



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DA SAÚDE
COORDENAÇÃO-GERAL DE ANÁLISE JURÍDICA DE LICITAÇÕES, CONTRATOS E INSTRUMENTOS CONGÊNERES

PARECER REFERENCIAL n. 00001/2024/CONJUR-MS/CGU/AGU

NUP: 25000.004894/2024-13

INTERESSADOS: Diretoria-Executiva do Fundo Nacional de Saúde (FNS/SE/MS)

ASSUNTOS: Manifestação jurídica referencial para celebração de Termos de Execução Descentralizada

VALOR: Inestimável

DIREITO ADMINISTRATIVO E FINANCEIRO. CONVÊNIOS E PARCERIAS. PARECER REFERENCIAL PARA A CELEBRAÇÃO DE TERMO DE EXECUÇÃO DESCENTRALIZADA PELO MINISTÉRIO DA SAÚDE COM OUTROS ÓRGÃOS E ENTIDADES FEDERAIS PARA DESCENTRALIZAÇÃO DE CRÉDITOS COM VISTA À EXECUÇÃO DE PROGRAMAS, DE PROJETOS E DE ATIVIDADES.

I. Fundamento jurídico: Decreto n. 10.426, de 16 de julho de 2020.

II. Prazo de validade: dois anos, permitida a renovação.

III. Parecer condicionado, com recomendações e ressalvas.

1. RELATÓRIO

Senhor Coordenador-Geral,

1. Submete-se a esta Consultoria Jurídica, para análise e parecer, com fulcro no artigo 11, incisos I e V, da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993, por solicitação da Secretaria Executiva do Ministério da Saúde, nos autos nº 25000.004894/2024-13, minuta padrão de termo de execução descentralizada a ser celebrado pelo Ministério da Saúde com outros órgãos e entidades federais para descentralização de créditos com vista à execução de programas, de projetos e de atividades.

2. O presente expediente encontra-se instruído com os seguintes documentos:

- o Ofício nº 50/2024/COAN/FNS/SE/MS (0038384152);
- o Minuta de termo de execução descentralizada (0038384178);
- o Nota Técnica nº 4/2024-COAN/FNS/SE/MS (0038384786); e
- o Despacho SE/GAB/SE/MS (0038423183).

3. É o relatório.

2. PRELIMINAR: A MANIFESTAÇÃO JURÍDICA REFERENCIAL

2.1 Da figura da manifestação jurídica referencial

4. O rito ordinário para a celebração de contratos envolve a análise prévia desta consultoria de todas as minutas e procedimentos necessários a esse fim, em atendimento ao que dispõe o artigo 53 da Lei nº 14.133, de 2021, com vistas a conferir higidez jurídica ao processo.

5. No entanto, o elevado número de consultas repetitivas versando sobre assuntos semelhantes pode ter como o efeito reflexo indesejado tumultuar a atuação do órgão de assessoramento jurídico da Administração, embarçando o desempenho de sua atribuição institucional.

6. Em razão de situações como a narrada, a Advocacia-Geral da União (AGU) publicou, no dia 23 de maio de 2014, a Orientação Normativa nº 55, possibilitando a figurada Manifestação Jurídica Referencial:

Orientação Normativa nº 55, de 2014

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.

Referência: Parecer nº 004/ASMG/CGU/AGU/2014

7. Da leitura da Orientação Normativa em apreço, depreende-se a expressa autorização, no âmbito da AGU, para elaboração de manifestação jurídica referencial, definida como sendo aquela que analisa *todas* as questões jurídicas que envolvam matérias idênticas e recorrentes.

8. Dessa forma, com a manifestação jurídica referencial, os processos administrativos que veicularem consultas

idênticas à enfrentada na manifestação referencial estarão dispensados de análise individualizada pelo órgão jurídico, bastando, para tanto, que as instâncias técnicas da Administração atestem, expressamente, que o caso concreto se amolda aos termos da manifestação referencial adotada pela Advocacia-Geral da União.

9. Trata-se, portanto, de ato enunciativo perfeitamente afinado com o *princípio da eficiência* (artigo 37, *caput*, da Constituição), que, seguramente, viabilizará o adequado enfrentamento de questões que, embora dotadas de baixa densidade jurídica, terminavam por tumultuar a agenda desta Consultoria Jurídica, dificultando a dedicação de tempo às verdadeiras questões jurídicas. É prática recomendada pela Advocacia-Geral da União (**Enunciado BPC nº 34**) e aprovada pelo Tribunal de Contas da União (**Acórdão 2674/2014 - Plenário TCU**).

10. Dado seu alinhamento às melhores práticas administrativas, foi editada a Portaria Normativa CGU/AGU nº 05, de 31 de março de 2022, com o objetivo de melhor disciplinar a utilização da Manifestação Jurídica Referencial estabelecida na Orientação Normativa AGU nº 55, de 23 de maio de 2014.

11. Do acima exposto, pode-se concluir que:

- (a) manifestação jurídica referencial uniformiza a atuação do órgão jurídico relativamente às consultas repetitivas;
- (b) a adoção de manifestação jurídica referencial torna desnecessária a análise individualizada de processos que versem sobre matéria que já tenha sido objeto de análise em abstrato, sendo certo que as orientações jurídicas veiculadas através do parecer referencial aplicar-se-ão a todo e qualquer processo com idêntica matéria;
- (c) a elaboração de manifestação jurídica referencial depende da confluência de dois requisitos objetivos, a saber: *i*) a ocorrência de embaraço à atividade consultiva em razão da tramitação de elevado número de processos administrativos versando sobre matéria repetitiva e *ii*) a singeleza da atividade desempenhada pelo órgão jurídico, que se restringe a verificar o atendimento das exigências legais a partir da simples conferência de documentos; e
- (d) a dispensa do envio de processos ao órgão jurídico para exame individualizado fica condicionada ao pronunciamento expresso, pela área técnica interessada, no sentido de que o caso concreto se amolda aos termos da manifestação jurídica referencial já elaborada sobre a questão.

12. É o que se passará, agora, a fazer.

2.2 Do cabimento da Manifestação Jurídica Referencial no caso

13. Como já mencionado, a elaboração de *manifestação jurídica referencial* depende da comprovação, sob pena de invalidade, de dois requisitos: **i**) do *volume de processos em matérias idênticas e recorrentes*, que, de acordo com a ON nº 55, deve impactar, justificadamente, a atuação do órgão consultivo ou a celeridade dos serviços administrativos; e, **ii**) da *singeleza da atuação da assessoria jurídica* nos casos analisados, que deve-se restringir à verificação do atendimento das exigências legais, a partir da simples conferência de documentos.

14. Semelhantes condicionantes estão previstas no artigo 3º, §2º, da Portaria Normativa AGU/CGU nº 05, de 2022:

PN AGU/CGU nº 05, de 2022

Art. 3º. (...)

§2º. A emissão de uma MJR depende do preenchimento dos seguintes requisitos:

I - comprovação de elevado volume de processos sobre a matéria; e

II - demonstração de que a análise individualizada dos processos impacta de forma negativa na celeridade das atividades desenvolvidas pelo órgão consultivo ou pelo órgão assessorado.

15. Em relação ao *primeiro requisito*, a experiência indica que, anualmente, a Consultoria Jurídica do Ministério da Saúde é instada a se manifestar em *inúmeros* Termos de Execução Descentralizada.

