



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. 00007/2021/CONJUR-MAPA/CGU/AGU

NUP: 21000.077906/2021-25

INTERESSADOS: ASSESSORIA ESPECIAL DE RELAÇÕES GOVERNAMENTAIS E INSTITUCIONAIS.

ASSUNTOS: CONVÊNIOS. CELEBRAÇÃO. AQUISIÇÃO DE EQUIPAMENTOS DE INFORMÁTICA E SOLUÇÕES DE TI. RECURSOS ORIUNDOS DE EMENDA PARLAMENTAR.

EMENTA: MANIFESTAÇÃO JURÍDICA REFERENCIAL. DIREITO ADMINISTRATIVO. CONVÊNIOS. CELEBRAÇÃO. EQUIPAMENTOS DE INFORMÁTICA E SOLUÇÕES DE TI. RECURSOS ORIUNDOS DE EMENDAS PARLAMENTARES. LEGISLAÇÃO APPLICÁVEL: LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS DO EXERCÍCIO DE 2021, PORTARIA INTERMINISTERIAL MPOG/MF/CGU Nº 424/2016, COM AS ALTERAÇÕES DA PORTARIA INTERMINISTERIAL ME/CGU Nº 414, DE 14 DE DEZEMBRO DE 2020 E DECRETO Nº 6.170/2007.

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

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

III - Alteração que visa a celebração de convênios cujos objetos versem sobre a aquisição de Equipamentos de informática e soluções de TI, com base no Decreto nº 6.170/2007, na Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 424/2016, com as alterações da Portaria Interministerial ME/CGU nº 414, de 14 de dezembro de 2020, na LDO 2021 e demais normativos aplicáveis à espécie;

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

I - RELATÓRIO

1. Trata-se de consulta formulada pela Assessoria Especial de Relações Governamentais e Institucionais, sobre a possibilidade de edição de Manifestação Jurídica Referencial - MJR, versando sobre a celebração de convênios cujos objetos tratem de aquisição de equipamentos de informática e soluções de TI, com recursos oriundos de Emendas Parlamentares, à luz da Lei nº 14.116/2020 (LDO 2021) e das alterações verificadas na Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 424/2016.

2. O feito vem instruído, nesta oportunidade, com a Nota Técnica nº 12/2021/AERIN/MAPA, na qual se expõem os questionamentos pertinentes acerca de necessidade de atualização do Parecer n. 00006/2020/CONJUR-MAPA/CGU/AGU, que foi editado, com o mesmo objeto ora comentado, no exercício de 2020.

3. Além daquela, foram acostados os Pareceres n. 00006/2020/CONJUR-MAPA/CGU/AGU, já mencionado acima, e n. 00007/2020/CONJUR-MAPA/CGU/AGU, que versam, respectivamente, sobre a celebração de convênios

cujos objetos tratem de aquisição de equipamentos de informática e soluções de TI, com recursos oriundos de Emendas Parlamentares, e sobre celebração de convênios cujos objetos tratem de aquisição de equipamentos de informática e soluções de TI, com recursos que não sejam oriundos de emenda parlamentar, ambos proferidos sob a égide da Lei nº 13.898/2019 (LDO 2020).

4. Após os regulares trâmites, o feito foi encaminhado a este Órgão Consultivo para análise e emissão de parecer.

5. É o breve relatório.

II - ESCOPO E LIMITES DA ATUAÇÃO DO ÓRGÃO DE ASSESSORAMENTO JURÍDICO

II.1 - Considerações gerais

6. Pontue-se, inicialmente, que a atuação deste Órgão de Assessoramento Jurídico nos processos que visam à formalização de contratos e instrumentos congêneres cinge-se à análise dos aspectos jurídicos da minuta proposta, nos termos do art. 11, da Lei Complementar nº 73, de 1993, e do art. 38, parágrafo único, da Lei nº 8.666, de 21.6.1993.

7. Dessa forma, é importante esclarecer que desborda das atribuições do órgão de assessoramento jurídico o exame do mérito do ato administrativo, como questões relativas à conveniência e à oportunidade que levam à adoção de determinada medida, ou aspectos técnicos, operacionais, econômicos, orçamentários e financeiros, inclusive quanto aos custos do projeto que se pretende levar a cabo.

8. Com efeito, extrapolam as atribuições desta Consultoria e devem ser tratadas em análise técnica específica, de inteira responsabilidade do gestor público interessado, questões como a adequação técnica do Plano de Trabalho, a correção dos cálculos a serem realizados e da justificativa apresentada pelo Proponente, a conformidade dos preços por este apresentados com os praticados no mercado, bem como a análise dos demais documentos que visam a comprovar o cumprimento das condições para a celebração de parcerias desta natureza, nos termos da Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 424/2016, com as alterações da Portaria Interministerial ME/CGU nº 414/2020, do Decreto nº 6.170/2007 e da LDO 2021.

9. Ou seja, a finalidade deste trabalho é prestar orientações ao gestor quanto à adequada instrução do processo, conforme a legislação aplicável, de modo semelhante ao que faria se analisasse cada minuta individualmente, a fim de que aquele tenha segurança para celebrar os ajustes em questão.

10. Em suma, trata-se da análise e aprovação da minuta-padrão de Convênios, cujos objetos versam sobre aquisição de Equipamentos de informática e soluções de TI, com recursos oriundos de emendas parlamentares, com fulcro no Decreto nº 6.170/2007, na Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 424/2016, com as alterações da Portaria Interministerial ME/CGU nº 414/2020, na LDO 2021 e demais normativos aplicáveis à espécie.

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

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

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

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

II - Para a elaboração de manifestação jurídica referencial devem ser observados os seguintes requisitos: a) o volume de processos em matérias idênticas e recorrentes impactar,

justificadamente, a atuação do órgão consultivo ou a celeridade dos serviços administrativos; e b) a atividade jurídica exercida se restringir à verificação do atendimento das exigências legais a partir da simples conferência de documentos.

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

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

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

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

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

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

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

BPC nº 07

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

17.

O enunciado vem assim justificado pela CGU/AGU:

É oportuno que os Órgãos Consultivos prestigiem os conhecimentos técnicos alheios ao Direito, adotando cautela, por exemplo, ao dissentir da classificação feita por agente público competente acerca do objeto licitatório. A prevalência do aspecto técnico ou a presença de juízo discricionário determinam a competência e a responsabilidade da autoridade administrativa pela prática do ato. A responsabilidade na tomada de decisão é sempre da autoridade administrativa. E, pelo conteúdo de seu Parecer, o subscritor responde exclusivamente perante as instâncias da Advocacia-Geral da União.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

28. Nessa linha, o Parecer nº 004/ASMG/CGU/AGU/2014, que fundamenta a Orientação Normativa nº 55/2014 e foi aprovado pelo Advogado-Geral da União, veicula construtiva orientação no sentido de que “*a demonstração dos requisitos aqui cogitados comporá capítulo específico da referida manifestação jurídica referencial.*”.

29. Impõe-se, destarte, demonstrar a seguir que tais requisitos estão presentes no caso dos Convênios, cujos objetos versam sobre aquisição de Equipamentos de informática e soluções de TI, com recursos oriundos de Emendas Parlamentares, com fulcro no Decreto nº 6.170/2007, na Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 424/2016, **com as alterações da Portaria Interministerial ME/CGU nº 414/2020**, na LDO 2021 e demais normativos aplicáveis à espécie.

II.3 - Da Demonstração da presença dos requisitos da manifestação jurídica referencial

30. De acordo com a Orientação Normativa AGU nº 55/2014 e o parecer que a fundamenta (Parecer nº 004/ASMG/CGU/AGU/2014), a Manifestação Jurídica Referencial é aquela que analisa todas as questões jurídicas relativas a matérias repetitivas (idênticas e recorrentes).

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

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

33. No presente caso, o uso da Manifestação Jurídica Referencial abrangerá, tão somente, os Convênios, cujos objetos versam sobre aquisição de Equipamentos de informática e soluções de TI, com recursos oriundos de Emendas Parlamentares, com fulcro no Decreto nº 6.170/2007, na Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 424/2016, **com as alterações da Portaria Interministerial ME/CGU nº 414/2020**, na LDO 2021 e demais normativos aplicáveis à espécie.

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

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

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

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

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

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

40. Com efeito, é inegável o impacto que o volume de tais processos pode causar na atuação desta Coordenação-Geral de Licitações, Contratos, Convênios e Assuntos Internacionais da CONJUR-MAPA, na medida em que, conforme noticiado pela Nota Técnica nº 107/2020/FTCONVENIOS/SAF/MAPA (NUP 21000.058298/2020-79, Seq. 1), "(...) com a atualização da Portaria Interministerial nº 424/2016 em outubro de 2019, o volume de convênios celebrados aumentou exponencialmente desde o último exercício com a vedação da celebração de contratos de repasse exclusivamente para execução de custeio e aquisição de equipamentos", situação que, com base nos fundamentos da Nota Técnica nº 12/2021/AERIN/MAPA, mantém-se neste exercício de 2021.

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

42. Em suma, a análise individualizada de todos os convênios, nos números extimados pelo Órgão Assessorado, causaria enorme impacto na atuação deste órgão consultivo.

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

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

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

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

47. No presente caso, como o parecer referencial aprova a minuta-padrão do instrumento, além de veicular orientações jurídicas quanto à fase antecedente à celebração dos convênios, ficaria pendente, apenas, verificar o atendimento das exigências legais aplicáveis à espécie. E, como se sabe, esse trabalho se dá mediante a simples conferência de documentos, como, por exemplo, a justificativa técnica, por parte do Convenente, para a apresentação da proposta, a aprovação desta pela Autoridade Competente do Órgão Concedente, a regularidade fiscal do ente, a compatibilidade dos orçamentos apresentados com a realidade de mercado, entre outros, concluindo-se que o requisito previsto na alínea "b", do inciso II, da ON/AGU nº 55/2014, também está atendido.

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

**III - DO REGRAMENTO PARA CONTRATAÇÕES DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO - TI
NO ÂMBITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL - DECRETOS Nº 7.174/2010 E 7.579/2011,
INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 01, DE 4 DE ABRIL DE 2019, E PORTARIA STI/MP Nº 20/2016**

49. Como consignado acima, por meio do presente procedimento almeja-se a celebração de convênios que versem sobre a aquisição de equipamentos de informática e soluções de TI.

50. Sobre a utilização de recursos da União repassados por meio de convênios para a contratação de terceiros, o art. 49, da Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 424/2016, dispõe o seguinte:

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.

(Grifou-se)

51. Nessa senda, no âmbito das contratações de soluções de Tecnologia da Informação e Comunicação - TIC, o art. 3º da Instrução Normativa nº 01, de 4 de abril de 2019, da Secretaria de Governo Digital da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia, incluiu as seguintes vedações:

Art. 3º Não poderão ser objeto de contratação:

I - mais de uma solução de TIC em um único contrato, devendo o órgão ou entidade observar o disposto nos §§ 2º e 3º do art. 12; e

II - o disposto no art. 3º do Decreto nº 9.507, de 2018, inclusive gestão de processos de TIC e gestão de segurança da informação.

Parágrafo único. O apoio técnico aos processos de gestão, de planejamento e de avaliação da qualidade das soluções de TIC poderá ser objeto de contratação, desde que sob supervisão exclusiva de servidores do órgão ou entidade.

52. Nos termos do Decreto nº 7.174/2010, especialmente seu art. 2º, a aquisição de bens e serviços de tecnologia da informação e automação deverá ser precedida da elaboração de planejamento da contratação, de forma que há diversas prescrições regulamentares acerca de requisitos e boas práticas para adequada contratação de soluções de Tecnologia da Informação - TI. Nesse contexto, o Decreto nº 7.579/2011 dispõe sobre o Sistema de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação - SISP, no âmbito dos órgãos e entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.

