



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. 00006/2021/CONJUR-MAPA/CGU/AGU**

**NUP: 21000.077624/2021-28**

**INTERESSADOS:** ASSESSORIA ESPECIAL DE RELAÇÕES GOVERNAMENTAIS E INSTITUCIONAIS (AERIN/MAPA); SECRETARIA DE AGRICULTURA FAMILIAR E COOPERATIVISMO (SAF/MAPA); SECRETARIA DE INOVAÇÃO, DESENVOLVIMENTO RURAL E IRRIGAÇÃO (SDI/MAPA); SECRETARIA DE DEFESA AGROPECUÁRIA (SDA/MAPA); SECRETARIA DE AQUICULTURA E PESCA (SAP/MAPA); E SECRETARIA DE POLÍTICA AGRÍCOLA (SPA/MAPA).

**ASSUNTO:** PARECER JURÍDICO REFERENCIAL. CONVÊNIOS. AQUISIÇÃO DE INSUMOS AGROPECUÁRIOS COM VISTAS AO APOIO AO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DO AGRONEGÓCIO. ORÇAMENTO FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL DA UNIÃO.

EMENTA: MANIFESTAÇÃO JURÍDICA REFERENCIAL. DIREITO ADMINISTRATIVO. CONVÊNIOS. CELEBRAÇÃO DE CONVÊNIOS COM ENTES PÚBLICOS QUE TENHAM POR OBJETO A AQUISIÇÃO DE INSUMOS AGROPECUÁRIOS COM VISTAS AO APOIO AO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DO AGRONEGÓCIO E QUE NÃO SEJAM PROVENIENTES DE EMENDAS PARLAMENTARES (ORÇAMENTO IMPOSITIVO);

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 nesta 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 e recomendações nele emanadas;

III – Celebração de convênios com entes públicos, que tenham por objeto a aquisição de insumos agropecuários com vistas ao apoio ao desenvolvimento sustentável do agronegócio;

IV – Condições, requisitos e formalidades para validação da celebração de Convênio versada neste Parecer;

V - Legislação aplicável: Lei nº 14.116, de 2020 - LDO/2021; Decreto nº 93.872, de 1986; Decreto nº 6.170, de 2007; Portaria Interministerial - MPOG/MF/CGU nº 424, de 2016, alterada pela Portaria Interministerial nº 414, de 14 de dezembro de 2020; Lei Complementar nº 101, de 2000; Lei nº 13.844, de 2019; Lei nº 8.666, de 1993 e Orientação Normativa AGU nº 55, de 2014.

**I – DO RELATÓRIO**

1. Trata-se de demanda formalizada pela Assessoria Especial de Relações Governamentais e Institucionais, emanada da Nota Técnica nº 10/2021/AERIN/MAPA (SEI, doc. nº 17332956), no qual solicita adequação dos Pareceres Referenciais relativos aos convênios que tem por objeto a aquisição de insumos agropecuários, haja vista as alterações implementadas na Portaria Interministerial nº 424, de 30 de dezembro de 2016, na Portaria Interministerial nº 414, de 14 de dezembro de 2020 e na Lei nº 14.116, de 31 de dezembro de 2020 (Lei das Diretrizes Orçamentárias de 2021).

2. Sobre o tema, constata-se, historicamente, já ser significativo o volume de processos encaminhados para esta Consultoria Jurídica (CONJUR/MAPA) que tratam da celebração de convênios com entes públicos, provenientes de

emendas parlamentares (orçamento impositivo), ressaltando-se informação contida na referida Nota Técnica (SEI, doc. nº 17332956), no sentido de que há "grande demanda de propostas de convênios e termos de fomento encaminhadas a este Ministério, cujos objetos são a aquisição de insumos agropecuários".

3. Considerando que tal matéria é repetitiva e já vem sendo alvo de orientações recorrentes deste órgão consultivo, recomenda o princípio constitucional da eficiência que a atuação jurídica e administrativa seja racionalizada, de modo a emprestar maior celeridade à análise dos feitos, otimizando o serviço, reduzindo o custo processual e os prazos necessários para processamento dos casos em que não se aponte presença de dúvida jurídica específica.

4. Nesse norte, tem-se que a forma preconizada pela Advocacia-Geral da União (AGU) para atuação das Consultorias Jurídicas pode se restringir à elaboração de manifestações jurídicas referenciais, conforme Orientação Normativa nº 55, de 23 de maio de 2014, editada pelo Sr. Advogado-Geral da União, dispondo, *in verbis*:

Orientação Normativa AGU nº 55/2014

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.**

(Negritos acrescidos)

5. Como se observa, a finalidade da Orientação Normativa em questão volve-se para a necessidade de otimizar os serviços, quer para preservar ou racionalizar o aparato do Estado, quer para graduar as prioridades do trabalho intelectual do serviço jurídico da União.

6. Sob esse aspecto, agregam-se requisitos de outra natureza, tais como o impacto do volume de processos nos serviços jurídicos e/ou administrativos, a recorrência, a identidade dos processos e a redução da atuação da Consultoria Jurídica à simples conferência de documentos.

7. Nesse contexto, sobreleva destacar que a checagem de documentação não é atividade própria de assessoramento jurídico, cabendo transcrever, por extremamente oportuno, o seguinte trecho do Parecer nº 00133/2017/CONJURMD/CGU/AGU:

"[...]

10. É relevante saber que **as competências da Advocacia-Geral da União** estão delineadas no art. 131 da Constituição Federal, cabendo-lhe a consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo Federal, e **não o controle dos atos de gestão**. Daí, portanto, que a **análise individualizada dos processos administrativos não é obrigatória**, vale dizer a atividade de checagem de documentos, da instrução do processo, das justificativas, das autorizações, de minutas padronizadas etc. **Não é papel primordial do órgão de Consultoria Jurídica a auditoria do processo administrativo.** O controle interno pode, por evidente, vir a ser exercido, por meio de recomendações que orientem à regularização e correção da atuação do gestor. Esta, contudo, não é a missão constitucional da AGU.

11. Com efeito, a recente orientação normativa 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 do administrador público e se sujeita à fiscalização dos órgãos de controle interno e externo.**

12. É papel da AGU orientar o gestor a realizar o trabalho, com base nas normas aplicáveis à espécie, mas não cabe ao órgão jurídico controlar o administrador na prática de atos de gestão administrativa, na medida em que já existem instituições com competência para tanto, a exemplo do Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria e do Tribunal de Contas da União, no que se refere à esfera federal.

[...]

8. Em suma, verificando-se, na espécie, o atendimento dos requisitos previstos no item II da mencionada Orientação Normativa AGU nº 55/2014, entende-se não apenas possível, mas, sobretudo, absolutamente recomendável, em homenagem aos princípios constitucionais da eficiência e da economicidade, a elaboração de nova manifestação Jurídica Referencial em substituição ao Parecer Referencial n. 0009/2019/CONJUR-MAPA/CGU/AGU, com a finalidade específica de abranger as alterações implementadas na Portaria Interministerial nº 424, de 2016 pelas Portarias Interministeriais nº 134/2020 e nº 414/2020, de 2020, visando a orientar os órgãos assessorados quanto aos procedimentos relativos à celebração de convênios que tenham por objeto a aquisição de insumos agropecuários com vistas ao apoio ao desenvolvimento sustentável do agronegócio sem utilização de recursos provenientes de emendas parlamentares.

9. Registra-se, por fim, que o Tribunal de Contas da União já se manifestou favoravelmente à adoção de manifestações jurídicas referenciais pela AGU, conforme se colhe do seguinte excerto do Acórdão nº 2.674/2014-Plenário:

"[...]

9.2. Informar à Advocacia-Geral da União que o entendimento do TCU quanto à emissão de pareceres jurídicos sobre as minutas de editais licitatórios e de outros documentos, nos termos do art. 38, parágrafo único, da Lei nº 8.666, de 1993, referenciado nos Acórdãos 748/2011 e 1.944/2014, ambos prolatados pelo Plenário, não impede a utilização, pelos órgãos e entidades da administração pública federal, de um mesmo parecer jurídico em procedimentos licitatórios diversos, desde que envolva matéria comprovadamente idêntica e que seja completo, amplo e abranja todas as questões jurídicas pertinentes, cumprindo as exigências indicadas na Orientação Normativa AGU nº 55, de 2014, esclarecendo-a, ainda, de que a presente informação é prestada diante da estrita análise do caso concreto apreciado nestes autos, não se constituindo na efetiva apreciação da regularidade da aludida orientação normativa, em si mesma".

## **II – DO ESCOPO DA PRESENTE MANIFESTAÇÃO JURÍDICA REFERENCIAL**

10. Conforme demonstrado, a presente manifestação jurídica referencial visa a consignar novas diretrizes que devem ser observadas pelos órgãos assessorados por esta Consultoria Jurídica nos procedimentos relativos à celebração de convênios com entes públicos que tenham por objeto a aquisição de insumos agropecuários mediante recursos alocados no orçamento do Ministério consignado no Orçamento Fiscal e da Seguridade Social da União.

11. Dessa forma, partir da adoção do presente Parecer, expedido com o exclusivo propósito de atualizar o PARECER REFERENCIAL Nº 00009/2019/CONJUR-MAPA/CGU/AGU, de 05/12/2019, desatualizado em razão de alterações normativas supervenientes a sua edição, os órgãos assessorados deverão, em relação aos procedimentos que por ele abarcadas, observar fielmente suas orientações, dispensando-se, por conseguinte, o envio do processo a esta Consultoria para análise individualizada desde que expressamente atestado nos autos, pela área técnica competente, que o caso concreto se amolda aos precisos termos desta manifestação.

12. Neste ponto, emerge relevante registrar que, a despeito dos balizamentos estabelecidos no presente referencial, procedimentos administrativos por ele abarcados poderão ser submetidos a exame deste órgão de execução da Advocacia-Geral da União quando a área técnica constatar, em suma:

- se tratar de convênio diverso da aquisição de insumos agropecuários;
- na ocorrência de dúvida jurídica específica a ser pontualmente sanada; ou

- não for viável a utilização de minutas padrão da AGU para Termo de Convênio e as listas de verificação padrão disponibilizadas no Portal da Advocacia-Geral da União - AGU.

13. Feitos esses preliminares esclarecimentos, passa-se ao quanto requestado na presente manifestação jurídica referencial.

### **III – DA CONFORMIDADE DA PROPOSTA DE CONVÊNIO QUE TEM POR OBJETO A AQUISIÇÃO, DISTRIBUIÇÃO, APLICAÇÃO E INCORPORAÇÃO DE CALCÁRIO PARA FINS DE CORREÇÃO DE SOLO COM A LEGISLAÇÃO ESPECÍFICA DO MAPA**

14. Sobre o tema, constata-se em informação no Despacho nº 34 de 22/11/2019 (SEI, doc. nº 9179007) que no âmbito dos convênios que tenham por objeto a aquisição de insumos agropecuários com vistas ao apoio ao desenvolvimento sustentável do agronegócio, encontram-se os “materiais de consumo” necessários para o processo produtivo da agropecuária, inclusive o calcário, portanto, S.M.J. incluem-se também as parcerias que visem a aquisição, distribuição, aplicação e incorporação de Calcário para fins de correção de solo.

15. Nesse contexto, cumpre informar a autoridade administrativa assessorada, que o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – MAPA em 5/10/2016 editou a Portaria GM/MAPA nº 208, de 2016 estabelecendo expressamente e especificamente um conjunto de [...] normas e critérios para elaboração de proposta e análise técnica da viabilidade de celebração de convênio que tenha por objeto a aquisição, distribuição, aplicação e incorporação de calcário para fins de correção de solo.”

16. Ressalta-se ainda, que o art. 2º da Portaria GM/MAPA nº 208, de 2016 (publicada no DOU de 10/10/2016, Seção 1, Págs. 3 a 4) estabeleceu especificamente que “Os órgãos públicos e as entidades interessadas na celebração de convênio que tenha por objeto a aquisição, distribuição, aplicação e incorporação de calcário para fins de correção de solo, devem apresentar proposta na forma definida nos Anexos I e II desta Portaria.” (grifos nossos), *in verbis*:

#### Portaria GM/MAPA nº 208, de 05 de outubro de 2016

[...]

Art. 2º Os órgãos públicos e as entidades interessadas na celebração de convênio que tenha por objeto a aquisição, distribuição, aplicação e incorporação de calcário para fins de correção de solo, devem apresentar proposta na forma definida nos Anexos I e II desta Portaria. (grifos nossos)

[...]

#### ANEXO I

Normas de elaboração de propostas para celebração de convênios para aquisição e distribuição de calcário

##### 1. Da proposta

As propostas de projetos para aquisição de calcário por meio de convênio com o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento devem ser apresentadas no Sistema de Gestão de Convênios - SICONV, devendo ser observadas as normas específicas de sua utilização.

As propostas devem ser cadastradas em programas para os quais esteja prevista a realização de ações de fornecimento de calcário.

##### 2. Objeto

Descrever de forma clara e sucinta o objeto a ser executado na proposta.

##### 3. Justificativa

###### 3.1 Objetivo geral:

Deve ser descrito de forma clara o objetivo geral da aquisição de calcário, contendo informações como:

- Necessidade e oportunidade da proposta;
- Características dos solos da região;
- Número de produtores que serão atendidos;
- Objetivos que devem ser alcançados; e
- Práticas conservacionistas de solo que serão implantadas na área objeto do convênio.

###### 1.1 Descrição da proposta:

Devem ser descritas todas as etapas da execução do objeto da proposta:

- a) Aquisição;
- b) Transporte;
- c) Distribuição;
- d) Incorporação.

#### 4. Capacidade instalada

Descrever de forma clara as máquinas, implementos agrícolas e a mão-de-obra que a entidade proponente dispõe para assegurar a distribuição, aplicação e incorporação do calcário nas propriedades dos produtores beneficiários.

#### 5. Dados agronômicos e financeiros

Informar no formulário constante do Anexo II, que deverá ser anexado à proposta SICONV, os dados agronômicos e financeiros essenciais à análise da viabilidade da proposta apresentada, com os seguintes dados:

##### 5.1 Dados agropecuários do município

- a) Informar a microrregião em que se localiza o município, e descrever as características produtivas da região;
- b) Caracterizar as principais atividades agropecuárias do município;
- c) Preencher o quadro 1 com dados sobre as principais culturas exploradas no município, citando o ano do levantamento.

##### 5.2 Especificações técnicas do calcário e mercado local

- a) Caracterização do produto;
- b) Caracterização do mercado local:
  - PRNT médio;
  - Teores de cálcio e magnésio;
  - Preço médio de aquisição do produto no município;
  - Preço médio do frete na região;
  - Localização e distância média da localização das jazidas fornecedoras para o município.

##### 5.3 Análise de solo

- a) Informar a metodologia para determinação de calagem;
- b) Informar a metodologia utilizada para a realização de amostragem de solo, contendo os seguintes dados:
  - Número de amostras coletadas por gleba/produtor;
  - Profundidade das amostras;
  - Responsável pela coleta de amostras;
  - Responsável pelo encaminhamento e custos das análises;
  - Dados complementares relevantes.
- c) Apresentar a análise física e química do solo das áreas beneficiadas;
- Informar as análises realizadas (macronutrientes, micronutrientes, granulometria, etc);
- d) Mencionar as práticas conservacionistas do solo necessárias nas áreas beneficiadas.

##### 5.4 Culturas exploradas

Descrever quais culturas serão exploradas nas áreas corrigidas pela aplicação do calcário, apresentando a estimativa de área cultivada e a produtividade para cada cultura.

##### 5.5 Identificação do público e localidade dos beneficiários

Descrever o público-alvo informando:

- a) Localidade que será beneficiada com a distribuição e a aplicação do calcário;
- b) Número de famílias de produtores rurais que serão beneficiadas com a distribuição e a aplicação do calcário.

##### 5.6 Seleção de produtores beneficiados

Descrever como será feita a seleção dos agricultores beneficiados e os contatos com as cooperativas, associações de produtores ou entidades de classes envolvidas.

##### 5.7 Transporte, distribuição, aplicação e incorporação do calcário.

Descrever como será o transporte, a distribuição, a aplicação e a incorporação do calcário, e como ocorrerá a participação da entidade proponente nesta etapa.

#### 5.8 Assistência técnica

Apontar o técnico ou órgão que será responsável por fornecer orientação técnica aos agricultores beneficiados antes, durante e depois da aplicação e incorporação do calcário no solo. Descrever quais ações serão desempenhadas.

#### 5.9 Prazo previsto para conclusão

Informar prazo previsto para a realização dos trabalhos de distribuição e aplicação dos insumos constantes da proposta.

#### 5.10 Responsável técnico pelo projeto

O responsável técnico deverá ser profissional da área agronômica (nível superior ou técnico) devidamente habilitado.

---

#### ANEXO II - Verificar este anexo

#### DADOS AGRONÔMICOS E FINANCEIROS PARA PROJETOS DE AQUISIÇÃO DE CALCÁRIO

DADOS AGROPECUÁRIOS DO MUNICÍPIO				
Preencher o quadro abaixo, somente com as principais culturas exploradas no município.				
<b>Quadro 1 - Área colhida, produção e produtividade das principais culturas exploradas no município</b> <b>Ano:</b> _____.				
Cultura	Área Colhida (ha)	Produção (kg)	Produtividade (kg/ha)	
Culturas anuais				
Culturas perenes				
Pastagens				
Silvicultura				
Outros (especificar: Floricultura; Horticultura; etc)				
ESPECIFICAÇÕES TÉCNICAS DO CALCÁRIO E MERCADO LOCAL				
CARACTERIZAÇÃO DO PRODUTO				
Calcítico ( )	Dolomítico ( )	Cal ( )	Escória ( )	Outros ( )
CARACTERIZAÇÃO DO MERCADO LOCAL				
Preço médio do produto no mercado local (R\$/t):	Custo médio do frete (R\$/t):			
Localização de jazidas:	Distância das jazidas até o município:			
PRNT médio:	Teores de CaO e MgO:			
ANÁLISE DE SOLO				
METODOLOGIA PARA DETERMINAÇÃO DA NECESSIDADE DE CALAGEM				
Método da neutralização do Al e da elevação dos teores de Ca e Mg ( )	Método da saturação por bases; ou outro método. ( )			
Outro ( ). Especificar:				
METODOLOGIA DE AMOSTRAGEM DE SOLO				
PRÁTICAS CONSERVACIONISTAS DO SOLO ADOTADAS				
CULTURAS EXPLORADAS				

17. Diante ao exposto, no âmbito dos convênios que visem a aquisição de insumos agropecuários com vistas ao apoio ao desenvolvimento sustentável do agronegócio, para os casos em que parceria trate especificamente de aquisição, distribuição, aplicação e incorporação de calcário para fins de correção de solo, as áreas técnicas das Secretarias envolvidas deverão exigir que proposta de Convênio e a correspondente análise técnica de viabilidade estejam em total conformidade com as determinações e exigências contidas a Portaria GM/MAPA nº 208, de 2016.

18. Ressalta-se, ademais, que os ajustes a serem firmados e que tenham por objeto a aquisição de insumos agropecuários com vistas ao apoio ao desenvolvimento sustentável do agronegócio, “materiais de consumo” necessários para o processo produtivo da agropecuária inclusive o calcário, deverão estar abarcados pelo bens e objetos descritos no ANEXO da Portaria nº 277, de 3 de dezembro de 2019, que veio homologar os bens e objetos passíveis de apoio por meio de transferências de recursos da União.

## **IV – DA FUNDAMENTAÇÃO**

### **a) Da conceituação de convênio e da capacidade técnica do convenente**

19. O Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007, determina que as transferências de recursos oriundos dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União para a execução de programas, projetos e atividades serão feitas com órgãos ou entidades públicas ou privadas sem fins lucrativos **mediante convênio** e contrato de repasse.

