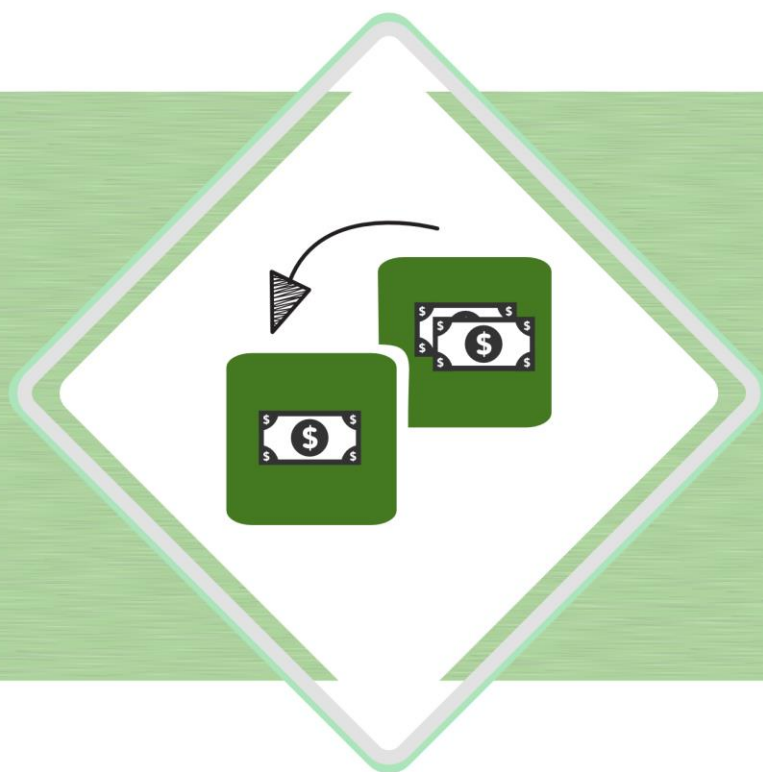




# Reflexões sobre os **Termos de Execução Descentralizada - TED**



Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União  
Secretaria Federal de Controle Interno - SFC  
Diretoria de Auditoria de Políticas de Infraestrutura - DI  
Coordenação-Geral de Auditoria das Áreas de Transp. Portos e Aviação Civil



Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União  
Secretaria Federal de Controle Interno – SFC  
Diretoria de Auditoria de Políticas de Infraestrutura – DI  
Coordenação-Geral de Auditoria das Áreas de Transp. Portos e Aviação Civil

# *Reflexões sobre o Termo de Execução Descentralizada – TED*

*Elaboração: Eleniza Meireles Azevedo  
(Auditora Federal de Finanças e Controle)*

*Abril/2018*

Ministério da Transparência e Controladoria-Geral Da União. Secretaria Federal De Controle Interno. Diretoria de Auditoria de Políticas de Infraestrutura – DI. Coordenação-Geral de Auditoria das Áreas de Transp. Portos e Aviação Civil - CGTRAN

Artigo. *Reflexões sobre os Termos de Execução Descentralizada – TED.*

Versão 1.0. Abril/2018.

# Sumário

1.	Problemática.....	5
2.	Introdução .....	6
3.	Conceito TED .....	7
3.1	Conceito atual .....	7
3.2	Evolução do conceito: .....	7
4	Outros instrumentos de transferências:.....	11
5	Da abrangência da legislação .....	13
6	Exemplos: .....	18
7	Montantes .....	25
8	Julgamento TCU.....	29
9	Conclusão .....	30

# 1. Problemática

A legislação existente não dispensa um olhar acurado para várias questões relacionadas aos Termos de Execução Descentralizada – TED, antigo Termo de Cooperação - TC.

Nesse prumo, nota-se certa lacuna, por exemplo, sobre a quem incide a responsabilidade de fiscalizar, acompanhar e monitorar a execução de tais instrumentos. Bem como, a quem deverão ser imputadas possíveis culpabilidades por irregularidades ou impropriedades na condução ou acompanhamento amiúde da execução de tais Termos.

Há permissivo legal com vistas à descentralização de créditos do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social da União - OFSS para execução de Programa de Trabalho por outro órgão ou entidade, também pertencente ao mesmo Orçamento. Tal faculdade exime os órgãos transferidores de acompanhar e cobrar resultados, tanto financeiros quanto físicos?

Os relatos apresentados quando dos Relatórios de Gestão são suficientes e eficazes para que os órgãos de controle procedam a fiscalização dos termos? Seriam eles tempestivos?

O arcabouço legal sobre o tema é suficiente para que o auditor embase/fundamente suas recomendações quando das análises dos TED's?

## 2. Introdução

Inegável a existência de uma gama de assinatura de Termos de Execução Descentralizada no âmbito da Administração Pública Federal. No entanto, nota-se precariedade no que se refere a normativos em relação ao tema.

Nesse sentido, busca-se com o presente artigo analisar determinados aspectos dos Termos de Execução Descentralizada, mormente quanto à eficácia da sua fiscalização e da aplicabilidade dos produtos deles advindos. A reflexão é fruto da percepção obtida a partir trabalhos realizados no âmbito das Unidades jurisdicionadas à Coordenação-Geral de Auditoria das Áreas de Transportes, Portos e Aviação Civil - CGTRAN.

Não se pretende, enfim, tecer profundas considerações sobre a evolução histórica voltada aos procedimentos da descentralização dos créditos orçamentários em si e/ou os conceitos e modalidades.

## 3. Conceito TED

### 3.1 Conceito atual

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. (Decreto nº 8.180/2013).

Citado instrumento é uma possibilidade de que órgãos e/ou entidades integrantes do OFSS descentralizem créditos para outros órgãos e/ou entidades também pertencentes ao citado orçamento, para que executem ações de interesse da Unidade Orçamentária descentralizadora e assim concretizem o objeto previsto no programa de trabalho, respeitando-se, fielmente a classificação funcional programática.

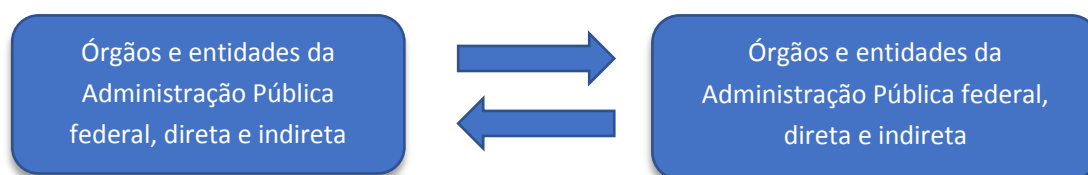
### 3.2 Evolução do conceito:

A expressão Termo de Cooperação/Termo de Execução Descentralizada-TC/TED sofreu várias conceituações desde a sua gênese. Em 2007, o Decreto nº 6.170/2007 intitulou o instrumento como “Termo de Cooperação” (TC), ocasião em que era definido como “modalidade de descentralização de créditos”. Em 2008, o TC passou a ser considerado como “instrumento” de transferência de crédito. Entretanto, em 2013, por meio do Decreto 8.180, alterou-se o nome do instrumento passando a nominá-lo como Termo de Execução Descentralizada”, (TED).

#### 2007:

O Decreto nº 6.170/2007, em suas edições iniciais, considerava a expressão Termo de Cooperação, definindo-o como “modalidade de descentralização de crédito **entre órgãos e entidades da administração pública federal, direta e indireta**, para executar programa de governo, envolvendo projeto, atividade, aquisição de bens ou evento, mediante portaria ministerial e sem a necessidade de exigência de contrapartida.

**MODALIDADE** de descentralização de créditos entre:

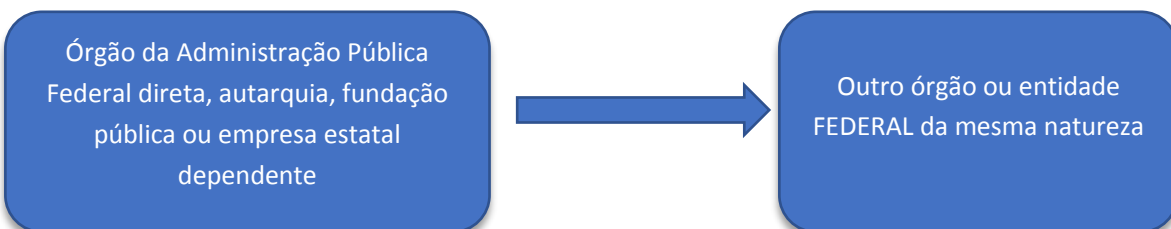


**2008:**

O Decreto nº 6.619/2008, imprimiu nova redação ao Termo de Cooperação, alterando a expressão “modalidade” para “instrumento. Nesse aspecto passou: “instrumento por meio do qual é ajustada a transferência de crédito **de órgão da administração pública federal direta, autarquia, fundação pública, ou empresa estatal dependente, para outro órgão ou entidade federal da mesma natureza.**”

O citado Decreto substituiu a expressão descentralização, para transferência, expressão que enseja a transmissão de bens ou direitos, no caso em comento, a transferência de créditos. No sentido de delegar a outrem de determinada tarefa.

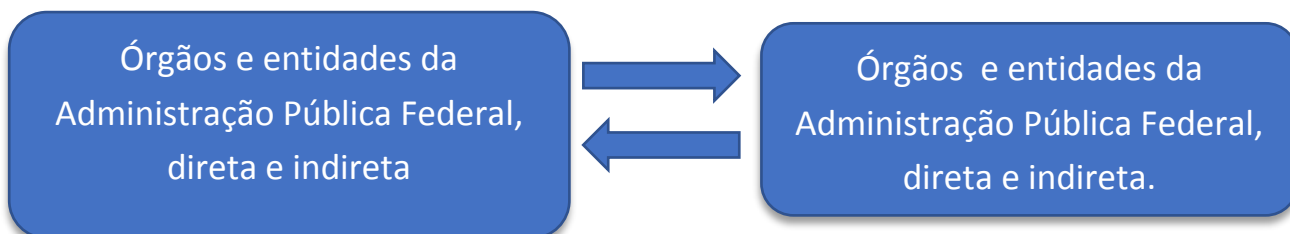
TC = INSTRUMENTO de ajuste de descentralização de crédito entre:



A Portaria Interministerial MPOG/MF/CGU nº 127/2008, assim considerou o Termo de Cooperação: “instrumento de descentralização de crédito **entre órgãos e entidades da administração pública federal, direta e indireta**, para executar programa de governo, envolvendo projeto, atividade, aquisição de bens ou evento, mediante portaria ministerial e sem a necessidade de exigência de contrapartida.”

Observa-se que a Portaria retomou a expressão descentralização.

