução de ações pertencentes à unidade orçamentária descentralizadora**.

...” – grifei.

- O que se extrai de toda a legislação acima transcrita é que não só a descentralização da execução orçamentária se dá no interesse da unidade descentralizadora, mas, principalmente, deve a unidade descentralizada **empregar as dotações descentralizadas obrigatória e integralmente na consecução do objeto previsto pelo programa de trabalho pertinente, respeitada fielmente a classificação funcional programática da unidade descentralizadora**.
- Por fim, vale ressaltar que a descentralização orçamentária encontra seus limites na impossibilidade da unidade descentralizada promover contratações que a unidade descentralizadora não realizaria, pois disporia de estrutura material e de recursos humanos para tal finalidade. Caso contrário estaríamos diante de indevida terceirização.
- Isso quer dizer que a unidade descentralizada só poderá utilizar-se de contratações (terceirizações) se a unidade descentralizadora, do mesmo modo, também, nessa se socorre para a execução de suas ações orçamentárias a modo e tempo.
- Diante do exposto, sugiro a Vossa Excelência a aprovação da **NOTA TÉCNICA n.º 00003/2014/DEPCONSU/PGF/AGU** nos termos do presente Despacho, com o encaminhamento dos autos ao Departamento de Coordenação e Orientação de Órgãos Jurídicos – DECOR/CGU para conhecimento e manifestação quanto ao assunto, se assim entender pertinente, haja vista ainda não ter se manifestado após a edição do Decreto n.º 8.180, de 2013.
- Ademais, sugiro o encaminhamento deste Despacho ao Coordenador da Câmara Permanente de Convênios para que promova a revisão e pertinentes adequações às conclusões aprovadas por Vossa Excelência no bojo do **Parecer n.º 09/2013/CÂMARAPERMANENTECONVÊNIOS/DEPCONSU/PGF/AGU** e da **Nota n.º 01/2014/CÂMARAPERMANENTECONVÊNIOS/DEPCONSU/PGF/AGU**, considerando o entendimento ora firmado.

À Consideração Superior.

Brasília, 27 de outubro de 2014.

○

ANTONIO CARLOS SOARES MARTINS

- o
- o
- o Aprovo.

Brasília, 27 de outubro de 2014.

MARCELO DE SIQUEIRA FREITAS
PROCURADOR-GERAL FEDERAL

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00400001191201428 e da chave de acesso 645c1538

Documento assinado eletronicamente por ANTONIO CARLOS SOARES MARTINS, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 513720 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>, após cadastro e validação do acesso. Informações adicionais: Signatário (a): ANTONIO CARLOS SOARES MARTINS. Data e Hora: 27-10-2014 18:09. Número de Série: 7751242617204774795. Emissor: AC CAIXA PF-1 v1.

Documento assinado eletronicamente por MARCELO DE SIQUEIRA FREITAS, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 513720 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>, após cadastro e validação do acesso. Informações adicionais: Signatário (a): MARCELO DE SIQUEIRA FREITAS. Data e Hora: 27-10-2014 18:37. Número de Série: 4887923962370573804. Emissor: AC CAIXA PF v2.
