



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

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

PARECER REFERENCIAL n. 00009/2021/CONJUR-MAPA/CGU/AGU

NUP: 21000.077630/2021-85

**INTERESSADO: ASSESSORIA ESPECIAL DE RELAÇÕES GOVERNAMENTAIS E INSTITUCIONAIS
- AERIN**

ASSUNTO: EMISSÃO DE NOVO PARECER JURÍDICO REFERENCIAL RELATIVO A CONVÊNIOS COM ENTES PÚBLICOS - AQUISIÇÃO DE VEÍCULOS, EQUIPAMENTOS, MÓVEIS E UTENSÍLIOS (KITS FEIRAS) - EMENDAS PARLAMENTARES (ORÇAMENTO IMPOSITIVO)

EMENTA: MANIFESTAÇÃO JURÍDICA REFERENCIAL. DIREITO ADMINISTRATIVO. CONVÊNIOS COM ENTES PÚBLICOS. AQUISIÇÃO DE VEÍCULOS, EQUIPAMENTOS, MÓVEIS E UTENSÍLIOS (KITS FEIRAS). 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 veículos, equipamentos, móveis e utensílios (kits feiras), os quais sejam provenientes de emendas parlamentares (orçamento impositivo).

IV. Condições, requisitos e formalidades para a validação da celebração de convênio versada neste parecer.

V. Legislação básica aplicável: Lei nº 14.116, de 31 de dezembro de 2020 (LDO/2021); Decreto nº 93.872, de 23 de dezembro de 1986; Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007; Portaria Interministerial nº 424, de 30 de dezembro de 2016; Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, Lei nº 13.844, de 18 de junho de 2019; Portaria Interministerial nº 43, de 4 de fevereiro de 2020; Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993; e Orientação Normativa AGU nº 55, de 23 de maio de 2014.

Sr. Coordenador-Geral,

I - RELATÓRIO

1. Por meio da NOTA TÉCNICA Nº 11/2021/AERIN/MAPA (SEI 17333423), a Assessoria Especial de Relações Governamentais e Institucionais do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento informou que "*Trata o presente processo de consulta à Consultoria Jurídica, visando a revisão ou elaboração de Parecer Único Referencial para convênios provenientes de transferências voluntárias da União.*".

2. Noticiou, a respeito dos convênios celebrados no âmbito do MAPA, que "*em 2019/2020, foram adotados pareceres jurídicos referenciais: o Parecer Referencial n. 00010/2019/CONJUR-MAPA/CGU/AGU (SEI nº 9466441); o do Parecer Referencial n. 00006/2020/CONJUR-MAPA/CGU/AGU (SEI nº 13149782); o Parecer Referencial n. 00007/2020/CONJUR-MAPA/CGU/AGU (SEI nº 13150063)*", ressaltando que "*Com as alterações promovidas pela Portaria Interministerial nº 414, de 14 de dezembro de 2020, a revisão das manifestações jurídicas referenciais deve ser consideradas objetivando uma eventual adequação nas análises técnicas realizadas pelas Secretarias finalísticas e a Assessoria Especial de Relações Governamentais e Institucionais.*" (sic).

3. Ademais, teceu considerações acerca das alterações implementadas na Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 424, de 30 de dezembro de 2016, em razão do advento da Portaria Interministerial ME/CGU nº 414, de 14 de dezembro de 2020.

4. Destacou também a edição da Lei nº 14.116, de 31 de dezembro de 2020 (LDO 2021), especialmente quanto à questão da comprovação de regularidade do ente federativo, fazendo expressa referência ao seu art. 84, § 2º, a respeito do qual dispôs que "*permite a emissão da nota de empenho, a realização das transferências de recursos e a assinatura dos instrumentos independente da adimplência de municípios de até 50.000 habitantes em cadastros ou sistemas de informações financeiras, contábeis e fiscais.*" e que, em cotejo com o parágrafo único do art. 76 da LDO 2020, acresceu-se, às hipóteses de dispensa de adimplência, "*a emissão do empenho e nos casos de doação de bens, materiais e insumos.*".

5. Além disso, assinalou que "*a dispensa de que trata o parágrafo único do art. 76 da LDO 2020 foi objeto de questionamento da SAF junto à CONJUR/MAPA, quanto à sua abrangência no cumprimento, pelos proponentes, dos requisitos para celebração elencados nos incisos do artigo 22 da Portaria Interministerial nº 424, de 2016, o que gerou o PARECER n. 00075/2021/CONJUR-MAPA/CGU/AGU (SEI 13815679). Considerando as manifestações emitidas ao longo do DESPACHO n. 00318/2021/CONJUR-MAPA/CGU/AGU (SEI 13815680), especialmente, de que os apontamentos lançados no PARECER n. 00075/2021/CONJUR-MAPA/CGU/AGU poderão servir de base apenas para as situações decorrentes de transferências verificadas no exercício de 2020, submetemos a apreciação desta CONJUR a revisão das manifestações jurídicas referenciais que contemplem a orientação sobre quais requisitos para transferências voluntárias podem ou não ser dispensados pela aplicação da art. 84, § 2º, da LDO 2021.*".

6. Registrou ainda que "*o MAPA possui entre o seu escopo de convênios sob responsabilidade cerca de 1000 (mil) convênios provenientes de emendas parlamentares do Orçamento Impositivo e de 2000 (dois mil) convênios com recursos extra orçamentário e de relator.*", consignando que "*ainda esbarramos num déficit de mão de obra, pois, atualmente dispomos de um número reduzido de servidores para instruir cada processo com toda a documentação exigida na legislação vigente, o que poderia impactar no não atendimento dos prazos exigidos para a análise jurídica.*", fazendo expressa referência à Orientação Normativa nº 55, de 23/05/2014, da Advocacia-Geral da União, que aborda as condições para a elaboração de manifestação jurídica referencial.

7. Ao final, dispôs que "*visando a celebração de convênios com órgão ou entidade da administração pública estadual, distrital ou municipal, direta ou indireta, em 2021, oriundas ou não de emenda parlamentar, e considerando a atualização da Portaria Interministerial nº 424 de 2016, e a edição da Lei nº 14.116, de 31 de dezembro de 2020 (LDO 2021), publicadas no final de 2020, submetemos à CONJUR/MAPA a solicitação de revisão ou elaboração de Parecer Único Referencial com base no Parecer Referencial n. 00010/2019/CONJUR-MAPA/CGU/AGU (SEI nº 9466441), o qual trata da celebração de convênios com entes públicos que tenham por objeto a realização de despesas para a execução de custeio ou aquisição de equipamentos junto à Secretaria de Agricultura Familiar e Cooperativismo. Orçamento impositivo (emendas parlamentares) e orçamento autorizativo.*".

8. Constam ainda dos autos o PARECER REFERENCIAL n. 00010/2019/CONJUR-MAPA/CGU/AGU - NUP: 21000.089543/2019-56 (SEI 17333415).

9. Eis, em síntese, o relato do necessário. Segue manifestação.

II - ANÁLISE JURÍDICA

II.1) Da regularidade da formação do processo

10. De acordo com o art. 22^[1] da Lei nº 9.784, de 1999, os atos do processo administrativo não dependem de forma determinada, salvo expressa disposição legal.

11. Assim, em que pese o citado artigo dispensar, no geral, a adoção de forma determinada nos processos administrativos, a utilização de formato simples deve ser suficiente para propiciar adequado grau de certeza, segurança e garantia aos direitos dos administrados, conforme previsão contida no art. 2º, parágrafo único, VIII e IX^[2], da referida Lei.

12. Ademais, o enunciado da Orientação Normativa da AGU nº 2, de 1º de abril de 2009, assim dispõe:

"Os instrumentos dos contratos, convênios e demais ajustes, bem como os específicos aditivos, devem integrar um único processo administrativo, devidamente autuado em sequência cronológica, numerado, rubricado, contendo cada volume os respectivos termos de abertura e encerramento."

