



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO  
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO  
COORDENAÇÃO-GERAL DE LICITAÇÕES, CONTRATOS, CONVÊNIOS E ASSUNTOS INTERNACIONAIS

ESPLANADA DOS MINISTÉRIOS BLOCO D - 6º ANDAR - CEP: 70.043-900 TELEFONE: (61) 3218-2591

**PARECER REFERENCIAL n. 00002/2020/CONJUR-MAPA/CGU/AGU**

**NUP:** 21000.039488/2020-97

**INTERESSADOS:** Secretaria de Agricultura Familiar e Cooperativismo - SAF/MAPA

**ASSUNTOS:** Convênios. Termo Aditivo. Acréscimo no valor da contrapartida financeira. Extrapolação dos percentuais estabelecidos na Lei de Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2019. Justificativa com fundamento no § 2º, do art. 78, da Lei nº 13.707/2018.

**EMENTA: MANIFESTAÇÃO JURÍDICA REFERENCIAL. DIREITO ADMINISTRATIVO. CONVÊNIOS. TERMO ADITIVO. ACRÉSCIMO NO VALOR DA CONTRAPARTIDA FINANCEIRA. ALTERAÇÃO NO PLANO DE TRABALHO. LEGISLAÇÃO APLICÁVEL: LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS DO EXERCÍCIO DE 2019, PORTARIA INTERMINISTERIAL MPOG/MF/CGU Nº 424/2016 E DECRETO Nº 6.170/2007.**

**I - Matéria recorrente submetida à análise jurídica pelos órgãos assessorados. Incidência da orientação normativa AGU nº 55/2014, a autorizar a adoção de manifestação jurídica referencial.**

**II - Dispensa de análise individualizada de processos, nas hipóteses e termos delimitados na presente manifestação, e mediante certificação nos autos, pela autoridade administrativa responsável, de que a situação concreta se amolda perfeitamente aos termos deste Parecer Referencial, e de que foram atendidas as orientações/recomendações nele emanadas.**

**III - Alteração que visa o acréscimo no valor da contrapartida financeira devida pelo Conveniente, com fulcro no § 1º, do art. 18, e no “caput”, do art. 36, ambos da Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 424/2016, e no § 2º, do art. 78, da Lei nº 13.707/2018 (LDO 2019);**

**IV – Condições, requisitos e formalidades para a validação da alteração debatida neste parecer.**

**I - RELATÓRIO**

1. Trata-se de consulta formulada pela Secretaria de Agricultura Familiar e Cooperativismo - SAF/MAPA, sobre a possibilidade de edição de Manifestação Jurídica Referencial - MJR, versando sobre a celebração de Termos Aditivos, no bojo de convênios firmados no âmbito do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento - MAPA, que tenham por objeto "*o acréscimo de contrapartida financeira*" (SEI 10974071).

2. O feito vem instruído com a Nota Técnica nº 7/2020/FTCONVENIOS/SAF/MAPA e a minuta-padrão de Termo Aditivo proposta pelo Órgão Assessorado.

3. É o breve relatório.

## II - ANÁLISE JURÍDICA

### II.1 - Escopo e Limites da atuação do Órgão de Assessoramento Jurídico

4. Pontue-se, inicialmente, que a atuação deste Órgão de Assessoramento Jurídico nos processos que visam à formalização de contratos e instrumentos congêneres cinge-se à análise dos aspectos jurídicos da minuta proposta, nos termos do art. 11, da Lei Complementar nº 73, de 1993, e do art. 38, parágrafo único, da Lei nº 8.666, de 21.6.1993.
5. Dessa forma, é importante esclarecer que desborda das atribuições do órgão de assessoramento jurídico o exame do mérito do ato administrativo, como questões relativas à conveniência e à oportunidade que levam à adoção de determinada medida, ou aspectos técnicos, operacionais, econômicos, orçamentários e financeiros, inclusive quanto aos custos do projeto que se pretende levar a cabo.
6. Com efeito, extrapolam as atribuições desta Consultoria e devem ser tratadas em análise técnica específica, de inteira responsabilidade do gestor público interessado, questões como a adequação técnica do novo Plano de Trabalho, a correção dos cálculos a serem realizados e da justificativa apresentada para extrapolar os limites percentuais estabelecidos na LDO 2019, a conformidade dos preços apresentados pelo Conveniente com os praticados no mercado, bem como a análise dos demais documentos que visam a comprovar o cumprimento das condições para a celebração de Termos Aditivos, nos termos da Lei nº 8.666/1993.
7. Ou seja, a finalidade deste trabalho é prestar orientações ao gestor quanto à adequada instrução do processo, conforme a legislação aplicável, de modo semelhante ao que faria se analisasse cada minuta individualmente, a fim de que aquele tenha segurança para celebrar os ajustes em questão.
8. Em suma, trata-se da análise e aprovação da minuta-padrão de Termos Aditivos aos convênios sobre os quais versa a Nota Técnica nº 7/2020/FTCONVENIOS/SAF/MAPA, que têm por objeto o acréscimo de contrapartida financeira, com fulcro no § 1º, do art. 18, e no “caput”, do art. 36, ambos da Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 424/2016, e no § 2º, do art. 78, da Lei nº 13.707/2018 (LDO 2019).

### II.2 - Manifestação Jurídica Referencial – Orientação Normativa AGU nº 55/2014

#### II.2.1. Considerações gerais

9. Em 23 de maio de 2014, o Advogado-Geral da União editou a Orientação Normativa nº 55, cujo teor é o seguinte:

#### ORIENTAÇÃO NORMATIVA nº 55, de 23 de maio de 2014 (numeração retificada)

I - Os processos que sejam objeto de manifestação jurídica referencial, isto é, aquela que analisa todas as questões jurídicas que envolvam matérias idênticas e recorrentes, estão dispensados de análise individualizada pelos órgãos consultivos, desde que a área técnica ateste, de forma expressa, que o caso concreto se amolda aos termos da citada manifestação.

