

TERMO DE EXECUÇÃO DESCENTRALIZADA – EVOLUÇÃO LEGISLATIVA E APLICABILIDADE DO INSTRUMENTO

*DECENTRALIZED IMPLEMENTATION TERM – LEGISLATIVE
DEVELOPMENTS AND APPLICABILITY OF THE INSTRUMENT*

Michelle Diniz Mendes¹

Procuradora Federal

Pós-graduada em Direito, Estado e Constituição

SUMÁRIO: Introdução; 1 Da evolução legislativa; 1.1 Da necessidade de prévia análise jurídica; 2 Das hipóteses de celebração; 3 Dos requisitos para celebração; 4 Conclusão; Referências.

¹ Atualmente é Coordenadora da Câmara Permanente de Convênios e Demais Ajustes Congêneres da Procuradoria-Geral Federal e Procuradora-Chefe da Procuradoria Federal junto à Agência Espacial Brasileira. As teses aqui sustentadas, entretanto, constituem opinião pessoal e não coincidem, necessariamente, com aquelas da Advocacia-Geral União, observadas no desempenho das atribuições institucionais.

RESUMO: O presente artigo tem por finalidade estudar a descentralização externa de créditos orçamentários e o instrumento jurídico por meio do qual é formalizada, abordando a evolução da legislação aplicável, as hipóteses de celebração do ajuste e os requisitos que devem ser observados para tanto.

PALAVRAS-CHAVE: Direito Financeiro. Descentralização Externa de Créditos Orçamentários. Destaque Orçamentário. Termo de Execução Descentralizada.

ABSTRACT: The purpose of this article is to study the external decentralization of budgetary credits and the legal instrument through which is formalized, addressing the evolution of the applicable legislation, the agreement celebration hypothesis and the requirements that should be observed to do that.

KEYWORDS: Financial Law. External Decentralization of Budgetary Credits. Budgetary Withdraw. Decentralized Implementation Term.

INTRODUÇÃO

A descentralização de créditos orçamentários é atividade comum no âmbito da Administração Pública Federal e tem por finalidade precípua a eficiência administrativa na execução orçamentária.

Essa descentralização pode ocorrer entre unidades gestoras² de um mesmo órgão ou entidade integrante do Orçamento Fiscal ou da Seguridade Social da União ou entre unidades gestoras de órgãos e/ou entidades distintos.

Na primeira hipótese, tem-se a denominada descentralização interna (art. 2º, *caput*, do Decreto nº 825/1993) ou provisão, uma vez que o orçamento é executado no âmbito da própria unidade orçamentária³, enquanto no segundo caso verifica-se a descentralização externa (art. 2º, parágrafo único, do Decreto nº 825/1993) ou destaque orçamentário, justamente em razão da transferência de uma unidade orçamentária para outra da competência para executar os créditos orçamentários que lhe tenham sido conferidos na lei orçamentária anual.

Tanto a provisão quanto o destaque orçamentário são registrados no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI) por meio de Nota de Movimentação de Crédito (NC), exigindo-se

2 “Unidade Gestora é a nomenclatura usada para definir as unidades cadastradas no SIAFI investidas do poder de gerir recursos orçamentários e financeiros, próprios ou sob descentralização e cujo titular, em consequência, está sujeito à tomada de contas anual em conformidade com o disposto nos artigos 81 e 82 do Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967.” (Definição disponível em: <http://www.tesouro.gov.br/-/glossario>. Acesso em: 06/06/2016.)

3 Conforme esclarecido no Manual Técnico de Orçamento 2016 da Secretaria de Orçamento Federal do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, as dotações orçamentárias são consignadas às unidades orçamentárias, as quais caberá a realização das ações. Normalmente é possível identificar-se uma correspondência entre determinada estrutura administrativa e uma unidade orçamentária como ocorre, por exemplo, com a Agência Espacial Brasileira que é uma autarquia integrante da Administração Pública Federal Indireta e, do ponto de vista do direito financeiro, uma unidade orçamentária (código 24205) a quem são consignadas dotações próprias.

Entretanto, há casos em que não existe essa exata correspondência, a exemplo da unidade orçamentária Fundo Constitucional do Distrito Federal – FCDF (código 73901), instituído pela Lei nº 10.633/2002, com natureza contábil e destinado a “prover os recursos necessários à organização e manutenção da polícia civil, da polícia militar e do corpo de bombeiros militar do Distrito Federal, bem como assistência financeira para execução de serviços públicos de saúde e educação, conforme disposto no inciso XIV do art. 21 da Constituição Federal (art. 1º, *caput*).

Não há, portanto, obrigatoriedade de que exista uma estrutura administrativa correspondente à unidade orçamentária, em consonância com o que preconiza o art. 14, *caput*, da Lei nº 4.320/1964: “Constitui unidade orçamentária o agrupamento de serviços subordinados ao mesmo órgão ou repartição a que serão consignadas dotações próprias.”

nesta última hipótese que primeiramente celebre-se o Termo de Execução Descentralizada, definido pelo art. 1º, §1º, III, do Decreto nº 6.170/2007 como o:

instrumento por meio do qual é ajustada a descentralização de crédito entre órgãos e/ou entidades integrantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, para execução de ações de interesse da unidade orçamentária descentralizadora e consecução do objeto previsto no programa de trabalho, respeitada fielmente a classificação funcional programática.

A correta definição das hipóteses em que é cabível a celebração do termo de execução descentralizada é de suma importância para que evite a utilização do instrumento de forma indevida, sendo este o propósito deste estudo.

Para tanto, buscar-se-á oferecer uma visão geral da evolução legislativa em relação ao tema, bem como diferenciar a descentralização de créditos orçamentários da descentralização de recursos financeiros, possibilitando assim uma melhor aplicabilidade do instrumento.

1 DA EVOLUÇÃO LEGISLATIVA

Embora a descentralização de créditos orçamentários se consubstancie em ato de gestão relacionado à execução orçamentária, é inegável que dele decorram efeitos jurídicos, como é natural de qualquer ato administrativo.

Assim sendo, a eleição do instrumento jurídico que viabilizará a realização do destaque orçamentário é questão fundamental, pois nele serão estabelecidos o objeto, o prazo de vigência, o valor, as obrigações de cada partícipe, dentre outras cláusulas necessárias para a adequada execução do ajuste.

Nesse ponto, é importante ressaltar que nem sempre o termo de execução descentralizada foi o instrumento utilizado para conferir respaldo jurídico aos destaques orçamentários.

O art. 5º do Decreto nº 825/1993 (revogado pelo art. 3º do Decreto nº 6.619/2008) disciplinava que “a descentralização de crédito de um órgão/ministério para entidades da administração indireta ou entre estas dependerá de celebração de convênio ou termo similar, disciplinando a consecução do objeto colimado e as relações e obrigações entre as partes”.

Tal orientação para celebração de convênio ou termo similar com a finalidade de possibilitar o destaque orçamentário era reforçada pelo art. 18 do mesmo diploma⁴, que previa ser de responsabilidade do órgão descentralizador do crédito a programação financeira correspondente às dotações descentralizadas, *quando decorrentes de termo de convênio ou similar*.

Esse equívoco⁵ foi reiterado na Instrução Normativa nº 01/1997 da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), que definiu concedente como o órgão ou entidade da Administração Pública Federal responsável pela transferência dos recursos financeiros ou *pela descentralização dos créditos orçamentários* destinados à execução do objeto do *convênio* (art. 1º, §1º, II).