20. Sob esse enfoque, eis o conceito de convênio dado pelo inciso I do § 1º do art. 1º do Decreto nº 6.170, de 2007:

"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, 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".

21. Nos temos da Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 424, de 2016, considera-se convênio:

Art. 1º *omissis*

(...)

XI - convênio: instrumento que disciplina a transferência de recursos financeiros de órgãos ou entidades da Administração Pública Federal, direta ou indireta, para órgãos ou entidades da Administração Pública Estadual, Distrital ou Municipal, direta ou indireta, consórcios públicos, ou ainda, entidades privadas sem fins lucrativos, visando à execução de projeto ou atividade de interesse recíproco, em regime de mútua cooperação.

22. Importante registrar que a citada Portaria Interministerial, no § 2º do art. 1º, estabeleceu como requisito para celebração de convênio que o proponente disponha de condições técnicas e operacionais para executar o objeto, *in verbis*:

Art. 1º Esta Portaria regula os instrumentos de repasse celebrados pelos órgãos e entidades da Administração Pública Federal com órgãos ou entidades públicas ou entidades privadas sem fins lucrativos para a execução de programas, projetos e atividades de interesse recíproco, que envolvam a transferência de recursos financeiros oriundos do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social da União.

[...]

§ 2º A descentralização da execução por meio dos instrumentos dispostos nesta Portaria, somente poderá ser efetivada para entidades públicas ou privadas sem fins lucrativos para execução de objetos relacionados com suas atividades e que disponham de condições técnicas e operacionais para executá-lo.

23. A alínea "e" do inciso VI do art. 9º da Portaria Interministerial nº 424, de 2016, no mesmo sentido veda a celebração de instrumentos com proponentes que não disponham de condições técnicas para executar o convênio:

Art. 9º É vedada a celebração de:

(...)

VI - **qualquer instrumento regulado por esta Portaria:**

(...)

e) com entidades públicas ou privadas sem fins lucrativos cujo objeto social não se relate às características do programa **ou que não disponham de condições técnicas para executar o objeto proposto;** e

24. No escólio do eminent professor Ubiratan Aguiar, ex-ministro do TCU, os partícipes do convênio devem estar aparelhados para a plena consecução da atividade acordada:

"[...]

Os convênios são acordos firmados entre entidades públicas de qualquer espécie, ou entre essas e organizações particulares, para a realização de objetivos de interesse comum, desde que os partícipes estejam devidamente aparelhados para a consecução da atividade acordada.

(AGUIAR, Ubiratan et al. Convênios e tomadas de contas especiais. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2005, p. 23.)

25. Conclui-se, do exposto, que o convênio visa à consecução de objetivo comum em regime de mútua colaboração, devendo ser levado em conta não apenas a capacidade técnica e operacional dos partícipes para execução do objeto, mas, também, a viabilidade técnica e a economicidade da medida que se deseja implementar.

26. Nesse sentido, frisa-se que o inciso V do art. 16 da referida Portaria Interministerial estabelece que o proponente cadastrado, ao manifestar seu interesse mediante registro do Plano de Trabalho no SICONV, na Plataforma +Brasil, deverá provê-lo com informações relativas à capacidade técnica e gerencial para a execução do pretendido convênio, sob pena de indeferimento de plano, *in verbis*:

Art. 16. O proponente cadastrado manifestará seu interesse em celebrar os instrumentos regulados por esta Portaria mediante apresentação de proposta de trabalho no SICONV, em conformidade com o programa e com as diretrizes disponíveis no Sistema, que conterá, no mínimo:

(...)

V - informações relativas à capacidade técnica e gerencial do proponente para execução do objeto.

### **b) Da natureza do objeto pretendido**

27. Recomenda-se, preliminarmente, que na análise inicial da proposta cadastrada as áreas técnicas verifiquem a compatibilidade da natureza do objeto, isto é, se de fato se trata de aquisição de insumos agropecuários com vistas ao apoio ao desenvolvimento sustentável do agronegócio, **cujos recursos não decorram de emenda parlamentar.**

28. Além da análise supra, incumbe às áreas técnicas também examinar minudentemente os documentos acostados, que devem demonstrar a efetiva capacidade técnica e gerencial do conveniente para a execução do objeto da parceria, atestando o alcance e o pleno atendimento da finalidade a que se destinam.

29. Portanto, a capacidade técnica a ser atestada diz respeito à pertinência e compatibilidade com o objeto do Convênio, razão pela qual deve restar cabalmente evidenciada a comprovação de que o conveniente é capaz de atender as quantidades, os prazos e os níveis de resultados esperados quanto à eficácia, efetividade e eficiência na execução do Convênio, lastreados em elementos que assegurem tanto os aspectos objetivos quanto os subjetivos buscados na parceria.

### **c) Do interesse recíproco e mútua cooperação**

30. Conforme demonstrado, o objeto e seus elementos característicos, as metas, as etapas e fases de execução e o plano de trabalho devem conter descrições precisas e claras, de modo a possibilitar a identificação da necessidade da celebração do convênio, seus objetivos, os direitos e obrigações dos partícipes, além da compatibilidade das atribuições das partes com o objeto avançado e a viabilidade da implementação do acordo.

31. Sendo assim, é de suma importância que as áreas técnicas competentes anexem aos autos todas as cópias de propostas, tratativas e/ou manifestações das partes interessadas, no sentido de demonstrar o interesse recíproco em formalizar o convênio e a necessidade da mútua cooperação entre as partes, de forma que as justificativas expressem os

interesses e objetivos descritos na proposta de trabalho, com clara e precisa indicação do objeto a ser executado, do público alvo e dos resultados esperados.

#### d) Do plano de trabalho

32. Neste ponto, é de se salientar que, superada fases de apresentação da proposta de trabalho do proponente, após sua análise e aceitação por parte do concedente, consoante diretrizes dispostas nos arts. 15 e 16 da Portaria Interministerial nº 424, de 2016, na sequência o plano de trabalho deverá ser formulado e devidamente assinado pelo representante legal do proponente, cadastrado no SICONV (Plataforma + Brasil) e aprovado pela autoridade competente do concedente, devendo observar os regramentos contidos no art. 19 da Portaria Interministerial nº 424, de 2016, e no § 1º do art. 116 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, *in verbis*:

##### Portaria Interministerial nº 424, de 2016

Art. 19. O plano de trabalho, que será avaliado pelo concedente, conterá, no mínimo:

- I - justificativa para a celebração do instrumento;
- II - descrição completa do objeto a ser executado;
- III - descrição das metas a serem atingidas;
- IV - definição das etapas ou fases da execução;
- V - compatibilidade de custos com o objeto a ser executado;
- VI - cronograma de execução do objeto e cronograma de desembolso;
- VII - plano de aplicação dos recursos a serem desembolsados pelo concedente e da contrapartida financeira do proponente, se for o caso.

##### Lei nº 8.666, de 1993

Art. 116. Aplicam-se as disposições desta Lei, no que couber, aos convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres celebrados por órgãos e entidades da Administração.

§ 1º A celebração de convênio, acordo ou ajuste pelos órgãos ou entidades da Administração Pública depende de prévia aprovação de competente plano de trabalho proposto pela organização interessada, o qual deverá conter, no mínimo, as seguintes informações:

- I - identificação do objeto a ser executado;
- II - metas a serem atingidas;
- III - etapas ou fases de execução;
- IV - plano de aplicação dos recursos financeiros;
- V - cronograma de desembolso;
- VI - previsão de início e fim da execução do objeto, bem assim da conclusão das etapas ou fases programadas;
- VII - se o ajuste compreender obra ou serviço de engenharia, comprovação de que os recursos próprios para complementar a execução do objeto estão devidamente assegurados, salvo se o custo total do empreendimento recair sobre a entidade ou órgão descentralizador.

(Destaque acrescidos)

Cumpre alertar que a aprovação do plano de trabalho relativo aos convênios que tenham por objeto a aquisição de insumos agropecuários **as áreas técnicas deverão, obrigatoriamente, observar as determinações do art. 3º, caput, e § 1º, da Portaria GM/MAPA nº 277, de 3 de dezembro de 2019**, que dispõem:

Art. 3º Para aprovação dos Planos de Trabalho dos Projetos Governamentais selecionados pelo MAPA, cada Superintendência Federal de Agricultura, Pecuária e Abastecimento - SFA/MAPA deverá observar a compatibilidade dos objetos propostos pelos proponentes com a relação de bens e objetos constante do Anexo desta Portaria.

§ 1º Os Planos de Trabalho devem vir acompanhados de declaração do Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural ou órgão municipal correspondente, justificando a necessidade do objeto proposto, quando houver, conforme o disposto no art. 35 da Portaria Interministerial nº 424, de 30 de dezembro de 2016.

§ 2º Os objetos devem ter sua descrição formulada de forma sucinta e objetiva.

§ 3º Em caso de obras, o objeto do convênio ou contrato de repasse deverá descrever apenas um objeto, sendo admitido no projeto a existência de múltiplas unidades, desde que semelhantes entre si na sua execução e finalidade.

(Negritos acrescidos)

33. Note-se, em arremate, que é **vedada a descrição genérica das metas, ações e despesas no plano de trabalho**, no qual deve-se buscar o maior grau de detalhamento possível em relação ao projeto a ser desenvolvido, conforme reiterados alertas nesse sentido do TCU:

"[...]

9.8 determinar ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, por intermédio de sua Secretaria Executiva, que: 9.8.1 nos termos dos arts. 55, I, 116, § 1º, I, da Lei 8.666/93, c/c art. 1º, § 1º, inciso XV, da Portaria Interministerial 127/2008, abstenha-se de celebrar convênios ou instrumentos congêneres com planos de trabalho genéricos ou com objetos imprecisos, exigindo que contenham todas as informações legalmente exigidas."

(Acórdão nº 2.909/2009 - Plenário do TCU).

.....

"1.5. Determinações:

1.5.1. ao Instituto Brasileiro de Turismo - Embratur que:

(...)

1.5.1.2. somente aprove propostas de convênios que apresentem a descrição detalhada e completa do objeto, de forma a permitir que nos pareceres técnicos conste identificação inequívoca do que será realizado em termos de produtos e serviços, em atenção ao disposto no art. 31 da Portaria Interministerial nº 127/2008, e de forma a evitar situações como as dos Convênios SIAFI nºs 577742, 558568 e 564366, nos quais se verificou falta de detalhamento do roteiro e dos destinos visitados ou do Convênio SICONV nº 702338, no qual não havia clareza quanto às ações a serem realizadas."

(Acórdão nº 6.527/2009 - 2ª Câmara do TCU).

34. Cabe ainda ressaltar que é atribuição da área técnica competente avaliar o conteúdo das informações consignadas no plano de trabalho, devendo analisá-lo quanto à sua **viabilidade e adequação aos objetivos do programa**, nos termos do art. 20 da Portaria Interministerial nº 424, de 2016.

#### e) Dos critérios para contratação de terceiros

35. É remansosa, desde a edição do então Decreto nº 5.504, de 5 de agosto de 2005, a obrigatoriedade de cláusula determinando a realização de licitação pública para obras, compras, serviços e alienações nos instrumentos de formalização, renovação ou aditamento de convênios envolvendo repasses voluntários de recursos públicos da União, in verbis:

Art. 1º Os instrumentos de formalização, renovação ou aditamento de convênios, instrumentos congêneres ou de consórcios públicos que envolvam repasse voluntário de recursos públicos da União deverão conter cláusula que determine que as obras, compras, serviços e alienações a serem realizadas por entes públicos ou privados, com os recursos ou bens repassados voluntariamente pela União, sejam contratadas mediante processo de licitação pública, de acordo com o estabelecido na legislação federal pertinente.

36. O procedimento licitatório, após o advento do Decreto nº 10.024, de 20 de setembro de 2019, passou a ser obrigatório na modalidade de pregão eletrônico:

Art. 1º Este Decreto regulamenta a licitação, na modalidade de pregão, na forma eletrônica, para a aquisição de bens e a contratação de serviços comuns, incluídos os serviços comuns de engenharia, e dispõe sobre o uso da dispensa eletrônica, no âmbito da administração pública federal.

(...)

§ 3º Para a aquisição de bens e a contratação de serviços comuns pelos entes federativos, com a utilização de recursos da União decorrentes de transferências voluntárias, tais como convênios e contratos de repasse, a utilização da modalidade de pregão, na forma eletrônica, ou da dispensa eletrônica será obrigatória, exceto nos casos em que a lei ou a regulamentação específica que dispuser sobre a modalidade de transferência discipline de forma diversa as contratações com os recursos do repasse.

37. A Portaria Interministerial MP/MP/CGU nº 424, de 2016, disciplina a forma de aquisição de bens e contratação de serviços pelas entidades públicas que conveniam com a União, *in verbis*:

Art. 49. Os órgãos e entidades públicas que receberem recursos da União por meio dos instrumentos regulamentados por esta Portaria estão obrigados a observar as disposições contidas na Lei nº 8.666, de 1993, na Lei nº 10.520, de 17 de junho de 2002 e demais normas federais, estaduais e municipais pertinentes ao assunto, quando da contratação de terceiros.

§ 1º Será obrigatório, para a aquisição de bens e serviços comuns pelos entes federativos, incluídos os serviços comuns de engenharia, o uso da modalidade pregão, na forma eletrônica e em conformidade com as normas editadas pela União, conforme disposto na Lei nº 10.520, de 2002, e no Decreto nº 10.024, de 20 de setembro de 2019. (Alterado pela PORTARIA INTERMINISTERIAL Nº 414, DE 14 DE DEZEMBRO DE 2020)

§ 2º A utilização da forma de pregão presencial será admitida, excepcionalmente, mediante prévia justificativa da autoridade competente do conveniente, nas licitações de que trata o § 1º, desde que fique comprovada a inviabilidade técnica ou a desvantagem para a administração na realização da forma eletrônica. (Alterado pela PORTARIA INTERMINISTERIAL Nº 414, DE 14 DE DEZEMBRO DE 2020)

§ 3º As atas e as informações sobre os participantes e respectivas propostas das licitações, bem como as informações referentes às dispensas e inexigibilidades, deverão ser registradas no SICONV.

§ 4º A comprovação do cumprimento dos §§ 1º e 2º do art. 16 do Decreto nº 7.983, de 2013, será realizada mediante declaração do representante legal do órgão ou entidade responsável pela licitação, que deverá ser inserida no SICONV após a homologação da licitação.

§ 5º Nos casos em que empresa pública, sociedade de economia mista ou suas subsidiárias figurem como conveniente ou unidade executora, deverão ser observadas as disposições da Lei nº 13.303, de 2016, quando da contratação de terceiros. (Incluído pela Portaria Interministerial nº 558, de 10 de outubro de 2019)

Art. 50. Os editais de licitação para consecução do objeto conveniado serão publicados após a assinatura do respectivo instrumento. (Alterado pela Portaria Interministerial nº 558, de 10 de outubro de 2019)

§ 1º Nos convênios ou contratos de repasse voltados para a execução de obras, a publicação dos editais de licitação para execução do objeto ficará condicionada, também, à emissão do laudo de análise técnica pelo concedente ou mandatária. (Alterado pela Portaria Interministerial nº 558, de 10 de outubro de 2019)

§ 2º A publicação dos extratos dos editais de licitação deverá observar as disposições da legislação específica aplicável ao respectivo processo licitatório, observado o disposto no art. 49.

§ 3º O prazo para início do procedimento licitatório será de até sessenta dias e poderá ser prorrogado uma única vez, desde que motivado pelo conveniente e aceito pelo concedente ou mandatária. (Incluído pela Portaria Interministerial nº 558, de 10 de outubro de 2019)

§ 4º O prazo de que trata o § 3º será contado:

I - da data de assinatura, em instrumentos celebrados sem cláusula suspensiva; ou

II - do aceite do termo de referência ou da emissão do laudo de análise técnica, em instrumentos celebrados com cláusula suspensiva. (Incluído pela Portaria Interministerial nº 558, de 10 de outubro de 2019)

§ 5º O início das ações afetas ao procedimento licitatório para execução do objeto, para fins de cumprimento dos prazos constantes do § 3º do art. 50 e da alínea "b" do inciso I do § 4º do art. 66, será considerado a partir da abertura de processo administrativo, devidamente autuado, protocolado e numerado, contendo a autorização respectiva, a indicação sucinta de seu objeto e do

recurso para a despesa. (Alterado pela PORTARIA INTERMINISTERIAL Nº 414, DE 14 DE DEZEMBRO DE 2020)

Art. 50-A. Quando o objeto envolver a aquisição de equipamentos ou a execução de custeio, em casos devidamente justificados pelo convenente e aceitos pelo concedente, poderá ser aceito:

I - licitação realizada antes da assinatura do instrumento, desde que:

a) fique demonstrado que a contratação é economicamente mais vantajosa para o convenente, se comparada com a realização de uma nova licitação;

b) a licitação tenha seguido as regras estabelecidas na legislação específica de que trata o art. 49, inclusive quanto à obrigatoriedade da existência de previsão de recursos orçamentários que assegurassem o pagamento das obrigações decorrentes de serviços a serem executados; e

c) o objeto da licitação guarde compatibilidade com o objeto do instrumento, caracterizado no plano de trabalho, sendo vedada a utilização de objetos genéricos ou indefinidos;

II - adesão à ata de registro de preços, mesmo que o registro tenha sido homologado em data anterior ao início da vigência do instrumento, desde que:

a) a ata esteja vigente;

b) a ata permita motivadamente a adesão;

c) fique demonstrado que a adesão é mais vantajosa para o convenente, se comparada com a realização de uma nova licitação; e

d) a especificação dos itens a serem adquiridos esteja de acordo com o plano de trabalho aprovado; e

III - contrato celebrado em data anterior ao início da vigência do instrumento, desde que:

a) a licitação tenha seguido as regras estabelecidas na legislação específica de que trata o art. 49, inclusive quanto à obrigatoriedade da existência de previsão de recursos orçamentários que assegurassem o pagamento das obrigações decorrentes do processo licitatório;

b) o contrato esteja vigente;

c) fique demonstrado que o aproveitamento do contrato é economicamente mais vantajoso para o convenente, se comparado com a realização de uma nova licitação; e

d) a empresa vencedora da licitação venha mantendo, durante a execução do contrato, todas as condições de habilitação e qualificação exigidas na licitação.

Parágrafo único. Nos casos de que trata o caput:

I - somente serão aceitas as despesas que ocorrerem durante o período de vigência do instrumento de transferência voluntária; e

II - a liberação dos recursos está condicionada à conclusão da análise técnica e ao aceite do processo licitatório pelo concedente ou mandatária, em atenção ao disposto no inciso II do caput do art. 41. (Incluído pela Portaria Interministerial nº 558, de 10 de outubro de 2019)

Art. 51. Nos instrumentos celebrados pela União com estados, Distrito Federal e municípios deverá ser observado o disposto na Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014, e pelas normas estaduais, distritais ou municipais, nos casos em que a execução do objeto, conforme prevista no plano de trabalho, envolver parcerias com organizações da sociedade civil.

38. Além dos apontamentos supra, recomenda-se ao órgão competente da concedente observar as diretrizes contidas na Instrução Normativa nº 206, de 18 de outubro de 2019, acerca da obrigatoriedade de os órgãos e entidades da administração pública estadual, distrital ou municipal, direta ou indireta adotarem, obrigatoriamente, a modalidade de pregão, na forma eletrônica, ou a dispensa eletrônica, quando executarem recursos da União decorrentes de transferências voluntárias, observados os prazos e condições estabelecidos.

