



Capitão de Corveta (RM1-T) Vania Menezes Pereira da Silva
Assessora Jurídica da DOCM

Graduada em Engenharia Civil pela Universidade Veiga de Almeida, graduada em Direito pela Universidade do Rio de Janeiro, Pós-Graduada em Direito Público pela Universidade Gama Filho, Pós-Graduada pela Escola de Magistratura do Estado do Rio de Janeiro, Mestre em Engenharia Ambiental pela PUC-Rio.

O TERMO DE EXECUÇÃO DESCENTRALIZADA (TED)

1. INTRODUÇÃO

Diante dos fatos novos que surgem, dia após dia, para a manutenção da Administração Pública e execução das suas atribuições, nasce a necessidade do Estado criar novas formas de contratar, não somente com o particular, mas também de realizar os movimentos financeiros que aperfeiçoem a boa gestão do dinheiro público, dando vida aos princípios da eficiência, transparência, efetividade, controle e probidade.

O termo ajuste abrange uma vasta modelagem contratual, desde os contratos administrativos tradicionais, regidos integralmente pela lei de licitações, até os convênios, consórcios, parcerias público-privadas, termos de cooperação, contratos de repasse, Termo de Execução Descentralizada (TED), dentre outros. Cada um deles tem como objetivo realizar o objeto a ser contratado pelo Estado, nas suas mais diversas necessidades.

O Termo de Execução Descentralizada é uma forma diferenciada de contratar, pois se trata, substancialmente, de um repasse financeiro entre os órgãos e/ou entidades integrantes do orçamento fiscal e da seguridade social da União, com o objetivo de realizar uma ação definida por metas, etapas e indicação dos recursos envolvidos, cujo custo certamente se torna mais competitivo do que aquele praticado pelo mercado, pois, de plano, verifica-se que é uma prestação de serviços sem a inclusão do lucro em seu custo de execução.

2. ARCABOUÇO JURÍDICO DO TED

O arcabouço jurídico do Termo de Execução Descentralizada é uma sucessão de normas ligadas ao momento econômico do país e às condições de repasse sob um regime rigoroso, para que se possa efetuar o devido controle do fluxo de recursos repassados e a sua correspondente ação executada. Este fluxo financeiro será operacionalizado de forma diferenciada também nos sistema de controle financeiro da União.

Ao efetuar uma busca nos sistemas governamentais⁽¹⁾ é possível constatar a vigência de poucos TED's em relação à quantidade existente de órgãos públicos com possibilidade de prestação de serviços. Em verdade, existem diversos órgãos públicos que executam serviços de interesse não somente para o próprio órgão, mas que também são de interesse de outros órgãos. Com isso, há inúmeras licitações para contratar o mesmo serviço prestado pela própria Administração Pública. Segundo o glossário disponível no sistema de convênios da União, tem-se a seguinte definição para o TED⁽²⁾ :

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.

⁽¹⁾ Portal de Convênios do Ministério de Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (SICONV) e Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI).

⁽²⁾ Disponível em <http://portal.convenios.gov.br/ajuda/glossario/termo-de-execucao-descentralizada>. Acesso em 07fev2018.

A palavra acordo vem do Latim ACCORDARE, uma variante de CONCORDARE, estar em harmonia, concordar, de COM, junto, mais COR, coração⁽³⁾. O Termo de Execução Descentralizada é um acordo, tecnicamente conhecido como Contrato da Administração, em seu sentido amplo, que visa alcançar todos os ajustes bilaterais firmados pela Administração. Logo, esta expressão Contrato da Administração é um gênero de diversos tipos de ajustes⁽⁴⁾.

OTED, como um ajuste bilateral, enquadra-se como um ajuste de descentralização orçamentária de um órgão para o outro, com um fim específico de executar ações de interesse de ambos os órgãos envolvidos, denominados órgão descentralizador e órgão descentralizado.

Não se pode dizer que o TED é um contrato administrativo, em seu sentido estrito, já que o conceito de contrato administrativo, adotado na presente pesquisa, é o do doutor Carvalho Filho⁽⁵⁾:

Ajuste firmado entre a Administração Pública e um particular, regulado basicamente pelo direito público, e tendo por objeto uma atividade que, de alguma forma, traduza o interesse público.

De plano, fica fácil de entender o porquê do não enquadramento neste conceito, já que a transferência dos recursos é feita entre dois órgãos públicos, e não entre a Administração Pública e um particular.