Além disso, elencou dentre as cláusulas obrigatórias do convênio “a classificação funcional-programática e econômica da despesa, mencionando-se o número e data da Nota de Empenho ou *Nota de Movimentação de Crédito*” e a indicação, quando fosse o caso, “de cada parcela da despesa relativa à parte a ser executada em exercícios futuros, com a declaração de que serão indicados em Termos Aditivos, os créditos e empenhos ou *nota de movimentação de crédito* para sua cobertura” (art. 7º, VI e XV, respectivamente).

A possibilidade de celebração de convênio entre partícipes integrantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, processando-se a participação financeira mediante destaque orçamentário, foi explicitada também no art. 12 da referida Instrução Normativa, nos seguintes termos:

Art. 12. Nos *convênios* em que os partícipes sejam integrantes dos orçamentos fiscal e da seguridade social, a participação financeira se

4 Por algum lapso o art. 18 do Decreto nº 825/1993 não foi revogado no momento da edição do Decreto nº 6.619/2008, tal como o foi o art. 5º do mesmo diploma. Contudo, o art. 2º, §1º, da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro nos parece suficiente para solucionar a questão ao estabelecer que a lei posterior revoga a anterior quando seja com ela incompatível.

5 Diz-se equívoco pois trata-se de norma editada quando já em vigor o art. 10, §1º, “b”, do Decreto-Lei nº 200/1967, que estabelece o convênio como o meio de descentralização das atividades da Administração Pública Federal para a Administração *das unidades federadas* (e não dentro da própria esfera federal), o art. 49 do Decreto nº 93.872/1986, que disciplinava a utilização do convênio como forma de descentralização das atividades da Administração Pública Federal, de caráter nitidamente local, *aos órgãos estaduais e municipais* (e não a outros órgãos ou entidades da União) incumbidos de serviços correspondentes e, *excepcionalmente*, para a execução de programas estaduais ou municipais por órgãos e entidades federais ou de programas a cargo de entidade da Administração Indireta por órgãos da Administração Direta e o art. 241 da Constituição Federal, no qual o legislador previu a possibilidade de celebração de convênios de cooperação *entre os entes federados* (e não entre órgãos e/ou entidades do mesmo ente) para a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos.

processará mediante a prévia *descentralização dos créditos orçamentários*, segundo a natureza das despesas que devam ser efetuadas pelo convenente, mantida a Unidade Orçamentária e a classificação funcional programática, respeitando-se integralmente os objetivos preconizados no orçamento.

O art. 9º, §1º, I, admitia, ainda, a substituição do *termo de convênio por um termo simplificado* quando o convenente ou destinatário da *descentralização* fosse órgão ou entidade da Administração Pública Federal e o art. 17, corroborando o texto do art. 7º, VI, condicionava a eficácia dos convênios à publicação do respectivo extrato no Diário Oficial da União (DOU), o qual deveria conter, dentre outros elementos, o crédito pelo qual correria a despesa, o número e a data da Nota de Empenho ou *Nota de Movimentação de Crédito* (inciso IV).

Apenas com a edição da Súmula nº 04/2004 da então Coordenação-Geral de Normas e Avaliação da Execução da Despesa da STN (CONED/STN) é que se começou a evoluir no sentido do afastamento do convênio como o instrumento jurídico hábil a viabilizar a descentralização de créditos orçamentários. A propósito, confira-se o seguinte excerto:

3. A transferência de recursos, no caso, pode ser feita independentemente de convênio. *Nada impede, todavia, que seja editada Portaria ou mesmo firmado um protocolo de ação (um convênio simplificado)* com objetivo de controle das informações gerenciais sobre o andamento do projeto/ação, por parte do descentralizador (acompanhamento de cronograma de execução, controle de qualidade etc). A prestação de contas global anual do órgão receptor do destaque compreenderá todos os gastos do mesmo, inclusive dos valores recebidos em destaque. (grifou-se)

Mesmo assim permanecia um apego ao instrumento, tanto que se comparava o protocolo de ação a um *convênio* simplificado, o que somente foi completamente extirpado com o advento do Decreto nº 6.170/2007, no qual foram estabelecidas as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse.

No art. 1º, §1º, I, do referido decreto, tratou-se logo de definir o convênio como o “acordo, ajuste ou qualquer outro instrumento que discipline a transferência de recursos financeiros de dotações consignadas nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União”, indicando expressamente quais seriam os partícipes envolvidos: “de um lado, órgão ou entidade da administração pública federal, direta ou indireta” e “de

outro lado, órgão ou entidade da administração pública *estadual, distrital ou municipal*, direta ou indireta, ou ainda, entidades privadas sem fins lucrativos⁶.

A partir desse momento, não restou mais dúvidas de que o convênio *não* poderia ser celebrado entre órgãos e entidades da Administração Pública Federal, mas tão somente com órgãos ou entidades de outros entes da federação, salvo na hipótese do parágrafo 3º do citado art. 1º, em que, excepcionalmente, se admitiu a celebração de convênio para execução por órgão da Administração Direta de programa a cargo de entidade da Administração Indireta, o que, na verdade, não se mostra com qualquer serventia diante da opção muito menos complexa de descentralização de créditos orçamentários para a execução de programas, projetos e atividades por unidade orçamentária distinta daquela que recebeu os créditos.

Corroborando ser realmente essa a intenção, foi criada a figura do termo de cooperação, conceituada como a

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 interministerial e sem a necessidade de contrapartida (art. 1º, §1º, III, do Decreto nº 6.170/2007).

Observe-se que nessa redação original do Decreto nº 6.170/2007 o termo de cooperação não era considerado um instrumento jurídico. Na verdade, a formalização da descentralização de crédito ocorria com a expedição de portaria interministerial, o que foi objeto de severas críticas do Tribunal de Contas da União – TCU⁷.

6 Embora não seja objeto do presente estudo, importante registrar que com a superveniência da Lei nº 13.019/2014, conhecida como o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC), a transferência voluntária de recursos financeiros a entidades privadas deve ser formalizada por meio de termo de colaboração ou de fomento, ressalvando-se apenas aqueles repasses de que trata o art. 199, §1º, da Constituição Federal, consoante previsto no art. 3º, IV, da própria Lei nº 13.019/2014. Por algum lapso, perdeu-se a oportunidade de no Decreto nº 8.726/2016 promover-se as alterações pertinentes nos dispositivos do Decreto nº 6.170/2007 que mencionam entidades privadas sem fins lucrativos, tendo se limitado a incluir no art. 1º o parágrafo 5º disciplinando que: “As parcerias com organizações da sociedade civil celebradas por Estado, Distrito Federal ou Município com recursos decorrentes de convênio celebrado com a União serão regidas pela Lei nº 13.019, de 2014, e pelas normas estaduais ou municipais.”

7 A título de exemplo, vale conferir os seguintes trechos de análise feita pela 5ª Secretaria de Controle Externo no bojo do TC 019.984/2008-0, cujos termos foram acolhidos pelo Pleno da Corte de Contas da União por ocasião da prolação do Acórdão nº 1771/2009:

“1 - Quanto à legalidade/legitimidade da pretensa descentralização de crédito mediante destaque orçamentário [...].”

Com as modificações promovidas pelo Decreto nº 6.619/2008⁸ no Decreto nº 6.170/2007 é que o termo de cooperação foi alçado à estatura de instrumento jurídico, passando desse modo a demandar prévia análise jurídica, conforme preconizado no art. 11, V, da Lei Complementar nº 73/1993 c/c o art. 10, §1º, da Lei nº 10.480/2002 e no art. 38, parágrafo único, c/c o art. 116, *caput*, ambos da Lei nº 8.666/1993.