II - Para a elaboração de manifestação jurídica referencial devem ser observados os seguintes requisitos: a) o volume de processos em matérias idênticas e recorrentes impactar, justificadamente, a atuação do órgão consultivo ou a celeridade dos serviços administrativos; e b) a atividade jurídica exercida se restringir à verificação do atendimento das exigências legais a partir da simples conferência de documentos.

Referência: Parecer nº 004/ASMG/CGU/AGU/201410.

10. A referida orientação normativa institui a denominada “manifestação jurídica referencial”, entendida como *“aquela que analisa todas as questões jurídicas que envolvam matérias idênticas e recorrentes”*. Ainda segundo o texto, *“os processos que sejam objeto de manifestação jurídica referencial (...) estão dispensados de análise individualizada pelos órgãos consultivos”*.

11. Do enunciado transcrito ainda é possível extrair o seguinte:

- a) a manifestação jurídica referencial uniformiza a atuação do órgão jurídico em relação a matérias repetitivas (idênticas e recorrentes);
- b) a adoção da manifestação jurídica referencial torna desnecessária a análise individualizada de casos envolvendo matérias repetitivas, na medida em que as orientações jurídicas contidas em um parecer irradiam para inúmeros processos administrativos;
- c) a dispensa do envio de processos ao órgão jurídico para exame individualizado fica condicionada ao pronunciamento expresso, pela área técnica interessada, no sentido de que o caso concreto se amolda aos termos da manifestação jurídica referencial já exarada sobre o tema;
- d) a elaboração desse tipo de manifestação é admitida em situações específicas, devidamente justificadas, que se traduzem nos seguintes requisitos:
  - d.1) existência de impacto à atuação do órgão consultivo ou à celeridade dos serviços administrativos em função do volume de processos considerados repetitivos; e
  - d.2) a atividade jurídica se caracterizar basicamente pela verificação do atendimento das exigências legais incidentes no caso, mediante a conferência de documentos.

12. A manifestação jurídica referencial, na prática, é um parecer jurídico cujos termos se estendem a mais de um processo administrativo, tornando desnecessária a análise individualizada de cada feito pelo órgão de assessoramento jurídico.

13. É importante destacar, desde já, a ressalva contida no Parecer nº 004/ASMG/CGU/AGU/2014 no sentido de que *“não se pode dispensar a atuação consultiva, de ofício ou por provocação, visando a retificação, complementação, aperfeiçoamento ou ampliação de posicionamento lançado em manifestação jurídica referencial, ou destinado a adaptá-la a inovação normativa, mutação jurisprudencial ou entendimento de órgão de direção superior da AGU; bem como o esclarecimento de dúvidas jurídicas suscitadas pelo órgão administrativo.”*

14. Trata-se de orientação normativa que institucionaliza algo que já vinha sendo feito por diversos órgãos consultivos da AGU, indo ao encontro da visão de que as atividades de consultoria e assessoramento devem se concentrar nos aspectos jurídicos propriamente ditos. Sobre o tema, aliás, vale destacar o enunciado da Boa Prática Consultiva (BPC) nº 07 do Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia-Geral da União, *in verbis*:

#### BPC nº 07

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

15. O enunciado vem assim justificado pela CGU/AGU:

É oportuno que os Órgãos Consultivos prestigiem os conhecimentos técnicos alheios ao Direito, adotando cautela, por exemplo, ao dissentir da classificação feita por agente público competente acerca do objeto licitatório. A prevalência do aspecto técnico ou a presença de juízo

discricionário determinam a competência e a responsabilidade da autoridade administrativa pela prática do ato. A responsabilidade na tomada de decisão é sempre da autoridade administrativa. E, pelo conteúdo de seu Parecer, o subscritor responde exclusivamente perante as instâncias da Advocacia-Geral da União.

16. A orientação pressupõe a coerente e madura visão de que há uma clara distinção entre o papel de assessorar as autoridades no controle interno da legalidade administrativa (art. 11, V, LC 73/93) e a atividade de gestão consistente em analisar aspectos discricionários, administrativos, técnicos, orçamentários e financeiros relativos a determinado ato ou negócio jurídico, que é de responsabilidade exclusiva do administrador público e se sujeita à fiscalização dos órgãos de controle interno e externo.

17. Outrossim, há algum tempo se tem sustentado que não constitui atribuição do órgão jurídico, por exemplo, conferir documentos que busquem comprovar a regularidade fiscal do conveniente ou a disponibilidade orçamentária, nem mesmo se a dotação orçamentária indicada pelo ordenador é compatível com a despesa a ser realizada em determinado caso (art. 16 da Lei Complementar nº 101/2000), exatamente porque tais condutas constituem-se em atos próprios de gestão, estranhos, portanto, ao exame de índole jurídica.

18. É atribuição do Advogado Público, no exercício de funções consultivas, orientar o gestor a realizar o respectivo trabalho, com base nas normas aplicáveis à espécie, mas não cabe ao órgão jurídico controlar o administrador na prática de atos de gestão administrativa. Há instituições com competência para tanto, a exemplo da Controladoria-Geral da União e do Tribunal de Contas da União, no que se refere à esfera federal.

