



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO

CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DA AGRICULTURA E PECUÁRIA
COORDENAÇÃO-GERAL DE ASSUNTOS INTERNACIONAIS, TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS E
INSTRUMENTOS CONGÊNERES

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

PARECER REFERENCIAL n. 00004/2023/CONJUR-MAPA/CGU/AGU

NUP: 21000.021773/2023-02

INTERESSADOS: SECRETARIA DE INOVAÇÃO, DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL, IRRIGAÇÃO E COOPERATIVISMO - SDI

ASSUNTOS: CONVÊNIOS. MECANIZAÇÃO AGRÍCOLA. RECURSOS DECORRENTES DE EMENDAS PARLAMENTARES IMPOSITIVAS.

EMENTA: PROCESSO Nº 21000.021773/2023-02. MANIFESTAÇÃO JURÍDICA REFERENCIAL (MJR). RECURSOS DO ORÇAMENTO GERAL DA UNIÃO DECORRENTES DE EMENDAS PARLAMENTARES IMPOSITIVAS. AQUISIÇÃO DE MECANIZAÇÃO AGRÍCOLA NO ÂMBITO DE CONVÊNIOS A SEREM CELEBRADOS PELO MINISTÉRIO DA AGRICULTURA E PECUÁRIA, ATRAVÉS DA SECRETARIA DE INOVAÇÃO, DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL, IRRIGAÇÃO E COOPERATIVISMO. PREENCHIMENTO DAS CONDIÇÕES ELENCADAS NA PORTARIA NORMATIVA CGU/AGU Nº 5, DE 31 DE MARÇO DE 2022, E NA ORIENTAÇÃO NORMATIVA AGU Nº 55, DE 23 DE MAIO DE 2014. VALIDADE DA MJR ATÉ 31/08/2023.

I - Como cediço, a Manifestação Jurídica Referencial (MJR) visa promover a celeridade de tramitação e a padronização da análise jurídica de casos repetitivos que refletem matéria idêntica posta em elevado número de processos, desde que: restrinja-se à verificação do atendimento das exigências legais a partir da simples conferência documental; e a análise individualizada dos processos impacte negativamente a celeridade das atividades desenvolvidas pelo órgão consultivo ou pelo órgão assessorado.

II - Em paralelo, para fins de enquadramento como produto passível de apoio por meio de transferências voluntárias do MAPA, o art. 2º, IV, da Instrução Normativa MAPA nº 16, de 2021, assere que a mecanização agrícola é "atividade executada por uma máquina ou por um conjunto de máquinas, equipamentos e/ou implementos utilizados para atenderem aos serviços de recuperação de solos, preparos de áreas para plantio, terraços, tratos culturais, colheita e beneficiamento de produtos agropecuários, construção, recuperação e conservação de estradas vicinais, dragagem, obras de drenagem e irrigação, permitindo a aquisição de máquinas e equipamentos agrícolas".

III - Sendo evidenciado o elevado número de propostas de convênios que objetivam transferências voluntárias para a aquisição de mecanização agrícola, mormente diante do volume anual de programações orçamentárias para a execução de despesa dessa recorrente temática, capaz de impactar negativamente a celeridade das atividades jurídico-administrativas, formalmente se mostra cabível a edição de MJR para balizar a fase que resulta na celebração de convênios, sobretudo diante da consolidação dos documentos necessários a tal fim.

IV - Limitação temporal a 31 de agosto de 2023, por força do Decreto nº 11.531, de 2023.

I - DO RELATÓRIO

1. Em Despacho (SEI 28718269), o Sr. Secretário Substituto de Inovação, Desenvolvimento Sustentável, Irrigação e Cooperativismo insta esta Consultoria Jurídica a emitir Parecer Referencial que balize a celebração de convênios voltados à aquisição de Mecanização Agrícola, tudo na perspectiva da Lei nº 14.133, de 2021.

2. Para efeito de justificar a elaborar o Parecer Jurídico Referencial, no seio da Coordenação de Parcerias Institucionais foi elaborada a Nota Técnica nº 2/2023/COPI/CGAF-SDI/SDI/MAPA (SEI 27444569).

3. Sendo a síntese do necessário, passemos à análise jurídica.

II - PRELIMINARMENTE: DO CABIMENTO DA MJR

4. Nos moldes do artigo 4º, II, "a" e "b", da Portaria Normativa CGU/AGU nº 5, de 2022, é preciso que no corpo da MJR se ateste sua incidência em processos administrativos passíveis de análise jurídica padronizada, ou seja, mediante a comprovação de (i) elevado volume de processos sobre a mesma matéria aliada à (ii) demonstração de que a análise individualizada dos processos impacta negativamente a celeridade das atividades desenvolvidas pelo órgão consultivo ou pelo órgão assessorado.

5. Nesse passo, como ressaltado pela Auditoria Especializada em Agricultura, Meio Ambiente e Desenvolvimento Econômico do Tribunal de Contas da União, no Relatório de Fiscalização expedido nos autos da TC. nº 010.052/2022-4, no âmbito do MAPA foram celebrados 5.435 Convênios no período de 2019 a 2021, o que rende uma média de 1.800 instrumentos por ano que objetivaram a aquisição de equipamentos agrícolas.

6. Evidentemente, a análise individualizada deste expressivo número de termos de convênio estrangalaria a capacidade operacional desta Consultoria Jurídica, que teria, se computados os 365 dias de um ano, independentemente de o dia recair em sábados, domingos e feriados, o prazo de 1 dia para analisar 5 propostas de convênio.

7. Ademais, sob a perspectiva do órgão assessorado, a MJR há de lhe possibilitar a verificação das exigências legais a partir da simples conferência documental, sem que seja necessário se socorrer de conhecimentos jurídicos específicos para tal fim.

