



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL  
CÂMARA PERMANENTE CONVÊNIOS

**PARECER n. 00003/2017/CPCV/PGF/AGU**

**NUP: 04905.005790/2013-18**

**INTERESSADOS: SECRETARIA DE PATRIMÔNIO PÚBLICO DA UNIÃO NO DISTRITO FEDERAL - SPU/DF**

**ASSUNTOS: PATRIMÔNIO PÚBLICO IMOBILIÁRIO**

EMENTA: I. Câmara Permanente de Convênios. Controvérsia jurídica relevante entre órgãos integrantes da Advocacia-Geral da União. Portaria/PGF nº 98, de 26 de fevereiro de 2013. II Direito Administrativo e Financeiro. Termo de Execução Descentralizada. Ressarcimentos de Despesas. Art. 12-A, IV, do Decreto nº 6.170/2007. III. Possibilidade de utilização do Termo de Execução Descentralizada para efetivar pagamentos entre órgãos e/ou entidades da Administração Pública Federal. Rateio de despesas decorrentes de compartilhamento de imóvel por órgãos e/ou entidades da Administração Pública Federal. IV. Revisão do posicionamento firmado na NOTA Nº 05/2014/CÂMARA PERMANENTE CONVÊNIOS/DEPCONSUS/PGF/AGU e das orientações assentadas na Conclusão DEPCONSUS/PGF/AGU nº 90/2014.

Sr. Diretor do Departamento de Consultoria,

**I. RELATÓRIO**

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;

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. *In casu*, trata-se de divergência identificada entre a Nota nº 05/2014/CÂMARA PERMANENTE CONVÊNIOS/DEPCONSUS/PGF/AGU e o Parecer nº 092/2014/DECOR/CGU/AGU, no qual o Departamento de Coordenação e Orientação de Órgãos Jurídicos da Consultoria-Geral da União (DECOR/CGU), em breve análise, asseverou que as hipóteses elencadas no art. 12-A do Decreto nº 6.170/2007 seriam autônomas e específicas, concluindo que, “de acordo com o disposto no art. 12-A do Decreto nº 6.170, de 2007, não é possível extrair o entendimento de que a aplicação do inciso IV está condicionada ao atendimento das hipóteses previstas nos incisos I a III, porquanto a norma assim não previu”.

4. Já a nota jurídica exarada por esta Câmara Permanente é no sentido de 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, não comportando interpretação extensiva ou ampliativa”, a ver:

"(...) o ressarcimento de despesas de que trata o art. 12-A, inciso IV, do Decreto nº 6.170/2007 **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 a finalidade legal para a qual foi criada a unidade descentralizadora**, ou seja, com a execução de ações que estejam na área de competência da unidade descentralizadora e representem forma direta de dar cumprimento à sua missão institucional, sob pena de restar configurada ofensa ao art. 37, XXI, da Constituição Federal e, por conseguinte, à própria Lei nº 8.666/1993." (grifou-se)

5. Sem adentrar no mérito do caso concreto que deu ensejo à manifestação do DECOR/CGU, passa-se a analisar a questão jurídica que deve ser objeto de uniformização.

## II. ANÁLISE JURÍDICA

### II.1. Breve histórico acerca do Termo de Execução Descentralizada

6. O Decreto nº 825, de 28 de maio de 1993, em seu art. 2º, estabeleceu a possibilidade de a execução orçamentária processar-se mediante descentralização interna de créditos (provisão) ou descentralização externa de créditos (destaque), operando-se, no primeiro caso, entre unidades gestoras de um mesmo órgão ou entidade integrante dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, e, na última hipótese, entre unidades gestoras de órgão ou entidade de estruturas diferentes.

7. O Decreto nº 825/1993 disciplina a descentralização de créditos orçamentários nos seguintes termos:

#### CAPÍTULO II

##### Da Descentralização Orçamentária

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. 4º As empresas públicas federais que não integrem os orçamentos fiscal e da seguridade social, mas que executarem as atividades de agente financeiro governamental, poderão receber créditos em descentralização, para viabilizar a consecução de objetivos previstos na lei orçamentária.

§ 1º Quando a execução dos programas de trabalho for confiada a entidade ou órgão gestor de créditos integrantes dos orçamentos fiscal e da seguridade social da União, será adotado o critério de descentralização, conforme disciplinado neste decreto.

§ 2º Aplicam-se às entidades referidas neste artigo, no tocante à execução dos créditos descentralizados, as disposições da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, as deste decreto e demais normas pertinentes à administração orçamentário-financeira do Governo Federal.

8. A possibilidade de descentralização de créditos vem sendo prevista ao longo dos anos na lei de diretrizes orçamentárias, conforme se verifica no art. 8º, § 1º, da Lei nº 13.408, de 26 de dezembro de 2016 (LDO/2017):

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.

9. Por sua vez, o Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007, definiu originalmente o "termo de cooperação" em seu art. 1º, § 1º, III, como "modalidade de descentralização de crédito entre órgãos e entidades da administração pública federal, direta e indireta, para executar programa de governo, envolvendo projeto, atividade, aquisição de bens ou evento, mediante portaria ministerial e sem a necessidade de exigência de contrapartida". O dispositivo foi alterado pelo

Decreto nº 6.619, de 29 de outubro de 2008, passando a vigorar com a seguinte redação: “termo de cooperação - instrumento por meio do qual é ajustada a transferência de crédito de órgão da administração pública federal direta, autarquia, fundação pública, ou empresa estatal dependente, para outro órgão ou entidade federal da mesma natureza”. Excluiu-se, portanto, a referência à necessidade de portaria ministerial, e revogou-se o art. 5º do Decreto nº 825/1993, que exigia a celebração de convênio para realização da descentralização orçamentária.

10. Também no ano de 2008, a Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 127/2008 reproduziu o conceito de termo de cooperação e, além disso, vedou a celebração de convênios e contratos de repasse “entre órgãos e entidades da Administração Pública federal, caso em que deverá ser firmado termo de cooperação” (art. 6º, III). Em 24 de novembro de 2011, foi editada a Portaria Interministerial CGU/MF/MP nº 507/2011, que definiu o termo de cooperação como o “instrumento por meio do qual é ajustada a transferência de crédito de órgão ou entidade da Administração Pública Federal para outro órgão federal da mesma natureza ou autarquia, fundação pública ou empresa estatal dependente”.

11. Contudo a referida Portaria (assim como a Portaria Interministerial nº 127/2008) não estabeleceu os procedimentos para a celebração do ajuste, prevendo em seu art. 89 que os termos de cooperação seriam regulamentados por meio de ato conjunto dos Ministros de Estado da Fazenda, do Planejamento, Orçamento e Gestão e do Controle e da Transparência (art. 18 do Decreto nº 6.170/2007), bem como que “os Secretários-Executivos dos Ministérios da Fazenda, do Planejamento, Orçamento e Gestão e da Controladoria Geral da União, aprovarão em ato conjunto, minuta-padrão do termo de cooperação, a fim de orientar os órgãos e entidades envolvidos na celebração deste instrumento, enquanto não for regulamentado”.