19. Tanto é verdade que o Tribunal de Contas da União, no Acórdão nº 1.620/2015-Plenário, asseverou que *a "delegação de competência, bem como a tomada de decisões embasadas em pareceres de órgãos de assessoramento, não exime, por si só, a responsabilidade do gestor público"*.

20. Dito de outro modo, ao órgão jurídico compete recomendar, orientar e alertar o gestor quanto à necessidade do cumprimento das normas aplicáveis a determinada situação concreta, mas não se exige que o advogado adentre em questões de mérito administrativo ou confira, posteriormente, se suas recomendações foram efetivamente cumpridas.

21. Não por acaso, o Manual de Boas Práticas Consultivas da AGU, no enunciado da BPC nº 05, sedimentou:

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

22. Pela mesma lógica, quando o advogado emitir uma manifestação jurídica referencial em matéria de convênios, aprovando a minuta do instrumento e prestando orientações ao gestor com relação à instrução dos processos nos quais futuramente serão firmados os respectivos termos, não se exigirá que o órgão consultivo se pronuncie novamente para fiscalizar o cumprimento de suas recomendações em cada feito, até porque, apesar de obrigatório, o parecer de aprovação de minutas de convênios e instrumentos congêneres não tem caráter vinculante, segundo abalizada doutrina acerca do tema e jurisprudência do TCU.

23. A institucionalização dessa prática consiste em avanço considerável não apenas porque otimiza as rotinas de trabalho no âmbito da advocacia pública, representando um extraordinário ganho de eficiência, mas também porque permite que os advogados se concentrem no trabalho jurídico propriamente dito, propiciando aperfeiçoamento inclusive em termos de qualidade.

24. Sem perder de vista as disposições da Lei nº 8.666, de 1993, que estabelecem a obrigatoriedade do parecer jurídico de aprovação de minutas de editais de licitações, contratos, convênios etc. (art. 38, VI, e parágrafo único), a Consultoria-Geral da União, no parecer que fundamenta a ON AGU nº 55/2014, salienta que a atuação dos membros de carreira também deve se revelar eficiente, no termos do art. 37 da Constituição Federal. Exatamente em função desse mandamento constitucional é que se busca aperfeiçoar o assessoramento jurídico de responsabilidade da AGU por meio da figura chamada "manifestação jurídica referencial".

25. Por outro lado, a adoção da manifestação jurídica referencial não pode ocorrer de maneira indiscriminada, isto é, sem que uma série de cautelas sejam adotadas, sob pena de que o trabalho de competência da Advocacia-Geral da União seja fragilizado, com possíveis prejuízos à finalidade de conferir segurança jurídica à implementação das políticas públicas no plano federal. Por isso mesmo a ON AGU nº 55/2014 condiciona a utilização desse expediente ao preenchimento de alguns requisitos, já anunciados no início deste tópico.

26. Nessa linha, o Parecer nº 004/ASMG/CGU/AGU/2014, que fundamenta a Orientação Normativa nº55/2014 e foi aprovado pelo Advogado-Geral da União, veicula construtiva orientação no sentido de que “*a demonstração dos requisitos aqui cogitados comporá capítulo específico da referida manifestação jurídica referencial.*”.

27. Impõe-se, destarte, demonstrar a seguir que tais requisitos estão presentes no caso dos Termos Aditivos aos convênios sobre os quais versa a Nota Técnica nº 7/2020/FTCONVENIOS/SAF/MAPA, que têm por objeto o acréscimo de contrapartida financeira, com fulcro no § 1º, do art. 18, e no “caput”, do art. 36, ambos da Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 424/2016, e no § 2º, do art. 78, da Lei nº 13.707/2018 (LDO 2019).

### II.2.2. Da Demonstração da presença dos requisitos da manifestação jurídica referencial

28. De acordo com a Orientação Normativa AGU nº 55/2014 e o parecer que a fundamenta (Parecer nº004/ASMG/CGU/AGU/2014), a Manifestação Jurídica Referencial é aquela que analisa todas as questões jurídicas relativas a matérias repetitivas (idênticas e recorrentes).

29. Como condição para a utilização desse expediente, é preciso demonstrar que (i) o volume de processos em matérias repetitivas impacta a atuação do órgão consultivo ou a celeridade dos serviços administrativos; e (ii) a atividade jurídica exercida se restringe à verificação do atendimento das exigências legais a partir da simples conferência de documentos.

30. E, para que a análise individualizada dos processos pelo órgão jurídico seja dispensada, será necessário que a área técnica interessada ateste, de forma expressa, que o caso concreto se amolda aos termos da Manifestação Jurídica Referencial já exarada sobre o tema.

31. No presente caso, o uso da Manifestação Jurídica Referencial abrangerá, tão somente, os Termos Aditivos aos convênios sobre os quais versa a Nota Técnica nº 7/2020/FTCONVENIOS/SAF/MAPA, que têm por objeto o acréscimo de contrapartida financeira, com fulcro no § 1º, do art. 18, e no “caput”, do art. 36, ambos da Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 424/2016, e no § 2º, do art. 78, da Lei nº 13.707/2018 (LDO 2019).

32. Nesse sentido, esta manifestação jurídica contemplará orientações jurídicas acerca da fase antecedente do Aditivo, especialmente quanto à instrução dos correspondentes processos administrativos.

33. Desse modo, o presente parecer se enquadra perfeitamente na definição de Manifestação Jurídica Referencial contida na ON AGU nº 55/2014, por compreender a análise de todas as questões jurídicas relativas à matéria repetitiva (idêntica e recorrente).

34. Além disso, as condições para a celebração dos instrumentos, os documentos que devem instruir os respectivos processos e as orientações jurídicas a serem repassadas ao gestor são rigorosamente as mesmas em todos os casos, pelo que se deve reconhecer como presente a necessária “identidade de matéria”.

