



MINISTÉRIO DA ECONOMIA
Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional
Procuradoria-Geral Adjunta de Consultoria de Contratos e Disciplina
Coordenação-Geral de Contratações Diretas e Convênios

PARECER SEI Nº 13085/2020/ME

Ato Preparatório. Documento Restrito (Art. 20, Decreto nº 7.724/12)

Ementa: I - Solicitação de análise de minutas modelo de Termo de Execução Descentralizada - TED, Plano de Trabalho, *Check-list* para celebração do TED, Relatório de Cumprimento de Objeto e Declarações de Compatibilidade de Custos e de Capacidade Técnica;

II - Parecer Referencial sobre as questões jurídicas envolvidas na celebração de Termos de Execução Descentralizada, nos termos da Orientação Normativa AGU nº 55/2014. Possibilidade de dispensa de análise jurídica observadas as condições dos subitens 72.2 a 72.4 deste documento.

III - Aprovação das minutas apresentadas, com as modificações descritas neste parecer e compiladas no documento anexo a este parecer.

IV - Encaminhamento à Secretaria de Gestão para ciência e providências.

Processo SEI nº 19973.105598/2020-13

I - RELATÓRIO

1. Trata-se, em suma, de submissão de minutas relativas ao Termo de Execução Descentralizada - TED para fins de análise referencial, por parte desta Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, conforme previsto no art. 25 do Decreto nº 10.426/2020, *in verbis*:

Art. 25. A Secretaria de Gestão da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia manterá atualizados na Plataforma +Brasil os seguintes modelos de documentos:

I - minuta padrão do TED;

II - plano de trabalho; e

III - relatório de cumprimento do objeto.

Parágrafo único. Os modelos de que trata o **caput** serão previamente examinados e aprovados pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional.

2. Estão sendo submetidos à análise, além da minuta padrão de TED, do plano de trabalho e do relatório de cumprimento do objeto, mencionados no artigo supracitado; a declaração de compatibilidade de custos, a declaração de capacidade técnica da unidade descentralizada e o *check-list* para celebração do TED, conforme relatado na Nota Técnica SEI nº 31686/2020/ME (SEI 9702117). Todos os documentos constam do SEI 9710192.

3. O objetivo da presente análise, conforme art. 12 do Decreto supracitado, é possibilitar a faculdade de se dispensar a análise jurídica em cada celebração se utilizadas as minutas sem necessidade de alteração de adequação. Para tanto, a presente manifestação, além de aprovar as minutas em si, deverá se revestir das formalidades previstas na Orientação Normativa AGU nº 55/2014, a qual tem a seguinte redação:

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.

4. Nesse sentido, é salutar a remessa conjunta dos modelos de declaração e do *check-list* de celebração do TED, já que tais documentos são essenciais para exaurir as questões jurídicas que envolvam matérias idênticas e recorrentes, conforme a orientação normativa supracitada.

5. Quanto aos requisitos do inciso II, tem-se que a própria previsão do decreto já é indicativo suficiente do impacto que o volume de processos têm na atuação do órgão consultivo e dos serviços administrativos, na medida em que se opta expressamente por tomar as medidas necessárias para dispensar tal análise. Ademais, a atividade jurídica envolvida na análise desses documentos é, conforme descrito acima, de "verificação do atendimento das exigências legais a partir da simples conferência de documentos", haja vista que, ressalvado o espaço de discricionariedade reservado para decisões de caráter técnico, a análise jurídica em si se centrará na verificação se os documentos apresentados cumprem os requisitos previstos na legislação.

6. Desse modo, o presente parecer visa a, analisando as minutas ora apresentadas, exercer a função de manifestação jurídica referencial, nos termos da Orientação Normativa AGU supracitada. Em cada uma das seções deste documento serão tratados os elementos previstos na minuta, eventuais outros presentes no decreto, serão feitos os comentários necessários para a adequada aplicação dos modelos e dos normativos (na perspectiva de tratar de "todas as questões jurídicas") e, ao final, serão feitas eventuais sugestões de modificações nos modelos apresentados.

7. É o que importa relatar. Passa-se ao parecer.

II - REQUISITOS PARA A DESCENTRALIZAÇÃO DE CRÉDITO E INSTRUÇÃO PROCESSUAL - CHECKLIST

8. O modelo de *check-list* possui os seguintes requisitos para a descentralização de crédito:

- 8.1. justificativa para a execução dos créditos orçamentários por outro órgão ou entidade;
- 8.2. aprovação do Plano de Trabalho pelas Unidades Descentralizadora e Descentralizada;
- 8.3. certificação orçamentária com a indicação da classificação funcional programática à conta da qual ocorrerá a despesa;
- 8.4. juntada de declaração de compatibilidade de custos dos itens que compõem o Plano de Trabalho, assinada pela Unidade Descentralizada;
- 8.5. juntada de declaração de Capacidade Técnica da Unidade Descentralizada;
- 8.6. comprovação de competência para assinar o TED;
- 8.7. utilização de modelos de documentos disponíveis na Plataforma +Brasil (caso contrário é necessária a análise jurídica).

9. A esses acrescentam-se os seguintes, extraídos do Decreto nº 10.426/2020 ou da legislação:

- 9.1. celebração do TED nas hipóteses dos incisos I e II do art. 3º, salvo nas hipóteses do §3º do mesmo artigo;
- 9.2. não incidência das vedações dos arts. 3º, §2º, e 4º, §2º;
- 9.3. análise do Plano de Trabalho quanto à viabilidade, aos custos, à adequação ao programa e à ação orçamentária e ao período de vigência (art. 8º, §1º);
- 9.4. justificativa para a permissão de subdescentralização (art. 16, §1º), execução por particulares (art. 16º, §3º, II) e execução descentralizada (art. 16, §3º, III) (art. 2º da Lei nº 9.784/99).

10. Inicialmente, quanto à justificativa para a descentralização de crédito, o art. 2º da Lei nº 9.784/99 coloca a motivação como um dever a ser seguido pela Administração Pública. Isso significa que qualquer atuação pública deve ou ser explicável em si, ou ser motivada expressamente nos autos. Entretanto, essa afirmação não implica em uma preferência ou preterição da descentralização de crédito em razão a outras possibilidades de execução da atividade (execução direta, indireta, por contrato, parceria etc), pois ausente qualquer determinação normativa nesse sentido, de modo que bastaria a justificativa das razões que levaram à essa decisão, sem necessidade de se especificar motivos pela não adoção de qualquer outra opção eventualmente disponível.

11. Na justificativa em questão deve tanto a unidade descentralizadora quanto a descentralizada demonstrar o enquadramento da situação em algum dos incisos do art. 3º que permitem a descentralização de crédito. Ou seja, é necessário que a justificativa estabeleça a finalidade de "execução de programas, de projetos e de atividades de interesse recíproco, em regime de colaboração mútua", "execução de atividades específicas pela unidade descentralizada em benefício da unidade descentralizadora" ou de "ressarcimento de despesas".

12. Os planos de trabalho devem ser previamente aprovados pela autoridade competente das Unidades Descentralizadora e Descentralizada, autoridade essa que não necessariamente será o Sr. Ministro de Estado ou aquele que tenha recebido delegação para firmar o TED em si. Em regra, o plano de trabalho é documento de caráter técnico e a área respectiva deve por ele responder, mas na ausência de competência específica quanto a ele, a atribuição de sua aprovação retornará à autoridade competente para celebração do instrumento principal.

