



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO

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

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

PARECER REFERENCIAL n. 00008/2019/CONJUR-MAPA/CGU/AGU

NUP: 21000.070424/2019-20

INTERESSADO: ASSESSORIA PARLAMENTAR- ASPAR/MAPA E CONSULTORIA JURÍDICA DO MINISTÉRIO DA AGRICULTURA PECUÁRIA E ABASTECIMENTO - CONJUR/MAPA.

ASSUNTO: PARECER JURÍDICO REFERENCIAL: CELEBRAÇÃO DE CONVÊNIOS COM ENTES PÚBLICOS QUE TÊM POR OBJETO A AQUISIÇÃO DE INSUMOS AGROPECUÁRIOS COM VISTAS AO APOIO AO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DO AGRONEGÓCIO E QUE SEJAM PROVENIENTES DE EMENDAS PARLAMENTARES (ORÇAMENTO IMPOSITIVO).

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

I – Matéria recorrente submetida à análise jurídica pelos órgãos assessorados. Incidência da Orientação Normativa AGU nº 55/2014, a autorizar a adoção de manifestação jurídica referencial;

II – Dispensa de análise individualizada de processos, nas hipóteses e termos delimitados nesta manifestação e mediante certificação nos autos, pela autoridade administrativa responsável, de que a situação concreta se amolda perfeitamente aos termos deste parecer referencial e de que foram atendidas as orientações e recomendações nele emanadas;

III – Celebração de convênios com entes públicos, que tenham por objeto a aquisição de insumos agropecuários visando apoiar o desenvolvimento sustentável do agronegócio;

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

V - Legislação aplicável: Lei nº 13.707, de 2018 - LDO/2019; Decreto nº 93.872, de 1986; Decreto nº 6.170, de 2007; Portaria Interministerial - MPOG/MF/CGU nº 424, de 2016; Lei Complementar nº 101, de 2000, Lei nº 13.844, de 2019; Portaria Interministerial nº 78, de 2019; Lei nº 8.666, de 1993 e Orientação Normativa AGU nº 55, de 2014.

Sr. Consultor Jurídico,

I – DO RELATÓRIO

1. Trata-se de solicitação por impulso da assessoria do Gabinete da Sra. Ministra de Estado da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, emanada do Despacho ASPAR nº 1501, de 1º de outubro de 2019 (SEI, doc. nº 8648769), no qual se informa que no âmbito das Secretarias deste Ministério estão previstos uma "[...] **quantidade excessiva, ainda este ano, de convênios a serem firmados pelas Secretarias no âmbito do MAPA com o objeto de Aquisição de Insumos Agropecuários.**", requerendo ainda, manifestação desta Consultoria Jurídica quanto à possibilidade de elaboração Parecer Referencial para ser utilizado em tais convênios.

2. Sobre o tema, constata-se historicamente já ser significativo o volume de processos encaminhados para esta Consultoria Jurídica - CONJUR/MAPA que tratam da celebração de convênios com entes públicos, provenientes de emendas parlamentares (orçamento impositivo), ressaltando-se informação contida no referido Despacho (SEI, doc. nº 8648769), no sentido de que estão previstos uma "[...] **quantidade excessiva, ainda este ano, de convênios a serem firmados pelas Secretarias no âmbito do MAPA com o objeto de Aquisição de Insumos Agropecuários.**"

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

4. Desta feita, a forma preconizada pela Advocacia-Geral da União - AGU para atuação das Consultorias Jurídicas, nesses casos, é a adoção de manifestações jurídicas referenciais, conforme Orientação Normativa nº 55/2014 do Advogado-Geral da União (decorrente do Parecer nº 004/ASMG/CGU/AGU/2014), proferida nos seguintes termos:

Orientação Normativa AGU nº 55/2014

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

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.** (grifos nossos)

5. A finalidade da Orientação Normativa em questão foi a de, claramente, otimizar os serviços, quer seja para preservar ou racionalizar o aparato do Estado, quer seja para graduar as prioridades do trabalho intelectual do serviço jurídico da União.

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

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

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

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

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

[...]

8. Em suma, verificando-se, na espécie, o atendimento dos requisitos previstos no item II da mencionada Orientação Normativa AGU nº 55/2014, acima transcrita, entende-se não apenas possível como, também, recomendável, em homenagem aos princípios constitucionais da eficiência e da economicidade, **a elaboração da presente Manifestação Jurídica Referencial, contemplando as diretrizes a serem seguidas pelos órgãos assessorados pela CONJUR deste Ministério, nos procedimentos relativos à celebração de Convênios com entes públicos, que tenham por objeto a aquisição de insumos agropecuários com vistas ao apoio ao desenvolvimento sustentável do agronegócio e que sejam provenientes de emendas parlamentares (orçamento impositivo).**

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

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

II – DO ESCOPO DA PRESENTE MANIFESTAÇÃO JURÍDICA REFERENCIAL

10. Conforme demonstrado, a presente manifestação jurídica referencial visa registrar as diretrizes que devem ser seguidas pelos órgãos assessorados pela Consultoria Jurídica do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – MAPA, **nos procedimentos relativos à celebração de convênios com entes públicos, que tenham por objeto a aquisição de insumos agropecuários almejando o apoio ao desenvolvimento sustentável do agronegócio e que sejam provenientes de emendas parlamentares (orçamento impositivo).**

11. Segundo o item I da Orientação Normativa AGU nº 55/2014, os processos objeto de manifestação jurídica referencial “[...] 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”.

12. Com isso, a partir da adoção do presente parecer, **o órgão assessorado deverá, em relação aos procedimentos que se enquadrem nas hipóteses por ele abarcadas, observar as orientações a seguir emanadas, dispensando-se o envio do processo para análise da CONJUR/MAPA, desde que seja devidamente atestado nos autos, pela área técnica, que o caso concreto se amolda aos termos desta manifestação.**

13. Com efeito, via de regra, somente se mostrará inapropriada a utilização da presente manifestação referencial, quando o pretendido convênio não tiver por objeto a aquisição de insumos agropecuários com vistas ao apoio ao desenvolvimento sustentável do agronegócio, não for proposto por entes públicos, não seja decorrente de emenda parlamentar ou que haja dúvida jurídica específica a ser sanada.

14. Assim, orientamos aos órgãos assessorados que, a partir da adoção da presente manifestação jurídica referencial, os procedimentos de **celebração de convênios com entes públicos, que tenham por objeto a aquisição de insumos agropecuários que visem apoiar o desenvolvimento sustentável do agronegócio e que sejam provenientes de emendas parlamentares (orçamento impositivo)**, não deverão, como regra geral, ser remetidos a esta Consultoria Jurídica, devendo tal encaminhamento ocorrer apenas nas seguintes hipóteses:

- Caso **haja dúvida jurídica específica a ser sanada** (devendo a mesma ser devidamente apontada e delimitada na consulta);
- Quando o pretendido convênio **não tiver por objeto a aquisição de insumos agropecuários com vistas ao apoio ao desenvolvimento sustentável do agronegócio**;
- Quando a parceria não for decorrente de emendas parlamentares (orçamento impositivo); e
- Quando não forem adotadas por parte das áreas técnicas as minutas padrão da AGU para Termo de Convênio e as listas de verificação padrão da AGU, disponibilizadas no Portal da Advocacia-Geral da União - AGU.

15. Ressalta-se, por oportuno, que, com a adoção da presente manifestação referencial, a análise individualizada das celebrações de convênios por esta Consultoria Jurídica, nas hipóteses acima elencadas, será dotada de maior celeridade, eis que ocorrerá de forma complementar ao Parecer Referencial, com o acréscimo, quando for o caso, de manifestação jurídica suplementar relativa ao(s) ponto(s) específico(s), cuja análise se revelar necessária.

16. Nesse ponto, reforça-se, uma vez mais, que sempre que houver dúvida jurídica a ser dirimida, o órgão assessorado não apenas poderá, como deverá submeter a questão à análise desta Consultoria.

17. Feita tal explanação, passa-se ao registro, a título de **MANIFESTAÇÃO JURÍDICA REFERENCIAL**, das orientações da Consultoria Jurídica do MAPA acerca dos procedimentos a serem adotados pelos órgãos assessorados na celebração de convênios com entes públicos, que tenham por objeto a aquisição de insumos agropecuários com vistas ao apoio ao desenvolvimento sustentável do agronegócio e que sejam provenientes de emendas parlamentares (orçamento impositivo).