35. O que diferencia um ajuste do outro é basicamente o Conveniente, o valor do convênio e o prazo de vigência de cada um.

36. De todo modo, as observações cabíveis na situação constarão nesta Manifestação Jurídica Referencial.

37. Nesse sentido, cabe demonstrar a presença dos demais requisitos para a utilização da Manifestação Jurídica Referencial.

38. Com efeito, é inegável o impacto que o volume de tais processos pode causar na atuação desta Coordenação-Geral de Licitações, Contratos, Convênios e Assuntos Internacionais da CONJUR-MAPA, na medida em que, conforme noticiado pela Nota Técnica nº 7/2020/FTCONVENIOS/SAF/MAPA, "*Com a nova repartição de competência para instruir os convênios cujo objeto trata da aquisição de Mecanização Agrícola, o aumento do número de instrumentos formalizados por ano, por cada Secretaria, aumentaria consideravelmente. Foram acrescentadas às demandas do MAPA, cerca de 2.350 (dois mil e trezentos) convênios, sendo, aproximadamente, 1.000 (mil) instrumentos provenientes de emendas parlamentares do Orçamento Impositivo e mais 1.300 (mil e trezentos) convênios com recursos extra-orçamentário destinados aos parlamentares pela Presidência da República, no qual serão executados por este Ministério*".

39. Anote-se ainda que a CGLC/CONJUR-MAPA presta assessoramento jurídico em relação às licitações, aos contratos, aos convênios, aos termos de fomento, aos acordos de cooperação, aos protocolos de intenções, aos termos de execução descentralizada, às doações, aos ajustes de caráter internacional e a outros instrumentos congêneres - bem como a todas as consultas judiciais e atos normativos relacionados a tais matérias - que tramitam no âmbito do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, cuja estrutura expandiu-se e tornou-se sensivelmente mais capilarizada após a edição da Medida Provisória nº 870, de 1º de janeiro de 2019, convertida na Lei nº 13.844, de 18 de junho de 2019.

40. Em suma, a análise individualizada de todos os termos aditivos, em número da ordem do mencionado pelo Órgão Assessorado, causaria enorme impacto na atuação deste órgão consultivo.

41. Quanto ao requisito concernente à alínea "b", do inciso II, da Orientação Normativa AGU nº 55/2014 ("a atividade jurídica exercida se restringir à verificação do atendimento das exigências legais a partir da simples conferência de documentos"), também cabe tecer breves comentários.

42. Com efeito, a averiguação de atendimento dos requisitos legais, mediante a conferência de documentos, é algo que poderia ser realizado se houvesse análise individualizada de todos os processos administrativos pelo órgão jurídico. Ocorre que o uso da Manifestação Jurídica Referencial dispensa a análise individualizada dos processos, de modo que o requisito em discussão deve ser compreendido sob o prisma do escopo ou abrangência da análise jurídica que seria realizada em cada caso concreto.

43. Assim, a conclusão a que se chega é que, quando se utiliza a Manifestação Jurídica Referencial, a verificação do atendimento das exigências legais mediante a conferência de documentos é algo que deixará de ser realizado caso a caso pela CONJUR-MAPA, justamente por se reconhecer que esse tipo de trabalho, a rigor, não é essencialmente jurídico e se constitui em atividade própria de gestão.

44. Vale dizer, o que for diferente da conferência de documentos deverá ser objeto de parecer específico ou constar, desde já, na própria Manifestação Jurídica Referencial.

45. No presente caso, como o parecer referencial aprova a minuta-padrão do instrumento, além de veicular orientações jurídicas quanto à fase antecedente dos Aditivos, ficaria pendente, apenas, verificar o atendimento das exigências legais aplicáveis à espécie. E, como se sabe, esse trabalho se dá mediante a simples conferência de documentos, como, por exemplo, a justificativa técnica, por parte do Conveniente, para a alteração do Plano de Trabalho, a aprovação deste pela Autoridade Competente do Órgão Concedente, a plena vigência do ajuste, o ato que autoriza a extrapolção dos limites percentuais estabelecidos pela LDO 2019, entre outros, concluindo-se que o requisito previsto na alínea "b", do inciso II, da ON/AGU nº 55/2014, também está atendido.

46. Derradeiramente, observando-se o enunciado supramencionado, recomenda-se ao Órgão Assessorado juntar o presente Parecer Jurídico Referencial e atestar expressamente se o caso amolda-se aos termos desta manifestação, em cada feito no bojo do qual será firmado termo aditivo.

### II.3 - Do Acréscimo da Contrapartida Financeira nos Convênios que constituem o objeto da Nota Técnica nº 7/2020/FTCONVENIOS/SAF/MAPA

47. Informa a Nota Técnica nº 7/2020/FTCONVENIOS/SAF/MAPA, que, diante da vedação trazida pelo § 9º, do art. 6º, da Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 424/2016, incluído pela Portaria Interministerial ME/CGU nº 558, de 10 de outubro de 2019, "*cada Secretaria ficaria responsável em receber as propostas de convênios cujo objeto se*

referisse à aquisição de Mecanização Agrícola, cabendo a essas Secretarias avaliar tecnicamente tais propostas, formalizá-las e analisar suas respectivas prestações de contas".

48. Sustenta, ainda, que "Foram acrescidas às demandas do MAPA, cerca de 2.350 (dois mil e trezentos) convênios, sendo, aproximadamente, 1.000 (mil) instrumentos provenientes de emendas parlamentares do Orçamento Impositivo e mais 1.300 (mil e trezentos) convênios com recursos extra-orçamentário destinados aos parlamentares pela Presidência da República".