39. Por fim, é de rigor alertar que, nos termos do art. 41, inciso II, da Portaria Interministerial MF/MP/CGU nº 424, de 2016, a liberação da parcela única fica condicionada à conclusão da análise técnica e aceite do processo licitatório pelo concedente, *in verbis*:

Art. 41. A liberação de recursos obedecerá ao cronograma de desembolso previsto no instrumento e deverá ocorrer da seguinte forma:

I - para os instrumentos enquadrados nos:

a) Níveis I, I-A, IV e V, preferencialmente em parcela única; e

b) Níveis II e III, em no mínimo três parcelas, sendo que a primeira não poderá exceder a 20% (vinte por cento) do valor global do instrumento;

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

**II - a liberação da primeira parcela ou parcela única ficará condicionada à conclusão da análise técnica e ao aceite do processo licitatório pelo concedente ou mandatária;** e (Alterado pela Portaria Interministerial nº 558, de 10 de outubro de 2019)

III - a liberação das demais parcelas, está condicionada a execução de no mínimo 70% (setenta por cento) das parcelas liberadas anteriormente.

(Negritos acrescidos)

#### **f) Da contrapartida por parte do convenente**

40. No que diz respeito à contrapartida, esta deve ser fixada em consonância com o disposto no art. 18, § 1º, da PI nº 424, de 2016, observado o balizamento contido da Lei de Diretrizes Orçamentárias vigente à época da celebração do instrumento, sendo para os convênios celebrados em 2021, a Lei nº 14.116, de 31 de dezembro de 2020 (LDO 2021), ressaltando-se, ainda, que deverá constar dos autos expressa declaração de disponibilidade de contrapartida pelo convenente.

41. Para os convênios celebrados no exercício de 2021, o § 4º do art. 83 da Lei nº 14.116, de 2020 (LDO 2021) estabeleceu expressamente os limites mínimos e máximos de contrapartida, exclusivamente financeira, a serem observados nas parcerias firmadas com entes federativos, nos seguintes termos:

Art. 83. A transferência voluntária é caracterizada como a entrega de recursos correntes ou de capital aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou que seja destinada ao SUS, observado o disposto no caput do [art. 25 da Lei Complementar nº 101, de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal](#).

(...)

§ 4º A contrapartida de que trata o § 3º, exclusivamente financeira, será estabelecida em termos percentuais do valor previsto no instrumento de transferência voluntária, considerados a capacidade financeira da unidade beneficiada e o seu Índice de Desenvolvimento Humano - IDH, que terão como limites 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, incluídos 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 provocado por elevações do nível do mar, ou por eventos meteorológicos extremos, incluídos na lista classificatória de vulnerabilidade fornecida pelo Ministério do Meio Ambiente;

II - no caso dos Estados e do Distrito Federal:

- a) um décimo por cento e dez por cento, se localizados nas áreas prioritárias definidas no âmbito da PNDR, nas áreas da Sudene, da Sudam e da Sudeco; e
- b) dois por cento e vinte por cento, para os demais Estados; e

III - no caso de consórcios públicos constituídos por Estados, Distrito Federal e Municípios, um décimo por cento e quatro por cento.

(Negritos acrescidos)

42. Não obstante, deve-se atentar para as disposições contidas no § 5º do mesmo mesmo diploma legal, que admite, excepcionalmente, que os limites mínimos e máximos de contrapartida 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.  
(Negritos acrescidos)

43. Por conseguinte, e visando a regulamentar no âmbito desse Ministério os casos de redução ou ampliação dos limites mínimos e máximos de contrapartida nas situações dispostas no § 5º do art. 83 da Lei nº 14.116, de 2020 (LDO 2021), foi editada a Instrução Normativa MAPA nº 13, de 13 de setembro de 2021 (publicada no DOU de 15/9/2021, Seção 1, pg. 6), que, para melhor compreensão, segue integralmente transcrita:

### INSTRUÇÃO NORMATIVA MAPA Nº 13, DE 13 DE SETEMBRO DE 2021

Dispõe sobre os critérios para alteração dos limites mínimos e máximos do percentual do valor de contrapartida financeira estabelecido na Lei de diretrizes orçamentárias referente ao exercício de 2021 previsto em convênios e contratos de repasse firmados no âmbito do MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO.

A MINISTRA DE ESTADO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO, no uso das atribuições que lhe conferem art. 87, parágrafo único, inciso I, da Constituição, e o art. 83, § 5º, inciso I, da Lei nº 14.116, de 31 de dezembro de 2021, e tendo em vista o que consta do Processo nº 21000.039488/2020-97, resolve:

Art. 1º Esta Instrução Normativa disciplina a alteração da contrapartida financeira prevista em convênios e contratos de repasse nas situações dispostas no § 5º do art. 83 da Lei nº 14.116, de 31 de dezembro de 2020 (LDO de 2021).

Art. 2º A contrapartida financeira de que trata esta Instrução Normativa será estabelecida em percentual incidente sobre o valor total previsto no instrumento de transferência voluntária, considerando a capacidade econômica da respectiva unidade federativa.

Parágrafo Único. Para estabelecimento do percentual disposto no caput deste artigo deverão ser observados os limites mínimo e máximo constantes do § 4º do art. 83 da Lei nº 14.116, de 31 de dezembro de 2020.

Art. 3º O limite de contrapartida poderá ser alterado na hipótese em que o percentual indicado na LDO de 2021 inviabilizar a execução das ações a serem desenvolvidas no âmbito das propostas de convênios e contratos de repasse referidos nesta Instrução Normativa.

Art. 4º A proposta de alteração dos instrumentos de repasse motivada por necessidade de modificação do percentual de contrapartida deverá ser precedida de justificativa técnica fundamentada, por parte da unidade federativa beneficiada, e será instruída, necessariamente, com manifestação de viabilidade técnica do concedente, do mandatário ou da instituição financeira autorizada pelo órgão competente atestando:

- I - a comprovação da disponibilidade orçamentária do proponente; e
- II - que o valor da contrapartida proposto assegura a efetiva exequibilidade do projeto

Parágrafo Único. Na hipótese de o pleito de aumento da contrapartida financeira fundamentar-se em majoração superveniente do valor de bens e serviços que compõem o objeto da parceria, deverá o processo administrativo ser instruído com documentos comprobatórios da realização de pesquisa de preços junto a três fornecedores diferentes, no mínimo, demonstrando a conformidade dos valores praticados no mercado, cuja fidedignidade deverá ser atestada na manifestação de viabilidade técnica disposta no caput.

Art. 5º Ficam convalidados os atos praticados a partir de 1º de janeiro de 2021 em conformidade com as disposições desta Instrução Normativa.

Art. 6º Esta Instrução Normativa entra em vigor em 1º de outubro de 2021.

44. Verifica-se, ainda, que nos termos dos §§ 2º e 3º do art. 18 da PI nº 424/2016, o convenente também deverá comprovar a existência de disponibilidade orçamentária para a contrapartida financeira mediante juntada de respectiva Lei Orçamentária Anual do convenente, in verbis:

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 convenente; 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 convenente, será calculada observados os percentuais e as condições estabelecidas na lei federal anual de diretrizes orçamentárias vigentes à época do instrumento.

§ 2º A comprovação pelo proponente de que a contrapartida proposta está devidamente assegurada, deverá ocorrer previamente à celebração do instrumento.

§ 3º A previsão de contrapartida a ser aportada pelos órgãos públicos, exclusivamente financeira, deverá ser comprovada por meio de previsão orçamentária.

§ 4º Na celebração de instrumentos com entidades privadas sem fins lucrativos, o órgão concedente deverá observar as regras de contrapartida dispostas na lei federal anual de diretrizes orçamentárias.

§ 5º (Revogado pela Portaria Interministerial nº 558, de 10 de outubro de 2019)

(Destaques acrescidos)

45. Assim, em atendimento ao disposto no art. 83 da LDO/2021, no art. 18, § 3º, da Portaria Interministerial nº 424, de 2016, e também no art. 25, § 1º, inciso IV, alínea "d", da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101/2000), o proponente deve inserir na Plataforma +Brasil documentos comprobatórios da existência de recursos orçamentários para suportar a contrapartida indicada.

46. Ante o exposto, compete às áreas técnicas envolvidas verificar, aferir e atestar expressamente nos autos se a contrapartida do convenente está em perfeita conformidade com as transcritas disposições normativas como condição prévia à celebração do convênio.

### g) Outras condições para a celebração do convênio

47. Nos termos do inciso I do art. 2º do Decreto nº 6.170, de 2007, com a redação dada pelo Decreto nº 8.943, de 2016, é vedada a celebração de convênios e contratos de repasse com órgãos e entidades da administração pública direta e indireta dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios cujos valores sejam inferiores aos definidos no ato conjunto previsto no art. 18.

48. No caso específico de instrumentos para aquisição de insumos agropecuários, o inciso V do art. 9º da PI nº 424, de 2016, veda a celebração de valor de repasse inferior a R\$ 100.000,00 (cem mil reais).

49. Noutro vértice, o inciso VI do art. 2º do Decreto nº 6.170, de 2007, proíbe a celebração de convênio cuja vigência se encerre no último ou no primeiro trimestre de mandato dos Chefes do Poder Executivo dos entes federativos.

50. Quanto à competência, devem as áreas técnicas observar a delegação outorgada pela Sra. Ministra desta Pasta na Portaria nº 337, de 4 de novembro de 2020, publicada no DOU de 9/11/2020, Edição 213, Seção 1, página 1, incumbindo-lhes atentar para a correta qualificação da autoridade delegada no preâmbulo do respectivo instrumento.

51. Os arts. 23, § 3º, inciso I, 25, §§ 1º, 2º e 3º e 31, § 2º, todos da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 2000) estabelecem as seguintes exigências para a realização de transferências voluntárias da União:

Art. 23. Se a despesa total com pessoal, do Poder ou órgão referido no art. 20, ultrapassar os limites definidos no mesmo artigo, sem prejuízo das medidas previstas no art. 22, o percentual excedente terá de ser eliminado nos dois quadrimestres seguintes, sendo pelo menos um terço no primeiro, adotando-se, entre outras, as providências previstas nos [§§ 3º e 4º do art. 169 da Constituição](#).

(...)

§ 3º Não alcançada a redução no prazo estabelecido e enquanto perdurar o excesso, o Poder ou órgão referido no art. 20 não poderá: ([Redação dada pela Lei Complementar nº 178, de 2021](#))

I - receber transferências voluntárias;

(...)

Art. 25. Para efeito desta Lei Complementar, 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.

§ 1º São exigências para a realização de transferência voluntária, além das estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias:

I - existência de dotação específica;

II - (VETADO)

III - observância do disposto no [inciso X do art. 167 da Constituição](#);

IV - comprovação, por parte do beneficiário, de:

a) que se acha em dia quanto ao pagamento de tributos, empréstimos e financiamentos devidos ao ente transferidor, bem como quanto à prestação de contas de recursos anteriormente dele recebidos;

b) cumprimento dos limites constitucionais relativos à educação e à saúde;

c) observância dos limites das dívidas consolidada e mobiliária, de operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, de inscrição em Restos a Pagar e de despesa total com pessoal;

d) previsão orçamentária de contrapartida.

§ 2º É vedada a utilização de recursos transferidos em finalidade diversa da pactuada.

§ 3º Para fins da aplicação das sanções de suspensão de transferências voluntárias constantes desta Lei Complementar, excetuam-se aquelas relativas a ações de educação, saúde e assistência social.

(...)

Art. 31. Se a dívida consolidada de um ente da Federação ultrapassar o respectivo limite ao final de um quadrimestre, deverá ser a ele reconduzida até o término dos três subsequentes, reduzindo o excedente em pelo menos 25% (vinte e cinco por cento) no primeiro.

(...)

§ 2º Vencido o prazo para retorno da dívida ao limite, e enquanto perdurar o excesso, o ente ficará também impedido de receber transferências voluntárias da União ou do Estado.

52. Por derradeiro, afigura-se pertinente transcrever os arts. 22 e 23 da PI nº 424, de 2016, que devem ser observadas como condição de celebração de convênios objeto do presente referencial, *in verbis*:

Art. 22. São requisitos para a celebração de convênios e contratos de repasse, a serem cumpridos pelo convenente:

I - regularidade quanto a tributos federais, contribuições previdenciárias federais e dívida ativa da União, nos termos do art. 195, § 3º, da Constituição, do art. 25, § 1º, inciso IV, alínea "a", da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, e dos arts. 27, inciso IV; 29 e 116 da Lei nº 8.666, de

1993, comprovada pela Certidão Negativa de Débitos relativos a Créditos Tributários Federais e à Dívida Ativa da União, com validade conforme a certidão;

II - regularidade no pagamento de precatórios judiciais, nos termos do art. 97 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, comprovada por certidão emitida pelos Tribunal de Justiça, Tribunal Regional do Trabalho e Tribunal Regional Federal, ou por declaração do chefe do Poder Executivo ou do secretário de finanças, juntamente com a remessa da declaração para os citados tribunais, válida no mês da assinatura, e mediante consulta à Plataforma +Brasil, válida na data da consulta;

III - regularidade no pagamento de contribuições para o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), nos termos dos arts. 29, inciso IV, e 116 da Lei nº 8.666, de 1993, e do art. 25, § 1º, inciso IV, alínea "a", da Lei Complementar nº 101, de 2000, comprovada pelo Certificado de Regularidade do FGTS, com validade conforme o certificado;

IV - adimplência financeira em empréstimos e financiamentos concedidos pela União, nos termos do art. 25, § 1º, inciso IV, alínea "a", da Lei Complementar nº 101, de 2000, comprovada mediante consulta ao Sistema de Acompanhamento de Haveres Financeiros junto a Estados e Municípios (Sahem), válida na data da consulta;

V - regularidade perante o poder público federal, nos termos do art. 6º da Lei nº 10.522, de 2002, comprovada mediante consulta ao Cadastro Informativo dos Créditos não Quitados do Setor Público Federal (Cadin), válida na data da consulta;

VI - regularidade na prestação de contas de recursos federais, nos termos do art. 25, § 1º, inciso IV, alínea "a", da Lei Complementar nº 101, de 2000, comprovada mediante consulta ao subsistema Transferências do Siafi e à Plataforma +Brasil, válida na data da consulta;

VII - existência de área gestora dos recursos recebidos por transferência voluntária da União, com atribuições definidas para gestão, celebração, execução e prestação de contas, com lotação de, no mínimo, um servidor ou empregado público efetivo, em cumprimento ao Acórdão nº 1.905, de 2017, do Plenário do Tribunal de Contas da União, comprovada mediante declaração do chefe do Poder Executivo ou do secretário de finanças;

VIII - publicação em meios oficiais dos Relatórios de Gestão Fiscal do exercício financeiro vigente e do anterior, pelos Poderes e órgãos listados no art. 20 da Lei Complementar nº 101, de 2000, inclusive as Defensorias Públicas, nos termos dos arts. 54, 55 e 63, inciso II, alínea "b", da Lei Complementar nº 101, de 2000, comprovada mediante homologação do atestado de publicação no Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (Siconfi), com validade até a data limite de publicação do relatório subsequente, ou apresentação dos relatórios publicados em meio oficial ao gestor de órgão ou entidade concedente;

IX - encaminhamento dos Relatórios de Gestão Fiscal do exercício financeiro vigente e do anterior pelos Poderes e órgãos listados no art. 20 da Lei Complementar nº 101, de 2000, inclusive as Defensorias Públicas, nos termos dos arts. 48, § 2º, 54, 55 e 63, inciso II, alínea "b", da Lei Complementar nº 101, de 2000, comprovados mediante consulta ao Siconfi, com validade até a data limite de publicação do relatório subsequente;

X-A - publicação em meios oficiais dos Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária do exercício financeiro vigente e do anterior, nos termos dos arts. 52 e 53 da Lei Complementar nº 101, de 2000, comprovada mediante homologação do atestado de publicação no Siconfi, com validade até a data limite de publicação do relatório subsequente, ou apresentação dos relatórios publicados em meio oficial ao gestor de órgão ou entidade concedente;

XI - encaminhamento dos Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária do exercício financeiro vigente e do anterior, nos termos dos arts. 48, § 2º, 52 e 53 da Lei Complementar nº 101, de 2000, comprovado mediante consulta ao Siconfi, ao Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (Siope) e ao Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Saúde (Siops), com validade até a data limite de publicação do relatório subsequente;

XII-A - encaminhamento das Declarações das Contas Anuais relativas aos cinco últimos exercícios financeiros, nos termos dos arts. 48, § 2º, e 51 da Lei Complementar nº 101, de 2000, comprovado mediante consulta ao Siconfi, com validade até a data limite de encaminhamento das contas do exercício subsequente;

XIII-A - encaminhamento da Matriz de Saldos Contábeis do exercício financeiro vigente e dos quatro anteriores, nos termos do art. 48, § 2º, da Lei Complementar nº 101, de 2000, comprovado mediante consulta ao Siconfi, com validade até a data limite de encaminhamento da matriz subsequente;

XIV - encaminhamento de informações para o Cadastro da Dívida Pública, nos termos do art. 32, § 4º da Lei Complementar nº 101, de 2000, comprovado mediante consulta ao Cadastro da Dívida Pública no Sistema de Análise da Dívida Pública, Operações de Crédito e Garantias da União, Estados e Municípios (Sadipem), válida na data da consulta;

XV - divulgação da execução orçamentária e financeira em meio eletrônico, nos termos do art. 48, inciso II, da Lei Complementar nº 101, de 2000, comprovada por declaração de cumprimento, com validade no mês da assinatura, juntamente com a remessa da declaração para o respectivo Tribunal de Contas, e mediante consulta à Plataforma +Brasil, válida na data da consulta;

XVI - exercício da plena competência tributária, nos termos do art. 11, parágrafo único, da Lei Complementar nº 101, de 2000, comprovado mediante inserção do atestado no Siconfi, com validade até a data limite para envio do atestado do exercício subsequente;

XVII - regularidade previdenciária, nos termos do art. 7º da Lei nº 9.717, de 27 de novembro de 1998, e do Decreto nº 3.788, de 11 de abril de 2001, comprovada pelo Certificado de Regularidade Previdenciária, com validade conforme o certificado;

XVIII - regularidade na concessão de incentivos fiscais, nos termos da Lei Complementar nº 24, de 7 de janeiro de 1975, comprovada por certidão ou documento similar fornecido pelo Conselho Nacional de Política Fazendária do Ministério da Economia;

XIX - regularidade no fornecimento da relação das empresas públicas e das sociedades de economia mista ao Registro Público de Empresas Mercantis e Atividades Afins, nos termos do art. 92 da Lei nº 13.303, de 2016, comprovado por declaração do chefe do Poder Executivo ou do secretário de finanças, juntamente com o comprovante de remessa da declaração para o respectivo Tribunal de Contas, com validade no mês da assinatura;

XX - regularidade na aplicação mínima de recursos em educação, nos termos do art. 212 da Constituição, observado o art. 110, inciso II, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e do art. 25, § 1º, inciso IV, alínea "b", da Lei Complementar nº 101, de 2000, comprovada mediante consulta ao Siope, com validade até 30 de janeiro do exercício subsequente, ou apresentação de certidão emitida pelo Tribunal de Contas competente dentro do seu período de validade;

XXI - regularidade na aplicação mínima de recursos em saúde, nos termos do art. 198, § 2º, da Constituição, observado o art. 110, inciso II, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e do art. 25, § 1º, inciso IV, alínea "b" da Lei Complementar nº 101, de 2000, comprovada mediante consulta ao Siops, válida na data da consulta, ou apresentação de certidão emitida pelo Tribunal de Contas competente dentro do seu período de validade;

XXII - regularidade no cumprimento do limite das despesas com parcerias público-privadas, nos termos do art. 28 da Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004, comprovada mediante consulta ao Siconfi, ou por declaração do chefe do Poder Executivo ou do secretário de finanças, juntamente com o comprovante de remessa da declaração para o respectivo Tribunal de Contas, com validade até a data limite de publicação do relatório subsequente;

XXIII - regularidade no cumprimento do limite de operações de crédito, inclusive por antecipação de receita orçamentária, nos termos do art. 25, § 1º, inciso IV, alínea "c", da Lei Complementar nº 101, de 2000, comprovada mediante consulta ao Siconfi, ou por declaração do chefe do Poder Executivo ou do secretário de finanças, juntamente com o comprovante de remessa da declaração para o respectivo Tribunal de Contas, com validade até a data limite de publicação do relatório subsequente;

XXIV - regularidade no cumprimento do limite das dívidas consolidada e mobiliária, nos termos do art. 25, § 1º, inciso IV, alínea "c", da Lei Complementar nº 101, de 2000, comprovada mediante declaração do chefe do Poder Executivo ou do secretário de finanças, juntamente com o comprovante de remessa da declaração para o respectivo Tribunal de Contas, com validade até a data limite de publicação do relatório subsequente;

XXV - regularidade no cumprimento do limite de inscrição em restos a pagar, nos termos do art. 25, § 1º, inciso IV, alínea "c", da Lei Complementar nº 101, de 2000, comprovada mediante declaração do chefe do Poder Executivo ou do secretário de finanças, juntamente com o comprovante de remessa da declaração para o respectivo Tribunal de Contas, com validade até a data limite de publicação do relatório subsequente;

XXVI - regularidade no cumprimento do limite de despesa total com pessoal de todos os Poderes e órgãos listados no art. 20 da Lei Complementar nº 101, de 2000, inclusive as Defensorias Públicas, nos termos do art. 25, § 1º, inciso IV, alínea "c", da Lei Complementar nº 101, de 2000,

comprovada mediante declaração do chefe do Poder Executivo ou do secretário de finanças, juntamente com o comprovante de remessa da declaração para o respectivo Tribunal de Contas, com validade até a data limite de publicação do relatório subsequente;

XXVII - regularidade na contratação de operação de crédito com instituição financeira, nos termos do art. 33 da Lei Complementar nº 101, de 2000, comprovada mediante declaração do chefe do Poder Executivo ou do secretário de finanças, juntamente com o comprovante de remessa da declaração para o respectivo Tribunal de Contas, com validade até a data limite de publicação do relatório subsequente; e

XXVIII - regularidade na denominação de bens públicos de qualquer natureza, nos termos da Lei nº 6.454, de 24 de outubro de 1977, comprovada mediante declaração do chefe do Poder Executivo, com validade no mês da assinatura;

§ 1º A verificação do cumprimento dos requisitos de que trata o caput deverá ser feita no momento da assinatura do 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.