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

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

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

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

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

[...]

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

[...]

ANEXO I

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

1. Da proposta

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

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

2. Objeto

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

3. Justificativa

3.1 Objetivo geral:

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

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

1.1 Descrição da proposta:

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

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

4. Capacidade instalada

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

5. Dados agronômicos e financeiros

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

5.1 Dados agropecuários do município

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

5.2 Especificações técnicas do calcário e mercado local

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

5.3 Análise de solo

- a) Informar a metodologia para determinação de calagem;
- b) Informar a metodologia utilizada para a realização de amostragem de solo, contendo os seguintes dados:
 - Número de amostras coletadas por gleba/produtor;

- Profundidade das amostras;
 - Responsável pela coleta de amostras;
 - Responsável pelo encaminhamento e custos das análises;
 - Dados complementares relevantes.
- c) Apresentar a análise física e química do solo das áreas beneficiadas;
- Informar as análises realizadas (macronutrientes, micronutrientes, granulometria, etc);
- d) Mencionar as práticas conservacionistas do solo necessárias nas áreas beneficiadas.

5.4 Culturas exploradas

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

5.5 Identificação do público e localidade dos beneficiários

Descrever o público-alvo informando:

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

5.6 Seleção de produtores beneficiados

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

5.7 Transporte, distribuição, aplicação e incorporação do calcário.

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

5.8 Assistência técnica

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

5.9 Prazo previsto para conclusão

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

5.10 Responsável técnico pelo projeto

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

ANEXO II

DADOS AGRONÔMICOS E FINANCEIROS PARA PROJETOS DE AQUISIÇÃO DE CALCÁRIO

DADOS AGROPECUÁRIOS DO MUNICÍPIO				
Preencher o quadro abaixo, somente com as principais culturas exploradas no município.				
Quadro 1 - Área colhida, produção e produtividade das principais culturas exploradas no município Ano: _____.				
Cultura	Área Colhida (ha)	Produção (kg)	Produtividade (kg/ha)	
Culturas anuais				
Culturas perenes				
Pastagens				
Silvicultura				
Outros (especificar: Floricultura; Horticultura; etc)				
ESPECIFICAÇÕES TÉCNICAS DO CALCÁRIO E MERCADO LOCAL				
CARACTERIZAÇÃO DO PRODUTO				

Calcítico ()	Dolomítico ()	Cal ()	Escória ()	Outros ()
CARACTERIZAÇÃO DO MERCADO LOCAL				
Preço médio do produto no mercado local (R\$/t):			Custo médio do frete (R\$/t):	
Localização de jazidas:			Distância das jazidas até o município:	
PRNT médio:			Teores de CaO e MgO:	
ANÁLISE DE SOLO				
METODOLOGIA PARA DETERMINAÇÃO DA NECESSIDADE DE CALAGEM				
Método da neutralização do Al e da elevação dos teores de Ca e Mg ()		Método da saturação por bases; ou outro método. ()		
Outro (). Especificar:				
METODOLOGIA DE AMOSTRAGEM DE SOLO				
PRÁTICAS CONSERVACIONISTAS DO SOLO ADOTADAS				
CULTURAS EXPLORADAS				

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

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

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

23. No ponto, constata-se que o Decreto nº 6.170, de 2007 determina em seu art. 1º que as transferências de recursos ou a descentralização de créditos oriundos dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União para a execução de programas, projetos e atividades, serão feitas com órgãos ou entidades públicas ou privadas sem fins lucrativos **mediante convênio**, contrato de repasse e termos de execução descentralizada.

24. 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.”**

25. 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;”**.

26. 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. (grifos nossos)

27. 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 relacione às características do programa ou que não disponham de condições técnicas para executar o objeto proposto; e (grifos nossos)

[...]

28. 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)

29. Assim, depreende-se que o convênio visa à 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).

30. 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 pretenso 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

31. Sobre o tema, recomenda-se preliminarmente, que as áreas técnicas na análise inicial da proposta cadastrada, verifiquem e afirmem expressamente nos autos, **se a natureza do objeto do pretendido convênio trata-se efetivamente de aquisição de insumos agropecuários com vistas ao apoio ao desenvolvimento sustentável do agronegócio, bem como se os recursos são decorrentes de emenda parlamentar (orçamento impositivo), condições prévias a celebração da parceria.**

32. 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 convenente tenha celebrado, que tratem da aquisição de insumos agropecuários 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.**

33. 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 convenente 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.

34. 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 – DOS ASPECTOS A SEREM ANALISADOS NO PARECER TÉCNICO DE VIABILIDADE

35. Neste ponto, preliminarmente recomenda-se para uma sistematização dos procedimentos, que o parecer da área técnica competente analise todos os aspectos elencados no Anexo da Portaria GM/MAPA nº 140, de 15 de julho de 2019 (publicada no DOU de 17/7/2019, seção 1, págs. 2 a 3), observando pontualmente tudo o que se segue:

Portaria GM/MAPA nº 140, de 15 de julho de 2019

[...]

ANEXO

Normas de elaboração de parecer de viabilidade técnica visando a celebração de convênios

1. CONSIDERAÇÕES GERAIS:

1.1. Da Entidade Proponente

1.1.1. Informar, de forma sucinta um resumo da entidade proponente com informações relativas:

- a) natureza jurídica da entidade;
- b) compatibilidade do objeto da parceria com os estudos e atividades exercidas pela entidade;
- c) região em que se localiza a entidade, descrevendo suas características produtivas;
- d) população existente na região e quantidade de pessoas a serem beneficiadas pela parceria;
- e) as principais atividades agropecuárias do município onde será executada a parceria;
- f) adimplência e inadimplência da entidade, especialmente quanto as prestações de contas anteriores com o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento - MAPA;
- g) as condições que possui a entidade para realização da parceria; e
- h) as demais informações que se julgar necessárias.

1.2. Da Proposta

1.2.1. As propostas devem ser cadastradas em programas para os quais esteja prevista a realização de ações de fomento ao setor agropecuário, abrangidos a agricultura, a pecuária, a agroindústria, a agroenergia, as florestas plantadas, a heveicultura, a aquicultura e a pesca.

1.2.2. Informar número da proposta, programa, objeto, vigência, valores de repasse e contrapartida e encaminhamentos administrativos.

1.2.3. A proposta para a celebração do instrumento deverá ser analisada em relação aos seguintes aspectos:

- a) razoabilidade do objeto da parceria em termos de quantidade e qualidade;
- b) necessidade ou vantajosidade da execução do objeto por intermédio da entidade proponente, em termos de eficiência (custo-benefício);
- c) oportunidade e conveniência da parceria; e
- d) razões de escolha da entidade, considerando inclusive os critérios objetivos de seleção previamente definidos e sua capacidade técnica e operacional para executar o objeto.

1.2.4. Avaliação da consistência do Plano de Trabalho, do Projeto Básico ou do Termo de Referência contidos na proposta, conforme a natureza do objeto, mediante a certificação de que:

- a) estão presentes os elementos exigidos pela legislação de regência;
- b) os referidos documentos são viáveis técnica e economicamente, além de adequados aos objetivos do programa;
- c) o objeto, as metas, etapas e fases de sua execução foram descritos de forma clara, precisa e detalhada, viabilizando o adequado acompanhamento e fiscalização, bem como a verificação dos resultados;
- d) os custos apresentados para as obras, serviços ou bens são compatíveis com os de referência e mercado;
- e) há compatibilidade entre os cronogramas de execução e de desembolso; e
- f) há comprovação da disponibilidade da contrapartida, quando financeira, e o seu montante e natureza são compatíveis com as normas de regência.

1.3. Da Capacidade Instalada

1.3.1. Descrever de forma clara as máquinas, implementos agrícolas e demais equipamentos que a entidade dispõe para a execução da parceria, inclusive quanto ao seu estado de funcionamento e manutenção.

2. DA JUSTIFICATIVA

2.1. Informar a justificativa apresentada pela entidade proponente, na Plataforma + Brasil, e se ela é convincente e coerente com a realidade do Município onde será executada a parceria.