8. Aqui, sobreleva destacar que a Portaria Interministerial CGU/MF/MP nº 424, de 30 de dezembro de 2016, compila diversas normas e documentos que os proponentes devem apresentar antes da celebração dos termos de convênio com o MAPA.

9. E para a instrução dos processos que encerram as propostas de convênio é suficiente o detalhamento dos documentos indispensáveis em MJR, para que a área técnica efetue simples verificação de juntada aos autos, sendo despicienda a valoração jurídica do seu conteúdo.

10. Por fim, diga-se que o artigo 30, parágrafo único, da Portaria Interministerial CGU/MF/MP nº 424, de 2016, ao exigir prévia análise conclusiva pelo setor jurídico quanto à parceria objetivada, em momento algum veda que tal análise seja efetivada através de MJR, pois esta não deixa de ser um parecer jurídico que se subsume a uma base fática uniforme e, dessa maneira, permite o elenco de uma diversidade documental que a área técnica deve se atentar antes da celebração do convênio.

11. Igualmente, as demais exigências que hão de permeiar o instrumento estão exaustivamente contempladas no modelo de minuta de convênio disponibilizado pela Advocacia-Geral da União em seu sítio eletrônico.

III- DOS REQUISITOS JURÍDICOS: CELEBRAÇÃO DE CONVÊNIOS

12. No âmbito da presente MJR serão delineados tópicos aos quais a área técnica se norteará para verificar a adequação documental das propostas que possam levar à celebração de convênios, sem prejuízo de inicialmente se explanar o raio de alcance temporal e material da MJR.

III.I. Alcance da MJR: Propostas celebradas até 31/08/2023 do orçamento de 2023 impositivo.

13. Como cediço, a Lei nº 14.133, de 2021, está prestes a revogar a Lei nº 8.666, de 1993, de sorte que o art. 184 daquela Lei reza que sua aplicação se dá "no que couber e na ausência de norma específica, aos convênios, acordos,

ajustes e outros instrumentos congêneres celebrados por órgãos e entidades da Administração Pública, na forma estabelecida em regulamento do Poder Executivo federal.".

14. O regulamento em questão foi materializado pelo Decreto nº 11.531, de 16 de maio de 2023, que a partir de 1º de setembro de 2023 passará a regrer quase que totalmente os convênios celebrados pela União que tenham valor de repasse federal inferior a R\$ 300.000,00 até 31/12/2023.

15. O Decreto nº 11.531, de 2023, cuidou de revogar a partir de 1º/09/2023 o Decreto nº 6.170, de 2007, que disciplina os convênios celebrados pelos órgãos e entidades públicas federais sob o enfoque da Lei nº 8.666, de 1993, além de servir de fundamento para a Portaria Interministerial nº 424, de 2016. No art. 26, I, cominou-se a edição de normas complementares necessárias à execução do Decreto pelas autoridades titulares dos Ministérios da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, da Fazenda e da Controladoria-Geral da União.

16. Disso resulta que, para evitar um vácuo normativo, presumidamente as autoridades citadas no inciso I do art. 26 do Decreto nº 11.531, de 2023, baixarão até 31/08/2023 um regulamento que possibilitará a continuidade da celebração de convênios que não mais estejam embasados no Decreto nº 6.170, de 2007, e na Portaria Interministerial nº 424, de 2016. Eis, pois, o motivo da limitação dessa MJR a 31/08/2023.

17. No que pertine ao alcance desta MJR sob o espectro orçamentário, prefacialmente compete frisar que o § 10 do artigo 165 da Constituição Federal estatui o dever da administração de executar as programações orçamentárias, adotando os meios e as medidas necessários, com o propósito de garantir a efetiva entrega de bens e serviços à sociedade.

18. Nada obstante, os incisos do § 11 do mesmo dispositivo constitucional mitigam a obrigatoriedade de execução orçamentária do § 10, de modo a possibilitar que que a Lei de Diretrizes Orçamentárias traga: limitações necessárias ao estabelecimento de metas fiscais ou limites de despesa; impedimentos de ordem técnica devidamente justificados; e restrição às despesas primárias discricionárias.

19. Nesse contexto, embora alocados no orçamento por emendas parlamentares individuais e de bancada reclamem a execução das programações de caráter obrigatório (art. 166, §§ 9º, 11, 12 e 19 da CF/1988), essa obrigatoriedade não é absoluta como se passa nas despesas primárias obrigatórias, a exemplo dos gastos com encargos sociais e benefícios da Previdência Social, porquanto podem ter a execução inviabilizada se apresentarem impedimentos de ordem técnica (art. 166, § 13, CF/1988).

20. Desse modo, a presente MJR se aplica aos convênios que serão suportados por repasses federais do Orçamento Geral da União para custear despesas primárias discricionárias, inseridos por programações orçamentárias obrigatórias decorrentes de emendas parlamentares individuais (transferência com finalidade definida) e de bancada (arts. 166, §§ 9º, 11 e 12, e 161, II, § 4º, CF/1988).

III.II. Da qualificação dos Partícipes e outros.

21. Nos termos do *caput* do artigo 25 da Lei Complementar nº 101, de 2000, 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.

22. Em paralelo, a possibilidade de celebração de convênios trazida pelo artigo 116 da Lei nº 8.666, de 1993, foi seguida da edição do Decreto nº 6.170, de 2007, cujo artigo 1º, § 1º, I, IV, VI e VIII, conceituou tal instrumento, os seus partícipes (Concedente e Convenente) e o Interveniente:

Art. 1º Este Decreto regulamenta os convênios e os contratos de repasse 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 oriundos dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União. ([Redação dada pelo Decreto nº 10.426, de 2020](#))

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

I - convênio - 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 participante, 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, entidades 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;

...

IV - concedente - órgão ou entidade da administração pública federal direta ou indireta, responsável pela transferência dos recursos financeiros destinados à execução do objeto do convênio;

...