§ 2º A demonstração do cumprimento das exigências, por parte dos Estados, Distrito Federal e Municípios, respectivas administrações indiretas e entidades privadas sem fins lucrativos, deverá ser feita por meio de apresentação pelo proponente, ao concedente, de comprovação de sua regularidade e da unidade executora, quando houver.

§ 3º Os órgãos e entidades da administração pública direta e indireta dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios devem estar registrados na Plataforma +Brasil pelo número de inscrição no CNPJ na condição de estabelecimento-matriz, segundo definido na Instrução Normativa nº 1.863, de 27 de dezembro de 2018, da Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil do Ministério da Economia, que dispõe sobre o CNPJ.

§ 4º A verificação dos requisitos de que trata o caput dar-se-á pela consulta:

I - do número de inscrição no CNPJ do proponente, para instrumentos em que o beneficiário da transferência voluntária seja ente da Federação ou entidade da administração indireta;

II - dos números de inscrição no CNPJ do proponente e do ente da Federação, para instrumentos em que o beneficiário da transferência voluntária seja órgão da administração direta; e

III - do número de inscrição no CNPJ do proponente, registrado como matriz ou filial, para instrumentos em que o beneficiário do instrumento seja entidade privada de que trata o inciso II do art. 9º.

§ 5º Aos instrumentos celebrados:

I - com a administração pública indireta, aplicam-se somente os requisitos de que tratam os incisos I, II, III, IV, V, VI e XXVIII do caput; e

II - com entidades privadas sem fins lucrativos, aplicam-se somente os requisitos de que tratam os incisos I, III, V e VI do caput.

§ 6º Nos casos de instrumentos a serem celebrados com entidade da administração pública indireta, a regularidade na denominação de bens públicos de qualquer natureza, nos termos da Lei nº 6.454, de 1977, de que trata o inciso XXVIII do caput, se aplica apenas no âmbito da entidade e não de todo o ente federado, devendo a declaração de regularidade ser emitida pelo dirigente máximo da entidade proponente.

§ 7º Adicionalmente aos requisitos constantes no inciso II do § 4º, observado o disposto no inciso III do art. 9º, a entidade privada sem fins lucrativos deverá apresentar:

I - declaração do representante legal de que não possui impedimento no Cadastro de Entidades Privadas Sem Fins Lucrativos Impedidas (Cepim), na Plataforma +Brasil, no Siafi, e no Cadin; e

II - certidão negativa referente ao Cadastro Nacional de Condenações Civis por Ato de Improbidade Administrativa e Inelegibilidade, supervisionado pelo Conselho Nacional de Justiça.

§ 8º A Plataforma +Brasil manterá registros acerca do descumprimento dos requisitos a que se referem os incisos II e XV do caput e da suspensão de transferência por decisão judicial:

I - prestados mediante comunicação de órgãos do Poder Judiciário, Tribunal de Contas ou Ministério Público; ou

II - registrados diretamente na Plataforma +Brasil pelos órgãos relacionados no inciso I ou pelo Ministério da Economia, em atendimento à decisão judicial.

§ 9º Fica suspensa a restrição decorrente de inadimplência registrada no Cadin e no Siafi para transferência voluntária da União a Estados, Distrito Federal e Municípios destinada à execução de

ações sociais e ações em faixa de fronteira.

§ 10. Para atendimento do requisito de que trata o inciso VII do caput, quando não houver área específica, o convenente poderá atribuir a competência pela gestão dos recursos recebidos por transferência voluntária da União a outro setor que possua, no mínimo, um servidor ou empregado público efetivo.

§ 11. O Banco Central do Brasil e o respectivo Tribunal de Contas deverão ser comunicados sobre indícios de irregularidade na contratação de operação de crédito com instituição financeira de que trata o inciso XXVII do caput.

§ 12. O extrato emitido pelo Serviço Auxiliar de Informações para Transferências Voluntárias (CAUC), ou sistema que vier a substituí-lo, poderá ser utilizado na verificação do cumprimento dos requisitos nele apresentados.

§ 13. Os requisitos que não puderem ser comprovados mediante consulta ao CAUC, serão comprovados conforme disposto no caput.

§ 14. O resultado da consulta ao CAUC será, para fins de instrução processual, enviado automaticamente à Plataforma +Brasil na data da assinatura.

§ 15. Os requisitos fiscais para a celebração de instrumentos com consórcios públicos serão definidos em [ato da Secretaria do Tesouro Nacional](#) da Secretaria Especial de Fazenda do Ministério da Economia.

§ 16. Para fins da aplicação das sanções de suspensão de transferências voluntárias constantes da Lei Complementar nº 101, de 2000, excetuam-se aquelas relativas a ações de educação, saúde e assistência social. (ART. 22 -ALTERADO NA ÍNTegra PELA PORTARIA INTERMINISTERIAL Nº 414, DE 14 DE DEZEMBRO DE 2020)

Art. 23. Sem prejuízo do disposto no art. 22 desta Portaria, são condições para a celebração de instrumentos:

I - cadastro do convenente atualizado no SICONV no momento da celebração, nos termos do art. 14 desta Portaria;

II - Plano de Trabalho aprovado;

III - licença ambiental prévia, quando o instrumento envolver obras, instalações ou serviços que exijam estudos ambientais, na forma disciplinada pelo Conselho Nacional do Meio Ambiente - CONAMA; e

IV - comprovação do exercício pleno dos poderes inerentes à propriedade do imóvel, mediante certidão emitida pelo cartório de registro de imóveis competente, quando o instrumento tiver por objeto a execução de obras ou benfeitorias no imóvel.

§ 1º Poderá ser aceita, para autorização de início do objeto ajustado, declaração do Chefe do Poder Executivo, sob as penas do art. 299 do Código Penal, de que o convenente é detentor da posse da área objeto da intervenção, quando se tratar de área pública, devendo a regularização formal da propriedade ser comprovada até o final da execução do objeto do instrumento.

§ 2º Alternativamente à certidão prevista no inciso IV do caput, admite-se, por interesse público ou social, condicionadas à garantia subjacente de uso pelo prazo mínimo de 20 (vinte) anos, o seguinte:

I - comprovação de ocupação regular de imóvel:

a) em área desapropriada por Estado, por Município, pelo Distrito Federal ou pela União, com sentença transitada em julgado no processo de desapropriação;

b) em área devoluta;

c) recebido em doação:

1. da União, do Estado, do Município ou do Distrito Federal, já aprovada em lei, conforme o caso, e, se necessária, inclusive quando o processo de registro de titularidade do imóvel ainda se encontrar em trâmite; e

2. de pessoa física ou jurídica, inclusive quando o processo de registro de titularidade do imóvel ainda se encontrar em trâmite, neste caso, com promessa formal de doação irretratável e irrevogável;

d) que, embora ainda não haja sido devidamente consignado no cartório de registro de imóveis competente, pertence a Estado que se instalou em decorrência da transformação de Território Federal, ou mesmo a qualquer de seus Municípios, por força de mandamento constitucional ou legal;

- e) pertencente a outro ente público que não o proponente, desde que a intervenção esteja autorizada pelo proprietário, por meio de ato do chefe do poder executivo ou titular do órgão detentor de delegação para tanto;
  - f) que, independentemente da sua dominialidade, esteja inserido em Zona Especial de Interesse Social - ZEIS, instituída na forma prevista na Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, devendo, neste caso, serem apresentados os seguintes documentos:
    1. cópia da publicação, em periódico da Imprensa Oficial, da lei estadual, municipal ou distrital federal instituidora da ZEIS;
    2. demonstração de que o imóvel beneficiário do investimento encontra-se na ZEIS instituída pela lei referida no item 1 desta alínea; e
    3. declaração firmada pelo Chefe do Poder Executivo do ente federativo a que o conveniente seja vinculado de que os habitantes da ZEIS serão beneficiários de ações visando à regularização fundiária da área habitada para salvaguardar seu direito à moradia;
  - g) objeto de sentença favorável aos ocupantes, transitada em julgado, proferida em ação judicial de usucapião ou concessão de uso especial para fins de moradia, nos termos do art. 183 da Constituição Federal, da Lei nº 10.257, de 2001, e da Medida Provisória nº 2.220, de 4 de setembro de 2001; e
  - h) tombado pelo Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional - IPHAN, desde que haja aquiescência do Instituto;
- II - contrato ou compromisso irretratável e irrevogável de constituição de direito real sobre o imóvel, na forma de cessão de uso, concessão de direito real de uso, concessão de uso especial para fins de moradia, aforamento ou direito de superfície, atendidos os seguintes requisitos:
- a) o proprietário que firmar a constituição do direito real não poderá exercer qualquer tipo de gerência ou ingerência sobre a área do imóvel, tampouco obstar ou limitar o livre acesso à população beneficiada;
  - b) estando a área do imóvel cedido localizado integralmente dentro de propriedade particular, a validade da constituição do direito real ficará condicionada à efetiva e preliminar constituição da respectiva servidão de passagem até o local do objeto do instrumento, não podendo haver qualquer tipo de restrição ou obstrução de acesso à população beneficiada; e
  - c) fica o conveniente responsável pela observância do cumprimento do objeto ajustado pelo respectivo período da mencionada cessão ou equivalente, sob pena de aplicação de penalidades conforme legislação vigente.
- III - comprovação de ocupação da área objeto do instrumento:
- a) por comunidade remanescente de quilombos, certificadas nos termos do § 4º do art. 3º do Decreto nº 4.887, de 20 de novembro de 2003, pelo seguinte documento:
    1. ato administrativo que reconheça os limites da área ocupada pela comunidade remanescente de quilombo, expedido pelo órgão do ente Federativo responsável pela sua titulação; ou
    2. declaração de órgão, de quaisquer dos entes federativos, responsável pelo ordenamento territorial ou regularização fundiária, de que a área objeto do instrumento é ocupada por comunidade remanescente de quilombo, caso não tenha sido expedido o ato de que trata o item 1 desta alínea; e
  - b) por comunidade indígena, mediante documento expedido pela Fundação Nacional do Índio - FUNAI.
- § 3º Nas hipóteses previstas na alínea "a" do inciso I do § 2º deste artigo, quando o processo de desapropriação não estiver concluído, é permitida a comprovação do exercício pleno dos poderes inerentes à propriedade do imóvel via Termo de Imissão Provisória de Posse ou alvará do juízo da vara onde o processo estiver tramitando, admitindo- se, ainda, caso esses documentos não hajam sido emitidos, a apresentação, pelo proponente do instrumento, de cópia da publicação, na Imprensa Oficial, do decreto de desapropriação e do Registro Geral de Imóveis - RGI do imóvel, acompanhado do acordo extrajudicial firmado com o expropriado.
- § 4º Na hipótese prevista na alínea "c", do inciso I, do § 2º deste artigo, é imperativa a apresentação da promessa formal de doação (termo de doação), irretratável e irrevogável, caso o processo de registro da doação ainda não haja sido concluído.
- § 5º Quando o instrumento tiver por objeto obras habitacionais ou de urbanização de interesse público ou social, deverá constar no instrumento de autorização ou, se for o caso, no contrato ou compromisso, de que tratam a alínea "f", do inciso I e o inciso II, ambos do § 2º deste artigo, a

obrigação de se realizar a regularização fundiária em favor das famílias moradoras ou a cessão do imóvel ao proponente do instrumento a fim de que este possa promovê-la.

§ 6º A critério do concedente, os documentos previstos nos incisos III e IV do caput poderão ser encaminhados juntamente com o projeto básico, após a celebração, aplicando-se o § 1º do art. 24 em relação aos prazos. (Alterado pela PORTARIA INTERMINISTERIAL Nº 414, DE 14 DE DEZEMBRO DE 2020)

53. Em vista do quanto exposto neste tópico, cabe exclusivamente às áreas técnicas, após análise que lhes compete, atestar expressamente nos autos o integral atendimento pelo conveniente das exigências suso transcritas, como condição de formalização do respectivo convênio e, depois de superadas suas condições suspensivas, de prosseguimento do feito dando-lhe fiel execução.

#### **h) Da comprovação da situação de adimplência**

54. Consoante dispõe o § 3º do art. 195 da Constituição Federal de 1988, é vedado o repasse de recursos públicos, benefícios, incentivos fiscais ou creditícios a pessoa jurídica em débito com o sistema da seguridade social. Nesse norte, a Portaria Interministerial nº 424/2016 determina que a celebração de convênio fica condicionada à verificação da situação de adimplência do ente federativo beneficiário da transferência voluntária no CAUC, serviço que disponibiliza informações acerca da situação de cumprimento de requisitos fiscais necessários à celebração de instrumentos para transferência de recursos federais para entes subnacionais, seus órgãos e entidades, e para Organizações da Sociedade Civil.

55. Em regra, a realização das transferências de recursos e a assinatura de convênio dependem da situação de adimplência dos Municípios, exceto daqueles com população de até 50.000 (cinquenta mil) habitantes, que estão dispensados de apresentar o documento de comprovação de adimplência junto aos cadastros ou sistemas de informações financeiras, contábeis e fiscais, em conformidade com o disposto no art. 84, § 2º, da Lei nº 14.116, de 31 de dezembro de 2020 – LDO 2021, *in verbis*:

Art. 84. O ato de entrega dos recursos a outro ente federativo a título de transferência voluntária é caracterizado no momento da assinatura do convênio ou instrumento congênere, bem como dos aditamentos que impliquem aumento dos valores a serem transferidos, e não se confunde com as efetivas liberações financeiras, que devem obedecer ao respectivo cronograma de desembolso.

(...)

§ 2º A emissão de nota de empenho, a realização das transferências de recursos e a assinatura dos instrumentos a que se refere o **caput**, bem como a doação de bens, materiais e insumos, não dependerão da situação de adimplência do Município de até 50.000 (cinquenta mil) habitantes, identificada em cadastros ou sistemas de informações financeiras, contábeis e fiscais. [\(Redação dada pela Lei nº 14.143, de 2021\)](#)

56. Nesse diapasão, é de se ressaltar que a correta aplicação da exceção prevista no § 2º, do art. 84, da Lei nº 14.116/2020 (LDO 2021), demanda a integração do conceito de “cadastros ou sistemas de informações financeiras, contábeis e fiscais” presente naquele dispositivo.

57. Assim, restou assentado no PARECER n. 00075/2021/CONJUR-MAPA/CGU/AGU, com os temperamentos pertinentes feitos no DESPACHO n. 00318/2021/CONJUR-MAPA/CGU/AGU, que tal expressão pode ter seu sentido delineado pelo cotejo entre os incisos do art. 22 da PI nº 424, de 2016, com aqueles do art. 4º da Instrução Normativa STN nº 03, de 07 de janeiro de 2021, que dispõe sobre o Sistema de Informações sobre Requisitos Fiscais – CAUC, sendo, portanto, aplicáveis os demais incisos do citado normativo, *in verbis*:

Art. 4º Os dados consolidados no Cauc terão como fonte os seguintes cadastros de adimplência ou sistemas de informações financeiras, contábeis e fiscais geridos pelos órgãos e entidades da União:

I - Sistema de informação mantido pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional e pela Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil, responsável pela emissão da Certidão Negativa de Débitos relativos a Créditos Tributários Federais e à Dívida Ativa da União de que trata a Portaria nº 1.751,

de 2 de outubro de 2014, da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional e da Secretaria da Receita Federal do Brasil;

II - Sistema da Caixa Econômica Federal, responsável pela emissão do Certificado de Regularidade do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço;

III - Sistema de Acompanhamento de Haveres Financeiros junto a Estados e Municípios - Sahem, mantido pela Secretaria do Tesouro Nacional;

IV - Cadastro Informativo de Créditos Não Quitados do Setor Público Federal - Cadin, de que trata a Lei nº 10.522, de 19 de julho de 2002, mantido no Sistema de Informações do Banco Central do Brasil - Sisbacen;

V - Sistema de Administração Financeira do Governo Federal - Siafi, mantido pela Secretaria do Tesouro Nacional;

VI - Plataforma +Brasil, mantida pela Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia;

VII - Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro - Siconfi, mantido pela Secretaria do Tesouro Nacional;

VIII - Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação - Siope, mantido pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação do Ministério da Educação;

IX - Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Saúde - Siops, mantido pelo Ministério da Saúde;

X - Cadastro da Dívida Pública do Sistema de Análise da Dívida Pública, Operações de Crédito e Garantias da União, Estados e Municípios - Sadipem, ou sistema que vier a substituí-lo, mantido pela Secretaria do Tesouro Nacional; e

XI - Sistema da Secretaria Especial de Previdência e Trabalho do Ministério da Economia, responsável pela emissão do Certificado de Regularidade Previdenciária.

58. Neste ponto, é de se ressaltar que as referidas orientações permanecem hígidas para os convênios celebrados sob a égide da LDO 2021, isso porque foi reincluído, nesta Lei, após veto inicial, o § 2º, do art. 84.

59. Frisa-se, ainda, que o citado § 2º do art. 84 não tem o condão de afastar requisitos que forem fixados diretamente pela Constituição Federal, a exemplo daquele referente à regularidade no pagamento de precatórios judiciais, nos termos do inciso II do art. 22 da PI nº 424, de 2016, e do que alude à regularidade perante o sistema da seguridade social, abordado no seu inciso I do mesmo art. 22.