3. DO OBJETIVO

3.1. Objetivo Geral

3.1.1. O objetivo geral da parceria deve ser descrito de forma clara precisa e detalhada, contendo todas as informações possíveis a avaliação do seu alcance, inclusive quanto:

- a) a necessidade e oportunidade da proposta;
- b) o número de produtores a serem beneficiados;
- c) os objetivos que devem ser alcançados a curto, médio e longo prazos;
- d) os produtos esperados; e
- e) as demais informações julgadas necessárias.

4. DAS METAS E ETAPAS

4.1. Analisar a descrição das metas e etapas a serem executadas e seus respectivos valores;

4.2. Verificar se as metas e etapas da parceria foram descritas de forma clara, precisa e detalhada, viabilizando o adequado acompanhamento e fiscalização, também a verificação dos resultados;

4.3. Verificar se as metas e etapas estão compatíveis com o objeto da parceria, analisando se, com a execução das metas, o objeto será alcançado;

5. DA APLICAÇÃO DAS DESPESAS

5.1. Informar se há coerência com as metas apresentadas, inclusive se os valores estão compatíveis com os de mercado.

5.2. Verificar e exigir da entidade a retirada das despesas vedadas na Lei de Diretrizes Orçamentárias vigente.

6. CONCLUSÃO DO PARECER

6.1. O Parecer de Viabilidade Técnica deve apresentar na conclusão, resumo do que foi interpretado diante das informações prestadas pela entidade, manifestando-se de forma clara e específica quanto:

- a) idoneidade da entidade e capacidade para a parceria;
- b) importância social da proposta para a comunidade (beneficiários);
- c) interesse e pertinência do pleito com relação às metas programáticas do MAPA, da Secretaria e do Departamento correspondente;

- d) alterações na proposta e condições suspensivas a serem estabelecidas no instrumento; e
e) à aprovação ou reprovação da proposta apresentada.

36. **Dessa forma, as áreas técnicas competentes deverão elaborar o parecer de viabilidade técnica, observando todas as supracitadas recomendações, condição prévia à celebração da pretendida parceria, concluindo ou não pela viabilidade do pleito.**

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

37. 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.

38. 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.

39. 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.

VIII – DO PLANO DE TRABALHO

40. 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.

41. 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.

42. 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 a devida instrução do feito.

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

43. 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.

44. Nesse sentido, a Portaria Interministerial - MPOG/MF/CGU nº 424, de 2016, 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 convenente**. *In verbis*:

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

§ 1º **Para aquisição de bens e serviços comuns, será obrigatório o uso da modalidade pregão**, nos termos da Lei nº 10.520, de 2002, e do regulamento previsto no Decreto nº 5.450, de 31 de maio de 2005, sendo utilizada preferencialmente a sua forma eletrônica. (grifos nossos)

§ 2º A inviabilidade da utilização do pregão na forma eletrônica deverá ser devidamente justificada pela autoridade competente do convenente.

§ 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 convenente 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 convenente e aceitos pelo concedente, poderá ser aceito:

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

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

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

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

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

a) a ata esteja vigente;

b) a ata permita motivadamente a adesão;

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

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

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

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

b) o contrato esteja vigente;

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

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

Parágrafo único. Nos casos de que trata o caput:

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

II - a liberação dos recursos está condicionada à conclusão da análise técnica e ao aceite do processo licitatório pelo concedente ou mandatária, em atenção ao disposto no inciso II do caput do art. 41.

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

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

45. Nessa linha, 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.

46. 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.*

47. **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 convenente para a contratação de terceiros, condição prévia a celebração do pretendido ajuste.**

48. 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.

[...]

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

X – DA CONTRAPARTIDA POR PARTE DO CONVENENTE

50. No que diz respeito à contrapartida, esta deve ser fixada em consonância com o disposto no art. 18, § 1º, da Portaria Interministerial - MPOG/MF/CGU nº 424, de 2016, c/c o art. 78, § 1º, incisos I e II, da Lei nº 13.707, de 14 de agosto de 2018 (LDO 2019 ou a que vier sucedê-la), ressaltando-se 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.**

51. Verifica-se, ainda, que, nos termos da Portaria Interministerial - MPOG/MF/CGU nº 424, de 2016, a convenente também deverá comprovar que existe disponibilidade orçamentária para a contrapartida financeira, mediante a juntada de cópia da Lei Orçamentária Anual, devendo o convenente 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, sendo para o exercício de 2019, a Lei nº 13.707, de 2018 - LDO/2019. *In verbis:*

Portaria Interministerial - MPOG/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. (grifos nossos)

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

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

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

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

Lei nº 13.707, de 2018 - LDO/2019

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

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

I - no caso dos Municípios:

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

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
- [...]

§ 4º Não será exigida contrapartida:

I - dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, para a transferência de recursos no âmbito do SUS, inclusive aquela efetivada por meio de convênios ou similares;

II - dos Municípios com nível de IDH classificado como baixo ou muito baixo, para os programas na área de educação.

§ 5º As transferências voluntárias ou decorrentes de programação incluída na lei orçamentária por emendas poderão ser utilizadas para os pagamentos relativos à elaboração de projetos básicos e executivos, além das despesas necessárias ao licenciamento ambiental.

XI – OUTRAS CONDIÇÕES PARA A CELEBRAÇÃO DO PRETENDIDO CONVÊNIO

52. 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).**".

53. 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.

54. 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.

55. 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.

56. 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, condição ao prosseguimento do feito. 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, exectuam-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 subseqüentes, 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.

57. 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 condições para a celebração de instrumentos, a serem cumpridas pelo convenente, conforme previsto na Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, na Lei de Diretrizes Orçamentárias e nas demais normas aplicáveis: (grifos nossos)

I - exercício da plena competência tributária, relativo à observância dos requisitos constantes do art. 11 da Lei Complementar nº 101, de 2000, atestado na forma definida em normativo específico do órgão central de contabilidade da União editado nos termos do § 2º do art. 48 da Lei Complementar nº 101, de 2000; (Alterado pela PORTARIA INTERMINISTERIAL Nº 451, DE 18 DE DEZEMBRO DE 2017).

II - regularidade previdenciária, constituída pela observância dos critérios e das regras gerais para a organização e o funcionamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos, através da emissão do Certificado de Regularidade Previdenciária - CRP, em atendimento ao disposto no art. 7º da Lei nº 9.717, de 27 de novembro de 1998, e no Decreto nº 3.788, de 11 de abril de 2001, sendo válida no prazo e condições da respectiva certidão;

III - regularidade quanto a Tributos Federais, a Contribuições Previdenciárias e à Dívida Ativa da União, conforme dados da Certidão Negativa de Débitos relativos a Créditos Tributários Federais e à Dívida Ativa da União de que trata a Portaria PGFN/RFB nº 1.751, de 2 de outubro de 2014, fornecida pelos sistemas da Secretaria da Receita Federal do Brasil -RFB e da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional - PGFN, em atendimento ao disposto na alínea "a" do inciso IV do § 1º do art. 25 da Lei Complementar nº 101, de 2000, no inciso IV do art. 27, no art. 29 e no art. 116, todos da Lei nº 8.666, de 1993, e no § 3º do art. 195 da Constituição Federal, sendo válida a informação no prazo e condições da respectiva certidão;

IV - regularidade perante o Poder Público Federal, conforme consulta ao Cadastro Informativo dos Créditos não Quitados do Setor Público Federal - CADIN, cuja verificação da existência de débitos perante os órgãos e entidades do Poder Público Federal atende o disposto no art. 6º da Lei nº 10.522, de 2002, sendo sua comprovação verificada por meio da informação do cadastro mantido no Sistema de Informações do Banco Central do Brasil - SISBACEN, do Banco Central do Brasil -BACEN, e de acordo com os procedimentos da referida Lei;

V - regularidade quanto a Contribuições para o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS, conforme dados do Certificado de Regularidade do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - CRF/FGTS, fornecido pelo Sistema de Controle da Caixa Econômica Federal - CAIXA, cuja comprovação de regularidade, quanto ao depósito das parcelas devidas ao Fundo, atende ao disposto nos arts. 29, inciso IV, e 116 da Lei nº 8.666, de 1993, e art. 25, inciso IV da Lei Complementar nº 101, de 2000, sendo válida no prazo e condições do respectivo certificado;

