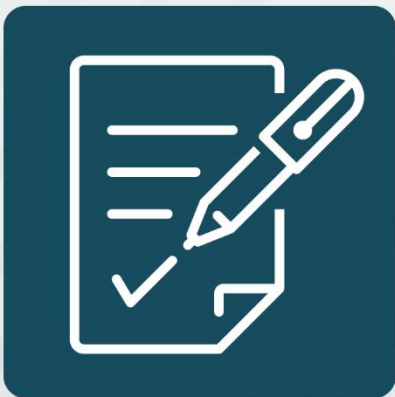




# Pareceres Parametrizados

CPUC/CFGEP/SUBCONSUSU/PGF



**Termo de Execução  
Descentralizada**  
Decreto n° 10.426/2020

### POR QUE UTILIZAR ESTE MODELO?



- O modelo pretende uniformizar a atuação consultiva no âmbito da Procuradoria-Geral Federal.
- Os pareceres estão em permanente aperfeiçoamento pela Câmara Permanente de Uniformização de Entendimentos Consultivos da PGF.
- O modelo foi elaborado pensando-se razoavelmente em tudo que pode ser objeto de recomendação em um processo, de modo que nem sempre precisará ser adotado de maneira integral. Recomenda-se que seja objeto de avaliação crítica, pela Procuradoria Federal junto à Autarquia ou Fundação Pública Federal, de acordo com as peculiaridades da entidade, para excluir ou adaptar os trechos que abordam temas sobre os quais o órgão consulente já tenha maturidade.
- Após a devida personalização, recomenda-se seja ser cadastrado como modelo local no SAPIENS, mais adequado a cada realidade
- Destaca-se, no entanto, que somente o Procurador Federal oficiante, no exercício de sua autonomia funcional, poderá avaliar a pertinência de manter os textos integralmente ou a necessidade de inclusão de um ou de diversos tópicos para adequar ao caso concreto.

### HIPÓTESES DE APLICAÇÃO



- O presente modelo é o ponto de partida para a elaboração de parecer sobre celebração de Termo de Execução Descentralizada com fundamento no art. 3º, I, II ou III do Decreto nº 10.426, de 16 de julho de 2020.
- \* Pressupõe-se a adoção pela Administração Pública dos modelos de editais, termos de referência, contratos e atas de registro de preços (se for o caso) aprovados pela Câmara Nacional de Modelos de Licitações e Contratos da Advocacia-Geral da União (CNMLC).

### NÃO APLICÁVEL



- Este modelo não é aplicável nas hipóteses do art. 3º, §§2º e 3º, c/c art. 4º, §2º, do Decreto nº 10.426, de 16 de julho de 2020.
- Processos instruídos com fundamento na Lei n.º 8.666/93, Lei n.º 10.520/02 e Lei n.º 12.462/11, nos termos do art.191 da Lei n.º 14.133/21.

## COMO USAR?



**Notas explicativas**

Deverão ser excluídas.

**Texto na cor Preta**

Texto sugerido para a estrutura do parecer.

**Texto na cor Vermelha**

Estrutura para a avaliação e adaptação pelo Procurador, diante das peculiaridades do caso concreto.

**Texto destacado em Azul**

Indica existência de opções alternativas a serem adotadas pelo parecerista quando da análise do caso concreto. As opções são excludentes, competindo ao Procurador Federal oficiar a exclusão daquela(s) não contemplada(s).

- Todas as marcações de cores e sugestões de redação não utilizadas devem ser excluídas do texto final do parecer, inclusive esse quadro explicativo.