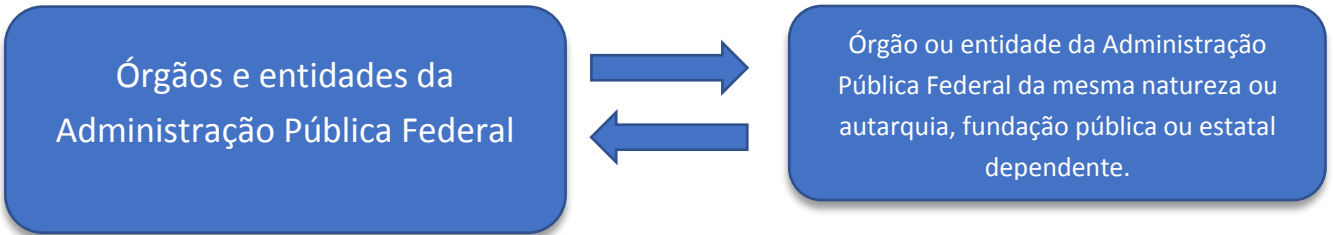
TC = INSTRUMENTO de descentralização de crédito entre:



Por seu turno, a Portaria Interministerial MPOG/MF/CGU nº 342, conceituou Termo de Cooperação: “instrumento por meio do qual é ajustada a transferência de crédito **de órgão ou entidade da Administração Pública Federal para outro órgão federal da mesma natureza ou autarquia, fundação pública ou empresa estatal dependente.**”

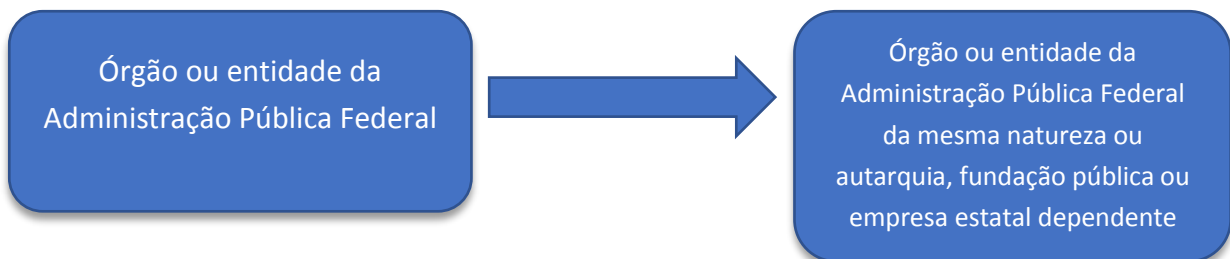


INSTRUMENTO de ajuste de transferência de crédito de:



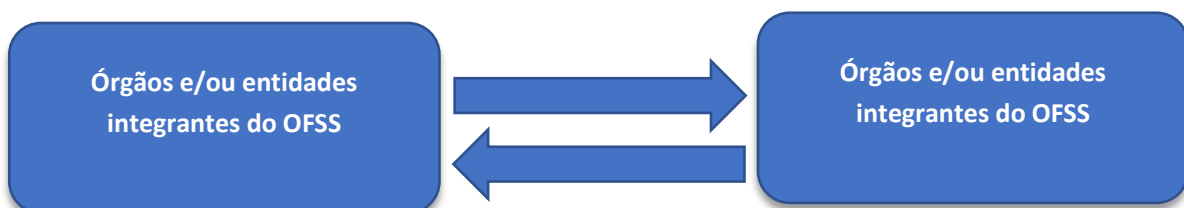
A Portaria Interministerial MPOG/MF/CGU nº 507/2011, assim considerou: “Termo de Cooperação: instrumento por meio do qual é ajustada a transferência de crédito **de órgão ou entidade da Administração Pública Federal para outro órgão federal da mesma natureza ou autarquia, fundação pública ou empresa estatal dependente.**”

INSTRUMENTO de ajuste de transferência de crédito de:



Em 2013, o Decreto nº 8.180 alterou o nome do instrumento, passando a nominá-lo como “**Termo de Execução Descentralizada -TED**”, conceituando-o nos seguintes termos: “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.**”

TED – INSTRUMENTO de ajuste de descentralização de crédito entre:



Denota-se dos transcritos acima que, desde o início os conceitos sofreram mudanças em seus termos, ainda que não processadas mudanças radicais. Ora previu-se a possibilidade de descentralização de créditos **entre** órgãos e entidades da administração pública **FEDERAL**, direta e indireta. Ora, ao utilizar-se a expressão “**de**” previu-se a possibilidade somente de um órgão para outro. Em outro tempo, substituiu-se a expressão “**indireta**” por **autarquias, fundações públicas e empresas estatais dependentes**. Posteriormente, exigiu-se a edição de Portaria Ministerial para a pactuação do ajuste. Em outro momento alternou-se as locuções transferência e descentralização.

Salvo melhor juízo, a leitura do texto constante da PI nº 507/2011, denota a possibilidade de que apenas a Administração Pública Federal poderia figurar como órgão transferidor dos recursos e na outra parte, como recebedor, órgão federal da mesma natureza ou autarquia, fundação pública ou empresa estatal dependente. Em outros momentos, porém, fora utilizada a expressão “entre”, que denota duplicidade de via (mão dupla) permitindo-se a transferência entre “órgãos e entidades da administração pública federal, direta e indireta.

O derradeiro conceito apresentado pelo Decreto nº 8.180/2013 considera a transferência “**entre**” (mão dupla), órgãos e/ou entidades integrantes do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social. Ou seja, qualquer órgão/entidade que integre o OFSS poderá se utilizar do instrumento em questão.

Observa-se que o legislador, neste último edito, considerou o TED instrumento de descentralização. Locução esta que representa a execução de determinada atividade de forma indireta. Veja, a propósito, a fala do Prof. Celso Antônio Bandeira de Mello que:

“Diz-se que a atividade é descentralizada quando é exercida, por pessoas distintas do Estado (...) Na descentralização o Estado atua indiretamente, pois o faz através de outras pessoas, seres juridicamente distintos dele, ainda quando sejam criaturas suas e por isso mesmo se constituam..., em parcelas personalizadas da totalidade do aparelho administrativo estatal.”

Destaca-se por outro lado, que ao descentralizar, o Estado não poderá, nunca, abdicar do controle sobre os serviços públicos. Nesse aspecto, se transferiu a execução de um serviço, ainda que por meio da transferência dos créditos, deverá suportar, de alguma forma, as consequências do fato.

Vale destacar por fim que, a Portaria Interministerial nº 424/2016, alterada pela Portaria Interministerial nº 451/2017, sequer incluiu em seus conceitos a expressão Termo de Cooperação e/ou Termo de Execução Descentralizada. Excetuando expressamente a aplicação de seus ditames aos termos em comento, veja:

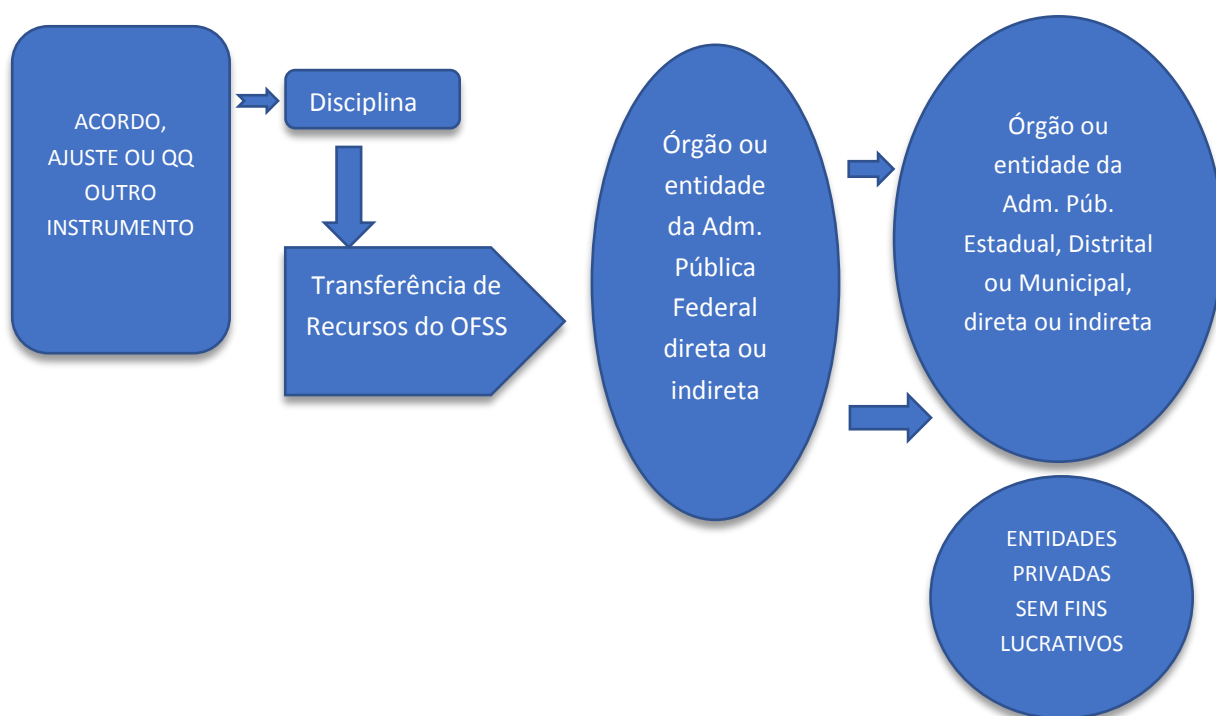
“Art. 2º Não se aplicam as exigências desta Portaria:  
(...)  
IV – aos termos de execução descentralizada.”

## 4 Outros instrumentos de transferências:

De uma forma geral, vale trazer o entendimento de transferências voluntárias, segundo a LC nº 101/2000 – (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF): “entende-se por transferência voluntária a entrega de recursos correntes ou de capital a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde.”