60. **Dessa forma, devem as áreas técnicas competentes, para a devida instrução dos autos em que examinar proposta de celebração de convênios para os quais não sejam alocados recursos provenientes do denominado orçamento impositivo, certificar, mediante verificação nas respectivas certidões negativas e demais documentos e registros pertinentes no âmbito da Plataforma +Brasil, a situação de adimplência dos convenientes como condição prévia à formalização da parceria pretendida.**

#### i) Da disponibilidade dos recursos alocados

61. Considerando não se tratar de orçamento impositivo, que se rege por normas próprias não aplicáveis a este parecer referencial, cabe à autoridade competente atentar para a necessidade de comprovação da disponibilidade dos recursos orçamentários a serem alocados, com indicação detalhada de sua origem e destinação, por quanto

nenhuma despesa poderá ser realizada sem a existência de crédito que a comporte, a ser materializado mediante expedição da respectiva nota de empenho.

62. Nos termos da LRF, é dever do gestor público zelar pela gestão planejada e transparente em que se previnam riscos e corrijam desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, conforme estabelece o § 1º do art. 1º, *in verbis*:

Art. 1º Esta Lei Complementar estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com amparo no Capítulo II do Título VI da Constituição.

§ 1º A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.

63. Assim sendo, consoante impõe o § 10 do art. 1º da PI nº 424/2016, com a redação dada pela Portaria Interministerial ME/CGU nº 414, de 2020, a celebração de convênios e contratos de repasse se submete à demonstração de existência de dotação orçamentária específica, *in verbis*:

Art. 1º Esta Portaria regula os instrumentos de repasse celebrados pelos órgãos e entidades da Administração Pública Federal com órgãos ou entidades públicas ou entidades privadas sem fins lucrativos para a execução de programas, projetos e atividades de interesse recíproco, que envolvam a transferência de recursos financeiros oriundos do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social da União.

(...)

§ 10. É condição para a celebração de convênios e contratos de repasse a existência de dotação orçamentária específica no orçamento do concedente, a qual deverá ser evidenciada no instrumento, indicando-se a respectiva nota de empenho.

64. Nessa linha de intelecção, devem os órgãos assessorados atentar para o disposto nos artigos 30, § 1º, e 31 do Decreto nº 93.872, de 23 de dezembro de 1986, com indicação do crédito orçamentário e respectivo empenho para a despesa relativa ao presente e ao exercício seguinte, *in verbis*:

Art. 30. Quando os recursos financeiros indicados em cláusula de contrato, convênio, acordo ou ajuste, para execução de seu objeto, forem de natureza orçamentária, deverá constar, da própria cláusula, a classificação programática e econômica da despesa, com a declaração de haver sido esta empenhada à conta do mesmo crédito, mencionando-se o número e data da Nota de Empenho ([Lei nº 4.320/64, Art. 60](#) e [Decreto-lei nº 2.300/86, art. 45, V](#)).

§ 1º Nos contratos, convênios, acordos ou ajustes, cuja duração ultrapasse um exercício financeiro, indicar-se-á o crédito e respectivo empenho para atender à despesa no exercício em curso, bem assim cada parcela da despesa relativa à parte a ser executada em exercício futuro, com a declaração de que, em termos aditivos, indicar-se-ão os créditos e empenhos para sua cobertura.

§ 2º Somente poderão ser firmados contratos à conta de crédito do orçamento vigente, para liquidação em exercício seguinte, se o empenho satisfizer às condições estabelecidas para o relacionamento da despesa como Restos à Pagar.

Art. 31. É vedada a celebração de contrato, convênio, acordo ou ajuste, para investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro, sem a comprovação, que integrará o respectivo termo, de que os recursos para atender as despesas em exercícios seguintes estejam assegurados por sua inclusão no orçamento plurianual de investimentos, ou por prévia lei que o autorize e fixe o montante das dotações que anualmente constarão do orçamento, durante o prazo de sua execução.

65. Desse modo, cumpre às áreas técnicas competentes, na cláusula do instrumento relativa ao valor da parceria, informar o número da Nota de Empenho que cobrirá a despesa com a transferência feita à beneficiária, bem

como editar e juntar aos autos: **Declaração de Disponibilidade Orçamentária** que ateste a observância dos artigos 16, I, II, e 42, ambos da Lei de Responsabilidade Fiscal; e a respectiva **Nota de Empenho** no valor do montante a ser repassado ao convenente, **condições prévias à celebração da parceria**.

66. Destarte, importa alertar à autoridade administrativa assessorada que por meio do Comunicado nº 33/2020, a Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e a Secretaria de Gestão (SEGES), da estrutura do Ministério da Economia, ao tratar sobre a execução orçamentária das transferências operacionalizadas na Plataforma + Brasil alertaram aos órgãos e entidades da União acerca da necessidade de **o empenho das despesas afetas às transferências da União contemplar apenas aquelas parcelas previstas dentro do próprio exercício financeiro ao qual pertence a referida dotação orçamentária**, vedando a utilização de dotação orçamentária de um exercício financeiro para cumprir obrigações em exercícios financeiros futuros.

"[...]

#### **1 - EMPENHO DAS DESPESAS RELATIVAS ÀS TRANSFERÊNCIAS DA UNIÃO**

**Em atenção ao Princípio da Anualidade Orçamentária**, o qual se encontra espelhado nas disposições dos arts. 2º e 34 a 36, da Lei nº 4.320, de 1964, no art. 27 do Decreto nº 93.872, de 1986, e, também, no art. 9º do Decreto nº 6.170, de 2007, **o empenho das despesas afetas às transferências da União devem contemplar apenas aquelas parcelas previstas dentro do próprio exercício financeiro ao qual pertence a referida dotação orçamentária**, ou seja, é **VEDADA** a utilização de dotação orçamentária de um exercício financeiro para cumprir obrigações em exercícios financeiros futuros.

##### **Lei nº 4.320, de 1964**

*"Art. 2º A Lei do Orçamento conterá a discriminação da receita e despesa de forma a evidenciar a política econômica financeira e o programa de trabalho do Governo, obedecidos os princípios de unidade universalidade e anualidade."*

*"Art. 34. O exercício financeiro coincidirá com o ano civil."*

*"Art. 35. Pertencem ao exercício financeiro:*

*I - as receitas nêle arrecadadas;*

*II - as despesas nêle legalmente empenhadas."*

*"Art. 36. Consideram-se Restos a Pagar as despesas empenhadas mas não pagas até o dia 31 de dezembro distinguindo-se as processadas das não processadas.*

*Parágrafo único. Os empenhos que sorvem a conta de créditos com vigência plurienal, que não tenham sido liquidados, só serão computados como Restos a Pagar no último ano de vigência do crédito."*

##### **Decreto nº 93.872, de 1986**

*"Art. 27. As despesas relativas a contratos, convênios, acordos ou ajustes de vigência plurianual, serão empenhadas em cada exercício financeiro pela parte nele a ser executada."*

##### **Decreto nº 6.170, de 2007**

*"Art. 9º No ato de celebração do convênio ou contrato de repasse, o concedente deverá empenhar o valor total a ser transferido no exercício e efetuar, no caso de convênio ou contrato de repasse com vigência plurianual, o registro no SIAFI, em conta contábil específica, dos valores programados para cada exercício subsequente."*

67. Dessa forma, compete ao ordenador de despesas enquadrar e empenhar o valor correspondente ao pretendido convênio, em obediência aos arts. 15, 16, 17 e 25, § 1º, inciso I, da Lei de Responsabilidade Fiscal, além das disposições expressas da Lei de Diretrizes Orçamentárias Anual, e, para o caso concreto, aos arts. 1º, § 10, e 10 da PI nº 424, de 2016, e ao art. 9º do Decreto nº 6.170, de 2007, e suas alterações.

68. Ademais, recomenda-se que em momento oportuno a autoridade administrativa competente edite o competente ato de nomeação do(s) fiscal(ais) para acompanhamento *in loco* da execução do ajuste, a fim de monitorar e fiscalizar o cumprimento das obrigações assumidas pela convenente, certificando-se de que os recursos repassados foram devidamente empregados e que a proposta atingiu os fins aos quais o interesse público visava a alcançar.

#### **j) Do projeto básico ou termo de referência**

69. Em cumprimento ao art. 21 da PI nº 424, de 2016, os processos relativos aos convênios deverão ser instruídos com o termo de referência ou projeto básico, ou, excepcionalmente, com despacho fundamentado da autoridade competente reconhecendo sua dispensa, sendo facultado ao concedente exigir os decretos da celebração, desde que antes da liberação da primeira parcela dos recursos.

## DO PROJETO BÁSICO E DO TERMO DE REFERÊNCIA

Art. 21. Nos instrumentos, **o projeto básico acompanhado de Anotação de Responsabilidade Técnica - ART, ou o termo de referência**, deverão ser apresentados antes da celebração, sendo facultado ao concedente exigir os decretos da celebração, desde que antes da liberação da primeira parcela dos recursos.

§ 1º O projeto básico ou o termo de referência poderá ser dispensado no caso de padronização do objeto, a critério da autoridade competente do concedente, em despacho fundamentado.

§ 2º (Revogado pela Portaria Interministerial nº 558, de 10 de outubro de 2019)

§ 3º (Revogado pela Portaria Interministerial nº 558, de 10 de outubro de 2019)

**§ 4º O projeto básico ou o termo de referência será apreciado pelo concedente ou pela mandatária e, se aprovado, integrará o plano de trabalho.**

§ 5º Nos casos em que houver divergências de valores entre o plano de trabalho aprovado e o projeto básico ou termo de referência aprovado, os partícipes deverão providenciar as alterações do plano de trabalho e do instrumento.

§ 6º Constatados vícios sanáveis no projeto básico ou no termo de referência, estes serão comunicados ao conveniente, que disporá de prazo para saná-los.

**§ 7º Caso o projeto básico ou o termo de referência não seja entregue no prazo estabelecido no instrumento, ou receba parecer contrário à sua aprovação após as devidas complementações, proceder-se-á a:**

**I - rejeição da proposta, quando o instrumento não tenha sido assinado;**

**II - extinção do instrumento, quando não tiverem sido liberados recursos; ou**

**III - rescisão imediata do instrumento, com o ressarcimento de eventuais despesas para elaboração do projeto básico ou termo de referência custeadas com recursos do instrumento.**

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

§ 8º As despesas referentes ao custo para elaboração do projeto básico ou termo de referência, além das despesas necessárias ao licenciamento ambiental, poderão ser custeadas com recursos oriundos do instrumento pactuado, desde que o desembolso do concedente voltado a essas despesas não seja superior a 5% (cinco por cento) do valor total do instrumento. (Alterado pela PORTARIA INTERMINISTERIAL Nº 114, DE 7 DE MAIO DE 2018).

§ 9º Quando houver, no plano de trabalho, a previsão de transferência de recursos para a elaboração de projeto básico ou termo de referência, a liberação do montante correspondente ao custo do serviço se dará após a celebração do instrumento, conforme cronograma de liberação pactuado entre as partes. (Incluído pela PORTARIA INTERMINISTERIAL Nº 101, DE 20 DE ABRIL DE 2017).

§ 10. Nos casos em que o concedente desembolsar recursos para a elaboração do projeto básico ou termo de referência, a rejeição pelo concedente destas peças, enseja a imediata devolução dos recursos aos cofres da União, sob pena de instauração de tomada de contas especial.

§ 11. No caso de obras ou serviços de engenharia, a análise final de custos a cargo da mandatária será realizada depois da entrega do orçamento de referência, observado o disposto nos arts. 16 a 18 do Decreto nº 7.983, de 8 de abril de 2013, e de visita de campo preliminar.

§ 12. Previamente à aceitação do projeto básico pela mandatária, para a execução de obras e serviços de engenharia enquadrados no inciso III do art. 3º desta Portaria, o proponente deverá apresentar estudo de alternativas de concepção de projeto, cuja análise pela mandatária é condicionante para a aprovação do projeto básico.

**§ 13. O conveniente deverá apresentar plano de sustentabilidade do empreendimento a ser realizado ou do equipamento a ser adquirido. (Alterado pela Portaria Interministerial nº 558, de 10 de outubro de 2019).**

§ 14. O Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão deverá, por meio de instrução normativa, estabelecer regras e diretrizes de acessibilidade a serem observados nas obras e serviços de engenharia custeados com recursos dos instrumentos regulados por esta Portaria.

(Negritos adicionados)

70. Desse modo, compete às áreas técnicas verificar, avaliar e, a seu juízo discricionário, aprovar o projeto básico ou termo de referência apresentado pelo convenente, cumprindo consignar que, na forma do § 4º do art. 21 da PI nº 424, de 2016, após sua aprovação, **o referido documento deverá integrar o plano de trabalho do convênio**, cabendo acrescentar que, nos termos dos arts. 3º, inciso IV, 65 e 66, inciso II, alínea 'd', da mesma PI, a realização de despesa de custeio ou aquisição de equipamentos **mediante repasse igual ou superior a R\$ 100.000,00 (cem mil reais) e inferior a R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais)**, o termo de referência deve ser aprovado antes da celebração do convênio.

71. Nas situações descritas no item precedente deve ser obrigatoriamente incluída a Cláusula Terceira da minuta padrão da AGU no instrumento respectivo, que versa sobre condição suspensiva, constando, na Subcláusula Primeira, prazo não superior a 6 (seis) meses, contados da data de celebração do convênio, de acordo com o § 11, do art. 66 da PI nº 424/2016, com a redação dada pela Portaria Interministerial ME/CGU Nº 414, de 14 de dezembro de 2020:..

Art. 66. A aplicação do Regime Simplificado implica na adoção das seguintes medidas:

(...)

§ 10. O disposto na alínea "d" do inciso II do caput poderá ser dispensado para a celebração de convênios em que as propostas tenham sido recebidas no último bimestre do exercício.

§ 11. Para os casos de que trata o § 10, o prazo para cumprimento da condição suspensiva não poderá ser superior a seis meses, a contar da assinatura do convênio.

72. Por fim, deve-se ressaltar que tal sistemática somente se aplica às propostas recebidas no último bimestre do exercício referentes a instrumentos enquadráveis no Nível IV, conforme preceitua o art. 3º, inciso IV, da PI nº 424/2016.

Art. 3º Para efeito desta Portaria ficam estabelecidos os seguintes níveis para fins de celebração, acompanhamento da execução e prestação de contas:

(...)

IV - Nível IV, para execução de custeio ou aquisição de equipamentos com valores de repasse iguais ou superiores a R\$ 100.000,00 (cem mil reais) e inferiores a R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais).

#### k) Do chamamento público

73. Por força do art. 8º da PI nº 424, de 2016, os convênios celebrados com entes públicos poderão ser precedidos de chamamento público, a ser realizado no âmbito da Plataforma +Brasil pelo órgão concedente, de modo a selecionar projetos, órgãos e entidades públicas que sejam mais eficientes para a consecução do objeto, devendo sua publicidade ser dada pelo prazo de 15 (quinze) dias.

Art. 8º Para a celebração dos instrumentos regulados por esta Portaria, o órgão ou entidade da Administração Pública Federal, com vista a selecionar projetos e órgãos, entidades públicas ou entidades privadas sem fins lucrativos que tornem mais eficaz a execução do objeto, poderá realizar chamamento público no SICONV, que deverá conter, no mínimo:

I - a descrição dos programas a serem executados de forma descentralizada; e

II - os critérios objetivos para a seleção do convenente, com base nas diretrizes e nos objetivos dos respectivos programas.

§ 1º Deverá ser dada publicidade ao chamamento público, pelo prazo mínimo de 15 (quinze) dias, especialmente por intermédio da divulgação na primeira página do sítio oficial do órgão ou entidade concedente, bem como no Portal dos Convênios.

§ 2º É obrigatoriedade a realização prévia de chamamento público para a celebração de convênio ou contrato de repasse com entidades privadas sem fins lucrativos, salvo para transferências do Ministério da Saúde destinadas a serviços de saúde integrantes do Sistema Único de Saúde - SUS.

74. Da simples leitura do comando normativo supra se extrai o caráter discricionário atribuído ao gestor, que a seu exclusivo juízo de oportunidade e conveniência, na hipótese versada neste parecer referencial **poderá** realizar chamamento público.

## I) Dos impedimentos de ordem técnica

75. Nos termos do art. 166 da Constituição, as programações orçamentárias decorrentes ou não de emendas parlamentares **não serão executadas no caso de impedimento de ordem técnica**, hipótese em que deverá submeter-se à legislação infraconstitucional para eventual superação de impedimentos, *in verbis*:

Art. 166. Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais serão apreciados pelas duas Casas do Congresso Nacional, na forma do regimento comum.

(...)

§ 9º As emendas individuais ao projeto de lei orçamentária serão aprovadas no limite de 1,2% (um inteiro e dois décimos por cento) da receita corrente líquida prevista no projeto encaminhado pelo Poder Executivo, sendo que a metade deste percentual será destinada a ações e serviços públicos de saúde. ([Incluído pela Emenda Constitucional nº 86, de 2015](#))

(...)

§ 11. É **obrigatória a execução orçamentária e financeira das programações a que se refere o § 9º deste artigo**, em montante correspondente a 1,2% (um inteiro e dois décimos por cento) da receita corrente líquida realizada no exercício anterior, conforme os critérios para a execução equitativa da programação definidos na lei complementar prevista no § 9º do art. 165. ([Incluído pela Emenda Constitucional nº 86, de 2015](#))

§ 12. A **garantia de execução de que trata o § 11 deste artigo** aplica-se também às programações incluídas por todas as emendas de iniciativa de bancada de parlamentares de **Estado ou do Distrito Federal**, no montante de até 1% (um por cento) da receita corrente líquida realizada no exercício anterior. ([Redação dada pela Emenda Constitucional nº 100, de 2019](#)) ([Produção de efeito](#)) ([Vide](#)) ([Vide](#))

§ 13. As programações orçamentárias previstas nos §§ 11 e 12 deste artigo **não serão de execução obrigatória nos casos dos impedimentos de ordem técnica**. ([Redação dada pela Emenda Constitucional nº 100, de 2019](#)) ([Produção de efeito](#))

§ 14. Para fins de cumprimento do disposto nos §§ 11 e 12 deste artigo, **os órgãos de execução deverão observar, nos termos da lei de diretrizes orçamentárias**, cronograma para análise e verificação de eventuais impedimentos das programações e demais procedimentos necessários à viabilização da execução dos respectivos montantes. ([Redação dada pela Emenda Constitucional nº 100, de 2019](#)) ([Produção de efeito](#))

(Negritos acrescidos)

76. Nesse sentido, o § 5º do art. 5º da PI nº 424/2016, ao disciplinar os procedimentos e prazos para registro e operacionalização das transferências de recursos financeiros oriundos do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social da União dispôs acerca da obrigatoriedade de observância dos **prazos e procedimentos para a superação de impedimentos técnicos**, *in verbis*:

Art. 5º Os órgãos e entidades da Administração Pública Federal que pretenderem executar programas, projetos e atividades que envolvam transferências de recursos financeiros oriundos do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social da União deverão cadastrar anualmente no SICONV os programas a serem executados de forma descentralizada e, quando couber, critérios para a seleção do conveniente.

[...]

§ 5º A divulgação dos programas para atendimento das emendas parlamentares individuais de execução obrigatória se dará em observação aos prazos das portarias anuais que regulamentam os procedimentos e prazos para apresentação, registro e operacionalização das emendas parlamentares individuais, e prazos e procedimentos para a superação de impedimentos técnicos, com vistas ao atendimento do disposto no art. 166, §§ 9º a 18, da Constituição Federal. (Incluído pela PORTARIA INTERMINISTERIAL Nº 114, DE 7 DE MAIO DE 2018).

77. Dessa forma, quando da análise de convênios as áreas técnicas, diante de eventual identificação de ordem técnica, **deverão observar a LDO vigente e a Portaria anual editada em observância ao transcreto § 5º do art. 5º**

**da PI nº 424, de 2016**, destacando-se, a título meramente exemplificativo, a Portaria Interministerial nº 78, de 2019, a Portaria Interministerial nº 43, de 2020, e a Portaria Interministerial ME/SEGOV-PR nº 6.145, de 2021.