53. A Portaria STI/MP nº 20, de 14/06/2016, dispõe sobre orientações para contratação de soluções de Tecnologia da Informação no âmbito da Administração Pública Federal e aponta as seguintes diretrizes, expressas em seu art. 1º, *verbis*:

Art. 1º As contratações de soluções de Tecnologia da Informação (TI) pelos órgãos e entidades integrantes do Sistema de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação (SISP) devem:

I - ser precedidas por processo de planejamento específico alinhado ao Plano Diretor de Tecnologia da Informação e Comunicações (PDTIC) do órgão e aderente às políticas de aquisição, substituição e descarte de equipamentos constantes da Instrução Normativa SLTI/MP nº 1, de 19 de janeiro de 2010, da Instrução Normativa SLTI/MP nº 4, de 11 de setembro de 2014, e do Decreto nº 99.658, de 30 de outubro de 1990;

II - observar as boas práticas, vedações e orientações constantes no sítio Orientações para Contratação de Soluções de TI, do Núcleo de Contratações de TI do SISP (NCTI) (<http://governoeletronico.gov.br/sispconteudo/nucleo-de-contratacoes-de-ti/orientacoes-de-ti>); e

III - considerar as planilhas sobre contratações de soluções de TI disponíveis no sítio Consulta Licitações de TI do NCTI (<http://governoeletronico.gov.br/sisp-conteudo/nucleo-de-contratacoes-de-ti/consulta-licitacoes-de-ti>) como referência para:

- a) a especificação de Soluções de TI, adequando-as à satisfação de suas necessidades específicas;
- e
- b) a estimativa de preço público.

54. Nessa linha, a contratação de soluções de TI deve ser bem planejada, justificada e atender aos critérios de boas práticas, vedações e orientações expedidos pela Secretaria de Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento - STI, do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão - MPDG, inclusive mediante apreciação das planilhas de contratações disponibilizadas no citado sítio oficial, para fins de especificação da solução de TI e estimativa do preço, bem como se exige o atendimento às prescrições contidas na **Instrução Normativa nº 01, de 4 de abril de 2019**, da Secretaria de Governo Digital da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia, a qual, em seu art. 2º, inciso VII, define a Solução de Tecnologia da Informação e Comunicação - TIC como o “*conjunto de bens e/ou serviços que apoiam processos de negócio, mediante a conjugação de recursos, processos e técnicas utilizados para obter, processar, armazenar, disseminar e fazer uso de informações*”.

55. A necessidade do planejamento das contratações que envolvem a execução de serviços de tecnologia da informação, como no presente caso, é determinada pelo Decreto nº 7.174/2010, que, em seu art. 2º, assim dispõe:

Art. 2º A aquisição de bens e serviços de tecnologia da informação e automação deverá ser precedida da elaboração de planejamento da contratação, incluindo projeto básico ou termo de referência contendo as especificações do objeto a ser contratado, vedando-se as especificações que:

- I - direcionem ou favoreçam a contratação de um fornecedor específico;
 - II - não representem a real demanda de desempenho do órgão ou entidade; e
 - III - não explicitem métodos objetivos de mensuração do desempenho dos bens e serviços de informática e automação.
- Parágrafo único. Compete ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão expedir normas complementares sobre o processo de contratação de bens e serviços de informática e automação.

56. A relevância do planejamento estratégico, sobretudo das contratações na área de Tecnologia da Informação, é constantemente destacada pelo Tribunal de Contas da União, como forma de evitar irregularidades “*como a descrição insuficiente do que se quer adquirir (seja bem ou serviço) e a generalidade da definição dos requisitos técnicos do futuro fornecedor;*” além de “*estimativas de preço falhas que, se fossem feitas da maneira correta, diminuiriam bastante as chances de haver contratações ou reajustes contratuais com valores distorcidos, sem contar com a contenção de verdadeiras avalanches de impugnações e representações que entravam as licitações e acabam encarecendo bens e produtos e chegando aos tribunais*” (Acórdão n.º 265/2010 – Plenário).

57. Daí porque a Corte de Contas recomenda, com frequência, que os gestores promovam o planejamento detalhado, correto e eficaz das contratações, proferindo determinações que podem ser exemplificadas por aquelas dirigidas à Caixa Econômica Federal no Acórdão nº 265/2010 – Plenário, e que se mostram pertinentes ao presente caso, nos seguintes termos:

1) “elabore plano de trabalho que preceda os processos licitatórios relativos a TI, demonstrando aderência da aquisição com o planejamento estratégico da instituição e com o plano diretor de informática e apresentando justificativa detalhada da necessidade da contratação, contendo a relação entre a demanda prevista e a quantidade a ser licitada, bem como o demonstrativo de resultados a serem alcançados em termos de economicidade e de melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais e financeiros disponíveis, de acordo com o previsto no art. 2º, incisos II e III, do Decreto nº 2.271/97, e nos arts. 6º, inciso I, e 10º, § 7º, do Decreto-Lei nº 200/67”; **2)** “realize um adequado planejamento das contratações, de forma a prever na minuta contratual um nível mínimo de serviço exigido (NMSE), a fim de resguardar-se quanto ao não cumprimento de padrões mínimos de qualidade, especificando os níveis pretendidos para o tempo de entrega do serviço, disponibilidade, performance e incidência de erros, entre outros, bem como estabelecendo graus de prioridades e penalidades, à luz dos arts. 3º, § 1º, inciso I, e 6º, inciso IX, alínea ‘d’, da Lei nº 8.666/93 e do art. 8º, inciso I, do Decreto nº 3.555/2000”; **3)** “confeccione o projeto básico dos processos licitatórios relativos à TI com base em estudo técnico preliminar, o qual deve levar em consideração, dentre outros pontos, o levantamento das soluções disponíveis

no mercado e a justificativa pela solução escolhida, de acordo com o previsto nos arts. 6º, inciso IX, e 46 da Lei nº 8.666/93”; (...) 8) “quando da contratação de serviços relacionados à TI, faça constar do projeto básico os subsídios para a gestão dos serviços, compreendendo inclusive os instrumentos que serão utilizados na fiscalização, tais como uma lista de verificação para checar a manutenção dos requisitos de habilitação e técnicos exigidos na licitação e os procedimentos para tratamento das anormalidades, atendendo ao comando do art. 6º, inciso IX, alínea ‘e’, da Lei nº 8.666/93”; (...) 12) “realize uma detalhada estimativa de preços, com base em pesquisa fundamentada em informações de diversas fontes propriamente avaliadas, como, por exemplo, cotações específicas com fornecedores, contratos anteriores do próprio órgão, contratos de outros órgãos e, em especial, os valores registrados no Sistema de Preços Praticados do SIASG e nas atas de registro de preços da Administração Pública Federal, de forma a possibilitar a estimativa mais real possível, em conformidade com os arts. 6º, inciso IX, alínea ‘f’, e 43, inciso IV, da Lei nº 8.666/97”; 13) “instrua seus processos licitatórios com orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os custos unitários do objeto a ser contratado, fazendo constar do edital, sempre que couber, um modelo demonstrativo de formação de preços que possibilite demonstrar, em sua completude, todos os elementos que compõem o custo da aquisição, à luz dos arts. 7º, §2º, inciso II, e 40, § 2º, inciso II, da Lei nº 8.666/93”.

58.

Nesse sentido, o artigo 8º da IN SGD/ME nº 01/2019 assim dispõe:

Art. 8º As contratações de soluções de TIC deverão seguir as seguintes fases:

- I - Planejamento da Contratação;
- II - Seleção do Fornecedor; e
- III - Gestão do Contrato.

§ 1º As atividades de gerenciamento de riscos devem ser realizadas durante todas as fases do processo de contratação, observando o disposto no art. 38.

§ 2º As contratações de soluções de TIC devem atender às normas específicas dispostas no ANEXO e observar os guias, manuais e modelos publicados pelo Órgão Central do SISP.

(Grifou-se)

59.

A essa altura, cumpre também mencionar a existência, no âmbito da Pasta, da Portaria GM/MAPA Nº 139, de 26 de julho de 2016, que assim dispõe:

PORTRARIA Nº 139, DE 26 DE JULHO DE 2016

O MINISTRO DE ESTADO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO, INTERINO, no uso da atribuição que lhe confere o art. 87, parágrafo único, inciso II, da Constituição, considerando o disposto na Instrução Normativa SLTI/MP no 4, de 11 de setembro de 2014, resolve:

Art. 1º As contratações de bens e serviços de Tecnologia da Informação - TI, incluindo a celebração de convênios, de termos de parceria e de cooperação técnica, de acordos, de ajustes e de outros instrumentos congêneres, no âmbito da Administração Direta do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, deverão ser precedidas de:

- I - planejamento, elaborado em consonância com o Plano Diretor de Tecnologia da Informação;**
- II - parecer técnico da Coordenação-Geral de Tecnologia da Informação;**
- III - autorização da Secretaria-Executiva.**

§ 1º As aquisições de insumos de TI (ex: pen drive, HD externo, mouse, teclado etc) não necessitam de parecer técnico da Coordenação-Geral de Tecnologia da Informação.

Art. 2º As contratações de que trata esta portaria deverão observar:

I - as normas que regem a matéria, em especial a Instrução Normativa SLTI/MP nº 4, de 11 de setembro de 2014, sobre tudo quanto ao planejamento da contratação, seleção do fornecedor e gerenciamento do contrato;

- II - as diretrizes da Política de Segurança da Informação e Comunicações;
- III - os padrões de infraestrutura tecnológica;
- IV - a metodologia de desenvolvimento de sistemas;
- V - os padrões de desenvolvimento de sistemas: diretriz de usabilidade, de visual e de arquitetura;

Art. 3º Nas contratações de serviços de desenvolvimento de sistemas:

- I - Cabe a área de Tecnologia da Informação homologar a execução técnica do sistema.
- II - Cabe a área de negócio acompanhar e homologar a execução do ponto de vista de resultados de negócio.

Art. 4º As dúvidas suscitadas na aplicação desta portaria serão dirimidas por deliberação do Comitê Executivo de Tecnologia da Informação.

Art. 5º Fica revogada a Portaria Ministerial no 466, de 14 de novembro de 1997.

Art. 6º Esta Portaria entra em vigor na data de sua publicação.

EUMAR ROBERTO NOVACKI

(Grifou-se)

60. Portanto, além do fundamento geral para a necessidade de obediência aos normativos aqui comentados, qual seja, o art. 4º da Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 424/2016, há, especificamente em relação ao MAPA, Portaria que estabelece que "As contratações de bens e serviços de Tecnologia da Informação - TI, incluindo a celebração de convênios" (...) deverão ser precedidas de: I - planejamento, elaborado em consonância com o Plano Diretor de Tecnologia da Informação; II - parecer técnico da Coordenação-Geral de Tecnologia da Informação; e III - autorização da Secretaria-Executiva.

61. Frisa-se que se retira a necessidade de parecer técnico da Coordenação-Geral de Tecnologia da Informação nas situações previstas no § 1º, do art. 1º.

62. É mister ressaltar, ainda o conteúdo do inciso I, do art. 2º que estatui que "As contratações de que trata esta portaria deverão observar: I - as normas que regem a matéria, em especial a Instrução Normativa SLTI/MP nº 4, de 11 de setembro de 2014, sobre tudo quanto ao planejamento da contratação, seleção do fornecedor e gerenciamento do contrato (...)".

63. Logo, por se estar tratando de recursos da União e tendo em vista as prescrições do art. 4º da Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 424/2016 e, especificamente o âmbito do MAPA, da Portaria GM/MAPA Nº 139, de 26 de julho de 2016, recomenda-se que os entes e as entidades que recebam tais recursos via convênio observem, no que couber, a legislação federal no momento da realização de certames para contratação de terceiros que versem sobre aquisição de equipamentos de informática e soluções de TI, mormente as mencionadas IN SGD/ME nº 01/2019, Portaria STI/MP nº 20, de 14/06/2016 e o Decreto nº 7.174/2010, cabendo, inclusive, mencionar tais atos normativos no preâmbulo do instrumento celebrado e nas suas passagens que versem sobre contratação de terceiros.