13. Ainda nesse ponto, registre-se que tal aprovação deve ser feita com base em análise quanto à viabilidade, aos custos, à adequação ao programa e à ação orçamentária e ao período de vigência, conforme art. 8º, §1º do Decreto. Recomenda-se que haja essa análise de forma expressa no processo, podendo a autoridade competente para aprovar o Plano de Trabalho simplesmente endossar a motivação esposada pela área técnica que lhe seja subordinada (motivada *aliunde*), conforme art. 50, §1º da Lei nº 9.784/99. Registre-se que a análise de custos será tratada adiante neste parecer.

14. Ademais, dentro da análise do projeto básico deve haver a análise de custos de que trata o art. 8º, §1º, com a verificação da observação do limite máximo de 20% do §2º do mesmo artigo, inclusive para fins de análise, se for o caso, de aplicabilidade da exceção do §3º. Nessa análise, é possível a solicitação de informações adicionais à unidade descentralizada, conforme §5º.

15. Ressalte-se por fim, nesse ponto, que, considerando que a execução descentralizada possui a natureza de delegação de competência (art. 1º do Decreto nº 10.426/20) e que deve ser observada a classificação funcional-programática descentralizada, o objeto a ser descentralizado deve não só ser de competência da unidade descentralizadora (ainda que também o seja da descentralizada) mas também deve estar em conformidade com a possibilidade de uso previsto na classificação da rubrica orçamentária utilizada na avença, de modo a se respeitar o art. 2º, I do Decreto nº 10.426/2020 e o art. 3º do Decreto nº 825/93. Ademais, havendo delegação de competência em razão da celebração do TED, registre-se que não será possível a delegação das atribuições previstas no art. 13 da Lei nº 9.784/99, de modo que não é juridicamente admissível que conste como atividade da Unidade Descentralizada competência da Unidade Descentralizadora que esteja no rol do citado artigo.

16. Sob o ponto de vista orçamentário, é necessário que haja a comprovação da devida disponibilidade orçamentária e a reserva dos recursos, suficiente para fazer frente às despesas decorrentes do TED em questão no exercício financeiro corrente, com a indicação das programações que responderão por

eventuais exercícios seguintes, dependendo da aprovação da Lei Orçamentária Anual respectiva e da cominação de limites de movimentação e empenho adequados a tanto. Tal requisito se dá por aplicação do art. 7º, §2º, III c/c art. 116 da Lei nº 8.666/93 e do art. 11, III do Decreto nº 10.426/20, haja vista que a celebração do TED gera obrigação futura de disponibilização de recursos orçamentários pela Unidade Descentralizadora à Descentralizada, de modo que necessário assegurar haver disponibilidade orçamentária da despesa do exercício e reservá-la previamente ao ajuste.

17. Registre-se que não se aplica ao Termo de Execução Descentralizada o art. 57 da Lei nº 8.666/93 (Orientação Normativa AGU nº 44/2014), de modo que a necessidade de disponibilidade orçamentária apenas para as despesas do exercício corrente se dá inclusive em termos de "escopo" com duração em mais de exercício, não se aplicando a eles a Orientação Normativa AGU nº 39/11, porém, embora não se aplique o art. 57, a sua duração está limitada a sessenta meses já considerando eventuais prorrogações (art. 10 do Decreto 10.426/20).

18. Ainda quanto à questão orçamentária, cabe tratar da aplicabilidade da autorização do Decreto nº 10.193/19 e da declaração do art. 16, II da Lei de Responsabilidade Fiscal. A rigor, pela literalidade dos dispositivos respectivos (art. 3º do Decreto nº 10.193/19 e art. 16, §4º, I da Lei de Responsabilidade Fiscal), as providências em questão seriam pré-requisitos para atos de "contratação" o qual o TED não é. Então, pela interpretação literal, tais medidas não seriam devidas.

19. Entretanto, não é esse o posicionamento que se segue. É que a contratação feita pela unidade descentralizada ocorre pelo exercício de competências delegadas. O TED delega o feixe de competências relacionadas aos procedimentos de licitar, contratar e executar o contrato e todas as ações incluídas nesses procedimentos. Mas, se alguma dessas ações for indelegável, ela não integra o "feixe" de ações atribuídas ao descentralizado. O que ora se defende é que tanto a autorização do Decreto nº 10.193/19 quanto a declaração do art. 16, II da Lei de Responsabilidade Fiscal, se enquadram nessa classe e, portanto, devem ser providenciadas pela unidade descentralizadora, quando da celebração do Termo de Execução Descentralizada.

20. No que concerne à Lei de Responsabilidade Fiscal, entende-se que não há a delegação da competência de proceder a essa declaração por duas razões: a uma porque o TED acaba por gerar a despesa pela criação de ação governamental, ainda que não diretamente, pois a partir dele pode-se legitimar tanto a celebração de contratos quanto a remuneração de pessoal, concessão de bolsas a pesquisadores etc. Deste modo, o enquadramento (ou não) no art. 16, II do TED em si já é defensável.

21. A duas porque, até nos casos em que houver contrato firmado pela unidade descentralizada, mostra-se ilógico que a unidade descentralizada, que não conhece a programação orçamentária descentralizada, o contexto em que ela se insere, as metas do Plano Plurianual que a fundamentam ou as expectativas para previsões nos exercícios futuros quanto a ela, detenha a competência para declarar a compatibilidade da despesa com o PPA, LDO e LOA. Nesse caso, a competência formal pode estar presente, mas a capacidade certamente não o está e, por um imperativo de eficiência administrativa, delegar ou presumir a delegação dessa atribuição para a unidade descentralizada não se mostra adequada ao sistema jurídico ou à forma como se organiza o TED.

22. Vale salientar que a unidade descentralizada executa o serviço por deter capacidade de assim fazê-lo (competência técnica) e não pela especialização em gestão orçamentária. Afigura-nos desarrazoável que competência não relacionada a esta capacidade técnica seja delegada com as demais, o que nos leva à conclusão de que a declaração de compatibilidade da despesa com a legislação orçamentária deve ser providenciada de forma global pela unidade descentralizadora.

23. Já quanto ao Decreto nº 10.193/19, o art. 4º da Portaria MP nº 249/2012, ainda plenamente aplicável, esclarece que:

Art. 4º A autorização de que trata o art. 2º do Decreto nº 7.689, de 2012, constitui ato de governança das contratações estritamente relacionado a uma avaliação sobre a conveniência da despesa pública, não envolvendo a análise técnica e jurídica do procedimento, que são de responsabilidade dos ordenadores de despesa e das unidades jurídicas dos respectivos órgãos e entidades, de acordo com suas competências legais, nem implicando ratificação ou validação dos atos que compõem o processo de contratação

24. A autorização não recai sobre a contratação em si, mas sobre a despesa pública. É um ato de governança. A regularidade do contrato é matéria de competência do ordenador de despesas, de modo que incumbe à autoridade do Decreto nº 10.193/19 verificar se é oportuna a despesa em questão para a destinação a ela elegida. Para tanto, vê-se, claramente, que a competência é atribuída não ao órgão que seja "contratante", mas sim ao gerenciador, responsável pela dotação orçamentária utilizada. Em outras palavras, ainda que o contrato seja firmado pela descentralizada, a autoridade competente para o Decreto nº 10.193/19 é aquela a que se vincula a dotação orçamentária utilizada: a Unidade Descentralizadora.

25. Como a autorização prevista no Decreto nº 10.193/19 é indelegável, salvo nas hipóteses expressamente previstas naquele normativo, ela deve ser providenciada pela autoridade descentralizadora. Ademais, assim como ocorre com o art. 16, II da Lei de Responsabilidade Fiscal, há um imperativo lógico de que o responsável pelo orçamento que responda pela despesa sobre ela se manifeste - não sendo razoável ou eficiente que haja delegação para uma unidade sem vinculação direta ao orçamento utilizado, escolhido por sua capacidade técnica (na forma que se verá) e não pela capacidade de gerir as rubricas orçamentárias "dos outros".