13. Registre-se ainda que os autos do processo submetidos à presente análise possuem forma eletrônica e foram encaminhados via Sistema Eletrônico de Informações – SEI/MAPA, encontrando-se, a princípio, adequadamente formalizados.

II.2) Da escopo e abrangência da presente manifestação jurídica referencial

14. Preliminarmente, reputa-se relevante consignar que a presente manifestação jurídica referencial tem por escopo assessorar a autoridade administrativa no controle interno da legalidade dos atos administrativos afetos a sua esfera de competência.

15. Significa dizer, por outras palavras, que a atuação deste órgão consultivo de assessoramento, no levantamento em abstrato, na presente hipótese de parecer jurídico referencial, dos requisitos legais à prática dos atos administrativos pertinentes aos autos processuais, se restringe à análise dos aspectos estritamente jurídicos, descabendo perquirir acerca de posicionamentos conclusivos sobre temas técnicos, financeiros, orçamentários e administrativos, inclusive questões atinentes à conferência de cálculos e composição de planilhas de custos e formação de preços, ou, ainda, que envolvam juízo de conveniência e de oportunidade^[3] afetos exclusivamente ao gestor público^[4].

16. Nesse contexto, parte-se da premissa de que o gestor público se municiou dos conhecimentos técnicos imprescindíveis às necessidades da Administração, como o adequado delineamento dos requisitos e das especificações técnicas necessárias à subsidiar a análise jurídica a ser empreendida, sob a ótica da legislação aplicável ao caso sob comento, com base em parâmetros objetivos, para a melhor consecução do interesse público.

17. Registre-se, ainda, que, via de regra, não é papel do órgão de assessoramento jurídico exercer a auditoria quanto à competência de cada agente público para a prática de atos administrativos. Decerto, incumbe a cada um observar se os atos praticados estão contemplados, ou não, no espectro de suas competências.

18. Destaca-se também que determinadas observações, sempre tendo por base os elementos constantes do processo administrativo em tela até a presente data, são feitas sem caráter vinculativo, mas em prol da segurança do próprio gestor assessorado, a quem incumbe, dentro da margem de discricionariedade que lhe é conferida pela lei, avaliar e acatar, ou não, tais ponderações. Não obstante, as questões relacionadas à legalidade serão apontadas para fins de sua correção, alertando que o prosseguimento feito sem a observância de tais apontamentos será de responsabilidade exclusiva dos gestores competentes^[5], os quais deverão apresentar a motivação necessária, consoante impõe o art. 50, VII, da Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999^[6].

19. Ademais, sublinhe-se que a análise ora empreendida **circunscreve-se** aos aspectos jurídico-formais referentes à emissão de manifestação jurídica referencial, em substituição ao PARECER REFERENCIAL nº 00010/2019/CONJUR-MAPA/CGU/AGU (NUP 21000.089543/2019-56), de 18/12/2019 (desatualizado em razão de mudanças posteriores na Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 424, de 2016), **relativos à celebração de convênios com entes públicos, que tenham por objeto a aquisição de veículos, equipamentos, móveis e utensílios (kits feiras)**,

os quais sejam provenientes de emendas parlamentares (orçamento impositivo), conforme delimitação constante da NOTA TÉCNICA N° 11/2021/AERIN/MAPA (SEI 17333423), com amparo, como adiante será visto, na Orientação Normativa da AGU n° 55, de 23 de maio de 2014 (ON AGU n° 55/2014).

20. Ressalte-se que justamente por serem referenciais, pareceres imbuídos de tal qualificação consistem em manifestações dotadas de certa generalidade, passíveis de serem aplicados em diversos casos de semelhante concretude. Realmente, o Plenário do Tribunal de Contas da União, no Acórdão n° 2.674/2014, concluiu como possível a emissão 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 n° 55, de 2014"*.

21. Com efeito, trata-se de mecanismo avalizado pela Advocacia-Geral da União e pelo Tribunal de Contas da União^[7] e expressamente previsto na Instrução Normativa SEGES/MP n° 5, de 26 de maio de 2017^[8] (IN SEGES/MP n° 5/2017), cuja finalidade é otimizar e racionalizar a atuação da atividade administrativa, já que a adoção de parecer jurídico referencial em determinado processo dispensa a sua análise individualizada pelo órgão jurídico consultivo, o que proporcionará aos seus integrantes se dedicarem mais tempo em matérias que demandam maior complexidade jurídica e de relevantes interesses aos órgãos assessorados, medida essa que vai ao encontro dos princípios constitucionais da eficiência e da economicidade.

22. Faz-se imprescindível deixar claro que o presente parecer jurídico referencial é direcionado exclusivamente às hipóteses de **celebração de convênios com entes públicos, que tenham por objeto a aquisição de veículos, equipamentos, móveis e utensílios (kits feiras), os quais sejam provenientes de emendas parlamentares (orçamento impositivo), conforme delimitação constante da NOTA TÉCNICA N° 11/2021/AERIN/MAPA (SEI 17333423), razão pela qual o processo deve ser encaminhado a esta Consultoria Jurídica, para análise individualizada, nas seguintes situações:**

- i. caso haja dúvida jurídica a ser sanada, a qual deve estar devidamente apontada, delimitada e motivada na consulta, conforme prevê o § 2º do art. 36 da IN SEGES/MP n° 5/2017;
- ii. quando o pretensão convênio **não** tiver por objeto a aquisição de veículos, equipamentos, móveis e utensílios (kits feiras);
- iii. quando a parceria **não** for decorrente de emendas parlamentares, salvo a existência de parecer referencial que também contemple tal hipótese, cuja aplicação ao caso concreto deve ser avaliada e atestada pela área técnica; e
- iv. superveniência de ato normativo relacionado ao cerne da presente parecer jurídico referencial (celebração de convênios com entes públicos, que tenham por objeto a aquisição de veículos, equipamentos, móveis e utensílios, os quais sejam provenientes de emendas parlamentares).

23. Ressalte-se que com a adoção da presente manifestação jurídica referencial, a análise individualizada de convênios por esta Consultoria Jurídica - nas hipóteses acima elencadas, bem como em outras não aventadas e que a área técnica, no lícito exercício de seu juízo discricionário, entender, motivadamente, pertinente o envio dos autos à unidade jurídica -, 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.

24. Por fim, é importante destacar a ressalva contida no Parecer n° 004/ASMG/CGU/AGU/2014, o qual fundamentou a ON AGU n° 55/2014, no sentido de que *"(...) não se pode dispensar a atuação consultiva, de ofício ou por provocação, visando à retificação, complementação, aperfeiçoamento ou ampliação de posicionamento lançado em manifestação jurídica referencial, ou destinado a adaptá-la a inovação normativa, mutação jurisprudencial ou entendimento de órgão de direção superior da AGU; bem como o esclarecimento de dúvidas jurídicas suscitadas pelo órgão administrativo."*

II.3) Dos pressupostos para a adoção de parecer jurídico referencial no caso dos presentes autos

25. Como pontuado, o instituto do parecer jurídico referencial assenta-se na jurisprudência do TCU, bem como na ON AGU n° 55/2014 e no § 2º do art. 36 da IN SEGES/MP n° 5/2017, que assim estabelecem:

ORIENTAÇÃO NORMATIVA Nº 55, DE 23 DE MAIO DE 2014

O ADOGADO-GERAL DA UNIÃO, no uso das atribuições que lhe conferem os incisos I, X, XI e XIII, do art. 4º da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993, considerando o que consta do Processo nº 56377.000011/2009-12, resolve expedir a presente orientação normativa a todos os órgãos jurídicos enumerados nos arts. 2º e 17 da Lei Complementar nº 73, de 1993:

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

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

Referência: Parecer nº 004/ASMG/CGU/AGU/2014

IN SEGES/MP nº 5/2017

Art. 36 (...)

§ 2º É dispensado o envio do processo, se houver parecer jurídico referencial exarado pelo órgão de assessoramento competente, que deverá ser anexado ao processo, ressalvada a hipótese de consulta acerca de dúvida de ordem jurídica devidamente identificada e motivada.