64. Derradeiramente, visando facilitar o acesso a tais diplomas, vale mencionar o sítio eletrônico "<https://www.gov.br/governodigital/pt-br/legislacao/legislacao-contratacoes-de-tic>", no qual os atos aqui debatidos estão agrupados e podem ser consultados.

IV – DO CONCEITO DE CONVÊNIO E DA CAPACIDADE TÉCNICA DO CONVENENTE

65. No ponto, constata-se que o Decreto nº 6.170, de 2007 determina em seu art. 1º que a transferência 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 convênios e contratos de repasse.

66. Sobre o tema, cumpre informar que o conceito de convênio foi definido pelo inciso I do § 1º do art. 1º do Decreto nº 6.170, de 2007 como sendo "**acordo, ajuste ou qualquer outro instrumento que discipline a transferência de recursos financeiros de dotações consignadas nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União e tenha como participante, de um lado, órgão ou entidade da administração pública federal, direta ou indireta, e, de outro lado, órgão ou entidade da administração pública estadual, distrital ou municipal, direta ou indireta, ou ainda, entidades privadas sem fins lucrativos, visando a execução de programa de governo, envolvendo a realização de projeto, atividade, serviço, aquisição de bens ou evento de interesse recíproco, em regime de mútua cooperação.**"

67. Ressalta-se, ainda, que a **Portaria Interministerial - MPOG/MF/CGU nº 424, de 2016**, de maneira similar, no inciso XI do § 1º do art. 1º, apresentou o conceito de convênio como sendo: "**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;**".

68. Importante consignar que a mencionada Portaria, no § 2º do art. 1º, estabeleceu como requisito para celebração de convênio que o proponente, sendo entidade pública ou privada sem fins lucrativos, disponha de condições técnicas para executar o objeto, *in verbis*:

Portaria Interministerial MPOG/MF/CGU nº 424, de 30 de dezembro de 2016

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.

(Grifou-se)

69. Na mesma linha, constata-se que a alínea "e" do inciso VI do art. 9º da **Portaria Interministerial - MPOG/MF/CGU nº 424, de 2016**, também **veda a celebração de qualquer instrumento regulado por essa Portaria, com o proponente que não disponha de condições técnicas para executar o convênio, in verbis**:

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 (grifos nossos)

[...]

70. No ponto, ao tratar da matéria, o ex-Ministro do TCU Ubiratan Aguiar ainda ressalta a importância de que os partícipes do convênio tenham condições de executar adequadamente as atividades que constituem o objeto da avença:

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.) (grifos nossos)

71. Assim, depreende-se que o convênio visa a consecução de objetivo comum em regime de mútua colaboração, sendo que a respectiva celebração, segundo a jurisprudência do Tribunal de Contas da União, deve levar em conta não apenas a capacidade técnica e operacional dos partícipes para executar o objeto, mas também a viabilidade técnica e a economicidade da medida que se deseja implementar (vide, por exemplo, Acórdãos TCU nº 800/2008 – 2ª Câmara e nº 1562/2009 - Plenário).

72. Nesse sentido, frisa-se que o inciso V do art. 16 da referida Portaria estabelece que o proponente cadastrado, ao manifestar seu interesse mediante registro de plano de trabalho no SICONV (Plataforma + Brasil), deverá provê-lo com as informações relativas à sua capacidade técnica e gerencial para a execução do objeto do pretendido convênio, *in verbis*:

Portaria Interministerial MPOG/MF/CGU nº 424, de 30 de dezembro de 2016

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.

V – DA NATUREZA DO OBJETO DO PRETENDIDO CONVÊNIO E DA ANÁLISE QUANTO À DECLARAÇÃO DE CAPACIDADE TÉCNICA FORNECIDA PELO PROPONENTE

73. Sobre o tema, recomenda-se preliminarmente, que as áreas técnicas, na análise inicial da proposta cadastrada, verifiquem e afirmam **se a natureza do objeto do pretendido convênio é de aquisição de equipamentos de informática e soluções de TI** - sendo recomendável, nesse ponto, a manifestação da Coordenação-Geral de Tecnologia da Informação da Pasta, nos termos já comentados no tópico III deste Parecer -, bem como se os recursos são decorrentes de emenda parlamentar (orçamento impositivo).

74. Nesse contexto, ressalta-se que as áreas técnicas devem também analisar os documentos que comprovem a efetiva capacidade técnica e gerencial do CONVENENTE para a execução do objeto da parceria, de forma a comprovar e atestar a veracidade e amplitude dos documentos comprobatórios juntados aos autos (tais como cópias de outros contratos ou convênios que o conveniente tenha celebrado, que tratem da aquisição de equipamentos de informática e soluções de TI ou até mesmo a relação dos servidores do órgão que são especialistas e/ou que possuem experiência na execução do objeto do convênio que serão designados para o projeto), documentos que recomendamos devam ser previamente juntados nos autos, para a sua devida e tempestiva análise.

75. Por conseguinte, cumpre alertar a autoridade competente que a capacidade técnica a ser revelada e atestada diz respeito a pertinência e compatibilidade com o objeto do convênio. Portanto deve haver comprovação de que o conveniente é capaz de atingir e cumprir com as quantidades, os prazos e níveis de resultados esperados quanto à eficácia, efetividade e eficiência na execução do objeto concebido. Ademais, a Administração deve se valer de argumentos e elementos que tragam aspectos objetivos e subjetivos que possam fundamentar a parceria e trazer a convicção segura e firme de que o objeto do convênio será executado e os fins da política pública almejada não estão em risco de não consecução.

76. Salienta-se que a capacidade técnica deve mesmo ser “pertinente” e “compatível” com o objeto do convênio, razão pela qual o órgão administrativo concedente deve ter muito bom senso na apreciação dos documentos. A Administração deve sempre ser cuidadosa e observar bem os aspectos técnicos do objeto a ser executado e suas exigências quanto à expertise e estrutura necessária a sua execução eficiente.

VI – DAS JUSTIFICATIVAS, DA DEMONSTRAÇÃO DO INTERESSE RECÍPROCO E DA NECESSIDADE DE MÚTUA COOPERAÇÃO

77. Quanto à justificativa para celebração do convênio, compete exclusivamente ao administrador apresentar justificativa a mais completa possível, de forma a não deixar margem para futuros questionamentos. Por exemplo, quanto à pertinência ou necessidade da celebração do ajuste.

78. Assim, o objeto e seus elementos característicos, as metas, as etapas ou 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, a compatibilidade das atribuições das partes com o objeto avençado, a viabilidade da implementação do acordo, dentre outras características.

79. Dessa feita, faz-se importante 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 das partes. O importante é que as justificativas expressem os interesses e objetivos dos partícipes, a relação entre a proposta de trabalho e a descrição do objeto a ser executado, a indicação do público alvo, do problema a ser resolvido e dos resultados esperados.

VII – DO PLANO DE TRABALHO

80. Saliente-se que o indispensável plano de trabalho deverá ser juntado aos autos, devidamente assinado pelo proponente e expressamente aprovado pela autoridade competente da área técnica, devendo contemplar todos os pontos essenciais exigidos no art. 19 da Portaria Interministerial - MPOG/MF/CGU nº 424, de 2016 e no § 1º do art. 116 da Lei nº 8.666, de 1993, *in verbis*:

Portaria Interministerial - MPOG/MF/CGU 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; e
- 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 21 de junho 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: (Grifos nossos)

- 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.

81. Nesse contexto, convém alertar a autoridade administrativa assessorada que o plano de trabalho deverá ser assinado fisicamente ou digitalmente pelo representante legal do proponente e aprovado por parte da autoridade competente do MAPA.

82. Ante o exposto, alerta-se que a versão final do plano de trabalho relativo à proposta de convênio cadastrada no SICONV (Plataforma + Brasil) deverá ser imprescindivelmente assinada pelo proponente e expressamente aprovada pela autoridade competente da área técnica pertinente, devendo cópia ser devidamente juntada aos autos, condição necessária à devida instrução do feito.

83. Por fim, em razão de o objeto pretendido também ser regulamentado pela Portaria GM/MAPA nº 277, de 3/12/2020, **recomenda-se na forma do § 1º do art. 3º que o Plano de Trabalho deverá vir acompanhados de declaração do conselho ou órgão de Desenvolvimento Rural (quando houver), justificando a necessidade do objeto proposto, in verbis:**

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.

VIII – DOS CRITÉRIOS PARA A CONTRATAÇÃO DE TERCEIROS POR PARTE DO CONVENENTE

84. Sobre o tema, somente a título de informação, verifica-se que o art. 1º do Decreto nº 5.504, de 2005 (**revogado a partir de 28/10/2019 pelo Decreto 10.024, de 2019**) estabelecia que a **formalização**, renovação ou aditamento de convênios **que envolvam repasse voluntário de recursos públicos da União**, ficam condicionados a existência de cláusula que determine a realização de licitação pública para obras, **compras, serviços** e alienações, *in verbis*:

Decreto nº 5.504, de 5 de agosto de 2005

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.

85. Nesse sentido, a Portaria Interministerial - MPOG/MF/CGU nº 424, de 2016, com as alterações da Portaria Interministerial ME/CGU nº 414, de 2020, em seus arts. 49 a 51, instrui sobre a forma de aquisição de bens e contratação de serviços pelas entidades públicas que conveniam com a União, o que deve ser estritamente observado pelo conveniente, *in verbis*:

Portaria Interministerial - MPOG/MF/CGU nº 424, de 2016

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 ME/CGU 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 ME/CGU 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 convenente 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)

Art. 50-A. Quando o objeto envolver a aquisição de equipamentos ou a execução de custeio, em casos devidamente justificados pelo conveniente 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 conveniente, 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 conveniente, 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 conveniente, 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.

(Grifou-se)

86. Por fim, o § 3º do art. 1º do Decreto nº 10.024, de 2019 determina que na 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 por regra obrigatória**, ressalvados os 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, *in verbis*:

Decreto nº 10.024, de 20 de setembro de 2019

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.

87. Além disso, orientamos ao órgão assessorado que consulte o inteiro teor da Instrução Normativa nº 206, de 18 de outubro de 2019, que estabeleceu prazos para que órgãos e entidades da administração pública estadual, distrital ou municipal, direta ou indireta, utilizem obrigatoriamente a modalidade de pregão, na forma eletrônica, ou a dispensa eletrônica, quando executarem recursos da União decorrentes de transferências voluntárias, tais como convênios e contratos de repasse, para a aquisição de bens e a contratação de serviços comuns.

88. **Em face do exposto, constata-se que as áreas técnicas devem observar as referidas normas legais, exigindo a inserção de cláusula no pretendido convênio e disposição no plano de trabalho que prevejam a realização de certame licitatório a cargo do conveniente para a contratação de terceiros, condição prévia a celebração do pretendido ajuste.**

89. Cumpre alertar que, de acordo com a nova disciplina de liberação de recursos traçada pela Portaria Interministerial - MPOG/MF/CGU nº 424, de 2016, a liberação da parcela única fica condicionada à conclusão da análise técnica e aceite do processo licitatório pelo concedente, nos termos do art. 41, inciso II, *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.
- [...]
- (Grifou-se)

90.

Desse modo, o órgão assessorado deverá zelar pelo cumprimento da presente determinação.