78. Especificamente em relação aos convênios de 2021, recomenda-se às áreas técnicas observarem as diretrizes contidas nos arts. 67, 68 e 70 da Lei nº 14.116, de 2020 (LDO 2021), bem como os arts. 6º *usque* 12 da Portaria Interministerial ME/SEGOV-PR nº 6.145, de 24 de maio de 2021, que seguem adiante transcritos:

Lei nº 14.116, de 2020 (LDO 2021)

Art. 67. Para fins do disposto no inciso II do § 11 do art. 165 e no § 13 do art. 166 da Constituição, entende-se como impedimento de ordem técnica a situação ou o evento de ordem fática ou legal que obsta ou suspende a execução da programação orçamentária.

§ 1º O dever de execução das programações estabelecido no § 10 do art. 165 e no § 11 do art. 166 da Constituição não impõe a execução de despesa no caso de impedimento de ordem técnica.

§ 2º São consideradas hipóteses de impedimentos de ordem técnica, sem prejuízo de outras posteriormente identificadas em ato do Poder Executivo federal:

I - a ausência de projeto de engenharia aprovado pelo órgão setorial responsável pela programação, nos casos em que for necessário;

II - a ausência de licença ambiental prévia, nos casos em que for necessária;

III - a não comprovação, por parte dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios, quando a cargo do empreendimento após a sua conclusão, da capacidade de aportar recursos para sua operação e sua manutenção;

IV - a não comprovação de que os recursos orçamentários e financeiros sejam suficientes para conclusão do projeto ou de etapa útil, com funcionalidade que permita o imediato usufruto dos benefícios pela sociedade;

V - a incompatibilidade com a política pública aprovada no âmbito do órgão setorial responsável pela programação;

VI - a incompatibilidade do objeto da despesa com os atributos da ação orçamentária e do respectivo subtítulo; e

VII - os impedimentos cujo prazo para superação inviabilize o empenho dentro do exercício financeiro.

§ 3º (VETADO).

§ 3º Nos casos previstos nos incisos I e II do § 2º deste artigo, será realizado o empenho das programações classificadas com RP 6, RP 7, RP 8 e RP 9, podendo a licença ambiental e o projeto de engenharia ser providenciados no prazo para resolução da cláusula suspensiva. (Promulgação partes vetadas)

Art. 68. As justificativas para a inexecução das programações orçamentárias primárias discricionárias serão elaboradas pelos gestores responsáveis pela execução das respectivas programações, nos órgãos setoriais e nas unidades orçamentárias, e comporão os relatórios de prestação de contas anual dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, do Ministério Público da União e da Defensoria Pública da União.

(...)

Art. 70. É obrigatória a execução orçamentária e financeira, de forma equitativa e observados os limites constitucionais, das programações decorrentes de emendas individuais (RP 6) e de bancada estadual (RP 7).

§ 1º Considera-se equitativa a execução das programações que observe critérios objetivos e imparciais, independentemente de sua autoria.

§ 2º A obrigatoriedade de execução orçamentária e financeira de que trata o caput compreende, cumulativamente, o empenho e o pagamento, observado o disposto no § 18 do art. 166 da Constituição.

§ 3º Se for verificado que a reestimativa da receita e da despesa poderá resultar no não cumprimento da meta de resultado primário estabelecida nesta Lei, os montantes de execução obrigatória das programações de que tratam as Subseções III e IV seguintes poderão ser reduzidos

até a mesma proporção da limitação incidente sobre o conjunto das despesas primárias discricionárias.

§ 4º As programações orçamentárias previstas nos [§§ 11 e 12 do art. 166 da Constituição](#) não serão de execução obrigatória nos casos dos impedimentos de ordem técnica, hipótese em que se aplicará o disposto nos arts. 67 e 68.

-----

#### Portaria Interministerial ME/SEGOV-PR nº 6.145, de 24 de maio de 2021

##### Da Análise das Emendas e dos Impedimentos de Ordem Técnica

Art. 6º Os Órgãos Setoriais do SPOF constantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social que tenham sido contemplados com emendas individuais analisarão as propostas apresentadas pelos respectivos beneficiários indicados e concluirão pela existência ou não de impedimento de ordem técnica à execução da despesa.

§ 1º As ocorrências de impedimento de ordem técnica à execução da despesa e seus respectivos valores deverão ser cadastradas no módulo Emendas Individuais do SIOP, independentemente da modalidade de aplicação utilizada, como:

- I - incompatibilidade do objeto proposto com a finalidade da ação orçamentária;
- II - incompatibilidade do objeto proposto com o programa do órgão ou entidade executora;
- III - falta de razoabilidade do valor proposto, incompatibilidade do valor proposto com o cronograma de execução do projeto ou proposta de valor que impeça a conclusão de uma etapa útil do projeto;
- IV - ausência de pertinência temática entre o objeto proposto e a finalidade institucional da entidade beneficiária;
- V - omissão ou erro na indicação de beneficiário pelo autor da emenda;
- VI - não apresentação de proposta ou plano de trabalho ou apresentação fora dos prazos previstos;
- VII - não realização de complementação ou ajustes solicitados em proposta ou plano de trabalho, bem como realização de complementação ou ajustes fora dos prazos previstos;
- VIII - desistência da proposta pelo proponente;
- IX - reprovação da proposta ou plano de trabalho;
- X - valor priorizado insuficiente para a execução orçamentária da proposta ou plano de trabalho;
- XI - não indicação de instituição financeira para recebimento e movimentação de recursos de transferências especiais pelo ente federado beneficiário na Plataforma +Brasil; ou
- XII - outras razões de ordem técnica devidamente justificadas.

§ 2º Será obrigatório o preenchimento do campo "Justificativa", no módulo Emendas Individuais do SIOP, caso o impedimento de ordem técnica seja registrado com fundamento no inciso XII do § 1º.

§ 3º Não constitui impedimento de ordem técnica a indevida classificação de Modalidade de Aplicação, cabendo aos Órgãos Setoriais do SPOF realizarem os ajustes necessários no módulo Emendas Individuais do SIOP.

§ 4º Os Órgãos Setoriais do SPOF poderão, a seu critério, delegar as atribuições de que trata este artigo às suas respectivas Unidades Orçamentárias - UOs, bem como definir prazos e condições para o seu cumprimento.

Art. 7º Os órgãos dos Poderes Legislativo, Judiciário, o Ministério Público da União e a Defensoria Pública da União poderão utilizar o módulo Emendas Individuais do SIOP para elaborar as justificativas de impedimento de que trata o art. 166, § 14º, da Constituição, e o art. 74, III, da Lei nº 14.116, de 2020 - LDO-2021.

##### Seção III

##### Da Análise das Emendas e dos Impedimentos de Ordem Técnica na Plataforma +Brasil

Art. 8º A Secretaria de Gestão, da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia divulgará e atualizará na Plataforma +Brasil os cronogramas para análise e indicação dos impedimentos de ordem técnica das emendas operacionalizadas na Plataforma +Brasil, inclusive quando houver abertura do SIOP aos autores para fins de inclusões ou atualizações dispostas no art. 5º.

§ 1º Quando o beneficiário for entidade privada sem fins lucrativos, a celebração dependerá do atendimento dos requisitos constantes da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 - LRF,

da Lei nº 14.116, de 2020 - LDO-2021, e dos requisitos exigidos pela legislação aplicável a cada tipo de instrumento, da seguinte forma:

I - nos casos de termo de fomento ou termo de colaboração com organização da sociedade civil: Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014, e Decreto nº 8.726, de 27 de abril de 2016;

II - nos casos de termos de parceria com organização da sociedade civil qualificada como Organização da Sociedade Civil de Interesse Público - OSCIP: Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999, Decreto nº 3.100, de 30 de junho de 1999, e art. 18-B do Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007; e

III - nos casos de convênios ou contratos de repasse com entidades filantrópicas e sem fins lucrativos, nos termos do art. 199, § 1º, da Constituição, ou com serviços sociais autônomos: Decreto nº 6.170, de 2007, e Portaria Interministerial nº 424, de 2016.

§ 2º O não atendimento aos requisitos das legislações específicas de que trata o § 1º impedirá a celebração dos instrumentos.

§ 3º As condições para celebração de convênio ou contrato de repasse que possam ser objeto de cláusula suspensiva, previstas na Portaria Interministerial nº 424, de 2016, deverão ser caracterizadas como obrigações a termo de responsabilidade exclusiva do proponente, e não serão indicadas como impedimento de ordem técnica para fins de cumprimento dos prazos do cronograma disposto no caput.

§ 4º O não atendimento de quaisquer dos requisitos de prazo dispostos neste artigo será consignado na Plataforma +Brasil, a fim de que o proponente seja informado para adotar os procedimentos necessários à regularização da situação.

§ 5º O descumprimento pelo proponente dos prazos estabelecidos no cronograma de que trata o caput, bem como a intempestividade no registro das informações no módulo Emendas Individuais do SIOP, de que trata o caput do art. 5º, implicarão impedimento de ordem técnica à execução da emenda individual objeto da proposta e plano de trabalho.

§ 6º Os registros de impedimento cadastrados na Plataforma +Brasil também deverão ser registrados no módulo Emendas Individuais do SIOP, na forma do art. 6º, § 1º, para fins de atendimento ao disposto no art. 166, § 14º, da Constituição, e no art. 74, III, da Lei nº 14.116, de 2020 - LDO-2021.

Art. 9º Os Órgãos Setoriais do SPOF contemplados com emendas que tenham sido objeto de alteração de valores, exclusão e adição de beneficiários, e que não utilizem a Plataforma +Brasil, definirão os prazos e etapas para recebimento ou complementação das propostas e análises técnicas, inclusive daquelas que sofreram alteração, para atendimento ao procedimento disposto no art. 6º.

#### Seção IV

Dos prazos e procedimentos para a superação de impedimentos de ordem técnica

Art. 10. O Órgão Central do SPOF promoverá a abertura do módulo Emendas Individuais do SIOP, no prazo estabelecido no art. 74, I, da Lei nº 14.116, de 2020 - LDO-2021, para que os autores indiquem os beneficiários das emendas e a ordem de prioridade na forma do art. 5º.

Art. 11. Os procedimentos de divulgação de programas e ações, cadastramento, envio e análise de propostas, bem como de registro e divulgação de impedimentos de ordem técnica, previstos no art. 74, III, da Lei nº 14.116, de 2020 - LDO-2021, obedecerão aos seguintes prazos:

I - os Órgãos Setoriais do SPOF analisarão as propostas dos beneficiários indicados, na forma do art. 6º, e cadastrará os impedimentos de ordem técnica no módulo Emendas Individuais do SIOP até 24 de agosto de 2021; e

II - a Secretaria de Orçamento Federal da Secretaria Especial da Fazenda do Ministério da Economia consolidará e divulgará no sítio eletrônico do Ministério da Economia as justificativas de impedimento de ordem técnica cadastradas no módulo Emendas Individuais do SIOP até 31 de agosto de 2021.

§ 1º Os beneficiários que incidirem em impedimento de ordem técnica serão bloqueados para ajustes até o fim dos procedimentos dispostos nesta Seção.

§ 2º No prazo de que trata o inciso I do caput, serão reservados, no mínimo, dez dias para que os beneficiários indicados possam enviar as propostas, em atendimento ao art. 74, § 1º, da Lei nº 14.116, de 2020 - LDO-2021.

Art. 12. Os autores de emendas procederão ao saneamento de impedimentos de ordem técnica na tela Saneamento de Impedimentos do módulo Emendas Individuais do SIOP, no período de 1º de

setembro a 10 de setembro de 2021, em atendimento ao art. 74, IV, da Lei nº 14.116, de 2020 - LDO-2021.

Art. 13. O Poder Executivo promoverá as alterações orçamentárias propostas na forma do caput do art. 12, mediante ato próprio, a ser publicado até 13 de outubro de 2021, em atendimento ao art. 74, V, da Lei nº 14.116, de 2020 - LDO-2021.

Parágrafo único. A Secretaria de Orçamento Federal da Secretaria Especial da Fazenda do Ministério da Economia viabilizará as alterações orçamentárias no SIOP até 25 de outubro de 2021, em atendimento ao art. 74, VI, da Lei nº 14.116, de 2020 - LDO-2021.

79. Acresça-se ao quanto exposto, que a não indicação de beneficiário configura impedimento de ordem técnica, desobrigando, por via de consequência, a respectiva execução orçamentária, *ex vi* do art. 6º, § 1º, da Portaria Interministerial ME/SEGOV-PR Nº 6.145, de 24 de maio de 2021.

Art. 6º *omissis*

§ 1º As ocorrências de impedimento de ordem técnica à execução da despesa e seus respectivos valores deverão ser cadastradas no módulo Emendas Individuais do SIOP, independentemente da modalidade de aplicação utilizada, como:

(...)

V - omissão ou erro na indicação de beneficiário pelo autor da emenda;

80. Por fim, reputa-se pertinente registrar que o enquadramento de cada proposta, o discernimento do grau de detalhamento suficiente a sua tramitação, a compatibilidade da especificação da destinação dos recursos com o projeto apresentado e a eventual existência de impedimentos técnicos a sua execução são questões a serem enfrentadas caso a caso pelo gestor, que deve pautar suas ações pelo princípio da motivação dos atos administrativos. Nesse sentido, vale destacar excertos de julgados do egrégio TCU, que reforçam a necessidade de análise técnica criteriosa da proposta, a despeito da origem do recurso:

"[...]

3.35. Tampouco pode ser acatado o argumento transscrito em 3.27.c (acima), vez que a legislação de convênios não prevê tratamento diferenciado ao pleito quando o recurso orçamentário provém de emenda parlamentar. Vale dizer, os rigores exigidos pela lei para avaliação técnica, financeira e operacional dos proponentes são idênticos, devendo o órgão concedente aplicá-los integralmente em qualquer caso".

(AC-0073-01/14-P, Plenário, Relator: AUGUSTO SHERMAN, Processo: 029.211/2010-7)

"[...]

21.2 As emendas parlamentares se situam no campo da discricionariedade do parlamentar quanto à opção política na definição do gasto ou investimento, mas, em se tratando do agente executor favorecido, há de se observar as normas materiais e de procedimento quanto aos requisitos de credenciamento. O fato de a emenda parlamentar encontrar abrigo na lei orçamentária não impõe ao agente público encarregado da sua operacionalização ignorar as normas aplicáveis aos entes beneficiados."

(AC-2651-39/12-P, Plenário, Relator: AUGUSTO NARDES, Processo: 005.361/2011-7)

81. Concluindo este tópico, merece registro o fato de que as disposições constitucionais e infraconstitucionais suso transcritas, embora voltadas especificamente para a celebração de convênios mediante recursos oriundos de emendas parlamentares, devem ser observadas também nas hipóteses de não utilização desses recursos nas situações comprovadamente comuns às ambas modelagens de fluxo processual.

### m) Das pesquisas de preços

82. De início, deve-se frisar que as **pesquisas de preços** referentes aos bens e serviços a serem adquiridos e aplicados no convênio visam a comprovar a compatibilidade dos preços adotados com os preços dispostos no mercado, ressaltando-se que a pesquisa de mercado deverá observar os ditames da PI nº 424, de 2016, especialmente o

inciso XXXIV do § 1º do art. 1º, determinando que os custos para a execução do objeto conveniado devem ser estimados a partir dos **preços praticados no mercado da região onde será executado o objeto**:

Art. 1º *Omissis*

§ 1º Para os efeitos desta Portaria, considera-se:

XXXIV - termo de referência: documento apresentado quando o objeto do instrumento envolver aquisição de bens ou prestação de serviços, incluídos os serviços comuns de engenharia, que deverá conter elementos capazes de propiciar a avaliação do custo pela Administração Pública, 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; (Alterado pela Portaria Interministerial nº 558, de 10 de outubro de 2019)

83. Ratificando a indispensável pesquisa de preços destinada a comprovar sua compatibilidade com os praticados no mercado, o Eg. Tribunal de Contas da União assim se pronunciou:

**"Pesquisa de Preços – ausência**

Nota: o TCU considerou descumprido o art. 43, inc. IV, da Lei nº 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".

(Acórdão nº 307/2002, 1ª Câmara. Processo nº 008.066/2001-7, *in* Vade-Mecum de Licitações e Contratos, de autoria de Jorge Ulisses Jacoby Fernandes, 2ª edição. 1ª tiragem., Editora Fórum. Belo Horizonte, 2005, p. 691).

-----

"[...]

9.2.5. observe a exigência de apresentação de três propostas de preços, ou em caso de impossibilidade de sua obtenção, faça constar dos processos as justificativas pertinentes, por escrito, consoante disposto na Súmula/TCU nº 248;

9.2.6. adote providências no sentido de verificar a compatibilidade dos preços ofertados pelas empresas subcontratadas, de modo a certificar-se de que está obtendo a melhor proposta para a administração, e registre, nos processos de pagamentos referentes aos contratos de publicidade, a avaliação dos preços dos serviços subcontratados".

(Acórdão 1499/2006, Plenário. Processo nº 013.140/2005-0. Relator: Ministro Guilherme Palmeira).

84. Desse modo, compete exclusivamente às áreas técnicas exigir a realização de pesquisas de mercado e avaliar se os preços do objeto do convênio estão efetivamente compatíveis com àqueles efetivamente praticados no mercado, como prévia condição à celebração da parceria.

**n) Das vedações**

85. Incumbe ao órgão assessorado verificar previamente à celebração do convênio se para sua execução estão inseridas cláusulas ou condições vedados pelo art. 38 da PI nº 424, de 2016, a seguir enumeradas:

Art. 38. O instrumento deverá ser executado em estrita observância às cláusulas avençadas e às normas pertinentes, inclusive esta Portaria, sendo vedado:

- I - realizar despesas a título de taxa de administração, de gerência ou similar;
- II - pagar, a qualquer título, servidor ou empregado público, integrante de quadro de pessoal do órgão ou entidade pública da Administração direta ou indireta, salvo nas hipóteses previstas em leis federais específicas e na Lei de Diretrizes Orçamentárias;
- III - utilizar, ainda que em caráter emergencial, os recursos para finalidade diversa da estabelecida no instrumento;
- IV - realizar despesa em data anterior à vigência do instrumento;

V - efetuar pagamento em data posterior à vigência do instrumento, salvo se o fato gerador da despesa tenha ocorrido durante a vigência do instrumento pactuado;

VI - realizar despesas com taxas bancárias, multas, juros ou correção monetária, inclusive referentes a pagamentos ou recolhimentos fora dos prazos, exceto, no que se refere às multas e aos juros, se decorrentes de atraso na transferência de recursos pelo concedente ou mandatária, e desde que os prazos para pagamento e os percentuais sejam os mesmos aplicados no mercado;

VII - transferir recursos para clubes, associações de servidores ou quaisquer entidades congêneres, exceto para creches e escolas para o atendimento pré-escolar;

VIII - realizar despesas com publicidade, salvo a de caráter educativo, informativo ou de orientação social, da qual não constem nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal e desde que previstas no plano de trabalho; (Alterado pela Portaria Interministerial nº 558, de 10 de outubro de 2019)

IX - pagamento, a qualquer título, a empresas privadas que tenham em seu quadro societário servidor público da ativa, ou empregado de empresa pública, ou de sociedade de economia mista, do órgão celebrante, por serviços prestados, inclusive consultoria, assistência técnica ou assemelhados; e (Alterado pela Portaria Interministerial nº 558, de 10 de outubro de 2019)

X - utilização, por entidade privada ou pública, dos recursos do instrumento para aquisição ou construção de bem que desobedeça a Lei nº 6.454, de 1977. (Incluído pela Portaria Interministerial nº 558, de 10 de outubro de 2019)

§ 1º No âmbito de instrumentos firmados com entidades privadas sem fins lucrativos poderão ser realizadas despesas administrativas, com recursos transferidos pela União, até o limite fixado pelo órgão público, desde que:

I - estejam previstas no plano de trabalho;

II - não ultrapassem 15% (quinze) por cento do valor do objeto; e

III - sejam necessárias e proporcionais ao cumprimento do objeto do instrumento.