12. O Tribunal de Contas da União, em seu Acórdão nº 1771/2009 – Plenário, já havia destacado a carência de regulamentação acerca da matéria e orientou órgão federal - no caso, a EMBRATUR – a seguir o disposto no Decreto nº 6.170/2007 e a Portaria Interministerial nº 127/2008, utilizando a modalidade “*termo de cooperação*” para a realização de descentralização orçamentária para outros órgãos e entidades da Administração Pública Federal, devendo aplicar os dispositivos que lhe fossem pertinentes, como a exigência de termo de referência (art. 1º, § 1º, XX, da Portaria) e os arts. 56 a 58, que tratam da prestação de contas. Ademais, por meio do Acórdão nº 3.665/2010, a 2ª Câmara do TCU apresentou ao FNDE as seguintes recomendações:

“(…)

**1.6.2. estabeleça, no instrumento utilizado para descentralização de créditos, as ações que serão executadas pelo ente receptor dos recursos, bem como as metas a serem atingidas e as condições de execução das atividades;**

**1.6.3. fixe o valor a ser repassado por meio de descentralização de créditos orçamentários a partir de análise de custos, de maneira que o montante envolvido na operação seja compatível com o seu objeto, não permitindo o repasse de créditos insuficientes para a sua conclusão nem o excesso que permita uma execução por preços acima dos vigentes no mercado, de forma análoga ao que prevê o §1º do art. 35 da Lei n.º 10.180/2001, ao dispor sobre a celebração de compromissos que envolvam transferências de recursos financeiros entre órgãos e entidades integrantes da Administração Pública.”**

13. Em 8 de novembro de 2012, foi publicada no Diário Oficial da União a Portaria Conjunta nº 8, de 7 de novembro de 2012, por meio da qual os Secretários-Executivos dos Ministérios da Fazenda, do Planejamento, Orçamento e Gestão e da Controladoria Geral da União aprovaram a minuta-padrão de Termo de Cooperação para Descentralização de Crédito, conforme previsto no art. 89 da Portaria Interministerial CGU/MF/MP nº 507/2011.

14. Em 30 de dezembro de 2013, o Decreto nº 8.180/2013, ao alterar o Decreto nº 6.170/2007, modificou a denominação do termo de cooperação para *termo de execução descentralizada*, definindo-o como “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” (inciso III do § 1º do artigo 1º). Ademais, disciplinou a sua celebração nos seguintes termos:

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;

II - realização de atividades específicas pela unidade descentralizada em benefício da unidade descentralizadora dos recursos;

III - execução de ações que se encontram organizadas em sistema e que são coordenadas e supervisionadas por um órgão central; ou

## IV - ressarcimento de despesas.

§ 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.

§ 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.

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)

15. A Procuradoria-Geral Federal, a partir das premissas adotadas pelo Parecer nº 09/2013, cujas conclusões foram revisadas pela Nota nº 05/2014/CÂMARA PERMANENTE CONVÊNIO/DEP CONSU/PGF/AGU, de 09 de dezembro de 2014 (NUP 00407.001637/2014-54), editou a Conclusão DEP CONSU/PGF/AGU nº 90/2014, que trouxe as seguintes orientações acerca da descentralização orçamentária à luz das inovações trazidas pelo Decreto nº 8.180/2013:

I - O destaque orçamentário viabilizado por meio de termo de execução descentralizada é um ato de gestão de execução orçamentária, o que não impede, contudo, que gere consequências na esfera jurídica.

II - O termo de execução descentralizada 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.

III - As exigências estabelecidas pela Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 507/2011 para celebração de convênios aplicam-se, no que couber, aos termos de execução descentralizada.

IV - É possível a celebração de termo de execução descentralizada 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, desde que voltado ao atendimento de uma das finalidades elencadas no art. 12-A do Decreto nº 6.170/2007.

V - A celebração de termo de execução descentralizada, com fundamento no art. 12-A, inciso I, do Decreto nº 6.170/2007, 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 nos termos do Decreto nº 2.271/1997, desde que observada a Lei nº 8.666/1993 e demais normas federais pertinentes à matéria no momento da contratação.

VI - A celebração de termo de execução descentralizada com fundamento nos incisos II ou III do art. 12-A do Decreto nº 6.170/2007, não requer a comprovação de interesse recíproco dos órgãos e/ou entidades envolvidas, de modo que a adequada instrução dos autos deve contar 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; e análise técnica prévia e consistente, demonstrando o enquadramento do objeto no respectivo programa e ação orçamentários dos quais decorrem os recursos que serão descentralizados.

VII - Apesar de não se exigir mais a demonstração de interesse recíproco nas hipóteses dos incisos II e III do art. 12-A do Decreto nº 6.170/2007, persiste a obrigatoriedade de se comprovar a 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 e demais normas federais pertinentes à matéria no momento da contratação.

VIII - Ainda que a unidade descentralizada, isto é, aquela que receberá os recursos descentralizados, seja empresa estatal dependente que possua normas internas para licitação e contratação, deverá ser observada a legislação federal (Lei nº 8.666/1993 e demais normas pertinentes à matéria) para eventuais contratações de atividades acessórias necessárias para a consecução do objeto do termo de execução descentralizada.

IX - 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 o enquadramento do objeto 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.

X - 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.

XI - O ressarcimento de despesas de que trata o art. 12-A, inciso IV, do Decreto nº 6.170/2007 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 a finalidade legal para a qual foi criada a unidade descentralizadora, ou seja, com a execução de ações que estejam na área de competência da unidade descentralizadora e representem forma direta de dar cumprimento à sua missão institucional, sob pena de estar configurada ofensa ao art. 37, XXI, da Constituição Federal e, por conseguinte, à própria Lei nº 8.666/1993.

XII - 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.

16. A Nota nº 05/2014/CÂMARA PERMANENTE CONVÊNIO/DEPCONSU/PGF/AGU, atualizando o entendimento anterior, consignou que "apenas a hipótese estabelecida no inciso I do art. 12-A do Decreto nº 6.170/2007 constitui-se em ação desenvolvida em regime de mútua cooperação". Acrescentou que, quanto "às finalidades descritas nos incisos II e III do art. 12-A do Decreto nº 6.170/2007, seguindo a linha de raciocínio estabelecida no Despacho nº 00117/2014/DEPCONSU/PGF/AGU, não se faz mais necessária a comprovação de interesse recíproco dos órgãos e/ou entidades envolvidas (...)".

17. A celebração do termo de execução descentralizada, assim, busca uma melhor gestão dos recursos públicos e, por conseguinte, maior eficiência na sua aplicação, ao viabilizar que uma unidade orçamentária com mais capacidade técnica e operacional possa executar os créditos orçamentários originalmente destinados a outra unidade orçamentária para a implementação de programas, projetos e atividades.