VI - regularidade quanto à Prestação de Contas de Recursos Federais recebidos anteriormente, mediante consulta:

a) ao Subsistema Transferências do Sistema de Administração Financeira do Governo Federal - SIAFI, da Secretaria do Tesouro Nacional - STN, para os instrumentos firmados sob a égide da Instrução Normativa STN nº 1, de 15 de janeiro de 1997;

b) ao SICONV, para aqueles firmados sob a égide da Portaria Interministerial MP/MF/MCT nº 127, de 2008, da Portaria Interministerial nº 507/MP/MF/CGU, de 24 de novembro de 2011, e sob a égide desta Portaria;

VII - regularidade em relação à Adimplência Financeira em Empréstimos e Financiamentos concedidos pela União, e administrados pela Secretaria do Tesouro Nacional - STN, em atendimento ao disposto no art. 25, § 1º, inciso IV, alínea "a", da Lei Complementar nº 101, de 2000, comprovada mediante informação de adimplência prestada pela STN;

VIII - aplicação mínima de recursos na área da Educação, em atendimento ao disposto no art. 212, da Constituição Federal, e no art. 25, § 1º, inciso IV, alínea "b", da Lei Complementar nº 101, de 2000, e que se constitui na aplicação anual, na manutenção e desenvolvimento do ensino, do percentual mínimo de vinte e cinco por cento da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, cujos dados do exercício encerrado devem ser fornecidos pelo Ente Federativo ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE, para processamento pelo Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação - SIOPE, comprovado por meio do seu extrato, com validade até a apresentação dos dados de um novo exercício, limitado à data de 30 de janeiro do exercício subsequente, ou, na impossibilidade de verificação por meio desse sistema, apresentação de certidão emitida pelo Tribunal de Contas competente, consoante disposto no art. 23 do Decreto nº 6.253, de 13 de novembro de 2007;

IX - aplicação mínima de recursos na área da Saúde, em atendimento ao disposto no art. 198, § 2º, da Constituição Federal, nos arts. 6º e 7º da Lei Complementar nº 141, de 13 de janeiro de 2012, e no art. 25, § 1º, inciso IV, alínea "b", da Lei Complementar nº 101, de 2000, e que se constitui na aplicação anual, em ações e serviços públicos de saúde, dos percentuais mínimos da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, cujos dados do exercício encerrado devem ser fornecidos pelo Ente Federativo ao Ministério da Saúde - MS, para processamento pelo Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Saúde - SIOPS, comprovado por meio do seu extrato, ou, na impossibilidade de verificação por meio desse sistema, apresentação de certidão emitida pelo Tribunal de Contas competente;

X - (Revogado pela PORTARIA INTERMINISTERIAL Nº 451, DE 18 DE DEZEMBRO DE 2017).

X-A - publicação de todos os Relatórios de Gestão Fiscal - RGF, do exercício em curso e do anterior, de cada um dos Poderes e órgãos elencados no art. 20 da Lei Complementar nº 101, de 2000, inclusive as Defensorias Públicas, no prazo de até trinta dias após o encerramento de cada quadrimestre, em atendimento ao disposto nos arts. 54 e 55, ou semestre, para os entes que cumpram os requisitos e façam a opção prevista no art. 63, inciso II, alínea "b", da Lei Complementar nº 101, de 2000, com validade até a data-limite da publicação relativa ao período subsequente, verificada pela apresentação, ao gestor de órgão ou entidade concedente, dos relatórios publicados em meio oficial ou pelo ateste de publicação do RGF de todos os órgãos e poderes do respectivo ente da Federação, no Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro - Siconfi, ou sistema que vier a substituí-lo; (Incluído pela Portaria Interministerial nº 558, de 10 de outubro de 2019)

XI - inexistência de vedação ao recebimento de transferência voluntária por descumprimento de limites, em atendimento ao disposto no art. 23, § 3º, e art. 25, § 1º, inciso IV, alínea "c", da Lei Complementar nº 101, de 2000, de cada um dos Poderes e órgãos elencados no art. 20 da mesma Lei Complementar, atestada na forma definida em normativo específico do órgão central de contabilidade da União editado nos termos do § 2º do art. 48 da Lei Complementar nº 101, de 2000. (Alterado pela PORTARIA INTERMINISTERIAL Nº 235, DE 23 DE AGOSTO DE 2018).

XII - (Revogado pela PORTARIA INTERMINISTERIAL Nº 451, DE 18 DE DEZEMBRO DE 2017).

XIII - (Revogado pela PORTARIA INTERMINISTERIAL Nº 451, DE 18 DE DEZEMBRO DE 2017).

XIII-A - publicação de todos os Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária - RREO, do exercício em curso e do anterior, no prazo de até trinta dias após o encerramento de cada bimestre, em atendimento ao disposto nos arts. 52 e 53 da Lei Complementar nº 101, de 2000, com validade até a data-limite da publicação relativa ao período subsequente, verificada pela apresentação, ao gestor de órgão ou entidade concedente, do relatório publicado em meio oficial

ou pelo ateste de publicação do RREO no Siconfi, ou sistema que vier a substituí-lo; (Incluído pela Portaria Interministerial nº 558, de 10 de outubro de 2019)

XIV- comprovação de que as Despesas de Caráter Continuado Derivadas do Conjunto das Parcerias Público-Privadas já contratadas no ano anterior limitam-se a 5% (cinco por cento) da receita corrente líquida do exercício e se as despesas anuais dos contratos vigentes nos 10 (dez) anos subsequentes limitam-se a 5% (cinco por cento) da receita corrente líquida projetada para os respectivos exercícios, conforme disposto no art. 28, da Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004; comprovado por meio de análise do anexo XVII do Relatório Resumido de Execução Orçamentária -RREO do 6º bimestre, de acordo com as orientações previstas no Manual de Demonstrativos Fiscais da Secretaria do Tesouro Nacional, enviado por meio do Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro - Siconfi, ou sistema que vier a substituí-lo, ou por meio de declaração de regularidade quanto aos limites estabelecidos na Lei nº 11.079, de 2004, do chefe do executivo ou do secretário de finanças juntamente com a remessa da declaração para o Tribunal de Contas competente por meio de recibo do protocolo, aviso de recebimento ou carta registrada com validade até 30 de janeiro do ano subsequente;

XV - comprovação da regularidade quanto ao Pagamento de Precatórios Judiciais, comprovado por meio de certificado emitido pelo Cadastro de Inadimplentes do Conselho Nacional de Justiça - CEDIN, disponível na Internet, ou por meio de certidão dos competentes Tribunal de Justiça, Tribunal Regional do Trabalho e Tribunal Regional Federal, ou, ainda, por meio declaração de regularidade quanto ao pagamento de precatórios judiciais do chefe do executivo ou do secretário de finanças juntamente com a remessa da declaração para os citados tribunais por meio de recibo do protocolo, aviso de recebimento ou carta registrada, devendo apontar se o ente é aderente ao regime de que trata o art. 97, § 10, inciso IV, alínea "b", do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, qual a periodicidade de pagamento e a data do próximo vencimento;

XVI - comprovação de divulgação da execução orçamentária e financeira por meio eletrônico de acesso ao público e de informações pormenorizadas relativas à receita e à despesa em atendimento ao disposto no art. 73-C da Lei Complementar nº 101, de 2000, comprovado por meio de declaração de cumprimento, com validade no mês da assinatura, juntamente com a remessa da declaração para o respectivo Tribunal de Contas por meio de recibo do protocolo, aviso de recebimento ou carta registrada;

XVII - inexistência de situação de vedação ao recebimento de transferências voluntárias nos termos do art. 33, combinado com o inciso I do § 3º do art. 23, ambos da Lei Complementar nº 101, de 2000, comprovado por meio de declaração, com validade no mês da assinatura, de que não realizou operação de crédito enquadrada no § 1º do art. 33 da Lei Complementar nº 101, de 2000, juntamente com o comprovante de remessa da declaração para o respectivo Tribunal de Contas por meio de recibo do protocolo, aviso de recebimento ou carta registrada; (Alterado pela PORTARIA INTERMINISTERIAL Nº 101, DE 20 DE ABRIL DE 2017).