## ATENÇÃO



- Quando o processo não estiver instruído com documento ou informação essencial para a análise da Procuradoria Federal, sugere-se a sua devolução por cota, indicando-se todas as falhas encontradas na instrução processual. Se o processo não contiver todas as informações exigidas pelos instrumentos normativos que regem a matéria, mas a falta puder ser suprida em momento posterior, recomenda-se haja o prosseguimento da análise pelo oficiente, com a aprovação condicionada do edital/contrato/ termo aditivo.
- É medida de boa prática destacar as orientações já atendidas pelo órgão.
- As recomendações realizadas ao longo do parecer que demandem atuação da autoridade devem ser destacadas no texto e expressamente indicadas no tópico da conclusão.
- Para facilitar a utilização do modelo, os parágrafos desse parecer parametrizado não foram numerados. No entanto, recomenda-se a numeração para viabilizar a indicação dos itens a serem observados no tópico da conclusão.
- O modelo está configurado de acordo com as normas da Portaria nº 1.399, de 2009, e seu anexo, do Advogado-Geral da União. O Procurador Federal deve atentar, no desenvolvimento do parecer, para o cumprimento integral das orientações da Procuradoria-Geral Federal e da Advocacia-Geral da União pertinentes à matéria.



Atualização: março/2023  
Sugestões, elogios e críticas:  
[pgf.cpuc@agu.gov.br](mailto:pgf.cpuc@agu.gov.br)

Assista o vídeo sobre  
esse parecer pelo  
QR-Code ao lado



**EMENTA:** DIREITO ADMINISTRATIVO. CONVÊNIOS E OUTROS INSTRUMENTOS CONGÊNERES. TERMO DE EXECUÇÃO DESCENTRALIZADA - TED. [DECRETO Nº 10.426, DE 16 DE JULHO DE 2020](#). **REGULARIDADE FORMAL DO PROCESSO OU IRREGULARIDADE FORMAL DO PROCESSO. [COMPLEMENTAR COM ESPECIFICIDADES]. APROVAÇÃO OU APROVAÇÃO COM RESSALVAS OU NÃO APROVAÇÃO.**

## RELATÓRIO

Trata-se de processo administrativo encaminhado a este órgão consultivo, para análise da regularidade jurídica da celebração de Termo de Execução Descentralizada, com base no [art. 3º, I, II ou III, do Decreto nº 10.426, de 16 de julho de 2020](#), **que tem por objeto ... (a execução de programas, de projetos e de atividades de interesse recíproco, em regime de colaboração mútua; OU execução de atividades específicas pela unidade descentralizada em benefício da unidade descentralizadora; OU ressarcimento de despesas).**

Os presentes autos encontram-se instruídos, dentre outros, com os seguintes documentos, pertinentes à presente análise:

- a. Minuta do Plano de Trabalho (fls. SEI);
- b. Minuta do Termo de Execução Descentralizada - TED, fls. (SEI);
- c. (...)

Por razões de economia processual, documentos não mencionados no item anterior serão devidamente referenciados ao longo do parecer.

É o relatório.

## LIMITE DA ANÁLISE JURÍDICA

A atividade de exame e aprovação de minutas de editais e contratos pelos Órgãos Consultivos é prévia, consoante art. 38, parágrafo único, da [Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993](#). **OU** A presente manifestação jurídica tem o escopo de assistir a autoridade assessorada no controle prévio de legalidade, conforme estabelece o artigo 53, §º 4, da [Lei nº 14.133, de 1º de abril 2021](#) (Nova Lei de Licitações e Contratos – NLLC). Dessa maneira, não há determinação legal a impor a fiscalização posterior de cumprimento de recomendações feitas pela unidade jurídico-consultiva. Na eventualidade de o administrador não atender as orientações do Órgão Consultivo, deve justificar nos autos as razões que embasaram tal postura, nos termos do art. 50, VII, da Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999.

Ressalte-se que o exame aqui empreendido se restringe aos aspectos jurídicos do procedimento, excluídos, portanto, aqueles que abrangem conveniência e oportunidade para a celebração do ato, bem como os elementos de natureza eminentemente técnica, o que inclui, dentre outros, a descrição do objeto e seus elementos característicos, a justificativa, o cronograma físico e de desembolso, uma vez que as questões técnicas fogem das atribuições deste órgão de consultoria, sendo afetos aos setores competentes da Administração.