VI - convenente - órgão ou entidade da administração pública direta e indireta, de qualquer esfera de governo, bem como entidade privada sem fins lucrativos, com o qual a administração federal pactua a execução de programa, projeto/atividade ou evento mediante a celebração de convênio;

...

VIII - interveniente - órgão da administração pública direta e indireta de qualquer esfera de governo, ou entidade privada que participa do convênio para manifestar consentimento ou assumir obrigações em nome próprio;

...

23. Dessa disciplina, só resta concluir que o MAPA figurará como Concedente nas propostas de convênio, e os demais entes e entidades públicas, excluídas as pessoas jurídicas de direito privado com fins lucrativos, poderão atuar como Convenentes ou Intervenientes, vedando-se, em qualquer caso, a celebração com proponentes cadastrados como filial no CNPJ (art. 9º, VIII, PI nº 424, de 2016).

24. No que se refere à condição de Convenente, compete à área técnica verificar, a partir do espelho de emenda parlamentar, se aí está incluída as entidades citadas nas alíneas "a" e "b" do inciso III do art. 9º da PI nº 424, de 2016, além de se vedar a celebração de convênios com pessoas físicas ou pessoas jurídicas de direito privado com fins lucrativos, ainda que sejam estas últimas integrantes da administração indireta, no caso das entidades que exploram atividade econômica (impedimento de ordem técnica).

25. Acerca do Interveniente, isto é, o ente federado ao qual pertence a entidade ou órgão de Estado, do Distrito Federal ou de Município celebrante, calha ao órgão assessorado exigir sua participação no instrumento se o representante da entidade/órgão não tiver competência, segundo as normas locais, para assinar o instrumento (art. 1º, § 8º, PI nº 424, de 2016).

26. No ensejo, bom frisar que o consórcio público, que é pessoa jurídica formada exclusivamente por entes da Federação, na forma da Lei nº 11.107, de 2005, igualmente poderá figurar como Convenente, cabendo remeter a área técnica às especificidades definidas no Parecer Referencial n. 00012/2021, lançado no processo n. 21000.041506/2021-81.

27. Na eventualidade de uma unidade executora vir a integrar o instrumento, para que execute o seu objeto, será preciso a prévia aprovação da SDI/MAPA (art. 1º, XXXV, PI nº 424, de 2016), sob pena de sobressair impedimento de ordem técnica.

28. Cite-se que não se aplica o chamamento público para selecionar os proponentes estatais com quem se celebrará o convênio, porquanto eles foram eleitos nas respectivas emendas parlamentares.

29. De mais a mais, para as transferências voluntárias que se destinem à aquisição de mecanização agrícola, não se vislumbra formalmente quaisquer dos impedimentos listados nos incisos do artigo 2º da PI nº 424, de 2016, sobretudo considerando a impossibilidade de contratos de repasse apoiarem a execução de custeio e aquisição de equipamentos (art. 6º, § 9º, PI nº 424, de 2016).

III.III. Do Parecer de Viabilidade Técnica

30. Consoante estatui o art. 30, parágrafo único, da PI nº 424, de 2016, a manifestação conclusiva do setor técnico é condicionante à celebração do instrumento.

31. Desse modo, para efeito de dar cumprimento formal aos comandos presentes na Portaria Interministerial nº 424, de 2016, tem-se como recomendável que o Parecer de Viabilidade Técnica aborde:

i) se a proposta de trabalho contém satisfatoriamente os dados aludidos no inciso XIV do art. 2º da Portaria Interministerial MPO/MGI nº 1, de 3 de março de 2023;

ii) se a plano de trabalho contém satisfatoriamente os dados aludidos no inciso XIII do art. 2º da Portaria Interministerial MPO/MGI nº 1, de 3 de março de 2023;

iii) se o objeto do pretendido convênio adere às atividades do proponente, e se o próprio dispõe de condições técnicas e operacionais para executá-lo (art. 1º, § 2º, da PI nº 424, de 2016), além do interesse público envolvido na parceria;

iv) se foram constatados os impedimentos técnicos enumerados nos incisos do art. 4º da Portaria Interministerial MPO/MGI nº 1, de 3 de março de 2023; e

v) se a proposta: reflete os programas, projetos e atividades que envolvam transferências de recursos financeiros oriundos do Orçamento Fiscal da União anual que estejam previamente cadastrados pela SDI/MAPA no Transferegov.br para execução descentralizada segundo os critérios de elegibilidade e de prioridade aplicáveis (art. 5º, § 2º, PI nº 424, de 2016), inclusive no que se refere à Instrução Normativa MAPA nº 16, de 2021.

32. Ademais, como mencionado alhures, é da alçada do Concedente verificar o teor do Plano de Trabalho quanto à sua adequação e exequibilidade frente aos objetivos do programa e qualificação técnica e capacidade operacional do proponente.

33. No caso do MAPA, a Instrução Normativa MAPA nº 16, de 2021, cuidou de homologar em seu Anexo os produtos e serviços preferenciais passíveis de apoio por meio das transferências de recursos da União (art. 1º, XXIII, PI nº 424, de 2016), para o atendimento a projetos governamentais, além do que conceituou a mecanização agrícola como "atividade executada por uma máquina ou por um conjunto de máquinas, equipamentos e/ou implementos utilizados para atenderem aos serviços de recuperação de solos, preparos de áreas para plantio, terraços, tratos culturais, colheita e beneficiamento de produtos agropecuários, construção, recuperação e conservação de estradas vicinais, dragagem, obras de drenagem e irrigação, permitindo a aquisição de máquinas e equipamentos agrícolas".