49. Ato contínuo, informa o Órgão Assessorado que "muitas vezes, no decorrer do tempo até a realização do procedimento licitatório, é necessária a celebração de termos aditivos para aditivação do aporte de contrapartida financeira de forma a possibilitar a realização plena dos seus objetos, considerando a defasagem dos preços cadastrado com base nas cotações apresentadas antes da assinatura do instrumento".

50. Assevera-se também, naquela Nota Técnica, que "Os convênios firmados pelo MAPA, quando submetidos a Termo Aditivo de Contrapartida, têm por base Nota Técnica padronizada (11025758) e Minutas de Termo Aditivo (11025442) aprovadas pelo órgão de assessoramento jurídico em outras oportunidades, conforme modelo que segue em anexo.", bem como que "Para a alteração do Plano de Trabalho com o acréscimo de Contrapartida, é de responsabilidade da conveniente a apresentação de três cotações atualizada de cada item de despesa que pretendem ajustar, a fim de verificarmos se o novo valor proposto condiz com a média/mediana das pesquisas realizadas."

51. Pois bem.

52. No que pertine ao referido aumento de contrapartida, tem-se que este deve guardar consonância com o disposto no art. 18, § 1º, da Portaria Interministerial MPOG/MF/CGU nº 424, de 2016, c/c o art. 74, §§ 1º, inciso I, e 2º, da Lei nº 13.707/2018 (LDO 2019), aplicáveis aos convênios ora debatidos, *in verbis*:

**Portaria nº 424/2016:**

Art. 18. A contrapartida será calculada sobre o valor total do objeto e, se financeira, deverá:

I - ser depositada na conta bancária específica do convênio em conformidade com os prazos estabelecidos no cronograma de desembolso, podendo haver antecipação de parcelas, inteiras ou parte, a critério do conveniente; ou

II - ser depositada na conta bancária específica do contrato de repasse após o desbloqueio dos recursos pela mandatária e previamente ao pagamento dos fornecedores ou prestadores de serviços.

(Alterado pela Portaria Interministerial nº 558, de 10 de outubro de 2019)

***§ 1º A contrapartida, a ser aportada pelo conveniente, será calculada observados os percentuais e as condições estabelecidas na lei federal anual de diretrizes orçamentárias vigentes à época do instrumento.***

**Lei nº 13.707/2018:**

Art. 78. A realização de transferências voluntárias, conforme definida no [caput do art. 25 da Lei de Responsabilidade Fiscal](#), dependerá da comprovação, por parte do conveniente, de que existe previsão de contrapartida na lei orçamentária do Estado, Distrito Federal ou Município.

§ 1º A contrapartida, exclusivamente financeira, será estabelecida em termos percentuais do valor previsto no instrumento de transferência voluntária, considerando a capacidade financeira da unidade beneficiada e seu Índice de Desenvolvimento Humano - IDH, tendo como limite mínimo e máximo:

I - no caso dos Municípios:

- a) um décimo por cento e quatro por cento, para Municípios com até cinquenta mil habitantes;
- b) dois décimos por cento e oito por cento, para Municípios com mais de cinquenta mil habitantes localizados nas áreas prioritárias definidas no âmbito da Política Nacional de Desenvolvimento Regional - PNDR, nas áreas da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste - Sudene, da Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia - Sudam e da Superintendência do Desenvolvimento do Centro-Oeste - Sudeco;
- c) um por cento e vinte por cento, para os demais Municípios;
- d) um décimo por cento e cinco por cento, para Municípios com até duzentos mil habitantes, situados em áreas vulneráveis a eventos extremos, tais como secas, deslizamentos e inundações, incluídas na lista classificatória de vulnerabilidade e recorrência de mortes por desastres naturais fornecida pelo Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações; e
- e) um décimo por cento e cinco por cento, para Municípios com até duzentos mil habitantes, situados em região costeira, ou de estuário, com áreas de risco provocadas por elevações do nível do mar, ou por eventos meteorológicos extremos, incluídos na lista classificatória de vulnerabilidade fornecida pelo Ministério do Meio Ambiente;
- (Grifou-se)

53. Nesse ponto, é necessário pontuar que os Convênios de que trata a Nota Técnica nº 7/2020/FTCONVENIOS/SAF/MAPA foram celebrados sob a égide da LDO 2019 (Lei nº 13.707/2018), conforme informações ali constantes.

54. É de se pontuar que o referido ato normativo realmente permite, em algumas situações, que se estabeleça a contrapartida do Conveniente em patamares superiores aos ali inicialmente elencados, contudo, traz, no § 2º, do seu art. 78, alguns condicionamentos para tanto, senão vejamos:

Art. 78. A realização de transferências voluntárias, conforme definida no [caput do art. 25 da Lei de Responsabilidade Fiscal](#), dependerá da comprovação, por parte do conveniente, de que existe previsão de contrapartida na lei orçamentária do Estado, Distrito Federal ou Município.

(...)

§ 2º **Os limites mínimos e máximos de contrapartida fixados no § 1º poderão ser reduzidos ou ampliados mediante critérios previamente definidos ou justificativa do titular do órgão concedente, quando:**

I - **necessário para viabilizar a execução das ações a serem desenvolvidas;**

II - **necessário para transferência de recursos, conforme disposto na Lei nº 10.835, de 8 de janeiro de 2004;** ou

III - **decorrer de condições estabelecidas em contratos de financiamento ou acordos internacionais.**

(Grifou-se)

55. Nesse sentido, a área técnica mencionou e acostou a estes autos o "Ofício nº 148/2019/GAB-GM/MAPA-MAPA", da lavra da Sra. Ministra da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, todavia, *com a devida vênia*, entende-se que o referido documento não atende a contento a determinação legal supramencionada, haja vista ser genérico e estar inserido em contexto que não permite concluir que a intenção da Titular da Pasta, ao editá-lo, fosse dar concretude ao dispositivo normativo em comento de maneira ampla e irrestrita.