26. Vê-se, em especial da referida ON, que a manifestação jurídica referencial possui como pressupostos os seguintes requisitos:

(i) quando o volume de processos em tais matérias – idênticas e recorrentes – justificadamente, impactar a atuação do órgão consultivo ou a celeridade dos serviços administrativos; e

(ii) quando a atividade jurídica a cargo do órgão de consultoria restringir-se à verificação do atendimento das exigências legais a partir da simples conferência de documentos.

27. Em relação ao primeiro requisito, registre-se, historicamente, 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, ainda, no caso em apreço, informação contida na NOTA TÉCNICA Nº 11/2021/AERIN/MAPA (SEI 17333423), no sentido de que "cada Secretaria hoje é responsável em receber as propostas de convênios, cujo objeto se referir a aquisição de Mecanização agrícola, Equipamentos e Insumos, avaliá-las tecnicamente, formalizá-las e ainda analisar a prestação de contas." e que "(...) por ser a competência de cada Secretaria para instruir os convênios quando o objeto se tratar de Aquisição Mecanização agrícola, Equipamentos ou Insumos, repercutiu no aumento do número de instrumentos formalizados por ano. Tal aumento é decorrente das Políticas Públicas desenvolvidas pelo MAPA atualmente incidindo em um acréscimo considerável do Orçamento ora destinado para sua execução."

28. Ademais, consignou-se na referida Nota Técnica que "o MAPA possui entre o seu escopo de convênios sob responsabilidade cerca de 1000 (mil) convênios provenientes de emendas parlamentares do Orçamento Impositivo e de 2000 (dois mil) convênios com recursos extra orçamentário e de relator.", salientando que "ainda esbarramos num déficit de mão de obra, pois, atualmente dispomos de um número reduzido de servidores para instruir cada processo com toda a documentação exigida na legislação vigente, o que poderia impactar no não atendimento dos prazos exigidos para a análise jurídica."

29. Nota-se, pois, que é inegável o impacto que o volume de tais processos pode causar na atuação desta Coordenação-Geral de Licitações, Contratos, Convênios e Assuntos Internacionais da CONJUR-MAPA, sendo certo que a análise individualizada de cada um consumiria tempo que poderia ser dedicado a outros processos de maior relevância institucional, os quais, diferentemente, exigem, na sua maioria, apreciações jurídicas mais sofisticadas, o que, sem dúvida, traria consideráveis repercussões no regular desempenho das atividades deste órgão jurídico consultivo.

30. A propósito, o enunciado nº 33 do Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia-Geral da União, 4ª edição, 2016, dispõe que:

Como o Órgão Consultivo desempenha importante função de estímulo à padronização e à orientação geral em assuntos que suscitam dúvidas jurídicas, recomenda-se que a respeito elabore minutas-padrão de documentos administrativos e pareceres com orientações in abstracto, realizando capacitação com gestores, a fim de evitar proliferação de manifestações repetitivas ou lançadas em situações de baixa complexidade jurídica.

31. Decerto, considerando que matéria em questão 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 o processamento dos casos em que não se aponte presença de dúvida jurídica específica.

32. No que diz respeito ao segundo requisito, tem-se consignar que a decisão pela celebração de parcerias no âmbito da Administração Pública é ato administrativo discricionário do gestor, com balizas legais claras, que não demandam elaboração jurídica ou administrativa complexas, permitindo o uso de listas de verificação e a adoção de procedimentos padronizados, reduzindo a atuação desta Consultoria Jurídica à simples conferência de documentos e ateste de cumprimento do disposto nos normativos que regem a matéria.

33. Realmente, a atividade jurídica exercida por esta Consultoria Jurídica nos processos que tratam da celebração de convênios se restringe ao atendimento das exigências legais, mediante análise dos documentos constantes do autos, como: (i) a existência de justificativa técnica por parte da conveniente para a apresentação da proposta; (ii) a aprovação da proposta pela autoridade competente do órgão concedente; (iii) a regularidade fiscal do ente; (iv) a compatibilidade dos orçamentos apresentados com a realidade de mercado, dentre outras conferências.

34. Em suma, a análise jurídica consiste basicamente na verificação da correta instrução processual suficiente para o regular prosseguimento do feito, com o acréscimo de recomendações padrões costumeiramente apontadas nos pareceres emitidos em tais casos, estando também caracterizado nos autos o requisito previsto na alínea "b" do inciso II da ON/AGU nº 55/2014.

35. Importante registrar que uma vez adotada pelo gestor a presente manifestação referencial, **deve a área técnica assessorada expressamente atestar que o caso concreto se amolda aos termos do parecer jurídico referencial**, devendo o mesmo ser anexado aos autos do processo, medida esta que dispensará o envio do processo a esta Consultoria Jurídica, conforme preceitua o item I da ON AGU nº 55/2014, evitando, por conseguinte, a proliferação de manifestações repetitivas ou lançadas em situações de baixa complexidade jurídica, em matéria já parametrizada.

36. Isso não significa, de modo algum, reforçar-se, impedimento à remessa dos autos do processo a esta Consultoria Jurídica, caso o gestor entenda, no lícito exercício de seu poder discricionário, motivadamente, que a análise individualizada se faz necessária em razão de alguma peculiaridade nos autos ou de dúvida superveniente, ou mesmo em razão de alguma das hipóteses elencadas no item 18 do presente parecer.

37. Em conclusão, verifica-se, no caso sob apreciação, o atendimento dos requisitos previstos na ON AGU nº 05/2014 para a elaboração do presente parecer jurídico referencial, passando, no tópico seguinte, a título de manifestação jurídica referencial, a tecer considerações acerca dos procedimentos e condições a serem observados pelos órgãos assessorados por esta Consultoria Jurídica **em matéria específica consistente na celebração de convênios com entes públicos, que tenham por objeto a aquisição de veículos, equipamentos, móveis e utensílios (kits feiras), os quais sejam provenientes de emendas parlamentares (orçamento impositivo).**

II.4) Da celebração de convênios com entes públicos, que tenham por objeto a aquisição de veículos, equipamentos, móveis e utensílios (kits feiras), os quais sejam provenientes de emendas parlamentares (orçamento impositivo): procedimentos, condições e requisitos

38. No que diz respeito especificamente à análise dos procedimentos, condições e requisitos a serem observados pela área técnica quando da adoção de providências tendentes à **celebração de convênios com entes públicos, que tenham por objeto a aquisição de veículos, equipamentos, móveis e utensílios (kits feiras), os quais sejam provenientes de emendas parlamentares (orçamento impositivo)**, seguem abaixo sintetizados, tendo como fontes os seguintes normativos: Lei nº 14.116, de 31 de dezembro de 2020 (LDO/2021); Decreto nº 93.872, de 23 de dezembro de 1986; Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007; Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 424, de 30 de

dezembro de 2016; Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000; Lei nº 13.844, de 18 de junho de 2019; Portaria Interministerial ME/SGPR nº 43, de 4 de fevereiro de 2020; Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993; e orientações normativas e lista de verificação emanadas pela AGU.

II.4.1) Do conceito de convênio e da capacidade técnica do convenente

39. No ponto, constata-se que o Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007, estabelece em seu art. 1º que as transferências de recursos oriundos dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União para a execução de programas, projetos e atividades serão feitas com órgãos ou entidades públicas ou privadas sem fins lucrativos **mediante convênio** e contrato de repasse.

40. Ademais, 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 o "*acordo, ajuste ou qualquer outro instrumento que discipline a transferência de recursos financeiros de dotações consignadas nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União e tenha como partícipe, de um lado, órgão ou entidade da administração pública federal, direta ou indireta, e, de outro lado, órgão ou entidade da administração pública estadual, distrital ou municipal, direta ou indireta, ou ainda, entidades privadas sem fins lucrativos, visando a execução de programa de governo, envolvendo a realização de projeto, atividade, serviço, aquisição de bens ou evento de interesse recíproco, em regime de mútua cooperação.*".

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

42. Importante consignar que a mencionada Portaria Interministerial, 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 e operacionais para executar o objeto**, *in verbis*:

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

(...)