18. Não há dúvida de que o termo de execução descentralizada tem se tornado cada vez mais um importante instrumento para a flexibilização do orçamento federal. Desde a edição do Decreto nº 8.180, de 30 de dezembro de 2013, a Administração vem explorado mais a nova ferramenta, permitindo uma maior integração entre os órgãos e entidades da Administração federal. Por outro lado, desde a edição do Decreto nº 8.180/2013 e do lançamento das orientações da Procuradoria-Geral Federal, sintetizadas nas Conclusões DEPCONSU/PGF/AGU de nº 41/2013 e 90/2014, surgiram muitas dúvidas e questionamentos sobre a aplicação do instituto. Assim, passados mais de três anos desde a edição do Decreto nº 8.180/2013, para além do enfrentamento da questão que surgiu a partir da divergência levantada pelo Parecer nº 092/2014/DECOR/CGU/AGU, propõe-se, por meio do presente Parecer, uma **revisão mais ampla das orientações trazidas pela Conclusão DEPCONSU/PGF/AGU nº 90/2014.**

## **II.2. Da subordinação do termo de execução descentralizada para ressarcimento de despesas às demais hipóteses descritas nos incisos I a III do art. 12-A do Decreto nº 6170/2007**

19. A questão jurídica ora posta se refere especificamente aos itens X e XI da Conclusão DEPCONSU/PGF/AGU nº 90/2014:

(...)

X - 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.

XI - O ressarcimento de despesas de que trata o art. 12-A, inciso IV, do Decreto nº 6.170/2007 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 a finalidade legal para a qual foi criada a unidade descentralizadora, ou seja, com a execução de ações que estejam na área de competência da unidade descentralizadora e representem forma direta de dar cumprimento à sua missão institucional, sob pena de estar configurada ofensa ao art. 37, XXI, da Constituição Federal e, por conseguinte, à própria Lei nº 8.666/1993.

(...)

20. Assim, segundo a Conclusão, o ressarcimento de despesas, previsto no inciso IV do art. 12-A do Decreto nº 6.170 de 2007, estaria adstrito ao atendimento das despesas que se enquadrem em uma das situações previstas nos incisos I a III do art. 12-A do mesmo Decreto.

21. Com a devida vênia, entendo que a orientação deva ser revista. A Nota nº 05/2014 argumenta que a hipótese descrita no inciso IV do art. 12-A não constitui "autorização para custeio de execução de obras, de aquisição de bens ou mesmo de prestação de serviços que não tenham relação direta com a finalidade legal para a qual foi criada a unidade descentralizadora, ou seja, com a execução de ações que estejam na área de competência da unidade descentralizadora e representem forma direta de dar cumprimento à sua missão institucional". Ora, ainda que houvesse a subordinação do inciso IV aos três outros incisos, o art. 12-A não faz qualquer distinção entre atividade meio ou finalística no que se refere à descentralização de recursos. Assim, não haveria por que restringir o ressarcimento de despesas à execução de ações que tenham "relação direta com a finalidade legal para a qual foi criada a unidade descentralizadora".

22. Obviamente, vale o alerta, inscrito no item X da Conclusão, de que a descentralização orçamentária não deve servir como remédio para a falta de planejamento. Contudo, a prática administrativa tem demonstrado que algumas unidades menores ou menos especializadas podem se valer do auxílio e experiência de unidades maiores ou que tenham mais prática com determinadas demandas ou contratações específicas, tendo acesso a bens e serviços que, muitas vezes, teriam dificuldade de adquirir por conta própria. Assim, por exemplo, pode ocorrer que uma unidade grande, como um ministério, contrate um curso de capacitação para os seus servidores. A disponibilização de umas poucas vagas para unidades vinculadas menores, após a contratação, não deve prejudicar a higidez da licitação ou a execução do contrato. Assim, uma unidade menor tem a chance de matricular alguns de seus servidores em um curso que provavelmente teria dificuldades de contratar por si só em razão da sua baixa demanda, sem comprometer significativamente, ao mesmo tempo, a administração da unidade recebedora dos recursos.

23. O segundo argumento contrário à orientação adotada pelos itens X e XI da Conclusão é de técnica legislativa. Se a intenção do regulamento fosse subordinar a hipótese do ressarcimento àquelas inseridas nos demais incisos, ela deveria constar de um dos parágrafos do art. 12-A, e não paralelamente às demais hipóteses, em um inciso autônomo (inciso IV). Aliás, assim o fazem dois dos parágrafos acompanham o art. 12-A: o primeiro ao estabelecer que as hipóteses dos incisos I a III do *caput* configuram delegação de competência para a unidade descentralizada promover a execução de programas, atividades ou ações previstas no orçamento da unidade descentralizadora; e o segundo ao dispor que poderá ser dispensada a formalização de termo de execução descentralizada nos casos de ressarcimento de despesas entre órgãos ou entidades da administração pública. Nesse sentido, deve-se observar as disposições do art. 11, III, alíneas "c" e "d", da Lei Complementar nº 95, de 1998, segundo as quais se deve "c) expressar por meio dos parágrafos os aspectos complementares à norma enunciada no *caput* do artigo e as exceções à regra por este estabelecida" e "d) promover as discriminações e enumerações por meio dos incisos, alíneas e itens."

24. Por fim, ao contrário do que consignou a Nota nº 05/2014, a descentralização de recursos orçamentários para ressarcimento de despesas entre órgãos ou entidades da administração pública federal não configura ofensa ao art. 37, XXI, da Constituição ou à Lei nº 8.666/1993. Afinal, a unidade recebedora dos recursos, se for contratar com terceiros, deverá observar necessariamente as regras de licitação e contratação pública.

25. Assim, nada obsta a que sejam ressarcidas despesas de custeio uma vez demonstrada a conveniência de a contratação ser realizada por outra unidade em benefício da unidade descentralizadora. Dessa forma, propõe-se **a supressão dos itens X e XI da Conclusão DEPCONSU/PGF/AGU nº 90/2014.**

### II.3. Necessidade de análise jurídica prévia

26. Ademais, outras orientações descritas na Conclusão merecem ser revistas, a exemplo do item II:

II - O termo de execução descentralizada 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.** (grifou-se em negrito)

27. É de se questionar a necessidade de o termo de execução descentralizada ser submetido sempre à prévia análise do órgão de assessoramento jurídico. Primeiramente, entendo que a análise jurídica está dispensada, por exemplo, nos casos de ressarcimento de despesas entre órgãos ou entidades da administração pública federal, previstos no § 2º do art. 12-A do Decreto nº 6.170, de 2007 (na redação dada pelo Decreto nº 8.180, de 2013), em que for dispensada a formalização de termo de execução descentralizada. Afinal, se não houver termo, não haverá instrumento a ser analisado pelo órgão jurídico, nos termos do art. 38, parágrafo único, da Lei nº 8.666/1993, e do art. 11, VI, "a" e "b", da Lei Complementar nº 73, de 1993, a ver:

#### **Lei nº 8.666/1993**

Art. 38. O procedimento da licitação será iniciado com a abertura de processo administrativo, devidamente autuado, protocolado e numerado, contendo a autorização respectiva, a indicação sucinta de seu objeto e do recurso próprio para a despesa, e ao qual serão juntados oportunamente:

(...)