XVIII - fornecimento da relação das empresas públicas e das sociedades de economia mista ao Registro Público de Empresas Mercantis e Atividades Afins de que trata o Decreto nº 1.800, de 30 de janeiro de 1996, consoante o prescrito no art. 92 da Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016, comprovado por meio de declaração, com validade no mês da assinatura, juntamente com o comprovante de remessa da declaração para o respectivo Tribunal de Contas por meio de recibo do protocolo, aviso de recebimento ou carta registrada; (Alterado pela PORTARIA INTERMINISTERIAL Nº 101, DE 20 DE ABRIL DE 2017).

XIX - disponibilização das informações e dados contábeis, orçamentários e fiscais conforme periodicidade, formato e sistema estabelecidos em normativo específico do órgão central de contabilidade da União, nos termos do § 2º do art. 48 da Lei Complementar nº 101, de 2000, alterado pela Lei Complementar nº 156, de 2016, incluindo: (Alterado pela PORTARIA INTERMINISTERIAL Nº 451, DE 18 DE DEZEMBRO DE 2017).

1. Relatórios de Gestão Fiscal – RGF; (Incluído pela PORTARIA INTERMINISTERIAL Nº 451, DE 18 DE DEZEMBRO DE 2017)
2. Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária – RREO; (Incluído pela PORTARIA INTERMINISTERIAL Nº 451, DE 18 DE DEZEMBRO DE 2017)
3. Declarações das Contas Anuais – DCA; (Incluído pela PORTARIA INTERMINISTERIAL Nº 451, DE 18 DE DEZEMBRO DE 2017)
4. Matrizes de Saldos Contábeis – MSC; e (Incluído pela PORTARIA INTERMINISTERIAL Nº 451, DE 18 DE DEZEMBRO DE 2017)
5. Atualizações e alterações posteriores de formato definido no referido ato normativo vigente. (Incluído pela PORTARIA INTERMINISTERIAL Nº 451, DE 18 DE DEZEMBRO DE 2017).

XX - encaminhamento das informações necessárias para a constituição do registro eletrônico centralizado e atualizado das dívidas públicas interna e externa de que trata o § 4º do art. 32 da Lei Complementar nº 101, de 2000, conforme termos e periodicidade definidos em instrução específica do Ministério da Fazenda; e (Incluído pela PORTARIA INTERMINISTERIAL Nº 101, DE 20 DE ABRIL DE 2017).

XXI - ausência de concessão ou de manutenção de incentivos fiscais, por Estados ou Distrito Federal, em desacordo à Lei Complementar nº 24, de 7 de janeiro de 1975, comprovada mediante informação de adimplência prestada pelo Ministério da Fazenda, conforme disposto no art. 6º da Lei Complementar nº 160, de 7 de agosto de 2017. (Alterado pela PORTARIA INTERMINISTERIAL Nº 235, DE 23 DE AGOSTO DE 2018)

XXII - apresentação de declaração expressa atestando que o convenente possui setor específico com atribuições definidas para gestão, celebração, execução e prestação de contas dos instrumentos celebrados com a União, com lotação de, no mínimo, um servidor ou empregado público efetivo. (Incluído pela PORTARIA INTERMINISTERIAL Nº 114, DE 7 DE MAIO DE 2018).

XXIII - apresentação de declaração expressa em que o ente federativo ou a entidade da Administração Pública indireta convenente atesta que não incorre, por qualquer dos seus órgãos, nas vedações estabelecidas pela Lei nº 6.454, de 1977. (Incluído pela Portaria Interministerial nº 558, de 10 de outubro de 2019)

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

§ 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. (grifos nossos)

§ 3º A critério do proponente, poderá ser utilizado, para fins do §1º, extrato emitido pelo Serviço Auxiliar de Informações para Transferências Voluntárias - CAUC, disponibilizado pela Secretaria do Tesouro Nacional, ou sistema que venha a substituí-lo, apenas com relação aos requisitos que estiverem espelhados no referido extrato.

§ 4º A relação dos requisitos citados neste artigo, que estiverem espelhados no referido extrato, está disponível no sítio eletrônico da Secretaria do Tesouro Nacional.

§ 5º As informações espelhadas no referido extrato são de responsabilidade dos órgãos e entidades competentes, cabendo à Secretaria do Tesouro Nacional apenas a consolidação e disponibilização destas no sistema citado no § 3º deste artigo.

§ 6º O proponente deverá comprovar os demais requisitos não contemplados no extrato emitido por sistema de consulta de requisitos disponibilizado pela Secretaria do Tesouro Nacional.

§ 6º-A. O SICONV guardará as informações do extrato do CAUC na data da assinatura e permitirá que o proponente insira os requisitos que não estiverem espelhados no referido extrato. (Incluído pela Portaria Interministerial nº 558, de 10 de outubro de 2019)

§ 7º A verificação do atendimento das exigências contidas neste artigo, dar-se-á pela consulta:

I - ao número de inscrição constante do Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica - CNPJ, mantido pelo Ministério da Fazenda -MF, do Ente Federativo (interveniente) e do órgão da Administração direta (convenente), para instrumentos com a Administração direta; ou

II - exclusivamente, ao número de inscrição no Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica -CNPJ da entidade da Administração indireta beneficiária da transferência voluntária.

§ 8º Aplicam-se à unidade executora as exigências contidas neste artigo, relativas ao proponente, quando este for órgão ou entidade da Administração Pública.

§ 9º O registro no Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica - CNPJ do Ente Federativo (interveniente) será o número de inscrição principal no CNPJ.

§ 10. A comprovação de cumprimento das obrigações descritas nos incisos I, VIII, IX e XIV do caput, ainda que praticadas fora do prazo estipulado em lei para seu exercício, não impedirá a celebração de instrumento para transferência voluntária ou de aditamento de valor de suas parcelas de recursos, a partir da data em que se der a referida comprovação. (Alterado pela PORTARIA INTERMINISTERIAL Nº 451, DE 18 DE DEZEMBRO DE 2017).

§ 11. Aos instrumentos celebrados:

I - com a Administração Pública indireta, aplicam-se somente as exigências previstas nos incisos III, IV, V, VI, VII e XXIII do caput; e (Alterado pela Portaria Interministerial nº 558, de 10 de outubro de 2019)

II - com entidades privadas sem fins lucrativos, aplicam-se somente as exigências previstas nos incisos III, IV, V, VI e XXIII do caput. (Alterado pela Portaria Interministerial nº 558, de 10 de outubro de 2019)

§ 12. 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.

§ 13. Fica suspensa a restrição para transferência de recursos federais a Estados, Distrito Federal e Municípios destinados à execução de ações sociais e ações em faixa de fronteira, em decorrência de inadimplementos objeto de registro no CADIN e no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal - SIAFI.

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

§ 15. Eventuais indícios de irregularidade em relação à contratação de operações de créditos com instituições financeiras, consoante citado no art. 33, combinado com o inciso I do § 3º do art. 23, ambos da Lei Complementar nº 101, de 2000, deverão ser remetidos ao Banco Central do Brasil e ao respectivo Tribunal de Contas.

§ 16. Adicionalmente à exigência da declaração de que trata o inciso XVI do caput, apresentada pelo proponente, o concedente deverá realizar consulta à funcionalidade específica no SICONV para verificar a inexistência de impedimento decorrente do descumprimento do disposto no art. 73-C da Lei Complementar nº 101, de 2000.

§ 17. A funcionalidade de que trata o § 16 conterá informação acerca do descumprimento do disposto no art. 73-C da Lei Complementar nº 101, de 2000, pelos entes da federação, prestada mediante comunicação pelos Tribunais de Contas de Estados e Municípios ou pelos Ministérios Públicos Federal ou Estaduais, a qual poderá ser realizada diretamente no SICONV.

§ 18. O impedimento eventualmente informado pelos Tribunais de Contas, nos termos dos §§ 16 e 17 deste artigo, prevalecerá em relação à declaração de cumprimento de que trata o inciso XVI do caput.