Em 30 de dezembro de 2013, foi então editado o Decreto nº 8.180/2013 que alterou novamente o Decreto nº 6.170/2007 para passar a denominar de termo de execução descentralizada o

instrumento por meio do qual é ajustada a descentralização de crédito entre órgãos e/ou entidades integrantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, para a execução de ações de interesse da unidade orçamentária descentralizadora e consecução do objeto previsto no programa de trabalho, respeitada fielmente a classificação funcional programática.

Ademais, foram incluídos os arts. 12-A e 12-B no Decreto nº 6.170/2007 elencando as finalidades para as quais poderia ser firmado o termo de execução descentralizada, reafirmando a obrigatoriedade de observância do Decreto nº 825/1993 – que estabelece normas para a programação e execução orçamentária e financeira dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social – e autorizando a expedição de ato conjunto suplementar para disciplinar a sua aplicação, o que ainda não foi feito.

39. Conforme pesquisa realizada por meio da internet utilizando-se o site de pesquisa google (fls. 173/178), constatou-se que *muitos órgãos e entidades da administração pública*, com base principalmente na Súmula da Coordenação Geral de Normas e Avaliação e Execução da Despesa - Coned nº 04/2004/STN/MF e Nota nº 301/2005/STN/Coned, *efetivaram descentralizações de crédito mediante expedição de Portarias* sem a formalização de convênio, acordo, ajuste ou instrumento congêneres.

40. A prestação de contas, na maioria dos casos pesquisados (fls. 173/178), deveria integrar as contas globais anuais dos órgãos ou entidades beneficiadas e estar disponíveis à fiscalização dos órgãos de controle interno e externo nos termos da legislação em vigor.

41. *Entendemos que estes procedimentos orientados pela Coned/STN são suscetíveis a ocorrência de ilicitudes, pela simplicidade apresentada na transferência de recursos e pela pouca exigência e formalidade na apresentação da prestação de contas as quais não seguem qualquer padrão formal. [...]”* (grifou-se)

8 Art. 1º Os arts. 1º, 2º, 10 e 13 do Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007, passam a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 1º

§ 1º

.....

III - 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;” (grifou-se)

A despeito da falta desse disciplinamento⁹, o termo de execução descentralizada vem sendo celebrado entre vários órgãos e/ou entidades da Administração Pública Federal, que têm se valido sobremaneira da orientação dos respectivos órgãos jurídicos, podendo-se destacar, no âmbito da Procuradoria-Geral Federal, o Parecer nº 09/2013/CÂMARA PERMANENTE CONVÊNIOS/PGF/AGU, a Nota nº 01/2014/CÂMARA PERMANENTE CONVÊNIOS/PGF/AGU e a Nota nº 05/2014/CÂMARA PERMANENTE CONVÊNIOS/PGF/AGU, frutos do trabalho desenvolvido pela Câmara Permanente de Convênios e Demais Ajustes Congêneres.

1.1 DA NECESSIDADE DE PRÉVIA ANÁLISE JURÍDICA

Cumpra aqui fazer registro das discussões que surgiram com a edição da Portaria Conjunta MP/MF/CGU nº 8/2012, por meio da qual aprovou-se a minuta-padrão de termo de cooperação para descentralização de crédito, que hoje nada mais é que o termo de execução descentralizada, consoante acima exposto.

Em verdade, os debates não se originaram da redação de qualquer dos dois artigos da Portaria, extremamente singelos inclusive, mas sim do preâmbulo em que restou consignado o seguinte:

CONSIDERANDO que a existência de um instrumento de Termo de Cooperação para Descentralização de Crédito padronizado e simplificado, adotado institucionalmente, dispensa nova análise jurídica pelos diversos órgãos jurídicos das unidades descentralizadoras e descentralizadas, gerando economia processual e agilidade na sua utilização;

Esse trecho da justificação foi suficiente, por si só, para que alguns gestores e até mesmo advogados públicos federais passassem a sustentar que não havia mais obrigatoriedade de prévia análise jurídica, desconsiderando as previsões contidas nos já mencionados art. 11, V, da Lei Complementar nº 73/1993 c/c o art. 10, §1º, da Lei nº 10.480/2002 e art. 38, parágrafo único, c/c o art. 116, *caput*, ambos da Lei nº 8.666/1993.

Contudo, tal posicionamento não se sustenta, quer por ser a Portaria ato infralegal e que, portanto, não teria o condão de revogar ou

9 Já se tem notícia de que a ausência de normatização suplementar perdurará mesmo após os trabalhos de revisão da Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 507/2011, pois a intenção é de que lá se regule unicamente a celebração de convênios e contratos de repasse.

excepcionar disposições legais, quer pela incoerência com o Enunciado nº 06 do Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia-Geral da União¹⁰, que orienta aos órgãos consultivos que recomendem às entidades e aos órgãos assessorados a utilização de minutas padronizadas com o intuito de “agilizar as atividades de exame e aprovação previstas no art. 38, parágrafo único, da Lei nº 8.666/93”, além de colaborar “para a redução dos riscos de ocorrerem procedimentos licitatórios e contratuais em descompasso com a legislação vigente”.

Frise-se que a existência de minutas-padrão de quaisquer instrumentos jurídicos nunca foi e nem poderia ser motivo de esvaziamento de competência dos órgãos jurídicos. Pelo contrário, o viés da ação, fundamentada no art. 7º da Lei nº 9.784/1999¹¹, é de eficiência administrativa, de otimização tanto do trabalho da Administração quanto da análise pelos órgãos jurídicos. A Administração passa a saber de antemão os termos das cláusulas que deverão constar nas minutas e os órgãos jurídicos, a analisar nessas minutas apenas os pontos que forem objeto de alteração, tornando mais ágil a atividade de controle prévio de legalidade.

Esse controle, entretanto, não abrange meramente a análise das minutas dos instrumentos que serão celebrados, mas também – e com igual ou até maior importância – a apreciação da própria viabilidade jurídica de celebração do ajuste, do atendimento dos requisitos estabelecidos em lei para tanto.

Uma minuta que observe o padrão previamente aprovado não necessariamente servirá para formalizar determinado ajuste se o caso concreto não se enquadrar nas hipóteses previstas no diploma legal aplicável e/ou se não tiverem sido cumpridas as exigências elencadas pelo legislador como condição para a celebração do ajuste.

Na situação em tela, ganha relevo, ainda, o fato de a minuta-padrão indicada no anexo da Portaria Conjunta MP/MF/CGU nº 8/2012 simplesmente reproduzir um modelo de suporte documental que fora divulgado em 31 de dezembro de 2008 como anexo do COMUNICA SIASG nº 51.233 e cujo emprego nas descentralizações externas de crédito orçamentário já era obrigatório desde então. A propósito, confira-se abaixo o teor do documento:

10 Disponível em: <http://www.agu.gov.br/page/content/detail/id_conteudo/153380>. Acesso em: 09 jun. 2016.

11 Art. 7º Os órgãos e entidades administrativas deverão elaborar modelos ou formulários padronizados para assuntos que importem pretensões equivalentes.

A descentralização de créditos orçamentários entre unidades gestoras de um mesmo órgão ou entidade da administração pública federal direta, autarquia, fundação pública ou entidades dos orçamentos fiscal e da seguridade social, definida pelo Decreto nº 825, de 25 de maio de 1993 como Descentralização Interna, também conhecida como “Provisão”, será efetuada no SIAFI por meio do Documento Hábil NC – Nota de Movimentação de Créditos, devendo a Unidade Repassadora informar no campo observação no mínimo: o objeto, finalidade e a justificativa.