VI - pareceres técnicos ou jurídicos emitidos sobre a licitação, dispensa ou inexigibilidade;

(...)

Parágrafo único. As minutas de editais de licitação, bem como as dos contratos, acordos, convênios ou ajustes devem ser previamente examinadas e aprovadas por assessoria jurídica da Administração. (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)

#### **Lei Complementar nº 73, de 1993**

Art. 11 - Às Consultorias Jurídicas, órgãos administrativamente subordinados aos Ministros de Estado, ao Secretário-Geral e aos demais titulares de Secretarias da Presidência da República e ao Chefe do Estado-Maior das Forças Armadas, compete, especialmente:

(...)

VI - examinar, prévia e conclusivamente, no âmbito do Ministério, Secretaria e Estado-Maior das Forças Armadas:

a) os textos de edital de licitação, como os dos respectivos contratos ou instrumentos congêneres, a serem publicados e celebrados;

b) os atos pelos quais se vá reconhecer a inexigibilidade, ou decidir a dispensa, de licitação.

28. Do mesmo modo, a análise jurídica é despicienda nos casos em que a Administração adotar minuta-padrão analisada previamente pelo órgão jurídico e aprovada pelo gestor, como no exemplo da minuta aprovada pela Portaria Conjunta nº 8, de 7 de novembro de 2012, do Secretários-Executivos dos Ministérios do Planejamento, Orçamento e Gestão, da Fazenda e da Controladoria-Geral da União. Por outro lado, nos casos em que o termo a ser celebrado não se amolde nas cláusulas padronizadas, recomenda-se que a minuta a ser firmada seja encaminhada ao órgão jurídico para análise prévia. Ademais, havendo dúvida, os autos poderão sempre ser encaminhados para análise jurídica mediante consulta.

29. Com algumas pequenas diferenças, este foi o entendimento adotado pelo Parecer n. 057/2014/DECOR/CGU/AGU, de 04 de setembro de 2014, aprovado por Despacho do Consultor Geral da União, de 28 de novembro de 2014, e pelo Advogado-Geral da União, em Despacho de 13 de maio de 2015 - todos os atos constam do processo administrativo nº 01400.026155/2014-30. Eis as conclusões do Parecer n. 057/2014:

"(...)

34. Expostos os fundamentos jurídicos acima, é possível extrair as seguintes conclusões:

a) *regra geral*, obrigatório o prévio exame pela Assessoria Jurídica das minutas de editais, de contratos e de instrumentos similares, quanto ao cumprimento das formalidades legais, em razão do disposto no parágrafo único do art. 38 da Lei nº 8.666, de 1993;

b) a teor do que disciplina a Portaria Conjunta MP/MF/CGU nº 08/2012 e tendo em vista a orientação extraída do Acórdão 3014/2010 – Plenário do Tribunal de Contas da União, entende-se que somente poderá ser excepcionada a regra do parágrafo único do art. 38 da Lei nº 8.666, de 1993, no caso da adoção de *minuta-padrão*, desde que: **a) a minuta-padrão tenha sido previamente aprovada pela assessoria jurídica; b) que haja identidade de objeto e c) não reste dúvidas**

**acerca da possibilidade de adequação das cláusulas exigidas no instrumento pretendido às cláusulas previamente estabelecidas na minuta-padrão:**

c) não obstante a adoção da minuta-padrão, pode a autoridade assessorada, **neste e em qualquer outro ato que irá praticar, recorrer ao órgão de assessoramento jurídico, sempre que julgar necessário**, por força do que dispõe o já citado art. 11 da Lei Complementar nº 73, de 1993" (grifos no original; disponível em <https://sapiens.agu.gov.br/documento/299567>)

30. Dessa forma, o item II da Conclusão DEPCONSUS/PGF/AGU nº 90/2014, ao dispor que o termo de execução descentralizada "deve **necessariamente** ser submetido à prévia análise do respectivo órgão de assessoramento jurídico" (grifou-se), encontra-se em descompasso com orientação aprovada posteriormente pelo Advogado-Geral da União.

31. Antes de ser exarado o Parecer n. 057/2014/DECOR, havia ainda controvérsia entre os órgãos da AGU acerca da necessidade de se submeter obrigatoriamente o termo de execução descentralizada à análise jurídica. Um exemplo que bem ilustra a posição contrária à obrigatoriedade da análise jurídica é o do Parecer nº 370/2014/CONJUR-ME/CGU/AGU, de 28 de agosto de 2014 (NUP 58000.001038/2014-93), ao discorrer acerca da orientação da Câmara Permanente de Convênios da Procuradoria-Geral Federal, por meio do seu Parecer nº 9/2013, exarou as seguintes considerações:

"28. (...) a Câmara Permanente de Convênios da Procuradoria-Geral Federal, através de seu PARECER nº 9/2013, considerou essencial a prévia análise jurídica dos termos de cooperação, atualmente denominados termos de execução descentralizada.

29. No entanto, penso que essa não seja a conclusão mais apropriada, haja vista as particularidades atinentes ao termo de execução descentralizada. Trata-se de instrumento de natureza tipicamente orçamentária por meio do qual é ajustada descentralização externa de crédito entre órgãos e/ou entidades integrantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União. Assim sendo, o objeto do 'termo de execução descentralizada' é a atribuição de capacidade a outro órgão ou entidade integrante da Administração Pública federal para executar as despesas correspondentes a crédito orçamentário sob a responsabilidade do órgão ou entidade descentralizador.

30. Portanto, diferentemente dos contratos e convênios em sentido estrito, o termo de execução descentralizada é um ajuste interno à Administração Pública federal, que envolve simplesmente a redistribuição da capacidade para executar despesas com base em determinado crédito orçamentário.

31. Creio que a imposição legal de prévia manifestação jurídica destina-se apenas aos contratos ou acordos que a União ou suas entidades da Administração indireta realizem com terceiros, haja vista que em tais situações há realmente necessidade de prévio controle jurídico a fim de evitar a dissipação irregular de recursos públicos. Isso não ocorre em relação aos termos de execução descentralizada, que contemplam apenas uma autorização entre órgãos ou entidades da própria Administração Pública federal para a execução de créditos orçamentários. Obviamente, a execução da despesa correspondente à descentralização passará por todos os controles jurídicos necessários, seja ela realizada por meio de contrato ou de convênio.

(...)