§ 19. Os proponentes e as unidades executoras citadas no § 8 deste artigo, devem estar registrados no SICONV pelo número de inscrição no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica - CNPJ na condição de estabelecimento-matriz, segundo definido na Instrução Normativa nº 1.183, de 19 de agosto de 2011, da Secretaria da Receita Federal do Brasil.

§ 20. (Revogado pela PORTARIA INTERMINISTERIAL Nº 451, DE 18 DE DEZEMBRO DE 2017).

§ 21. Adicionalmente aos requisitos constantes no inciso II do § 11 deste artigo necessários à celebração de instrumentos com entidades privadas sem fins lucrativos, observado o disposto no inciso III do art. 9º desta Portaria, a entidade proponente deverá apresentar:

I - declaração do representante legal da entidade privada sem fins lucrativos de que não possui impedimento no Cadastro de Entidades Privadas Sem Fins Lucrativos Impedidas - Cepim, no SICONV, 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.

§ 22. Para atendimento da exigência do inciso XXII do caput deste artigo, quando não possuir setor específico para gestão, celebração, execução e prestação de contas dos instrumentos celebrados com a União, o conveniente poderá atribuir as competências a setor já existente na sua estrutura administrativa, desde que tal setor conte com a lotação de, no mínimo, um servidor ou empregado público efetivo. (Incluído pela PORTARIA INTERMINISTERIAL Nº 114, DE 7 DE MAIO DE 2018).

§ 23. 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. (Incluído pela Portaria Interministerial nº 558, de 10 de outubro de 2019)

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

I - cadastro do conveniente 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 aquisição 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 convenente 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.

58. Em vista do exposto, cumpre informar à autoridade assessorada, que, em última instância, compete às áreas técnicas deste 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 MPOG/MF/CGU nº 424, de 2016, da mesma forma, se for o caso, quais seriam as condições a serem cumpridas pelo convenente, após a celebração do instrumento como condição suspensiva, **providência reputada como condição prévia a celebração da parceria**.

59. Não obstante, ressaltamos o quanto disposto no § 10 do art. 78 da Lei nº 13.707, de 14 de agosto de 2018, que dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2019 e dá outras providências:

§ 10. A inadimplência identificada no Serviço Auxiliar de Informação para Transferências Voluntárias - CAUC de municípios de até 50.000 (cinquenta mil) habitantes não impede a assinatura de convênios e instrumentos congêneres por esses entes, ficando vedada a transferência dos respectivos recursos financeiros enquanto a pendência não for definitivamente resolvidas. [\(Incluído dada pela Lei nº 13.857, de 2019\)](#)

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

60. 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**.

61. 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 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. (grifos nossos)

§ 12. **As programações orçamentárias previstas no § 9º deste artigo não serão de execução obrigatória nos casos dos impedimentos de ordem técnica.** (grifos nossos)

§ 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](#))

§ 14. No caso de impedimento de ordem técnica, no empenho de despesa que integre a programação, na forma do § 11 deste artigo, serão adotadas as seguintes medidas:

[...]

EMENDA CONSTITUCIONAL N° 100, DE 26 DE JUNHO DE 2019

Art. 1º Os arts. 165 e 166 da [Constituição Federal](#) passam a vigorar com as seguintes alterações:

[...]

Art. 166.....

§ 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.

§ 13. **As programações orçamentárias previstas nos §§ 11 e 12 deste artigo não serão de execução obrigatória nos casos dos impedimentos de ordem técnica.** (grifos nossos)

§ 14. Para fins de cumprimento do disposto nos §§ 11 e 12 deste artigo, os órgãos de execução deverão observar, nos termos da lei de diretrizes orçamentárias, cronograma para análise e verificação de eventuais impedimentos das programações e demais procedimentos necessários à viabilização da execução dos respectivos montantes.

I - (revogado);

II - (revogado);

III - (revogado);

IV - (revogado).

§ 15. (Revogado)

§ 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.

§ 17. Os restos a pagar provenientes das programações orçamentárias previstas nos §§ 11 e 12 poderão ser considerados para fins de cumprimento da execução financeira até o limite de 0,6% (seis décimos por cento) da receita corrente líquida realizada no exercício anterior, para as programações das

emendas individuais, e até o limite de 0,5% (cinco décimos por cento), para as programações das emendas de iniciativa de bancada de parlamentares de Estado ou do Distrito Federal.

§ 18. Se for verificado que a reestimativa da receita e da despesa poderá resultar no não cumprimento da meta de resultado fiscal estabelecida na lei de diretrizes orçamentárias, os montantes previstos nos §§ 11 e 12 deste artigo poderão ser reduzidos em até a mesma proporção da limitação incidente sobre o conjunto das demais despesas discricionárias.

§ 19. Considera-se equitativa a execução das programações de caráter obrigatório que observe critérios objetivos e imparciais e que atenda de forma igualitária e impessoal às emendas apresentadas, independentemente da autoria.

§ 20. As programações de que trata o § 12 deste artigo, quando versarem sobre o início de investimentos com duração de mais de 1 (um) exercício financeiro ou cuja execução já tenha sido iniciada, deverão ser objeto de emenda pela mesma bancada estadual, a cada exercício, até a conclusão da obra ou do empreendimento." (NR)

.....

62. 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, *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](#)) (grifos nossos)

.....

63. 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 adimplênci do ente destinatário; e (grifos nossos)

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.

.....

64. Verifica-se ainda, que a alínea "b" do inciso VI do art. 9º da Portaria Interministerial MPOG/MF/MP 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; (grifos nossos)

65. Nessa esteira, consolidando as alterações promovidas pela Emenda Constitucional nº 86, de 2015, com o entendimento exarado no **Parecer nº 00016/2016/DECOR/CGU/AGU** de 31/5/2016, a **Portaria Interministerial nº 78, de 2019**, ao dispor sobre os procedimentos e prazos para operacionalização das emendas parlamentares individuais de execução obrigatória, especificamente no seu **art. 31**, estabeleceu que **"A transferência obrigatória da União para a execução de emendas individuais a Estados, Municípios e ao Distrito Federal independe da adimplênci do ente federativo destinatário, [...]."** *In verbis:*

Portaria Interministerial nº 78, de 26 de fevereiro de 2019

Art. 31. A transferência obrigatória da União para a execução de emendas individuais a Estados, Municípios e ao Distrito Federal independe da adimplênci 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. (grifos nossos)

66. Diante do exposto, compete 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)

67. **Por fim, recomenda-se para a devida instrução dos autos, que todos os comprovantes da situação de adimplênci do conveniente sejam devidamente juntados aos autos, bem como cópia do espelho da referida emenda parlamentar. Entretanto, para o caso concreto (convênios com entes públicos, que tenham por objeto a aquisição de insumos agropecuários com vistas ao apoio ao desenvolvimento sustentável do agronegócio e que sejam provenientes de emendas parlamentares - orçamento impositivo) a celebração da pretendida parceria independe da situação de adimplênci do conveniente.**

XIII – DA COMPROVAÇÃO DE DISPONIBILIDADE DOS RECURSOS A SEREM ALOCADOS

68. 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.

69. 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 seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.

70. Neste ponto, consoante § 14 do art. 22 da Portaria Interministerial MPOG/MF/CGU nº 424, de 2016, é condição para a celebração de convênios a existência de dotação orçamentária específica no orçamento do concedente, a qual deverá ser evidenciada no instrumento, indicando-se a respectiva nota de empenho.

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

[...]

§ 14. É condição para a celebração de instrumentos, a existência de dotação orçamentária específica no orçamento do concedente, a qual deverá ser evidenciada no instrumento, indicando-se a respectiva nota de empenho. (grifos nossos)

71. 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.

72. 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 convenente, condição prévia a celebração da parceria.

73. 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 n.º 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, aplica-se, ainda, os artigos 10 e 22, § 14 da Portaria Interministerial do MPOG/MF/CGU nº 424, de 2016, e o art. 9º do Decreto n.º 6.170, de 2007, e suas alterações.

74. 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 convenente, certificando-se de que os recursos repassados foram devidamente empregados e que a proposta atingiu o interesse público.

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

75. 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 devidos documentos, 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 devidos documentos, 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 convenente, 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 N° 114, DE 7 DE MAIO DE 2018).