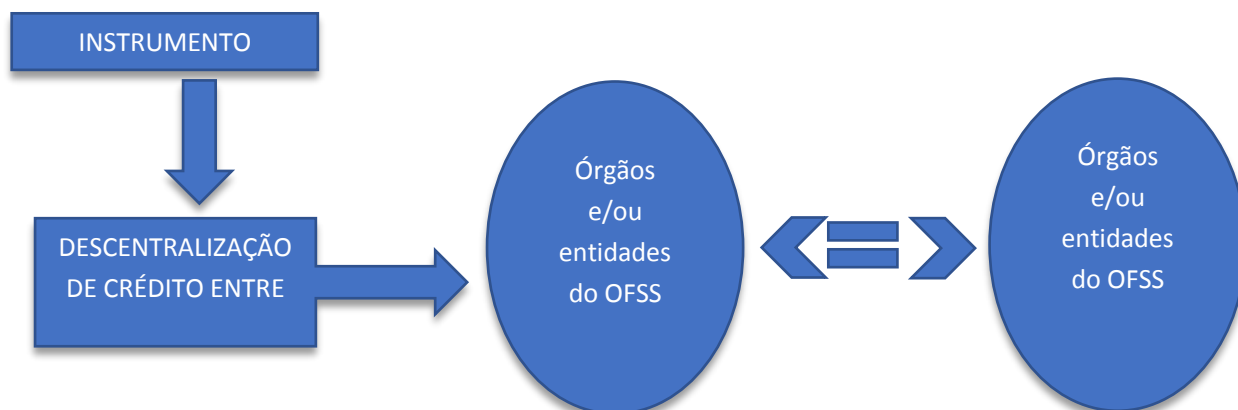
Apenas a título de cognição, a seguir alguns tipos de instrumentos utilizados para transferências de recursos e, inicialmente diferença entre TED x CONVÊNIO, por meio dos esboços:

- a) **CONVÊNIO** - Anteriormente disciplinado pela IN/STN 1/1997, é o “acordo, ajuste ou qualquer outro instrumento que discipline a transferência de recursos financeiros de dotações consignadas nos **Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União** e tenha como partícipe, **de um lado, órgão ou entidade da administração pública federal, direta ou indireta, e, de outro lado, órgão ou entidade da administração pública estadual, distrital ou municipal, direta ou indireta, ou ainda, entidade privadas sem fins lucrativos**, visando a execução de programa de governo, envolvendo a realização de projeto, atividade, serviço, aquisição de bens ou evento de interesse recíproco, em regime de mútua cooperação.” (Dec. 6.170/07);



- b) **TERMO DE EXECUÇÃO DESCENTRALIZADA** - Conforme já transcrito no item anterior, é o instrumento por meio do qual é ajustada a descentralização de crédito **entre órgãos e/ou entidades integrantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União**, para execução de ações de interesse da unidade orçamentária descentralizadora e consecução

do objeto previsto no programa de trabalho, **respeitada fielmente a classificação funcional programática**



- c) **CONTRATO DE REPASSE** – tipo de instrumento administrativo, de interesse recíproco, por meio do qual a transferência de recursos financeiros se processa por intermédio de **instituição ou agente financeiro público federal, que atua como mandatário da União**. (Redação alterada pelo Dec. 8.180/13). O referido Decreto incluiu a expressão “interesse recíproco”. Vale destacar que, caso a mandatária não detenha capacidade técnica necessária ao regular acompanhamento da aplicação dos recursos transferidos, figurará, no contrato de repasse, na qualidade de interveniente, outra instituição pública ou privada a quem caberá o mencionado acompanhamento (PI nº 424/2016)
- d) **TERMO DE COMPROMISSO** – instrumento utilizado, pela União, para as transferências obrigatórias de recursos financeiros para execução pelos Estados, Distrito Federal e Municípios de ações do **Programa de Aceleração do Crescimento – PAC**, dentre outros.
- e) **TERMO DE PARCERIA** – instrumento jurídico previsto na Lei nº 9.170/1999, para transferência de recursos para entidade privada sem fins lucrativos que possua a qualificação como Organização da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIP. (PI nº 424/16)

O quadro a seguir resume os conceitos:

SIGLA	TIPO	OBJETIVO	PARTES	INTERESSE
CV	ACORDO, AJUSTE OU QQ OUTRO INSTRUMENTO	Disciplinar a transferência de recursos financeiros de dotações consignadas no OFSS da União	Órgão ou Entidade da APF, direta ou indireta X administração pública estadual, distrital ou municipal, direta ou indireta, ou ainda entidade privadas sem fins lucrativos	Recíproco
TED	INSTRUMENTO	Descentralização de crédito, para execução de ações com vistas à consecução do objeto previsto no programa de trabalho, respeitada fielmente a funcional programática	Órgãos e/ou entidades integrantes do OFSS da União	Da Unidade Orçamentária descentralizadora

TC	INSTRUMENTO	Transferência obrigatória de recursos financeiros, para a execução de ações do PAC. (dentre outros)	União para Estados, DF e Municípios	
CR	INSTRUMENTO ADMINISTRATIVO	Ajusta-se a transferência de recursos financeiros por	União X INSTITUIÇÃO OU AGENTE FINANCIERO PÚBLICO FEDERAL (MANDATÁRIO DA UNIÃO). *Caso a mandatária não detenha capacidade técnica necessária ao regular acompanhamento da aplicação dos recursos transferidos, figurará, no CR, na qualidade de interveniente, outra instituição pública ou privada a quem caberá o mencionado acompanhamento.	INTERESSE RECÍPROCO
TP	Instrumento	Transferência de recursos da União para OSCIP	Entidade privada sem fins lucrativos que possua qualificação com OSCIP.	

CV=CONVÊNIO; TED-TERMO DE EXECUÇÃO DESCENTRALIZADA; TC=TERMO DE COMPROMISSO; CR=CONTRATO DE REPASSE; TP=TERMO DE PARCERIA.

## 5 Da abrangência da legislação

De início cabe destacar que, o Decreto nº 6.170/2007, em que pese incluir no seu artigo 1º de seu texto a expressão “termo de cooperação”, em sua ementa considerou apenas “convênios e contratos de repasse”.

Em seu bojo, conforme se depreende da leitura dos seus termos, o normativo praticamente não se dedicou à modalidade em questão, voltando-se a maioria de suas disposições aos “convênios e contratados de repasse”. Nesse sentido, em que pese elencar a modalidade sob análise, no art. 1º não houve o cuidado ou intenção de incluí-la em seus CAPÍTULOS.

No mesmo prumo, a evolução normativa das disposições do Decreto nº 6.170/2007 não dispensou um olhar aprimorado para o Termo de Cooperação, limitando-se tão somente a incluir a expressão no seu art. 1º e/ou considerá-lo posteriormente como instrumento. Deixando, entretanto, disposições sobre a necessidade de regulamentos posteriores, a cargo de atos conjuntos futuros.

Veja-se, nesse sentido algumas Portarias Interministeriais CGU/MP):

- Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 24, de 19.2.2008 – Disciplinou os procedimentos operacionais para o atendimento ao disposto no art. 17 do Decreto nº 6.170/2007. (Trata, especificamente, da possibilidade de arquivamento de processos relativos a transferência de recursos financeiros, nas datas especificadas);
- Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 165, de 20.6.2008 – Dispõe sobre a Comissão Gestora do Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse;
- Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 127, de 29.5.2008 – estabelece normas para a execução do disposto no Decreto nº 6.170/2007;
- Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 342, de 5.11.2008 – altera a Portaria Interministerial nº 127/2008;

- Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 507, de 24.11.2011 – Revoga a Portaria Interministerial 127/2008 e estabelece normas para a execução do disposto no Decreto nº 6.170/2007;
- Portaria Interministerial MPOG/MF/CGU nº 424, de 30.12.2016 – Revoga a Portaria Interministerial nº 507/2011 e a IN nº 1/97/STN e estabelece normas para a execução do disposto no Decreto nº 6.170/2007;
- Portaria Interministerial MPOG/MF/CGU nº 451, de 2.1.2018 – Altera a Portaria Interministerial nº 424/2016.

A Portaria Interministerial MPOG/MF/CGU nº 127/2008, publicada em 2008 e alterada pela PI nº 342/2008, estabeleceu normas para a execução das disposições constantes do Decreto nº 6170/2007. E, no mesmo traçado anterior, pouco abordou o tema. Contemplou o termo de cooperação apenas nos artigos 6º e 71º os quais vedam a celebração de convênios e contratos de repasse entre órgãos e entidades da Administração Pública Federal, e dispõem que nesses casos, o instrumento cabível é o termo de cooperação. Dispõem ainda, citados artigos, sobre a necessidade de aprovação, pelos Secretários-Executivos dos Ministérios da Fazenda, do Planejamento, Orçamento e Gestão e da Controladoria-Geral da União, de minuta-padrão para os termos de cooperação, a fim de orientar os órgãos e entidades envolvidas na celebração deste instrumento, **enquanto não for regulamentado**.

Em suas disposições finais e transitórias (art. 68), a Portaria em comento, destacou a obrigatoriedade de registro no SICONV, fazendo-se menção apenas a convênios e/ou contratos de repasse.

Em 2011, a Portaria Interministerial nº 507 revogou as disposições da PI nº 127/2008, e estabeleceu normas para execução do disposto no Decreto nº 6.170/2007. No entanto, da mesma forma que os normativos anteriores, não dispensou um adequado olhar para os Termos em questão. Incluiu a necessidade do registro no SICONV, de todos os programas, projetos e atividades que envolvam transferências de recursos financeiros. Aspecto sobre o qual releva notar que, os TED's mantêm seus registros no Sistema Integrado de Administração Financeira - SIAFi. Preservou a necessidade de regulação dos termos de cooperação, na forma do art. 18 do Decreto 6.170/2007, acrescentando ainda sobre a necessidade de aprovação de minuta padrão do termo de cooperação:

Desta feita, por intermédio da Portaria Conjunta MP/MF/CGU nº 8, em 7 de novembro de 2012 foi publicada a minuta-padrão de termo de cooperação para descentralização de crédito orçamentário.

Nesse giro, a minuta padrão aprovada pela Portaria Conjunta acima referenciada, não trouxe novidade alguma em matéria de disciplina dos então intitulados, termos de cooperação. Teve apenas o trabalho de estabelecer o modelo padrão para a instituição do instrumento em questão.

Pelo desenho da minuta anexada à Portaria nº 8/2012 percebe-se nítida semelhança ao modelo de Suporte Documental do Destaque, disponibilizado pela Comissão Gestora do SICONV,

ou seja, modelo intitulado, Suporte Documental de Descentralização de Crédito Externa. Em suma, o modelo é tão elementar quanto o conteúdo do normativo.

Nota-se, que da mesma forma, não houve maiores disposições a respeito dos termos de cooperação. Dispensando, como os outros normativos anteriores, maior atenção aos convênios e contratos de repasse.

Veja-se que o propósito essencial dos normativos foi o de reger os contratos de repasse e os convênios. As disposições por eles trazidas, em relação aos termos de cooperação/termo de execução descentralizada foram ligeiras e subsidiárias. Nesse sentido, podemos citar o art. 89 da Portaria nº 507/2011:

“Art. 89. Os termos de cooperação serão regulados na forma do art. 18 do Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007.”