A descentralização de créditos orçamentários entre unidades gestoras de órgãos ou entidades de estruturas diferentes da administração pública federal direta, autarquia, fundação pública ou entidades dos orçamentos fiscal e da seguridade social, definida pelo Decreto nº 825, de 28 de maio de 1993 como Descentralização Externa, também conhecida como “Destaque”, será efetuada no SIAFI por meio do Documento Hábil NC – Nota de Movimentação de Créditos, acompanhada de uma Documentação de Suporte para a operação, que, além de outras, *deverá conter o modelo anexo proposto*. Serão feitas gestões no âmbito da Secretaria do Tesouro Nacional e junto ao SERPRO para desenvolvimento e disponibilização no SIAFI de um novo Documento Hábil para registro e controle desta operação de Descentralização Externa.

MODELO PARA SUPORTE DOCUMENTAL DE DESCENTRALIZAÇÃO DE CRÉDITO EXTERNA (DESTAQUE)

I – Identificação: (Título/Objeto)

II – UG/Gestão Repassadora e UG/Gestão Receptora

III – Justificativa: (Motivação/Clientela/Cronograma físico)

IV – Relação entre as Partes: (Descrição e Prestação de Contas das Atividades)

V – Previsão Orçamentária: (Detalhamento Orçamentário com Previsão de Desembolso)

VI – Data e Assinatura

Não se está a defender a impossibilidade de aproveitamento de um modelo que se mostrou adequado para a formalização dos destaques

orçamentários sob a nova nomenclatura de minuta-padrão, mas sim que não houve inovação legislativa que justifique afastar a imprescindibilidade da prévia manifestação dos órgãos da Advocacia-Geral da União.

Se o que se pretende é evitar a manifestação individual em cada processo, cabe a cada órgão jurídico analisar se é o caso de emissão da manifestação jurídica referencial de que trata a Orientação Normativa nº 55 do Advogado-Geral da União, *in verbis*:

I - Os processos que sejam objeto de manifestação jurídica referencial, isto é, aquela que analisa todas as questões jurídicas que envolvam matérias idênticas e recorrentes, estão dispensados de análise individualizada pelos órgãos consultivos, *desde que a área técnica ateste, de forma expressa, que o caso concreto se amolda aos termos da citada manifestação.*

II - Para a elaboração de manifestação jurídica referencial devem ser observados os seguintes requisitos: *a) o volume de processos em matérias idênticas e recorrentes impactar, justificadamente, a atuação do órgão consultivo ou a celeridade dos serviços administrativos; e b) a atividade jurídica exercida se restringir à verificação do atendimento das exigências legais a partir da simples conferência de documentos.* (grifou-se)

Perceba-se que não se trata de dispensar a análise jurídica, mas de fazê-la de forma referencial, desde que atendidos os três requisitos acima destacados e sem prejuízo de que a atuação do órgão consultivo venha a ser provocada para apreciação de situação que a Administração entenda não estar abarcada pela manifestação referencial, para revisão de seu conteúdo ou mesmo para o esclarecimento de dúvidas jurídicas.

Como bem salientado no Parecer nº 004/ASMG/CGU/AGU/2014, que fundamentou a edição da aludida Orientação Normativa:

Não se trata da possibilidade de confecção de pareceres de lata abrangência. Cuida-se, tão só, da possibilidade de sistematização de atuação em situações semelhantes, devidamente atestadas, e de direta responsabilidade do agente público que atestar a semelhança dos fatos e circunstâncias que ensejam essa aqui denominada de manifestação jurídica referencial. (Grifo no original)

2 DAS HIPÓTESES DE CELEBRAÇÃO

Após décadas contando apenas com a previsão geral do Decreto nº 825/1993 de que a execução orçamentária poderia processar-se mediante a descentralização de créditos, o Decreto nº 8.180/2013 veio à lume inserindo

no Decreto nº 6.170/2007 o art. 12-A, no qual restaram elencadas as seguintes finalidades para as quais pode ser celebrado o termo de execução descentralizada:

- 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.

De pronto, é de se sublinhar que, sendo o termo de execução descentralizada um ajuste congênere a convênio, a mútua colaboração é sempre nota marcante em sua celebração. Nesse sentido, embora somente tenha sido feita menção a essa reciprocidade no inciso I do art. 12-A do Decreto nº 6.170/2007, todas as demais hipóteses de celebração devem ser encaradas sob essa perspectiva.

Veja-se que é incabível pensar, por exemplo, que a realização de atividades específicas pela unidade descentralizada (aquela que recebe poderes para executar os créditos orçamentários), em benefício da unidade descentralizadora dos recursos se daria de forma impositiva, mesmo porque não há, do ponto de vista jurídico, como uma pessoa jurídica de direito público obrigar que outra atue de tal ou qual forma sem que exista norma legal que assim o determine ou sem que essa seja a vontade externada pelo gestor público que a apresenta.

Não se vislumbra como admissível sustentar a tese de que um órgão ou entidade que tivesse à sua disposição crédito orçamentário pudesse simplesmente escolher a qual órgão ou entidade deseja descentralizá-lo sem a anuência deste último, mormente ao se considerar que a execução de ações orçamentárias envolve o emprego de recursos humanos e materiais que nem sempre estão disponíveis em quantidade suficiente para atender demandas externas à própria unidade.

Na mesma diretriz, é inequívoca a presença da mútua cooperação na execução de ações organizadas em sistema e coordenadas e supervisionadas por um órgão central, a exemplo do Sistema Único de Saúde (SUS), em

que a direção nacional compete ao Ministério da Saúde (art. 9º, I, da Lei nº 8.080/1990).

E também não foge dessa regra o ressarcimento de despesas, as quais necessariamente devem se referir à execução de programas, projetos e atividades de interesse recíproco, isto é, se relacionar a despesas que se enquadrem em uma das situações previstas nos incisos I a III do art. 12-A do Decreto nº 6.170/2007, sob pena de desvirtuar-se o termo de execução descentralizada, transformando-o em mero meio de efetivação de pagamentos entre órgãos e entidades da Administração Pública Federal.

Nesse ponto, insta salientar que a descentralização de créditos orçamentários não se confunde com a descentralização de recursos financeiros. Enquanto a descentralização de créditos orçamentários constitui delegação de competência para que a unidade descentralizada execute os créditos de ações consignadas no orçamento da unidade descentralizadora, a descentralização de recursos financeiros configura a efetiva movimentação de recursos financeiros (não somente do crédito orçamentário cuja disponibilidade financeira não é obrigatoriamente assegurada de imediato em virtude do caráter autorizativo do orçamento) e é operacionalizada por meio de cota, repasse ou sub-repasse¹².

Enquanto a descentralização de créditos implica em movimentação de parte do orçamento, a descentralização de recursos acarreta a movimentação de disponibilidade de caixa, no caso: a movimentação de receitas para fazer face a despesas realizadas.

Atente-se que, embora sejam faces de uma mesma moeda, os efeitos imediatos de uma descentralização de créditos orçamentários e de uma descentralização de recursos financeiros são distintos. A título de exemplo, imagine-se um termo de execução descentralizada celebrado entre a Agência Espacial Brasileira (AEB) e o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), cujo objeto é apoiar o desenvolvimento e ampliação do conhecimento das

12 *“Descentralização de Recursos Financeiros*

Movimentação de recursos financeiros entre as diversas unidades orçamentárias e administrativas, compreendendo: Cota - Crédito colocado à disposição do órgão ou Ministério, em conta, na instituição bancária credenciada como o agente financeiro do Tesouro. Repasse - Distribuição pelo órgão ou Ministério dos recursos financeiros correspondentes ao seu crédito, para utilização pelas unidades orçamentárias. Sub-Repasse - Redistribuição, pelas unidades orçamentárias, às unidades administrativas ou a outras unidades orçamentárias incumbidas de fazer os pagamentos necessários à realização de seus programas de trabalho.” – grifos no original (Definição disponível em: <http://www.tesouro.gov.br/-/glossario>. Acesso em: 14 jun. 2016.)

ciências espaciais por meio da concessão de 500 (quinhentas) bolsas de pesquisa durante um período de 3 (três) anos.