§ 2º Consideram-se despesas administrativas as despesas com internet, transporte, aluguel, telefone, luz, água e outras similares.

§ 3º Nas despesas administrativas relacionadas a transporte, não poderá haver previsão de pagamento de diárias e passagens a agente público da ativa por intermédio de convênios ou instrumentos congêneres firmados com entidades de direito privado ou com órgãos ou entidades de direito público.

§ 4º Quando a despesa for paga com recursos do instrumento e de outras fontes, o conveniente deverá inserir no Siconv a memória de cálculo do rateio da despesa, sendo vedada a duplicidade ou a sobreposição de fontes de recursos no custeio de uma mesma parcela da despesa.

86. Além das vedações supra, deve-se também atentar para as restrições estampadas no art. 19 da Lei nº 14.116, de 2020, as quais vinculam os entes envolvidos nos convênios celebrados no exercício 2021, *in verbis*:

Art. 19. Não poderão ser destinados recursos para atender a despesas com:

I - início de construção, ampliação, reforma voluptuária, aquisição, novas locações ou arrendamentos de imóveis residenciais funcionais;

II - locação ou arrendamento de mobiliário e equipamento para unidades residenciais funcionais;

III - aquisição de automóveis de representação;

IV - ações de caráter sigiloso;

V - ações que não sejam de competência da União, nos termos do disposto na Constituição;

VI - clubes e associações de agentes públicos ou quaisquer outras entidades congêneres;

VII - pagamento, a qualquer título, a agente público da ativa por serviços prestados, inclusive consultoria, assistência técnica ou assemelhados, à conta de quaisquer fontes de recursos;

VIII - compra de títulos públicos por parte de entidades da administração pública federal indireta;

IX - pagamento de diárias e passagens a agente público da ativa por intermédio de convênios ou instrumentos congêneres firmados com entidades de direito privado, ou órgãos ou entidades de direito público;

X - concessão, ainda que indireta, de qualquer benefício, vantagem ou parcela de natureza indenizatória a agentes públicos com a finalidade de atender despesas relacionadas à moradia,

hospedagem, ao transporte ou similar, seja sob a forma de auxílio, ajuda de custo ou qualquer outra denominação;

XI - pagamento, a qualquer título, a empresas privadas que tenham em seu quadro societário servidor público da ativa, empregado de empresa pública ou de sociedade de economia mista, do órgão celebrante, por serviços prestados, inclusive consultoria, assistência técnica ou assemelhados;

XII - pagamento de diária, para deslocamento no território nacional, em valor superior a R\$ 700,00 (setecentos reais), incluído nesse valor o montante pago a título de despesa de deslocamento ao local de trabalho ou de hospedagem e vice-versa;

XIII - concessão de ajuda de custo para moradia ou de auxílio-moradia e auxílio- alimentação, ou qualquer outra espécie de benefício ou auxílio, sem previsão em lei específica e com efeitos financeiros retroativos ao mês anterior ao da protocolização do pedido;

XIV - aquisição de passagens aéreas em desacordo com o disposto no § 6º;

XV - pavimentação de vias urbanas sem a prévia ou concomitante implantação de sistemas ou soluções tecnicamente aceitas de abastecimento de água, esgotamento sanitário, drenagem urbana ou manejo de águas pluviais, quando necessária; e

XVI - pagamento a agente público de qualquer espécie remuneratória ou indenizatória com efeitos financeiros anteriores à entrada em vigor da respectiva lei que estabeleça a remuneração ou a indenização, ou o reajuste, ou que altere ou aumente seus valores.

§ 1º Desde que o gasto seja discriminado em categoria de programação específica ou comprovada a necessidade de execução da despesa, excluem-se das vedações previstas:

I - nos incisos I e II do caput, à exceção da reforma voluptuária, as destinações para:

a) unidades equipadas, essenciais à ação das organizações militares;

b) representações diplomáticas no exterior;

c) residências funcionais, em faixa de fronteira, no exercício de atividades diretamente relacionadas com o combate a delitos fronteiriços, para:

1. magistrados da Justiça Federal;

2. membros do Ministério Público da União;

3. policiais federais;

4. auditores-fiscais e analistas-tributários da Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil do Ministério da Economia; e

5. policiais rodoviários federais;

d) residências funcionais, em Brasília:

1. dos Ministros de Estado;

2. dos Ministros do Supremo Tribunal Federal e dos Tribunais Superiores;

3. do Procurador-Geral da República;

4. do Defensor Público-Geral Federal; e

5. dos membros do Poder Legislativo; e

e) locação de equipamentos exclusivamente para uso em manutenção predial;

II - no inciso III do caput, as aquisições de automóveis de representação para uso:

a) do Presidente, do Vice-Presidente e dos ex-Presidentes da República;

b) dos Presidentes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal;

c) dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, dos Tribunais Superiores e dos Presidentes dos Tribunais Regionais e do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios;

d) dos Ministros de Estado;

e) do Procurador-Geral da República; e

f) do Defensor Público-Geral Federal;

III - no inciso IV do caput, quando as ações forem realizadas por órgãos ou entidades cuja legislação que as criou estabeleça, entre suas competências, o desenvolvimento de atividades relativas à segurança da sociedade e do Estado, e que tenham como precondição o sigilo;

IV - no inciso V do caput, as despesas que não sejam de competência da União, relativas:

a) ao processo de descentralização dos sistemas de transporte ferroviário de passageiros, urbanos e suburbanos, até o limite dos recursos aprovados pelo Conselho Diretor do Processo de Transferência dos respectivos sistemas;

- b) ao transporte metroviário de passageiros;
- c) à construção de vias e obras rodoviárias estaduais destinadas à integração de modais de transporte;
- d) à malha rodoviária federal, cujo domínio seja descentralizado aos Estados e ao Distrito Federal;
- e) às ações de segurança pública; e
- f) à aplicação de recursos decorrentes de transferências especiais, nos termos do disposto no art. 166-A da Constituição;

V - no inciso VI do caput:

- a) às creches; e
- b) às escolas para o atendimento pré-escolar;

VI - no inciso VII do caput, o pagamento pela prestação de serviços técnicos profissionais especializados por tempo determinado, quando os contratados estiverem submetidos a regime de trabalho que comporte o exercício de outra atividade e haja declaração do chefe imediato e do dirigente máximo do órgão de origem da inexistência de incompatibilidade de horários e de comprometimento das atividades atribuídas, desde que:

- a) esteja previsto em legislação específica; ou
- b) refira-se à realização de pesquisas e estudos de excelência:
  - 1. com recursos repassados às organizações sociais, nos termos do disposto nos contratos de gestão; ou
  - 2. realizados por professores universitários na situação prevista na [alínea “b” do inciso XVI do caput do art. 37 da Constituição](#), desde que os projetos de pesquisas e os estudos tenham sido devidamente aprovados pelo dirigente máximo do órgão ou da entidade ao qual esteja vinculado o professor;

VII - no inciso VIII do caput, a compra de títulos públicos para atividades que foram legalmente atribuídas às entidades da administração pública federal indireta;

VIII - no inciso IX do caput, o pagamento a militares, servidores e empregados:

- a) pertencentes ao quadro de pessoal do conveniente;
  - b) pertencentes ao quadro de pessoal da administração pública federal, vinculado ao objeto de convênio, quando o órgão for destinatário de repasse financeiro oriundo de outros entes federativos; ou
  - c) em atividades de pesquisa científica e tecnológica; e
- IX - no inciso X do caput, quando:
- a) houver lei que discrimine o valor ou o critério para sua apuração;
  - b) em estrita necessidade de serviço, devidamente justificada; e
  - c) de natureza temporária, caracterizada pelo exercício de mandato ou pelo desempenho de ação específica.

§ 2º A contratação de serviços de consultoria, inclusive aquela realizada no âmbito de acordos de cooperação técnica com organismos e entidades internacionais, somente será autorizada para execução de atividades que, comprovadamente, não possam ser desempenhadas por servidores ou empregados da administração pública federal, no âmbito do órgão ou da entidade, publicando-se, no Diário Oficial da União, além do extrato do contrato, a justificativa e a autorização da contratação, da qual constarão, necessariamente, a identificação do responsável pela execução do contrato, descrição completa do objeto do contrato, o quantitativo médio de consultores, custo total e a especificação dos serviços e o prazo de conclusão.

§ 3º A restrição prevista no inciso VII do caput não se aplica ao servidor que se encontre em licença sem remuneração para tratar de interesse particular.

§ 4º O disposto nos incisos VII e XI do caput aplica-se também aos pagamentos à conta de recursos provenientes de convênios, acordos, ajustes ou instrumentos congêneres, firmados com órgãos ou entidades de direito público.

§ 5º O valor de que trata o inciso XII do caput aplica-se a qualquer agente público, servidor ou membro dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, do Ministério Público da União e da Defensoria Pública da União, até que lei disponha sobre valores e critérios de concessão de diárias e auxílio-deslocamento.

§ 6º Somente serão concedidas diárias e adquiridas passagens para servidores e membros dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, do Ministério Público da União e da Defensoria

Pública da União no estrito interesse do serviço público, inclusive no caso de colaborador eventual.

§ 7º Até que lei específica disponha sobre valores e critérios de concessão, o pagamento de ajuda de custo para moradia ou auxílio-moradia, a qualquer agente público, servidor ou membro dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, do Ministério Público da União e da Defensoria Pública da União fica condicionado ao atendimento cumulativo das seguintes condições, além de outras estabelecidas em lei:

- I - não exista imóvel funcional disponível para uso pelo agente público;
- II - o cônjuge ou companheiro, ou qualquer outra pessoa que resida com o agente público, não ocupe imóvel funcional nem receba ajuda de custo para moradia ou auxílio-moradia;
- III - o agente público ou seu cônjuge ou companheiro não seja ou tenha sido proprietário, promitente comprador, cessionário ou promitente cessionário de imóvel no Município onde for exercer o cargo, incluída a hipótese de lote edificado sem averbação de construção, nos doze meses que antecederem a sua mudança de lotação;
- IV - o agente público deve encontrar-se no exercício de suas atribuições em localidade diversa de sua lotação original; e
- V - natureza temporária, caracterizada pelo exercício de mandato ou pelo desempenho de ação específica.

87. Por fim, o órgão assessorado também deverá avaliar se os insumos agropecuários a serem adquiridos no âmbito do convênio se inserem no rol de bens e objetos homologados pela Portaria GM/MAPA nº 277, de 2019, estando, portanto, compatíveis com os projetos de infraestrutura pública para o setor agropecuário sob a responsabilidade do MAPA:

#### **PORTRARIA Nº 277, DE 3 DE DEZEMBRO DE 2019**

Art. 1º Ficam homologados os bens e objetos passíveis de apoio por meio das transferências de recursos da União, para atendimento a projetos governamentais sob a responsabilidade do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento - MAPA, nos termos do Anexo desta Portaria.  
[...]

**ANEXO II. BENS, MATERIAIS, SERVIÇOS E OBJETOS COMPATÍVEIS COM PROJETOS E ATIVIDADES PARA AGRICULTURA FAMILIAR E COOPERATIVISMO. AÇÕES ORÇAMENTÁRIAS : 210V; 21B6; 21B7; 21B8; 21B9; 8622, do Programa 1031 (Agropecuária Sustentável)**

1.Apoiar nas atividades de custeio e na aquisição de equipamentos e melhoria de infraestrutura para prestação de serviços de ATER.

1.1.1.Construção de escritórios e/ou estruturas de apoio às ações de assistência técnica e extensão rural; (GND 4)

1.1.2.Aquisição de bens e equipamentos para apoio às ações de assistência técnica e extensão rural: veículo, GPS, teodolito, nível, computador, tablete, impressora; (GND 4)

1.1.3.Atividades de formação, de eventos, de estudos, de pesquisa, de avaliação e monitoramento: diárias, passagens, bolsas, combustível, cartucho de tinta, elaboração e material impresso, divulgação, informativos, horas técnicas, estudos técnicos especializados, aluguel de espaço, seguro, alimentação, hospedagem, transporte, materiais de georreferenciamento, material didático e de demonstração, locação de equipamentos, locação de veículos, Anotação de Responsabilidade Técnica - ART; (GND 3)

1.2.Formação de Pomares, Hortas, Viveiros, Lavouras Comunitárias e Aquisição de Máquinas e Equipamentos para o Desenvolvimento da Produção Orgânica.

1.2.1.Insumos para implantação e manutenção de Sistemas de Policultivos (hortas, quintais produtivos, sistemas agroflorestais etc.): sementes (variedades diversas); mudas (variedades diversas); inseticidas naturais; insumos/adubos solúveis (ureia, cloreto de potássio, calcário, gesso, filer, super triplo, borax, nitrato de cálcio, sulfato de potássio etc.); e adubos organominerais (remineralizadores, biofertilizantes, substratos e compostos orgânicos). (GND 3)

[...]

3.1.2.Insumos agrícolas e pecuários: insumos biológicos de origem animal ou vegetal como, por exemplo: material genético de animais (sêmen e embriões), material genético de plantas (sementes

e mudas), composto orgânico; e insumos químicos ou minerais como, por exemplo: calcário, pó de rocha, fertilizantes minerais. (GND 3)

[...]

88. Diante do exposto neste tópico, recomenda-se que as áreas técnicas verifiquem e atestem expressamente nos autos se as despesas previstas no plano de trabalho não se incluem dentre aquelas vedadas pela legislação supraindicada, bem como se os bens e objetos adquiridos estão em conformidade com Portaria GM/MAPA nº 277, de 2019.

89. Em que pese o pleito eleitoral de 2022 estar programado somente para outubro de 2022, afigura-se prudente desde logo consignar que, nos termos da alínea "a" do inciso VI do art. 73 da Lei nº 9.504, de 1997, é vedado **realizar transferências voluntárias de recursos da União aos Estados e Municípios, sob pena de nulidade de pleno direito, ressalvados os recursos destinados a cumprir obrigação formal preexistente para execução de obra ou serviço em andamento e com cronograma prefixado, bem assim os destinados a atender situações de emergência e de calamidade pública nos três meses que antecedem as eleições, isto é, a partir de 3 de julho de 2022.**

## **o) Da vigência**

90. O art. 27, inciso V, da PI nº 424, de 2016, exige que a vigência do instrumento seja fixada de acordo com o prazo previsto para a consecução do objeto e em função das metas estabelecidas, **respeitando-se os prazos máximos estabelecidos nas suas alíneas "a", "b" e "c", in verbis:**

Art. 27. São cláusulas necessárias nos instrumentos regulados por esta Portaria as que estabeleçam:

[...]

V - a vigência, fixada de acordo com o prazo previsto para a consecução do objeto e em função das metas estabelecidas, limitada a:

- a) trinta e seis meses para os instrumentos dos Níveis I, I-A, IV e V;
- b) quarenta e oito meses para os instrumentos do Nível II; e
- c) sessenta meses para os instrumentos do Nível III;

91. Nesse sentido, chama-se à atenção quanto ao teor da Orientação Normativa AGU nº 44, de 2014, que, além de orientar quanto ao adequado dimensionamento da vigência do convênio em função das metas estabelecidas no plano de trabalho, veda alterações do convênio que contemplem metas estranhas ao objeto inicialmente pactuado.

### **ORIENTAÇÃO NORMATIVA Nº 44, DE 26 DE FEVEREIRO DE 2014.**

I - A VIGÊNCIA DO CONVÊNIO DEVERÁ SER DIMENSIONADA SEGUNDO O PRAZO PREVISTO PARA O ALCANCE DAS METAS TRAÇADAS NO PLANO DE TRABALHO, NÃO SE APLICANDO O INCISO II DO ART. 57 DA LEI Nº 8.666, DE 1993.

II - RESSALVADAS AS HIPÓTESES PREVISTAS EM LEI, NÃO É ADMITIDA A VIGÊNCIA POR PRAZO INDETERMINADO, DEVENDO CONSTAR NO PLANO DE TRABALHO O RESPECTIVO CRONOGRAMA DE EXECUÇÃO.

III - É VEDADA A INCLUSÃO POSTERIOR DE METAS QUE NÃO TENHAM RELAÇÃO COM O OBJETO INICIALMENTE PACTUADO.

92. Nessa mesma linha, o TCU adverte quanto à necessidade de que sua análise técnica avalie a adequação das etapas, metas e prazos de execução, levando-se em consideração todos os fatores envolvidos na consecução da avença, entre os quais se incluem os procedimentos licitatórios ou quaisquer atos previstos para a realização do objeto:

"[...]

#### **5.3 Achados da fase de prestação de contas**

Constatou-se que os pareceres técnicos não avaliam se os objetos foram cumpridos. As informações expedidas pelas entidades convenientes são, em geral, transcritas para as peças técnicas sem qualquer avaliação de mérito que consigne a suficiência dos dados e a efetiva

comprovação da realização das obras ou serviços previstos no plano de trabalho. As deficiências são em parte associadas àquelas verificadas ainda durante a etapa de celebração dos ajustes, uma vez que as metas insuficientemente descritas não permitem uma avaliação precisa dos resultados alcançados.

(...)

6.1.2 faça incluir, nos pareceres técnicos e (ou) financeiros, elaborados na fase de celebração de convênios, justificativas e avaliações expressas, acompanhadas de documentos que as sustentem, que considerem os seguintes aspectos:

(...)

d) adequação das etapas, metas e prazos de execução, levando-se em consideração todos os fatores envolvidos na consecução da avença, entre os quais se incluem os procedimentos licitatórios e (ou) quaisquer atos previstos para a realização do objeto (subitem 2.4);

(Acórdão nº 1.562/2009 - Plenário. Relator: Ministro Augusto Sherman. Processo nº 026.668/2007-1).

93. Denota-se, por evidente, a importância de se verificar se o tempo inicialmente mensurado para conclusão do convênio é suficiente para a realização de seu objeto, cabendo enfatizar a impossibilidade de prorrogação de instrumentos com extração do prazo legal, consoante preconiza a Orientação Normativa da AGU nº 3, de 2009:

### **ORIENTAÇÃO NORMATIVA AGU Nº 3, DE 2009**

NA ANÁLISE DOS PROCESSOS RELATIVOS À PRORROGAÇÃO DE PRAZO, CUMPRE AOS ÓRGÃOS JURÍDICOS VERIFICAR SE NÃO HÁ EXTRAPOLAÇÃO DO ATUAL PRAZO DE VIGÊNCIA, BEM COMO EVENTUAL OCORRÊNCIA DE SOLUÇÃO DE CONTINUIDADE NOS ADITIVOS PRECEDENTES, HIPÓTESES QUE CONFIGURAM A EXTINÇÃO DO AJUSTE, IMPEDINDO A SUA PRORROGAÇÃO.

94. Colhe-se, no mesmo sentido, recomendação estampada em aresto do Eg. TCU do seguinte teor:

"[...]

9.2. Determinação ao Ministério do Turismo para que se abstenha de celebrar convênio ou outro instrumento congênero com prazo de execução muito exíguo e bem próximo da formalização do ajuste, prejudicando com isso a efetiva e oportuna fiscalização do órgão repassador sobre a aplicação dos valores federais transferidos.

(Acórdão nº 2.813/2013, 2ª Câmara - Processo TC-011.682/2012-4).

95. Convém mencionar, por fim, que na forma dos incisos IV e V do art. 38 da PI nº 424/2016, é vedado:

IV - realizar despesa em data anterior à vigência do instrumento;

V - efetuar pagamento em data posterior à vigência do instrumento, salvo se o fato gerador da despesa tenha ocorrido durante a vigência do instrumento pactuado.