34. Paralelamente, é consabido que, malgrado ainda não tenha se convertido em deliberação (acórdão) do E. TCU, o Relatório de Fiscalização vinculado ao TC. nº 010.052/2022-4 teceu diversas críticas a alguns Planos de Trabalho que aparelharam convênios para aquisição de itens de mecanização agrícola entre os exercícios de 2019 e 2021, especialmente os suportados por recursos originados de emendas parlamentares:

i) Execução de programação orçamentária para aquisição de equipamentos agrícolas sem a integração do objeto ao "Plano Estratégico do Mapa 2020-2021";

ii) Falta de análise crítica dos impedimentos técnicos (por exemplo, condições de topografia) que porventura fossem aptos a orientar a execução dos convênios para a aquisição de equipamentos agrícolas; e

iii) Plano de Trabalho precário, isto é, sem a definição adequada do plano de aplicação e/ou suas alterações.

35. Portanto, é de rigor que o MAPA se antecipe e saneie nos futuros convênios as impropriedades detectadas no Relatório de Fiscalização acima listadas, o que pode ocorrer no bojo do Parecer de Viabilidade Técnica.

36. Ainda sobre o Plano de Trabalho, o redator do Parecer de Viabilidade deve se atentar para a proibição de, nos três meses anteriores à eleição para cargos federais e municipais (convênios com Administração Pública Direta e Indireta Municipal) ou à eleição para cargos federais, estaduais e distritais (Administração Pública Direta e Indireta Distrital/Estadual), de realizar transferência voluntária de recursos; a liberação de recursos segundo o cronograma de desembolso, preferencialmente em parcela única (art. 41, I, "a", PI nº 424, de 2023); e a eventual previsão de parcerias com organizações da sociedade civil para a execução do objeto (art. 51, PI nº 424, de 2016).

III.IV. Das comprovações documentais a cargo da Proponente

37. Como maior interessado, efetivamente é função do interessado instruir adequadamente sua proposta, sob pena de rejeição.

38. Para tanto, além de ter realizado o cadastramento prévio no Transferegov.br, o proponente deverá calcular sua contrapartida financeira sobre o valor total do objeto, observado o disposto nos §§ 4º e 5º do art. 89 da Lei nº 14.436, de 2022, bem como, antes da celebração do instrumento, comprovar sua previsão orçamentária, sendo ainda vedado computar como contrapartida os rendimentos de aplicação no mercado financeiro (arts. 18, §§ 1º e 3º, e 41, § 13, PI nº 424, de 2016).

39. No ensejo, não se pode perder de vista que o § 16 do art. 166 da CF/1988 dispensa os Estados, o Distrito Federal e os Municípios beneficiários de emendas parlamentares (RP 6 e RP 7) de comprovar a respectiva adimplência para a celebração do convênio, de modo que a SDI/MAPA está desautorizada a exigir, para efeito de celebração do instrumento, a documentação elencada nos incisos do art. 22 da Portaria Interministerial nº 424, de 2016. Contudo, devem ser apresentados:

i) para Governadores de Estado e Prefeitos Municipais: cópia das cédulas de identidade e da ata de posse no cargo eletivo; e

ii) Secretários Estaduais e Municipais, ou Presidentes de Autarquias, Fundações ou Empresas Públicas sem fins lucrativos: cédula de identidade e ato de nomeação devidamente publicado na respectiva imprensa oficial.

40. Lado outro, é necessário que todos os proponentes, precedentemente à celebração do instrumento, apresentem declaração de que não possuem, em sua legislação tributária, norma que estabeleça a cobrança de taxa de administração de contrato que possa, eventualmente, ser custeada pelos valores transferidos, tudo em atendimento ao Comunicado Transferegov.br nº 12/2023.

III.IV. Das comprovações documentais a cargo da Proponente

41. É consabido que, com a edição da Emenda Constitucional nº 86, de 2015, alterada pela Emenda Constitucional nº 100, de 2019, e pela Emenda Constitucional nº 126, de 2022, passaram a ser impositivas as emendas parlamentares individuais e de bancada ao projeto de lei orçamentária, mediante a inserção dos §§ 9º a 20 ao artigo 166 da Constituição Federal.

42. A teor do preceituado nos §§ 11 e 12 do art. 166 da CF/1988, é obrigatória a execução orçamentária e financeira das programações oriundas de emendas individuais ou de bancada de parlamentares de Estado ou do Distrito Federal, que somente poderá ser obstada pela existência de impedimento de ordem técnica (art. 166, § 13, CF/1988).

43. A Lei nº 14.436, de 2022 (LDO/2023), exemplificou hipóteses de impedimentos de ordem técnica, sem prejuízo de possibilitar que o Poder Executivo federal baixe ato identificando outras hipóteses.

44. A fim de prevenir e contornar possíveis impedimentos de ordem técnica, o § 14 do art. 166 da CF/1988 estipula que, nos termos da lei de diretrizes orçamentárias, os órgãos de execução observarão cronograma para análise e verificação de eventuais impedimentos das programações e demais procedimentos necessários à viabilização da execução dos respectivos montantes.

45. Nesse passo, no que tange as programações incluídas por emendas individuais, o art. 80, I a VI, da LDO/2023, tratou de estabelecer procedimentos e prazos sucessivos para: a abertura do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento-Siop (inserção de dados); os autores indicarem beneficiários e ordem de prioridade; a divulgação de programas e ações pelos concedentes, cadastramento e envio de propostas pelos concedentes, análise das propostas e registro e divulgação de impedimentos de ordem técnica no Siop, e publicidade das propostas em sítio eletrônico; o remanejamento, pelos autores das emendas, no caso de impedimento parcial ou total (única programação da LOA); o Poder Executivo editar ato de promoção dos remanejamentos solicitados; e para registro no Siop das programações remanejadas.

46. Outrossim, preceitua o art. 79, I, da LDO/2023 que a execução das programações das emendas individuais (RP 6) deverá observar as indicações de beneficiários e a ordem de prioridades feitas no Siop, inclusive no caso de reestimativa de receita e da despesa (art. 80, § 4º, LDO/2023), circunstâncias que serão observadas pela SDI/MAPA quando da apreciação e celebração das propostas.