56. Outrossim, *s.m.j.*, o documento apresentado parece não se revestir da forma adequada, já que foi elaborado como ofício, pois se prestava, à época de sua confecção, à mera comunicação com autoridade de instituição financeira mandatária da União.

57. Destarte, é necessário, para a manutenção da regularidade jurídico-formal dos feitos aqui comentados, que seja carreado, a cada expediente no qual se pretenda utilizar a presente Manifestação Jurídica Referencial, ato idôneo



"do titular do órgão concedente", frisando-se que tal manifestação, nos termos do dispositivo supramencionado, deverá ou trazer "critérios previamente definidos", vale dizer, definir aprioristicamente requisitos gerais e abstratos que deverão ser avaliados no caso concreto pela área técnica, para fins de verificação da adequação destes com o pleito do Convenente, ou, alternativamente, veicular justificativa individualizada e específica do ajuste pertinente àquele processo específico, enquadrando sua situação a um dos incisos do § 2º, do art. 78, da Lei nº 13.707/2018.

58. Esta, aliás, é a conclusão do Parecer n. 01392/2016/CONJUR-MAPA/CGU/AGU, juntado a estes fôlios e ao qual faz referência o Ofício nº 148/2019/GAB-GM/MAPA-MAPA, senão vejamos:

"13. Dessa forma, concluo aduzindo *s.m.j.*, que continua válida e operante a orientação constante da NOTA nº 012/2014/CONJUR/MAPA/AGU, sobre ser juridicamente possível a redução ou majoração da contrapartida financeira dos beneficiários de transferências voluntárias de recursos do Orçamento-Geral da União - OGU, em percentuais fixados - com a devida motivação -, pelo titular do órgão concedente, sob os regramentos da Lei de Diretrizes Orçamentárias em vigor no exercício em que o ajuste é celebrado.

14. Caso a autoridade consulente considere oportuno e conveniente, poderá promover a expedição de instruções específicas, em que o r. Senhor Ministro, defina previamente critérios de majoração ou redução da contrapartida financeira, a serem observados para aplicação futura, em casos indeterminados.

15. Nas situações concretas, a redução ou majoração do percentual não carece de norma complementar, visto que a legislação admite expressamente que se opere em cada caso, mediante justificativa do titular do órgão concedente, quando necessária para viabilizar a execução das ações a serem desenvolvidas, conforme disposto na Lei nº 10.835/2004, ou quando decorrer de condições estabelecidas em contratos de financiamento ou acordos internacionais."

(Grifou-se)

59. **Logo, a presença do aludido documento e sua adequação aos termos do dispositivo legal evocado são requisitos inafastáveis para a regular celebração dos Aditivos em comento.**

60. **Como existe um alto volume de processos versando sobre este tema, nos termos do que noticia a Nota Técnica nº 7/2020/FTCONVENIOS/SAF/MAPA, recomenda-se a edição de ato, por parte da Titular desta Pasta, que defina previamente os critérios a serem observados e certificados pela área técnica competente em cada caso, a fim de conferir maior celeridade à atividade administrativa, em consonância com os princípios e regras que fundamentam a edição de Manifestação Jurídica Referencial.**

61. **Registre-se, ainda, que, nos termos da Portaria Interministerial MPOG/MF/CGU nº 424/2016, o Convenente deverá comprovar que existe disponibilidade orçamentária para a contrapartida financeira, mediante declaração específica e juntada de cópia da Lei Orçamentária Anual do Município.**

62. Pontue-se, ainda, que o acréscimo no valor da contrapartida financeira demanda alteração dos Planos de Trabalho anexos aos respectivos Convênios, geralmente nos campos "Cronograma de Desembolso", "Cronograma Físico" e no "Plano de Aplicação Detalhado".

63. Frisa-se, a essa altura, que tal alteração deverá ser analisada e aprovada previamente, pela Autoridade competente, antes da celebração dos Termos Aditivos em questão, conforme § 3º, do artigo 20, da Portaria Interministerial MPOG/MF/CGU nº 424/2016, *in verbis*:

Art. 20. O plano de trabalho será analisado quanto à sua viabilidade e adequação aos objetivos do programa e, no caso das entidades privadas sem fins lucrativos, será avaliada sua qualificação técnica e capacidade operacional para gestão do instrumento, de acordo com critérios estabelecidos pelo órgão ou entidade repassador de recursos.

(...)

**§ 3º Os ajustes realizados durante a execução do objeto integrarão o plano de trabalho, desde que submetidos e aprovados previamente pela autoridade competente.**

(Grifou-se)

64. Assim, é competência do órgão técnico averiguar se a readequação do Plano de Trabalho originário será pertinente aos itens especificados, ou seja, dentro do estabelecido no objeto do Convênio, e se os valores estão pertinentes.

65. Neste sentido, cumpre ao Órgão Assessorado certificar nos autos que o valor de desembolso da Concedente não sofrerá alterações, bem como realizar avaliação criteriosa, no sentido de apurar se não haverá desnaturação do objeto e, principalmente, se os preços estão de acordo com o praticado no mercado.