Além disso, pode-se depreender a não obrigatoriedade da subsunção à Lei nº 8.666/1993, sendo recomendável, contudo, a observância de alguns conceitos ali prescritos, já que podem ser utilizados por analogia para a melhoria da instrução processual do TED, que deve ser executado após

farta instrução processual dos atos que o antecedem e subsidiam a sua formalização no Sistema Integrado da Administração Financeira (SIAFI)⁽⁶⁾.

A descentralização financeira está prevista no Decreto nº 825, de 28 de maio de 1993⁽⁷⁾, que estabelece as normas para a programação e execução orçamentária e financeira dos orçamentos fiscal e da seguridade social, aprova quadro de cotas trimestrais de despesa para o Poder Executivo e dá outras providências. Em seguida, foi editada a norma sobre licitações e contratos, a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993⁽⁸⁾. A Portaria Conjunta nº 8, de 7 de novembro de 2012⁽⁹⁾, contém a indicação dos elementos mínimos que devem compor a minuta de um Termo de Cooperação para Descentralização de crédito: I - Identificação: (Título/Objeto da Despesa); II - UG/Gestão-Repassadora e UG/Gestão-Recebedora; III - Justificativa: (Motivação/Clientela/Cronograma físico); IV - Relação entre as Partes: (Descrição e Prestação de Contas das Atividades) e V - Previsão Orçamentária: (Detalhamento Orçamentário com Previsão de Desembolso). E ainda há o Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007⁽¹⁰⁾, que dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse, e dá outras providências.

A despeito de se tratar de um ajuste com um repasse financeiro como gênero, as regras relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse, dispostas na Portaria Interministerial nº 424, de 30 de dezembro de 2016 (que estabelece normas para execução do estabelecido no Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007) não contemplam o Termo de Execução Descentralizada (TED), como se verifica em seu art. 2º, entretanto, sugere-se que alguns conceitos ali descritos sejam adotados.

(3) Disponível em <http://origemdapalavra.com.br/site/palavras/acordo/>. Acesso em 19jan2018.

(4) FILHO, José dos Santos Carvalho. Manual de Direito Administrativo. 25ª ed., São Paulo: Atlas, 2012, pg. 173

(5) Ibidem, pg. 173

(6) Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/siafi>. Acesso em 8fev2018.

(7) Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Antigos/D0825.htm. Acesso em 6mar2018.

(8) Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8666cons.htm. Acesso em 6mar2018.

(9) Disponível em: <http://portal.convenios.gov.br/legislacao/portarias/portaria-conjunta-n-8-de-7-de-novembro-de-2012>. Acesso em: 6mar2018.

(10) Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6170.htm. Acesso em: 6mar2018.

Neste tipo de ajuste, haverá duas figuras diferenciadas: a unidade descentralizadora e a unidade descentralizada. O seu objeto deve estar diretamente ligado à ação orçamentária que foi conferida à unidade descentralizadora, o que quer dizer que esta está delegando à unidade descentralizada a execução de um serviço que lhe foi direcionado por meio de plano de trabalho estabelecido na forma de metas, etapas e fases. O fato mais importante é que o objeto a ser executado no TED deve estar previsto no Plano de Trabalho da unidade descentralizadora e a unidade descentralizada

tem que ter a aptidão para executar o serviço a ele destinado, pois no caso de subdelegação deste serviço pela unidade descentralizada haverá uma distorção da finalidade do TED.

A execução do Plano de Trabalho é de fundamental importância, pois as dotações descentralizadas serão empregadas obrigatória e integralmente na consecução do objeto previsto pelo mesmo, devendo ser respeitada fielmente a classificação funcional programática.

3. CONCLUSÃO

A necessidade de se obter bens e serviços a menor custo tem sido um requisito desafiador para as ações do gestor público. Embora as licitações públicas sejam um procedimento que tem na seleção a busca da melhor proposta ao menor custo, nem sempre isso se torna uma realidade. Os fornecedores que se habilitam a receber da Administração Pública por empenho tem receio do grande risco de não ocorrer o efetivo pagamento, além de já ter embutido em seu comportamento o mau hábito de incluir despesas indiretas que podem vir a não ocorrer durante a execução do serviço/entrega do material/equipamento. Assim, nem sempre a proposta da empresa licitante vencedora do certame representa que a Administração obteve o melhor preço, ou de baixo custo.

O TED é um ajuste que representa a otimização dos recursos da Administração Pública sob uma visão gerencial e financeira de forma macro e pode e deve ser considerado como um excelente instrumento de contratação entre os órgãos públicos.