47. No que tange às emendas de bancada estadual (RP 7), também se sujeitam ao disposto no § 18 do art. 166 da CF/1988, sendo de rigor que a SDI/MAPA, quando da análise da proposta de convênio (art. 82 da LDO/2023):

i) verifique se o projeto consta do Plano Plurianual (Lei nº 13.971, de 2019), no caso de suportar investimentos com duração superior a um exercício financeiro;

ii) verifique sua destinação prioritária para projetos em andamento para investimento com duração superior a um ano ou cuja execução tenha sido iniciada, hipótese em que será objeto de emenda pela mesma bancada estadual, a cada exercício, até a conclusão do investimento;

iii) se o autor indicou, por ofício dirigido à Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República-SRI/PR e ao MAPA, o beneficiário (art. 2º, VII, "b" da PI nº 1, de 2023);

48. De mais a mais, é curial que a SDI/MAPA, ao enfrentar a proposta de convênio com recursos de RP 6 e RP 7, observe certas disposições da Portaria Interministerial MPO/MGI nº 1, de 3 de março de 2023:

i) quanto à proposta de trabalho, deve conter os tópicos elencados no inciso XIII do art. 2º;

ii) quanto ao plano de trabalho, deve conter os tópicos elencados no inciso XIV do artigo 2º;

iii) zelar pelo cumprimento dos cronogramas estipulados pela SEGES/MGI para análise, identificação e registro de impedimentos de ordem técnica operacionalizadas no Transferegov.br, nos termos do art. 8º;

iv) se for o caso, observar o disposto no inciso III do § 1º do art. 8º (para serviços sociais autônomos e entidades sem fins lucrativos); e

v) observar os prazos fixados no incisos do art. 11, relativos aos procedimentos de divulgação de programas e ações, cadastramento, envio, análises, registro e divulgação dos impedimentos de ordem técnica, bem como os prazos delimitados para saneamento dos arts. 12 e 13.

49. Outra providência a cargo do Concedente antes da celebração do instrumento é a aprovação do Plano de Trabalho, que é da alcada da Sra. Secretária da SDI por força da delegação constante do inciso do art. 2º, VII, da Portaria MAPA nº 558, de 2023. À mesma autoridade compete firmar o convênio, *ex vi* do art. 2º, I, desta Portaria MAPA nº 558, de 2023.

50. É faculdade do Concedente celebrar a parceria que contenha cláusula suspensiva, de modo que veicule condição sem a qual não terá efeito a celebração pactuada (art. 24, §§ 1º e 3º, da PI nº 424, de 2016). Aqui, vale observar que o prazo final de cumprimento da cláusula suspensiva porventura apostila no instrumento não deverá ser posterior ao dia 30 de novembro do exercício seguinte ao da assinatura do instrumento, sob pena de extinção.

51. Finalmente, por força do art. 3º, § 3º, da Portaria MAPA nº 558, de 2023, antes da celebração dos convênios a SDI está desobrigada de obter a autorização do Sr. Secretário-Executivo, porquanto as parcerias decorrem de emendas parlamentares impositivas.

III.VI. Do Termo de Referência

52. Abordando agora o Termo de Referência (TR), trata-se de peça que pode ser dispensada em caso de padronização do objeto, a critério da autoridade competente do concedente e, do contrário, em regra comporta apresentação antes da celebração da parceria, tanto para os instrumentos convencionais como para os sujeitos ao regime simplificado (arts. 21, § 1º, e 66, II, da PI nº 424, de 2016).

53. Se não houver a dispensa, o TR necessariamente conterá os dados mencionados no inciso XXXIV do art. 1º da PI nº 424, de 2016, cabendo à área técnica do MAPA se pronunciar a respeito do seu teor, sobretudo no que atine à previsão de custos condizentes com os preços praticados no mercado da região onde será executado o objeto.

54. Se o valor do repasse custear despesas representativas dos custos de elaboração do TR, o desembolso do Concedente é posterior à celebração e terá o limite de 5% sobre o valor total da parceria, obedecendo o cronograma pactuado e ressalvada a devolução em caso de rejeição do TR (art. 21, §§ 8º, 9º e 10)

55. Quanto ao momento da apresentação do TR, e na esteira da PI nº 424, de 2016, orienta-se a área técnica a:

i) nos convênios sob o regime geral, exigir sua apresentação antes da celebração ou depois, no último caso desde que seja apresentado antes da liberação da primeira parcela dos recursos e não se ultrapasse o dia 30 de novembro do exercício seguinte ao da assinatura do instrumento (arts. 21 e 24, § 1º); e

ii) nos convênios sob o regime simplificado, exigir sua apresentação e aprovação antes da celebração do instrumento, podendo haver dispensa se a proposta tenha sido recebida no último bimestre do exercício, desde que o prazo para o cumprimento dessa obrigação suspensiva não ultrapasse 6 meses contados do dia da assinatura do convênio (art. 66, II, "d", §§ 10 e 11).

III.VII. Cláusulas Necessárias

56. Em função do expressivo volume de convênios suportados por repasses federais, a Advocacia-Geral da União houve por bem disponibilizar em sua página na *internet* um modelo de instrumento aos órgãos e entidades públicas federais, cujas cláusulas contemplam os direitos e os deveres legais dos partícipes e intervenientes, quando houver.