Dentre os documentos apresentados para celebração de tal ajuste encontra-se, por óbvio, a certificação de *disponibilidade orçamentária*. Essa certificação comprova que para a execução dessa ação existe crédito orçamentário dotado em X milhões de reais, mas não que necessariamente já exista a *disponibilidade financeira* desses X milhões de reais que serão gastos ao longo dos 3 (três) anos de vigência do ajuste, o que dependerá da efetiva arrecadação pela União das receitas estimadas na lei orçamentária anual.

A disponibilidade financeira só é assegurada com a aprovação da programação financeira pela STN com o consequente destaque financeiro dos recursos pela unidade descentralizadora à unidade descentralizada, razão pela qual é comum a celebração de termos de execução descentralizada com cronogramas que preveem o desembolso (ou repasse de recursos) pela unidade descentralizadora ao longo de meses ou anos, de acordo com a evolução do cronograma físico, isto é, com a execução de cada uma das metas fixadas no plano de trabalho aprovado.

De tal sorte, não se vislumbra viabilidade jurídica de que o termo de execução descentralizada seja utilizado como mera forma de pagamento, que é o último estágio da despesa pública e requer a efetiva entrega de recursos financeiros para quitação do débito.

Sublinhe-se que uma coisa é ressarcir a outra unidade orçamentária montante correspondente a despesas que já foram realizadas e por ela pagas em prol da consecução de determinado objeto que desde o início poderia ter sido contemplado em um termo de execução descentralizada e que por alguma razão não foi formalizado tempestivamente.

Outra coisa é utilizar o termo de execução descentralizada como mecanismo para efetivação de pagamentos entre unidades orçamentárias, o que, além de desvirtuar a natureza do ajuste, ofende o princípio da unidade de tesouraria, insculpido no art. 56 da Lei nº 4.320/1964, nos arts. 1º e 2º do Decreto nº 93.872/1986 e no art. 1º da Medida Provisória nº 2.170-36/2001, *in verbis*:

Lei nº 4.320/1964:

Art. 56. O recolhimento de todas as receitas far-se-á em estrita observância ao *princípio de unidade de tesouraria*, vedada qualquer fragmentação para criação de caixas especiais. (grifou-se)

Decreto nº 93.872/1986:

Art. 1º A realização da receita e da despesa da União far-se-á por via bancária, em estrita observância ao *princípio de unidade de caixa* (Lei nº 4.320/64, art. 56 e Decreto-lei nº 200/67, art. 74).

Art. 2º A arrecadação de todas as receitas da União far-se-á na forma disciplinada pelo Ministério da Fazenda, devendo o seu produto ser obrigatoriamente recolhido à conta do Tesouro Nacional no Banco do Brasil S.A. (Decreto-lei nº 1.755/79, art. 1º).

§1º Para os fins deste decreto, *entende-se por receita da União todo e qualquer ingresso de caráter originário ou derivado, ordinário ou extraordinário e de natureza orçamentária ou extra-orçamentária, seja geral ou vinculado, que tenha sido decorrente, produzido ou realizado direta ou indiretamente pelos órgãos competentes.* (grifou-se)

Medida Provisória nº 2.170-36/2001:

Art. 1º *Os recursos financeiros de todas as fontes de receitas da União e de suas autarquias e fundações públicas, inclusive fundos por elas administrados, serão depositados e movimentados exclusivamente por intermédio dos mecanismos da conta única do Tesouro Nacional, na forma regulamentada pelo Poder Executivo.*

Parágrafo único. Nos casos em que características operacionais específicas não permitam a movimentação financeira pelo sistema de caixa único do Tesouro Nacional, os recursos poderão, excepcionalmente, a critério do Ministro de Estado da Fazenda, ser depositados no Banco do Brasil S.A. ou na Caixa Econômica Federal. (grifou-se)

Frise-se que o Decreto nº 4.950/2004 disciplinou, em seu art. 1º, que *a arrecadação de todas as receitas realizadas por órgãos, fundos, autarquias, fundações e demais entidades integrantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social deve ser feita por intermédio dos mecanismos da conta única do Tesouro Nacional*, isto é, recolhendo-se o produto

da arrecadação à conta do órgão central do Sistema de Programação Financeira Federal do Governo Federal¹³ por meio do SIAFI.

E tal regra aplica-se inclusive nos casos de receitas que têm origem no esforço próprio de órgãos e entidades da Administração Pública Federal, a não ser que haja autorização do Ministro de Estado da Fazenda para que a apropriação contábil da receita e o recolhimento do produto da arrecadação possam ser realizados no SIAFI nos respectivos órgãos e entidades (art. 2º do Decreto nº 4.950/2004).

Na mesma diretriz, a Instrução Normativa STN nº 04/2004¹⁴ estabeleceu que:

Art. 1º A Conta Única do Tesouro Nacional, mantida no Banco Central do Brasil, tem por finalidade acolher as disponibilidades financeiras da União a serem movimentadas pelas Unidades Gestoras da Administração Pública Federal, inclusive Fundos, Autarquias, Fundações, e outras entidades integrantes do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal – SIAFI, na modalidade “on-line”.

[...]

Art. 3º A movimentação de recursos da Conta Única será efetuada por meio de Ordem Bancária - OB, Guia de Recolhimento da União - GRU, Documento de Arrecadação de Receitas Federais - DARF, Guia da Previdência Social – GPS, Documento de Receita de Estados e/ou Municípios – DAR, Guia do Salário Educação – GSE, Guia de Recolhimento do FGTS e de Informações da Previdência Social – GFIP, Nota de Sistema – NS ou Nota de Lançamento – NL, de acordo com as respectivas finalidades.

[...]

Art. 6º Todas as Unidades Gestoras integrantes da Conta Única que recolham receitas federais e contribuições da previdência social deverão, obrigatoriamente, emitir o DARF, a GPS, a GSE, a GRU e a GFIP correspondentes, por meio do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal – SIAFI.

13 De acordo com o art. 4º, I, do Decreto nº 3.590/2000, o órgão central do Sistema de Administração Financeira Federal é a Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda.

14 Disponível em: <http://www3.tesouro.gov.br/legislacao/download/programacao/IN04_2004.pdf>. Acesso em: 13 jun. 2016.

Parágrafo Único. *Pagamentos entre Unidades Gestoras integrantes da Conta Única*, devem ser efetuados, obrigatoriamente, por mecanismos *Intra-SIAFI*.

[...]