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

(original sem sublinhado)

43. Na mesma linha, constata-se que a alínea "e" do inciso VI do art. 9º da Portaria Interministerial MP/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**:

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;

(original sem grifos)

44. Ao tratar da matéria, o ex-Ministro do TCU Ubiratan Aguiar 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.)

(original sem sublinhado)

45. 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).

46. Nesse sentido, frisa-se que o inciso V do art. 16 da referida Portaria Interministerial estabelece que o proponente cadastrado, ao manifestar seu interesse mediante registro 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:

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 conterà, no mínimo:

(...)

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

(original sem grifos)

II.4.2) Da natureza do objeto do pretendido convênio e da análise quanto à declaração de capacidade técnica fornecida pelo proponente

47. Sobre o tema, recomenda-se, preliminarmente, que as áreas técnicas na análise inicial da proposta cadastrada, verifiquem e afirmam **se a natureza do objeto do pretendido convênio trata-se da aquisição de veículos, equipamentos, móveis e utensílios (kits feiras), bem como se os recursos são decorrentes de emenda parlamentar (orçamento impositivo).**

48. Nesse contexto, ressalta-se que as áreas técnicas devem também analisar os documentos que comprovem a efetiva capacidade técnica e gerencial do conveniente para a execução do objeto da parceria, **de forma a comprovar e atestar a veracidade e amplitude dos documentos comprobatórios juntados aos autos** (tais como cópias de outros contratos ou convênios que o conveniente tenha celebrado, que tratem da aquisição de veículos, equipamentos, móveis e utensílios (kits feiras) 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 esses os quais devem ser previamente juntados aos autos, para a sua devida e tempestiva análise.**

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

50. 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.

II.4.3) Das justificativas, da demonstração do interesse recíproco e da necessidade de mútua cooperação

51. Quanto à justificativa para celebração do convênio, compete exclusivamente ao administrador apresentar a justificativa mais completa possível, de forma a não deixar margem para futuros questionamentos.

52. 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.

53. 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.

II.4.4) Do plano de trabalho

54. Além da necessidade de apresentação de proposta de trabalho no SICONV, em conformidade com o programa e com as diretrizes disponíveis no Sistema, devendo conter os elementos mínimos previstos no art. 16 da Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 424, de 2016, saliente-se que o indispensável plano de trabalho deverá ser formulado e devidamente assinado pelo representante legal do proponente, cadastrado no SICONV (Plataforma + Brasil) e expressamente aprovado pela autoridade competente do MAPA, devendo contemplar todos os pontos essenciais exigidos no art. 19 da Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 424, de 2016, e no § 1º do art. 116 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, *in verbis*:

Portaria Interministerial MP/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 1993

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

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

I - identificação do objeto a ser executado;

II - metas a serem atingidas;

III - etapas ou fases de execução;

IV - plano de aplicação dos recursos financeiros;

V - cronograma de desembolso;

VI - previsão de início e fim da execução do objeto, bem assim da conclusão das etapas ou fases programadas;

VII - se o ajuste compreender obra ou serviço de engenharia, comprovação de que os recursos próprios para complementar a execução do objeto estão devidamente assegurados, salvo se o custo total do empreendimento recair sobre a entidade ou órgão descentralizador.

(original sem sublinhado)

55. Assim, alerta-se que a versão final do plano de trabalho relativo à proposta de convênio cadastrada no SICONV (Plataforma + Brasil) **deverá ser previamente submetida pelo proponente e expressamente aprovada pela autoridade competente da área técnica pertinente do MAPA**, desde que observadas as supracitadas normas que regulam o tema.

56. Cumpre observar que, no plano de trabalho, **é vedada a descrição genérica das metas, ações e despesas**, sendo que se deve buscar o maior grau de detalhamento possível em relação ao projeto a ser desenvolvido, dispondo o TCU de reiteradas decisões nesse sentido^[9].

57. Ademais, tem-se consignar que não poderá constar do plano de trabalho recursos destinados a atender despesas vedadas pela Lei nº 14.116, de 31 de dezembro de 2020 (LDO 2021), e pelo art. 38 da Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 424, de 2016:

Lei nº 14.116, de 2020 (LDO/2021)

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

(...)

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;

(...)

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;

(...)

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

(...)

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

a) esteja previsto em legislação específica; ou

b) refira-se à realização de pesquisas e estudos de excelência:

1. com recursos repassados às organizações sociais, nos termos do disposto nos contratos de gestão; ou

2. realizados por professores universitários na situação prevista na alínea “b” do inciso XVI do caput do art. 37 da Constituição, desde que os projetos de pesquisas e os estudos tenham sido devidamente aprovados pelo dirigente máximo do órgão ou da entidade ao qual esteja vinculado o professor;

(...)

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

a) pertencentes ao quadro de pessoal do convenente;

b) pertencentes ao quadro de pessoal da administração pública federal, vinculado ao objeto de convênio, quando o órgão for destinatário de repasse financeiro oriundo de outros entes federativos; ou

c) em atividades de pesquisa científica e tecnológica;

(...)

58. Igualmente estão vedadas no plano de trabalho as seguintes condutas (art. 38 da Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 424, de 2016):

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)

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

60. Ainda no que diz respeito à análise técnica, ressalte-se que o TCU vem alertando os gestores públicos para a **importância da fase de planejamento do convênio**, pois dela depende a efetividade das fases subsequentes. A propósito, assim consignou a Corte de Contas da União:

3.2.28 A adequada análise técnica das proposições, certificando-se da consistência dos planos de trabalho, da adequabilidade de seus custos e das condições das entidades convenientes para executá-los, constitui a validação do planejamento da ação a ser executada e é a fase de controle mais efetiva e menos onerosa neste tipo de processo: a antecedente. A efetividade das demais fases, a concomitante (acompanhamento e fiscalização da execução) e a subsequente (avaliação de resultados e prestações de contas) dependem fundamentalmente dos parâmetros estabelecidos na primeira fase. Os fatos descritos neste relatório denotam uma correlação do tipo causa e efeito entre a negligência na primeira fase e as irregularidades praticadas nas demais. (Acórdão nº 390/2009 - Plenário do TCU - original sem grifos)

61. Por fim, cumpre advertir que deve a área técnica, na aprovação do plano de trabalho, **observar as determinações constantes do art. 3º, caput e §§ 1º e 4º, da Portaria GM/MAPA nº 277, de 3 de dezembro de 2019:**

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

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

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

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

§ 4º Em caso de aquisição de máquinas agrícolas é permitida a aquisição de mais de 1 (um) bem, desde que compatíveis entre si, caracterizando a formação de uma patrulha mecanizada.

II.4.5) Dos critérios para a contratação de terceiros por parte do convenente

62. Sobre o assunto, tem-se que a Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 424, de 2016, em seus arts. 49 a 51, apresenta preceitos e diretrizes acerca da 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, *ipsis litteris***:

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

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

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

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

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

§ 5º Nos casos em que empresa pública, sociedade de economia mista ou suas subsidiárias figurem como 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)

§ 5º O início das ações afetas ao procedimento licitatório para execução do objeto, para fins de cumprimento dos prazos constantes do § 3º do art. 50 e da alínea "b" do inciso I do § 4º do art. 66, será considerado a partir da abertura de processo administrativo, devidamente autuado, protocolado e numerado, contendo a autorização respectiva, a indicação sucinta de seu objeto e do recurso para a despesa. (Alterado pela PORTARIA INTERMINISTERIAL Nº 414, DE 14 DE DEZEMBRO DE 2020)

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

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

- a) fique demonstrado que a contratação é economicamente mais vantajosa para o conveniente, se comparada com a realização de uma nova licitação;*
- b) a licitação tenha seguido as regras estabelecidas na legislação específica de que trata o art. 49, inclusive quanto à obrigatoriedade da existência de previsão de recursos orçamentários que assegurassem o pagamento das obrigações decorrentes de serviços a serem executados; e*
- c) o objeto da licitação guarde compatibilidade com o objeto do instrumento, caracterizado no plano de trabalho, sendo vedada a utilização de objetos genéricos ou indefinidos;*