16. Com a obrigatoriedade de se analisar todos os processos administrativos, o volume de processos administrativos relativos às descentralizações de recursos geraria impacto negativo na atuação da Coordenação-Geral de Análise Jurídica de Licitações, Contratos e Instrumentos Congêneres (CGLICI), responsável pela consultoria e assessoramento jurídico do Ministério da Saúde no que diz respeito às licitações, contratos administrativos e outros instrumentos congêneres.

17. Essa constatação é fruto da experiência desta Consultoria Jurídica na análise de expedientes desta natureza e já havia motivado a confecção do Parecer Referencial n. 00032/2020/CONJUR-MS/CGU/AGU (NUP: 25000.003673/2020-02), cujo prazo de validade *expirou* em 30 de dezembro de 2023 (conforme Nota Jurídica n. 00153/2023/CONJUR-MS/CGU/AGU, NUP: 25000.067532/2023-52), recomendando a edição de *nova* manifestação jurídica referencial sobre o tema.

18. Quanto ao *segundo requisito*, tem-se que o exame jurídico da CGLICI será limitado à *mera conferência de documentos*, não havendo que se falar de peculiaridades que determinem a análise jurídica individualizada dos referidos processos.

19. Ademais, sabe-se que não só a Câmara Nacional de Convênios Instrumentos Congêneres da Advocacia-Geral da União (CNCIC/AGU), como também a Secretaria de Gestão e Inovação do Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos (SEGES/MGI) possuem *modelos específicos* para esse tipo de acordo e que os documentos disponibilizados podem nortear a elaboração destas parcerias, além da existência de *lista de verificação*, tornando possível a emissão da presente manifestação referencial.

20. Este parecer, portanto, constituirá em orientação jurídica completa e necessária à formalização de termos de execução descentralizada pelo Ministério da Saúde.

21. A partir da aprovação da presente manifestação, os órgãos assessorados por esta Consultoria devem verificar o atendimento das recomendações nela contidas, ou a necessidade de justificar o não atendimento de alguma delas, dispensando-se o envio do processo para análise desta Consultoria, conforme estabelecido na Orientação Normativa nº 55, de 2014, da Advocacia-Geral da União (ON/AGU).

22. Dessa forma, **deverá a área técnica atestar formalmente a adequação do caso aos termos desta manifestação, fazendo constar o número deste parecer e do processo no qual foi proferido, conforme modelo constante no Anexo I.**

23. Ressalta-se que na presença de qualquer situação diferenciada, em que haja *peculiaridades não tratadas* nesta manifestação referencial, deve a área técnica responsável submeter o referido processo a esta Consultoria Jurídica para análise frente a sua singularidade. Do mesmo modo, se houver alguma *dúvida específica* a ser resolvida. Em ambos os casos, solicita-se indicar o(s) ponto(s) que demandaria(m) a análise individualizada. É dizer, eventual *dúvida jurídica* que acometa o gestor, antes da formalização das parcerias, que *ultrapasse os limites* deste parecer referencial, deverá ser objeto de encaminhamento a esta Consultoria Jurídica, com sua devida delimitação.

24. Feitas tais considerações, passa-se à efetiva análise jurídico-formal do procedimento e da minuta.

3. ANÁLISE JURÍDICA

3.1 Observações iniciais

25. Cumpre salientar que a presente manifestação toma por base, exclusivamente, os elementos que constam, até a presente data, nos autos do processo administrativo em epígrafe. Destarte, à luz do artigo 131 da Constituição Federal e do artigo 11 da Lei Complementar nº 73, de 1993, incumbe a este órgão de execução da Advocacia-Geral da União (AGU) prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar à conveniência e à oportunidade dos atos praticados no âmbito deste Ministério, nem analisar os aspectos de natureza eminentemente técnica ou administrativa, conforme procedimento recomendado pela Consultoria-Geral da União, mediante o Enunciado BPC nº 07 do Manual de Boas Práticas Consultivas.

Enunciado BPC nº 07

A manifestação consultiva que adentrar questão jurídica com potencial de significativo reflexo em aspecto técnico deve conter justificativa da necessidade de fazê-lo, evitando-se posicionamentos conclusivos sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade, podendo-se, porém, sobre estes emitir opinião ou formular recomendações, desde que enfatizando o caráter discricionário de seu acatamento.

26. A função de um órgão de consultoria é apontar possíveis riscos do ponto de vista jurídico e recomendar providências, para salvaguardar a autoridade assessorada, a quem compete avaliar a real dimensão do risco e a necessidade de se adotar ou não a precaução recomendada. Importante salientar que, como o exame dos autos processuais restringe-se aos seus aspectos jurídicos, excluídos, portanto, aqueles de natureza técnica, parte-se da premissa de que, em relação a estes, a autoridade competente municiou-se dos conhecimentos específicos imprescindíveis para a sua adequação às necessidades da Administração, observando os requisitos legalmente impostos.

27. Considera-se, ainda, importante salientar que determinadas observações são feitas sem caráter vinculativo, mas em prol da segurança da própria autoridade assessorada a quem incumbe, dentro da margem de discricionariedade que lhe é conferida pela lei, avaliar e acatar, ou não, tais ponderações. Não obstante, as questões relacionadas à legalidade serão apontadas para fins de sua correção.

3.2 Do termo de execução descentralizada

28. A descentralização de créditos é um dos instrumentos de realização do orçamento-programa e concretização do modelo gerencial de administração pública, pois o que se busca são os resultados inerentes ao programa que o ente público se comprometeu a atingir.

29. É comum se constatar que o órgão ou entidade para o qual se encontra alocada determinada dotação orçamentária não tem como executar sozinho aquela ação de governo considerando a abrangência da mesma ou, se vier a executá-la, o fará com menos eficiência que juntamente com outro, posto que desprovido da estrutura e recursos humanos ou tecnológicos necessários à melhor execução.

30. Assim, algumas execuções de ações programadas, aparentemente, seriam mais eficazes se descentralizadas a outros órgãos ou entidades, ficando ao ente detentor originário do crédito a tarefa de gerenciar os resultados. A descentralização de crédito transfere a execução da despesa pública, de modo que as relações jurídicas advindas dessa execução passam a ser da unidade ou entidade descentralizada.

31. Para regulamentar esse processo, foi editado o Decreto nº 10.426, de 2020, que dispõe sobre a descentralização de créditos entre órgãos e entidades da administração pública federal integrantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, por meio da celebração de termo de execução descentralizada.

32. Conforme o artigo 2º, inciso I, do regulamento, o *termo de execução descentralizada* consiste no 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.

33. De fato, nos termos da legislação em vigor, é por meio do termo de execução descentralizada que são definidos os direitos, as responsabilidades e as obrigações de cada uma das partes envolvidas nos pactos que preveem repasse de recursos pela

Administração Pública Federal, para a consecução de acordos que viabilizem a efetividade de políticas estruturantes na esfera federal.

3.3 Da seleção pública e das entidades envolvidas

34. Considerando a vedação contida no artigo 5º, inciso III, do Decreto nº 11.531, de 16 de maio de 2023, que proíbe expressamente a transferência de recursos entre órgãos e entidades da Administração Pública Federal por meio de convênio ou contrato de repasse, a *descentralização de créditos entre órgãos da Administração Pública federal* deve ser realizada por meio do *termo de execução descentralizada*.

35. A caracterização dos órgãos ou entidades *descentralizadoras e descentralizadas como integrantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União* é exigência expressa dos artigos 1º e 2º, inciso II, do Decreto nº 10.426, de 2020, **devendo essa circunstância ser observada pela área técnica**, sob pena de *inadequação* do termo de execução descentralizada para operacionalização da transferência de recursos.