33. Na ausência de norma expressa que imponha a análise jurídica, caso a caso, das minutas de termos de execução descentralizada, entendo que a necessidade desse exame deve ser ponderada pelo gestor público responsável pela descentralização. Isso porque, nas situações em que não houver qualquer questão jurídica relevante a ser solucionada e considerando as próprias características da descentralização orçamentária, creio que a obrigatoriedade de manifestação por parte dos órgãos de advocacia pública seja potencialmente causadora de ineficiências, uma vez que torna o procedimento administrativo mais complexo e aumenta a demanda por serviços jurídicos. Certamente, a autoridade administrativa competente poderá concluir que os benefícios da análise jurídica superam seus custos e, nesse caso, será pertinente a solicitação de manifestação pelos órgãos da Advocacia-Geral da União. Parece-me que assim se concretiza em maior medida o princípio da eficiência, sem prejuízo substancial a qualquer outro princípio aplicável (art. 37, CRFB).

34. Portanto, ressalvada a possibilidade de interpretação em sentido contrário, entendo que não há obrigatoriedade de prévio exame, pelos órgãos de advocacia pública do Poder Executivo, de termos de execução descentralizada. Isso não impede, obviamente, que o gestor público consulte o seu órgão de assessoramento jurídico sempre que entender conveniente e oportuno."



32. A controvérsia foi exposta nos autos do processo nº 00688.001462/2014-76 (DECOR/CGU), que abordou vários aspectos do Termo de Execução Descentralizada mediante consulta encaminhada aos diversos órgãos da Consultoria-Geral da União, nos termos do Memorando Circular nº 42/2014-DECOR/CGU/AGU, de 03 de novembro de 2014 (ver sequencial 5).

33. Assim, mesmo na época em que foi editada a Conclusão DEPCONSU/PGF/AGU nº 90/2014 estava longe de ser pacífica a tese de que o termo de execução descentralizada integraria a categoria dos convênios em sentido lato, aplicando-se-lhe, assim, o disposto no art. 116 da Lei nº 8.666, de 1993, a exemplo do disposto no Parecer nº 370/2014/CONJUR-ME/CGU/AGU, de 28 de agosto de 2014 (NUP 58000.001038/2014-93), a ver: "(...)15. Embora não se trate de convênio em sentido estrito, o termo de execução descentralizada integra a categoria dos convênios em sentido lato. Portanto, aplica-se, no que couber, o disposto no art. 116 da Lei nº 8.666, de 1993 (...)".

34. Afinal, nos convênios e nos contratos, existem pelo menos duas partes envolvidas, contrata-se "com terceiros" (art. 2º da Lei nº 8.666/1993). No caso dos convênios, os interesses das partes são comuns; no caso dos contratos, por outro lado, temos interesses contrapostos. Nos contratos e nos convênios, há um verdadeiro negócio jurídico em que duas partes manifestam a vontade de se obrigarem mutuamente. Na descentralização orçamentária, por outro lado, não há uma criação de novas obrigações, mas sim a transferência ou delegação de competências orçamentárias entre os órgãos da Administração Federal. Embora possa ocorrer a descentralização entre duas pessoas jurídicas, como entre a União e uma autarquia ou empresa pública dependente, ou entre autarquias e empresas públicas, etc, isso nem sempre ocorre. Em alguns casos, pode ocorrer que o termo de execução descentralizada seja firmado entre órgãos da União, se a descentralização ocorrer de uma pasta ministerial a outra. Não havendo a interferência de um terceiro, afasta-se, a meu ver, o princípio da licitação. Afinal, não faria sentido a Administração licitar para contratar com ela mesma.

35. De qualquer forma, ressaltamos o nosso entendimento pessoal, uma vez que o Parecer n. 057/2014/DECOR, aprovado pelo Advogado-Geral da União, fixou o entendimento de que, por regra geral, é necessário o prévio exame pela Assessoria Jurídica das minutas dos termos de execução descentralizada.

36. Ante essas recomendações, recomendamos que **seja revisto o item II da Conclusão DEPCONSU/PGF/AGU nº 90/2014 consoante a redação a seguir:**

O termo de execução descentralizada deve, em regra, ser submetido à prévia análise do respectivo órgão de assessoramento jurídico, salvo se for utilizada minuta-padrão previamente aprovada pela assessoria jurídica, houver identidade com o objeto da minuta-padrão e não restar dúvidas acerca da possibilidade de adequação das cláusulas exigidas no instrumento pretendido às cláusulas previamente estabelecidas na minuta-padrão. Não obstante a adoção da minuta-padrão, a autoridade assessorada pode recorrer ao órgão de assessoramento jurídico sempre que julgar necessário.

#### **II.4. Aplicabilidade das regras dos convênios aos termos de execução descentralizada**

37. A aplicabilidade das regras dos convênios aos termos de execução descentralizada também era uma questão controversa à época em que foi exarada a Orientação que ora analisamos.

38. A controvérsia, contudo, ficou superada, uma vez que a Portaria Interministerial nº 424, de 30 de dezembro de 2016 - que estabelece as novas normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse - revogou a Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 507/2011 e dispôs expressamente, em seu art. 2º, IV, que as suas exigências não se aplicam aos termos de execução descentralizada.

39. Propõe-se, portanto, a **revogação da orientação inserida no item III da Conclusão DEPCONSU/PGF/AGU nº 90/2014:**

~~III - As exigências estabelecidas pela Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 507/2011 para celebração de convênios aplicam-se, no que couber, aos termos de execução descentralizada.~~

#### **II.5. Da necessidade do termo de referência para a celebração de termo de execução descentralizada**

40. Os itens V, VI e XII da Conclusão, por sua vez, merecem reparos por determinar que o termo de referência seja elaborado previamente à celebração do termo de execução descentralizada, a ver:

V - A celebração de termo de execução descentralizada, com fundamento no art. 12-A, inciso I, do Decreto nº 6.170/2007, **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 nos termos do Decreto nº 2.271/1997, desde que observada a Lei nº 8.666/1993 e demais normas federais pertinentes à matéria no momento da contratação.

VI - A celebração de termo de execução descentralizada com fundamento nos incisos II ou III do art. 12-A do Decreto nº 6.170/2007, não requer a comprovação de interesse recíproco dos órgãos e/ou entidades envolvidas, de modo que a adequada instrução dos autos deve contar 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**; e análise técnica prévia e consistente, demonstrando o enquadramento do objeto no respectivo programa e ação orçamentários dos quais decorrem os recursos que serão descentralizados.

(...)

XII - 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. (grifou-se em negrito)

41. Deve-se observar que a elaboração do termo de referência, na maioria dos vezes, fica a cargo da unidade recebedora. Em alguns casos o termo de referência poderá inclusive ser elaborado por um terceiro, se, por exemplo, a unidade recebedora optar por celebrar um convênio - hipótese em que a elaboração do termo de referência ficará a cargo do conveniente, e não da unidade recebedora (concedente).