26. Quanto às declarações de compatibilidade de custos e capacidade técnica, tratar-se-á delas em momento posterior deste parecer.

27. No que concerne à comprovação de competência para assinar o TED, conforme consta em observação do próprio modelo de Termo de Execução Descentralizada, não existe qualquer vedação à delegação de competência, de modo que permitida, nos termos do art. 12 da Lei nº 9.784/99. Desse modo, compete ao Sr. Ministro de Estado a assinatura do Termo de Execução Descentralizada, salvo se tiver havido delegação dessa competência.

28. Ainda nesse ponto, registre-se que esta Procuradoria-Geral Adjunta de Consultoria de Contratos e Disciplina possui o entendimento, esposado no PARECER SEI Nº 670/2020/ME de que um Decreto que modifique o exercício de determinada competência não tem o condão de necessariamente revogar todo e qualquer ato anterior que delegue tal competência, se tal ato for com ele compatível. Em outras palavras, se houver portaria firmada pelo Sr. Ministro de Estado delegando a atribuição de firmar Termos de Execução Descentralizada, com outras subdelegando tal atribuição, tais portarias encontrar-se-iam recepcionadas pelo Decreto nº 10.426/20, caso com ele compatíveis, sem a necessidade de reedição ou ratificação.

29. No que tange à utilização dos modelos, recomenda-se avaliar a conveniência e oportunidade de ajustar o *check-list* ora em análise para que seja utilizável em todas as descentralizações de crédito e não só para aquelas que demandem a celebração de Termo de Execução Descentralizada. Caso tal recomendação seja adotada, entende-se ser pertinente mencionar que o uso de Termo de Execução Descentralizada é necessário apenas nos casos do art. 3º, I e II que não estejam nas exceções do § 3º do mesmo artigo, bem como que, caso não haja a adoção de TED por aplicação do art. 3º, §3º, I, incide-se a vedação do art. 4º, §2º de fracionamento das descentralizações.

30. Ademais, reputa-se oportuno relembrar a necessidade de observação da vedação do art. 3º, §2º, o qual proíbe o uso de Descentralização de Crédito para pagamentos decorrentes de sentenças judiciais, nos termos do disposto no art. 100 da Constituição.

31. Por fim, no que concerne à descentralização, execução mediante contratação de particulares e execução indireta, tem-se que seu uso demanda justificativa específica, ainda que sucinta, nos termos do art. 2º da Lei nº 9.784/99 já citada. Registre-se que tal sugestão não visa a dar caráter de preterição da descentralização ou execução por particulares ou indireta em relação à execução direta, mas apenas dar maior transparência ao processo, pois, em tais casos, a execução não seria "auto-explicativa", nem justificada pela declaração de capacidade técnica da unidade descentralizada já exigida e da qual se tratará adiante.

32. Com base nos pontos acima, recomenda-se a seguinte redação para o *check-list* de checagem dos requisitos para a descentralização de crédito:

() Descrição da motivação para a execução dos créditos orçamentários por outro órgão ou entidade, com enquadramento no art. 3º do Decreto nº 10.426, de 2020;

Aprovação do Plano de Trabalho pelas Unidades Descentralizadora e Descentralizada, a partir de análise quanto à viabilidade, aos custos, à adequação ao programa e à ação orçamentária e ao período de vigência;

Foi atestado que os custos indiretos não ultrapassam o limite de 20% do art. 8º, §2º, salvo nos casos em que custos indiretos superiores sejam imprescindíveis para a execução do objeto, mediante justificativa da unidade descentralizada e aprovação da unidade descentralizadora, conforme §3º do mesmo artigo.

Certificação orçamentária com a indicação da classificação funcional programática à conta da qual ocorrerá a despesa;

Declaração de Compatibilidade de Custos dos itens que compõem o Plano de Trabalho, assinada pela Unidade Descentralizada;

Declaração de Capacidade Técnica da Unidade Descentralizada;

Atesto de não incidência das vedações do art. 3º, §2º e art. 4º, §2º do Decreto nº 10.426/2020

Autorização do art. 3º do Decreto nº. 10.193/2019 c/c art. 3º da Portaria MP nº 249/2012, tratando-se de atividade de custeio;

Declaração prevista no art. 16, II do mesmo diploma na hipótese da despesa incidir no caput do art. 16 (ON/AGU 52/2014);

OBS: ON AGU 52: “As despesas ordinárias e rotineiras da administração, já previstas no orçamento e destinadas à manutenção das ações governamentais preexistentes, dispensam as exigências previstas nos incisos I e II do art. 16 da Lei Complementar 101, de 2000.”

Utilização de modelos de documentos disponíveis na Plataforma +Brasil:

Sim

Na celebração de TED que utilize os modelos padronizados e divulgados na Plataforma +Brasil pela Secretaria de Gestão da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia, pode ser **dispensada a análise jurídica**.

Não

Caso não utilize a minuta-padrão do TED e o modelo de Plano de Trabalho disponibilizado pela Secretaria de Gestão - Seges, é **necessária análise jurídica antes da celebração**.

Dispensado o uso de TED

Caso a situação se enquadre no art. 3º, III ou no seu §3º, é dispensada a celebração do Termo de Execução Descentralizada. Nessa situação, também é **dispensada a análise jurídica**.

() Comprovação de competência para assinar o TED; e

() Presença de justificativa para a permissão de subdescentralização, execução por particulares, ou execução descentralizada.

OBS: Este requisito só é aplicável se algum dos institutos acima for utilizado no Termo de Execução Descentralizada em questão.

III - EXECUÇÃO DIRETA OU INDIRETA DO TED, SUBDESCENTRALIZAÇÃO - DECLARAÇÕES DE CUSTOS E CAPACIDADE TÉCNICA

33. O Decreto nº 10.426/20 prevê o seguinte quanto às declarações de compatibilidade de custos e de capacidade técnica:

Art. 7º Compete à unidade descentralizada:[...]

II - apresentar a declaração de capacidade técnica necessária à execução do objeto;

III - apresentar a declaração de compatibilidade de custos;

[...]

Art. 8º O plano de trabalho integrará o TED e conterà, no mínimo:

[...]

§ 1º O plano de trabalho será analisado quanto à viabilidade, aos custos, à adequação ao programa e à ação orçamentária e ao período de vigência.

§ 2º É permitido o pagamento de despesas relativas a custos indiretos necessários à consecução do objeto, no limite de vinte por cento do valor global pactuado, mediante previsão expressa no plano de trabalho.

§ 3º O limite de que trata o § 2º poderá, excepcionalmente, ser ampliado pela unidade descentralizadora, nos casos em que custos indiretos superiores sejam imprescindíveis para a execução do objeto, mediante justificativa da unidade descentralizada e aprovação da unidade descentralizadora.

§ 4º Na hipótese de execução de forma descentralizada de que trata o § 4º do art. 16, a proporcionalidade e as vedações referentes aos tipos e percentuais de custos indiretos observarão a legislação aplicável a cada tipo de ajuste.

§ 5º Na análise de custos de que trata o § 1º, se entender necessário, a unidade descentralizadora poderá solicitar à unidade descentralizada informações adicionais para justificar os valores dos bens ou dos serviços que compõem o plano de trabalho.

Art. 11. São condições para a celebração do TED:

[...]

IV - apresentação da declaração de compatibilidade de custos dos itens que compõem o plano de trabalho; e

V - apresentação da declaração de capacidade técnica da unidade descentralizada.

34. O mesmo normativo prevê, no que concerne à execução do TED, o seguinte:

Art. 16. A execução de programas, de projetos e de atividades será realizada nos termos estabelecidos no TED, observado o plano de trabalho e a classificação funcional programática.