36. Ademais, não obstante tratem os termos de execução descentralizada de instrumentos de repasse entre entidades públicas, os princípios republicano e da eficiência não exoneram o ente concedente da obrigação de zelar pela impessoalidade e pela observância de uma gestão de resultados na escolha dos parceiros para execução das políticas públicas.

37. Nessa linha, o Decreto nº 10.426, de 2020, em seu artigo 5º, prevê que, para as descentralizações de créditos visando a execução de atividades específicas pela unidade descentralizada em benefício da unidade descentralizadora, é possível a realização de *chamamento público*.

38. Trata-se, bem se vê, de *faculdade* conferida à Administração pelo novo regulamento para a realização de torneio entre órgãos e entidades interessadas na descentralização de recursos. Não sendo diligência obrigatória, sua *ausência não implica irregularidade*.

39. No entanto, **a facultatividade** da realização de chamamento público **não dispensa a unidade descentralizadora em apresentar as justificativas para a escolha da unidade descentralizada, atestando sua capacidade técnica para a execução do objeto**, conforme inteligência do artigo 11, inciso V, do Decreto nº 10.426, de 2020.

3.4 Do objeto da descentralização

40. Segundo o artigo 3º do Decreto nº 10.426, de 2020, o termo de execução descentralizada pode ser utilizado para: **(a)** execução de programas, de projetos e de atividades de interesse recíproco, em regime de colaboração mútua; **(b)** execução de atividades específicas pela unidade descentralizada em benefício da unidade descentralizadora; e **(c)** ressarcimento de despesas.

41. Considerando as restrições regulamentares, **sugere-se que a área técnica responsável sempre apresente manifestação conclusiva quanto ao enquadramento do objeto do instrumento a um dos incisos do artigo 3º do Decreto nº 10.426, de 2020.**

42. Ademais, para *todos os expedientes*, **orienta-se a Administração para que, mediante análise técnica, demonstre a compatibilidade do objeto do instrumento com a missão institucional dos órgãos ou entidades envolvidos, bem como o seu enquadramento no respectivo programa e ação orçamentários dos quais decorrem os recursos a serem descentralizados**. É que, nos termos do parágrafo único do artigo 1º do Decreto nº 10.426, de 2020, a celebração do TED configura *delegação de competência* da unidade descentralizadora para a unidade descentralizada.

43. De par disso, é necessário destacar que, nos moldes do artigo 3º, §3º, do Decreto nº 10.426, de 2020, **poderá ser dispensada a celebração de termo de execução descentralizada para a descentralização de créditos nas seguintes hipóteses:**

Decreto nº 10.426, de 2020

Art. 3º. (...)

§ 3º. É dispensável a celebração de TED para a descentralização de créditos:

I - de até R\$ 176.000,00 (cento e setenta e seis mil reais), para as finalidades de que tratam os **incisos I e II** do *caput*;

II - de quaisquer valores, para a finalidade de que trata o **inciso III** do *caput*;

III - para a aquisição e contratação de bens e de serviços ou o desenvolvimento e manutenção de plataformas tecnológicas em que a execução contratual seja centralizada por meio da Secretaria de Gestão da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia; ou

IV - entre as unidades gestoras cujos órgãos sejam integrantes do Sistema de Comunicação de Governo do Poder Executivo Federal - Sicom.

§4º. O limite estabelecido no inciso I do § 3º poderá ser anualmente revisto pela Secretaria de Gestão da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia, observado como limite superior a variação geral dos preços do mercado no período.

44. Nesses casos, a descentralização dos créditos orçamentários será realizada por meio da emissão da *nota de movimentação de crédito* e, posteriormente, da nota de programação financeira, as quais deverão ser registradas no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi).

45. Quanto às *descentralizações de pequeno valor* (artigo 3º, §3º, inciso II, do Decreto nº 10.426, de 2020), **alerta-se à unidade assessorada ser vedado o fracionamento de valores para consecução de um único objeto** (artigo 4º, §2º, do Decreto

nº 10.426, de 2020).

46. Já para os casos de *ressarcimento de despesas* (artigo 3º, inciso III e §3º, inciso II, do Decreto nº 10.426, de 2020) entre órgãos ou entidades da administração pública federal, **é recomendável que o expediente seja instruído, no mínimo, com: (a) comunicação solicitando a colaboração do órgão a ser ressarcido e sua concordância; (b) relatório detalhando as despesas realizadas, com a documentação comprobatória; e (c) parecer técnico com análise e ateste das despesas realizadas.**

47. Em todos os *casos de dispensa*, embora desnecessária a formalização de instrumento de repasse, **é interessante que os órgãos assessorados documentem e registrem todas as fases da descentralização, notadamente o planejamento** (artigo 8º do Decreto nº 10.426, de 2020), **fiscalização** (artigos 17 a 19 do Decreto nº 10.426, de 2020) e **avaliação de resultados** (artigos 23 e 24 do Decreto nº 10.426, de 2020).

48. É que as informações referentes à execução dos créditos recebidos *integrarão as contas anuais da unidade descentralizada* a serem apresentadas aos órgãos de controle, nos termos da legislação (artigos 4º, §3º, e 27 do Decreto nº 10.426, de 2020).

3.5 Da tramitação via Transferegov

49. Conforme determina o artigo 29 do Decreto nº 10.426, de 2020, **os termos de execução descentralizada devem ser operacionalizados no Transferegov** (sistema que *sucedeu* a Plataforma +Brasil, mencionada no ato normativo, nos termos do Decreto nº 11.271, de 5 de dezembro de 2022).

50. Ressalta-se que os dados constantes no Transferegov têm *fé pública*, nos termos da Orientação Normativa AGU nº 30, de 15 de abril de 2010:

ON/AGU nº 30, de 2010

Os dados constantes no sistema de gestão de convênios e contratos de repasse (SICONV) possuem fé pública. Logo, os órgãos jurídicos não necessitam solicitar ao gestor público a apresentação física, a complementação e a atualização de documentação já inserida no ato de cadastramento no SICONV, salvo se houver dúvida fundada.

51. Cumpre assinalar, no entanto, que esta Consultoria Jurídica *não acessa o referido sistema para visualizar o trâmite* entabulado entre os partícipes no sistema, mas sim a documentação que é migrada para o SEI/MS pela concedente, *presumindo-se que todos os documentos necessários à análise tenham sido juntados no sistema de processo eletrônico interno*. Contudo, conforme já assinalado, toda a tramitação deverá se dar pelo Transferegov.

52. **É prudente, de todo modo, que a área técnica zele para que os documentos essenciais para a instrução do procedimento de formalização de termos de execução descentralizada sejam também trasladados aos expedientes SEI/MS**, de modo a facilitar a compreensão dos autos por esta Consultoria Jurídica na análise de eventual termo aditivo ou consulta jurídica, bem como viabilizar a atuação de órgãos e mecanismos de controles internos e externos.

3.6 Da justificativa e do plano de trabalho

53. O artigo 8º do Decreto nº 10.426, de 2020, condiciona a celebração do termo de execução descentralizada à prévia aprovação do competente plano de trabalho proposto pela organização interessada na parceria, o qual deverá conter, *no mínimo*, as seguintes informações:

Decreto nº 10.426, de 2020

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

I - a descrição do objeto;

II - a justificativa;

III - o cronograma físico, com a descrição das metas e dos produtos pactuados, as unidades de medida, a quantidade e os valores unitários e totais;

IV - o cronograma de desembolso;

V - o plano de aplicação consolidado até o nível de elemento de despesa;

VI - a identificação das unidades descentralizadora e descentralizada, com discriminação das unidades gestoras; e

VII - a identificação dos signatários.