42. Ademais, a exigência é desnecessária, já que a análise dos custos do projeto por parte do órgão ou entidade descentralizadora não deve ser exaustiva, bastando verificar se "o montante envolvido na operação [é] compatível com o seu objeto, não permitindo o repasse de créditos insuficientes para a sua conclusão nem o excesso que permita uma execução por preços acima dos vigentes no mercado", conforme a inteligência do Acórdão nº 3.665/2010, a 2ª Câmara do TCU.

43. A análise detalhada e aprovação dos custos previstos no termo de referência e/ou no projeto básico é competência da unidade recebedora dos recursos, já que ela é a responsável pela prestação de contas referente à execução dos recursos repassados. Já à unidade descentralizadora cabe a prestação de contas referente à consecução dos objetivos pretendidos com a descentralização. Nesse sentido, a Diretriz nº 02/2014, da Comissão Gestora do Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse - SICONV (disponível em <http://portal.convencios.gov.br/comissao-gestora/diretrizess/diretriz-n-02-2014-termo-de-execucao-descentralizada-descentralizacao-de-creditos>):

"(...) a responsabilidade pela execução dos créditos descentralizados e dos recursos repassados é compartilhada entre os órgãos participantes do Termo de Execução Descentralizada, sendo a Unidade Descentralizadora responsável pelo acompanhamento e fiscalização, principalmente quando envolver a execução de políticas públicas, e a Unidade Descentralizada responsável pela operacionalização dos créditos e execução dos recursos repassados.

**A prestação de contas aos órgãos de controle, por meio do Relatório de Gestão, deve ser feita pela Unidade Descentralizadora, no que se refere à consecução dos objetivos pretendidos com a descentralização, e pela Unidade Descentralizada, no que se refere à execução dos recursos repassados.**

Deve ficar claro que a prestação de contas aos órgãos de controle não se confunde com a prestação de contas que a Unidade Descentralizada deve realizar à Unidade Descentralizadora, de modo que esta possa avaliar se foram atendidos os objetivos da descentralização.

O escopo e a profundidade dessa prestação de contas devem ser definidos pelas Unidades envolvidas em cada caso concreto, no âmbito do respectivo termo de execução descentralizada, a depender do objeto da descentralização dos créditos.

Ademais, principalmente **nos casos relacionados à execução de políticas públicas, o plano de trabalho deve conter elementos mínimos necessários para a avaliação da adequação da proposta, com a definição do objeto, das metas a serem alcançadas, das etapas e dos recursos envolvidos, permitindo o adequado acompanhamento por parte da Unidade Descentralizadora**, de forma a garantir a tempestiva e a eficaz realização da política pública." (grifou-se em negrito)

44. Não se justifica, à luz dos princípios da eficiência e da economicidade, que a unidade descentralizadora e a unidade recebedora realizem duas vezes a mesma análise de todos os aspectos técnicos e dos documentos que compõem a determinação dos custos operacionais do projeto. Afinal, ambas integram a Administração Pública federal e estão submetidas à mesma legislação, embora alguns órgãos e entidades apresentem legislações específicas às suas áreas de atuação. Em alguns casos, aliás, serão essas especificidades que recomendarão a descentralização dos recursos de uma unidade a outra que detém maior expertise para a execução de determinado projeto, sendo que essas informações poderão constar da própria justificativa do TED ou do plano de trabalho.

45. No que se refere à redação, de forma a facilitar a leitura e evitar repetições, propõe-se a fusão dos antigos itens V e VI da Conclusão, os quais tratam dos requisitos técnicos para a formalização do termo de execução descentralizada com base nos incisos I a III do art. 12-A do Decreto nº 6.170/2007, e o destaque, em um item autônomo, da orientação referente à desnecessidade da comprovação de interesse recíproco dos órgãos e/ou entidades envolvidas na celebração de termo de execução descentralizada com fundamento nos incisos II ou III do art. 12-A do Decreto nº 6.170/2007.

46. Ademais, propomos que parte das orientações da Diretriz nº 02/2014, da Comissão Gestora do Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse, seja incorporada à Conclusão pela adição de um novo item, consolidando, assim, os entendimentos acerca do tema.

47. Dessa forma, **sugere-se a supressão do item XII, a revisão do item V, VI e VII da Conclusão e inserção de um item adicional extraído da Diretriz nº 02/2014**, a ver:

~~IV - A celebração de termo de execução descentralizada, com fundamento no art. 12-A, inciso I nos incisos I, II ou III do art. 12-A do Decreto nº 6.170/2007; deve ser precedida de adequada instrução processual com, ao menos, plano de trabalho; termo de referência, contendo estimativa dos custos com 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 nos termos do Decreto nº 2.271/1997, desde que observada a Lei nº 8.666/1993 e demais normas federais pertinentes à matéria no momento da contratação.~~

~~V - A celebração de termo de execução descentralizada com fundamento nos incisos II ou III do art. 12-A do Decreto nº 6.170/2007, não requer a comprovação de interesse recíproco dos órgãos e/ou entidades envolvidas, de modo que a adequada instrução dos autos deve contar com, ao menos, plano de trabalho; termo de referência, contendo estimativa dos custos orçamento detalhado, considerando os preços praticados no mercado, a definição dos métodos e o prazo para execução do objeto; e análise técnica prévia e consistente, demonstrando o enquadramento do objeto no respectivo programa e ação orçamentários dos quais decorrem os recursos que serão descentralizados, bem como VII A despeito de não se exigir mais a demonstração de interesse recíproco nas hipóteses dos incisos II e III do art. 12-A do Decreto nº 6.170/2007, persiste a obrigatoriedade de se comprovar a 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 e demais normas federais pertinentes à matéria no momento da contratação.~~

~~VII - A despeito de não se exigir mais a demonstração de interesse recíproco nas hipóteses dos incisos II e III do art. 12-A do Decreto nº 6.170/2007, persiste a obrigatoriedade de se comprovar a 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 e demais normas federais pertinentes à matéria no momento da contratação. (incorporado parcialmente ao item IV acima)~~

~~(...)~~

~~XII - 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.~~

VII - A prestação de contas aos órgãos de controle, por meio do Relatório de Gestão, deve ser feita pela Unidade Descentralizadora, no que se refere à consecução dos objetivos pretendidos com a descentralização, e pela Unidade Descentralizada, no que se refere à execução dos recursos repassados, consoante a Diretriz nº 02/2014 da Comissão Gestora do Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse. (novo item)

## II.6. Normas especiais para licitação

48. Ademais, entendo que deva ser suprimida a orientação inserida no item VIII da Conclusão:

VIII - Ainda que a unidade descentralizada, isto é, aquela que receberá os recursos descentralizados, seja empresa estatal dependente que possua normas internas para licitação e contratação, deverá ser observada a legislação federal (Lei nº 8.666/1993 e demais normas pertinentes à matéria) para eventuais contratações de atividades acessórias necessárias para a consecução do objeto do termo de execução descentralizada.