§ 1º Caso seja expressamente previsto no TED, poderá haver subdescentralização entre a unidade descentralizada e outro órgão ou entidade da administração pública federal, hipótese em que a unidade responsável pela execução observará as regras estabelecidas no TED.

§ 2º Nas hipóteses de subdescentralização dos créditos orçamentários, a delegação de competência prevista no parágrafo único do art. 1º fica estendida às unidades responsáveis pela execução final dos créditos orçamentários descentralizados.

§ 3º A forma de execução dos créditos orçamentários descentralizados será expressamente prevista no TED e observará as características da ação orçamentária constantes do cadastro de ações, disponível no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento - Siop, e poderá ser:

I - direta, por meio da utilização da força de trabalho da unidade descentralizada;

II - por meio da contratação de particulares, observadas as normas para licitações e contratos da administração pública; ou

III - descentralizada, por meio da celebração de convênios, acordos, ajustes ou outros instrumentos congêneres, com entes federativos, entidades privadas sem fins lucrativos, organismos internacionais ou fundações de apoio regidas pela [Lei nº 8.958, de 20 de dezembro de 1994](#).

§ 4º Na execução descentralizada de que trata o inciso III do § 3º, a unidade descentralizada poderá celebrar convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres com entes federativos, entidades privadas sem fins lucrativos, organismos internacionais ou fundações de apoio regidas pela [Lei nº 8.958, de 1994](#), observada a legislação aplicável a cada tipo de ajuste e mediante previsão expressa no TED.

§ 5º A contratação de particulares e a execução descentralizada de que tratam os § 3º e § 4º não descaracterizam a capacidade técnica da unidade descentralizada e não afasta a necessidade de observação dos atos normativos que tratam dos respectivos instrumentos jurídicos de contratação ou de execução descentralizada.

35. A possibilidade de uso das verbas descentralizadas para contratação de particulares ou para convênios com fundações de apoio, por exemplo, é o que diferencia, no que tange a custos e capacidade técnica, a descentralização de crédito e os contratos e convênios ordinários. Para tanto, é necessário compreender a natureza de cada instrumento.

36. A descentralização de crédito configura, em suma, uma delegação de competências (art. 1º do Decreto nº 10.426/20), para todos os efeitos.

37. Sob o ponto de vista dos custos, não há nenhum desembolso em razão do TED, apenas a delegação, de uma unidade para outra, da atribuição de manejo de uma determinada programação orçamentária e respectivo financeiro, bem como para promover a execução de programas, projetos ou atividades previstos no orçamento da unidade descentralizadora.

38. Já sob o ponto de vista da capacidade técnica de execução e de eventual execução direta ou não das atividades, sendo uma simples delegação de competências públicas, o órgão delegado é tão competente para executar diretamente quanto é para licitar ou firmar um convênio ou ainda uma nova descentralização (subdescentralização), já que todas essas competências, quando essenciais para a execução dos programas, são objetos de delegação. Ademais, a unidade descentralizada ainda é órgão ou entidade de natureza jurídica pública, participante do Orçamento-Geral da União, portanto, em regra, não voltada à execução direta de toda uma sorte de atividades.

39. Essa circunstância gera a necessidade de um tratamento diferenciado do Termo de Execução Descentralizada em relação aos contratos e aos convênios e similares. Em relação aos contratos porque nestes há efetivo desembolso a terceiros que foram escolhidos justamente para executar o objeto e pela sua capacidade de assim fazê-lo; e em relação aos convênios porque, ainda que neles a execução não comumente ocorra pelo ente federativo (as vezes por empresa sua), há um desembolso prévio ao gasto - o dinheiro sai da conta única da União antes de ser efetivamente utilizado pelo conveniente.

40. Tudo isso gera a necessidade de entendermos a subdescentralização, a execução indireta e a execução por particulares; junto com a capacidade técnica e a compatibilidade de custos, de forma absolutamente diferenciada do que ocorre em contratos e convênios. Que é o que se passa a fazer.

41. Inicialmente, no que concerne ao nível de detalhamento e pesquisa prévia quanto aos custos envolvidos no TED, citamos o seguinte excerto da NOTA n. 01638/2019/HTM/CGJLC/CONJUR-PDG/PGFN/AGU que trata dessa questão:

6. [...] Embora o TED possa contemplar a previsão de despesas estimadas, o que efetivamente sairá da dotação descentralizada é apenas o valor exato da transação

realizada pela unidade descentralizada, não sendo admissível que se utilize mais do que o que tenha sido dispendido diretamente relacionado com a atividade prevista para ações no plano de trabalho (incluindo estimativa de custos proporcionais com água, luz, telefone, etc), vedando-se sobrepreços a qualquer título (taxa de administração, custo de renome ou o que seja).

7. Entretanto, essa circunstância não inviabiliza que se faça a descentralização com determinadas despesas por estimativa, sendo uma questão resolvida pelo cronograma financeiro do TED. O Termo irá prever os momentos em que haverá a liberação no sistema do orçamentário e do financeiro para responder por um determinado período de tempo. Esse montante a ser liberado para uso, decorrente de estimativas, é apenas o total autorizado e não necessariamente o total a ser gasto. Com o advento de cada despesa (de qualquer natureza), há a utilização dessa dotação orçamentária para os pagamentos na estrita medida dos seus montantes e observados os tetos previstos no Termo de Execução. Se o valor efetivo da despesa for inferior ao estimado, há o desembolso apenas do valor da despesa e a sobra remanescerá na programação orçamentária e financeira. Se o valor da despesa for superior ao estimado, deverá haver o ajuste do orçamento do termo de execução, via aditamento ao TED e ao Plano de Trabalho. Ao final do período previsto para a prestação de contas parcial ou ao final do termo, se houver apenas a prestação de contas final, deverá remanescer na dotação orçamentária a diferença entre o estimado e o executado, valor este que retornará à gestão da unidade descentralizadora.

[...]

9. Assim sendo, a circunstância de não ser possível estimar com exatidão o valor a ser gasto com despesas com eletricidade não inviabiliza a utilização do termo de execução descentralizada para pagamento de despesas dessa natureza, fora da hipótese do art. 12-A, IV, do Decreto nº 6.170/07. Há de se lembrar que ambos os partícipes são entidades ou órgãos públicos federais (da administração direta ou indireta), em ambos os casos há presunção de legalidade e legitimidade dos atos administrativos, de modo que o parâmetro de aceitabilidade das comprovações para fins de prestação de contas não pode ser o mesmo utilizado para convênios e outros instrumentos de repasse a particulares.

10. Em qualquer caso, a saída efetiva do recurso é sempre no valor exato da despesa efetiva proporcional à ação prevista no Plano de Trabalho do TED, ou seja, é inadmissível que a unidade descentralizada estime um valor para a despesa, gaste esse valor integralmente vendo que o montante real utilizado com a despesa é inferior ao estimado e descentralizado. Os poderes da unidade descentralizada para gastar a dotação descentralizada são limitados estritamente à delegação de competência para cumprimento de ações constantes do plano de trabalho, ou seja, se limita ao montante dos gastos a ele relativos (gastos diretos ou de custeio administrativo). A unidade descentralizada não possui competência para efetivamente utilizar valor a maior do que o montante efetivamente gasto com atividades de ações do plano de trabalho.

[...]

12. Entendemos que, como há uma delegação de competência a uma entidade ou outro órgão público federal para realização da despesa, é admissível incluir no orçamento do plano de trabalho uma previsão de despesa que não seja necessariamente exata, isto é, por estimativa, já que a conclusão sobre o valor a ser efetivamente pago é medida que ocorrerá *a posteriori*, quando da liquidação da despesa, a partir da concretização de ações, pela unidade descentralizada, de competência em razão da delegação pela unidade federal descentralizadora.