§ 9º Quando houver, no plano de trabalho, a previsão de transferência de recursos para a elaboração do 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 N° 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 convenente 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.

76. Desse modo, compete às áreas técnicas verificar, avaliar e aprovar o projeto básico ou termo de referência apresentado pelo convenente, 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, **o mesmo deverá integrar o plano de trabalho do convênio e juntado aos autos.**

77. 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 realização de despesa de custeio 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 consultente a observância das referidas normas, **como condição à celebração da pretendida parceria.**

78. 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 às orientações e requisitos estabelecidos pela Portaria Interministerial MPOG/MF/CGU nº 424, de 2016.**

XV - DO CHAMAMENTO PÚBLICO

79. 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.

80. 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)

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

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

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

§ 2º É 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

81. 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 nº 78, de 26 de fevereiro de 2019

Art. 4º 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 Orçamento Impositivo do SIOP. (grifos nossos)

82. 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, §§ 9 e 13, da Constituição Federal de 1988, do art. 66 da Lei nº 13.707, de 2018 e do art. 5º, §1º, 'e', da Portaria Interministerial nº 78/2019:

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 13.707, de 14 de agosto de 2018 - LDO/2019

Art. 66. Os autores das emendas de que trata esta Seção **deverão indicar, nos prazos estabelecidos pelo Poder Executivo, os beneficiários específicos** e a ordem de prioridade para efeito da aplicação dos limites de execução, com vistas ao atendimento do disposto no art. 61. (grifos nossos)

Portaria Interministerial nº 78, de 26 de fevereiro de 2019

Art. 5º 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 inexistência 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 Orçamento Impositivo do SIOP, independentemente da modalidade de aplicação utilizada, como:

[...]

e) **não indicação de beneficiário pelo autor da emenda;** (grifos nossos)

[...]

83. Nessa linha, recomenta-se à área técnica atentar-se ao disposto na Portaria Interministerial nº 78, de 2019 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.

84. 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 à 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 transcrita 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)

85. Por fim, recomendamos ao órgão assessorado que certifique nos autos a ausência de eventuais impedimentos de ordem técnica, observando atentamente todas as determinações contidas no art. 5º da Portaria Interministerial nº 78, de 2019, especialmente a prevista no § 1º, inciso "a", 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 a celebração da parceria.**

XVI - DAS PESQUISAS DE PREÇOS

86. 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**".

87. 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 cumprimento 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 nº 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 nº 6.170, de 2007, e suas alterações

88. 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 nº 8.666/93 diante da ausência de pesquisa de preços em dez processos licitatórios, examinados pela SFC/MF para avaliar se os preços ofertados pelas empresas interessadas nas licitações estão de acordo com os correntes do mercado e, por conseguinte, mais vantajosos para a Administração.

89. 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;

90. 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.

XVII – DAS VEDAÇÕES

91. 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.

92. Algumas vedações também foram reproduzidas nos arts. 16 e 17 da Lei nº 13.707, de 14 de agosto de 2018, Lei de Diretrizes Orçamentárias - 2019, as quais vinculam os entes envolvidos no pretendido ajuste, para o exercício 2019:

Lei nº 13.707, de 14 de agosto de 2018

Art. 16. Os órgãos e as entidades integrantes dos Orçamentos Fiscal, da Seguridade Social e de Investimento deverão disponibilizar, no Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais - Siasg e no Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse - Siconv, no que couber, informações referentes aos contratos e convênios ou instrumentos congêneres firmados, inclusive com o georreferenciamento das obras, e a identificação das categorias de programação e fontes de recursos quando se tratar de convênios ou instrumentos congêneres, observadas as normas estabelecidas pelo Poder Executivo.

[...]

Art. 17. 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 - aquisição, 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, dos Estados ou dos Municípios, nos termos da 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 - transferência de recursos a entidades privadas destinados à realização de eventos, no âmbito do Ministério do Turismo e do Ministério da Cultura;

XIII - 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;

XIV - 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;

XV - aquisição de passagens aéreas em desacordo com o disposto no § 7º;

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

XVII - 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 indenização, ou reajuste, altere ou aumente seus valores.

93. **Assim, caso haja alguma despesa prevista no plano de trabalho a ser aprovado que se enquadre em algum dos dispositivos, retro, torna-se necessária a sua exclusão, como condição prévia à celebração da pretendida parceria.**

94. Por fim, em que pese as eleições municipais estejam constitucionalmente programadas para outubro de 2020, cumpre alertar a autoridade assessorada que a alínea "a" do inciso VI do art. 73 da Lei nº 9.504, de 1997 (Lei eleitoral), veda nos três meses que antecedem o pleito, **"realizar transferência voluntária de recursos da União aos Estados e Municípios, e dos Estados aos Municípios, sob pena de nulidade de pleno direito, ressalvados os recursos destinados a cumprir obrigação formal preexistente para execução de obra ou serviço em andamento e com cronograma prefixado, e os destinados a atender situações de emergência e de calamidade pública.", recomendando-se prudência dos gestores quanto à observância das exigências e vedações contidas na Lei Eleitoral.**

XVIII - DA VIGÊNCIA

95. O art. 27, V, *caput*, 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**. Nesse sentido, chamo 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*:

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)

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

96. 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).

97. Nesse sentido, é importante verificar se o tempo inicialmente pensado para conclusão do convênio é suficiente para a realização de seu objeto. Ressalto 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 - 2ª Câmara

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

98. 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.

XIX - DA CONDIÇÃO SUSPENSIVA

99. 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.

100. 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.

101. 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. 22 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). 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 o **"plano de aplicação dos recursos financeiros"** e o **"cronograma de desembolso"**.

102. Desse 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.

103. 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.

XX - DO REGIME SIMPLIFICADO

104. 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.

105. 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).

106. 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)**

107. Observo 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.**

XXI – DA MINUTA DO TERMO DE CONVÊNIO E DA SUA CORREÇÃO

108. Inicialmente, para o caso em análise, 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 www.agu.gov.br, menu Atuação > Modelos de Convênios > Modelos e Listas de Verificação - Convênios ou alternativamente as minutas padrão da AGU que forem atualizadas e aprovadas por esta Consultoria Jurídica, medida esta que objetiva colaborar com a uniformização dos procedimentos, com vistas ao aperfeiçoamento, eficiência, e celeridade nos processos.

109. 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.

110. **Assim, eventuais alterações efetuadas pelo órgão assessorado nos modelos das minutas padronizadas da Advocacia-Geral da União - AGU ou nas minutas padrão da AGU atualizadas e aprovadas por esta Consultoria Jurídica, 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.**

111. 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 obras (Formalização com ente público sem obra), disponível no portal da Advocacia-Geral da União - AGU e com a legislação mais atualizada e vigente que trata da matéria, **condições prévias a celebração da pretendida parceria.**

112. Não obstante, tendo em vista a recente alteração da Portaria Interministerial nº 424, de 2016, pela Portaria Interministerial nº 558, de 10 de outubro de 2019, sugerimos ao consulente utilizar, de modo provisório, o modelo elaborado pela CONJUR/MAPA, que segue, em anexo, até que a AGU atualize a minuta, adequando-a aos termos da IN 558, de 2019.

XXII - RECOMENDAÇÕES COMPLEMENTARES

113. **Com o intuito de melhor instruir os autos, recomenda-se ao Consulente o preenchimento de “lista de verificação” constante do sítio eletrônico da AGU (atualmente no endereço eletrônico http://www.agu.gov.br/page/content/detail/id_conteudo/244400), assinalando ‘não aplicável’ no que entender impertinente ao caso concreto.**

114. 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.

115. Ademais, a adoção de listas de verificação pela AGU como forma de assessoramento prévio aos consulentes 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.

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

117. Por fim, vale lembrar 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.

118. **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.**

119. 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 conveniente, bem como comunicar da liberação dos recursos, quando houver, no prazo de dois dias úteis.