Art. 8º As transações financeiras, *inclusive pagamentos que envolvam Unidades Gestoras integrantes da Conta Única*, deverão ser efetuadas, obrigatoriamente, por mecanismos *Intra-SIAFI*. (grifou-se)

Desse modo, nas hipóteses de simples pagamentos relacionados a materiais, bens (móveis e/ou imóveis) e serviços fornecidos, disponibilizados ou prestados por outro órgão ou entidade da Administração Pública Federal, ou referentes a impostos, taxas e contribuições devidos por um órgão ou entidade da Administração Pública Federal a outro(a), o documento a ser utilizado é a Guia de Recolhimento da União em sua forma não impressa – a GRU Eletrônica (Intra-SIAFI), conforme previsto no art. 6º, §3º, da Instrução Normativa STN nº 02/2009¹⁵ e no item 3.3.3 do Assunto 020331 da Seção 020300 do Capítulo 020000 do Manual SIAFI¹⁶, *in verbis*:

Instrução Normativa STN nº 02/2009:

Art. 6º A Guia de Recolhimento da União – GRU, em suas formas não impressas (GRU Depósito, GRU DOC/TED, GRU Eletrônica e GRU SPB), obedecerá aos critérios definidos por esta Instrução Normativa.

[...]

§3º *A GRU Eletrônica* é um documento do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal – SIAFI e *será de uso obrigatório nos pagamentos entre órgãos e entidades da União*. (grifou-se)

Manual SIAFI:

3 – TIPOS DE GRU

15 Disponível em: <<http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=28/05/2009&jornal=1&pagina=69&totalArquivos=152>>. Acesso em: 12 jun. 2016.

16 Disponível em: <<http://manualsiafi.tesouro.fazenda.gov.br/020000/020300/020331/>>. Acesso em: 12 jun. 2016.

3.1. As GRU podem ser do tipo Simples, Cobrança, Depósito, DOC/TED, Intra-SIAFI, Judicial ou SPB, cada qual conforme características a seguir:

[...]

3.3.3 – *A GRU Eletrônica é utilizada para o pagamento entre as Unidades Gestoras (intra-Siafi), sem trânsito pela rede bancária. Para emissão da GRU Eletrônica a UG realizará compromisso no CPR (transação CONFLUXO) decorrente de situação ou dedução que gera GRU. (grifou-se)*

Acrescente-se, ainda, que para o pagamento de compromissos (ou obrigações), bem como para a transferência de recursos entre unidades gestoras ou liberação de recursos para fins de cota, repasse e sub-repasse, dentre outros, o regramento contido no item 3.8.1 da Seção 020500 do Capítulo 020000 do Manual SIAFI¹⁷ é para utilização da Ordem Bancária – OB, que, assim como a GRU, é um documento utilizado para a *movimentação de recursos financeiros* na Conta Única do Tesouro Nacional¹⁸.

Em nenhum momento, há previsão de emprego da Nota de Movimentação de Crédito para efetivação de pagamentos de qualquer natureza ou transferência de recursos financeiros entre unidades gestoras. Pelo contrário, o Manual SIAFI restringe a sua finalidade à “movimentação de créditos interna e externa e suas anulações”¹⁹, estando afastada, por conseguinte, a possibilidade de lançar mão do termo de execução descentralizada para tanto.

Cabe anotar que, em sentido oposto ao posicionamento ora sustentado, há no documento “Perguntas e Respostas” do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público – 6ª edição²⁰, orientação de que o rateio de despesas orçamentárias comuns (água, energia elétrica e outras) seja feita por descentralização orçamentária. Confira-se abaixo:

17 Disponível em: <<http://manualsiafi.tesouro.fazenda.gov.br/pdf/020000/020500>>. Acesso em: 13 ago. 2016.

18 O Capítulo 020000, Seção 020300, Assunto 020305 do Manual SIAFI detalha os procedimentos mencionados na Instrução Normativa STN nº 04/2004, definindo a Conta Única como “o mecanismo que permite a movimentação on-line de recursos financeiros dos Órgãos e Entidades ligadas ao SIAFI em conta unificada” e esclarecendo que “esta unificação, além de garantir a manutenção da autonomia e individualização, permite o controle imediato dos gastos sobre suas disponibilidades financeiras.” (item 2.1).

19 Vide item 3.3.1 da Seção 020500 do Capítulo 020000 do Manual SIAFI.

20 Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/390684/CPU_MCASP_6_Perguntas_e_Respostas.pdf/7d6314f2-ad7e-497c-9417-3853cbaf7d82>. Acesso em: 12 jun. 2016.

16 – Como registrar o rateio das despesas orçamentárias comuns (água, energia elétrica e outras) de dois órgãos ou mais que funcionam em um mesmo prédio?

Caso haja necessidade de rateio do pagamento da despesa, existem duas possibilidades para proceder ao registro das despesas orçamentárias:

- a) Quando o rateio da despesa ocorrer entre órgãos da mesma esfera de governo que pertençam ao Orçamento Fiscal e da Seguridade Social – o órgão responsável pelo pagamento deverá receber dos demais órgãos descentralização orçamentária e financeira.
- b) Quando o rateio da despesa ocorrer entre órgãos que não pertençam ao mesmo Orçamento Fiscal e Seguridade Social – os demais órgãos deverão emitir empenho, registrar a despesa orçamentária e pagar sua parcela ao órgão responsável pelo pagamento direto ao credor da despesa.

Contudo, tendo em vista que o entendimento aqui defendido tem fundamento na legislação financeira e orçamentária e no próprio Manual SIAFI, consoante acima demonstrado, fica o alerta da imprescindibilidade de que a Secretaria do Tesouro Nacional se debruce sobre o tema e uniformize as normas infralegais sobre execução orçamentária e financeira, padronizando a orientação dada aos órgãos integrantes do Sistema de Administração Financeira Federal.

Até lá, acredita-se que a melhor conduta administrativa é observar o quanto disciplinado nas leis, decretos e demais atos infralegais que com eles sejam compatíveis, evitando a utilização do termo de execução descentralizada com o intuito de efetuar pagamentos de qualquer natureza, inclusive os decorrentes de rateio de despesas, uma vez que um documento de “Perguntas e Respostas” nos parece que não traz, por si só, suficiente segurança jurídica.

A reforçar tal recomendação, destaca-se que o art. 27 da supracitada Instrução Normativa STN nº 04/2004 prescreve que compete às unidades gestoras zelar pelo cumprimento dos aspectos ali regulamentados, dentre os quais está a obrigatoriedade de que a movimentação de recursos financeiros da Conta Única se realize por meio de um dos documentos indicados em seu art. 3º e reiterados no item 3.2.2 do Assunto 020305 da Seção 020300 do Capítulo 020000 do Manual SIAFI, dentre os quais não se inclui a Nota de Movimentação de Crédito, empregada exclusivamente para fins de descentralização de créditos orçamentários.

3 DOS REQUISITOS PARA CELEBRAÇÃO

A inexistência de ato conjunto disciplinando a aplicação do termo de execução descentralizada, tal como faculta o art. 12-B do Decreto nº 6.170/2007, não deve servir de justificativa para deficiência na instrução dos processos em que a Administração pretenda efetivar a descentralização de créditos orçamentários com vistas a execução de programa, projeto ou atividade de interesse recíproco.

Conforme prevê o art. 29, §1º, da Lei nº 9.784/1999, o órgão competente deve instruir os autos com os dados necessários à decisão do processo, o que abrange documentos que respondam a perguntas como “o que se pretende fazer?”, “quem irá fazer?”, “como se intenta fazer?”, “em que prazo se deseja fazer?”, “qual é o custo do que se quer fazer?”, dentre outras.

Esses questionamentos são respondidos em grande parte no documento denominado plano de trabalho, que, a teor do disposto no art. 116, §1º, da Lei nº 8.666/1993, deve conter:

- I - a identificação do objeto a ser executado;
- II – as metas a serem atingidas;
- III – as etapas ou fases de execução;
- IV – o plano de aplicação dos recursos financeiros;
- V – o cronograma de desembolso;
- VI – a previsão de início e fim da execução do objeto, bem assim da conclusão das etapas ou fases programadas; e
- VII - se o ajuste compreender obra ou serviço de engenharia, comprovação de que os recursos próprios para complementar a execução do objeto estão devidamente assegurados, salvo se o custo total do empreendimento recair sobre a entidade ou órgão descentralizador.