§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.

54. Ressalte-se que é dever da Administração definir, de forma prévia e precisa, o objeto, as metas pretendidas e as fases de execução dos ajustes que pretende celebrar. Não se trata de excesso de formalismo, mas de medida imprescindível ao atendimento dos princípios da legalidade e do interesse público e que visa, também, resguardar os agentes públicos envolvidos no processo de formalização de contratos, acordos, convênios e de instrumentos congêneres pela Administração.

55. Dessa forma, **recomenda-se à área técnica, para uma correta instrução processual da pretensão, que confeccione e junte aos autos o Plano de Trabalho elaborado e firmado com a contraparte, contendo, na forma exigida pelo artigo 8º do Decreto nº 10.426, de 2020.**

56. A unidade repassadora deve descrever com clareza a definição do objeto, a finalidade e a justificativa previstas no Plano de Trabalho, de modo a mitigar as possibilidades de desvio na consecução do objeto e a garantir a tempestiva e eficaz realização das políticas públicas.

57. De mais a mais, o Decreto nº 10.426, de 2020, em seu artigo 8º, §1º, exige o plano de trabalho seja analisado quanto à *viabilidade*, aos *custos*, à *adequação ao programa* e à *ação orçamentária* e ao *período de vigência*.

58. Nesse ponto, **é recomendável que, ao final de todas as manifestações das unidades interessadas, a área técnica confeccione e acoste aos autos parecer técnico** que *sintetize o andamento processual*, exponha as *razões de interesse público que fundamentam a assinatura* do termo de execução descentralizada e contemple todos os *elementos demandados pela legislação*, na forma do artigo 8º, §1º, do Decreto nº 10.426, de 2020, à luz do Plano de Trabalho desenvolvido e das finalidades elencadas no artigo 3º do Decreto nº 10.426, de 2020.

59. **Orienta-se, por fim, que o plano de trabalho seja previamente aprovado pela autoridade competente e conste como anexo ao termo de execução descentralizada**, consoante o artigo 11, inciso II, do Decreto nº 10.426, de 2020.

3.7 Da relação entre as partes

60. É importante destacar que a descentralização de créditos entre os órgãos e/ou entidades integrantes do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social da União *não configura a transferência de responsabilidade* pela execução da ação orçamentária do objeto da avença.

61. Em consonância com a Diretriz nº 02/2014 da Comissão Gestora do Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse - SICONV:

Diretriz nº 02, de 2014 - SICONV

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

62. Desse modo, as duas unidades estão sujeitas à *prestação de contas* da boa e regular aplicação dos recursos à sociedade e aos órgãos de controle interno e externo.

63. A prestação de contas aos órgãos de controle deve ser feita por meio do *Relatório de Gestão*, pela unidade descentralizadora, no que se refere às expectativas iniciais e à consecução dos objetivos pretendidos com a descentralização, e pela unidade descentralizada, no que se refere à execução dos recursos repassados (artigo 27 do Decreto nº 10.426, de 2020).

64. O escopo e a profundidade dessa prestação de contas devem ser definidos pelas unidades envolvidas em cada caso concreto, no âmbito do respectivo termo de execução descentralizada, a depender do objeto da descentralização dos créditos. **Sugere-se, assim, atenção da Administração neste ponto.**

3.8 Da forma de execução do TED

65. O artigo 17, §3º, do Decreto nº 10.426, de 2020, determina que **a forma de execução dos créditos orçamentários descentralizados será expressamente prevista no TED**, podendo ser *direta, por meio da contratação de particulares* ou *descentralizada*.

Decreto nº 10.426, de 2020

Art. 17. (...)

§ 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.

66. Observa-se, portanto, que, com o Decreto nº 10.426, de 2020, passou a ser *possível* que a unidade descentralizada celebre 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, para execução descentralizada de quaisquer atividades relativas ao instrumento principal, observada a legislação aplicável a cada tipo de ajuste e desde que haja *previsão expressa* no TED permitindo e detalhando a maneira da nova delegação (artigo 17, §4º, do Decreto nº 10.426, de 2020).

67. Cabe alertar às unidades assessoradas, contudo, que a possibilidade de contratação de particulares e a execução descentralizada do TED *não descaracterizam a capacidade técnica da unidade descentralizada* e *não afasta a necessidade de observância dos atos normativos* que tratam dos respectivos instrumentos jurídicos de contratação ou de execução descentralizada.

3.9 Do valor do repasse e da declaração de adequação orçamentária

68. Segundo entendimento do Tribunal de Contas da União (TCU), a fixação da quantia a ser repassada por meio de descentralização de créditos orçamentários deve ser feita a partir da análise técnica de custos, de maneira que o montante envolvido na operação seja compatível com seu objeto, de forma a não permitir o repasse de créditos insuficientes para a sua conclusão nem o

excesso que permita uma execução por preços acima dos vigentes no mercado (**Acórdão 3.664/2010 - 2ª Câmara TCU**).

69. Vale destacar que o termo de execução descentralizada *não* configura prestação de serviços. Trata-se de uma delegação de competência de execução de programação orçamentária, podendo ser em regime de mútua colaboração, ressarcimento, centralização de serviços a depender do inciso do artigo 3º do Decreto nº 10.426, de 2020, a que se refere.

70. A atividade feita pela unidade descentralizada não é a mera prestação contratual de um 'serviço', em sua acepção comercial, mas sim a realização de uma atividade de caráter público mediante delegação de competência e, nesse sentido, incabível a utilização de recursos em fins alheios aos estritamente relacionados à execução do plano de trabalho, o qual deverá prever *apenas* as *despesas relacionadas com a consecução do objeto*.

71. Dessa forma, **orienta-se extrema cautela da Administração para evitar o repasse de valores insuficientes ou em excesso à unidade recebedora, promovendo análise técnica, minuciosa e, se possível, demonstrando documentalmente a necessidade dos componentes, bens e serviços descritos no plano de trabalho, inclusive quanto aos quantitativos, à composição dos preços e sua adequação aos custos correntes de mercado e providenciando declaração de compatibilidade de custos dos itens que compõem o plano de trabalho**, conforme artigo 11, inciso IV, do Decreto nº 10.426, de 2020. Alerta-se, por oportuno, **não ser devida a previsão de despesas sem detalhamento e vinculação à execução do objeto do termo de execução descentralizada**.

72. Ademais, **a unidade consulente deverá, ainda, apresentar a declaração de disponibilidade orçamentária e, também, indicar a classificação funcional programática à conta da qual ocorrerá a despesa**, na forma do artigo 11, inciso III, do Decreto nº 10.426, de 2020. Sendo *necessário* (ON/AGU nº 52, de 2014^[1]), **cabe ao setor competente promover à adoção das providências previstas no artigo 16, inciso I e II, da Lei Complementar nº 101**, de 4 de maio de 2000.

73. Com efeito, compete à Administração zelar pela suficiência dos recursos e da adequação orçamentária para fazer frente às despesas objeto deste expediente, sob pena de sua nulidade.

3.10 Dos custos indiretos

74. A edição do Decreto nº 10.426, de 2020, encerra a antiga polêmica acerca dos custos indiretos nos termos de execução descentralizada, ao regulamentar expressamente a matéria.