13. Como invariavelmente haverá um momento em que a economicidade da operação será objeto de análise com rigor pela unidade descentralizada, seguindo o mesmo regime jurídico orçamentário da unidade descentralizadora, nos afigura como ilógico exigir a redundância de a despesa ter de ser estimada rigorosamente pela descentralizada e descentralizadora, **razão pela qual entendemos ser admissível a estimativa inicial no TED por percentuais ou outros meios idôneos, precedidos de justificativa e aprovados pelos partícipes.**

42. Nos convênios regidos pela Portaria Interministerial nº 424/2016, a análise final dos custos ocorre apenas com a versão final do Termo de Referência ou Projeto Básico, o que pode acontecer após a celebração do instrumento em questão se for o caso. Dizer que para a declaração de compatibilidade de custos seria necessária a aferição da adequação dos custos com os preços de mercado (o que denota a necessidade de pesquisas etc.) significaria tornar a celebração do TED similar a do contrato e ainda mais rígida do que a do convênio, não é esse o propósito do TED.

43. As circunstâncias que rodeiam o Termo de Execução Descentralizada exigem uma leitura específica. Sendo unidades descentralizada e descentralizadora órgãos ou entidades submetidas ao regime público federal, a delegação feita pelo TED abrange, como já dito, não só as medidas de caráter material, mas também as de direito financeiro, de empenho, liquidação e pagamento, previstas na Lei nº 4.320/64.

44. Se a unidade descentralizada firmar um contrato ou convênio, ela deverá fazer, em tempo, pesquisa de preços como em qualquer outro contrato feito por qualquer outro órgão ou entidade públicos. Exigir que essa estimativa ocorra duas vezes, como já dito, é uma redundância que vai contra o princípio da eficiência administrativa.

45. A exigência de declaração de compatibilidade de custos, a necessidade de análise da adequação de tais custos e a possibilidade de pedir esclarecimentos a esse respeito se insere não por obrigação própria de proceder a pesquisa prévia de preços, mas sim para evitar incidência de *culpa in vigilando* ou *culpa in eligendo*. É que uma vez feita a delegação de competência para um determinado valor, presume-se que, obedecido o limite máximo de valor para o respectivo item e não havendo desvio ou má-fé pelo órgão descentralizado, o gasto é razoável e está dentro do permitido. Dito de outra forma, a Administração não teria como arguir uma não-economicidade de uma compra que esteja dentro do limite máximo se não puder comprovar a fraude ou má-fé da descentralizada, ressalvada a responsabilização por outros vícios tal como o desvio de recursos. A descentralizada de boa-fé tem a justa expectativa de ter sua compra validada se estiver dentro dos patamares reputados por aceitáveis e se ausente qualquer causa externa a macular a situação.

46. Desse modo, a declaração de compatibilidade de custos firmada pela descentralizada e a análise desse ponto a ser feita pela descentralizadora devem considerar as estimativas sob a ponto de vista da razoabilidade e da idoneidade, mas sem a necessidade da exatidão rígida em relação ao "mercado" que normalmente se pede em contratos ou após análise de termos de referência e projetos básicos em convênios, vendo a situação como o exercício de uma função delegada e não como uma pesquisa prévia a um ajuste ordinário.

47. A autoridade competente deve se assegurar que o valor alocado na rubrica orçamentária, que servirá de "teto" para as despesas feitas pela descentralizada, mostra-se razoável, suficiente para o objeto a ser executado, sendo esse teto a forma preventiva contra eventuais desvios, além do acompanhamento da execução. Para tanto, se valerá da necessária declaração de compatibilidade, bem como da possibilidade de solicitar esclarecimentos quanto a pontos específicos dos custos que repute duvidosos, sem que isso implique, reitere-se, na exigência de apurada pesquisa de preços como se contrato fosse.

48. Já no que tange à capacidade técnica da descentralizada, cabe trazer o seguinte excerto do PARECER SEI Nº 4612/2020/ME desta Coordenação-Geral de Contratações Diretas e Convênios, *in verbis*:

16. Quanto à necessidade de "Declaração de capacidade técnica" da unidade descentralizada para a celebração do TED, é necessário analisar a questão com temperamentos.

17. Prevê o art. 10, §7º do Decreto-Lei 200/67 que:

Art. 10. A execução das atividades da Administração Federal deverá ser amplamente descentralizada.

[...]

§ 7º Para melhor desincumbir-se das tarefas de planejamento, coordenação, supervisão e controle e com o objetivo de impedir o crescimento desmesurado da máquina administrativa, a Administração procurará desobrigar-se da realização material de tarefas executivas, recorrendo, sempre que possível, à execução indireta, mediante contrato, desde que exista, na

área, iniciativa privada suficientemente desenvolvida e capacitada a desempenhar os encargos de execução.

18. Todos os atos de transferência/repasso/pagamento de recursos a entidades privadas para execução de "tarefas executivas" parte da comprovação de capacidade técnica da entidade recebedora em alguma medida. É uma regra geral prevista na Lei nº 8.666/93 que é aplicada em larga escala porque, nos termos do art. 10, §7º acima, o pagamento a particulares se dá para que eles executem a atividade executiva (e só excepcionalmente deleguem esse execução). Entretanto, o Termo de Execução Descentralizada é particular, haja vista que o "recebedor" dos recursos (ou da competência de manejá-los) é também um órgão ou entidade da Administração Pública Federal e também tem o dever, citado acima, de se desvencilhar, tanto quanto possível, de tarefas executivas. Salvo em TEDs específicos, normalmente firmados com institutos de pesquisa com pessoal e material próprios para execução de projetos, o descentralizado, em regra, agirá menos como um executor de ações materiais e mais como um coordenador de terceiros que irão executar tais ações.

19. Nesse sentido, não tem lógica exigir do descentralizado capacidade técnica no objeto contratual se ele, salvo rara exceção, o fará por meio de terceirização, irá contratar um terceiro ou demandar em um contrato já existente para executá-lo materialmente. Quando muito, seria devido que se declare ou demonstre a capacidade técnica para executar as obrigações previstas no TED de instruir processos de contratação de terceiros e/ou supervisionar a sua atuação. Por outro lado, em uma descentralização para fins de ressarcimento, por exemplo, no caso de compartilhamento de espaço público, não há absolutamente nenhuma atividade envolvida e é impossível a comprovação de capacidade técnica, no caso, por ser prova diabólica.

49. Nesse contexto é que se insere o art. 16, §5º do Decreto nº 10.426/2020. Não há descaracterização da capacidade técnica da descentralizada se houver permissão de celebração de convênio ou de contratação de particulares, ao contrário do que ocorre, por exemplo, em contratos de prestação de serviços. Melhor dizendo, a declaração de capacidade técnica para a execução do objeto via descentralização orçamentária irá considerar dentro da concepção do "objeto" se este será feito por subdescentralização, particulares ou mediante convênio.

50. Se, por exemplo, há uma descentralização de crédito para ingresso em uma contratação centralizada fora do âmbito da Central de Compras, o órgão descentralizado terá por incumbência realizar a contratação centralizada em questão e a sua capacidade técnica será, não na execução do contrato em si, mas na elaboração da documentação necessária para a respectiva licitação, bem como no acompanhamento da execução contratual e reconhecimento da correta realização do objeto contratado a ser feito pelo particular.

51. O que se busca evitar, novamente, é a *culpa in eligendo*, ou seja, a possibilidade de se delegar verbas públicas para uma unidade que não detenha capacidade mínima de executar despesas (ainda que mediante contratos ou convênios) de forma adequada. Para que a unidade descentralizadora se resguarde, cabe verificar se a descentralizada dispõe de estrutura mínima para se desincumbir das obrigações a ela cominadas no plano de trabalho (seja pela previsão de execução direta, seja pelos outros meios dispostos no decreto), podendo requerer informações adicionais caso se entenda ser necessário.