Veja-se que essas informações não destoam daquelas que são requeridas na própria minuta de termo de execução descentralizada, consoante modelo aprovado por meio da Portaria Conjunta MP/MF/CGU nº 08/2012. Pelo contrário, lá são acrescentadas, ainda, a obrigatoriedade de

justificativa, que envolve a motivação para prática do ato e a especificação dos beneficiários da ação que será implementada (isto é, de quem será diretamente favorecido pela iniciativa), e de fixação das obrigações dos partícipes, inclusive quanto à prestação de contas das atividades.

A motivação, para além da indicação dos fatos e dos fundamentos jurídicos, deve contemplar a demonstração da compatibilidade do objeto que se pretende executar com a missão institucional dos órgãos e/ou entidades envolvidos, pois, se o intuito da descentralização de créditos orçamentários é otimizar a atuação da Administração delegando competência à unidade orçamentária que detenha melhores condições de executar de forma eficiente a ação, a demonstração de que tal projeto ou atividade se amolda à finalidade para a qual foi criada a unidade descentralizada e que esta detém capacidade técnica para fazê-lo é exigência mais que natural.

Não se está a afirmar que não poderá haver contratação de terceiros para execução de parcelas do objeto, mas sim que a sua execução deve se dar predominantemente pela unidade recebedora do crédito orçamentário, restringindo-se a execução indireta somente a atividades acessórias, que seriam igualmente licitadas pela unidade descentralizadora caso a ação orçamentária fosse por ela executada.

E foi exatamente nesse sentido que o Plenário do TCU recomendou, por ocasião da prolação do já referido Acórdão nº 1.771/2009, que fosse previamente avaliado na hipótese de descentralização de créditos “se a entidade a ser beneficiada tem, nas suas atribuições estatutárias ou regimentais, compatibilidade com o objeto pretendido, [...], em observância aos princípios constitucionais da legalidade e da eficiência”.

Da mesma maneira, constou no Acórdão nº 3.665/2010, proferido pela 2ª Câmara do TCU, recomendação para que não se realizasse a descentralização de créditos orçamentários “nos casos em que o órgão/entidade recebedor do destaque não seja o responsável pela execução direta do objeto pactuado, ressalvado apenas o repasse para terceiros de atividades acessórias à realização daquelas acordadas”.

Outra questão de suma relevância é a correta estimativa dos custos do objeto que será executado, o que somente pode ser alcançado com a confecção de termo de referência ou projeto básico, no qual fique devidamente caracterizado o bem, o serviço ou a obra objeto do ajuste, acompanhado de orçamento detalhado, considerando os preços praticados no mercado, a definição dos métodos e o prazo de execução.

A descentralização de créditos orçamentários na medida do que seja efetivamente necessário para execução do objeto, não somente atende ao disposto no art. 35, §1º, da Lei nº 10.180/2001²¹ (aplicável por analogia), como também evita o comprometimento indevido da dotação, possibilitando o emprego de eventual diferença na consecução de outras ações.

A prestação de contas, por sua vez, deve ser prevista no instrumento dentre as obrigações da unidade descentralizada, visto que o fato de haver delegação de competência para execução dos créditos descentralizados não desobriga a unidade que os recebeu de comprovar o cumprimento do objeto pactuado e no montante da dotação para tanto designada.

Sublinhe-se que não significa que deverá existir uma prestação de contas nos moldes daquela exigida para convênios, mas deve haver a comprovação da boa e regular aplicação dos recursos que vierem a ser empenhados com esteio nos créditos descentralizados, estando a unidade descentralizada obrigada, inclusive, a devolver à unidade descentralizadora ao final do exercício eventuais créditos não executados e a anular os saldos de empenho que não preencham os requisitos legais para inscrição em restos a pagar.

A prestação de contas do objeto, portanto, não é a simples demonstração de que o objeto foi executado, mas que ele foi executado de acordo com os custos estimados e com as metas fixadas no plano de trabalho e observando a legislação de regência. Jamais o destaque orçamentário deve ser encarado como um cheque em branco para que a unidade recebedora dos créditos possa agir como bem lhe aprouver, limitando-se posteriormente a noticiar à unidade descentralizadora que executou o objeto ajustado.

Por fim, não custa registrar que, embora na hipótese de descentralização de crédito para ressarcimento de despesas tenha sido possibilitada a dispensa da formalização do termo de execução descentralizada, os autos deverão ser instruídos com manifestação técnica que motive adequadamente a

21 Art. 35. Os órgãos e as entidades da Administração direta e indireta da União, ao celebrarem compromissos em que haja a previsão de transferências de recursos financeiros, de seus orçamentos, para Estados, Distrito Federal e Municípios, estabelecerão nos instrumentos pactuais a obrigação dos entes recebedores de fazerem incluir tais recursos nos seus respectivos orçamentos.

§ 1º Ao fixarem os valores a serem transferidos, conforme o disposto neste artigo, os entes nele referidos farão análise de custos, de maneira que o montante de recursos envolvidos na operação seja compatível com o seu objeto, não permitindo a transferência de valores insuficientes para a sua conclusão, nem o excesso que permita uma execução por preços acima dos vigentes no mercado.

realização da despesa, na esteira do quanto acima consignado, e esclareça as razões da decisão pela não celebração prévia de um termo de execução descentralizada.

Ademais, deverão ser juntados os documentos que atestem a regular realização da despesa, de acordo com os normativos aplicáveis à espécie, tendo sempre em vista, consoante anotado no item XI da Conclusão DEPCONSU/PGF/AGU nº 90/2014, que:

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.

E apesar de a supramencionada orientação da Procuradoria-Geral Federal fazer referência apenas a imprescindibilidade de relação direta com a missão institucional da unidade descentralizadora, entende-se que as despesas realizadas devem ser compatíveis com as finalidades legais dos dois órgãos e/ou entidades envolvidos, materializando a execução de ações que estejam entre as atribuições de uma unidade e, ao mesmo tempo, representem forma de dar cumprimento à missão institucional da outra.

4 CONCLUSÃO

A adequada execução orçamentária é essencial para a efetiva implementação das políticas públicas e depende em grande medida da capacidade de discernimento dos gestores quanto aos instrumentos jurídicos que devem ser utilizados em cada ação.

O emprego do termo de execução descentralizada nos moldes ora propostos, isto é, sem banalização e sempre na perspectiva de que a ação orçamentária seja executada pela unidade que melhor tiver condições de entregar o produto previsto²², seja ele um bem, um serviço ou até

²² A consulta à descrição da ação pode ser feita no cadastro de ações divulgado anualmente pela Secretaria de Orçamento Federal do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, disponível em: <<http://www.orcamentofederal.gov.br/orcamentos-anuais/orcamento-2016/cadastro-de-acoes-1-1>>.

mesmo uma obra, certamente contribuirá para satisfação tempestiva das necessidades da coletividade.

A aferição dessa capacidade de execução eficiente, contudo, passa indubitavelmente pela análise das competências legais dos órgãos e/ou entidades envolvidos, do âmbito de atuação de cada um deles, o que de forma alguma deve ser considerado somente um detalhe, mas sim como o ponto crucial para o alcance dos resultados pretendidos.