66. Destaca-se, ainda, que deverá ser providenciada a indispensável pesquisa de preço, de modo a comprovar que os preços finais são, de fato, o melhor preço, com substancial economia para a Administração, conforme entendimento do Tribunal de Contas da União, lavrado em sede de **Acórdão n.º 307/2002 – 1ª Câmara**, Processo n.º: 008.066/2001-7, explicitado na obra **Vade-mécum de Licitações e Contratos**, de autoria de Jorge Ulisses Jacoby Fernandes, 2ª edição revista, atualizada e ampliada – 1ª tiragem, Ed. Fórum, Belo Horizonte, 2005, p. 691, *in verbis*:

#### **Pesquisa de Preços – ausência**

**Nota: o TCU considerou descumprido o art. 43, inc. IV, da Lei n.º 8.666/93 diante da ausência de pesquisa de preços em dez processos licitatórios, examinados pela SFC/MF para avaliar se os preços ofertados pelas empresas interessadas nas licitações estão de acordo com os correntes do mercado e, por conseguinte, mais vantajosos para a Administração.**

67. Já no que diz respeito à regularidade fiscal do Conveniente, entende-se que, nos casos de que se cuida na ocasião, é incabível exigir-se a sua comprovação, uma vez que não poderá haver aditamento de valor por parte do MAPA. Nesse sentido, vale a reprodução do § 1º, do art. 22, da Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 424, de 2016, e da LDO 2019:

#### **Portaria Interministerial MP/MF/CGU Nº 424, de 2016:**

Art. 22. São condições para a celebração de instrumentos, a serem cumpridas pelo conveniente, conforme previsto na Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, na Lei de Diretrizes Orçamentárias e nas demais normas aplicáveis:

(...)

**§ 1º A verificação dos requisitos para o recebimento de transferências voluntárias deverá ser feita no momento da assinatura do respectivo instrumento, bem como na assinatura dos correspondentes aditamentos de aumento de valor de repasse da União, não sendo necessária nas liberações financeiras de recurso, que devem obedecer ao cronograma de desembolso previsto no instrumento. (Alterado pela Portaria Interministerial nº 558, de 10 de outubro de 2019)**

(Grifou-se)

#### **LEI Nº 13.707/2018 (LDO 2019):**

Art. 79. O ato de entrega dos recursos a outro ente federativo, a título de transferência voluntária, nos termos do [art. 25 da Lei de Responsabilidade Fiscal](#), é caracterizado no momento da assinatura do convênio ou do contrato de repasse, bem como dos aditamentos de valor correspondentes, e não se confunde com as liberações financeiras de recursos, que devem obedecer ao cronograma de desembolso previsto no convênio ou no contrato de repasse.

#### **II.4 – Da Minuta de Termo Aditivo**

68. A minuta do Termo Aditivo deve conter as cláusulas mínimas necessárias para sua compreensão e eficácia.

69. Deve, ainda, o termo aditivo conter cláusula ratificadora das demais cláusulas e condições do convênio, bem como cláusula prevendo a obrigação da Concedente de publicar o extrato do termo aditivo no DOU, nos termos do artigo 61, parágrafo único da Lei nº 8.666/1993.

70. Sem embargo, recomenda-se que o instrumento somente seja assinado após atendimento integral das ressalvas emitidas ao longo deste parecer.

71. Além disso, é de inteira responsabilidade da autoridade gestora certificar-se de que todos os dados inseridos na Minuta estão devidamente atualizados. Isso porque incumbe a cada agente público envolvido observar se os seus atos estão dentro do seu espectro de competências.

72. Assim sendo, o ideal, para a melhor e completa instrução processual, é que sejam juntadas ou citadas as publicações dos atos de nomeação ou designação da autoridade e demais agentes administrativos, bem como, os atos normativos que estabelecem as respectivas competências, com o fim de que, em caso de futura auditoria, possa ser facilmente comprovado que quem praticou determinado ato tinha competência para tanto.

73. Por último, recomenda-se que seja, nos processos abrangidos por esta Manifestação Jurídica Referencial, adotada a minuta de Termo Aditivo indicada no anexo que segue abaixo, como parte integrante deste opinativo.

### **III - CONCLUSÃO**

74. Diante do exposto, conclui-se que o presente Parecer Referencial poderá ser adotado nas situações de celebração de Termos Aditivos aos convênios sobre os quais versa a Nota Técnica nº 7/2020/FTCONVENIOS/SAF/MAPA, que têm por objeto o acréscimo de contrapartida financeira, com fulcro no § 1º, do art. 18, e no “caput”, do art. 36, ambos da Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 424/2016, e no § 2º, do art. 78, da Lei nº 13.707/2018 (LDO 2019), cabendo ao gestor observar todas as recomendações acima exaradas.

75. Nesta hipótese, não haverá óbices jurídicos ao prosseguimento do feito, com a formalização de Termo Aditivo, visando a referida alteração nos convênios ora debatidos, sendo dispensado o encaminhamento do processo à Consultoria Jurídica, consoante Orientação Normativa nº 55, da AGU.

76. Conforme recomendação exposta nesta ocasião, caberá ao gestor certificar nos autos, de forma expressa, que o caso concreto se amolda aos termos da presente Manifestação Jurídica referencial.

77. Por evidente, na hipótese de haver dúvida jurídica atinente ao ajuste ou acerca da adoção do presente Parecer Referencial, devem os autos ser remetidos a esta CONJUR-MAPA para manifestação prévia.

Brasília, 01 de julho de 2020.

(Assinado Eletronicamente)  
JEFFERSON OLIVEIRA FERREIRA  
ADVOGADO DA UNIÃO

### **ANEXO**

#### **TERMO ADITIVO Nº XXX AO CONVÊNIO Nº XXX**

XXX Termo Aditivo ao Convênio nº XXX, celebrado entre a União, por Intermédio do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – MAPA, e o Município de XXX, com a finalidade de promover acréscimo na contrapartida financeira devida pelo Conveniente.