57. A minuta padronizada pela AGU (<https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/cgu/cgu/modelos/conveniosecongeneres/modelos-de-convenios-e-listas-de-verificacao-convenios>) reproduz a necessidade: do registro na Plataforma Transferegov.br, criada pelo Decreto nº 11.271, de 2022, dos atos e os procedimentos relativos à formalização, execução, acompanhamento, prestação de contas e informações acerca de tomada de contas especial dos instrumentos; da manutenção, pelo Convenente, dos documentos relacionados ao instrumento pelo prazo de 10 (dez) anos, contados da data em que foi apresentada a prestação de contas ou do decurso do prazo para a apresentação da prestação de contas, bem assim da movimentação financeira na conta corrente específica do instrumento via funcionalidade Ordem Bancária de Transferências Voluntárias (art. 4º, PI nº 424, de 2016).

58. Também é objeto de abordagem pela minuta padronizada pela AGU:

i) a sistemática de verificação pelo Concedente quanto à realização do procedimento licitatório pelo convenente, além da comunicação às câmaras municipais e assembleias legislativas da assinatura do termo e da liberação de recursos financeiros, no prazo de 2 (dois) dias úteis, contado da data da liberação (art. 6º, II, "d" e "e", PI nº 424, de 2016);

ii) as obrigações da Concedente retratadas no art. 6º, §§ 6º e 7º, da PI nº 424, de 2016;

iii) as obrigações da proponente e convenente fixadas nos incisos do artigo 7º da PI nº 424, de 2016;

iv) as obrigações da proponente que dizem respeito ao depósito da contrapartida (arts. 18 da PI nº 424, de 2016);

v) a titularidade dos bens remanescentes deferida ao convenente (art. 25, PI nº 424, de 2016);

vi) todas as cláusulas necessárias descritas nos incisos I a XXXVII do art. 27 da PI nº 424, de 2016;

vii) a eficácia do instrumento condicionada à publicação do respectivo extrato no DOU em 20 dias, medida de responsabilidade do Concedente (art. 32, PI nº 424, de 2016);

viii) publicização dos atos de celebração, alteração, liberação de recursos, acompanhamento e fiscalização da execução e a prestação de contas dos instrumentos no Portal dos convênios (art. 33, PI nº 424, de 2016);

ix) a obrigação de o Concedente notificar em 10 dias a celebração do instrumento à Assembleia Legislativa ou à Casa Legislativa ou à Câmara Municipal, bem como a liberação de recursos em 2 dias úteis (art. 34, parágrafo único, PI nº 424, de 2016);

x) a obrigação de os Convenentes cientificarem a celebração da parceria ao conselho local ou instância de controle social da temática de governo que fundamentou a transferência, bem como ao Conselho Municipal, Distrital, Estadual ou Federal responsável pela política pública executada pela ação (art. 35, parágrafo único, PI nº 424, de 2016);

xi) as disposições concernentes à alteração do instrumento (art. 36 PI nº 424, de 2016): tempestividade do requerimento (60 dias antes do término de vigência); inexistência de prejuízo à execução do objeto; condições para o acréscimo do valor de repasse da União, com a anuência do órgão responsável pela consecução da política pública; e

providências em caso de o valor inicialmente pactuado for insuficiente para a execução do objeto, em função da atualização de preços praticados no mercado;

xii) as vedações de execução de despesas delineadas nos incisos do art. 68 da PI nº 424, de 2016;

xiii) as condições para a liquidação dos empenhos referentes aos convênios (art. 40-A, PI nº 424, de 2016);

xiv) a necessidade de abertura de conta corrente específica que se refira ao instrumento pactuado, registrada com o número de inscrição no CNPJ do Convenente ou unidade executora (art. 41, § 6º, PI nº 424, de 2016);

xv) as regras para a execução financeira e física do instrumento, sua comprovação, uso dos rendimentos de aplicação financeira, isenção de tarifas bancárias, bem como as consequências de devolução dos recursos repassados e de extinção do instrumento, além da prestação de contas, sob pena de instauração de Tomada de Contas Especial-TCE (art. 41, §§ 7º a 20, PI nº 727, de 2016);

xvi) as regras adicionais para o recebimento de cada parcela dos recursos (art. 42, PI nº 424, de 2016);

xvii) as cláusulas obrigando aqueles contratados pelo conveniente, mediante pagamento com os recursos repassados, tais como: livre acesso dos servidores do Concedente e dos órgãos de controle interno e externo aos documentos e registro contábeis pertinentes ao objeto contratado (art. 43); proibição de participar em licitação ou de serem contratadas empresas tidas como inidôneas pelo TCU, CGU, ou suspensas conforme pesquisa feita no SICAF ou com nome no Cadastro Nacional de Condenações Cíveis por Ato de Improbidade Administrativa ou no Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas-CEIS (art. 43 e 44, PI nº 424, de 2016);

xviii) as regras para contratações por entidades privadas sem fins lucrativos (arts. 45 e 46, PI nº 424, de 2016);

xix) as regras para contratações por órgãos e entidades da Administração Pública, inclusive (art. 49 a , PI nº 424, de 2016): a adoção obrigatória da modalidade pregão, na forma eletrônica, para aquisição de bens e serviços comuns, exceto o uso do pregão presencial mediante prévia justificativa da autoridade competente; os registros dos participantes e das respectivas propostas na Plataforma Transferegov.br; o início do procedimento licitatório (abertura de processo administrativo) em até 60 dias após a assinatura do convênio ou do implemento da cláusula suspensiva, prorrogáveis (art. 50, §§ 3º a 5º, PI nº 424, de 2016); a publicação de edital de licitação depois da assinatura do convênio, embora, no caso de aquisição de equipamentos ou a execução de custeio, sejam aceitas anteriores licitações, adesões a atas de registro de preços e contratos já celebrados, se preenchidos determinados requisitos (art. 50-A, PI nº 424, de 2016);

xx) as regras para pagamentos de despesas constantes do plano de trabalho ou para aplicação no mercado financeiro (art. 52, PI nº 424, de 2016), tendo-se em vista: o depósito dos recursos em conta específica e mantidos bloqueados; a movimentação em conta específica para cada instrumento; a excepcional dispensa de pagamento em crédito em conta corrente de titularidade dos fornecedores e prestadores de serviços; e a inserção de algumas informações no Transferegov.br;