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

- a) a ata esteja vigente;*
- b) a ata permita motivadamente a adesão;*
- c) fique demonstrado que a adesão é mais vantajosa para o conveniente, se comparada com a realização de uma nova licitação; e*
- d) a especificação dos itens a serem adquiridos esteja de acordo com o plano de trabalho aprovado; e*

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

- a) a licitação tenha seguido as regras estabelecidas na legislação específica de que trata o art. 49, inclusive quanto à obrigatoriedade da existência de previsão de recursos orçamentários que assegurassem o pagamento das obrigações decorrentes do processo licitatório;*
- b) o contrato esteja vigente;*
- c) fique demonstrado que o aproveitamento do contrato é economicamente mais vantajoso para o conveniente, se comparado com a realização de uma nova licitação; e*
- d) a empresa vencedora da licitação venha mantendo, durante a execução do contrato, todas as condições de habilitação e qualificação exigidas na licitação.*

Parágrafo único. Nos casos de que trata o caput:

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

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

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

63. Ressalta-se, ainda, que o § 3º do art. 1º do Decreto nº 10.024, de 2019, determina que na aquisição de bens e na 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:

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.

64. Além disso, orienta-se o órgão assessorado que consulte o inteiro teor da Instrução Normativa SEGES/ME 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.

65. Assim, constata-se que às áreas técnicas devem observar as referidas normas legais, exigindo à 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 à celebração do pretendido ajuste.**

66. Cumpre ainda alertar que, de acordo com a disciplina de liberação de recursos traçada pela Portaria Interministerial MP/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 seu art. 41, inciso II, devendo o órgão assessorado zelar pelo seu cumprimento:

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.

(original sem grifos)

II.4.6) Da contrapartida por parte do convenente

67. No que diz respeito à contrapartida, tem-se consignar que esta deve ser fixada em consonância com o disposto no art. 18, § 1º, da Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 424, de 2016, c/c a Lei Federal anual de diretrizes orçamentárias vigente à época da celebração do instrumento, aplicando-se, para os convênios celebrados em 2021, a Lei nº 14.116, de 31 de dezembro de 2020 (LDO 2021), ressaltando-se, ainda, **que deverá constar nos autos a declaração de disponibilidade de contrapartida do convenente.**

68. Convém ressaltar que para os convênios celebrados no exercício de 2021, **por regra geral**, o § 4º do art. 83 da Lei nº 14.116, de 2020 (LDO 2021) **estabeleceu expressamente os limites mínimos e máximos de contrapartida** (exclusivamente financeira) para as parcerias a serem firmadas com Municípios, Estados e Distrito Federal:

Art. 83. A transferência voluntária é caracterizada como a entrega de recursos correntes ou de capital aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou que seja

destinada ao SUS, observado o disposto no caput do [art. 25 da Lei Complementar nº 101, de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal](#).

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

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

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

§ 4º A contrapartida de que trata o § 3º, exclusivamente financeira, será estabelecida em termos percentuais do valor previsto no instrumento de transferência voluntária, considerados a capacidade financeira da unidade beneficiada e o seu Índice de Desenvolvimento Humano - IDH, que terão como limites mínimo e máximo:

I - no caso dos Municípios:

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

II - no caso dos Estados e do Distrito Federal:

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

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

69. Ademais, em que pese os referidos limites mínimos e máximos de contrapartida para as parcerias celebradas no exercício de 2021 com Municípios, Estados e Distrito Federal estejam, em regra geral, definidos no § 4º do art. 83 a Lei nº 14.116, de 2020 (LDO 2021), **o § 5º do mesmo artigo admite que excepcionalmente os limites mínimos e máximos de contrapartida poderão ser reduzidos ou ampliados mediante critérios previamente definidos ou justificativa do titular do órgão concedente, nos seguintes termos, *ipsis litteris*:**

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

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

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

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

70. Nesse contexto, visando regulamentar no âmbito deste Ministério os casos de redução ou ampliação dos limites mínimos e máximos de contrapartida nas situações dispostas no § 5º do art. 83 da Lei nº 14.116, de 2020 (LDO 2021), foi editada a **Instrução Normativa MAPA nº 13, de 13 de setembro de 2021** (publicada no DOU de 15/9/2021, seção 1, p. 6), que, para melhor entendimento, transcreve-se na íntegra;

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

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

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

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

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

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

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

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

I - a comprovação da disponibilidade orçamentária do proponente; e

II - que o valor da contrapartida proposto assegura a efetiva exequibilidade do projeto

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

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

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

71. Dessa forma, pode-se concluir que a contrapartida deverá ser fixada em consonância com o disposto no art. 18, § 1º, da Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 424, de 2016, c/c a Lei Federal anual de diretrizes orçamentárias vigente à época da celebração do instrumento, aplicando-se, para os convênios celebrados em 2021, os limites mínimos e máximos de contrapartida estabelecidos por **regra geral** no § 4º do art. 83 da Lei nº 14.116, de 2020 (LDO 2021), **admitindo-se, excepcionalmente, a sua redução ou ampliação na forma do § 5º da mesma Lei c/c os arts. 3º e 4º da Instrução Normativa MAPA nº 13, de 13 de setembro de 2021.**

72. **Saliente-se que compete às áreas técnicas envolvidas verificar, aferir e atestar expressamente nos autos se a contrapartida do conveniente nos pretendidos convênios a serem celebrados com Municípios, Estados e Distrito Federal está em perfeita conformidade e adequação com as referidas normas legais, condição prévia à celebração do convênio.**

73. Além disso, deve a área técnica atentar-se para o disposto nos §§ 2º e 3º do art. 18 da Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 424, de 2016:

Art. 18. A contrapartida será calculada sobre o valor total do objeto e, se financeira, deverá:
I - ser depositada na conta bancária específica do convênio em conformidade com os prazos estabelecidos no cronograma de desembolso, podendo haver antecipação de parcelas, inteiras ou parte, a critério do conveniente; ou

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

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

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

§ 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.

(original sem grifos)

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

II.4.7) Outras condições para a celebração do convênio

75. 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).*".

76. Por sua vez, o inciso V do art. 9º da Portaria Interministerial MP/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 aferirem **se o convênio atende plenamente à referida legislação, condição prévia à celebração do instrumento.**

77. Ademais, 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.*", **devendo as áreas técnicas competentes estabelecerem que a vigência da parceria não viole citado dispositivo normativo, condição prévia à celebração do instrumento.**

78. Quanto à competência para celebrar o convênio, ao elaborar a minuta de instrumento, cumpre as áreas técnicas determinarem qual será a autoridade que vai representar o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento - MAPA, observando atentamente se a autoridade indicada efetivamente possui, 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.

79. Além disso, verifica-se 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, **cabendo às áreas técnicas deste Ministério, previamente à celebração do instrumento, certificarem de que todas as exigências contidas na referida norma foram devidamente observadas, condição ao prosseguimento do feito:**

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

[...]

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

I - receber transferências voluntárias;

[...]

Art. 25. Para efeito desta Lei Complementar, entende-se por transferência voluntária a entrega de recursos correntes ou de capital a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde.

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

I - existência de dotação específica;

II - (VETADO)

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

IV - comprovação, por parte do beneficiário, de:

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

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

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

d) previsão orçamentária de contrapartida.

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

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

[...]

Art. 31. Se a dívida consolidada de um ente da Federação ultrapassar o respectivo limite ao final de um quadrimestre, deverá ser a ele reconduzida até o término dos três 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.