Em 2013, o Decreto nº 8.180, teceu maiores considerações a respeito do termo. No entanto, ainda escassa. Alterou a expressão Termo de Cooperação, para, Termo de Execução Descentralizada – TED, retirando a expressão “de interesse recíproco” acrescentando a locução: “transferência de recursos ou a descentralização de créditos...):

Dispôs também, sobre a necessidade de o Termo de Execução Descentralizada observar disposições do Decreto nº 825/1993 que estabelece normas para a programação e execução orçamentária e financeira dos orçamentos fiscal e da seguridade social, dentre outros.

Dispôs ainda, o Decreto 8.180/2013, sobre a possibilidade de a aplicação do TED ser disciplinada suplementarmente por ato conjunto previsto no art. 18 do Decreto 6.170/2007 que, originariamente assim dispôs:

Art. 18. Os Ministros de Estado da Fazenda, do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão e da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União - CGU editarão ato conjunto para dispor sobre a execução do disposto neste Decreto. (“Caput” do artigo com redação dada pelo Decreto nº 8.943, de 27/12/2016)

Parágrafo único. O ato conjunto previsto no caput poderá dispor sobre regime de procedimento específico de celebração, acompanhamento, fiscalização e prestação de contas para os convênios e os contratos de repasse, de acordo com faixas de valores predeterminadas. (Parágrafo único acrescido pelo Decreto nº 7.594, de 31/10/2011, republicado no DOU de 3/11/2011 e com redação dada pelo Decreto nº 8.943, de 27/12/2016)

Art. 18-A. Os convênios e contratos de repasse celebrados entre 30 de maio de 2008 e a data mencionada no inciso III do art. 19 deverão ser registrados no SICONV até 31 de dezembro de 2008. (“Caput” do artigo acrescido pelo Decreto nº 6.497, de 30/6/2008)

Parágrafo único. Os Ministros de Estado da Fazenda, do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão e da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União - CGU regulamentarão, em ato conjunto, o registro previsto no caput. (Parágrafo único acrescido pelo Decreto nº 6.497, de 30/6/2008 e com redação dada pelo Decreto nº 8.943, de 27/12/2016)

Art. 18-B. A partir de 16 de janeiro de 2012, todos os órgãos e entidades que realizem transferências de recursos oriundos dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União por meio de convênios, contratos de repasse ou termos de parceria, ainda não interligadas ao SICONV, deverão utilizar esse sistema.

Parágrafo único. Os órgãos e entidades que possuam sistema próprio de gestão de convênios, contratos de repasse ou termos de parceria deverão promover a integração eletrônica dos dados relativos às suas transferências ao SICONV, passando a realizar diretamente nesse sistema os procedimentos de liberação de recursos, acompanhamento e fiscalização, execução e prestação de contas. (Artigo acrescido pelo Decreto nº 7.641, de 12/12/2011).

Destaca-se, por fim que ao conceituar prestação de contas, o Decreto 6.170/07, (alterado pelo 8.180/13) assim dispôs:

Art. 1º. Este Decreto regulamenta os convênios, contratos de repasse e termos de execução descentralizada celebrados pelos órgãos e entidades da administração pública federal com órgãos ou entidades públicas ou privadas sem fins lucrativos, para a execução de programas, projetos e atividades que envolvam a transferência de recursos ou a descentralização de créditos oriundos dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União:

§ 1º Para os efeitos deste Decreto, considera-se:

(...)

XII - prestação de contas - procedimento de acompanhamento sistemático que conterá elementos que permitam verificar, sob os aspectos técnicos e financeiros, a execução integral do objeto dos **convênios e dos contratos de repasse** e o alcance dos resultados previstos. (destacamos)

Veja-se que ao dispor sobre prestação de contas o normativo fez menção, tão somente, dos convênios e dos contratos de repasse.

Em 2014 foi produzida, pela Comissão Gestora do Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse – SICONV, a DIRETRIZ nº 2/2014. Citada Diretriz indicou que “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. ”

Quanto à prestação de contas, dispôs que será apresentada, pela Unidade Descentralizadora, aos órgãos de controle, por meio do Relatório de Gestão, no que tange à consecução dos objetivos pretendidos com a descentralização, e pela Unidade Descentralizada, no que se refere à execução dos recursos repassados. No caso, destaca que a prestação de contas aos órgãos de controle não se confunde com a prestação de contas que a Unidade Descentralizada deve realizar à Unidade Descentralizadora, de modo que esta possa avaliar se foram atendidos os objetivos da descentralização.

Detalha que 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 o objeto da descentralização dos créditos.

Entendo, salvo melhor perspicácia, que a prestação de contas da execução física não pode estar dissociada da execução financeira, posto serem interdependentes. Uma não se concretiza sem a outra. Logo, a prestação de contas da execução física não pode se limitar apenas em transcrever objetivos e correlatos já existentes no Plano de Trabalho. Há que se demonstrar o desenvolvimento de cada etapa em perfeita sincronia com a execução financeira. Caso contrário,



o ato de prestar contas se torna irrisório. O objetivo é demonstrar que aquela etapa física fora, de fato, realizada conforme planejado, com os recursos a ela destinados e que o recurso fora aplicado corretamente na execução física.

Convém repertoriar todavia, que muito embora seja da conveniente o encargo de apresentar a prestação de contas financeira aos órgãos de controle, cabendo ao concedente, via de regra, somente exigir do recebedor dos recursos, apenas a prestação de contas da execução física do objeto pactuado, não há disposição alguma que iniba ao concedente solicitar e analisar a prestação de contas financeira do beneficiário, mormente em virtude do interesse na boa e regular aplicação dos recursos públicos. Fato esse que consiste em boa prática de gestão.

Nesse espeque, mesmo com a edição da citada Diretriz, os normativos publicados posteriormente mantiveram a necessidade de ato conjunto (Ministros de Estado da Fazenda, do Planejamento, Orçamento e Gestão e do Controle e da Transparência) posterior com vistas à regulamentação do disposto no Decreto, o que leva a concluir que o tema ainda carece de atenção.

Salvo melhor discernimento, a prestação de contas a ser apresentada aos órgãos de controle poderá propiciar acompanhamento intempestivo dos gastos, além de contribuir para um comportamento resignado do transferidor dos recursos. Veja que a Diretriz do SICONS destacou que apenas quando da apresentação do Relatório de Gestão, ou seja, uma vez por ano, a unidade Descentralizadora dos recursos apresentaria aos órgãos de controle prestação de contas pertinentes à consecução dos objetivos pretendidos com a descentralização. Cabendo, à Unidade recebedora dos recursos a prestação de contas (não se especificou a quem) quanto à execução dos recursos repassados.

O que se percebe nos Relatórios de Gestão são apenas parcos relatos da execução, sempre com “bons resultados”, e se limitam a descrever o objeto e valores repassados, sem, no entanto, auferir uma visão real de todo o processo, em termos financeiros e físicos e de atendimento do objeto ou de possível fiscalização.

Há um entendimento de que basta repassar os recursos e, que a responsabilidade de efetuar a prestação de contas financeiras aos órgãos de controle cabe ao órgão recebedor dos recursos.

Na linha de atualização dos normativos, a Portaria Interministerial MPOG/MF/CGU nº 424, de 30.12.2016, publicada em 3.1.2017, revogou completamente a Portaria Interministerial nº 507/MP/MF/CGU, de 24.11.2011, e estabeleceu normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse, deixando explicitamente de fora, os termos de execução descentralizada, senão veja:

Art. 2º Não se aplicam as exigências desta Portaria:

I - aos Instrumentos

(...)

IV aos termos de execução descentralizada.

Contemplou-os tão somente no capítulo das vedações mantendo-se o entendimento anteriormente esposado no sentido de ser proibida a celebração de qualquer instrumento regulado pela Portaria, entre órgãos e entidades da Administração Pública Federal, caso em que ressalta deverão ser firmados termos de execução descentralizada. (art. 9º)

Destaca-se nesse giro, que não se processou nenhuma normatização do instrumento em questão. Desde a edição do Decreto 6.170/2007 e posteriores alterações, conforme transcrito a seguir, percebe-se que a atenção maior fora para os instrumentos já mencionados anteriormente.

Salvo melhor juízo, não vislumbrei prescrição legal no sentido da fiscalização da aplicação dos recursos, a regularidade da aplicação e acompanhamento concomitante.

## 6 Exemplos

A seguir, a percepção de alguns gestores/repassadores de recursos em relação ao tema, obtidos durante a realização de trabalhos na CGTRAN. O entendimento de muitos entes descentralizadores é no sentido de que não lhes cabem acompanhar a aplicação, basta tão somente transferir os recursos e receber os produtos, quando for o caso.

Ofício nº 322/2016/AUDINT/DNIT, de 17.6.2016

Memorando nº 1203/2016/DPP, de 7.6.2016

Memorando nº 574/2016/CGMAB/DPP

“6. (...) ao DNIT coube repassar os recursos e acompanhar a execução do Termo de Cooperação, não sendo de sua responsabilidade a viabilidade da sua continuidade, considerando que o objetivo do Termo em tela é o cumprimento de uma condicionante ambiental, para fins de emissão das licenças prévia, de instalação e de operação.

Memorando nº 597/2016-CGRL/SAAD/SE/MT, de 23.5.2016

*“A responsabilidade desta CGRL/SAAD nos referidos Termos de Cooperação para Descentralização de Crédito é de repassadora dos recursos mediante autorização da SPNT/MT, não tendo qualquer ingerência nos recursos orçamentários estabelecidos nos programas afetos das Secretarias Finalísticas, uma vez que compete àquelas Secretarias estabelecer valores e limites a serem transferidos, bem como manifestação quanto à viabilidade das transferências dos recursos, conforme estabelecidos nos Termos de Cooperação. Este entendimento se baseia inclusive em posicionamentos anteriores da CGU quando atribuiu aquelas Secretarias responsabilidades pela aplicação dos recursos a elas destinados em exercícios anteriores. Entende-se que as Secretarias Finalísticas somente poderiam autorizar a liberação dos recursos, atendidas todas as previsões estabelecidas no Plano de Trabalho, inclusive com manifestação expressa da regularidade da aplicação conforme pareceres emitidos.*

*Esclarecemos ainda, que nos Termos de Cooperação para descentralização de crédito, que a Coordenação-Geral de Recursos Logísticos (...) é indicada como Unidade Gestão Repassadora, tendo em vista, SPNT/MT não ser Unidade gestora e que o orçamento destinado a mesma está incluído no orçamento da CGRL/SAA/DM.*

*A prestação de contas financeiras aos órgãos de controle é de responsabilidade da parte que recebe os recursos através de destaque, ou seja, das Universidades Federais que receberam o*

*repasse, de acordo com a informação disponibilizada no Portal dos Convênios do Governo Federal (Perguntas Frequentes), conforme transcrição abaixo:*

*'5) De quem é a responsabilidade por efetuar a prestação de contas financeiras aos órgãos de controle? Resposta: A responsabilidade é do órgão que recebe os recursos através de destaque (...).'*

Veja, a propósito excerto do Relatório de Auditoria nº 201601521 realizado no âmbito da CGTRAN:

“Assim, nesse diapasão, procedeu-se consulta no SIAFI e verificou-se a existência de 6(seis) procedimentos de descentralização de créditos realizados pelo Ministério dos Transportes mediante Termo de Cooperação/Termo de Execução Descentralizada, que totalizaram R\$26.387.568,99. Buscou-se analisar, também, os que se encontravam concluídos, com o fito de se verificar a eficácia das avenças, no sentido da obtenção e da aplicabilidade dos produtos delas oriundos.