### **p) Da condição suspensiva**

96. Excetuadas as hipóteses de que trata o art. 22, o art. 24 da PI nº 424/2016 possibilita a realização de instrumentos com condição suspensiva.

Art. 24. Poderá ser realizada a celebração de instrumentos com previsão de condição a ser cumprida pelo conveniente, exceto aquelas dispostas no art. 22 desta Portaria, e enquanto a condição não se verificar não terá efeito a celebração pactuada.

97. Nesses casos, a cláusula terceira da minuta-modelo da AGU deve ser ajustada de forma a assegurar que as condições pactuadas somente surtam seus jurídicos efeitos após o integral cumprimento pelo conveniente, circunstância que veda a liberação de recursos pela concedente.

98. Deverão ser justificadas as razões de inserção de condição suspensiva e o prazo para seu cumprimento, ressaltando-se que na forma do § 1º do mesmo art. 24 **o prazo final para o cumprimento das condições suspensivas, inclusive aquelas de que trata o art. 21, deverá ser fixado no instrumento e não poderá exceder ao dia 30 de novembro do exercício seguinte ao da assinatura do instrumento.**

99. Assim, embora a condição suspensiva somente excepcione sua aplicação nas condições expostas no art. 22, o inciso II do art. 23 impõe, como condição de celebração do instrumento, o plano de trabalho aprovado, cuja análise se submete à verificação de compatibilidade de custos com o objeto a ser executado (art. 19, inciso V), além da verificação de compatibilidade dos objetos indicados pelos proponentes com a relação de bens e objetos homologados na forma da Portaria GM/MAPA nº 277/2019, conforme explanado nos itens 83 e 84, supra.

100. Ressalte-se, por fim, que o § 1º do art. 116 da Lei 8.666, de 1993, também impõe que a celebração de convênio se submeta à prévia aprovação do Plano de Trabalho, o qual deverá conter, no mínimo:

- I - identificação do objeto a ser executado;
- II - metas a serem atingidas;
- III - etapas ou fases de execução;
- IV - plano de aplicação dos recursos financeiros;
- V - cronograma de desembolso;
- VI - previsão de início e fim da execução do objeto, bem assim da conclusão das etapas ou fases programadas;
- VII - se o ajuste compreender obra ou serviço de engenharia, comprovação de que os recursos próprios para complementar a execução do objeto estão devidamente assegurados, salvo se o custo total do empreendimento recair sobre a entidade ou órgão descentralizador.

#### q) Do regime simplificado

101. A PI nº 424/2016 instituiu em seu art. 65 a possibilidade de adoção de regime simplificado, que poderá ser utilizado para os níveis I e IV, conforme arts. 3º e 66 da citada Portaria.

102. Abstraindo os níveis I, I-A, II e III, que não se aplicam ao objeto tratado neste parecer referencial, o nível IV visa à execução de custeio ou aquisição de equipamentos com valores de repasses situados entre R\$ 100.000,00 (cem mil reais) e R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais), enquanto o nível V contempla repasse de valores acima desse patamar.

103. Dessa forma, a aplicação do regime simplificado para o nível IV, na forma do inciso II do art. 66 implica na adoção das seguintes medidas:

- a) o plano de trabalho aprovado deverá conter parâmetros objetivos para caracterizar a entrega do objeto;
  - b) o prazo de vigência deverá observar as disposições do art. 27;
  - c) a minuta dos instrumentos poderá ser simplificada;
  - d) o termo de referência deverá ser aprovado previamente à celebração dos instrumentos;
  - e) a liberação dos recursos deverá ser preferencialmente em parcela única;
  - f) a apresentação do processo licitatório pelo conveniente e aprovação pelo concedente é condição para a liberação dos recursos;
  - g) o acompanhamento pelo concedente ou mandatária será realizado observado o disposto no art. 54; e
  - h) a análise da prestação de contas final deverá priorizar a verificação dos resultados atingidos, considerando os parâmetros especificados no momento da celebração. (Alterado pela Portaria Interministerial nº 558, de 10 de outubro de 2019)
  - (...)
- § 2º A verificação dos valores, para o aceite do processo licitatório para execução de custeio ou aquisição de equipamentos do Nível IV, poderá ser realizada de forma automatizada, quando o

valor do resultado final do processo licitatório for igual ou inferior ao valor aprovado no plano de trabalho ou termo de referência. (Incluído pela Portaria Interministerial nº 558, de 10 de outubro de 2019)

104. Observa-se que a despeito de a alínea 'c' do dispositivo acima transcrita facultar a adoção de minuta simplificada, que também deverá atender os requisitos exigidos pelo art. 27, até o presente momento inexiste, dentre os modelos padronizados pela AGU, **minuta simplificada de instrumento de convênio**, circunstância que obstaculiza a utilização deste parecer referencial caso se entenda pela elaboração de minuta simplificada específica para eventual celebração de convênio.

#### **r) Da minuta de termo de convênio**

105. Para o tema em análise neste parecer referencial cabe ressaltar ser indispensável a adoção de modelos de minutas padrão elaboradas pela Advocacia-Geral da União (disponibilizadas no sítio eletrônico <https://www.gov.br/agu/pt-br>, nos banners <MODELOS DE CONVÊNIOS, LICITAÇÕES E CONTRATOS>, <Modelos de Convênios>, <Modelos de Convênios e Listas de Verificação - Convênios>, <termo de convênio sem execução de obras ou serviços de engenharia>, podendo ser acessada diretamente no endereço <https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/consultoria-geral-da-uniao-1/modelos-de-convenios-licitacoes-e-contratos/modelos-de-convenios/modelos-de-convenios-e-listas-de-verificacao-convenios>).

106. Todavia, considerando as possíveis peculiaridades de cada objeto, recomenda-se ao órgão responsável que certifique, expressamente, por ocasião da adoção da respectiva minuta padrão <termo de convênio sem execução de obras ou serviços de engenharia>, estar utilizando a última versão disponível, devendo, ainda, tomar as medidas necessárias quanto às eventuais adaptações ou acréscimos que se fizerem necessários para adequação ao caso concreto, **justificando nos autos as alterações eventualmente implementadas**.

#### **s) Das recomendações complementares**

107. Com o intuito de melhor instruir os autos, recomenda-se aos órgãos assessorados o preenchimento da <Lista de Verificação Convênios com Entes Públicos> constante do sítio eletrônico da AGU (<https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/consultoria-geral-da-uniao-1/modelos-de-convenios-licitacoes-e-contratos/modelos-de-convenios/modelos-de-convenios-e-listas-de-verificacao-convenios>), assinalando "sim" ou "não" e indicando no campo "FLS/OBS" os documentos que comprovam sua afirmação (nome do documento no SEI, número do documento no SEI, indicação das folhas do processo eletrônico, observações relativas a eventual inaplicabilidade ao caso concreto etc.).

108. A experiência tem mostrado que a adoção de listas de verificação tem possibilitado a detecção de falhas de instrução processual em tempo hábil de ser sanada, otimizando o tempo dos setores responsáveis pela análise posterior, a higidez e regularidade do procedimento, além de contribuir com a padronização na atuação de todas as áreas envolvidas com a demanda.

109. Ademais, a adoção de listas de verificação pela AGU, como forma de assessoramento prévio aos consultentes, consiste em recomendação do Tribunal de Contas da União (cf. Acórdão n. 2328, de 2015-Plenário), em face do grande potencial de auxílio para sanar deficiências na gestão das contratações e de transferências de recursos.

110. Por fim, vale lembrar que a Lei nº 12.188, de 11 de janeiro de 2010, regulamentada pelo Decreto nº 7.215, de 15 de junho de 2010, estabelece que a prestação de serviços de Assistência Técnica e Extensão Rural - ATER, no âmbito do Pronater, somente pode ser disponibilizada por meio de contratação regida pela Lei nº 8.666, de 1993, razão pela qual referida prestação de serviços não pode mais ser viabilizada com recursos federais transferidos por via de instrumento de convênio.

111. Nessa esteira, recomenda-se às áreas técnicas melhor reflexão quanto à presença de ATER no objeto da proposta de convênio, reputando-se oportun a expressa manifestação nos autos atestando que os eventos conveniados não correspondem à qualquer prestação de serviços de Assistência Técnica e Extensão Rural.

112. Impõe-se também pontuar que, caso o termo de convênio estabeleça que os bens remanescentes adquiridos ou produzidos serão de propriedade do convenente, o que encontra amparo no art. 25 da Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 424/2016, esta medida não poderá se operacionalizar, **ainda que a transferência de bens se dê em razão de contrato**, nos três meses que antecedem o pleito eleitoral diante da vedação contida no art. 73, inciso VI, alínea "a", da Lei nº 9.504/97, consoante estabelece a Orientação Normativa CNU/CGU/AGU nº 002/2016:

"[...]

A vedação prevista no art. 73, §10, da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, dirige-se à distribuição gratuita e discricionária diretamente a particulares, incluídas as doações com encargo e cessões, não alcançando os atos vinculados em razão de direito subjetivo do beneficiário e as transferências realizadas entre órgãos públicos do mesmo ente federativo ou as que envolvam entes federativos distintos, observando-se neste último caso o disposto no inciso VI, alínea "a", do mesmo artigo, que veda transferências nos três meses anteriores ao pleito eleitoral. Em qualquer caso, recomenda-se a não realização de solenidades, cerimônias, atos, eventos ou reuniões públicas de divulgação, ou qualquer outra forma de exaltação do ato administrativo de transferência capaz de afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais".

113. Por isso, recomenda-se a inclusão de subcláusula na cláusula pertinente aos bens remanescentes, no bojo do respectivo instrumento, com a seguinte redação:

"A transferência da propriedade dos bens remanescentes em favor do CONVENENTE não se efetivará nos três meses que antecedem o pleito eleitoral, nos termos da alínea "a" do inciso VI do art. 73 da Lei nº 9.504, de 1997, ressalvadas as exceções previstas em lei."

114. Em cumprimento ao comando inserto no art. 34 da PI nº 424, de 2016, após a celebração do convênio o órgão competente do concedente notificará, facultada a comunicação por meio eletrônico, no prazo de até 10 (dez) dias, a celebração do instrumento à Assembleia Legislativa ou à Câmara Legislativa ou à Câmara Municipal do convenente, conforme o caso, bem como comunicará a liberação dos recursos, quando houver, no prazo de 2 (dois) dias úteis.

115. Derradeiramente, recomenda-se à área técnica orientar o convenente a cientificar da celebração do instrumento ao conselho local ou instância de controle social da área vinculada ao programa de governo que originou a transferência, quando houver, conforme determinação contida no art. 35 da multicitada Portaria Interministerial.

## **V - DA CONCLUSÃO**

Diante do todo o exposto, conclui-se que o presente parecer, expedido em substituição ao PARECER REFERENCIAL n. 0009/2019/CONJUR-MAPA/CGU/AGU, poderá ser adotado nas situações de celebração de convênios com entes públicos que tenham por escopo a aquisição de insumos agropecuários com vistas ao apoio ao desenvolvimento sustentável do agronegócio mediante recursos alocados no orçamento do Ministério, não provenientes de emendas parlamentares, desde que observados os apontamentos lavrados nesta manifestação, salvo se afastados mediante despacho fundamentado da autoridade competente, consoante impõe o art. 50, inciso VII, da Lei nº 9784, de 29 de janeiro de 1999.

116. Nesta hipótese, atendidas as recomendações lançadas ao longo desta manifestação jurídica, não haverá óbices jurídicos ao prosseguimento do feito mediante formalização do convênio sem necessidade de encaminhamento do processo a esta Consultoria Jurídica, consoante dimana da Orientação Normativa nº 55, da AGU.

117. Eis, para melhor compreensão, o resumo das recomendações consignadas neste parecer referencial que devem ser integralmente observadas como condição de sua utilização:

- comprovação da efetiva capacidade técnica, gerencial e operacional do convenente para executar o objeto da parceria;
- o plano de trabalho (i) não deve conter descrição genérica das metas, ações e despesas; (ii) deve observar os requisitos contidos nos arts. 19 e 20 da PI nº 424, de 2016, no § 1º do art. 116 da Lei

nº 8.666/1993, no art. 3º, caput, e no § 1º da Portaria GM/MAPA nº 277/2019; e (iii) deve ser submetido pelo proponente e expressamente aprovado pela autoridade competente;

- inserção de cláusula no convênio e explicitação no plano de trabalho dispondo sobre a realização de certame licitatório a cargo do convenente para a contratação de terceiros e de serviços (se for o caso) e para aquisição de bens;
- disponibilidade orçamentária para atendimento da contrapartida, por parte do convenente, e sua adequação ao disposto no art. 18, § 1º, da PI nº 424/2016, na LDO vigente à época da celebração do instrumento (art. 83 da Lei nº 14.116/2020 para os convênios celebrados em 2021);
  - o valor da contrapartida deve se situar nos limites estabelecidos no § 4º do art. 83 da Lei nº 14.116/2020 (LDO 2021);
  - eventual redução ou ampliação do valor da contrapartida, na forma do § 5 da LDO 2021, deve observar as exigências dos arts. 3º e 4º da Instrução Normativa MAPA nº 13/2021;
  - o valor do convênio deve se situar nos limites estabelecidos no inciso V do art. 9º da PI nº 424/2016;
- o prazo de vigência do convênio deve observar o inciso VI do art. 2º do Decreto nº 6.170/2007, atendendo-se para não se encerrar no último ou no primeiro trimestre de mandato dos chefes do Poder Executivo dos entes federativos;
- as autoridades competentes para celebrar o convênio devem ter sua qualificação especificada no préâmbulo do instrumento, com expressa referência ao ato normativo de delegação de competência;
- certificação quanto ao cumprimento por parte do convenente das exigências contidas no art. 23, § 3º, inciso I, no art. 25, §§ 1º, 2º e 3º e 31, e no § 2º da Lei de Responsabilidade Fiscal, e nos arts. 22 e 23 da PI nº 424/2016;
- certificação da origem dos recursos, que não devem ser provenientes de emenda parlamentar (orçamento impositivo);
- certificação de inexistência de impedimento de ordem técnica, conforme § 13 do art. 166 da CF;
- certificação de disponibilidade orçamentária consignada no orçamento do convenente para atendimento da contrapartida;
- certificação de disponibilidade orçamentária consignada no orçamento do concedente com observância dos artigos 16, I e II, e 42, da LRF e a respectiva Nota de Empenho no valor do montante a ser repassado ao convenente;
- certificação de existência de projeto básico ou termo de referência ou de sua dispensa mediante despacho fundamentado da autoridade competente, facultada sua exigência posterior desde antes da liberação da primeira parcela dos recursos;
- aprovação do projeto básico ou termo de referência pelo concedente, o qual deverá integrar o plano de trabalho do convênio;
- certificação de existência de pesquisas de preços referentes aos bens e serviços a serem adquiridos e aplicados no objeto do convênio, observando se estão compatíveis com os praticados no mercado;
- certificação de não enquadramento dos bens e objetos adquiridos nas vedações dispostas no art. 38 da PI nº 424/2016 e no art. 19 da Lei nº 14.116/2020 (LDO 2021);
- certificação de conformidade dos bens e objetos adquiridos com a homologação disposta na Portaria GM/MAPA nº 277/2019;
- certificação de adequação do prazo de vigência do convênio para realização do objeto da parceria, observados os prazos máximos estabelecidos nas alíneas "a", "b" e "c" do inciso V do art. 27, da PI nº 424/2016;

- verificação quanto à existência de condições suspensivas, cujo prazo fixado no instrumento não poderá exceder o limite disposto no § 1º do art. 24 PI nº 424/2016;
- a liberação da primeira parcela submete-se ao cumprimento das condições pactuadas;
- não utilização de minuta simplificada ante a inexistência de modelo padronizado pela AGU neste momento;
- utilização da última versão disponível da minuta padrão da AGU de termo de convênio sem obras;
- preenchimento da lista de verificação de convênios com entes públicos padronizada pela AGU;
- certificação de não prestação de assistência técnica e extensão rural (ATER) no objeto do convênio; e
- vedação de transferência de bens remanescentes nos três meses anteriores a pleito eleitoral.

118. **Caberá ao gestor certificar nos autos, de forma expressa, que o caso concreto se amolda aos termos desta manifestação jurídica referencial e guarda relação inequívoca e direta com o tema ora analisado.**

119. Consoante registrado, este parecer referencial atualiza as disposições do **PARECER REFERENCIAL n. 00009/2019/CONJUR-MAPA/CGU/AGU**, à luz das alterações normativas listadas na Nota Técnica nº 10/2021/AERIN/MAPA, bem como das demais modificações aplicáveis, mormente em relação àquelas implementadas na Portaria Interministerial MF/MP/CGU nº 424, de 2016, pela Portaria Interministerial ME/CGU nº 414, de 2020, e da Lei nº 14.116, de 2020 (LDO 2021).

120. Sobreleva consignar que as alterações normativas relativas ao **acompanhamento e à execução** de convênios deixaram de ser examinadas no presente opinativo por desbordarem o escopo desta manifestação referencial, **que engloba exclusivamente aspectos jurídicos relacionados à fase de celebração de convênios**.

121. Não obstante, na hipótese de remanescer dúvida jurídica atinente à celebração do convênio ou acerca da adoção desta manifestação referencial, devem os autos ser remetidos à CONJUR/MAPA para prévia análise e manifestação pontual que se fizer necessária.

122. Por fim, deve-se atentar para o disposto no art. 32 da Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 424, de 2016, bem como na Orientação Normativa AGU nº 43, de 2014, **no que se refere ao prazo para publicação no DOU do extrato do termo assinado**, visto constituir condição indispensável para sua eficácia.

123.

Isto posto, submetam-se os autos à elevada consideração do Sr. Consultor Jurídico para, caso aprovado este PARECER REFERENCIAL, serem encaminhados, via SEI, à **Assessoria Especial de Relações Governamentais e Institucionais (AERIN/MAPA)**, à **Secretaria de Agricultura Familiar e Cooperativismo (SAF/MAPA)**, à **Secretaria de Inovação, Desenvolvimento Rural e Irrigação (SDI/MAPA)**, à **Secretaria de Defesa Agropecuária (SDA/MAPA)**, à **Secretaria de Aquicultura e Pesca (SAP/MAPA)** e à **Secretaria de Política Agrícola (SPA/MAPA)** para conhecimento e aplicação de seu inteiro teor.

124. Ultimadas as providências supra, promova a Coordenação-Geral de Apoio Administrativo (CGAA/CONJUR):

(i) abertura de tarefa no SAPIENS ao **Departamento de Informações Jurídico-Estratégicas da Consultoria-Geral da União (DEINF/CGU/AGU)** para ciência da presente manifestação jurídica referencial e adoção das medidas decorrentes;

(ii) publicação do PARECER REFERENCIAL e respectivo DESPACHO DE APROVAÇÃO nos sítios desta Consultoria jurídica hospedados na Consultoria-Geral da União (CGU/AGU) e no Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento (MAPA); e

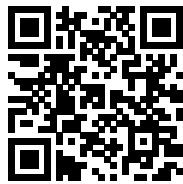
(iii) abertura de tarefa de aposição de ciência no SAPIENS a todos os advogados públicos em exercício nessa Consultoria Jurídica.

Brasília, 06 de outubro de 2021.

**JOÃO PAULO DE FARIA SANTOS**  
Advogado da União

---

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 21000077624202128 e da chave de acesso 896ab495



Documento assinado eletronicamente por JOAO PAULO DE FARIA SANTOS, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 728533864 e chave de acesso 896ab495 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): JOAO PAULO DE FARIA SANTOS. Data e Hora: 06-10-2021 14:25. Número de Série: 35621363083476474317474999509. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.

---