75. O regulamento, em seu artigo 2º, inciso VI, conceitua *custos indiretos* como os custos operacionais necessários à consecução do TED, tais como aluguéis, manutenção e limpeza de imóveis, fornecimento de energia elétrica e de água, serviços de comunicação de dados e de telefonia, taxa de administração, consultoria técnica, contábil e jurídica, dentre outros.

76. O artigo 8º, §§2º e 3º, do Decreto nº 10.426, de 2020, *autoriza* o pagamento de despesas relativas a custos indiretos necessários à consecução do objeto, *no limite de 20% (vinte por cento) do valor global pactuado*, mediante previsão expressa no plano de trabalho.

77. Esse limite, excepcionalmente, poderá ser ampliado, nos casos em que custos indiretos superiores sejam imprescindíveis para a execução do objeto, mediante justificativa da unidade descentralizada e aprovação da unidade descentralizadora. Na hipótese de execução descentralizada, a proporcionalidade e as vedações referentes aos tipos e percentuais de custos indiretos observarão a legislação aplicável a cada tipo de ajuste.

78. Desse modo, **é essencial que, caso a descentralização de recursos contemple custos indiretos, que eles constem expressamente no plano de trabalho**. Além disso, sobretudo nas hipóteses em que extrapolado o limite de 20% (vinte por cento) do valor global pactuado, **cabe à Administração elaborar parecer técnico avaliando a necessidade e adequação dos custos indiretos para a correta e eficaz execução do objeto, com apresentação das justificativas pertinentes**.

3.11 Da vigência do termo de execução descentralizada

79. Em relação à *vigência*, trata-se de matéria que está no âmbito da discricionariedade administrativa, **devendo ser definida pelos gestores com vistas à consecução do interesse público, em conformidade ao estipulado no plano de trabalho, e observada as limitações do artigo 10 do Decreto nº 10.426, de 2020**:

Decreto nº 10.426, de 2020

Art. 10. O prazo de vigência do TED **não** será superior a sessenta meses, incluídas as prorrogações.

3.12 Da minuta padrão do Ministério da Saúde

80. De acordo com o artigo 25 do Decreto nº 10.024, de 2020, a Secretaria de Gestão da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital disponibilizará, no Transferegov, modelo de *minuta padrão* de termo de execução descentralizada, de plano de trabalho e de relatório de cumprimento do objeto, previamente examinados e aprovados por seu órgão de assessoria jurídica.

81. A utilização do modelo disponibilizado pela Secretaria de Gestão do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos não é *obrigatória, mas recomendável*, tendo em vista os benefícios oriundos da padronização dos procedimentos pelos órgãos da Administração Pública. É certo, ademais, que a adoção do modelo, já examinado e aprovado por órgão de execução da Advocacia-Geral da União (AGU), tornaria *desnecessária* nova análise por esta Consultoria Jurídica.

82. Contudo, por meio deste expediente, parece-nos que o Ministério da Saúde manifesta a intenção de não se valer das

minutas disponibilizadas no Transferegov, preferindo a utilização de minuta padrão diversa (0038384178), elaborada pelo Fundo Nacional de Saúde e com prévia chancela desta Consultoria Jurídica junto ao Ministério da Saúde, opção absolutamente legítima dentro das competências discricionárias da Pasta.

83. Dentro desse cenário, é válido esclarecer que **ao Ministério da Saúde é fraqueada a celebração dos termos de execução descentralizada por dois caminhos: a)** por meio da minuta padronizada disponibilizada pelo Transferegov; ou **b)** pelo uso da minuta padrão aprovada por esta manifestação jurídica referencial. Em *ambos os casos*, é dispensada nova análise individualizada dos instrumentos por esta Consultoria Jurídica, salvo existente peculiaridade ou dúvida jurídica específica a respeito do procedimento.

84. A minuta de termo de execução descentralizada acostada aos autos contém as cláusulas necessárias previstas no artigo 9º do Decreto nº 10.426, de 2020. Sem embargo a diligência da área demandante, algumas observações a respeito da minuta submetida à nossa apreciação são pertinentes.

85. Já na *qualificação das partes*, em decorrência da Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD), **deve a Administração abster-se de informar dados pessoais dos representantes dos órgãos e entidades parceiras nos artefatos** (cf. orientação, *por analogia*, do Parecer n. 0004/2022/CNMLC/CGU/AGU). Acredita-se que a referência à *portaria de nomeação da autoridade* é suficiente para a adequada identificação dos representantes dos parceiros, sendo desnecessária a menção aos números de RG e de CPF.

86. Em relação à Cláusula Terceira (*Das obrigações gerais*), conquanto contemplem o rol legal do artigo 6º do Decreto nº 10.426, de 2020, **orienta-se à unidade consulente avaliar a pertinência de incremento das obrigações da unidade descentralizadora**, com acréscimo daqueles constantes na minuta padrão de termo de execução descentralizada da Advocacia-Geral da União (AGU), possuem respaldo jurídico e parecem pertinentes às relações de descentralização de recursos:

Sugestão de redação

Subcláusula primeira - Das obrigações da Unidade Descentralizadora:

(...)

- i) solicitar à DESCENTRALIZADA que instaure a tomada de contas especial, ou promover diretamente a instauração, quando cabível;
- j) emitir certificado de disponibilidade orçamentária;
- k) registrar no SIAFI o TED e os aditivos, mantendo atualizada a execução até a conclusão;
- l) prorrogar de ofício a vigência do TED quando ocorrer atraso na liberação de recursos, limitado ao prazo do atraso;
- m) publicar os extratos do TED e termos aditivos no sítio eletrônico oficial, bem como disponibilizar a íntegra do TED celebrado e do Plano de Trabalho atualizado, no prazo de vinte dias, contado da data da assinatura;
- n) designar os agentes públicos federais que atuarão como gestores titulares e suplentes do TED, no prazo de vinte dias, contado da data da celebração do TED, devendo o ato de designação ser publicado no sítio eletrônico oficial.
- o) 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, de 2020.

87. Pelos mesmos fundamentos, **igual diligência é recomendável no que diz respeito às obrigações do órgão/entidade descentralizada:**

Sugestão de redação

Subcláusula Segunda - Das obrigações da Unidade Descentralizada

(...)

- j) devolver à DESCENTRALIZADORA os saldos dos créditos orçamentários descentralizados e não empenhados e os recursos financeiros não utilizados, conforme disposto no § 1º do art. 7º do Decreto nº 10.426, de 2020;
- k) devolver os créditos orçamentários e os recursos financeiros após o encerramento do TED ou da conclusão da execução do objeto, conforme disposto no § 2º do art. 7º do Decreto nº 10.426, de 2020;
- l) disponibilizar no sítio eletrônico oficial a íntegra do TED celebrado e do Plano de Trabalho atualizado, no prazo de vinte dias, contado da data da assinatura;
- m) devolver para a DESCENTRALIZADORA os rendimentos de aplicação financeira auferidos em parcerias celebradas com recursos do TED, nas hipóteses de restituição previstas na legislação específica;
- n) designar os agentes públicos federais que atuarão como gestores titulares e suplentes do TED, no prazo de vinte dias, contado da data da celebração do TED, devendo o ato de designação ser publicado no sítio eletrônico oficial;
- e
- o) disponibilizar, mediante solicitação, documentos comprobatórios da aplicação regular dos recursos aos órgãos de controle e à unidade descentralizadora

88. Outrossim, **aconselha-se a divisão do tópico em subcláusulas** (cf. *sugestão de redação acima*), à semelhança do que ocorre com os demais itens do instrumento.