(...)

Da análise percebeu-se que os Controles Internos Administrativos – Transferências, no âmbito da UPC, carecem de melhoria, bem como de observância de alguns princípios ligados ao tema, dentre os quais destaca-se: relação custo/benefício (que consiste na avaliação prévia em relação aos benefícios que os ajustes possam proporcionar); controles sobre as transações (nesse sentido, imperioso que se estabeleça o acompanhamento dos fatos financeiros e operacionais); e aderência às diretrizes e normas legais (no sentido de observar, quando das avenças, de que os atos e fatos de gestão estejam relacionados com a finalidade a que se propõe).

(...)

Relatos iguais aos apontados acima, demonstram fragilidade na condução das transferências, não apenas concedidas, mas também, nas recebidas. Nesse sentido, convém consignar, todavia, que embora seja do conveniente, o recebedor dos recursos a incumbência de apresentar a prestação de contas financeira aos órgãos de controle, incumbindo ao concedente, usualmente, apenas exigir do recebedor dos recursos a prestação de contas da execução física do objeto pactuado, não há vedação alguma que desautorize ao concedente requerer e analisar a prestação de contas financeira do beneficiário. Nesse caso, pelo contrário, irá o gestor demonstrar cuidado com o trato da coisa pública. É necessário que exista uma mudança na cultura da não fiscalização, do não acompanhamento, o gestor tem que ser proativo quando lida com recursos públicos.

(...)

Da análise percebeu-se que os Controles Internos Administrativos – Transferências, no âmbito da UPC, carecem de melhoria, bem como de observância de alguns princípios ligados ao tema, dentre os quais destaca-se: relação custo/benefício (que consiste na avaliação prévia em relação aos benefícios que os ajustes possam proporcionar); controles sobre as transações (nesse sentido, imperioso que se estabeleça o acompanhamento dos fatos financeiros e operacionais); e aderência às diretrizes e normas legais (no sentido de observar, quando das avenças, de que os atos e fatos de gestão estejam relacionados com a finalidade a que se propõe).”

Veja, a propósito, resultados obtidos com aplicação de questionários junto ao gestor:

## 1 – PRÉ-AJUSTE/AJUSTE

Foram feitas indagações no sentido da existência de setor/responsável pela avaliação das condições de habilitação técnico/jurídica das propostas dos convenientes; se o órgão dispõe de controle eletrônico ou manual de todas as transferências realizadas no exercício, com a situação atualizada de cada processo; se existe rotina formalizada de aprovação pela Unidade, da avaliação documental necessária à habilitação técnico/jurídica das propostas dos convenientes; se existem normativos que contenham os critérios necessários para subsidiar a correta elaboração da proposta pelos convenientes; e se existem rotinas, *check-list* ou fluxogramas definidos para a verificação dos critérios de aprovação dos pré-ajustes das propostas;

As respostas foram apresentadas apenas pela SPNT, que afirmou não existir setor específico responsável pela avaliação das condições de habilitação técnico/jurídica das propostas dos convenientes, tarefa esta desempenhada por técnicos da área “afim”; que os controles são feitos de forma manual com a inserção dos documentos relativos a todas as transferências realizadas nos respectivos processos; e que não há rotina formalizada de aprovação, a documentação é analisada pelos técnicos da área “afim”; não existem normativos que contenham critérios para subsidiar a correta elaboração das propostas, elas são elaboradas pelos convenientes fundamentadas nos requisitos técnicos constantes do termo de referência, elaborado pelos técnicos da SPNT das áreas “afins”.

E que não existem rotinas, nem *check-lists* ou fluxogramas definidos para a verificação dos critérios de aprovação dos pré-ajustes das propostas, estas são selecionadas a **partir de análise que aponte o atendimento ao Termo de Referência e o menor preço.**

Nesse sentido, vale destacar que nos processos analisados, e tratados no tópico 5.3.1.2 deste Relatório, não se verificou a realização de pesquisa para obtenção de menor preço. A prática, na amostra analisada, consistiu em apresentar-se planilha elaborada a partir de valores para consultoria existentes no DNIT, que eram apresentadas às Universidades, ou à determinada Universidade que, a partir de então, elaboravam suas propostas as quais eram aceitas de pronto.

Verificou-se também a ausência de critérios de escolha da parte. Ora determinado ente era excluído por já ter participado de algum projeto no âmbito da UPC, ora uma parte era escolhida por já ter realizado determinados trabalhos, revestindo de subjetividade a eleição.

Registre-se também, nesse sentido, a ocorrência de pagamento pela ampliação do Plano de Trabalho já elaborado pela Unidade, e delineado no Termo de Referência. Rotina essa que entendemos não ser boa prática por ferir ao Princípio da Economicidade, tendo em vista que os detalhes pretendidos, o nível de exigência já fora previamente apresentado no Termo de Referência e nos Planos de Trabalho, não justificando o pagamento pela etapa.

Outro fator preocupante foi, conforme já relatado, a escolha da parte cujas atividades não se coadunam com o propósito constante do objeto, como por exemplo, a escolha da Faculdade de Administração e Contabilidade da UFF (682372), que se configurou em contratempo tendo em vista a não realização do Curso de Especialização constante do Plano de Trabalho por não deter a expertise necessária. Cita-se também, o envio de Ofício ao DECEX/EB que, com sabedoria, citando, inclusive base legal, abriu mão da realização do objeto.

Ainda nesse prumo, cita-se a avença 677344 (UFRJ x MT), que em seu decorrer surgiu a questão relacionada à soluções de TI, que confira ausência de planejamento quanto à alocação do “modelo

matemático” resultante dos trabalhos. A Unidade, ao intencionar firmar ajustes, deverá pesquisar Entidades cuja competência tenha nexos com o objeto que se pretende “contratar”.

Pode-se elencar também, a existência de documentos sem data ou constando apenas o mês (Termo de Descentralização, Planos de Trabalho). A correta aposição de datas nos documentos é de suma importância e exigibilidade tendo em vista o seu caráter *probandi*.

Há necessidade de observar o disposto no artigo 54 da PI nº 507/2011 tendo em vista que os cronogramas de desembolso das transferências e respectivas liberações figuraram-se dissociados das metas e fases ou etapas de execução do objeto.

Primordial, além disto, a verificação prévia do que se pretende alcançar com as avenças.

Será o produto devidamente aplicado? Ao recebê-lo terá a Unidade, condições de colocá-lo em prática imediatamente? As justificativas apresentadas para a assunção da despesa se deram em bases sólidas, houve uma visão de futuro? Houve a correta aplicação dos recursos públicos? O serviço a ser posto ao cidadão é o melhor?

## **2 – GESTÃO E EXECUÇÃO DAS AVENÇAS:**

Os questionamentos pautaram-se em saber se a UPC possui normativos/rotinas que: especifiquem fluxos, responsabilidades e prazos para o acompanhamento das prestações de contas; com definição de agentes responsáveis, medidas (procedimentos), prazos e cronogramas da realização das atividades de acompanhamento dos ajustes firmados; de supervisão das inspeções e de acompanhamento da emissão dos relatórios técnicos elaborados; que especifique prazos para análise das prestações de contas parciais e avaliações técnicas da execução física dos objetos pactuados; que especifiquem fluxos, responsabilidades e prazos para o acompanhamento das prestações de contas; com definição de agentes responsáveis, medidas (procedimentos) prazos e cronogramas da realização das atividades de acompanhamento dos ajustes firmados; de supervisão das inspeções e acompanhamentos da emissão dos relatórios técnicos elaborados pelos profissionais da UPC; que exija constante acompanhamento da situação técnico-administrativa do convênio firmado por parte dos técnicos da UPC, inclusive definindo prazos mínimos de monitoramento; que especifique prazos para início e fim da análise e conclusão das situações que justificariam a abertura de Tomada de Contas Especial, inclusive determinando prazos máximos de tolerância, antes do início da TCE, para que eventuais irregularidades constatadas pela UPC sejam regularizadas pela entidade conveniente.

Questionou-se também a respeito da existência de agentes formalmente designados, capacitados e em quantidade necessária para fornecer apoio técnico/administrativo aos convenientes; da supervisão sobre a qualidade do trabalho de análise das prestações de contas; da oferta de cursos ou de cartilhas que orientem os convenientes sobre a sistemática/prazos de prestação de contas parcial/final; supervisão sobre a qualidade do trabalho de análise das prestações de contas.

Das respostas obtidas verificou-se que não há plano de visitas técnicas, uma vez que os Termos de Execução Descentralizada – TED em andamento na SPNT correspondem à elaboração de estudos, e que, da mesma forma, não existem rotinas formalmente definidas. Quando da formalização do TED, há a indicação, pelo titular da SPNT, dos técnicos responsáveis pela gestão dos ajustes firmados. A Secretaria fornece somente o apoio técnico aos convenientes e os agentes são formalmente designados, capacitados e em quantidade necessária.

No que se refere à rotina de avaliação técnica da execução física, esta é definida conforme os termos de referência dos TED's. Os TED's firmados pela SPNT são acompanhados por cronograma de execução com prazos para realização de atividades e cronograma de desembolso, que vincula a liberação de parcelas à prévia aprovação de produtos entregues, não sendo necessário o estabelecimento de rotinas.

No que tange à existência de normativos/rotinas que especifiquem prazos para início e fim da análise e conclusão das situações que justificariam a abertura de TCE, a Unidade informa que tais controles existem, porém necessitam ser aprimorados. A Subsecretaria de Assuntos Administrativos – SAAD segue os normativos oriundos do Portal dos Convênios e do Tribunal de Contas da União – TCU. Informa ainda, que, a SAAD adota somente os normativos legais expedidos pelos Órgãos competentes, quais sejam: TCU e CGU.

Nesse sentido, a resposta tornou-se frágil tendo em vista o apontado no bojo da análise do TED 677344, no item 5.3.1.2 deste Relatório em que, a vigência se encerrou, o objeto fora completamente descentralizado, o Convênio firmado entre a UFF e a Fundação de Apoio ainda permanece, sem aprovação, conforme dados do Portal de Convênios, SICON.