Desse modo, a decisão administrativa de descentralização de créditos deve dar-se de forma motivada, atenta aos requisitos indispensáveis para a sua efetivação e com vistas a concretizar da melhor forma possível o interesse público, comprometendo o orçamento apenas na medida do estritamente necessário e primando pela boa e regular aplicação das dotações ali consignadas.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Advocacia-Geral da União. *Manual de Boas Práticas Consultivas*. 3. ed. Brasília: AGU, 2014. Disponível em: <http://www.agu.gov.br/page/content/detail/id_conteudo/153380>. Acesso em: 09/06/2016.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*: promulgada em 5 de outubro de 1988. Contém as emendas constitucionais posteriores. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>.

BRASIL. Decreto nº 93.872, de 23 de dezembro de 1986. Dispõe sobre a unificação dos recursos de caixa do Tesouro Nacional, atualiza e consolida a legislação pertinente e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 24 dez. 1986. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d93872.htm>.

BRASIL. Decreto nº 825, de 28 de maio de 1993. Estabelece normas para a programação e execução orçamentária e financeira dos orçamentos fiscal e da seguridade social, aprova quadro de cotas trimestrais de despesa para o Poder Executivo e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 29 maio 1993. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Antigos/D0825.htm>.

BRASIL. Decreto nº 4.950, de 9 de janeiro de 2004. Dispõe sobre a arrecadação das receitas de órgãos, fundos, autarquias, fundações e demais

entidades integrantes dos orçamentos fiscal e da seguridade social, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 12 jan. 2004. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d4950.htm>.

BRASIL. Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007. Dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 26 jul. 2007. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6170.htm>.

BRASIL. Decreto nº 6.619, de 29 de outubro de 2008. Dá nova redação a dispositivos do Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007, que dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse. *Diário Oficial da União*, Brasília, 30 out. 2008. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/Decreto/D6619.htm>.

BRASIL. Decreto nº 8.180, de 30 de dezembro de 2013. Altera o Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007, que dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse. *Diário Oficial da União*, Brasília, 31 dez. 2013. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Decreto/D8180.htm>.

BRASIL. Decreto nº 8.726, de 27 de abril de 2016. Regulamenta a Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014, para dispor sobre regras e procedimentos do regime jurídico das parcerias celebradas entre a administração pública federal e as organizações da sociedade civil. *Diário Oficial da União*, Brasília, 28 abr. 2016. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Decreto/D8726.htm>.

BRASIL. Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942. Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro. *Diário Oficial da União*, Brasília, 9 set. 1942. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del4657compilado.htm>.

BRASIL. Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 27 fev. 1967, retificado em 8 mar. 1967, 30 mar. 1967 e 17 jul. 1967. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0200.htm>.

BRASIL. Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. *Diário Oficial da União*, Brasília, 23 mar. 1964, retificado em 9 abr. 1964 e 3 jun. 1964. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4320.htm>.

BRASIL. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 22 jun. 1993, republicado e retificado em 6 jul. 1994. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666cons.htm>.

BRASIL. Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. *Diário Oficial da União, Brasília*, 1º fev. 1999, retificado em 11 mar. 1999. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9784.htm>.

BRASIL. Lei nº 10.180, de 6 de fevereiro de 2001. Organiza e disciplina os Sistemas de Planejamento e de Orçamento Federal, de Administração Financeira Federal, de Contabilidade Federal e de Controle Interno do Poder Executivo Federal, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 7 fev. 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10180.htm>.

BRASIL. Lei nº 10.480, de 2 de julho de 2002. Dispõe sobre o Quadro de Pessoal da Advocacia-Geral da União, a criação da Gratificação de Desempenho de Atividade de Apoio Técnico-Administrativo na AGU – GDAA, cria a Procuradoria-Geral Federal, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 3 jul. 2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10480.htm>.

BRASIL. Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014. Estabelece o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividades ou de projetos previamente estabelecidos em planos de trabalho inseridos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação; define diretrizes para a política de fomento, de colaboração e de cooperação com organizações da sociedade civil; e altera as Leis nºs 8.429, de 2 de julho de 1992, e 9790, de 23 de março de 1999. *Diário Oficial da União*, Brasília, 1º ago. 2014. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113019.htm>.

BRASIL. Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993. Institui a Lei Orgânica da Advocacia-Geral da União e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 11 fev. 1993. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp73.htm>.

BRASIL. Medida Provisória nº 2.170-36, de 23 de agosto de 2001. Dispõe sobre a administração dos recursos de caixa do Tesouro Nacional, consolida e atualiza a legislação pertinente ao assunto e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 24 ago. 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/2170-36.htm>.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. *Glossário*. Disponível em: <<http://www.tesouro.gov.br/-/glossario>>. Acesso em: 06 jun. 2016.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. Instrução Normativa nº 04, de 30 de agosto de 2004. Dispõe sobre a consolidação das instruções para movimentação e aplicação dos recursos financeiros da Conta Única do Tesouro Nacional, a abertura e manutenção de contas correntes bancárias e outras normas afetas à administração financeira dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal. *Diário Oficial da União*, Brasília, 1º set. 2004. Disponível em: <http://www3.tesouro.gov.br/legislacao/download/programacao/IN04_2004.pdf>. Acesso em: 13 jun. 2016.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. Instrução Normativa nº 2, de 22 de maio de 2009. Dispõe sobre a Guia de Recolhimento da União – GRU, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 28 mai. 2009. Disponível em: <<http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=28/05/2009&jornal=1&pagina=69&totalArquivos=152>>. Acesso em: 12 jun. 2016.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. *Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público: Perguntas e Respostas*. 6. ed. Brasília, 2014. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/390684/CPU_MCASP_6_Perguntas_e_Respostas.pdf/7d6314f2-ad7e-497c-9417-3853cbaf7d82>. Acesso em: 12 jun. 2016.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. *Manual SIAFI*. Disponível em: <<http://manualsiafi.tesouro.fazenda.gov.br/000000>>. Acesso em: 12 jun. 2016.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. *Manual técnico de orçamento – MTO*. Edição 2016. Disponível em: <http://www.orcamentofederal.gov.br/informacoes-orcamentarias/manual-tecnico/mto_2016_1aedicao-200515.pdf>. Acesso em: 06 jun. 2016.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; Ministério da Fazenda; Controladoria-Geral da União. Portaria Conjunta nº 08, de 7 de novembro de 2012. Aprova a minuta-padrão de Termo de Cooperação para Descentralização de Crédito. *Diário Oficial da União*, Brasília, 8 nov. 2012. Disponível em: <<https://portal.convenios.gov.br/-/portaria-conjunta-no-8-de-7-de-novembro-de-2012>>.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; Ministério da Fazenda; Controladoria-Geral da União. *Portaria Interministerial nº 507, de 24 de novembro de 2011*. Disponível em: <<http://www.governoeletronico.gov.br/biblioteca/arquivos/portaria-interministerial-no-507-de-24-de-novembro-de-2011/view>>.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Representação. Conhecimento. Parcialmente procedente. Protocolo de ação cancelado. Determinações. *Acórdão nº 1.771*. Plenário. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues. Sessão: 12 de ago. 2009. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/juris/Web/Juris/ConsultarTextual2/Jurisprudencia.faces?colegiado=PLENARIO&numeroAcordao=1771&anoAcordao=2009>>.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Representação. *Acórdão nº 3.665*. Segunda Câmara. Relator: Ministro José Jorge. Sessão: 13 de jul. 2010. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/juris/Web/Juris/ConsultarTextual2/Jurisprudencia.faces?colegiado=SEGUNDA+CAMARA&numeroAcordao=3665&anoAcordao=2010>>.