89. Quanto à Cláusula Quarta (*Da vigência*) e à Cláusula Sexta (*Da prorrogação*), **sugere-se à adequação das cláusulas, com sua reunião em uma única disposição e com redação mais resumida.**

Sugestão de redação

O prazo de vigência deste Termo de Execução Descentralizada será de **XX (xxx) meses**, contados a partir da data de sua assinatura, podendo ser prorrogado de acordo com o disposto no art. 10 do Decreto nº 10.426, de 2020.

Subcláusula única: Na hipótese de atraso na liberação dos recursos, o TED será prorrogado de ofício pela unidade descentralizadora, em prazo limitado ao período de atraso.

90. Com efeito, tratando do mesmo tema (*vigência*), não há razão para a existência de duas cláusulas distintas para tratar do assunto, ainda mais separadas por uma terceira cláusula que trata de temática absolutamente distinta (*valor da transferência*).

91. Ademais, *em nossa visão*, não seria apropriado tratar no instrumento da hipótese de prorrogação excepcional do termo de execução descentralizada. Além de passar a impressão de 'institucionalização da exceção' (isto é, normalizar o excepcional e banalizar seu acionamento), a situação já encontra-se resguardada pelos parágrafos do artigo 10 do Decreto nº 10.426, de 2020 (*referenciado na redação proposta*), e poderá ser acionada pelas partes mediante acordo (os trâmites burocráticos desse procedimento, inclusive, servem como *desestímulo* ao prolongamento excepcional do instrumento).

92. Nesse cenário, acredita-se que a redação proposta por esta Consultoria Jurídica, baseada no modelo disponibilizado pela Advocacia-Geral da União (AGU), contempla, de forma mais concisa e simples (*auxiliando a compreensão*), a regulamentação suficiente do tema da vigência do instrumento, sem prejudicar, caso necessária, a prorrogação excepcional do instrumento na forma do artigo 10, §§1º e 2º, do Decreto nº 10.426, de 2020.

93. Já a Cláusula Sétima (*Da execução*) apresenta estrutura diversa das demais, ao iniciar-se como uma subcláusula. **Sugere-se, pois, que o primeiro parágrafo seja tratado com *caput* e as demais subcláusulas renumeradas.**

94. Outrossim, *mais uma vez*, a Administração separa em duas cláusulas o tratamento da mesma temática, com o agravante de, no caso da Cláusula Sétima (*Da execução*) inserir como subcláusulas a temática de *custos indiretos* (que, aí sim, poderia ser tratada em cláusula distinta), mas criar cláusula autônoma para falar da *subdescentralização* (Cláusula Oitava), tema central da Cláusula Sétima.

95. **É recomendável, portanto, a reunião do tratamento da descentralização em uma única cláusula, com destaque das disposições relativas aos custos indiretos em cláusula autônoma**, de forma a agrupar questões sobre o mesmo tema e facilitar sua compreensão.

Sugestão de redação

CLÁUSULA SÉTIMA - DA FORMA DE EXECUÇÃO

Subcláusula Primeira - A forma de execução dos créditos orçamentários descentralizados 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 **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.

Subcláusula Primeira - Na execução descentralizada de que trata o item III da Subcláusula Primeira, a **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 Termo de Execução Descentralizada.

Subcláusula Segunda - É permitida a subdescentralização entre a **DESCENTRALIZADA** e outro órgão ou entidade da administração pública federal, hipótese em que a unidade responsável pela execução observará as regras estabelecidas no Termo de Execução Descentralizada de Recursos.

Subcláusula Terceira - Nas hipóteses de subdescentralização dos créditos orçamentários, a delegação de competência prevista no parágrafo único do art. 1º do Decreto nº 10.426/2020 fica estendida às unidades responsáveis pela execução final dos créditos orçamentários descentralizados.

CLÁUSULA OITAVA - DOS CUSTOS INDIRETOS

No pagamento de despesas relativas a custos indiretos necessários à consecução do objeto é permitido utilizar até o limite de 20% (vinte por cento) do valor global pactuado, mediante previsão expressa no plano de trabalho.

Subcláusula Primeira - O limite de que trata o *caput* poderá, excepcionalmente, ser ampliado pela **DESCENTRALIZADORA**, nos casos em que custos indiretos superiores sejam imprescindíveis para a execução do objeto, mediante justificativa da **DESCENTRALIZADA** e aprovação pela **DESCENTRALIZADORA**.

96. No que diz respeito à Cláusula Décima (*Da avaliação dos resultados*), dada a aparente pretensão do Fundo Nacional de Saúde de confeccionar instrumento bastante *analítico*, **cabe à Administração avaliar a pertinência de incluir a prerrogativa da unidade descentralizadora de realizar vistorias *in loco* e solicitar documentos complementares referentes à execução do objeto pactuado**, na forma do artigo 23, §1º, do Decreto nº 10.426, de 2020.

Sugestão de redação

A avaliação dos resultados do Termo de Execução Descentralizada de Recursos será feita por meio da análise do relatório de cumprimento do objeto, **sem prejuízo da prerrogativa da **DESCENTRALIZADORA** de realizar vistorias *in loco* e exigir documentos complementares referentes à execução do objeto pactuado.**

97. Por fim, a Cláusula Décima Terceira (*Dos bens remanescentes*), conquanto verse sobre tema relevante, não esclarece a titularidade dos bens remanescentes. **Recomenda-se atenção da área técnica quanto à questão.**

98. De par disso, não se vislumbra outras impropriedades que impeçam, após o atendimento das recomendações constantes nesta manifestação, a subscrição do instrumento pela Administração.

3.13 Das diligências finais

99. Ressalte-se que o plano de trabalho e o termo de execução descentralizada devem estar compatíveis entre si, de forma que os instrumentos devem ser submetidos à revisão para que não haja contradição em suas disposições.

100. Nesse contexto, reforça-se que cumpre ao órgão **assegurar que as cláusulas que se repetem em mais de uma peça sigam sempre a mesma redação, sem discrepâncias entre as diversas versões. Tal cautela deve ser redobrada quando da inserção de adaptações ou alterações, inclusive em razão das recomendações feitas no presente parecer.**

101. Do contrário, caso a mesma cláusula contenha redações distintas em cada peça, abre-se espaço para o surgimento de potenciais transtornos e controvérsias no decorrer da execução da parceria, situação que obviamente deve ser evitada a todo custo.

102. Ademais, **importa à unidade consulente juntar cópias dos documentos que demonstrem que os signatários do instrumento detêm poderes de representação do órgão ou entidade, a exemplo de portarias de nomeação e delegação de competência.**

103. A propósito, o artigo 13 do Decreto nº 10.426, de 2020, estabelece que a competência para formalização do TED é do Ministro de Estado ou pelo dirigente máximo da entidade da administração pública federal, mas *não veda a delegação de competência.*

104. Nesse sentido, destaca-se que, conforme disposto na Lei nº 9.784, de 1999, as decisões adotadas por delegação devem mencionar expressamente esta qualidade.

Decreto nº 10.426, de 2020

Art. 13. O TED será assinado pelo Ministro de Estado ou pelo dirigente máximo da entidade da administração pública federal.