(...)

Ademais, nos exames efetuados verificou-se, inobservância do vínculo da classificação programática dos créditos com a despesa realizada (685442), bem como despesas realizadas fora da vigência do pacto. Aprovação de prestações de contas frágeis; ausência de cobrança dos valores relativos às aplicações financeiras, por exemplo.

Vale repisar que, as prestações de contas apresentadas pelas convenientes normalmente se limitam a simplesmente descrever ou transcrever partes do Termo de Referência e/ou Plano de Trabalho, as quais são usualmente aprovadas pelo gestor, cujo entendimento se fixa na linha de que “a prestação de contas financeira aos órgãos de controle é de responsabilidade da parte que recebe os recursos através de destaque, ou seja, das Universidades Federais que receberam o repasse, de acordo com a informação disponibilizada no Portal dos Convênios do Governo Federal (Perguntas Frequentes).”

Nesse sentido vale destacar que a prestação de contas da execução física e a financeira são interdependentes, não podendo estar dissociadas, posto que uma não se concretiza sem a outra. Por sua vez, a prestação de contas da execução física não pode se limitar apenas em transcrever objetivos e correlatos já existentes no Plano de Trabalho/Termo de referência. Há que se demonstrar o desenvolvimento de cada etapa em perfeita sincronia com a execução financeira. Caso contrário, o ato de prestar contas se torna irrisório. O objetivo é demonstrar que aquela etapa física fora de fato, realizada conforme planejado, com os recursos a ela destinados e que o recurso foi aplicado corretamente na execução física daquela fase.

Tem-se todo um esforço para elaborar um Plano de Trabalho/Termo de Referência. Elabora-se planilhas considerando equipes técnicas, pretensamente, especializadas, fato que reflete no valor total do pacto e ao fim não se tem certeza de que o desenvolvimento se deu por pessoal de fato competente para tal. Isso é uma possível consequência de se aceitar e aprovar documentos intitulados de “prestações de contas” que se limitam apenas a relatar objetivos do pacto.

Ressalte-se que, em casos analisados, o concedente sequer foi informado de quem de fato realizou os trabalhos, não foi apresentada a correlação da equipe técnica na execução da etapa, viagens

realizadas, objetos adquiridos, neste caso, permitindo-se a transferência do bem, ao final da avença, ao concedente, conforme disposto legalmente.

Ora, prestar contas é demonstrar a correta aplicação dos recursos percebidos por meio de documentos capazes de comprovar o ocorrido na forma pactuada, quer seja ela física ou financeira.

Convém repertoriar, todavia, que muito embora seja da conveniente, ou seja, da receptora dos recursos o encargo de apresentar a prestação de contas financeira aos órgãos de controle, cabendo ao concedente, via de regra, somente exigir do recebedor dos recursos, apenas a prestação de contas da execução física do objeto pactuado, não há proibição alguma que iniba ao concedente solicitar e analisar a prestação de contas financeira do beneficiário, mormente em virtude do interesse na boa e regular aplicação dos recursos públicos. Fato esse que consiste em boa prática de gestão.

Descentralizar sem acompanhar não representa uma boa práxis. Nessas considerações, não há como o concedente se furtar de acompanhar a regular aplicação dos recursos repassados. A simples prática de liberação dos recursos e captação do produto fere vários princípios norteadores do tema.

Diante do exposto, verifica-se a necessidade de práticas da Unidade voltadas à adoção de procedimentos/rotinas voltadas ao fortalecimento dos controles internos administrativos na fase de execução da avença.

Verifica-se que o nível de maturidade da UPC em relação ao tema é bastante precário, podendo ser alocado no status “inicial” necessitando de aprimoramentos urgentes, dado o baixo nível de formalização; documentação sobre controles internos não disponíveis; ausência de comunicação sobre os controles; ausência de planejamento inicial e dimensionamento real do que se pretende alcançar.

A não implementação total de todas as rotinas e procedimentos com vistas a aprimorar os controles internos, resulta em fragilidades não apenas nos referidos controles, mas também das atividades de gestão de transferências.

Vale ressaltar, por fim, a necessidade de que os controles internos, bem como os procedimentos administrativos contemplem a impossibilidade de celebração de termos quando não presente o reflexo claro do que se pretende com o objeto e como será ele entregue.”

A seguir, transcreve-se propositalmente, exemplos de problemas constatados quando da análise de alguns TED's firmados no âmbito de Unidades Jurisdicionadas à CGTRAN:

1. TC nº 677250 (UFPA x MT) em que se transferiu os recursos em sua totalidade e não recebeu os serviços; (Valor R\$456.101,23)
2. TED nº 682372 (UFF X MT) não realização do Curso de Especialização constante do Programa de Trabalho. Transferência do valor da primeira etapa e não aceitação, pelo MT, do produto correspondente à parcela. Possível litígio tendo em vista entrada de Advogado da parte na questão; (R\$1.989.709,55)
3. TED 677344 (UFRJ x MT), questão relacionada à soluções de TI, ausência de planejamento quanto à alocação do “modelo matemático” resultante dos trabalhos. Não houve definição ao final, consistindo em problema. (R\$4.385.256,95)

4. 685442 (MT X SECOM) – Inobservância quanto à obrigação de vínculo da classificação funcional programática dos créditos x despesa realizada. Despesas realizadas fora da vigência do Termo. (R\$15.000.000,00)

#### OCORRÊNCIAS GERAIS:

1. Pagamento de despesas com ampliação do Plano de Trabalho em contraponto com o que se espera, pois, a partir do termo de referência deveria se delinear, de forma real, tudo o que se pretende. O termo de referência deve conter elementos capazes de propiciar a avaliação do custo pela Administração, diante de orçamento detalhado, considerando os preços praticados no mercado da região onde será executado o objeto, a definição dos métodos e o prazo de execução do objeto, não se vislumbrando motivos para a prática adotada em praticamente todos os Termos sob análise;
2. Transferência da totalidade do objeto do pacto à fundações de apoio e até à terceiros;
3. Aprovação de prestações de contas, sem elementos suficientes e capazes de comprovar a execução dos trabalhos, no sentido da capacidade técnica para realização;
4. Inexistência da cultura de fiscalização por parte do Ministério dos Transportes;
5. Ausência de destinação dos recursos resultantes de aplicações financeiras; Documentos assinados sem constar datas;
6. Ausência de ordem cronológica nos documentos constantes dos processos analisados; e
7. Cronograma de desembolso e respectivas liberações dissociadas das metas e fases ou etapas de execução do objeto.

#### CONSEQUÊNCIAS PONTUAIS:

TC nº 677250 (UFPA x MT): Em que se transferiu os recursos em sua totalidade e não recebeu os serviços. Nesse caso, a UFPA relata não haver mais recursos para a realização do treinamento presencial. Fato este que impinge ao gestor o acompanhamento da avença, não apenas em termos físicos quanto financeiros, para que não sofra tais dissabores e, principalmente, que os recursos públicos sejam aplicados corretamente na obtenção dos produtos colimados pela instituição. O que no caso em concreto, caso o treinamento não se processe na forma adequada, poderá colocar a perder os recursos dispendidos pela subutilização dos produtos por falta de capacitação adequada de seus operadores.

TED nº 682372 (UFF X MT): Não realização do Curso de Especialização constante do Programa de Trabalho. Transferência do valor da primeira etapa e não aceitação, pelo MT, do produto correspondente à parcela. Possível litígio tendo em vista entrada de advogado da parte na questão. A ocorrência demonstra a fragilidade das avenças no sentido do que se projetar e clarificar, por meio de reuniões e/ou contatos anteriores à assinatura do pacto. Impossível não se fazer correlação, a título de exemplo, entre o ocorrido e o tema pontuado sobre a questão de se transferir à parte, inclusive com encargo financeiro, a ampliação do plano de trabalho.

TED 677344 (UFRJ x MT): Questão relacionada à soluções de TI, ausência de planejamento quanto à alocação do “modelo matemático” resultante dos trabalhos. Não houve definição ao final, consistindo em problema. Da mesma forma que o relatado no caso imediatamente anterior. Necessário se faz que antes da firmatura do pacto, seus objetivos estejam perfeitamente delineados e acordados entre as partes.



TED 685442 (MT X SECOM): Inobservância quanto à obrigação de vínculo da classificação funcional programática dos créditos x despesa realizada. Despesas realizadas fora da vigência do Termo.

#### OCORRÊNCIAS GERAIS:

1. Pagamento de despesas com ampliação do Plano de Trabalho em contraponto com o que se espera, pois a partir do termo de referência deveria se delinear, de forma real, tudo o que se pretende, tendo em vista que o termo de referência deve conter elementos capazes de propiciar a avaliação do custo pela Administração, diante de orçamento detalhado, considerando os preços praticados no mercado da região onde será executado o objeto, a definição dos métodos e o prazo de execução do objeto, não se vislumbrando motivos para a prática adotada em quase todos os Termos sob análise;
2. Transferência da totalidade do objeto do pacto às fundações de apoio e até à terceiros;
3. Aprovação de prestações de contas, sem elementos suficientes e capazes de comprovar a execução dos trabalhos, no sentido da capacidade técnica para realização;
4. Inexistência da cultura de fiscalização em Termos de Cooperação por parte do Ministério dos Transportes;
5. Documentos assinados sem constar datas, fragilizando o seu caráter probatório, dentre outros;
6. Ausência de ordem cronológica nos documentos constantes dos processos analisados;
7. Cronograma de desembolso e respectivas liberações dissociadas das metas e fases ou etapas de execução do objeto, em desacordo com os ditames do art. 54 da PI 507/2011. Dando azo, conforme se verificou, ao inadimplemento do avençado; e
8. Não devolução de recursos oriundos de aplicação financeira.