Com relação a esses dados, parte-se da premissa de que a autoridade competente se municiará dos conhecimentos técnicos imprescindíveis para a sua adequação às necessidades da Administração, conforme orientação constante da Boa Prática Consultiva – BPC/AGU n° 7, que assim dispõe:

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. ([Manual de Boas Práticas Consultivas aprovado pela Portaria Conjunta nº 01, de 2 de dezembro de 2016](#))

Feitas as ressalvas, passa-se à análise estritamente jurídica do presente processo.

## **REQUISITOS PARA A DESCENTRALIZAÇÃO DE CRÉDITO**

Nos termos do art. 11 do Decreto nº 10.426, de 16 de julho 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 - TED, são requisitos para a descentralização:

- motivação para a execução dos créditos orçamentários por outro órgão ou entidade;
- aprovação do Plano de Trabalho pelas Unidades Descentralizadora e Descentralizada;
- certificação orçamentária com a indicação da classificação funcional programática à conta da qual ocorrerá a despesa;
- juntada de declaração de compatibilidade de custos dos itens que compõem o Plano de Trabalho, assinada pela Unidade Descentralizada;
- juntada de declaração de Capacidade Técnica da Unidade Descentralizada;
- comprovação de competência para assinar o TED.

### **Da justificativa para descentralização**

Inicialmente, quanto à justificativa para a descentralização de crédito, o [art. 2º da Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999](#), coloca a motivação como um dever a ser seguido pela Administração Pública. Isso significa que qualquer atuação pública deve ser motivada expressamente nos autos. Entretanto, essa afirmação não implica em uma preferência ou preterição da descentralização de crédito em razão das 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.

Ainda no tema, 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".

No caso em apreço, por meio do documento de fls./SEI\_\_\_, a Administração justificou a descentralização do crédito, enquadrando a situação no inciso \_\_\_ do art. 3º do Decreto nº 10.426, de 2020, assim o presente requisito está atendido.

**OU**

No caso em apreço, por meio do documento de fls./SEI\_\_\_, a Administração não justificou suficientemente a descentralização do crédito, **OU** não enquadrando a situação em nenhum inciso do art. 3º do Decreto nº 10.426, de 2020, ficando, assim, recomendada a adequação da instrução processual, com a devida justificativa para a descentralização do crédito **OU** o enquadramento no art. 3º do citado decreto.

### **Da aprovação do Plano de Trabalho**

Ademais, registre-se que a aprovação do Plano de Trabalho 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, conforme art. 50, §1º, da Lei nº 9.784, de 1999, e [art. 2º, § 3º, do Decreto nº 9.830, de 2019, que regulamenta o disposto nos artigos 20 a 30 da LINDB](#). Registre-se que a análise de custos será tratada adiante neste parecer.

Os planos de trabalho devem ser previamente aprovados pelas autoridades competentes das Unidades Descentralizadora e Descentralizada, não necessariamente serão os Ministros de Estado ou aqueles que tenham 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.

Segundo o documento de fls./SEI\_\_\_, o Plano de Trabalho está devidamente aprovado pelas autoridades competentes das unidades descentralizadora e descentralizada, as quais analisaram a viabilidade, os custos, a adequação ao programa e à ação orçamentária e o período de vigência, conforme art. 8º, § 1º do citado Decreto.

**OU**

Observa-se nos autos que o Plano de Trabalho não está aprovado pelas autoridades competentes das unidades descentralizadora **E/OU** descentralizada, **OU** não foi devidamente analisada a viabilidade, **OU** os custos, **OU** a adequação ao programa e à ação orçamentária e **OU** o período de vigência, conforme determina o art. 8º, § 1º do citado Decreto, por isso se recomenda a supressão dessa falha.