A União, por intermédio do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, com sede no(a) ..... , na cidade de ..... /Estado ..., inscrito(a) no CNPJ sob o nº ..... , neste ato representado(a) pelo(a) ..... (*cargo e nome*), nomeado(a) pela Portaria nº ..... , de ..... de ..... de 20..., publicada no DOU de ..... de ..... de ..... , inscrito(a) no CPF nº ..... , portador(a) da Carteira de Identidade nº ..... , doravante denominada CONCEDENTE, e o Município de ..... , inscrito(a) no CNPJ/MF sob o nº....., sediado(a) na ..... , em ..... , doravante designado(a) CONVENIENTE, neste ato representado pelo(a) Sr.(a) ..... , portador(a) da Carteira de Identidade nº ..... , expedida pela (o) ..... , e CPF nº ..... , tendo em vista o que consta no Processo nº ..... , resolvem, de comum acordo e declarando a sujeição às cláusulas e convenções estipuladas neste Termo Aditivo e à Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, à Lei nº 13.707, de 14 de agosto de 2018 (LDO 2019), à Lei nº 8.666, de 21 de junho 1993, no que couber, à Portaria Interministerial MPOG/MF/CGU nº 424, de 30 de dezembro de 2016 e aos Decretos nº 6.170, de 25 de julho de 2007 e nº 93.872, de 23 de dezembro de 1986, aditar o ajuste em referência nas seguintes condições:

## CLÁUSULA PRIMEIRA – DO OBJETO

1.1. O presente instrumento tem por objeto **alterar a CLÁUSULA \_\_\_\_\_ – DO VALOR E DA DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA** do Convênio XXX, aumentando o valor da contrapartida financeira devida pelo Conveniente, integrando ao Convênio novo Plano de Trabalho, anexo a este Termo Aditivo.

1.2. A contrapartida financeira passará, com o acréscimo que ora se promove, do atual valor de R\$ XXX para R\$ XXX.

1.3. O valor global do ajuste passará, com o acréscimo que ora se promove, do atual valor de R\$ XXX para R\$ XXX.

## CLÁUSULA SEGUNDA – DA ALTERAÇÃO DA CLÁUSULA \_\_\_\_\_ – DO VALOR E DA DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA

2.1. A Cláusula \_\_\_\_\_ do Convênio nº XXX passa a vigorar com a seguinte redação:

### "CLÁUSULA \_\_\_\_\_ – DO VALOR E DA DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA

Os recursos financeiros para a execução do objeto deste Convênio, neste ato fixados em **R\$ (valor global)**, serão alocados de acordo com o cronograma de desembolso constante no Plano de Trabalho, conforme a seguinte classificação orçamentária:

I - R\$ (**valor de repasse**), relativos ao presente exercício, correrão à conta da dotação alocada no orçamento do CONCEDENTE, autorizado pela Lei nº 13.707, de 14 de agosto de 2018, publicada no DOU nº 157, de 15 de agosto de 2018, UG 130141, assegurado pela(s) Nota(s) de Empenho nº **2019NE801733**, vinculada ao(s) Programa(s) de Trabalho nº 20.608.2077.20ZV.0001, PTRES 111140, à conta de recursos oriundos do Tesouro Nacional, Fonte(s) de Recursos 0100, Natureza(s) da Despesa 444042.

### II - R\$ (**valor de contrapartida**), relativos à contrapartida do CONVENIENTE.

**Subcláusula Primeira.** Em caso de ocorrência de cancelamento de Restos a Pagar, o quantitativo das metas constante no Plano de Trabalho poderá ser reduzido até a etapa que não prejudique a funcionalidade do objeto pactuado, mediante aceitação do CONCEDENTE.

**Subcláusula Segunda.** O CONVENIENTE obriga-se a incluir em seu orçamento os subprojetos/subatividades contemplados pelas transferências dos recursos para a execução deste Convênio."

## CLÁUSULA TERCEIRA – DA ALTERAÇÃO DO PLANO DE TRABALHO

3.1. Para atingir o objeto pactuado, os partícipes obrigam-se a cumprir fielmente o plano de trabalho ora aprovado, o qual integra este aditivo na forma de anexo.

**CLÁUSULA QUARTA – DA RATIFICAÇÃO DAS DEMAIS CLÁUSULAS**

4.1. Ficam ratificadas as demais cláusulas e condições estabelecidas no Convênio nº XXX.

**CLÁUSULA QUINTA – DA PUBLICAÇÃO**

5.1. Incumbirá à Concedente providenciar a publicação deste instrumento, por extrato, no Diário Oficial da União, no prazo previsto na parágrafo único, do art. 61, da Lei nº 8.666, de 1993.

E, assim, por estarem as partes justas e acordadas, lavram e assinam este Termo em 03 (três) vias de igual teor e forma, na presença das testemunhas abaixo, para que produza seus efeitos jurídicos.

Local, ..... de..... de 20..... \_\_\_\_\_

Representante legal da CONCEDENTE \_\_\_\_\_

Representante legal do CONVENENTE \_\_\_\_\_

TESTEMUNHAS:

---

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 21000039488202097 e da chave de acesso 534a0fc0



---

Documento assinado eletronicamente por JEFFERSON OLIVEIRA FERREIRA, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 450913216 e chave de acesso 534a0fc0 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): JEFFERSON OLIVEIRA FERREIRA. Data e Hora: 01-07-2020 10:47. Número de Série: 17357807. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.

---