80. Acrescente-se que os arts. 22 e 23 da Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 424, de 2016, listam, como condição para a celebração de convênios e contratos de repasse, determinados requisitos a serem cumpridos pelo convenente:

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

I - regularidade quanto a tributos federais, contribuições previdenciárias federais e dívida ativa da União, nos termos do art. 195, § 3º, da Constituição, do art. 25, § 1º, inciso IV, alínea "a", da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, e dos arts. 27, inciso IV; 29 e 116 da Lei nº 8.666, de 1993, comprovada pela Certidão Negativa de Débitos relativos a Créditos Tributários Federais e à Dívida Ativa da União, com validade conforme a certidão;

II - regularidade no pagamento de precatórios judiciais, nos termos do art. 97 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, comprovada por certidão emitida pelos Tribunal de Justiça, Tribunal Regional do Trabalho e Tribunal Regional Federal, ou por declaração do chefe do Poder Executivo ou do secretário de finanças, juntamente com a remessa da

declaração para os citados tribunais, válida no mês da assinatura, e mediante consulta à Plataforma +Brasil, válida na data da consulta;

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

XXVI - regularidade no cumprimento do limite de despesa total com pessoal de todos os Poderes e órgãos listados no art. 20 da Lei Complementar nº 101, de 2000, inclusive as Defensorias Públicas, nos termos do art. 25, § 1º, inciso IV, alínea "c", da Lei Complementar nº 101, de 2000, comprovada mediante declaração do chefe do Poder Executivo ou do secretário de finanças, juntamente com o comprovante de remessa da declaração para o respectivo Tribunal de Contas, com validade até a data limite de publicação do relatório subsequente;

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

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

§ 1º A verificação do cumprimento dos requisitos de que trata o caput deverá ser feita no momento da assinatura do instrumento, bem como na assinatura dos correspondentes aditamentos de aumento de valor de repasse da União, não sendo necessária nas liberações financeiras de recurso, que devem obedecer ao cronograma de desembolso previsto no instrumento.

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

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

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

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

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

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

§ 5º Aos instrumentos celebrados:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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 conveniente 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 irrevogável e

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 I desta alínea; e

3. declaração firmada pelo Chefe do Poder Executivo do ente federativo a que o conveniente seja vinculado de que os habitantes da ZEIS serão beneficiários de ações visando à regularização fundiária da área habitada para salvaguardar seu direito à moradia;

g) objeto de sentença favorável aos ocupantes, transitada em julgado, proferida em ação judicial de usucapião ou concessão de uso especial para fins de moradia, nos termos do art. 183 da Constituição Federal, da Lei nº 10.257, de 2001, e da Medida Provisória nº 2.220, de 4 de setembro de 2001; e

h) tombado pelo Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional - IPHAN, desde que haja aquiescência do Instituto;

II - contrato ou compromisso irrevogável e irrevogável de constituição de direito real sobre o imóvel, na forma de cessão de uso, concessão de direito real de uso, concessão de uso especial para fins de moradia, aforamento ou direito de superfície, atendidos os seguintes requisitos:

a) o proprietário que firmar a constituição do direito real não poderá exercer qualquer tipo de gerência ou ingerência sobre a área do imóvel, tampouco obstar ou limitar o livre acesso à população beneficiada;

b) estando a área do imóvel cedido localizado integralmente dentro de propriedade particular, a validade da constituição do direito real ficará condicionada à efetiva e preliminar constituição da respectiva servidão de passagem até o local do objeto do instrumento, não podendo haver qualquer tipo de restrição ou obstrução de acesso à população beneficiada; e

c) fica o conveniente responsável pela observância do cumprimento do objeto ajustado pelo respectivo período da mencionada cessão ou equivalente, sob pena de aplicação de penalidades conforme legislação vigente.

III - comprovação de ocupação da área objeto do instrumento:

a) por comunidade remanescente de quilombos, certificadas nos termos do § 4º do art. 3º do Decreto nº 4.887, de 20 de novembro de 2003, pelo seguinte documento:

1. ato administrativo que reconheça os limites da área ocupada pela comunidade remanescente de quilombo, expedido pelo órgão do ente Federativo responsável pela sua titulação; ou

2. declaração de órgão, de quaisquer dos entes federativos, responsável pelo ordenamento territorial ou regularização fundiária, de que a área objeto do instrumento é ocupada por comunidade remanescente de quilombo, caso não tenha sido expedido o ato de que trata o item I 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), irrevogável e irrevogável, caso o processo de registro da doação ainda não haja sido concluído.

§ 5º Quando o instrumento tiver por objeto obras habitacionais ou de urbanização de interesse público ou social, deverá constar no instrumento de autorização ou, se for o caso, no contrato ou compromisso, de que tratam a alínea "f", do inciso I e o inciso II, ambos do § 2º deste artigo, a obrigação de se realizar a regularização fundiária em favor das famílias moradoras ou a cessão do imóvel ao proponente do instrumento a fim de que este possa promovê-la.

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

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

82. Diante do exposto, cumpre informar à autoridade assessorada que, em última instância, competem às áreas técnicas deste Ministério **analisarem, aferirem e atestarem expressamente nos autos se o convenente atende, ou não, todas as supracitadas condições legais e normativas** previstas para a celebração do convênio, especialmente as estabelecidas nos arts. 22 e 23 da Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 424, de 2016, com as alterações promovidas pela Portaria Interministerial nº 414, de 2020, e, da mesma forma, se for o caso, quais seriam as condições a serem cumpridas pelo convenente, após a celebração do instrumento como condição suspensiva, **providências reputadas como condições prévias ao prosseguimento do feito.**

II.4.8) Da comprovação da situação de adimplência por parte do convenente

83. 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 MP/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.**

84. Em relação ao **denominado orçamento impositivo**, de que cuidam os autos, informa-se 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 obrigatória 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 Nº 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.

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

§ 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, independará 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:
(destaques acrescidos)

EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 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.

§ 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, independará 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)

(negritos acrescidos)

85. Nesse contexto, verifica-se que a Emenda Constitucional nº 86, de 2015, acrescentou o § 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 § 16, incluindo também as emendas de iniciativa de bancada na referida regra, *in verbis*:

Art. 166

[...]

§ 13. Quando a transferência obrigatória da União, para a execução da programação prevista no §11 deste artigo, for destinada a Estados, ao Distrito Federal e a Municípios, independentemente 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, independentemente 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)

(destaques acrescidos)

86. 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), da lavra do Departamento de Coordenação e Orientação de Órgãos Jurídicos – DECOR, o qual foi aprovado pelo Consultor-Geral da União e pelo Advogado-Geral da União (Sapiens, seq. 23/26), de cuja conclusão se extrai:

42. Ante o exposto, opina-se que:

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

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

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

(original sem destaques)

87. Verifica-se, ainda, que a alínea "b" do inciso VI do art. 9º da Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 424, de 2016, estabeleceu expressamente que os instrumentos decorrentes de emendas parlamentares individuais 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, nos termos do § 13 do art. 166 da Constituição Federal:

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;

(original sem grifos)

88. Por sua vez, o PARECER n. 00001/2020/CPCV/PGF/AGU, emanado da Câmara Permanente de Convênios da Procuradoria-Geral Federal, assim concluiu:

56. Diante do exposto, respeitados os limites da competência desta Câmara Permanente de Convênios, conclui-se que as transferências de recursos federais, originários de emenda parlamentar individual ou de bancada estadual, para entes federados, não estarão sujeitas à comprovação da adimplência, sendo que, para esta última, a dispensa se aplica a partir do exercício de 2020, consoante art.4º da EC nº 100/2019.

57. Nos termos do Parecer AM-05, de 09 de abril de 2019, do Advogado-Geral da União, aprovado em 12/04/2019 pelo Sr. Presidente da República, a expressão "independerá da adimplência", não pode ser excepcionada por lei ou ato normativo e nem por dispositivo constitucional anterior à vigência da EC nº 86/2015.