52. Considerando esses apontamentos, entende-se que a declaração de capacidade técnica está adequada, em especial em razão da observação contida em seu último parágrafo, nada havendo a opor aos seus termos. Já quanto à declaração de compatibilidade de custos, recomenda-se a seguinte redação:

EU, (nome da Autoridade da Unidade Descentralizada), CPF nº (número do CPF), ocupante do cargo de (nomenclatura do cargo da autoridade signatária da declaração) DECLARO, para fins de comprovação junto ao (nome da Unidade Descentralizadora), nos termos do inciso IV do art. 11 do Decreto nº 10.426, de 16 de julho de 2020, sob as penalidades da lei, que os valores dos itens apresentados no Plano de Trabalho para o Termo de Execução Descentralizada - TED nº ____/20____, apresentado pelo(a) (nome da Unidade Descentralizada), estão aderentes à realidade de execução do objeto proposto.

DECLARO, outrossim, que quaisquer desembolsos no âmbito da Unidade Descentralizada para execução do TED, mediante contratação de particulares ou celebração de convênios,

acordos, ajustes ou outros instrumentos congêneres deverão ser obrigatoriamente precedidos dos procedimentos necessários para apuração da compatibilidade dos preços com os praticados no mercado.

IV - AVALIAÇÃO, ACOMPANHAMENTO DA EXECUÇÃO E RELATÓRIO DE CUMPRIMENTO DO OBJETO

53. O Decreto nº 10.426/2020 traz as seguintes disposições sobre o acompanhamento da execução da descentralização de crédito e a avaliação do cumprimento parcial ou final do objeto:

Art. 17. No prazo de vinte dias, contado da data da celebração do TED, as unidades descentralizadora e descentralizada designarão os agentes públicos federais que atuarão como fiscais titulares e suplentes do TED e exercerão a função de monitoramento e de avaliação da execução do objeto pactuado.

Parágrafo único. O ato de designação dos gestores titulares e suplentes do TED será publicado no sítio eletrônico oficial das unidades descentralizadora e descentralizada.

Art. 18. No exercício das atividades de monitoramento e de avaliação da execução física, a unidade descentralizadora poderá:

I - solicitar relatórios parciais de execução, a qualquer tempo;

II - utilizar o apoio técnico das suas unidades finalísticas; e

III - firmar parcerias com outros órgãos ou entidades da administração pública ou com entidades privadas sem fins lucrativos.

Art. 19. Na hipótese de verificação de indícios de irregularidades durante a execução do TED, a unidade descentralizadora suspenderá as descentralizações e estabelecerá o prazo de trinta dias, contado da data da suspensão, para que a unidade descentralizada apresente justificativas.

§ 1º O prazo previsto no **caput** poderá ser prorrogado uma vez, por igual período.

§ 2º Após o encerramento do prazo previsto no **caput**, a unidade descentralizadora manifestará o aceite ou rejeição das justificativas apresentadas pela unidade descentralizada, com a fundamentação de sua avaliação e decisão sobre:

I - a possibilidade de retomada da execução do objeto; ou

II - a rescisão do TED.

[...]

Art. 23. A avaliação dos resultados do TED será feita por meio da análise do relatório de cumprimento do objeto.

§ 1º Consideradas as especificidades do objeto pactuado e, quando necessário, a unidade descentralizadora poderá:

I - realizar vistoria **in loco**; e

II - solicitar documentos complementares referentes à execução do objeto pactuado.

§ 2º O relatório de cumprimento do objeto será apresentado pela unidade descentralizada no prazo de cento e vinte dias, contado da data do encerramento da vigência ou da conclusão da execução do objeto, o que ocorrer primeiro.

§ 3º Na hipótese de não haver apresentação do relatório de cumprimento do objeto no prazo estabelecido, a unidade descentralizadora estabelecerá o prazo de trinta dias para a apresentação do relatório.

§ 4º Na hipótese descumprimento do prazo nos termos do disposto no § 3º, a unidade descentralizadora solicitará à unidade descentralizada a instauração imediata de tomada de contas especial para apurar os responsáveis e eventuais danos ao erário.

Art. 24. A análise do relatório de cumprimento do objeto pela unidade descentralizadora abrangerá a verificação quanto aos resultados atingidos e o cumprimento do objeto pactuado.

§ 1º A análise de que trata o **caput** ocorrerá no prazo de cento e oitenta dias, contado da data do recebimento do relatório de cumprimento do objeto.

§ 2º Nas hipóteses em que o relatório de cumprimento do objeto não seja aprovado ou caso seja identificado desvio de recursos, a unidade descentralizadora solicitará que a unidade descentralizada instaure, imediatamente, a tomada de contas especial para apurar os responsáveis e eventuais danos ao erário.

54. Preliminarmente, tem-se a necessidade de se incluírem as disposições dos arts. 23 e 24, em alguma medida, na minuta de TED, haja vista terem caráter negocial. Tais disposições não necessariamente precisariam replicar o texto do Decreto, haja vista que tanto a Unidade Descentralizadora quanto a Descentralizada, por serem órgãos ou entidades públicas inseridas no Orçamento-Geral da União - OGU, em regra, irão se submeter ao decreto independentemente de ajuste. Entretanto, é no instrumento do Termo de Execução Descentralizada que aspectos operacionais não tratados no Decreto e relevantes para o ajuste poderão vir a ser regulados, se assim entenderem oportuno os partícipes.

55. Já o segundo ponto a merecer tratamento neste item do parecer diz respeito à apresentação do relatório de cumprimento do objeto, sua natureza e os termos da minuta que nos fora apresentada, haja vista que, de acordo com o próprio texto do Decreto nº 10.426/2020 e as instruções dadas nos webnários promovidos pela Secretaria de Gestão, a avaliação que ocorre no Termo de Execução Descentralizada é centrada nos resultados e não nos meios, o que demanda adequada compreensão, inclusive considerando o que fora dito anteriormente sobre a compatibilidade de custos e a delegação de competência para uso de programação orçamentária.

56. Iniciando a análise tem-se que, sendo uma avaliação voltada para os resultados, estes serão centrais no relatório em questão. Mais especificamente, interessará o cumprimento das metas estabelecidas mediante as atividades e os produtos previstos no termo. E a partir de cada meta, atividade e produto, será feita a análise de custos, comparando-se com o estabelecido como máximo no Plano de Trabalho, sem prejuízo da solicitação de informações e documentação adicional pela unidade descentralizadora, caso os valores se mostrem destoantes em relação ao que seria presumivelmente aceitável como legítimo.

57. É importante tratar individualizadamente de cada meta/produto/atividade pois a apresentação de relatórios parciais é opcional e depende de pedido nesse sentido da unidade descentralizadora, ou de previsão no instrumento do TED. Se o Plano de Trabalho aborda mais de uma meta, o relatório final deve abordá-las uma a uma, indicando os custos incorridos com a sua obtenção e o produto da execução, culminando com o resultado final de todas as metas alcançadas, atividades feitas e produtos construídos, tudo isso de modo a ficarem claros eventuais casos de execuções parciais.

58. Uma vez recebido o relatório, deve a Administração aferir se os resultados relatados são adequados em relação aos pactuados, podendo, se for o caso, se utilizar de solicitação de documentos adicionais ou de vistorias *in loco*. Deve-se enfatizar que a possibilidade de vistoria não gera uma obrigação de assim fazê-lo: o Termo de Execução Descentralizada pode ser utilizado para a execução de toda uma sorte de atividades administrativas, de complexidade variada, e em alguns casos a vistoria será relevante e em outros desnecessária ou até inviável. O que o Decreto fez foi apenas abrir a possibilidade, dar o instrumento para que a unidade descentralizadora utilize-se da melhor forma de fiscalização para o objeto em questão.