xxi) as regras de acompanhamento e fiscalização para garantir a regularidade dos atos praticados e a plena execução do objeto, inclusive para fins de responsabilização do conveniente (art. 53, PI nº 424, de 2016), sendo possível adotar, se for o caso de custeio e aquisição de equipamentos: o acompanhamento de conformidade financeira segundo os documentos e informações da Plataforma Transferegov.br; a designação de um representante do concedente, registrado no Transferegov.br, que anotará em registro próprio as ocorrências relacionadas à consecução do objeto (art. 55, PI nº 424, de 2016); a comunicação ao conveniente de quaisquer irregularidades decorrente do uso dos recursos ou outras pendências de ordem técnica, apuradas durante a execução do instrumento, com suspensão da liberação dos recursos e a concessão de prazo de 45 dias para saneamento ou apresentação de informações, sob pena de resarcimento ao erário do valor atualizado pela SELIC e com juros de mora de 1% ao mês, registro de inadimplência no Transferegov.br e instauração de TCE;

xxii) os prazos e condições para a prestação de contas dos recursos recebidos (arts. 59 e ss da PI nº 424, de 2016), inclusive para a restituição das receitas obtidas nas aplicações financeiras realizadas, sob pena de registro de inadimplência no Transferegov.br e instauração de TCE;

xxiii) os casos e as consequências para a denúncia e a rescisão do instrumento (arts. 68 e 69, PI nº 424, de 2016);

xxiv) as condições e os desdobramentos da instauração de TCE (arts. 70 a 72 da PI nº 424, de 2016);

xxv) as condições para: as reprogramações do Plano de Trabalho e Termo de Referência; e a aditivação do instrumento (art. 1º, XXX e XXXII, PI nº 424, de 2016); e

xxvi) a obrigação de os entes e entidades que recebam as transferências voluntárias incluí-las em seus orçamentos (art. 1º, § 6º, PI nº 424, de 2016).

i) na vigência, estipular o prazo máximo de 36 meses, sem prejuízo de incidir qualquer hipótese de prorrogação excepcional prevista (art. 27, V, "a", § 3º, PI nº 424, de 2016);

ii) se houver unidade executora necessariamente vinculada ao ente público convenente, sua atuação deve estar prevista no Plano de Trabalho aprovado e no termo de convênio, cabendo nele inserir cláusulas que transcrevam os parágrafos 1º a 7º do art. 28 da PI nº 424, de 2016; e

iii) a liberação dos recursos preferencialmente em parcela única, no prazo máximo de 60 dias, contado da data do aceite do processo licitatório (art. 54, § 3º, PI nº 424, de 2016).

60. No mais, se incidente o regime simplificado (art. 66, II, "c", PI nº 424, de 2016), poder-se-ia lançar mão de minuta simplificada do instrumento se o repasse federal fosse inferior a R\$ 1.000.000,00.

61. Todavia, a inexistência dessa minuta simplificada não impede o uso da modelo disponibilizado pela AGU, de modo a possibilitar o emprego da sistemática dos convênios do regime geral no tocante à análise da prestação de contas, acompanhamento, início das ações afetas ao procedimento licitatório e sua prorrogação.

62. Quanto ao aceite do termo de referência e do processo licitatório, o modelo da AGU não obsta a aplicação direta das disposições peculiares ao regime simplificado consagradas no art. 66, II, "f", §§ 2º e 3º e seguintes da PI nº 424, de 2016, cabendo apenas as seguintes adaptações no modelo da AGU:

i) na Subcláusula Quarta da Cláusula Décima Segunda, substituir a expressão "45 (quarenta e cinco) dias," pela expressão "30 (trinta) dias,"; e

ii) conferir a seguinte redação à Subcláusula Sétima da Cláusula Décima Segunda: "Caso as justificativas não sejam acatadas, será aplicado o disposto no § 2º do art. 67 da Portaria Interministerial nº 424, de 2016.".

III.VIII. Das disposições especiais quanto aos níveis de celebração

63. Constam do Relatório de Fiscalização emitido na TC nº 010.052/2022-4 algumas críticas quanto ao uso do Parecer Referencial, consistentes na inexistência de "identidade" e "recorrência" nos convênios em que foi aplicado, porquanto versavam sobre casos heterogêneos em virtude do valor (alguns superiores a R\$ 1 milhão), da composição dos equipamentos agrícolas (uma ou mais unidades) e da abrangência (número de municípios beneficiados em certo Estado).

64. A par disso, cumpre a esta Consultoria Jurídica traçar no presente Parecer Referencial linhas de corte que, na medida do possível, possam superar a heterogeneidade apontada no Relatório de Fiscalização e permitir sua aplicação nas situações tidas como materialmente diversas.

65. Para tanto, inicialmente cabe notar que o art. 3º, IV e V, da PI nº 424, de 2016, estabelece para a execução de custeio ou aquisição de equipamentos os Níveis IV e V para efeito de celebração, acompanhamento da execução e prestação de contas, sendo o Nível IV aplicável quando os valores de repasse sejam iguais ou superiores a R\$ 100.000,00 e inferiores a R\$ 1.000.000,00, ao passo que o Nível V contempla valores de repasse iguais ou superiores a R\$ 1.000.000,00.

66. Nesse passo, para propostas de convênio situadas no Nível IV, que reclamam a adoção do Regime Simplificado disposto no art. 66, II, da PI nº 424, de 2016, vislumbra-se como medida conducente a imprimir linearidade à incidência desta MJR (sob pena de se aplicar impedimento de ordem técnica) a complementação do Parecer de Viabilidade Técnica para:

i) em face das necessidades do Município proponente, explanar a utilidade concreta da aquisição de uma máquina ou do conjunto de máquinas, equipamentos e/ou implementos para executarem os serviços descritos no inciso IV do art. 2º da Instrução Normativa MAPA nº 16, de 8 de dezembro de 2021; e

ii) atestar que o Município não recebeu a máquina ou o conjunto de máquinas, equipamentos e/ou implementos que integram a proposta em outras parcerias celebradas com a União ou com o Estado em que é situado, tampouco figura como possível beneficiado (in)direto da distribuição desse(s) objeto(s) em convênio firmado entre a União e o Estado.