89. Nessa esteira, consolidando as alterações promovidas pelas Emendas Constitucionais nº 86, de 2015, e nº 100, de 2019, com observância do entendimento exarado no Parecer nº 00016/2016/DECOR/CGU/AGU, de 31/5/2016, e no PARECER n. 00001/2020/CPCV/PGF/AGU, de 12 de junho de 2020, o Ministério da Economia tem expedido, anualmente, portarias para tratar sobre o tema, conforme se constata na Portaria Interministerial nº 78, de 26 de fevereiro de 2019 (atualmente revogada), na Portaria Interministerial nº 43, de 4 de fevereiro de 2020 (atualmente revogada) e na Portaria Interministerial ME/SEGOV-PR nº 6.145, de 24 de maio de 2021, que seguidamente ao disporem sobre os procedimentos e prazos para operacionalização das emendas parlamentares individuais de execução obrigatória, respectivamente nos art. 31, 26 e 27, estabeleceram expressamente que "A transferência obrigatória da União para a execução de emendas individuais a Estados, Municípios e ao Distrito Federal independerá da adimplência do ente federativo destinatário, [...]"., in verbis:

Portaria Interministerial nº 78, de 2019

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

(original sem destaques)

Portaria Interministerial nº 43 de 2020

Art. 26. A transferência obrigatória da União para a execução de emendas individuais a Estados, Municípios e ao Distrito Federal **independerá da adimplência do ente federativo destinatário**, conforme o art. 166, § 16, da Constituição, e o Parecer nº 00016/2016/DECOR/CGU/AGU, de 13 de maio de 2016, do Departamento de Coordenação e Orientação de Órgãos Jurídicos da Consultoria-Geral da União da Advocacia-Geral da União.

(original sem destaques)

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

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

(original sem destaques)

90. Diante do exposto, competem às áreas técnicas deste Ministério verificarem, instruírem e atestarem nos autos se efetivamente os recursos inerentes à 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, 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)

91. Por fim, recomenda-se, para a devida instrução dos autos, **que cópia do espelho da emenda parlamentar que fundamenta a celebração do convênio seja devidamente juntada aos autos**, visando, inequivocamente, comprovar que se trata de transferência obrigatória da União destinada aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, que, na forma do § 16 do art. 166 da Constituição Federal de 1988, dispensa a comprovação da adimplência do ente federativo destinatário.

II.4.9) Da comprovação de disponibilidade dos recursos a serem alocados

92. 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 25 de fevereiro 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.

93. 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.

94. Neste ponto, consoante § 10 do art. 1º da Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 424, de 2016 (incluído pela Portaria Interministerial 414, de 2020), é condição para a celebração de convênios e contratos de repasse a existência de dotação orçamentária específica no orçamento do concedente, a qual deverá ser evidenciada no instrumento, indicando-se a respectiva nota de empenho:

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

[...]

§ 10. É condição para a celebração de convênios e contratos de repasse a existência de dotação orçamentária específica no orçamento do concedente, a qual deverá ser evidenciada no instrumento, indicando-se a respectiva nota de empenho. (Incluído pela PORTARIA INTERMINISTERIAL Nº 414, DE 14 DE DEZEMBRO DE 2020)

(original sem destaques)

95. Nessa linha, o órgão assessorado também deverá atender ao disposto nos arts. 30, § 1º, e 31, ambos do Decreto nº 93.872, de 23 de dezembro de 1986, com indicação do crédito orçamentário e respectivo empenho para a despesa relativa ao presente 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.

96. Na espécie, cabem às áreas técnicas competentes, na cláusula do instrumento relativa ao valor da parceria, informarem o número da Nota de Empenho que cobrirá a despesa com a transferência feita à beneficiária, bem como editar e juntar aos autos: **(i) declaração de disponibilidade orçamentária** que ateste a observância dos arts. 16, I e II, e 42, ambos da Lei de Responsabilidade Fiscal; e a **(ii) respectiva nota de empenho** no valor do montante a ser repassado ao conveniente, **condições prévias à celebração da parceria.**

97. Sobre o tema, cumpre alertar a autoridade administrativa assessorada que mediante o Comunicado nº 33/2020, a Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e a Secretaria de Gestão (Seges), ambas pertencentes à estrutura do Ministério da Economia, ao tratar sobre a execução orçamentária das transferências operacionalizadas na Plataforma + Brasil, especificamente no item 1, alertou aos órgãos e entidades da União, bem como a mandatária da União, que "**Em atenção ao Princípio da Anualidade Orçamentária, [...] o empenho das despesas afetas às transferências da União devem contemplar apenas aquelas parcelas previstas dentro do próprio exercício financeiro ao qual pertence a referida dotação orçamentária, ou seja, é VEDADA a utilização de dotação orçamentária de um exercício financeiro para cumprir obrigações em exercícios financeiros futuros.**"; portanto, recomenda-se que as áreas técnicas observem e ajustem, se necessário, toda a questão orçamentária e financeira relativa às pretendidas parcerias às supracitadas orientações, *in verbis*:

1 - EMPENHO DAS DESPESAS RELATIVAS ÀS TRANSFERÊNCIAS DA UNIÃO

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

Lei nº 4.320, de 1964

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

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

Art. 35. Pertencem ao exercício financeiro:

I - as receitas nêle arrecadadas;

II - as despesas nêle legalmente empenhadas.

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

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

Decreto nº 93.872, de 1986

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

Decreto nº 6.170, de 2007

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

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

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

II.4.10) Da necessidade do projeto básico ou termo de referência ou da sua dispensa mediante despacho fundamentado da autoridade competente

100. Em cumprimento ao disposto nos arts. 21 e §§ da Portaria Interministerial MP/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 exigi-los depois, desde que antes da liberação da primeira parcela dos recursos, nos termos da legislação citada, a qual segue abaixo transcrita:

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 exigi-los depois, desde que antes da liberação da primeira parcela dos recursos.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

(original sem destaques)

101. Desse modo, compete à área técnica verificar, avaliar e aprovar o projeto básico ou termo de referência apresentado pelo conveniente, alertando-se a autoridade assessorada que, na forma do § 4º do art. 21 da Portaria Interministerial MP/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.**

102. Ademais, sabe-se que - *ex vi* dos arts. 3º, IV, 65 e 66, II, 'd', da Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 424, de 2016, para a realização de despesa de custeio ou aquisição de equipamentos mediante repasse igual ou superior a R\$ 100.000,00 (cem mil reais) e inferior a R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais), o termo de referência deve ser aprovado antes da celebração do convênio. Assim, se for o caso, orienta-se ao consulente a observância das referidas normas, **como condição à celebração da pretendida parceria.**

103. Convém mencionar que, excepcionalmente, o termo de referência, para os instrumentos mencionados no parágrafo anterior e nas situações elencadas no § 10 do art. 66 da Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 424, de 2016, não precisará ser juntado aos autos anteriormente à celebração do ajuste, o que não significa que o documento passa a ser totalmente dispensável, mas apenas que poderá ser entregue em data posterior.

104. Nesse sentido, deve ser obrigatoriamente incluída, em tais situações, a cláusula terceira da minuta padrão da AGU no instrumento respectivo, que versa sobre condição suspensiva, constando, na sua subcláusula primeira, prazo não superior a 6 (seis) meses, contados da data de assinatura do convênio, nos termos do § 11 do aludido art. 66.

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

106. 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 MP/MF/CGU nº 424, de 2016.**

II.4.11) Do chamamento público

107. Por força do art. 8º da Portaria Interministerial MP/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.

108. 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 MP/MF/CGU nº 424, de 2016, devendo a autoridade competente fundamentar eventual não realização de chamamento público:

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

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

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

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

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

(original sem grifos)

109. Nesse contexto, haja vista estar no âmbito da conveniência e oportunidade do gestor público **realizar ou não** o chamamento público e tratando-se o caso concreto de convênio decorrente de emenda parlamentar (orçamento impositivo) com destinatário específico para os recursos públicos, **conclui-se, para o caso em análise, ser inviável a realização do chamamento público previsto no art. 8º da Portaria Interministerial nº 424, de 2016.**

II.4.12) Dos impedimentos de ordem técnica

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

Constituição Federal de 1988

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

[...]

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

[...]

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

Lei nº 14.116, de 2020 (LDO 2021).

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

§ 3º (VETADO).

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

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

[...]