### **Da disponibilidade orçamentária**

Considerando que a execução descentralizada possui a natureza de delegação de competência (art. 1º do Decreto nº 10.426, de 2020) 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, de 2020, e o [art. 3º do Decreto nº 825, de 28 de maio de 1993](#).

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, de 1999, 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.

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. Deve haver 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. 11, III, do Decreto nº 10.426, de 2020, 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 a disponibilidade orçamentária da despesa do exercício e reservá-la previamente ao ajuste, **o que foi observado à fls./SEI \_\_. OU o que não foi observado por isso deve ser juntado aos autos o devido ateste de disponibilidade orçamentária.**

Passo seguinte, o prazo de vigência do termo de descentralização, que não será superior a 60 (sessenta) meses, incluídas as prorrogações (art. 10, *caput*, do multicitado Decreto), está adstrito à vigência dos respectivos créditos orçamentários que originaram a descentralização, podendo ultrapassar o exercício financeiro, desde que os valores descentralizados sejam inscritos em restos a pagar ou provenientes da reabertura de créditos especiais ou extraordinários.

Excepcionalmente, a vigência do TED poderá ser prorrogada por até 12 (doze) meses, além do prazo previsto no *caput* do art. 10 do Decreto nº 10.426, de 2020, mediante justificativa da unidade descentralizada e aceite pela unidade descentralizadora, nas hipóteses do § 1º deste mesmo artigo.

Essa prorrogação excepcional deve ser compatível com o período necessário para conclusão do objeto pactuado. E nos termos do art. 10, § 3º do Decreto nº 10.426, de 2020, na hipótese de atraso na liberação dos recursos, o TED será prorrogado de ofício pela unidade descentralizadora, em prazo limitado ao período de atraso. Em qualquer hipótese, as circunstâncias devem ser fundamentadas e motivadas nos autos do procedimento administrativo.

Ainda quanto à questão orçamentária, cabe tratar da aplicabilidade da autorização do [Decreto nº 10.193, de 2019](#), 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, de 2019, 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.

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, de 2019](#), 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.

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 gera 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. Desse modo, o enquadramento (ou não) no art. 16, II, do TED em si já é defensável. 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 descentralizadora, 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 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.

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

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, de 2019, 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 "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, de 2019, é aquela a que se vincula a dotação orçamentária utilizada: a Unidade Descentralizadora.

Como a autorização prevista no Decreto nº 10.193, de 2019, 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".

Conforme o caderno processual, constata-se que a instrução probatória contemplou a referida autorização da unidade descentralizadora às fls./SEI \_\_\_\_.

**OU**

Conforme o caderno processual, constata-se que a instrução probatória não contemplou a referida autorização da unidade descentralizadora, ficando recomendada a complementação da instrução processual neste ponto.

### **Da autorização para assinatura e delegação de competência**

No que concerne à comprovação de competência para assinar o TED, não existe qualquer vedação à delegação de competência, de modo que permitida, nos termos do art. 12 da Lei nº 9.784, de 1999. Assim, compete à/ao Sra./Sr. *[indicar o cargo da autoridade máxima do órgão/entidade]* a assinatura do Termo de Execução Descentralizada, salvo se tiver havido delegação dessa competência.

### **DECLARAÇÕES DE CUSTOS E CAPACIDADE TÉCNICA**

O Decreto nº 10.426, de 2020, prevê a necessidade de apresentar declarações de compatibilidade de custos e de capacidade técnica, nos termos do art. 7º, II e III, e art. 11, IV e V.

As dotações descentralizadas serão empregadas obrigatória e integralmente na consecução do objeto previsto pelo programa de trabalho pertinente, respeitada fielmente a classificação funcional programática. Nesse sentido, o plano de trabalho será analisado quanto à viabilidade, aos custos, à adequação ao programa e à ação orçamentária e ao período de vigência. Na análise de custos, 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. 8º, §1º e 5º c/c art. 16, *caput*, do Decreto nº 10.426, de 2020).