IX – DA CONTRAPARTIDA POR PARTE DO CONVENENTE

91. No que diz respeito à contrapartida, esta deve ser fixada em consonância com o disposto no art. 18, §§ 1º, da Portaria Interministerial - MP/MF/CGU nº 424, de 2016 c/c a Lei Federal anual de diretrizes orçamentárias vigente à época da celebração do instrumento, ou seja, para o presente caso, em que os convênios devem ser celebrados em 2021, a contrapartida deverá ser regida pelo art. 83, § 3º e § 4º, incisos I e II, da Lei nº 14.116, de 31 de dezembro de 2020 (LDO 2021). Ressalta-se ainda, que deverá constar nos autos a Declaração de Disponibilidade de Contrapartida do CONVENENTE, bem como a análise por parte das áreas técnicas envolvidas quanto a sua adequação as referidas normas legais, condição prévia a celebração do pretendido Convênio, *in verbis*:

Portaria Interministerial - MP/MF/CGU nº 424, de 2016

- Art. 18. A contrapartida será calculada sobre o valor total do objeto e, se financeira, deverá:**
- I - ser depositada na conta bancária específica do convênio em conformidade com os prazos estabelecidos no cronograma de desembolso, podendo haver antecipação de parcelas, inteiras ou parte, a critério do 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.**
 - (Negritos acrescidos)
 - § 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.**
 - § 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 Os aportes de contrapartida deverão obedecer ao pactuado no plano de trabalho, podendo haver antecipação de parcelas, inteiras ou parte, a critério do convenente. (Revogado pela Portaria Interministerial nº 558, de 10 de outubro de 2019)**

Lei nº 14.116, de 2020 (LDO 2021)

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](#).

§ 1º Sem prejuízo dos requisitos previstos na [Lei Complementar nº 101, de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal](#), os entes beneficiados pelas transferências de que trata o caput deverão observar as normas relativas à aquisição de bens e à contratação de serviços e obras, inclusive na modalidade pregão, nos termos do disposto na [Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002](#), em sua forma eletrônica, exceto nas hipóteses em que a lei ou a regulamentação específica que dispuser sobre a modalidade de transferência discipline forma diversa para as contratações com os recursos do repasse.

§ 2º Para a realização de despesas de capital, as transferências voluntárias dependerão de comprovação do Estado, do Distrito Federal ou do Município conveniente de que possui condições orçamentárias para arcar com as despesas dela decorrentes e meios que garantam o pleno funcionamento do objeto.

§ 3º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão comprovar a existência de previsão na lei orçamentária da contrapartida para recebimento de transferência voluntária da União.

§ 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;

(Negritos acrescidos)

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.

§ 5º Os limites mínimos e máximos de contrapartida fixados no § 4º poderão ser reduzidos ou ampliados mediante critérios previamente definidos ou justificativa do titular do órgão concedente, quando:

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

II - necessário para transferência de recursos, conforme disposto na [Lei nº 10.835, de 8 de janeiro de 2004](#); ou

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

(Grifou-se)

92. Verifica-se, ainda, que, nos termos da Portaria Interministerial - MPOG/MF/CGU nº 424, de 2016, a conveniente também deverá comprovar que existe disponibilidade orçamentária para a contrapartida financeira, mediante a juntada de cópia da Lei Orçamentária Anual, devendo o conveniente aportar os recursos da contrapartida, observando os

percentuais e as condições estabelecidas na Lei Federal anual de diretrizes orçamentárias vigente à época da celebração do instrumento, qual seja, a Lei nº 14.116, de 2020 (LDO 2021).

93. Aqui, cumpre asseverar que, caso o valor da contrapartida precise ser estipulado em montantes superiores ou inferiores aos limites mencionados nos excertos da LDO 2021 supramencionados, tal situação deverá ser enquadrada previamente em um dos incisos do § 5º do art. 83, da multicitada Lei Orçamentária, e respeitar as balizas da Instrução Normativa GM/MAPA nº 13, de 13 de setembro de 2021.

X – OUTRAS CONDIÇÕES PARA A CELEBRAÇÃO DO PRETENDIDO CONVÊNIO

94. No ponto, inicialmente, constata-se no inciso I do art. 2º do Decreto nº 6.170, de 2007, ser 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 (Redação dada pelo Decreto nº 8.943, de 2016).".

95. Por sua vez, o inciso V do art. 9º da Portaria Interministerial MPOG/MF/CGU nº. 424, de 2016, prevê que é vedada a celebração de "instrumentos para a execução de despesas de custeio ou para aquisição de equipamentos com valor de repasse inferior a R\$ 100.000,00 (cem mil reais)". Portanto, cumpre às áreas técnicas competentes aferir se o pretendido convênio atende plenamente à referida legislação, condição prévia a celebração do instrumento.

96. Prosseguindo, o inciso VI do art. 2º do Decreto nº 6.170, de 2007, também estabelece ser defeso a celebração de convênio "cuja vigência se encerre no último ou no primeiro trimestre de mandato dos Chefes do Poder Executivo dos entes federativos.", portanto, cumpre às áreas técnicas competentes estabelecer que a vigência da parceria não vai violar ao citado dispositivo normativo, condição prévia a celebração do instrumento.

97. Quanto à competência para celebrar o pretendido convênio, ao elaborar a minuta de instrumento, cumpre às áreas técnicas determinar qual será a autoridade que vai representar o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento - MAPA, observando atentamente se a autoridade indicada possui efetivamente, ou não, competência para assinar o ato, recomendando-se ainda, que no preâmbulo do instrumento haja expressa referência ao ato normativo de delegação de competência da autoridade subscritora da parceria, de forma a demonstrar claramente que a autoridade indicada para representar o MAPA atuou dentro dos limites da sua competência.

98. Nesse contexto, verifica-se ainda, que 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) também estabelecem exigências para a realização de transferências voluntárias da União para os demais entes federados. Portanto, cumpre às áreas técnicas deste Ministério verificar previamente à celebração do instrumento, **se todas as exigências contidas na referida norma foram devidamente observadas, in verbis:**

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 ente não poderá:

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.

99. Sobre o tema, como principal condição a celebração do pretendido convênio, identifica-se que os arts. 22 e 23 da Portaria Interministerial MPOG/MF/CGU Nº 424, de 2016, preconizam expressamente e especificamente quais são as condições **a serem cumpridas pelo Convenente, para a celebração do instrumento, in verbis:**

Portaria Interministerial MPOG/MF/CGU Nº 424, de 2016

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 - adimplênciam 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 conveniente 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)

(Grifou-se)

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

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 convenente 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 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 § 3º do art. 21 desta Portaria em relação aos prazos. (Alterado pela Portaria Interministerial nº 414, de 14 de dezembro de 2020)

(Grifou-se)

100. Especificamente quanto à exigência do § 6º, do art. 22, inovação trazida pela Portaria Interministerial nº 414, de 14 de dezembro de 2020, impõe-se esclarecer ao Órgão Concedente sobre a necessidade de se exigir o cumprimento do teor da Lei nº 6.454/1977 apenas para bens públicos pertencentes à própria entidade da Administração Indireta. Vale dizer, se, porventura, esta estiver regular quanto a tal requisito, mas o respectivo ente político (Estado ou Município), ao qual se vincula, transgredir tal determinação, o impedimento não poderá a ela ser estendido.

101. Diante do exposto, cumpre informar a autoridade assessorada, que em última instância competem às áreas técnicas desse Ministério, **analisar, aferir e atestar expressamente nos autos, se o Convenente atende, ou não, todas as supracitadas condições legais e normativas**, previstas para a celebração do pretendido Convênio, especialmente as estabelecidas nos arts. 22 e 23, da Portaria Interministerial nº 424, de 2016, com as alterações da Portaria Interministerial nº 414, de 2020, da mesma forma, se for o caso, quais seriam as condições a serem cumpridas pelo Convenente, após a celebração do instrumento como condição suspensiva, **providências reputadas como condições prévias ao prosseguimento do feito**.

XI – DA COMPROVAÇÃO DA SITUAÇÃO DE ADIMPLÊNCIA POR PARTE DO CONVENENTE

102. Inicialmente, constata-se como **regra geral**, que o § 3º do art. 195 da Constituição Federal de 1988, determina que não poderá haver repasse de recursos públicos a qualquer ente que esteja em débito com a seguridade social, INSS e FGTS. Por sua vez, a Portaria Interministerial MPOG/MF/CGU nº 424, de 2016, que estabelece normas para execução do Decreto nº 6.170, de 2007, determina que a celebração de convênio **fica condicionada à verificação da situação de adimplência do ente federativo beneficiário da transferência voluntária no CAUC, sistema destinado à verificação das exigências contidas na Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF, cujos documentos devem estar válidos na data da assinatura do convênio**.

103. Sobre o tema, para o caso concreto, em relação **ao denominado orçamento impositivo**, cumpre informar que as Emendas Constitucionais nº 86, de 2015 e nº 100, de 2019, ao alterarem entre outros dispositivos o art. 166 da Carta Magna, dispuseram sobre a obrigatoriedade execução orçamentária e financeira das emendas parlamentares individuais, **ressalvados os casos de impedimentos de ordem técnica**, especialmente quanto à destinação de 1,2% (um inteiro e dois décimos por cento) da Receita Corrente Líquida do Orçamento da União para as emendas parlamentares individuais, nos seguintes termos:

EMENDA CONSTITUCIONAL N° 86, DE 17 DE MARÇO DE 2015

Art. 1º. Os arts. 165, 166 e 198 da Constituição Federal passam a vigorar com as seguintes alterações:

[...]

Art.166.....

§ 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.

[...]

§ 11. É obrigatoria 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.

§ 12. As programações orçamentárias previstas no § 9º deste artigo não serão de execução obrigatoria nos casos dos impedimentos de ordem técnica.

(Grifou-se)

[...]

104. Nesse contexto, verifica-se que a Emenda Constitucional nº 86, de 2015 acrescentou o parágrafo 13, ao art. 166 da Constituição Federal, com a previsão de que a transferência da União **para outros entes federativos** (Estados, Distrito Federal e Municípios), de recursos advindos de emenda parlamentar individual impositiva **independe da adimplência do ente federativo destinatário**, ressaltando-se que a Emenda Constitucional nº 100, de 2019 realocou as disposições no referido parágrafo no novo parágrafo 16 e **incluindo também as emendas de iniciativa de bancada na referida regra, in verbis**:

[...].

Art. 166

[...]

§ 13. Quando a transferência obrigatória da União, para a execução da programação prevista no § 11 deste artigo, for destinada a Estados, ao Distrito Federal e a Municípios, independe da adimplência do ente federativo destinatário e não integrará a base de cálculo da receita corrente líquida para fins de aplicação dos limites de despesa de pessoal de que trata o caput do art. 169 ([Incluído pela Emenda Constitucional nº 86, de 2015](#))

[...]

§ 16. Quando a transferência obrigatória da União para a execução da programação prevista nos §§ 11 e 12 deste artigo for destinada a Estados, ao Distrito Federal e a Municípios, independe da adimplência do ente federativo destinatário e não integrará a base de cálculo da receita corrente líquida para fins de aplicação dos limites de despesa de pessoal de que trata o caput do art. 169. ([Redação dada pela Emenda Constitucional nº 100, de 2019](#)) ([Produção de efeito](#))

(Grifou-se)

105. Nesse contexto, verifica-se que a Emenda Constitucional nº 86, de 2015 acrescentou o parágrafo 13, ao art. 166 da Constituição Federal, com a previsão de que a transferência da União **para outros entes federativos** (Estados, Distrito Federal e Municípios), de recursos advindos de emenda parlamentar individual impositiva **independe da adimplência do ente federativo destinatário**, ressaltando-se que a Emenda Constitucional nº 100, de 2019 realocou as disposições no referido parágrafo no novo parágrafo 16 e incluindo também as emendas de iniciativa de bancada na referida regra, *in verbis*:

[...].

Art. 166

[...]

§ 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](#))

[...]