120. Solicita-se ao consulente o conveniente a 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).

121. Por fim, recomenda-se fortemente ao órgão assessorado que utilize esta manifestação referencial estritamente nos termos em que proferida, tendo em vista que, apesar de amparada pela Orientação Normativa AGU nº 55/2014 e aceita pela jurisprudência sedimentada em nossos Tribunais e na Corte de Contas, sua utilização em desconformidade com as recomendações exaradas, poderá sujeitar o agente público a responder pelos atos praticados em desconformidade com a lei, além de se tornarem potenciais réus em ações civis públicas e ações populares, mormente diante de potencial risco de formalização de ajuste em desconformidade com a legislação de regência, causando prejuízo ao erário, fato que, aliás, pode ser enquadrado como ato de improbidade administrativa.

122. A propósito, confira-se o disposto nos artigos 1º, 2º e 6º da Lei nº. 4.717, de 29 de junho de 1965, 1º, VIII, da Lei nº. 7.347, de 24 de julho de 1985, e 10, IX, da Lei nº. 8.429, de 02 de junho de 1992:

Lei nº. 4.717, de 1965:

Art. 1º Qualquer cidadão será parte legítima para pleitear a anulação ou a declaração de nulidade de atos lesivos ao patrimônio da União, do Distrito Federal, dos Estados, dos Municípios, de entidades autárquicas, de sociedades de economia mista ([Constituição, art. 141, § 38](#)), de sociedades mútuas de seguro nas quais a União represente os segurados ausentes, de empresas públicas, de serviços sociais autônomos, de instituições ou fundações para cuja criação ou custeio o tesouro público haja concorrido ou concorra com mais de cinqüenta por cento do patrimônio ou da receita anua, de empresas incorporadas ao patrimônio da União, do Distrito Federal, dos Estados e dos Municípios, e de quaisquer pessoas jurídicas ou entidades subvencionadas pelos cofres públicos.

...

Art. 2º São nulos os atos lesivos ao patrimônio das entidades mencionadas no artigo anterior, nos casos de:

- a) incompetência;
- b) vício de forma;
- c) ilegalidade do objeto;
- d) inexistência dos motivos;

e) desvio de finalidade.

Parágrafo único. Para a conceituação dos casos de nulidade observar-se-ão as seguintes normas:

- a) a incompetência fica caracterizada quando o ato não se incluir nas atribuições legais do agente que o praticou;
- b) o vício de forma consiste na omissão ou na observância incompleta ou irregular de formalidades indispensáveis à existência ou seriedade do ato;
- c) a ilegalidade do objeto ocorre quando o resultado do ato importa em violação de lei, regulamento ou outro ato normativo;
- d) a inexistência dos motivos se verifica quando a matéria de fato ou de direito, em que se fundamenta o ato, é materialmente inexistente ou juridicamente inadequada ao resultado obtido;
- e) o desvio de finalidade se verifica quando o agente pratica o ato visando a fim diverso daquele previsto, explícita ou implicitamente, na regra de competência.

...

Art. 6º A ação será proposta contra as pessoas públicas ou privadas e as entidades referidas no art. 1º, contra as autoridades, funcionários ou administradores que houverem autorizado, aprovado, ratificado ou praticado o ato impugnado, ou que, por omissas, tiverem dado oportunidade à lesão, e contra os beneficiários diretos do mesmo.

Lei nº. 7.347, de 1985:

Art. 1º Regem-se pelas disposições desta Lei, sem prejuízo da ação popular, as ações de responsabilidade por danos morais e patrimoniais causados: [\(Redação dada pela Lei nº 12.529, de 2011\).](#)

...

VIII – ao patrimônio público e social. [\(Incluído pela Lei nº 13.004, de 2014\)](#)

...

Lei nº. 8.429, de 02 de junho de 1992:

Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta lei, e notadamente:

...

IX - ordenar ou permitir a realização de despesas não autorizadas em lei ou regulamento;

XXIII – DA CONCLUSÃO.

123. Nesses termos, conclui-se que o parecer referencial poderá ser adotado nas situações celebração de convênios com entes públicos que têm por objeto a aquisição de insumos agropecuários visando apoiar o desenvolvimento sustentável do agronegócio e que sejam provenientes de emendas parlamentares (orçamento impositivo), cabendo ao gestor observar todas as recomendações acima exaradas.

124. 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 insumos agropecuários visando apoiar o desenvolvimento sustentável do agronegócio e que sejam provenientes de emendas parlamentares (orçamento impositivo), sendo dispensado o encaminhamento do processo à Consultoria Jurídica, consoante Orientação Normativa nº 55, da AGU.

- Para os casos em que parceria trate especificamente da aquisição, distribuição, aplicação e incorporação de calcário para fins de correção de solo, as áreas técnicas das Secretarias envolvidas deverão exigir que a proposta de Convênio e a correspondente análise técnica de viabilidade estejam em total conformidade com as determinações e exigências contidas a Portaria GM/MAPA nº 208, de 2016 (parágrafo 21);
- Verificação e ateste nos autos quanto à efetiva capacidade técnica, gerencial e operacional do convenente para executar o objeto da parceria, **bem como se a natureza do objeto do pretendido convênio trata-se efetivamente de aquisição de insumos agropecuários com vistas ao apoio ao desenvolvimento sustentável do agronegócio condições prévias a celebração da parceria** (parágrafos 25 a 29 e 31 a 33), bem como se os bens/objetos estão englobados pela Portaria MAPA nº 140, de 2019;

- Parecer técnico de viabilidade que observe todos os aspectos elencados no anexo da Portaria GM/MAPA nº 140, de 2019 (parágrafos 34 a 35);
- 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 39 a 41);
- 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 42 a 45);
- 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 art. 78, § 1º, da Lei nº 13.707, de 14 de agosto de 2018 (parágrafos 48 a 49);
- 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 50 a 51);
- 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 52);
- 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 53);
- 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 (parágrafos 54 a 56);
- 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 - (parágrafo 63);
- 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 65 a 69);
- Verificação e ateste quanto à existência de Projeto básico ou Termo de Referência ou de sua dispensa mediante despacho fundamentado da autoridade competente, sendo facultado ao concedente exigí-los depois, desde que antes da liberação da primeira parcela dos recursos (parágrafo 72);
- Verificação, avaliação e aprovação do Projeto básico ou Termo de Referência que deverá integrar o plano de trabalho do convênio e juntado aos autos (parágrafo 73);
- Verificação e ateste quanto à ausência de eventual impedimento de ordem técnica (parágrafos 79 a 82);
- 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 83 a 87);
- 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 e nos arts. 16 e 17 da Lei nº 13.707, de 2018 (LDO-2019), as quais vinculam os entes envolvidos no pretendido ajuste, para o exercício 2019 (parágrafos 88 a 90);
- 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 92 a 95);

- 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 96 a 100);
- Orientação 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 (parágrafo 104);
- 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 105 a 108);
- 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 http://www.agu.gov.br/page/content/detail/id_conteudo/244400 (parágrafos 109 a 112);
- Verificação e ateste quanto à presença, ou não, de assistência técnica e extensão rural - ATER no objeto da proposta de convênio (parágrafos 113 a 114);

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

126. 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.

127. Submeto o feito ao Senhor Consultor Jurídico, para conhecimento e aprovação, se entender cabível.

128. E, em caso de aprovação, nos moldes da Instrução Normativa nº. 55, de 2009, da Advocacia-Geral da União, seja dada ciência do seu teor à Consultoria-Geral da União, mediante a abertura tarefa ao Departamento de Informações Jurídico-Estratégicas - DEINF, nos termos do item 1.1., 'f', do Memorando Circular nº 048, de 2017- CGU/AGU, de 25 de setembro de 2017.

129. Por fim, caso aprovada, sugere-se, também, o encaminhamento desta manifestação ao Gabinete da Senhora Ministra, com sugestão de encaminhamento de Ofício Circular às áreas interessadas, para conhecimento e aplicação do seu inteiro teor.

130. Ao Protocolo para encaminhamento.

Brasília, 05 de dezembro de 2019.

CLEIDE SIQUEIRA SANTOS
PROCURADORA FEDERAL
COORDENADORA-GERAL DA CGLC/CONJUR/MAPA/CGU/AGU

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 21000070424201920 e da chave de acesso fee94ea5



Documento assinado eletronicamente por CLEIDE SIQUEIRA SANTOS, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 351617661 e chave de acesso fee94ea5 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): CLEIDE SIQUEIRA SANTOS. Data e Hora: 05-12-2019 14:43. Número de Série: 17116100. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.