O pagamento de despesas relativas a custos indiretos necessários à consecução do objeto é limitado a 20% (vinte por cento) do valor global pactuado, mediante previsão expressa no plano de trabalho. São considerados custos indiretos os custos operacionais necessários à consecução do objeto do TED tais como: a) aluguéis; b) manutenção e limpeza de imóveis; c) fornecimento de energia elétrica e de água; d) serviços de comunicação de dados e de telefonia; e) taxa de administração; e f) consultoria técnica, contábil e jurídica (art. 2º, VI, e art. 8º, § 2º, do Decreto nº 10.426, de 2020).

Esse limite 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 (art. 8º, § 3º, do Decreto nº 10.426, de 2020).

Nas execuções descentralizadas 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](#), a proporcionalidade e as vedações referentes aos tipos e percentuais de custos indiretos observarão a legislação aplicável a cada tipo de ajuste (art. 8º, § 4º c/c art. 16, § 3º, III, e § 4º do Decreto nº 10.426, de 2020).

Assim, 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.

A descentralização de crédito configura, em suma, uma delegação de competências (art. 1º do Decreto nº 10.426, de 2020), para todos os efeitos.

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 previstas no orçamento da unidade descentralizadora.

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. Além disso, a unidade descentralizada ainda é órgão ou entidade de natureza jurídica pública, participante do Orçamento-Geral da União (OGU), portanto, em regra, não voltada à execução direta de toda uma sorte de atividades.

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 (às vezes por empresa sua), há um desembolso prévio ao gasto - o dinheiro sai da conta única da União antes de ser efetivamente utilizado pelo convenente.

No que concerne ao nível de detalhamento e pesquisa prévia quanto aos custos envolvidos no TED, o [Parecer n. 00005/2021/CPCV/DEPCONSU/PGF/AGU](#), presente no NUP 71000.035436, de 2017-14 (Seq. 55), acompanhado pela [NOTA n. 00182/2021/DECOR/CGU/AGU](#) (Seq. 56) e aprovado pelo [DESPACHO n. 00742/2021/GAB/CGU/AGU](#) (Seq. 59) expõe que *“a previsão de custos indiretos não pode ser realizada de forma abstrata e sem vinculação com o objeto da parceria. Assim, tais despesas administrativas devem ser discriminadas no plano de trabalho e necessárias à consecução do objeto. Isso significa que o valor previsto a título de custos operacionais deve ser devidamente motivado, não somente da perspectiva da sua necessidade para o ajuste, mas também quanto à sua adequação econômico-financeira. Em outras palavras, o valor previsto no plano de trabalho não pode ser aleatório”*.

Além disso, para o mesmo parecer, mostra-se inadequada a previsão de custos indiretos em forma de percentual. Embora o art. 8º, § 2º, do Decreto n.º 10.426, de 2020, estabeleça o limite de 20% (vinte por cento) do valor global, como regra geral para a composição dos custos indiretos, entende-se que esse limite representa o "teto de gastos" e não a forma de apresentação das despesas administrativas no plano de trabalho. Os custos operacionais devem ser expressos em valor monetário a partir da competente avaliação sobre a adequação do valor global do ajuste.

Já nos convênios regidos pela [Portaria Interministerial nº 424, de 30 de dezembro de 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.

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, de 17 de março de 1964](#).

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 é uma redundância que vai contra o princípio da eficiência administrativa.

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.

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.

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 aos pontos específicos dos custos que repute duvidosos, sem que isso implique, reitere-se, na exigência de apurada pesquisa de preços como se contrato fosse.

Já no que tange à capacidade técnica da descentralizada, o Parecer SEI Nº 4612/2020/ME, da Coordenação-Geral de Contratações Diretas e Convênios da PGFN entendeu que “*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*”.