§ 16. Quando a transferência obrigatória da União para a execução da programação prevista nos §§ 11 e 12 deste artigo for destinada a Estados, ao Distrito Federal e a Municípios, independe da adimplência do ente federativo destinatário e não integrará a base de cálculo da receita corrente líquida para fins de aplicação dos limites de despesa de pessoal de que trata o caput do art. 169. ([Redação dada pela Emenda Constitucional nº 100, de 2019](#)) ([Produção de efeito](#))

(Grifou-se)

106. Destaca-se por oportuno, que a Consultoria-Geral da União, em consulta encaminhada pela Consultoria Jurídica junto ao Ministério das Cidades sobre os efeitos da EC n. 86, de 2015, emitiu, no bojo do Processo Administrativo nº 80050.001190/2015-11, o **Parecer nº 00016/2016/DECOR/CGU/AGU** de 31/5/2016 (*Sapiens, seq. 22*), de lavra do Departamento de Coordenação e Orientação de Órgãos Jurídicos – DECOR, o qual foi aprovado pelo Consultor-Geral da União e pelo Advogado-Geral da União (*Sapiens, seq. 23/26*), de cuja conclusão se extrai:

[...]

42. Ante o exposto, opina-se que:

a) o § 13 do art. 166 da CF não era aplicável no exercício financeiro de 2015, tendo em vista que a Emenda Constitucional nº 86/2015, que introduziu o referido dispositivo à Constituição Federal, só entrou em vigor, inovando no disciplinamento do tema, após o início da execução do ciclo orçamentário referente a 2015, de modo que, no referido exercício financeiro, a realização de transferências, da União a outros entes federativos, de recursos advindos de emendas parlamentares individuais impositivas dependia da adimplência do ente destinatário;

b) a sistemática do "orçamento impositivo", trazida pela Emenda Constitucional nº 86/2015, tem aptidão para produzir os respectivos efeitos, independentemente da edição da lei complementar, a que se refere o inciso III do § 9º do art. 165 da CF, de modo que, aliado ao entendimento externado no item 'a' acima, **o § 13 do art. 166 da CF se aplica a partir do exercício financeiro de 2016, ocasião em que a realização de transferências, da União a outros entes federativos, de recursos advindos de emendas parlamentares individuais impositivas passou a independe da adimplência do ente destinatário;** e

c) é recomendável a alteração da Portaria Interministerial MP/MF/CGU/SG-PR nº 39, de 05 de fevereiro de 2016, a fim de esclarecer as implicações da incidência do § 13 do art. 166 da CF a partir do exercício financeiro de 2016, nas transferências, da União para outros entes federativos, de recursos oriundos de emendas parlamentares individuais impositivas, no sentido tanto de viabilizar a operacionalização da novidade legislativa em foco no âmbito da Administração Pública Federal, quanto de atribuir segurança jurídica ao tema, sem prejuízo de outras eventuais modificações em atos normativos infralegais diversos aplicáveis à questão.

(Grifou-se)

107. Verifica-se ainda, que a alínea "b" do inciso VI do art. 9º da Portaria Interministerial nº 424, de 2016, estabeleceu expressamente que os instrumentos decorrentes de emendas parlamentares individuais nos termos do § 13 do art. 166 da Constituição Federal poderão ser celebrados com órgão ou entidade, de direito público ou privado, que esteja inadimplente nas suas obrigações em outros instrumentos celebrados com órgãos ou entidades da Administração Pública Federal, *in verbis*:

Art. 9º É vedada a celebração de:

[...]

VI - qualquer instrumento regulado por esta Portaria:

[...]

b) com órgão ou entidade, de direito público ou privado, que esteja inadimplente nas suas obrigações em outros instrumentos celebrados com órgãos ou entidades da Administração Pública Federal, **exceto aos instrumentos decorrentes de emendas parlamentares individuais nos termos do § 13 do art. 166 da Constituição Federal**, ou irregular em qualquer das exigências desta Portaria;

(Grifou-se)

108. Nessa esteira, consolidando as alterações promovidas pelas Emendas Constitucionais nº 86, de 2015 e nº 100, de 2019, com observância do entendimento exarado no Parecer nº 00016/2016/DECOR/CGU/AGU de 31/5/2016, o Ministério da Economia anualmente tem expedido Portarias para tratar sobre o tema, conforme se constata na **Portaria Interministerial nº 78, de 26 de fevereiro de 2019 (atualmente revogada), na Portaria Interministerial nº 43 de 4 de fevereiro de 2020 (atualmente revogada) e na Portaria Interministerial ME/SEGOV-PR nº 6.145, de 24 de maio de 2021**, que seguidamente ao disporem sobre os procedimentos e prazos para operacionalização das emendas parlamentares individuais de execução obrigatória, respectivamente nos **art. 31, 26 e 27**, estabeleceram expressamente que "**A transferência obrigatória da União para a execução de emendas individuais a Estados, Municípios e ao Distrito Federal independe da adimplência do ente federativo destinatário, [...].**", *in verbis*:

Portaria Interministerial nº 78, de 2019

[...]

Art. 31. A transferência obrigatória da União para a execução de emendas individuais a Estados, Municípios e ao Distrito Federal **independe da adimplência do ente federativo destinatário**, conforme o art. 166, § 13, da Constituição Federal, e o Parecer nº 00016/2016/DECOR/CGU/AGU, de 13 de maio de 2016, do Departamento de Coordenação e Orientação de Órgãos Jurídicos da Consultoria-Geral da União.

(Destaques e Negritos acrescidos)

Portaria Interministerial nº 43 de 2020

[...]

Art. 26. A transferência obrigatória da União para a execução de emendas individuais a Estados, Municípios e ao Distrito Federal **independe da adimplência do ente federativo destinatário**,

conforme o art. 166, § 16, da Constituição, e o Parecer nº 00016/2016/DECOR/CGU/AGU, de 13 de maio de 2016, do Departamento de Coordenação e Orientação de Órgãos Jurídicos da Consultoria-Geral da União da Advocacia-Geral da União.

(Destaques e Negritos acrescidos)

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

[...]

Art. 27. A transferência obrigatória da União para a execução de emendas individuais a Estados, Municípios e ao Distrito Federal **independe da adimplência do ente federativo destinatário**, conforme o art. 166, § 16, da Constituição.

(Grifou-se)

109. Diante do exposto, competem as áreas técnicas deste Ministério verificar, instruir e atestar nos autos, se efetivamente os recursos inerentes a pretendida proposta de convênio **advêm, ou não de emenda parlamentar (orçamento impositivo) e se o projeto incorre ou não em impedimento de ordem técnica, quando não será obrigatória sua execução, nos termos enunciados no novo § 13 do art. 166 da CF de 1988** (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 100, de 2019), *in verbis*:

§ 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)

110. **Por fim, recomenda-se, para a devida instrução dos autos, que seja juntada cópia do espelho da referida emenda parlamentar, repisando-se que, caso se trate de parceria a ser suportada por recursos oriundos de Orçamento Impositivo, a sua celebração (convênios com entes públicos, que tenham por objeto a aquisição de equipamentos de informática e soluções de TI, e cujos recursos sejam provenientes de emendas parlamentares - orçamento impositivo) independe da situação de adimplência do convenente.**

XII – DA COMPROVAÇÃO DE DISPONIBILIDADE DOS RECURSOS A SEREM ALOCADOS

111. Importante mencionar, também, que se impõe a declaração/comprovação da disponibilidade dos recursos a serem alocados, nos termos dos incisos I e II do art. 167 da Constituição Federal de 1988, com a indicação detalhada da origem dos recursos e sua destinação, bem como do disposto no art. 73, do Decreto-lei nº 200, de 1967, de que nenhuma despesa poderá ser realizada sem a existência de crédito que a comporte, juntando-se aos autos, outrossim, a respectiva nota de empenho.

112. Cumpre destacar, ainda, a necessidade de se observar uma gestão planejada e transparente por parte da Administração Pública Federal, nos termos da Lei de Responsabilidade Fiscal – Lei Complementar nº 101, de 2000, 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 segurança social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.

113. Neste ponto, consoante § 10 do art. 1º da Portaria Interministerial nº 424, de 2016 (incluído pela Portaria Interministerial 414, de 2020), 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, *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. (Incluído pela Portaria Interministerial nº 414, de 14 de dezembro de 2020)

(Grifou-se)

114. Nessa linha, o órgão assessorado deverá atender ao disposto nos artigos 30, § 1º, e 31 do Decreto nº 93.872, de 1986, com indicação do crédito orçamentário e respectivo empenho para a despesa relativa ao presente exercício e ao seguinte, nos termos abaixo referidos:

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.

115. No ponto, 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 e II, e 42, parágrafo único, da Lei de Responsabilidade Fiscal; e a respectiva **Nota de Empenho** no valor do montante a ser repassado ao conveniente, condição prévia à celebração da parceria.

116. Sobre o tema, cumpre alertar a Autoridade administrativa assessorada que mediante o Comunicado nº 33/2020, a Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e a Secretaria de Gestão (Seges), ambas pertencentes à estrutura do Ministério da Economia, ao tratar sobre a execução orçamentária das transferências operacionalizadas na Plataforma +Brasil, especificamente no item 1, alertou aos órgãos e entidades da União, bem como à mandatária da União, que "**Em atenção ao Princípio da Anualidade Orçamentária, [...] 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, portanto, recomenda-se que as áreas técnicas ajustem toda a questão orçamentária e financeira relativa à pretendida parceria as supracitadas orientações, como condição ao prosseguimento do feito, *in verbis*:

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."

117. Dessa forma, cumpre informar que compete ao Ordenador de Despesa enquadrar e empenhar o valor correspondente ao pretendido convênio, tudo em atendimento ao disposto no art. 14, da Lei nº 8.666, de 1993, e arts. 15, 16, 17 e 25, § 1º, inciso I, da Lei de Responsabilidade Fiscal, também, o que versa a Lei de Diretrizes Orçamentárias Anual, e, para o caso concreto, aplicam-se, ainda, os artigos 1º, § 10 e 10 da Portaria Interministerial do MPOG/MF/CGU nº 424, de 2016, alterada pela Portaria Interministerial nº 414, de 14 de dezembro de 2020, e o art. 9º do Decreto nº 6.170, de 2007, e suas alterações.

118. Ademais, recomenda-se que em momento oportuno, a autoridade administrativa competente realize a nomeação do(s) Fiscal(ais) para o acompanhamento *in loco* da execução do ajuste, a fim de monitorar e fiscalizar o cumprimento das obrigações assumidas pela conveniente, certificando-se de que os recursos repassados foram devidamente empregados e que a proposta atingiu o interesse público.

XIII – DA NECESSIDADE DO PROJETO BÁSICO OU TERMO DE REFERÊNCIA OU DA SUA DISPENSA MEDIANTE DESPACHO FUNDAMENTADO DA AUTORIDADE COMPETENTE

119. Sobre o tema, em cumprimento ao disposto nos arts. 21 e §§ da Portaria Interministerial MPOG/MF/CGU nº 424, de 2016, constatou-se que os processos relativos aos convênios, em regra deverão ser instruídos com o termo de referência ou projeto básico, ou alternativamente que seja proferido despacho fundamentado da autoridade competente em relação a sua dispensa, sendo facultado ao concedente exigir os depois, desde que antes da liberação da primeira parcela dos recursos nos termos da legislação citada, que transcrevemos abaixo:

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 documentos depois, 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. (grifos nossos)

§ 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 resarcimento 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.

(Grifou-se)

120. Desse modo, compete às áreas técnicas verificar, avaliar e aprovar o projeto básico ou termo de referência apresentado pelo conveniente, alertando-se a autoridade assessorada, que na forma do § 4º do art. 21 da Portaria Interministerial do MPOG/MF/CGU nº 424, de 2016, após a aprovação do referido documento por parte deste Ministério, **este deverá integrar o plano de trabalho do convênio e juntado aos autos.**

121. Ademais, sabe-se que - *ex vi* dos arts. 3º, IV, 65 e 66, II, 'd', da Portaria Interministerial MPOG/MF/CGU nº. 424, de 2016, para a execução de custeio e 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. Assim, se for o caso, orienta-se ao consultante a observância das referidas normas, como condição à celebração da pretendida parceria.