105. Além disso, registra-se que **é obrigatório o registro do termo de execução descentralizada no SIAFI**, na forma do artigo 11 do Decreto nº 10.426, de 2020, bem como deve-se ser providenciada sua **publicação no sítio eletrônico oficial** da unidade descentralizadora, no prazo de **20 (vinte) dias, contado da data da assinatura, devendo, ainda, e em mesmo prazo, a íntegra do TED e do plano de trabalho ser disponibilizada pelas unidades descentralizadora e descentralizada em seus sítios eletrônicos oficiais**, consoante artigo 14 do Decreto nº 10.426, de 2020.

106. Por fim, com fulcro no Enunciado BPC nº 06, **sugere-se a instrução dos autos com a lista de verificação documental disponibilizada no sítio eletrônico oficial da Advocacia-Geral da União (AGU)**^[2], a qual deve ser *totalmente preenchida*, com indicação do sequencial em que constam os documentos nela mencionados, **cabendo à Administração providenciar a complementação da instrução do expediente, quando necessário.**

4. CONCLUSÃO

107. Diante do exposto, sob os aspectos estritamente jurídicos, ou seja, ressalvadas as informações técnicas e financeiras, bem como a conveniência e a oportunidade, após **atestada a presença de todos os requisitos elencados neste parecer**, em especial os contidos nos **itens 35, 39, 41-43, 45, 47-49, 52, 55, 58, 59, 64, 65, 71, 72, 78, 79, 83, 85-89, 93, 95-97, 100, 102, 105 e 106, estará a formalização de termos de execução descentralizada de acordo com a legislação que cuida da matéria, devendo a área técnica acostar aos autos este parecer referencial, bem como de seus despachos de aprovação**, sem necessidade de submissão à Consultoria Jurídica do Ministério da Saúde, consoante Orientação Normativa nº 55, do Advogado-Geral da União.

108. Em atendimento ao artigo 4º, inciso III, alínea "a", da Portaria Normativa CGU/AGU nº 05, de 2022, **a validade desta manifestação jurídica referencial é 2 (dois) anos**, contados de sua aprovação definitiva no âmbito desta Consultoria Jurídica.

109. Cumpre ressaltar, conforme já assentado, que o posicionamento deste órgão restringe-se aos aspectos jurídicos da demanda, devendo orientar o administrador a adotar a decisão que melhor se coadune com a legalidade diante do caso concreto apresentado, não adentrando na análise do mérito (conveniência e oportunidade) e nem em aspectos técnicos inerentes à gestão e fiscalização do contrato. Nesse sentido, poderá a área técnica competente discordar das orientações ou posicionamentos emanados deste pronunciamento, devendo, em tal hipótese, carrear aos autos as justificativas necessárias para embasar a discordância, consoante entendimento do Tribunal de Contas da União, sem a necessidade de retorno do feito a esta Consultoria Jurídica.

Enunciado BPC nº 05

Ao Órgão Consultivo que em caso concreto haja exteriorizado juízo conclusivo de aprovação de minuta de edital ou contrato e tenha sugerido as alterações necessárias, não incumbe pronunciamento subsequente de verificação do cumprimento das recomendações consignadas.

110. Caso o administrador opte por não atender os requisitos apontados, estará assumindo a possibilidade de eventual responsabilização de sua conduta.

111. Em caso de dúvidas quanto à aplicação desta manifestação jurídica referencial, deve a área técnica submeter a matéria à Consultoria Jurídica, sob pena de violação ao artigo 53 da Lei 14.133, de 1º de abril de 2021.

112. Destaca-se que este órgão jurídico poderá atuar de ofício em eventuais mudanças neste parecer referencial, o que será informado imediatamente à área técnica.

113. Em cumprimento ao **Memorando Circular nº 009/2018-CGU/AGU** (NUP 00400.000314/2018-37), de 15 de março de 2018, informa-se que **é impossível de estimar o valor econômico deste processo administrativo.**

114. É o parecer, que ora se submete à aprovação do Sr. Coordenador-Geral de Análise Jurídica de Licitações, Contratos e Instrumentos Congêneres da Consultoria Jurídica do Ministério da Saúde, com sugestão, em caso de aprovação:

- encaminhamento do processo ao Departamento de Inteligência Jurídica e Inovação da Advocacia-Geral da União;
- e
- dar ciência às unidades do Ministério da Saúde acerca da presente manifestação jurídica referencial, para adoção das diligências necessárias.

Brasília/DF, 23 de janeiro de 2024.

THYAGO DE PIERI BERTOLDI

Advogado da União

ANEXO I

ATESTADO DE CONFORMIDADE DO PROCESSO COM O PARECER REFERENCIAL

Processo:

Referência/objeto:

Atesto que o presente processo, cujo objeto é a celebração de termo de execução descentralizada entre o **Ministério da Saúde** e o **XXXXXXXXXXXXXX**, adequa-se à manifestação jurídica referencial correspondente ao **PARECER REFERENCIAL n. 00001/2024/CONJUR-MS/CGU/AGU**, cujas recomendações restaram plenamente atendidas no caso concreto.

Atesto que os requisitos elencados na lista de verificação foram respondidos de forma afirmativa.

Fica, assim, dispensada a remessa do processo para os fins do artigo 53 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, de prévio exame e aprovação jurídica por parte da Consultoria Jurídica junto ao Ministério da Justiça e da Segurança Pública, conforme autorizado pela Orientação Normativa nº 55, da Advocacia-Geral da União.

_____, ____ de _____ de 20__

Assinatura do responsável.

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 25000004894202413 e da chave de acesso f0b9f4bf

Notas

1. [^] **ON/AGU nº 52, de 2014**: *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 nº 101, de 2000.*
2. [^] *Vide: <https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/cgu/cgu/modelos/conveniosecongeneres/modelos-de-termo-e-execucao-descentralizada>. Acesso em 18 jan. 2024.*



Documento assinado eletronicamente por THYAGO DE PIERI BERTOLDI, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1385179900 e chave de acesso f0b9f4bf no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): THYAGO DE PIERI BERTOLDI, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br). Data e Hora: 23-01-2024 08:33. Número de Série: 65437255745187764576406211080. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DA SAÚDE
COORDENAÇÃO-GERAL DE ANÁLISE JURÍDICA DE LICITAÇÕES, CONTRATOS E INSTRUMENTOS CONGÊNERES

DESPACHO n. 00237/2024/CONJUR-MS/CGU/AGU

NUP: 25000.004894/2024-13

INTERESSADOS: Diretoria-Executiva do Fundo Nacional de Saúde (FNS/SE/MS)

ASSUNTOS: Manifestação jurídica referencial para celebração de Termos de Execução Descentralizada

VALOR: Inestimável

1. Estou de acordo com o PARECER REFERENCIAL n. 00001/2024/CONJUR-MS/CGU/AGU, da lavra do Advogado da União Thyago de Pieri Bertoldi.

2. Acrescento apenas a recomendação para atualização do órgão da Advocacia-Geral da União (**AGU**) citado na Cláusula Décima Oitava ("*Da conciliação e do foro*") da minuta (0038384178), além da correção da menção ao ato normativo em vigor que o regulamenta:

Sugestão de redação

CLÁUSULA DÉCIMA OITAVA – DA CONCILIAÇÃO E DO FORO

Os partícipes comprometem-se a submeter eventuais controvérsias, decorrentes do presente ajuste, à tentativa de conciliação e mediação administrativa perante a [Câmara de Mediação e de Conciliação da Administração Pública Federal, da Advocacia-Geral da União](#), nos termos do art. 37 da Lei nº 13.140, de 2015, do art. 11 da Medida Provisória nº 2.180-35, de 24 de agosto de 2001, e do [art. 41, inciso III, alínea "a" do Anexo I ao Decreto nº 11.328, de 1º de janeiro de 2023](#).