49. Com efeito, os incisos XIII e XIV do § 1º do art. 1º do Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007, incluídos pelo Decreto nº 8.943, de 2016, estabelece que empresas estatais dependentes poderão descentralizar ou receber recursos orçamentários. O art. 2º, III, da Lei Complementar nº 101/2000, define empresa estatal dependente como sendo a "empresa controlada que receba do ente controlador recursos financeiros para pagamento de despesas com pessoal ou de custeio em geral ou de capital, excluídos, no último caso, aqueles provenientes de aumento de participação acionária".

50. É cediço que o texto constitucional, nos arts. 37, XXI, e 173, III, impõe o princípio da licitação pública para contratação das obras, serviços, compras e alienações. A Lei nº 8.666/1993, por sua vez, regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal e institui normas gerais para licitações e contratos da Administração Pública.

51. Ocorre que a recente Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016, que instituiu o "estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias (...)". Os Capítulos I e II do Título II desta Lei trazem regras próprias de licitações e contratos. Essas disposições, conforme o disposto no art. 1º, § 2º, da Lei, são aplicáveis inclusive à empresa pública dependente "que explore atividade econômica, ainda que a atividade econômica esteja sujeita ao regime de monopólio da União ou seja de prestação de serviços públicos."

52. Dessa forma, diante da inovação normativa a respeito do tema, propõe-se **a supressão do item VIII da Conclusão DEPCONSU/PGF/AGU nº 90/2014.**

## II.7. Outros requisitos para celebração de termo de execução descentralizada para ressarcimento de despesas

53. Também nos parecem excessivas as exigências inseridas no **item IX** da Conclusão:

IX - 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 o enquadramento do objeto 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.

54. Afinal, conforme já ressaltado, a prestação de contas aos órgãos de controle, por meio do Relatório de Gestão, deve ser feita pela Unidade Descentralizadora, no que se refere à consecução dos objetivos pretendidos com a descentralização, e pela Unidade Descentralizada, no que se refere à execução dos recursos repassados. Grande parte das informações exigidas no item IX, portanto, não interessam à análise da consecução dos objetivos definidos no plano de trabalho, a ser realizada pela unidade descentralizadora.

55. Andou bem a Comissão Gestora do Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse ao orientar que o escopo e a profundidade da prestação de contas que a Unidade Descentralizada deve realizar à Unidade Descentralizadora "devem ser definidos pelas Unidades envolvidas em cada caso concreto, no âmbito do respectivo termo de execução descentralizada, a depender do objeto da descentralização dos créditos", consignando, ademais, que "principalmente nos casos relacionados à execução de políticas públicas, o plano de trabalho deve conter elementos mínimos necessários para a avaliação da adequação da proposta, com a definição do objeto, das metas a serem

alcançadas, das etapas e dos recursos envolvidos, permitindo o adequado acompanhamento por parte da Unidade Descentralizadora, de forma a garantir a tempestiva e a eficaz realização da política pública."

56. Dessa forma, sugere-se que **o item IX seja revisto da seguinte forma:**

~~IX~~ - A instrução processual nos casos de celebração de termo de execução descentralizada para ressarcimento de despesas deverá contemplar documentos que comprovem a execução do objeto, tais como atesto da despesa efetivamente realizada, ordem de serviço, fatura, entre outros.

### II.8. Da redação dos enunciados da Conclusão

57. Em relação à redação dos itens da nova orientação a ser exarada a partir desta revisão, propõe-se que o antigo item IV da Conclusão DEPCONSUS/PGF/AGU nº 90/2014, o qual trata das hipóteses em que é possível a celebração do termo de execução descentralizada para ressarcimento de despesas, seja renumerado como item II. Já o atual item II, que trata da obrigatoriedade de se submeter o termo de execução descentralizada à prévia análise do respectivo órgão de assessoramento jurídico, deve ser renumerado como item III. Afinal, aquele trata de assunto geral ao tema, ao passo que este último trata de um ponto específico, motivo pelo qual entendemos que ficaria mais bem posicionado posteriormente.

### III. CONCLUSÃO

58. Ante o exposto, proponho a esta nobre Câmara Permanente a **revogação dos itens III, VIII, X, XI e XII** da Conclusão DEPCONSUS/PGF/AGU nº 90/2014 e a **revisão** do posicionamento firmado na Nota nº 05/2014/CÂMARA PERMANENTE CONVÊNIO/DEPCONSUS/PGF/AGU, nos seguintes termos:

I - O destaque orçamentário viabilizado por meio de termo de execução descentralizada é um ato de gestão de execução orçamentária, o que não impede, contudo, que gere consequências na esfera jurídica.

~~III - As exigências estabelecidas pela Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 507/2011 para celebração de convênios aplicam-se, no que couber, aos termos de execução descentralizada.~~

~~IV~~ II - É possível a celebração de termo de execução descentralizada 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, desde que voltado ao atendimento de uma das finalidades elencadas no art. 12-A do Decreto nº 6.170/2007.

~~III~~ III. O termo de execução descentralizada deve, em regra, ser submetido à prévia análise do respectivo órgão de assessoramento jurídico, salvo se for utilizada minuta-padrão previamente aprovada pela assessoria jurídica, houver identidade com o objeto da minuta-padrão e não restar dúvidas acerca da possibilidade de adequação das cláusulas exigidas no instrumento pretendido às cláusulas previamente estabelecidas na minuta-padrão. Não obstante a adoção da minuta-padrão, a autoridade assessorada pode recorrer ao órgão de assessoramento jurídico sempre que julgar necessário.

~~IV~~ IV - A celebração de termo de execução descentralizada, com fundamento no art. 12-A, inciso I nos incisos I, II ou III do art. 12-A do Decreto nº 6.170/2007, deve ser precedida de adequada instrução processual com, ao menos, plano de trabalho; termo de referência, contendo estimativa dos custos com 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 nos termos do Decreto nº 2.271/1997, desde que observada a Lei nº 8.666/1993 e demais normas federais pertinentes à matéria no momento da contratação.

~~V~~ V - A celebração de termo de execução descentralizada com fundamento nos incisos II ou III do art. 12-A do Decreto nº 6.170/2007, não requer a comprovação de interesse recíproco dos órgãos e/ou entidades envolvidas, de modo que a adequada instrução dos autos deve contar com, ao menos, plano de trabalho; termo de referência, contendo estimativa dos custos orçamento detalhado, considerando os preços praticados no mercado, a definição dos métodos e o prazo para execução do objeto; e análise técnica prévia e consistente, demonstrando o enquadramento do objeto no respectivo programa e ação orçamentários dos quais decorrem os recursos que serão

~~desecentralizados, bem como VII A despeito de não se exigir mais a demonstração de interesse recíproco nas hipóteses dos incisos II e III do art. 12-A do Decreto nº 6.170/2007, persiste a obrigatoriedade de se comprovar a capacidade técnica do órgão ou entidade federal recebedora de 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 e demais normas federais pertinentes à matéria no momento da contratação.~~