122. A essa altura, convém mencionar que, excepcionalmente, o Termo de Referência, para os instrumentos mencionados no parágrafo anterior e nas situações elencadas no § 10, do art. 66, não precisará ser juntado aos autos anteriormente à celebração do ajuste, o que não significa que o documento passa a ser totalmente dispensável, mas que poderá ser entregue em data posterior.

123. Nesse sentido, deve ser obrigatoriamente incluída, em tais situações, a Cláusula Terceira da minuta padrão da AGU no instrumento respectivo, que versa sobre condição suspensiva, constando, na sua Subcláusula Primeira, prazo não superior a 6 (seis) meses, contados da data de celebração do convênio, nos termos do § 11, do mesmo art. 66.

124. É de se ressaltar, ainda, que tal sistemática é aplicável apenas àquelas propostas recebidas no último bimestre do exercício, referentes a instrumentos enquadráveis no Nível IV, nos termos do art. 3º, IV, da Portaria Interministerial nº 424/2016.

125. Por fim, ressalta-se que o projeto básico e o termo de referência têm natureza eminentemente técnica, competindo exclusivamente às áreas técnicas competentes do órgão demandante verificar e atestar se os referidos documentos atendem as orientações e requisitos estabelecidos pela Portaria Interministerial MPOG/MF/CGU nº 424, de 2016.

XIV - DO CHAMAMENTO PÚBLICO

126. Por força do art. 8º da Portaria Interministerial do MPOG/MF/CGU nº 424, de 2016, os convênios celebrados com entes públicos, como é o caso, poderão ser precedidos de chamamento público, a ser realizado no SICONV (Plataforma + Brasil) pelo órgão concedente, de modo a selecionar projetos e órgãos ou entidades públicas que sejam mais eficientes para a consecução do objeto, devendo a sua publicidade ser dada pelo prazo de 15 (quinze) dias, nos moldes do § 1º do mencionado artigo.

127. Desta feita, a conveniência e a oportunidade de se realizar o chamamento público ficarão a cargo do gestor público, na forma do art. 8º da Portaria Interministerial MPOG/MF/CGU nº 424, de 2016, devendo a autoridade competente fundamentar eventual não realização de chamamento público, *in verbis*:

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: (grifos nossos)

05,3,0I - a descrição dos programas a serem executados de forma descentralizada; e

II - os critérios objetivos para a seleção do conveniente, 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 obrigatória 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.
(Grifou-se)

128. Nesse contexto, haja vista estar no âmbito da conveniência e a oportunidade do gestor público, **realizar ou não**, o chamamento público e tratando-se o caso concreto de convênio decorrente de emenda parlamentar com destinatário específico para os recursos públicos (art. 4º, da Portaria Interministerial nº 78, de 2019), conclui-se para o

caso em análise, por ser inviável a realização do chamamento público previsto no art. 8º da Portaria Interministerial MPOG/MF/CGU nº 424, de 2016, in verbis:

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

Art. 5º Os autores das emendas individuais deverão indicar ou atualizar, nos prazos estabelecidos pelo Órgão Central do SPOF, os beneficiários de suas emendas e a ordem de prioridade no módulo Emendas Individuais do SIOP.

(Grifou-se)

129. Ressalta-se ainda, que a não indicação de beneficiário, por sua vez, configura impedimento de ordem técnica, desobrigando a execução orçamentária. Nesse sentido, vale conferir a redação do art. 166, §§ 9º e 13, da Constituição Federal de 1988, dos art. 67, 68 e 70, da Lei nº 14.116, de 2020 (LDO 2021) e do art. 6º, § 1º, 'e', da Portaria Interministerial ME/SEGOV-PR Nº 6.145, de 24 de maio de 2021:

Constituição Federal de 1988

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.

[...]

§ 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](#))

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 comprehende, 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.

(Grifou-se)

PORTRARIA INTERMINISTERIAL ME/SEGOV-PR Nº 6.145, DE 24 DE MAIO DE 2021

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 SIOF, independentemente da modalidade de aplicação utilizada, como:

[...]

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

(Grifou-se)

130. Nessa linha, recomenda-se à área técnica atentar-se ao disposto na Portaria Interministerial ME/SEGOV-PR Nº 6.145, de 24 de maio de 2021, quanto aos procedimentos e prazos para operacionalização das emendas parlamentares individuais de execução obrigatória, bem como sobre procedimentos e prazos para a superação de impedimentos de ordem técnica.

131. Ainda sobre as EPI, cumpre salientar que o enquadramento de cada emenda recebida, o discernimento do grau de detalhamento suficiente à tramitação da proposta, a compatibilidade da especificação da destinação da emenda com o projeto apresentado, bem como a eventual existência de impedimentos técnicos a sua execução são questões que devem ser enfrentadas caso a caso pelo gestor, observando-se, sempre, o princípio da motivação dos atos administrativos. Nesse sentido, vale mencionar os seguintes excertos de julgados do TCU, que reforçam a necessidade de análise técnica criteriosa da proposta, independentemente da origem do recurso:

3.35. Tampouco pode ser acatado o argumento transrito 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)

(Grifou-se)

132. Por fim, recomenda-se ao órgão assessorado que certifique nos autos a ausência de eventuais impedimentos de ordem técnica, observando atentamente todas as determinações contidas no art. 6º da Portaria Interministerial ME/SEGOV-PR Nº 6.145, de 24 de maio de 2021, especialmente a prevista no § 1º, inciso I, que indica impedimento de ordem técnica quando ocorrer "**incompatibilidade do objeto proposto com a finalidade da ação orçamentária**". **Portanto, recomenda-se manifestação técnica quanto ao tema como condição à celebração da parceria.**

XV - DAS PESQUISAS DE PREÇOS

133. Frisa-se que as **pesquisas de preços** referentes aos bens e serviços a serem adquiridos e aplicados no objeto do pretendido convênio, visam comprovar a compatibilidade dos preços adotados com os preços dispostos no mercado, ressaltando-se que a pesquisa de mercado deverá observar os ditames da Portaria Interministerial MPOG/MF/CGU nº 424, de 2011 e das demais normas que regem a matéria, especialmente observando o art. 1º, § 1º, inciso XXXIV da referida Portaria, no sentido de que os custos para a execução do objeto conveniado serão estimados a partir dos "**preços praticados no mercado da região onde será executado o objeto**".

134. Ainda, cabe mencionar a necessidade das pesquisas, se for o caso de licitação pública para aquisição de bens ou contratação de serviços estipulados no plano de trabalho, tudo em cumprindo ao asseverado no art. 7, § 2º, II e art. 15, V, da Lei de Licitações em vigor, na Lei de Diretrizes Orçamentárias, na Lei nº 10.520, de 2002, nos Decretos de n.º 3.555, de 2000 e 10.024, de 2019, bem como o que estabelece o artigo 49 da Portaria Interministerial do MPOG/MF/CGU nº 424, de 2016, e suas alterações, e o artigo 11 do Decreto n.º 6.170, de 2007, e suas alterações.

135. Ratificando a indispensável pesquisa de preços, a fim de comprovar que os preços ofertados estão compatíveis com os dispostos no mercado, versa entendimento do **Tribunal de Contas da União**, lavrado em sede de **Acórdão n.º 307/2002 – 1ª Câmara - Processo n.º: 008.066/2001-7**, explicitado na obra **Vade-mécum de Licitações e Contratos**, de autoria de Jorge Ulisses Jacoby Fernandes, 2ª edição revista, atualizada e ampliada – 1ª tiragem, Editora Fórum, Belo Horizonte, 2005, p. 691, *in verbis*:

Pesquisa de Preços – ausência

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

Exemplificando, versa entendimento do Tribunal de Contas da União, lavrado em sede de **Acórdão 1499/2006 - Plenário - Processo n.º: 013.140/2005-0**, pelo Ministro Relator Guilherme Palmeira, *in verbis*:

[...]

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;

136. Exemplificando, versa entendimento do Tribunal de Contas da União, lavrado em sede de **Acórdão 1499/2006** - Plenário - Processo n.º 013.140/2005-0, pelo Ministro Relator Guilherme Palmeira, *in verbis*:

[...]

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;

137. Desse modo, compete exclusivamente às áreas técnicas, exigir a realização e pesquisas de mercado em conformidade com as regras que regem a matéria e avaliar se os valores dos bens e serviços a serem adquiridos e aplicados no objeto do pretendido convênio estão efetivamente compatíveis com os preços dispostos no mercado, **condição prévia a celebração da pretendida parceria**.

XVI – DAS VEDAÇÕES

138. No ponto, o órgão assessorado deverá avaliar detidamente se os bens e despesas porventura adquiridos com a celebração do futuro convênio não se incluem dentre os vedados pelo art. 38 da Portaria Interministerial MPOG/MF/CGU nº 424, de 2016. *In verbis*:

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.

(Grifou-se)

139. Algumas vedações também têm sido repetidamente descritas na Lei de Diretrizes Orçamentárias anual, ressaltando-se especificamente para o caso concreto de Convênio a ser celebrado no exercício de 2021, que algumas vedações foram reproduzidas no art. 19 da Lei nº 14.116, de 2020 (LDO - 2021), as quais vinculam os entes envolvidos nos convênios celebrados no exercício 2021, *in verbis*:

Lei nº 14.116, de 2020 (LDO- 2021)

[...]

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 metroriário 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.

140. É importante, ainda, atentar a eventuais vedações veiculadas por atos normativos específicos da área de TI, como a prevista no art. 3º da Instrução Normativa nº 01, de 4 de abril de 2019, da Secretaria de Governo Digital da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia, e outras porventura existentes, motivo pelo qual se faz necessária manifestação técnica da Coordenação-Geral de Tecnologia da Informação neste aspecto, dentro das balizas apresentadas no tópico III deste Parecer.

141. Por fim, o órgão assessorado também deverá avaliar detidamente **se os bens e objetos a serem adquiridos com a celebração do futuro convênio estão em conformidade com os homologados pela Portaria GM/MAPA nº 277, de 3/12/2019** e compatíveis com os projetos de infraestrutura pública para o setor agropecuário sob a responsabilidade do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento - MAPA. *In verbis:*

PORTRARIA N° 277, DE 3 DE DEZEMBRO DE 2019

Homologar, nos termos do Anexo desta Portaria, os bens e objetos passíveis de apoio por meio das transferências de recursos da União.

A MINISTRA DE ESTADO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO, no uso das atribuições que lhe confere o artigo 87, parágrafo único, incisos II e IV, da Constituição, tendo em vista o disposto no Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007, na Portaria Interministerial nº 424, de 30 de dezembro de 2016, e o que consta do Processo nº 21000.070622/2019-93, resolve:

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

I. BENS E OBJETOS COMPATÍVEIS COM PROJETOS DE INFRAESTRUTURA PÚBLICA PARA O SETOR AGROPECUÁRIO.

1.AÇÕES ORÇAMENTARIAS: 20ZV (Fomento ao Setor Agropecuário)

1.1. Aquisição de máquinas agrícolas:

1.1.1. Tratores: de pneu, de esteira;

1.1.2. Caminhão: prancha; comboio (melosa, pipa, munck), basculante; para transporte de produtos agropecuários (carroceria baú, isotérmico e refrigerado); (Aquisição de caminhão de carroceria aberta (com grade baixa para carga seca), aquisição de caminhão com caçamba basculante e aquisição de caminhão pipa com Kit para combate ao fogo)

1.1.3. Máquinas autopropulsadas: moto níveladora, pá carregadeira, retroescavadeira, rolo compactador, escavadeira hidráulica;

1.1.4. Máquinas e implementos de uso agrícola: semeadora, plantadora, transplantadora, semeador-adubador, caçamba raspadora, distribuidor de calcário, fertilizantes e sementes, espalhador de esterco, encanteirador, guincho agrícola, roçadeira, trincha agrícola;

1.1.5. Máquinas e implementos para preparo de solo: aerador, arado, cultivador, escarificador, grade, plaina agrícola, subsolador, sulcador, terraceador;

1.1.6. Máquinas e implementos para colheita e/ou debulha de produtos agrícolas: batedora de cereais, ceifadora, colhedora, enfardadora, segadora;

1.1.7. Máquinas para pulverização agrícola: atomizador e pulverizador;

1.1.8. Reboques para uso agrícola: carreta agrícola e carreta tanque;

1.1.9. Reboques auxiliares na comercialização: trailers;

1.1.10. Máquinas e equipamentos para poda: podador, serra, tesoura hidráulica;

1.1.11. Embarcações (pequeno ou médio porte, exclusivamente para transporte de produtos agropecuários em áreas alagadas das regiões Norte e Centro-Oeste);

(...)