3. À consideração do Sr. Consultor Jurídico substituto.

Brasília, 23 de janeiro de 2024.

[assinado eletronicamente]

RAFAEL CRUZ GOUVEIA PINHEIRO

Procurador Federal

Coordenador-Geral de Análise Jurídica de Licitações, Contratos e Instrumentos Congêneres

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 25000004894202413 e da chave de acesso f0b9f4bf



Documento assinado eletronicamente por RAFAEL CRUZ GOUVEIA PINHEIRO, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1387251359 e chave de acesso f0b9f4bf no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): RAFAEL CRUZ GOUVEIA PINHEIRO. Data e Hora: 23-01-2024 11:43. Número de Série: 68472941197220432198250868279. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DA SAÚDE
GABINETE DA CONSULTORIA JURÍDICA
ESPLANADA DOS MINISTÉRIOS, BLOCO G, EDIFÍCIO SEDE, 6º ANDAR, BRASÍLIA/DF, CEP 70058-900

DESPACHO n. 00282/2024/CONJUR-MS/CGU/AGU

NUP: 25000.004894/2024-13

INTERESSADA: Diretoria-Executiva do Fundo Nacional de Saúde - FNS/SE/MS

ASSUNTO: Manifestação jurídica referencial para celebração de Termos de Execução Descentralizada

1. **Aprovo**, corroborando com os termos do DESPACHO n. 00237/2024/CONJUR-MS/CGU/AGU, da lavra do Procurador Federal Rafael Cruz Gouveia Pinheiro, Coordenador-Geral de Análise Jurídica de Licitações, Contratos e Instrumentos Congêneres, o PARECER REFERENCIAL n. 00001/2024/CONJUR-MS/CGU/AGU, subscrito pelo Advogado da União Thyago de Pieri Bertoldi. Faço apenas a complementação adiante.

2. O art. 16, §3º do Decreto nº 10.426/20 prevê que "A forma de execução dos créditos orçamentários descentralizados será expressamente prevista no TED". Ele não dispõe que o TED pode autorizar meios de execução, dispor sobre eles ou mencioná-los. A previsão é de que o TED trará qual o meio de execução a ser aplicado no caso.

3. Nesse ponto, a redação proposta na minuta 0038384178 para a cláusula sétima é insuficiente, salvo se o Plano de Trabalho possuir tratamento específico. Se já no modelo prevê-se que a execução poderá ser nos modos A, B ou C, não se dispõe como ela efetivamente ocorrerá. Tal disposição é meramente autorizativa - papel já cumprido pelo decreto, de modo a ser insuficiente neste caso, em que o instrumento deve relatar como a execução se dará de fato.

4. Na minuta-padrão de Plano de Trabalho elaborada pela SEGES e referendada pela PGFN e pela AGU, consta o seguinte excerto relevante ao caso:

7. FORMAS POSSÍVEIS DE EXECUÇÃO DOS CRÉDITOS ORÇAMENTÁRIOS:

A forma de execução dos créditos orçamentários descentralizados poderá ser:

() Direta, por meio da utilização capacidade organizacional da Unidade Descentralizada.

() Contratação de particulares, observadas as normas para contratos da administração pública.

() 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.

Observação:

1) Podem ser marcadas uma, duas ou três possibilidades.

2) Não é possível selecionar forma de execução que não esteja prevista no Cadastro de Ações da ação orçamentária específica, disponível no SIOP.

5. Pelo mecanismo acima, será identificado, *em cada plano de trabalho*, o modo de execução respectivo, de forma que há ciência clara do descentralizador quanto aos meios de execução a serem empregados no caso pelo descentralizado. Entende-se que tal sistemática é mais compatível com o disposto no art. 16, § 3º supracitado.

6. Vale recordar que as formas de execução são relevantes para fins de contextualização da declaração de capacidade técnica necessária à execução do objeto de que trata o art. 11, V do Decreto. Nesse ponto, cite-se o seguinte excerto do Parecer SEI nº 13085/2020/ME:

[...] 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 do "objeto" se este será feito por subdescentralização, particulares ou mediante convênio.

7. Considerando que não houve solicitação de análise do modelo de plano de trabalho, recomenda-se que se inclua, como elemento nele, obrigatório a especificação das formas de execução que poderão efetivamente ser utilizadas, as quais poderão ser alteradas mediante apostila nos termos do art. 15, §2º do Decreto nº 10.426/2020. Para tanto, recomenda-se, igualmente, a inclusão da seguinte subcláusula à proposta contida no item 95 do parecer ora aprovado:

Subcláusula XXXXX O Plano de Trabalho especificará as formas de execução efetivamente passíveis de uso no

âmbito desta descentralização.

8. No mais, por tratar-se de manifestação jurídica referencial, está dispensada a análise individualizada, por parte desta Consultoria Jurídica, nos autos dos processos que guardem relação inequívoca e direta com o tema ora analisado, sendo necessário que a área técnica:

i) ateste, de forma expressa, que o caso concreto se amolda à referida manifestação; e

ii) mencione o documento respectivo no SEI ou extraia cópia da manifestação referencial, com respectivo despacho de aprovação, e acoste aos autos em que se pretende a aprovação.

9. Nestes termos, ao Apoio Administrativo desta Consultoria Jurídica, para que:

a) junte as presentes manifestações ao sistema SEI e encaminhe os autos virtuais à **Diretoria-Executiva do Fundo Nacional de Saúde - FNS/SE/MS**, à **Secretaria-Executiva - SE/MS**, à **Secretaria de Atenção Primária à Saúde - SAPS/MS**, à **Secretaria de Atenção Especializada à Saúde - SAES/MS**, à **Secretaria de Ciência, Tecnologia, Inovação e Complexo da Saúde - SECTICS/MS**, à **Secretaria de Vigilância em Saúde e Ambiente - SVSA/MS**, à **Secretaria de Saúde Indígena - SESAI/MS**, à **Secretaria de Gestão do Trabalho e da Educação na Saúde - SGETS/MS** e à **Secretaria de Informação e Saúde Digital - SEIDIGI/MS**, para ciência do opinativo e demais providências que entender cabíveis;

b) abra tarefa, no SAPIENS:

b.i) ao **Departamento de Gestão Administrativa da Consultoria-Geral da União DGA/CGU/AGU**, para ciência e registro; e

b.ii) à Chefe da **Coordenação de Gestão Técnica e Administrativa - COGAD/CONJUR-MS** para inserção de cópia das presentes manifestações nas páginas do Ministério da Saúde e da Consultoria Jurídica junto ao Ministério da Saúde (portal AGU).

Brasília, 31 de janeiro de 2024.

HUGO TEIXEIRA MONTEZUMA SALES

No exercício do encargo de substituição da Consultora Jurídica junto ao Ministério da Saúde
(Portaria de Pessoal SE/MS nº 455, de 23 de maio de 2023)

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 25000004894202413 e da chave de acesso f0b9f4bf



Documento assinado eletronicamente por HUGO TEIXEIRA MONTEZUMA SALES, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1389869085 e chave de acesso f0b9f4bf no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): HUGO TEIXEIRA MONTEZUMA SALES, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br). Data e Hora: 31-01-2024 12:52. Número de Série: 65437255745187764576406211080. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.