Neste sentido, segundo o art. 16, § 5º, do Decreto nº 10.426, de 2020, não há descaracterização da capacidade técnica da descentralizada se houver permissão de celebração de convênio ou de contratação de particulares, logo cabe à unidade descentralizadora 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.

Neste ponto, destaca-se que a área técnica atesta, no documento juntado às fls./SEI \_\_\_, que a unidade descentralizada tem capacidade técnica necessária à execução do objeto e apresentou a declaração de compatibilidade de custos, o que não há reparos a se fazer.

**OU**

Neste ponto, destaca-se que a área técnica não atestou nos autos que a unidade descentralizada tem capacidade técnica necessária à execução do objeto **E/OU** não apresentou a declaração de compatibilidade de custos, falha(s) esta(s) que deve(m) ser reparada(s) para a correta instrução processual e desde já se recomenda.

## **AVALIAÇÃO, ACOMPANHAMENTO DA EXECUÇÃO E RELATÓRIO DE CUMPRIMENTO DO OBJETO**

Nos termos dos artigos 17, 18 e 19 do Decreto nº 10.426, de 2020, deve ser determinada a designação de agentes públicos para atuarem como fiscais titulares e suplentes do TED, para exercerem as funções de monitoramento e avaliação da execução do objeto pactuado. Na execução destas atividades, a unidade descentralizadora poderá solicitar relatórios, utilizar apoios técnicos ou firmar parcerias que entender necessário, além de suspender a descentralização, se verificar indícios de irregularidades.

A avaliação dos resultados do TED será feita por meio da análise do relatório de cumprimento do objeto devendo a apresentação de prestação de contas pelo órgão ou entidade recebedor do recurso e avaliação dos resultados pela entidade descentralizadora observar os requisitos informados nos artigos 23 e 24 do Decreto nº 10.426, de 2020.

Com isso, o Termo de Execução Descentralizada precisa prever a avaliação, o acompanhamento da execução e o relatório de cumprimento do objeto. As disposições dos artigos 17, 18, 19, 23 e 24 não necessariamente precisam 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, em regra, irão se submeter ao decreto independentemente de ajuste. Entretanto, é no instrumento do TED que aspectos operacionais não tratados no Decreto e relevantes para o ajuste poderão ser regulados, o que foi feito na cláusula \_\_\_ do TED, conforme se vê nas fls./SEI \_\_\_. **OU** o que não foi observado no documento de fls./SEI \_\_\_, logo se recomenda que fixe no TED critérios de avaliação,

## acompanhamento da execução e os elementos que devem compor o relatório de cumprimento do objeto.

No tocante ao relatório de cumprimento do objeto, cuja avaliação é centrada nos resultados e não nos meios, precisa-se de uma adequada compreensão, inclusive considerando o que foi dito anteriormente sobre a compatibilidade de custos e a delegação de competência para uso de programação orçamentária.

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.

É importante tratar de forma individualizada cada meta/produto/atividade pois a apresentação de relatórios parciais é opcional e depende de pedido nesse sentido por parte da unidade descentralizadora, ou de previsão no instrumento do TED. Se o Plano de Trabalho aborda mais de uma meta, o relatório final deverá 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.

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: 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 se utilize da melhor forma de fiscalização para o objeto em questão.

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, §1,º do multicitado decreto 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 descentralizada, podendo a avaliação focar nos resultados.

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 trata dessa questão com detalhes, a previsão de tais repercussões deve se dar no próprio Termo de Execução Descentralizada, caso oportuno.

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 inicia-se a obrigação de pagamento de juros e correção monetária, bem como de devolução de recursos.

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.

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 adotá-las ou, caso não obtenha êxito, instaurar, ela própria, tomada de contas especial.

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.

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, desde que compatível com o objeto original e atendido o art. 3º do Decreto nº 10.426, de 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.