59. A Administração deve também verificar a conformidade dos custos efetivamente ocorridos, ou seja, deve-se aferir se o que foi gasto respeitou os limites máximos previstos no TED e se não houver desvio de recursos (desvio de finalidade) ou atuação com má-fé, já que ambos gerariam irregularidades passíveis de potencial responsabilização e ressarcimento. Eventuais indícios de ocorrência de quaisquer dessas irregularidades poderá motivar a tomada das providências do art. 23, §1º para melhor esclarecimento dos fatos. Por outro lado, ausente razão para suspeitas quanto aos custos e não sendo ultrapassados os limites máximos previstos no TED, são presumivelmente legítimos os atos feitos pelo órgão ou entidade descentralizado, podendo a avaliação focar nos resultados.

60. Prosseguindo nesse ponto, vale a menção às repercussões de eventual falha detectada, seja pela não execução ou execução parcial do termo, seja pela verificação de desvio de recursos ou outras circunstâncias similares já que, como o Decreto não chega a tratar dessa questão com detalhes, a previsão de tais repercussões deve se dar no próprio Termo de Execução Descentralizado, caso se entenda oportuno.

61. Enquanto houver apenas a descentralização (ou subdescentralização) de orçamento ou até do financeiro, não há desembolsos, nem potencial para despesas ou danos propriamente ditos. Mas, uma vez

feitos pagamentos, quando o dinheiro sai do Orçamento-Geral da União - OGU (para pagamento de contratos, transferência em convênios ou remuneração de pessoal de qualquer natureza) poderá haver o dano, responsabilidade e começariam a incorrer obrigação de pagamento de juros e correção monetária, bem como de devolução de recursos.

62. Disso se extrai o primeiro ponto: eventuais ressarcimentos, juros ou correção monetárias só são exigíveis pelo ordenamento jurídico na operação em que os recursos saiam do Orçamento-Geral da União para terceiros.

63. Desse modo, especificamente quanto à responsabilização, entende-se que o retorno ao *status quo ante* ocorre com a tomada das devidas providências para recomposição do orçamento público, seja pela cobrança do dinheiro, seja do serviço não prestado. Para tanto deve a unidade descentralizada (ou subdescentralizada) tomar as providências necessárias para tanto, inclusive instaurar Tomada de Contas Especial. Se tais medidas não forem tomadas, cabe à unidade descentralizadora instar a descentralizada a assim fazê-lo ou, caso não obtenha êxito, instaurar, ela própria, tomada de contas especial.

64. Nesse ponto cabe um aparte: não se deve confundir "ressarcimento aos cofres públicos" com "descentralização de retorno" da descentralizadora para a descentralizada. A tomada de contas especial ou qualquer outra providência para recomposição do OGU visa a trazer um acréscimo para suprir um desfalque havido, enquanto que a mera movimentação orçamentária com nova descentralização é um jogo de "soma zero", não acresce ao erário e, desse modo, é absolutamente irrelevante. Quando, em um exercício funcional, se gera desfalque ao erário, deve-se recompor o erário: não há "recomposição" de limites orçamentários como medida indispensável para o retorno ao *status quo ante*. Novamente: incumbem a descentralizadora e descentralizada envidar os esforços necessários para que o erário público seja recomposto, independentemente da alocação do dinheiro reobtido, em atendimento ao princípio do orçamento único.

65. Feito esse aparte, cabe salientar que a oferta da unidade descentralizada de prestação alternativa de um objeto como uma "contrapartida" à inexecução total ou parcial do objeto original, algo visto com certa frequência, pode ser feito se previsto no Termo de Execução Descentralizada (ou se este for alterado neste sentido), desde que compatível com o objeto original e atendido o art. 3º do Decreto nº 10.426/2020. Entretanto, a "solução" da pendência, o retorno ao *status quo ante* ocorrerá apenas com a tomada das medidas necessárias para a recomposição do erário público. Qualquer outra medida de caráter negocial, seja ela a "retribuição" da descentralização, seja a mudança dos produtos a serem entregues, deverá acrescer à busca do devido ressarcimento ao prejuízo ao OGU.

66. Registre-se, por fim, que se houver a execução em valor superior ao previamente acordado para a rubrica específica, ter-se-ia um ato com vício de competência, pois a delegação feita pelo Termo de Execução Descentralizada é limitada ao valor contido no instrumento. Nessa situação poderia a Unidade Descentralizadora, detentora da competência para realizar tal ato, aditar o TED se, previamente informada dessa necessidade, concordar; ou se informada em momento posterior, convalidá-lo e complementar os recursos, caso entenda que o custo adicional é justificável, ou, caso contrário, rejeitar, parcialmente, o relatório de cumprimento do objeto. Esse caso, entretanto, se aplica apenas se o valor ultrapassar uma rubrica contratual específica, já que o próprio SIAFI limita (ou deve limitar) o uso da dotação descentralizada ao valor total descentralizado, não sendo admissível usos a maior.

67. Com base em tudo que fora dito sobre avaliação de resultados do Termo de Execução Descentralizada, recomenda-se a seguinte redação para cláusula específica sobre esse assunto:

DA AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS

A Unidade Descentralizada apresentará relatório de cumprimento do objeto conforme previsto no art. 23 do decreto nº 10.426, de 2020, cuja análise ocorrerá pela Unidade Descentralizadora nos termos do art. 24 do mesmo normativo.

Rejeitado total ou parcialmente o relatório de cumprimento do objeto pela Unidade Descentralizadora, deverá a unidade descentralizada instaurar tomada de contas especial para apurar eventuais danos ao erário e respectivos responsáveis para fins de recomposição do erário público.

OBS: Os partícipes do TED podem prever que, além da obrigatória tomada de providências para recomposição ao erário, que eventual rejeição do relatório de cumprimento do objeto poderá (ou deverá) gerar ajustes no Plano de Trabalho, inclusive para fins de previsão de prestação alternativa, se houver interesse e viabilidade para tanto, desde que enquadrados nas hipóteses do art. 3º do Decreto nº 10.426/2020.

68. Quanto ao Relatório de Cumprimento do Objeto, recomenda-se a inclusão de campo para o relato do resultado final da avença, bem como que se divida a análise em cada meta pactuada, da seguinte forma (exemplo):

V - MODELO DE RELATÓRIO DE CUMPRIMENTO DO OBJETO

1. FINALIDADE:	
Encaminhar o Relatório de Cumprimento do Objeto previsto no Termo de Execução Descentralizada nº (identificação do número e ano do instrumento), celebrado entre o (identificação da Unidade Descentralizadora) e o (identificação da Unidade Descentralizada), para execução do objeto (descrição do objeto pactuado).	
2. ASPECTOS ORÇAMENTÁRIOS E FINANCEIROS	
Créditos Orçamentários Recebidos:	
Documentos de lançamento no SIAFI de execução dos créditos: 20XXNE0000XX, 20YYNE0000YY	
Créditos Orçamentários Devolvidos:	
Recursos Financeiros Recebidos:	
Documentos de lançamento no SIAFI de execução dos recursos: 20XXOB0000XX, 20YYOB0000YY	
Recursos Financeiros Devolvidos:	
3. ASPECTOS RELACIONADOS À FORMA DE EXECUÇÃO	
Execução direta, por meio da utilização da força de trabalho da Unidade Descentralizada	Valor:
Execução por meio da contratação de particulares, observadas as normas para licitações e contratos da administração pública	Valor:

Execução descentralizada, por meio da celebração de convênios, acordos, ajustes ou outros instrumentos congêneres	Instrumento:	Valor:
	Instrumento:	Valor:

4. ASPECTOS RELACIONADOS À EXECUÇÃO DAS METAS DO OBJETO PACTUADO

4.1. Meta 1

4.1.1. Valor gasto com as atividades da meta 1:

4.1.2. Relatório da execução das atividades e produtos previstos para a meta 1:

4.2. Meta 2

4.2.1. Valor gasto com as atividades da meta 2:

4.2.2. Relatório da execução das atividades e produtos previstos para a meta 2:

[...]