67. Já no que respeita às propostas de convênio que se enquadrem no Nível V, ou seja, com valor igual ou superior a R\$ 1.000.000,00, seria de bom alvitre que:

i) o Parecer de Viabilidade Técnica abordasse, além dos assuntos mencionados no parágrafo anterior, outros embasamentos técnicos objetivos para justificar o interesse público envolvido na aquisição dos itens de mecanização agrícola, tais como a vocação econômica proponente segundo indicadores do censo agropecuário, o zoneamento agrícola de Risco Climático (Zarc), o zoneamento agroecológico (art. 19, III, Lei nº 8.171, de 1991) e a extração de dados estatísticos do Registro Nacional de Tratores e Máquinas Agrícolas - Renagro (Decreto nº 11.014, de 2022); e

ii) adicionalmente, se o convênio for celebrado com o Estado para posterior distribuição dos itens de mecanização agrícola a Municípios situados em seu território, exigir que no Plano de Trabalho figure como etapa de meta a formalização e assinatura de termos de cessão para dar fundamento jurídico à transferência de posse desses itens às municipalidades.

IV - DA CONCLUSÃO

68. Face ao exposto, e com apoio no artigo 4º, III, "a", "b" e "c", da Portaria Normativa CGU/AGU nº 5, de 2022, exara-se o presente Parecer Jurídico Referencial para ser aplicado, no máximo, até 31 de agosto de 2023, segundo os requisitos de instrução processual nele elencados, que podem ser resumidos ao atendimentos dos itens abaixo:

1. incidência nos convênios que serão suportados por repasses federais do Orçamento Geral da União para custear despesas primárias discricionárias, inseridos por programações orçamentárias obrigatórias decorrentes de emendas parlamentares individuais (transferência com finalidade definida) e de bancada (arts. 166, §§ 9º, 11 e 12, e 161, II, § 4º, CF/1988);
2. abrangência das propostas de convênio formuladas por entes subnacionais e suas entidades da Administração Indireta, excluídas as pessoas jurídicas de direito privado/público com fins lucrativos, inclusive para figurar como Convenentes ou Intervenientes, vedando-se, em qualquer caso, a celebração com proponentes cadastrados como filial no CNPJ (art. 9º, VIII, PI nº 424, de 2016);
3. proibição de celebração de convênios com pessoas físicas ou pessoas jurídicas de direito privado sem fins lucrativos sujeitas ao regime de parcerias da Lei nº 13.019, de 2014;
4. somente admitir como celebrante a entidade ou órgão de Estado, do Distrito Federal ou de Município se o seu representante tiver a competência, segundo as normas locais, para assinar o instrumento (art. 1º, § 8º, PI nº 424, de 2016), pois, do contrário, também figurará como interveniente no instrumento o ente público ao qual se integra;
5. se o proponente for Consórcio Público, a área técnica deverá se ater às especificidades definidas no Parecer Referencial n. 00012/2021, lançado no processo n. 21000.041506/2021-81;
6. se uma unidade executora vier a integrar o instrumento, será indispensável a prévia aprovação da SDI/MAPA (art. 1º, XXXV, PI nº 424, de 2016);
7. inaplicabilidade do chamamento público para selecionar os proponentes com quem se celebrarão os convênios;
8. no Parecer de Viabilidade Técnica, abordar as questões levantadas nos parágrafos 31, 34, 36 do presente Parecer e, a depender do caso, os temas suscitados nos parágrafos 66 e 67 do mesmo opinativo;
9. a apresentação, pelos proponentes, dos documentos listados nos parágrafos 38, 39 e 40 deste Parecer;
10. a instrução documental pela Concedente, nos termos dos parágrafos 46, 47, 48, 49 e 50 do presente Parecer;
11. sobre o termo de referência, atentar para o disposto nos parágrafos 53, 54 e 55 deste Parecer; e
12. a utilização do modelo de termo de convênio disponibilizado pela AGU, observadas as recomendações postas no parágrafo 59 do presente opinativo e, se a parceria for regida pelo regime simplificado, promover as adaptações listadas no parágrafo 62 do presente Parecer.

69. Ressalte-se, de outra banda, que a existência de pormenor que suscite dúvidas na área técnica torna necessária a remessa dos autos a esta Consultoria Jurídica, para que seja externada a competente orientação.

70. Em tempo, elevo esta MJR ao conhecimento do Gabinete desta Consultoria Jurídica para, em caso de aprovação, promover o encaminhamento do processo nos termos do art. 4º, III, "c", da Portaria Normativa CGU/AGU nº

5, de 2022, bem com a cientificação do Consulente, também para os fins do parágrafo único do artigo 13 da Portaria Normativa CGU/AGU nº 5, de 2022, e dos demais membros da CONJUR-MAPA.

Brasília-DF, 6 de junho de 2023.

FLÁVIO ALVES DE REZENDE
ADVOGADO DA UNIÃO

Coordenador-Geral Substituto de Assuntos Internacionais, Transferências Voluntárias e Instrumentos Congêneres

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 21000021773202302 e da chave de acesso a6e98870



Documento assinado eletronicamente por FLÁVIO ALVES DE REZENDE, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1192512384 e chave de acesso a6e98870 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): FLÁVIO ALVES DE REZENDE, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br). Data e Hora: 06-06-2023 17:08. Número de Série: 51385880098497591760186147324. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.