(fonte: Relatório de Auditoria nº 201601521)

## 7 Montantes

Em pesquisa ao SIAFI verificou-se os seguintes valores para os Termos de Execução Descentralizada:

Meramente a título de curiosidade, em pesquisa realizada no SIAFI (em 23.4.2018), no âmbito da União, os valores registrados em relação ao TED somam R\$ 194.919.949.226,57:

ÓRGÃO/ENTIDADE	VALOR	ÓRGÃO/ENTIDADE	VALOR
CAMARA DOS DEPUTADOS	737.208,00	INST.FED.DE EDUC.,CIENC.E TEC.DO MAT.G.DO SUL	4.200,00
SENADO FEDERAL	390.343,12	INST.FED.DE EDUC.,CIENC.E TEC.DO PARA	137.234,01
SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL	1.662.119,20	INST.FED.DE EDUC.,CIENC.E TEC.DO RS	11.778,05
SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTICA	3.645.285,99	INST.FED.DE EDUC.,CIENC.E TEC.DE RONDONIA	12.974,84
JUSTICA FEDERAL	1.549.609,80	INST.FED.DE EDUC.,CIENC.E TEC.CATARINENSE	1.786.912,00
JUSTICA MILITAR	5.896.393,87	INST.FED.DE EDUC.,CIENC.E TEC.DE SERGIPE	462.795,00
JUSTICA ELEITORAL	23.030.493,33	INST.FED.DE EDUC.,CIENC.E TEC.DA BAHIA	2.406.283,00
JUSTICA DO TRABALHO	12.700.385,68	INST.FED.DE EDUC.,CIENC.E TEC.DE BRASILIA	392.080,00

PRESIDENCIA DA REPUBLICA	219.314.555,69	INST.FED.DE EDUC.,CIENC.E TEC.DE GOIAS	299.229,72
MINIST. DO PLANEJAMENTO, DESENVOLV. E GESTAO	200.799.407,45	INST.FED.DE EDUC.,CIENC.E TEC.DO PIAUI	40.994,80
FUNDO DE IMPRENSA NACIONAL	291.372,94	INSTITUTO FEDERAL DO PARANA	625.985,89
SECRETARIA NACIONAL DE POLITICAS P/MULHERES	42.888.964,79	INST.FED.DE EDUC.,CIENC.E TEC.FLUMINENSE	2.524.671,45
SEC.ESPEC.DE AGRIC.FAMIL.E DO DESENV.AGRARIO	387.260.855,02	INST.FED.DE EDUC.,CIENC.E TEC.DO RN	1.279.512,23
FUNDACAO ESCOLA NACIONAL DE ADM. PUBLICA	9.565.709,75	INST.FED.DE EDUC.,CIE.E TEC.SUL-RIO-GRANDENS	83.777,69
AGENCIA NACIONAL DO CINEMA	62.375.278,90	INST.FED.DE EDUC.,CIENC.E TEC.DE RORAIMA	806.000,00
COMISSAO NACIONAL DE ENERGIA NUCLEAR	1.476.000,00	INST.FED.DE EDUC.,CIENC.E TEC.DE STA.CATARIN	66.256,00
AGENCIA ESPACIAL BRASILEIRA - AEB	776.639.697,66	INST.FED.DE EDUC.,CIENC.E TEC.DE SAO PAULO	75.759,15
FUNDACAO CASA DE RUI BARBOSA	6.140,00	UNIVERSIDADE FEDERAL DO OESTE DO PARA	208.000,00
FUNDACAO BIBLIOTECA NACIONAL	285.000,00	EMPRESA BRASILEIRA DE SERVICOS HOSPITALARES	987.647.527,73
FUNDACAO CULTURAL PALMARES	11.894.813,89	UNIVERSIDADE FEDERAL DO CARIRI	6.849.013,67
INSTITUTO DO PATRIMONIO HIST. E ART. NACIONAL	33.977.560,74	MINIST. DA INDUSTRIA, COM.EXTERIOR E SERVICOS	136.114.354,27
FUNDACAO NACIONAL DE ARTES	1.499.497,00	DEFENSORIA PUBLICA DA UNIAO	9.847.700,00
EMPRESA BRASIL DE COMUNICACÃO S.A.-EBC	1.000.000,00	VALEC-ENGENHARIA, CONSTRUCOES E FERROVIAS S/A	10.706.093,80
SUPERINTENDENCIA DA ZONA FRANCA DE MANAUS	18.469.252,00	MINISTERIO DA JUSTICA E SEGURANÇA PUBLICA	267.592.381,61
INSTITUTO BRASILEIRO DE TURISMO	2.384.875,13	DEPARTAMENTO DE POLICIA FEDERAL	4.097.184,00
INST.BRAS.DO MEIO AMB.E DOS REC.NAT.RENOVAV.	10.824.477,44	FUNDACAO NACIONAL DO INDIO	6.953.520,74
MINIST. DA AGRICUL.,PECUARIA E ABASTECIMENTO	64.183.523,67	CONSELHO ADMINISTRATIVO DE DEFESA ECONOMICA	1.786.619,00
INSTIT. NAC. DE COLONIZACAO E REFORMA AGRARIA	534.831.856,69	DEPARTAMENTO DE POLICIA RODOVIARIA FEDERAL/MJ	438.639,78
EMPRESA BRASILEIRA DE PESQUISA AGROPECUARIA	30.855.325,95	SECRETARIA NACIONAL DO CONSUMIDOR FUNDO	1.437.254,16
CIA.DE DES.DOS VALES DO S.FRANC.E DO PARNAIBA	14.982.572,29	FUNDO PENITENCIARIO NACIONAL	143.391.334,95
DEPARTAMENTO NAC.DE OBRAS CONTRA AS SECAS	2.115.008,73	FUNDO NACIONAL DE SEGURANCA PUBLICA	82.059.102,69
FUNDO DE DEFESA DA ECONOMIA CAFEIEIRA	15.057.954,00	FUNDO NACIONAL ANTIDROGAS	144.272.810,07
MINIST.DA CIENCIA,TECNOL.,INOV.E COMUNICACOES	373.437.123,17	FUNDO NACIONAL PARA A CRIANCA E O ADOLESCENT	7.880.541,84
CENTRO NAC DE TECN ELETRONICA AVANCADA S/A	5.800,57	FUNDO NACIONAL DO IDOSO	443.200,10
FUNDO NAC.DE DESENV. CIENTIFICO E TECNOLOGICO	4.321.889.841,80	MINISTERIO DE MINAS E ENERGIA	14.196.979,40
MINISTERIO DA FAZENDA	1.453.893.914,87	AGENCIA NACIONAL DO PETROLEO	96.127.716,29
BANCO CENTRAL DO BRASIL-ORC.FISCAL/SEG.SOCIAL	91.090,00	AGENCIA NACIONAL DE ENERGIA ELETRICA	2.452.720,98
COMISSAO DE VALORES MOBILIARIOS	266.074,48	DEPARTAMENTO NACIONAL DE PRODUCAO MINERAL	6.560.000,00
SUPERINTENDENCIA DE SEGUROS PRIVADOS	28.683,07	EMPRESA DE PESQUISA ENERGETICA	508.142,51
MINISTERIO DA EDUCACAO	5.219.823.612,50	MINISTERIO DA PREVIDENCIA SOCIAL	368.888,89
COLEGIO PEDRO II	1.293.169,44	SUPERINT.NACIONAL DE PREVIDENCIA COMPLEMENTAR	7.885.790,51
FUND.UNIVERSIDADE FEDERAL VALE SAO FRANCISCO	1.588.121,28	MINISTERIO PUBLICO DA UNIAO	5.813.137,46
UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALAGOAS	19.900,00	FUNDO NACIONAL DE CULTURA	242.035.973,90
UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA	1.187.166,84	MINISTERIO DAS RELACOES EXTERIORES	3.588.942,97

UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIAS	11.496,00	MINISTERIO DA SAUDE	13.468.641.536,64
UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA	296.688,45	FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ	22.207.682,37
UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS	58.879.506,47	FUNDAÇÃO NACIONAL DE SAUDE	169.888.398,80
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARA	37.300,00	AGENCIA NACIONAL DE VIGILANCIA SANITARIA	26.309.893,59
UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAIBA	705.789,00	MINISTERIO DA TRANSPARENCIA E CGU	15.288.683,71
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANA	518.155,42	FUND.JORGE D.FIGUEIREDO DE SEG.E MED DO TRAB.	158.434,44
UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE	10.575.851,43	INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL	4.432.524,00
UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO	5.040,00	FUNDO DE AMPARO AO TRABALHADOR	94.726.178,01
UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA	2.520,00	MINIST.DOS TRANSP.,PORTOS E AVIACAO CIVIL	281.072.241,68
UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA	161.000,00	AGENCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES	20.592.435,88
UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO	996.517,00	DEPTO. NAC. DE INFRA-ESTRUTURA DE TRANSPORTES	669.953.791,01
UNIVERSIDADE FEDERAL DE RORAIMA	345.149,20	EMPRESA DE PLANEJAMENTO E LOGISTICA S.A.- EPL	2.335.884,00
FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE FEDERAL DO TOCANTINS	196.650,00	MINISTERIO DO TRABALHO	24.407.236,10
UNIVERSIDADE FEDERAL DE CAMPINA GRANDE	4.732.898,00	AGENCIA NACIONAL DE TELECOMUNICACOES	20.131,72
UNIVERSIDADE FEDERAL DO TRIANGULO MINEIRO	4.700,00	MINISTERIO DA CULTURA	182.103.988,00
UNIVERSIDADE TECNOLOGICA FEDERAL DO PARANA	119.973,24	INSTITUTO BRASILEIRO DE MUSEUS	5.613.038,00
UNIVERSIDADE FEDERAL DE ITAJUBA	515.040,00	MINISTERIO DO MEIO AMBIENTE	96.518.832,03
UNIVERSIDADE FEDERAL DE LAVRAS	3.731,52	FUNDO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE	2.650.325,82
UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO SEMI-ARIDO/RN	3.555.416,71	AGENCIA NACIONAL DE AGUAS	171.071.072,47
FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE FEDERAL DO PAMPA	136.473,96	INSTITUTO DE PESQUISAS JARDIM BOTANICO DO RJ	8.000,00
UNIVERS. FEDERAL DA INTEG. LATINO AMERICANA	7.958,50	INST.CHICO MENDES DE CONSER.DA BIODIVERSIDADE	18.798.661,95
FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE FEDERAL DE RONDONIA	7.377,30	SERVICO FLORESTAL BRASILEIRO	30.576.819,51
FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLANDIA	4.800,00	FUNDO NACIONAL SOBRE MUDANCAS DO CLIMA	23.462.113,49
FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE FEDERAL DE PELOTAS	297.682,77	MINISTERIO DO ESPORTE	1.319.084.549,66
FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE FEDERAL DO PIAUI	12.300,00	MINISTERIO DA DEFESA	49.179.767,51
FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE FEDERAL DE MATO G. SUL	2.000.000,00	COMANDO DA AERONAUTICA	35.582.206,21
FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE FEDERAL DO AMAPA	516.338,55	COMANDO DO EXERCITO	30.573.063,66
INST.NACIONAL DE EST.E PESQUISAS EDUCACIONAIS	163.910.306,81	COMANDO DA MARINHA	16.657.494,20
FUND.COORD.DE APERF.DE PESSOAL NIVEL SUPERIOR	1.497.872.222,38	COMANDO DA MARINHA - FUNDO NAVAL	4.536,00
FUNDAÇÃO JOAQUIM NABUCO	4.536,00	FUNDO DO EXERCITO	3.360,00
FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCACAO	2.822.799.926,55	MINISTERIO DA INTEGRACAO NACIONAL	9.009.170.057,71
FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE FED. DA GRANDE DOURADOS	1.617.860,00	SUPERINTEND. DO DESENVOLVIMENTO DA AMAZONIA	69.590.679,02
FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE FEDERAL DO ABC	257.520,00	SUPERINTENDENCIA DO DESENVOLV. DO NORDESTE	33.882.174,53
INST.FED.DE EDUC.,CIENC.E TEC.DE ALAGOAS	2.740.768,03	SUPERINT. DE DESENVOLVIMENTO DO CENTRO-OESTE	5.304.082,52
INST.FED.DE EDUC.,CIENC.E TEC.DO AMAZONAS	876.698,00	MINISTERIO DO TURISMO	40.570.009,80
INST.FED.DE EDUC.,CIENC.E TEC.DO CEARA	1.526.962,00	MINISTERIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL	1.455.317.697,38