Essas alterações deverão ser promovidas mediante proposta formal e justificada, vedada a alteração do objeto, devendo ser aprovadas pelas unidades descentralizada e descentralizadora e realizadas por meio de termo aditivo, ressalvadas as alterações no plano de trabalho que não impliquem alterações do valor global e vigência do TED que poderão ser realizados por meio de apostila ao termo original, sem necessidade de celebração de termo aditivo. As alterações que impliquem acréscimo ou decréscimo no valor do TED não se submetem ao limite estabelecido no [§ 1º do art. 65 da Lei nº 8.666, de 1993](#).

Cabe destacar, também, que os saldos dos créditos orçamentários descentralizados e não empenhados e os recursos financeiros não utilizados devem ser devolvidos à unidade descentralizadora até 15 (quinze) dias antes da data estabelecida para encerramento do exercício financeiro (art. 7º, § 1º, do Decreto nº 10.426, de 2020).

Após o encerramento do TED ou da conclusão da execução do objeto, o que ocorrer primeiro, os créditos orçamentários e os recursos financeiros deverão ser devolvidos no prazo de 30 (trinta) dias, contado da data do encerramento ou da conclusão (art. 7º, § 1º, do Decreto nº 10.426, de 2020).

Na hipótese de haver divergências entre as unidades descentralizadora e descentralizada na execução do TED, os órgãos solicitarão à Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal da Advocacia-Geral da União a avaliação da admissibilidade dos pedidos de resolução de conflitos, por meio de conciliação.

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.

## **MINUTA DE TERMO DE EXECUÇÃO DESCENTRALIZADA (TED) E PLANO DE TRABALHO**

Constam no sítio eletrônico da Advocacia-Geral da União (<https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/cgu/cgu/modelos/conveniosecongenes/TERMODEEXECUODESCENTRALIZADATED1.pdf>), nos termos do art. 25 do Decreto nº 10.426, de 2020, modelos padronizados de documentos, já aprovados pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional e disponibilizados pela Secretaria de Gestão do então Ministério da Economia (SEGES/SEDGG/ME), são eles: (i) Termo de Execução Descentralizada (TED); (ii) Plano de Trabalho; (iii) Declaração de Compatibilidade de Custos; (iv) Declaração de Capacidade Técnica da Unidade Descentralizada; (v) Relatório de Cumprimento do Objeto; e (vi) Checklist para celebração do TED.

Observa-se no caso em estudo que as minutas constantes dos autos (fls./SEI) foram feitas com base nestes modelos da AGU, cujas modificações realizadas pela área técnica foram devidamente justificadas, às fls./SEI, o que dispensa a análise da viabilidade jurídica do termo de execução descentralizada, nos termos do art. 12 do mesmo Decreto nº 10.426, de 2020.

**OU**

Observa-se no caso concreto que as minutas constantes dos autos (fls./SEI) não foram feitas com base nos citados modelos da AGU e não constam justificativas para a respectiva não utilização dos modelos padronizados. Dessa forma, recomenda-se que as minutas do termo de execução centralizada e seus anexos sejam adaptadas ao modelo disponibilizado pela SEGES/SEDGG/ME, ou que seja justificada a impossibilidade de sua adoção.

**OU**

Observa-se no caso concreto que as minutas constantes dos autos (fls./SEI) não foram feitas com base nos citados modelos da AGU, mas foi justificada a impossibilidade de utilização. Dessa forma, recomenda-se fazer os seguintes ajustes:

...

## CONCLUSÃO

Em face do exposto, manifesta-se esta Procuradoria pela **REGULARIDADE JURÍDICA, COM RESSALVAS**, do procedimento submetido ao exame desta unidade consultiva, condicionada ao atendimento das recomendações formuladas nos itens **XXX** deste parecer, ressalvado o juízo de mérito da Administração e os aspectos técnicos, econômicos e financeiros, que escapam à análise deste órgão.

É o parecer.

À consideração superior.