~~VIII — Ainda que a unidade descentralizada, isto é, aquela que receberá os recursos descentralizados, seja empresa estatal dependente que possua normas internas para licitação e contratação, deverá ser observada a legislação federal (Lei nº 8.666/1993 e demais normas pertinentes à matéria) para eventuais contratações de atividades acessórias necessárias para a consecução do objeto do termo de execução descentralizada.~~

~~IX VI - A instrução processual nos casos de celebração de termo de execução descentralizada para ressarcimento de despesas deverá contemplar documentos que comprovem a execução do objeto, tais como atesto da despesa efetivamente realizada, ordem de serviço, fatura, entre outros.~~

~~VII - A prestação de contas aos órgãos de controle, por meio do Relatório de Gestão, deve ser feita pela Unidade Descentralizadora, no que se refere à consecução dos objetivos pretendidos com a descentralização, e pela Unidade Descentralizada, no que se refere à execução dos recursos repassados, consoante a Diretriz nº 02/2014 da Comissão Gestora do Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse. (novo item)~~

~~X — 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 de 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.~~

~~XI — O ressarcimento de despesas de que trata o art. 12-A, inciso IV, do Decreto nº 6.170/2007 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 a finalidade legal para a qual foi criada a unidade descentralizadora, ou seja, com a execução de ações que estejam na área de competência da unidade descentralizadora e representem forma direta de dar cumprimento à sua missão institucional, sob pena de estar configurada ofensa ao art. 37, XXI, da Constituição Federal e, por conseguinte, à própria Lei nº 8.666/1993.~~

~~XII — 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.~~

59. Por fim, sugere-se que se dê ciência à Consultoria-Geral da União (CGU) da presente manifestação.

À consideração superior.

Brasília, 12 de maio de 2017.

RODRIGO ROMMEL DE MELO MATOS  
PROCURADOR FEDERAL

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

CARLOS OCTAVIANO DE MEDEIROS MANGUEIRA  
PROCURADOR FEDERAL

FRANCISCO NEVES SIQUEIRA  
PROCURADOR FEDERAL

HUMBERTO FERNANDES DE MOURA  
PROCURADOR FEDERAL

JEZIEL PENA LIMA  
PROCURADOR FEDERAL

LEOPOLDO GOMES MURARO  
PROCURADOR FEDERAL

De acordo. À consideração superior.

RICARDO NAGAO  
DIRETOR DO DEPARTAMENTO DE CONSULTORIA

APROVO o PARECER n. 00003/2017/CPCV/PGF/AGU, nos termos da Conclusão consolidada a seguir, revogando-se a Conclusão DEPCONSU/PGF/AGU nº 90/2014.

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

CLESO JOSÉ DA FONSECA FILHO  
PROCURADOR-GERAL FEDERAL

**Conclusão DEPCONSU/PGF/AGU nº 135/2017**

I - O destaque orçamentário viabilizado por meio de termo de execução descentralizada é um ato de gestão de execução orçamentária, o que não impede, contudo, que gere consequências na esfera jurídica.

II - É possível a celebração de termo de execução descentralizada 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, desde que voltado ao atendimento de uma das finalidades elencadas no art. 12-A do Decreto nº 6.170/2007.

III. O termo de execução descentralizada deve, em regra, ser submetido à prévia análise do respectivo órgão de assessoramento jurídico, salvo se for utilizada minuta-padrão previamente aprovada pela assessoria jurídica,

houver identidade com o objeto da minuta-padrão e não restar dúvidas acerca da possibilidade de adequação das cláusulas exigidas no instrumento pretendido às cláusulas previamente estabelecidas. Não obstante a adoção da minuta-padrão, a autoridade assessorada pode recorrer ao órgão de assessoramento jurídico sempre que julgar necessário.

IV - A celebração de termo de execução descentralizada com fundamento nos incisos I, II ou III do art. 12-A do Decreto nº 6.170/2007 deve ser precedida de adequada instrução processual com, ao menos, plano de trabalho contendo estimativa dos custos, a definição dos métodos e o prazo para execução do objeto; análise técnica prévia e consistente, demonstrando o enquadramento do objeto 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 do objeto.

V - A celebração de termo de execução descentralizada com fundamento nos incisos II ou III do art. 12-A do Decreto nº 6.170/2007 não requer a comprovação de interesse recíproco dos órgãos e/ou entidades envolvidas.

VI - A instrução processual nos casos de celebração de termo de execução descentralizada para ressarcimento de despesas (inciso IV do art. 12-A do Decreto nº 6.170/2007) deverá contemplar documentos que comprovem a execução do objeto, tais como atesto da despesa efetivamente realizada, ordem de serviço, fatura, entre outros.

VII - A prestação de contas aos órgãos de controle, por meio do Relatório de Gestão, deve ser feita pela Unidade Descentralizadora, no que se refere à consecução dos objetivos pretendidos com a descentralização, e pela Unidade Descentralizada, no que se refere à execução dos recursos repassados, consoante a Diretriz nº 02/2014 da Comissão Gestora do Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse.

---

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 04905005790201318 e da chave de acesso 7e5e8a5e

---

Documento assinado eletronicamente por HUMBERTO FERNANDES DE MOURA, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 39248862 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): HUMBERTO FERNANDES DE MOURA. Data e Hora: 17-05-2017 12:57. Número de Série: 13770653. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv4.

---

Documento assinado eletronicamente por FRANCISCO NEVES SIQUEIRA, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 39248862 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): FRANCISCO NEVES SIQUEIRA. Data e Hora: 17-05-2017 16:22. Número de Série: 8288018664730913243. Emissor: AC CAIXA PF v2.

---

Documento assinado eletronicamente por CARLOS OCTAVIANO DE MEDEIROS MANGUEIRA, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 39248862 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): CARLOS OCTAVIANO DE MEDEIROS MANGUEIRA. Data e Hora: 17-05-2017 14:47. Número de Série: 1362945317460090364. Emissor: AC CAIXA PF v2.

---

Documento assinado eletronicamente por JEZIEL PENA LIMA, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 39248862 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): JEZIEL PENA LIMA. Data e Hora: 17-05-2017 15:47. Número de Série: 35141533730718808582332990703956124113. Emissor: AC Certisign RFB G4.

---



Documento assinado eletronicamente por RODRIGO ROMMEL DE MELO MATOS, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 39248862 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): RODRIGO ROMMEL DE MELO MATOS. Data e Hora: 29-05-2017 10:54. Número de Série: 6592786877731563821. Emissor: AC CAIXA PF v2.

---

Documento assinado eletronicamente por RICARDO NAGAO, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 39248862 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): RICARDO NAGAO. Data e Hora: 31-05-2017 18:21. Número de Série: 6153190302174487978. Emissor: AC CAIXA PF v2.

---

Documento assinado eletronicamente por CLESO JOSE DA FONSECA FILHO, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 39248862 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): CLESO JOSE DA FONSECA FILHO. Data e Hora: 02-06-2017 16:30. Número de Série: 2907619593618764399520288320794804449. Emissor: AC OAB G2.

---