INST.FED.DE EDUC.,CIENC.E TEC.DO ESP.SANTO	5.816.867,95	FUNDO NACIONAL DA ASSISTENCIA SOCIAL	146.100.762.231,43
INST.FED.DE EDUC.,CIENC.E TEC.GOIANO	113.543,12	MINISTERIO DAS CIDADES	69.335.471,74
INST.FED.DE EDUC.,CIENC.E TEC.DO MARANHAO	1.064.845,00	FUNDO NAC. DE SEGUR. E EDUCACAO DO TRANSITO	43.570.223,23
INST.FED.DE EDUC.,CIENC.E TEC.DE MINAS GERAIS	911.725,66	FUNDO NACIONAL DE HAB. INTERESSE SOCIAL	4.370.135,05
INST.FED.DE EDUC.,CIENC.E TEC.DO NORTE DE MG	451.344,05	INSTITUTO DE PESQUISA ECONOMICA APLICADA	995.000,00
INST.FED.DE EDUC.,CIENC.E TEC.DO SUDESTE MG	960.645,81	AGENCIA NACIONAL DE AVIACAO CIVIL	1.902.825,98
INST.FED.DE EDUC.,CIENC.E TEC.DO SUL DE MG	75.841,33	FUNDO NACIONAL DE AVIACAO CIVIL	603.435.320,44
INST.FED.DE EDUC.,CIENC.E TEC.DO TRIA.MINEIRO	549.790,60	ADVOCACIA-GERAL DA UNIAO	4.085.602,46
INST.FED.DE EDUC.,CIENC.E TEC.DO MATO GROSSO	4.974.892,44	AGENCIA NACIONAL DE TRANSPORTES AQUAVIARIO	7.721.171,67
MINISTERIO DOS DIREITOS HUMANOS	28.444.962,01		
<b>TOTAL</b>		<b>194.919.949.226,57</b>	

FORNTE: SIAFI (23.4.2018)

O quadro a seguir individualiza os valores por exercício e status dos TED's firmados no âmbito da União:

STATUS	2015	2016	2017	2018
A REPASSAR	12.493.645.510,68	13.837.018.011,45	17.061.098.170,84	57.200.184.343,33
A COMPROVAR	95.065.171.654,75	107.544.370.397,09	118.902.282.863,40	136.155.199.751,47
COMPROVADO	640.667.710,33	684.014.270,17	941.352.310,38	1.301.403.276,31
CONCLUÍDO	746.253.338,14	43.055.627.129,00	48.799.240.456,85	230.177.800,50
EXTINTO	67.216.525,33	129.419.161,96	219.063.430,39	14.239.702,93
NÃO REPASSADO	883.955.458,82	676.552.678,58	3.701.893.131,01	21.013.127,26
<b>TOTAL FIRMADO</b>	<b>109.896.910.198,05</b>	<b>165.927.001.648,25</b>	<b>189.624.930.362,87</b>	<b>194.922.218.001,80</b>

FORNTE: SIAFI (24.4.2018)

Apenas a título de visualização da quantidade de instrumentos firmados (saídas) no âmbito do Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil – MTPA:

UG	VALOR (R\$)	QUANTIDADE DE TED
VALEC	10.706.093,80	6
CGRL/MTPA	891.303,89	5
RFFSA – INVENTARIANÇA	2.145.675,66	1
SNP/MTPA	278.035.262,13	12
ANTT	20.592.435,88	4
DNIT - SEDE	634.684.489,00	42
DNIT/RS	9.724.804,50	1
DNIT/BA	39.605,48	1

ANAC	1.902.825,98	3
FNAC	603.435.320,44	10
ANTAQ	7.721.171,67	5
<b>TOTAL</b>	<b>1.595.383.880,46</b>	<b>90</b>

FONTE: SIAFI (em 24.4.2018)

Ainda no âmbito do MTPA, valores individualizados por exercício e status:

STATUS	2015	2016	2017	2018
<b>A REPASSAR</b>	296.088.291,18	189.378.410,36	791.698.356,52	809.534.903,25
<b>A COMPROVAR</b>	154.763.227,87	195.723.239,30	688.442.130,15	705.899.524,55
<b>COMPROVADO</b>	8.226.062,13	12.409.107,76	56.256.222,01	73.757.116,45
<b>CONCLUÍDO</b>	39.791.181,26	36.079.910,39	93.802.430,97	3.294.733,19
<b>NÃO REPASSADO</b>	15.248.592,67	95.563.431,04	22.684.489,33	2.897.603,02
<b>TOTAL FIRMADO</b>	<b>514.117.355,11</b>	<b>529.154.098,85</b>	<b>1.652.883.628,98</b>	<b>1.595.383.880,46</b>

FONTE: SIAFI (24.4.2018)

Percebe-se que a utilização de transferências por meio de TED tem aumentado nos últimos exercícios. E, na mesma linha de evolução, a quantidade de valores pendentes de comprovação.

Apenas com o pretexto de ressaltar a pouca atenção dispensada à temática, o portal “transparenciasabertas”, lançado no ano passado pelo Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, não contemplou o instrumento do qual ora comentamos:

A legislação atual permite certo descompromisso e conforto ao órgão transferidor, o que não deveria acontecer, pois, os créditos lhes foram consignados no orçamento para que os executasse e, por entendimento próprio entendeu transferi-los. Não cabe, portanto, deixar única e exclusivamente a fiscalização para outrem.

## 8 Julgamento TCU

O TCU julgou recentemente (13.3.2018), as contas do Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil - MTPA, alusivas ao exercício de 2015, então Ministério dos Transportes-MT.

Ao julgar as constatações levantadas em nosso Relatório de Auditoria, cuja parte se transcreveu no tópico “6 - Exemplos” deste documento, o TCU entendeu:

### **Acórdão nº 965/2018 – 2ª Câmara**

“Considerando que o Ministério dos Transportes empregou os recursos efetivamente recebidos do Termo de Execução Descentralizada nº 685.441 (proponente: Secom/PR, valor: R\$15.000.000,00) para adimplir despesas no âmbito de contrato previamente firmado – Contrato 11/2014, celebrado entre o MT e a Agência *Link Bagg* Comunicação e Propaganda Ltda; -, tendo ocorrido desembolsos

posteriores à vigência do citado termo de cooperação, uma vez que o ajuste se encerrou em dezembro de 2015, enquanto a última transferência de valores foi realizada em junho de 2016. (peça 5, p. 112);

(...)

Considerando que as iniciativas de execução descentralizada consistem em transferências discricionárias (ou “voluntárias”), equivalendo aos “instrumentos congêneres” a convênios, os quais regem-se pela Portaria Interministerial nº 507/2011 e aplicam-se a jurisprudência do TCU relativa a convênios e instrumentos congêneres, que repele, via de regra, a execução do convênio sem procedimento licitatório, aproveitando contrato já existente (Voto condutor do Acórdão 1.154/2014-2ª Câmara), e os pagamentos em período diverso ao da vigência do Termo de Execução Descentralizada (Voto condutor dos Acórdãos nºs 7.609/2017 – 2ª Câmara, Rel. Min. Marcos Bemquerer,;6.943/2017-2ª Câmara, Rel. Min. José Mucio; e 5.238/2014-2ª Câmara, Rel. Min. José Jorge);

(...)

Considerando as recomendações expedidas pelo Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União – CGU (Relatório de Auditoria Anual de Contas, peça 5.)

Os Ministros do Tribunal de Contas da União (...) ACORDAM em julgar regulares com ressalvas as contas dos responsáveis (...) em virtude de inconformidades no Termo de Execução Descentralizada 677.344, e inconformidades no Termo de Execução Descentralizada 685.442 (...).

(...)

1.7. Determinações/Recomendações/Orientações:

(...)

1.7.2. Determinar ao Ministério dos Transportes, Portes e Aviação Civil, com fundamento no art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU que:

(...)

1.7.2.2. instaure Tomada de Contas Especial para apuração de eventual prejuízo ao erário produzido no âmbito do Termo de Execução Descentralizada nº 685.442, firmado entre a Secretaria de Comunicação da Presidência da República e o então Ministério dos Transportes (...).”

## 9 Conclusão

A legislação existente permite certo descompromisso e conforto aos órgãos transferidores dos créditos decorrentes de TED's. Diante dos fatos tem-se a percepção de que ao gestor basta tão somente transferir certos créditos que lhes foram consignados no orçamento para que outrem execute, quedando-se quanto ao aspecto fiscalizatório e de monitoramento da execução.

Conforme destacado nos parágrafos antecedentes, o assunto é tratado pelos legisladores com pouca concentração. O simples fato de mencionar, nos Relatórios de Gestão, comentários sobre os TED's não imprime segurança quanto à correta execução e aplicação dos recursos recebidos.

Nesse sentido, entendemos que os instrumentos operacionalizados por meio de Termo de Execução Descentralizada necessitam de legislação direcionada e detalhada tendo em vista a quantidade de recursos repassados e a ineficácia da fiscalização pelos órgãos transferidores. Além disso, registre-se a escassez de normativos para fundamentar as recomendações dos órgãos de controle quando da análise de casos, conforme já pontuado.

Imperioso se faz, a edição de normas/regulamentos capazes de implementar mais previsibilidade ao tema, com definição da competência de fiscalização e acompanhamento efetivo de tais instrumentos. A forma com que se processa a execução de muitos termos está carregada de ineficiências e de gargalos que precisam ser solucionados. A baixa densidade normativa provoca um aspecto subjetivo considerável em relação às reais competências, o que pode ocasionar fragilidade em possíveis responsabilizações.

Por fim, o recente julgado do TCU imprime um certo alento à questão, pelo fato de dispensar ao tema o cuidado necessário, coadunando-se com as preocupações aqui abordadas.

Brasília, 24 de abril de 2018.