OBS: deve a unidade descentralizada tratar de eventuais subdescentralizações, execuções por uso de contratos ou execuções indiretas utilizadas em cada uma das metas acima

5. INFORMAÇÕES COMPLEMENTARES

6. RESULTADO FINAL DA EXECUÇÃO DO TERMO DE EXECUÇÃO DESCENTRALIZADA

Local e data

Nome e assinatura do Responsável pela Unidade Descentralizada

V - MINUTAS DE TERMO DE EXECUÇÃO DESCENTRALIZADA E PLANO DE TRABALHO

69. Os pontos acima deste parecer já trataram das questões relativas ao Termo de Execução Descentralizada que demandavam análise mais aprofundada. Feito isso, cabe tratar especificamente das minutas, de forma tópica, sugerindo modificações conforme o caso:

Termo de Execução Descentralizada

- a) Nos itens 1 e 2, para unidades descentralizadora e descentralizada, recomenda-se inserir campo para identificação do ato que dá poderes para a autoridade celebrar o Termo de Execução Descentralizada;
- b) Quanto ao item 3, nada a opor aos seus termos. Retome-se, apenas, a necessidade de compatibilidade do objeto do TED com as competências do órgão, a classificação funcional-programática da dotação descentralizada, as vedações do art. 13 da Lei nº 9.784/99 e o art. 3º do Decreto nº 10.426/2020, conforme itens 11 a 15 deste parecer;
- c) Quanto ao item 4, recomenda-se incluir a competência do inciso IX do art. 6º no subitem 4.1, com a seguinte redação "instaurar tomada de contas especial, quando cabível e a unidade descentralizada não o tenha feito no prazo para tanto". Recomenda-se, também, incluir a competência do art. 19, a partir da seguinte redação: "suspender as descentralizações, na hipótese de verificação de indícios de irregularidades durante a execução do TED, com a tomada das providências previstas no art. 19 do Decreto nº 10.426/2020";
- d) Ainda quanto ao item 4, recomenda-se incluir a competência do §3º do art. 7º no subitem 4.2, com a seguinte redação "disponibilizar, mediante solicitação, documentos comprobatórios da aplicação regular dos recursos aos órgãos de controle e à unidade descentralizadora";
- e) No item 5, nada a opor;
- f) No item 6, nada a opor;
- g) No item 7, nada a opor;
- h) No item 8, nada a opor;
- i) Recomenda-se incluir, antes do item 9, cláusula sobre alterações, com a seguinte redação:

DAS ALTERAÇÕES

Ficam os partícipes facultados a alterar o presente Termo de Execução Descentralizada ou o respectivo Plano de Trabalho, mediante termo aditivo, vedada a alteração do objeto aprovado

As alterações no Plano de Trabalho que não impliquem alterações do valor global e da vigência do TED poderão ser realizados por meio de apostila ao termo original, sem necessidade de celebração de termo aditivo, desde que sejam previamente aprovados pelas unidades descentralizadora e descentralizada, sempre vedada a alteração do objeto aprovado.

- j) Nada a opor aos itens 9, 10, 11 e 12.

PLANO DE TRABALHO

- k) Nada a opor aos itens 1 e 2;
- l) Nos itens 3 e 4, repisem-se os alertas da alínea "b" acima;
- m) Nada a opor ao item 5;
- n) Nada a opor aos itens 6 e 7, com as observações da seção III deste parecer;
- o) Nada a opor aos itens 8 a 10, com as observações da seção III deste parecer;
- p) Nada a opor aos itens 11 e 12.

70. Ressalte-se que, uma vez firmado o Termo de Execução Descentralizada, deve haver a sua publicação nos termos do art. 14, *caput* e parágrafo único do Decreto nº 10.426/2020, bem como a designação de fiscais para monitoramento e avaliação da execução do objeto pactuado, conforme art. 17 do mesmo Decreto.

71. Registre-se, também, a necessidade de atendimento das obrigações contábeis dos arts. 4º, §3º e 27 do Decreto nº 10.426/2020.

V - CONCLUSÃO

72. Desse modo, sem a pretensão de se imiscuir em questões de conveniência e oportunidade, conclui-se da seguinte forma:

72.1. No que tange à solicitação de análise das minutas feitas pela Secretaria de Gestão, recomenda-se o uso das minutas em anexo a este parecer, às quais já incorporam todas as sugestões apresentadas acima, pelas razões trazidas no corpo deste documento;

72.2. Quanto ao uso deste parecer para os fins de dispensa de análise jurídica, nos termos da Orientação Normativa nº 55/2014, tal dispensa é condicionada a:

72.2.1. o uso do *check-list* para instrução processual mínima anexa a este parecer;

72.2.2. o uso das minutas de Termo de Execução Descentralizada e Plano de Trabalho anexas a este parecer;

72.2.3. o uso dos modelos de Declaração de Compatibilidade de Custos, Capacidade Técnica e Relatório de Cumprimento de Objeto anexos a este parecer;

72.2.4. eventuais alterações nos modelos sejam enquadráveis nas situações já trazidas e referendadas no corpo deste parecer, notas de atualização respectivas ou atos análogos proferidos pelos órgãos de assessoramento jurídico respectivos, se for o caso.

72.3. Registre-se que nada impede que haja a solicitação de manifestação jurídica pelo órgão demandante, ainda que em situação que dispensaria a análise jurídica.

72.4. Saliente-se, por fim, que a presente análise não abarca o chamamento público do art. 5º do Decreto nº 10.426/2020, de modo que, sendo este utilizado, deve haver análise jurídica prévia de qualquer forma.

73. Recomenda-se à Secretaria de Gestão que avalie a conveniência e oportunidade de submeter as minutas em análise à Câmara Nacional de Convênios e Instrumentos Congêneres da Consultoria-Geral da União, para, se for o caso, validação e disseminação no sítio eletrônico da Advocacia-Geral da União.

74. Opina-se pelo retorno dos autos à Secretaria de Gestão para ciência e providências, sem necessidade de retorno. Sugere-se, também, pela remessa à Divisão de Projetos Estratégicos desta Adjuntoria para eventuais providências em razão da edição do presente parecer referencial.

À consideração superior do Sr. Coordenador-Geral de Contratações Diretas e Convênios

HUGO TEIXEIRA MONTEZUMA SALES

Advogado da União

De acordo. À análise superior do Sr. Procurador-Geral Adjunto de Consultoria de Contratos e Disciplina.

JOSÉ ANTONIO RODRIGUES SANTIAGO

Coordenador-Geral de Contratações Diretas e Convênios

Aprovo. Remetam-se os autos à Secretaria de Gestão deste Ministério e à Divisão de Projetos Estratégicos desta Adjuntoria conforme sugerido.

HÉLIO SARAIVA FRANCA

Procurador-Geral Adjunto de Consultoria de Contratos e Disciplina Substituto



Documento assinado eletronicamente por **Hélio Saraiva Franca, Procurador(a)-Geral Adjunto(a) Substituto(a)**, em 25/08/2020, às 14:44, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **José Antonio Rodrigues Santiago, Advogado(a) da União**, em 25/08/2020, às 14:45, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Hugo Teixeira Montezuma Sales, Advogado(a) da União**, em 25/08/2020, às 15:42, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site http://sei.fazenda.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **9813851** e o código CRC **498337AA**.