142. Diante do exposto, **recomenda-se que a análise técnica ateste expressamente nos autos** se as despesas previstas no Plano de trabalho não se incluem dentre as vedadas no art. 38 da Portaria Interministerial MPOG/MF/CGU nº 424, de 2016 e no art. 19 da Lei nº 14.116, de 2020, LDO - 2021 (LDO - 2021), **em especial verificando se os bens e objetos adquiridos estão em conformidade com os homologados e permitidos pela Portaria GM/MAPA nº 277, de 3/12/2019.**

143. Assim, caso haja alguma despesa prevista no plano de trabalho a ser aprovado que se enquadre em algum dos dispositivos retro - ou não esteja devidamente adequado aos termos do Anexo I da Portaria GM/MAPA nº 277, de 3/12/2019 -, torna-se necessária a sua exclusão, como condição prévia à celebração da pretendida parceria.

XVII - DA VIGÊNCIA

144. O art. 27, V, da Portaria Interministerial MPOG/MF/CGU nº 424/2016 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 alíneas "a", "b" e "c" do referido inciso.**

Portaria Interministerial MPOG/MF/CGU N° 424, de 2016

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;

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

(Grifou-se)

145. Nesse sentido, chama-se a atenção quanto ao teor da Orientação Normativa AGU nº 44, de 2014, que, além de orientar o adequado dimensionamento da vigência do convênio, em função das metas estabelecidas no plano de trabalho, esclarece que eventual alteração do convênio não pode contemplar metas estranhas ao objeto inicialmente pactuado. *In verbis:*

ORIENTAÇÃO NORMATIVA N° 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 N° 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

146. Nessa mesma linha, o TCU desperta o gestor público 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 (Acórdão nº 1562/2009 - Plenário).

147. Nesse sentido, é importante verificar se o tempo inicialmente pensado para conclusão do convênio é suficiente para a realização de seu objeto. Ressalta-se que, em caso de instrumento com prazo expirado, não é possível a prorrogação do convênio (conforme Orientação Normativa da AGU nº. 3, de 2009), o que prejudicaria a conclusão do objeto. Nesse sentido, destaco o item 9.2 do Acórdão TC-011.682/2012-4 (Acórdão nº 2.813/2013 - 2ª Câmara), do TCU:

ON/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

Acórdão nº 2.813/2013 - 2^a Câmara

Determinação ao Ministério do Turismo para que se abstenha de celebrar convênio ou outro instrumento congêneres 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.

148. Convém mencionar, ainda, que, de acordo com a Portaria Interministerial MPOG/MF/CGU nº 424/2016, é vedado “efetuar pagamento em data posterior à vigência do instrumento, salvo se o fato gerador da despesa tenha ocorrido durante a vigência do instrumento pactuado” (art. 38, V), bem como “realizar despesa em data anterior à vigência do instrumento” (art. 38, IV). Assim, recomenda-se atenção à viabilidade dos prazos propostos, já que, em regra, é vedado o pagamento de despesas realizadas fora da vigência do convênio.

XVIII - DA CONDIÇÃO SUSPENSIVA

149. O art. 24 da Portaria Interministerial MPOG/MF/CGU nº 424, de 2016 possibilita a realização de instrumentos com condição suspensiva. Nesses casos, a cláusula terceira da minuta-modelo da AGU deve ser adaptada ao caso concreto, e a celebração pactuada não começará a surtir seus efeitos enquanto não cumprida a condição pelo Convenente, ou seja, a liberação da primeira parcela dos recursos só pode ocorrer depois de cumprida a condição.

150. Deverão ser justificadas as razões da inserção da condição suspensiva e o prazo para seu cumprimento, ressaltando-se que na forma do § 1º, do art. 24, da Portaria Interministerial MPOG/MF/CGU nº 424, de 2016, “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.”, devendo a área técnica definir qual prazo acredita ser razoável para cumprimento da condição, visando iniciar a execução do convênio o mais breve possível.

151. A condição suspensiva, nos termos do art. 24, da Portaria Interministerial MPOG/MF/CGU nº 424, de 2016, só excepciona sua aplicação para as condições expostas no art. 21 da Portaria. Todavia, o art. 23, inciso II, expressa que é condição para celebração do instrumento o Plano de Trabalho aprovado, sendo certo que na análise do Plano de Trabalho deve-se verificar a compatibilidade de custos com o objeto a ser executado (art. 19, inciso V) e, para o caso concreto, a compatibilidade dos objetos propostos pelos proponentes com a relação de bens e objetos constantes do Anexo da Portaria GM/MAPA nº 277, de 3/12/2019.

152. Ressalta-se, ainda, que o art. 116, § 1º da Lei 8.666, de 1993, também prescreve que a celebração do convênio depende de prévia aprovação do Plano de Trabalho que 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.

153. Deste modo, percebe-se que a aprovação do Plano de Trabalho é sempre prévia à celebração do convênio. A própria minuta da AGU ao dispor sobre a cláusula de condição suspensiva permite o acréscimo de outras condições, desde que indicadas no parecer técnico de aprovação do Plano de Trabalho.

154. Assim, pode-se concluir que o procedimento de análise de custos deverá ocorrer previamente à celebração do convênio, e não à liberação dos recursos, não sendo possível estabelecer condição suspensiva quanto a esse tema.

XIX - DO REGIME SIMPLIFICADO

155. A Portaria Interministerial MPOG/MF/CGU nº 424, de 2016 instituiu em seu art. 65 a possibilidade de adoção de um regime simplificado, que poderá ser utilizado para os níveis I e IV, conforme art. 3º e 66 da referida Portaria.

156. O nível I será utilizado para execução de obras e serviços de engenharia com valores de repasse iguais ou superiores a R\$ 250.000,00 (duzentos e cinquenta mil reais) e inferiores a R\$ 750.000,00 (setecentos e cinquenta mil reais), o nível I-A será utilizado para execução de obras e serviços de engenharia com valores de repasse iguais ou superiores a R\$ 1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais) e inferiores a R\$ 5.000.000,00 (cinco milhões de reais). Já o nível IV, mais utilizado por este Ministério, visa a 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).

157. Nos convênios de regime simplificado, Nível IV, devem ser observadas as seguintes regras, constantes no art. 66, inciso II, da Portaria Interministerial MPOG/MF/CGU nº 424, de 2016:

- 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; (Alterado pela Portaria Interministerial nº 558, de 10 de outubro de 2019)**
- 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; (Alterado pela Portaria Interministerial nº 558, de 10 de outubro de 2019)**
- f) a apresentação do processo licitatório pelo convenente 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 (Alterado pela Portaria Interministerial nº 558, de 10 de outubro de 2019)**
- 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)**

(Grifou-se)

158. Observa-se que a alínea 'c' do dispositivo recém-transcrito estabelece a faculdade de se valer de minuta simplificada (a qual, não obstante, deverá conter todos os requisitos exigidos pelo art. 27 da Portaria Interministerial MPOG/MF/CGU nº 424, de 2016). Recomenda-se à área técnica que não se utilize da faculdade da minuta simplificada neste momento, visto que ainda não há modelo padronizado pela AGU para este caso.

XX – DA MINUTA DE CONVÊNIO

159. Inicialmente, cumpre destacar ser indispensável a adoção dos modelos de minutas padronizadas relativas aos **convênios e congêneres**, elaboradas pela Advocacia-Geral da União e disponibilizadas no sítio eletrônico <https://www.gov.br/agu/pt-br>, na aba **MODELOS DE CONVÊNIOS, LICITAÇÕES E CONTRATOS > Modelos de Convênios > Modelos de Convênios e Listas de Verificação - Convênios** (atualmente no endereço eletrônico <https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/consultoria-geral-da-uniao-1/modelos-de-convenios-litigacoes-e-contratos/modelos-de-convenios/modelos-de-convenios-e-listas-de-verificacao-convenios>), medida esta que objetiva colaborar com a uniformização dos procedimentos, com vistas ao aperfeiçoamento, eficiência, e celeridade nos processos.

160. Todavia, dado o seu caráter genérico, e considerando-se as possíveis peculiaridades de cada objeto, ressaltamos que o gestor responsável, na ocasião de sua adoção, certifique-se quanto à utilização da última versão disponível, devendo ainda, tomar as medidas de cautela necessárias quanto às eventuais adaptações ou acréscimos que se fizerem necessários nas minutas, para a sua devida adequação ao caso concreto e a nova legislação vigente.

161. Assim, eventuais alterações efetuadas pelo órgão assessorado nos modelos das minutas padronizadas da Advocacia-Geral da União - AGU, mesmo que para adequá-las à situação concreta dos autos, devem ser feitas com prudência e devidamente justificadas nos autos, ressaltando-se por oportuno que as alterações são de exclusiva responsabilidade da autoridade administrativa que as autorizou.

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

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

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

165. Por fim, por prudência, recomenda-se que, antes da celebração do pretendido convênio, as áreas técnicas competentes desse Ministério verifiquem e atestem expressamente nos autos se a última versão corrigida da referida minuta de convênio está efetivamente em conformidade com a última versão da AGU para "termo de convênio sem execução de obras ou serviços de engenharia - atualizada em 26.11.2019", disponibilizado 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>"; e com a legislação mais atualizada e vigente que trata da matéria, condições prévias à celebração da pretendida parceria.

XXI - RECOMENDAÇÕES COMPLEMENTARES

166. Com o intuito de melhor instruir os autos, recomenda-se ao conselente o preenchimento e juntada nos autos da “Lista de Verificação Convênios com entes públicos” constante do Portal da Advocacia-Geral da União - AGU (atualmente no endereço eletrônico <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 ‘não aplicável’ no que entender impertinente ao caso concreto.

167. A experiência tem mostrado que a adoção de listas de verificação tem possibilitado a tempo a detecção de falhas de instrução processual e tem otimizado o tempo dos setores que realizam análise posterior da higidez e regularidade do procedimento, além de contribuir com a padronização na atuação de todas as áreas envolvidas com a demanda.

168. Ademais, a adoção de listas de verificação pela AGU como forma de assessoramento prévio aos conselentes consiste em recomendação do Tribunal de Contas da União (cf. Acórdão n. 2328, de 2015-Plenário), ciente do seu grande potencial de auxílio para sanar deficiências na gestão de contratações/repasses.

169. A referida lista visa uniformizar o trabalho jurídico consultivo, pelo que deve o conselente, como orientação, verificar o atendimento de seus itens.

170. Vale lembrar, adicionalmente, que a Lei nº 12.188, de 2010 e o Decreto nº 7.215, de 2010 agasalham vedação, segundo a qual a prestação de serviços de assistência técnica e extensão rural - ATER, no âmbito do Pronater, somente poderia ser disponibilizada por meio de contratação, na forma da Lei nº 8.666, de 1993. Assim, a prestação de serviços de ATER, no âmbito do Pronater, não pode ser viabilizada com recursos federais transferidos via pacto convenial.

171. Nessa esteira, propõe-se à área finalística reflexão quanto à presença ou não de ATER no objeto da proposta de convênio, reputando-se oportuna a juntada de manifestação técnica nos autos atestando que tais eventos não correspondem à prestação de ATER, podendo, por essa razão, compor rol de atividades custeadas com recursos conveniados.

172. 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 artigo 25, da Portaria Interministerial 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 presente no artigo 73, VI, 'a', da Lei nº. 9.504/97, consoante vazado na 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.

173. Por isso, orienta-se a inclusão de subcláusula, na Cláusula pertinente aos bens remanescentes, dentro do respectivo instrumento, com estes dizeres:

"A propriedade dos bens remanescentes em favor do CONVENENTE não se consolidará 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."

174. Em atenção ao art. 34 da Portaria Interministerial MPOG/MF/CGU nº 424, de 2016, após a celebração do convênio a área técnica deve dar ciência da celebração, no prazo de dez dias, à Assembleia Legislativa, à Câmara Legislativa ou à Câmara Municipal do convenente, bem como comunicar da liberação dos recursos, quando houver, no prazo de dois dias úteis.

175. Recomenda-se também a área técnica orientar o convenente em cumprir sua obrigação no que concerne a dar ciência 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** (art. 35 da mesma Portaria Interministerial).

XXII - CONCLUSÃO

176. Nesses termos, conclui-se que o presente Parecer poderá ser adotado nas situações celebração de convênios com entes públicos que têm por objeto a aquisição de Equipamentos de informática e soluções de TI, com recursos oriundos de Emendas Parlamentares, referentes ao exercício de 2021, cabendo ao gestor observar todas as recomendações acima exaradas.

177. Nesta hipótese, **se observadas pelas áreas técnicas competentes todas as recomendações lançadas ao longo desta manifestação jurídica, em especial as citadas abaixo**, não haverá óbices jurídicos ao prosseguimento do feito, com a formalização de convênio com ente público que tem por objeto a aquisição de Equipamentos de informática e soluções de TI, com recursos oriundos de Emendas Parlamentares, sendo dispensado o encaminhamento do processo à Consultoria Jurídica, consoante Orientação Normativa nº 55, da AGU:

- Necessidade de observância, no processo de contratação dos aludidos equipamentos e soluções, dos atos normativos relacionados à área de Tecnologia da Informação no âmbito federal, a exemplo da IN SGD/ME nº 01/2019, da Portaria STI/MP nº 20, de 14/06/2016, do Decreto nº 7.174/2010 e da Portaria GM/MAPA Nº 139, de 26 de julho de 2016 (parágrafos 60 a 64);

- Verificação e ateste quanto à efetiva capacidade técnica, gerencial e operacional do convenente para executar o objeto da parceria (parágrafos 68 a 72 e 74 a 76);
- Parecer técnico de viabilidade que observe todos os aspectos elencados no anexo da Portaria GM/MAPA nº 140, de 2019 (parágrafos 75 e 76);
- Plano de trabalho que contemple todos os pontos essenciais exigidos no art. 19 da Portaria Interministerial MPOG/MF/CGU nº 424, de 2016 e no § 1º do art. 116 da Lei nº 8.666, de 1993, seja devidamente assinado pelo proponente e expressamente aprovado pela autoridade competente da área técnica desse Ministério (parágrafos 80 a 83);
- Inserção de cláusula no pretendido convênio e disposição no plano de trabalho que preveja a realização de certame licitatório a cargo do convenente para a contratação de terceiros, visando aquisição de bens e contratação de serviços (parágrafos 84 a 88);
- Verificação e ateste quanto à existência de disponibilidade da contrapartida, por parte do convenente e sua adequação ao disposto no art. 18, § 1º, da Portaria Interministerial - MPOG/MF/CGU nº 424, de 2016, c/c o 83, § 3º e § 4º, incisos I e II, da Lei nº 14.116, de 31 de dezembro de 2020 (LDO 2021) (parágrafos 91 a 93);
- Verificação quanto ao valor destinado ao pretendido convênio, aferindo se o mesmo atende ao limite mínimo estabelecido no inciso V do art. 9º da Portaria Interministerial MPOG/MF/MP nº. 424, de 2016 (parágrafos 94 a 95);
- Verificação quanto ao prazo de vigência do pretendido convênio, observando o inciso VI do art. 2º do Decreto nº 6.170, de 2007 no sentido de que o prazo não se encerre no último ou no primeiro trimestre de mandato dos chefes do Poder Executivo dos entes federativos (parágrafo 96);
- Verificação em relação a qual autoridade seria competente para celebrar o pretendido convênio recomendando-se ainda, que no preâmbulo do instrumento haja expressa referência ao ato normativo de delegação de competência da autoridade subscritora da parceria (parágrafo 97);
- Verificação e ateste quanto ao efetivo cumprimento por parte do convenente das exigências contidas nos arts. 22 e 23 da Portaria Interministerial MPOG/MF/CGU nº 424, de 2016, com as alterações da Portaria Interministerial nº 414, de 14 de dezembro de 2020 (parágrafos 98 a 101);
- Verificação quanto à origem dos recursos inerentes a pretendida proposta de convênio, atestando se advêm, ou não de emenda parlamentar (orçamento impositivo) e se o projeto incorre ou não em impedimento de ordem técnica, quando não será obrigatória sua execução, nos termos enunciados no § 13 do art. 166 da CF de 1988 - (parágrafos 103 a 109);
- Verificação e ateste quanto à efetiva existência de Dotação Orçamentária específica no orçamento do concedente, a qual deverá ser evidenciada no instrumento, indicando-se a respectiva nota de empenho (parágrafos 113 a 118);
- Verificação e ateste quanto à existência de Projeto básico ou Termo de Referência ou da sua dispensa mediante despacho fundamentado da autoridade competente, sendo facultado ao concedente exigir os depois, desde que antes da liberação da primeira parcela dos recursos (parágrafo 119);
- Verificação e ateste quanto à ausência de eventual impedimento de ordem técnica (parágrafos 103, 109, 129 ao 132);
- Verificação e ateste quanto à efetiva existência de pesquisas de preços referentes aos bens e serviços a serem adquiridos e aplicados no objeto do pretendido convênio, observando atentamente se as pesquisas observaram a legislação que rege a sua realização e avaliando se os valores dos bens e serviços a serem adquiridos e aplicados no objeto do pretendido convênio estão efetivamente compatíveis com os preços dispostos no mercado (parágrafos 133 a 137);
- Verificação quanto aos bens e serviços a serem adquiridos e aplicados no objeto do pretendido convênio, atestando que os mesmos não se enquadram nas vedações estabelecidas no art. 38 da Portaria Interministerial MPOG/MF/CGU nº 424, de 2016, na legislação pertinente à contratação de bens e

serviços de TIC no âmbito federal, e no art. 19 da Lei nº 14.116, de 2020 (LDO- 2021), , as quais vinculam os entes envolvidos no pretendido ajuste, para o exercício 2020, bem como que se encontram em consonância com o previsto no Anexo I da Portaria GM/MAPA nº 277, de 3 de dezembro de 2019 (parágrafos 139 a 143);

- Verificação e ateste quanto ao prazo de vigência do convênio estar adequado e suficiente para a realização do objeto da parceria, respeitando-se os prazos máximos estabelecidos nas alíneas "a", "b" e "c" do inciso V do art. 27, da Portaria Interministerial MPOG/MF/CGU nº 424/2016 (parágrafos 144 a 148);
- Verificação quanto à existência de condições suspensivas, cujo o prazo final para o cumprimento das condições, 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 (§ 1º, do art. 24, da Portaria Interministerial MPOG/MF/CGU nº 424, de 2016), alertando-se no sentido de que a liberação da primeira parcela dos recursos só poderá ocorrer depois de cumpridas as condições pactuadas (parágrafos 149 a 154);
- Orientação a área técnica que não se utilize da faculdade da minuta simplificada neste momento, visto que ainda não há modelo padronizado pela AGU para este caso (parágrafo 158);
- Orientação quanto à efetiva utilização da última versão disponível das minutas padronizadas da Advocacia-Geral da União - AGU para termo de convênio sem obras (Formalização com ente público sem obra), disponível no portal da Advocacia-Geral da União - AGU ou alternativamente as minutas padrão da AGU que forem atualizadas e aprovadas por esta Consultoria Jurídica, ressaltando-se que as alterações efetuadas pelo órgão assessorado nos referidos modelos das minutas padronizadas da AGU são de exclusiva responsabilidade da autoridade administrativa que as autorizou (parágrafos 160 a 165);
- Orientação quanto ao efetivo preenchimento da "Lista de Verificação Convênios com Entes Públicos" disponibilizada no Portal de Advocacia-Geral da União - AGU, atualmente no endereço eletrônico <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> (parágrafos 166 a 169);
- Verificação e ateste quanto à presença, ou não, de assistência técnica e extensão rural - ATER no objeto da proposta de convênio (parágrafos 170 e 171); e
- Vedação de transferência de bens remanescentes nos três meses anteriores a pleito eleitoral (parágrafos 172 e 173).

178.

Conforme recomendação exposta, caberá ao gestor certificar nos autos, de forma expressa, que o caso concreto se amolda aos termos desta manifestação jurídica referencial.

179.

Derradeiramente, registra-se que este Parecer atualiza as disposições do Parecer Referencial n. 00006/2020/CONJUR-MAPA/CGU/AGU, à luz das modificações normativas tratadas na Nota Técnica nº 12/2021/AERIN/MAPA, bem como das demais mudanças nos atos normativos aplicáveis, mormente em relação às alterações na Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 424/2016, promovidas pela Portaria Interministerial ME/CGU nº 414, de 14 de dezembro de 2020, e ao advento da Lei nº 14.116/2020 (LDO 2021).

180.

Quanto às demais modificações empreendidas pela Portaria Interministerial ME/CGU nº 414, de 14 de dezembro de 2020, na Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 424/2016, porventura não comentadas expressamente aqui, é de se ressaltar, ademais, que, por se referirem à etapa de acompanhamento e execução dos instrumentos, desbordam do escopo da presente manifestação, que engloba exclusivamente os aspectos jurídicos relacionados à fase de celebração de convênios.

181.

Outrossim, nota-se que as normas mencionadas no parágrafo anterior versam sobre condutas da rotina administrativa, em relação às quais há pouco ou nenhum conteúdo jurídico a ser esclarecido, exigindo, a adequada integração de tais artigos, em verdade, conhecimentos técnico-administrativos e relacionados a gestão pública, motivos

pelos quais sugere-se que eventuais dúvidas na sua aplicação sejam encaminhadas à Comissão Gestora da Plataforma +Brasil, consoante autoriza o artigo 13, § 4º, III, do Decreto nº. 6.170, de 2007.

182. Por evidente, na hipótese de haver dúvida **jurídica** atinente ao ajuste ou acerca da adoção desta manifestação referencial, devem os autos serem remetidos à CONJUR-MAPA para prévia análise e manifestação.

183. Ressalte-se, ainda, que a celebração do Convênio, acordo ou ajuste pelos órgãos ou entidades da Administração Pública **depende de prévia aprovação do competente plano de trabalho proposto**, conforme determina o § 1º do art. 116 da Lei 8.666/93, bem como a verificação das exigências contidas na Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF, que devem estar válidas na data da assinatura do convênio.

184. Recomenda-se, ao fim, a observância quanto ao que determina o art. 32, da Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 424, de 2016, bem como o disposto 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.

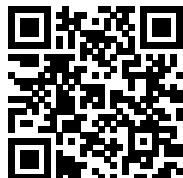
À consideração superior.

Brasília, 24 de setembro de 2021.

(Assinado Eletronicamente)

JEFFERSON OLIVEIRA FERREIRA
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) 21000077906202125 e da chave de acesso 27a129d8



Documento assinado eletronicamente por JEFFERSON OLIVEIRA FERREIRA, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 728555867 e chave de acesso 27a129d8 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): JEFFERSON OLIVEIRA FERREIRA. Data e Hora: 24-09-2021 16:24. Número de Série: 17357807. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.