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

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

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

§ 3º Se for verificado que a reestimativa da receita e da despesa poderá resultar no não cumprimento da meta de resultado primário estabelecida nesta Lei, os montantes de execução obrigatória das programações de que tratam as Subseções III e IV seguintes poderão ser reduzidos até a mesma proporção da limitação incidente sobre o conjunto das despesas primárias discricionárias.

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

(Grifou-se)

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

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

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

[...]

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

(original sem grifos)

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

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

3.35. Tampouco pode ser acatado o argumento transcrito 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)

(original sem grifos)

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

II.4.13) Das pesquisas de preços

114. 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 MP/MF/CGU nº 424, de 2016, e das demais normas que regem a matéria, atentando-se especialmente para o disposto no 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**".

115. Cabe ainda mencionar a necessidade das pesquisas, na hipótese de licitação pública para aquisição de bens ou contratação de serviços estipulados no plano de trabalho, em conformidade com o estipulado no art. 7º, § 2º, II, e art. 15, V, da Lei de Licitações em vigor, na Lei de Diretrizes Orçamentárias, na Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002, nos Decretos de n.º 3.555, de 8 de agosto de 2000, e 10.024, de 2019, bem como o que estabelece o art. 49 da Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 424, de 2016, e suas alterações, e o art. 11 do Decreto n.º 6.170, de 2007, e suas alterações.

116. Em reforço à necessidade da realização de 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 nº 307/2002** – 1ª Câmara - Processo nº 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:

Pesquisa de Preços – ausência

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

117. Nessa linha, segue deliberação do Tribunal de Contas da União, lavrado em sede de **Acórdão nº 1.499/2006** - Plenário - Processo nº 013.140/2005-0, pelo Ministro Relator Guilherme Palmeira:

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;

118. Desse modo, compete exclusivamente à área técnica exigir a realização de 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 à celebração da pretendida parceria.**

II.4.14) Das vedações

119. 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 MP/MF/CGU nº 424, de 2016:

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.

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

Lei nº 14.116, de 2020 (LDO- 2021).

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

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

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

III - aquisição de automóveis de representação;

IV - ações de caráter sigiloso;

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

b) representações diplomáticas no exterior;

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

1. magistrados da Justiça Federal;

2. membros do Ministério Público da União;

3. policiais federais;

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

5. policiais rodoviários federais;

d) residências funcionais, em Brasília:

1. dos Ministros de Estado;

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

3. do Procurador-Geral da República;

4. do Defensor Público-Geral Federal; e

5. dos membros do Poder Legislativo; e

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

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

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

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

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

d) dos Ministros de Estado;

e) do Procurador-Geral da República; e

f) do Defensor Público-Geral Federal;

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

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

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

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

V - no inciso VI do caput:

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

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

- a) esteja previsto em legislação específica; ou
- b) refira-se à realização de pesquisas e estudos de excelência:

1. com recursos repassados às organizações sociais, nos termos do disposto nos contratos de gestão; ou

2. realizados por professores universitários na situação prevista na [alínea "b" do inciso XVI do caput do art. 37 da Constituição](#), desde que os projetos de pesquisas e os estudos tenham sido devidamente aprovados pelo dirigente máximo do órgão ou da entidade ao qual esteja vinculado o professor;

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

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

- a) pertencentes ao quadro de pessoal do convenente;
- b) pertencentes ao quadro de pessoal da administração pública federal, vinculado ao objeto de convênio, quando o órgão for destinatário de repasse financeiro oriundo de outros entes federativos; ou

c) em atividades de pesquisa científica e tecnológica; e IX - no inciso X do caput, quando:

- a) houver lei que discrimine o valor ou o critério para sua apuração;
- b) em estrita necessidade de serviço, devidamente justificada; e
- c) de natureza temporária, caracterizada pelo exercício de mandato ou pelo desempenho de ação específica.

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

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

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

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

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

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

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

I - não exista imóvel funcional disponível para uso pelo agente público;

II - o cônjuge ou companheiro, ou qualquer outra pessoa que resida com o agente público, não ocupe imóvel funcional nem receba ajuda de custo para moradia ou auxílio-moradia;

III - o agente público ou seu cônjuge ou companheiro não seja ou tenha sido proprietário, promitente comprador, cessionário ou promitente cessionário de imóvel no Município onde for exercer o cargo, incluída a hipótese de lote edificado sem averbação de construção, nos doze meses que antecederem a sua mudança de lotação;

IV - o agente público deve encontrar-se no exercício de suas atribuições em localidade diversa de sua lotação original; e

V - natureza temporária, caracterizada pelo exercício de mandato ou pelo desempenho de ação específica.

121. Ademais, o órgão assessorado deverá avaliar detidamente se os bens e objetos a serem adquiridos com a celebração de convênio com ente público que tenham por objeto a aquisição de veículos, equipamentos, móveis e utensílios (kits feiras) estão em conformidade com os homologados pela Portaria GM/MAPA nº 277, de 2019, e compatíveis com os projetos de infraestrutura pública para o setor agropecuário sob a responsabilidade do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento:

PORTARIA Nº 277, DE 3 DE DEZEMBRO DE 2019

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

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

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

[...]

ANEXO

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

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

1.1. Aquisição de máquinas agrícolas:

1.1.1. Tratores: de pneu, de esteira;

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

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

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

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

- 1.1.6. Máquinas e implementos para colheita e/ou debulha de produtos agrícolas: batidora de cereais, ceifadora, colhedora, enfardadora, segadora;
- 1.1.7. Máquinas para pulverização agrícola: atomizador e pulverizador;
- 1.1.8. Reboques para uso agrícola: carreta agrícola e carreta tanque;
- 1.1.9. Reboques auxiliares na comercialização: trailers;
- 1.1.10. Máquinas e equipamentos para poda: podador, serra, tesoura hidráulica;
- 1.1.11. Embarcações (pequeno ou médio porte, exclusivamente para transporte de produtos agropecuário sem áreas alagadas das regiões Norte e Centro-Oeste);

122. Diante do exposto, recomenda-se que as áreas técnicas deste Ministério verifiquem e atestem expressamente nos autos se as despesas previstas no plano de trabalho não se incluem dentre as vedadas no art. 38 da Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 424, de 2016, na Lei de Diretrizes Orçamentárias vigente (sendo para o exercício 2021 o art. 19 da Lei nº 14.116, de 2020, LDO - 2021), em especial verificando se os bens e objetos adquiridos estão em conformidade com os homologados e permitidos pela Portaria GM/MAPA nº 277, de 2019, ressaltando-se que caso haja alguma despesa, bem ou objeto previsto no plano de trabalho aprovado que não esteja em conformidade com os dispositivos supracitados, torna-se necessária a sua exclusão, **como condição prévia à celebração da pretendida parceria.**

123. Por fim, em que pese às eleições federais estejam constitucionalmente programadas para outubro de 2022, 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.

II.4.15) Da vigência

124. O art. 27, V, da Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 424, de 2016, exige que a vigência do instrumento seja fixada de acordo com o prazo previsto para a consecução do objeto e em função das metas estabelecidas, **respeitando-se os prazos máximos estabelecidos nas alíneas "a", "b" e "c" do referido inciso:**

Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 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)

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

ORIENTAÇÃO NORMATIVA AGU Nº 44, DE 26 DE FEVEREIRO DE 2014.

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

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

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

126. 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).

127. Nesse contexto, mostra-se importante verificar se o tempo inicialmente pensado para a conclusão do convênio é suficiente para a realização completa de seu objeto. Isso porque em caso de instrumento com prazo expirado não é possível a prorrogação do seu prazo de vigência (conforme Orientação Normativa da AGU nº 3, de 2009), o que certamente prejudicaria a conclusão do objeto. Nessa esteira, destaca-se também o subitem 9.2 do Acórdão TC-011.682/2012-4 (Acórdão nº 2.813/2013 - 2ª Câmara do TCU):

ORIENTAÇÃO NORMATIVA AGU Nº 3, DE 2009

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

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.

128. Convém mencionar, ainda, que, de acordo com a Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 424, de 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.

II.4.16) Da condição suspensiva

129. O art. 24 da Portaria Interministerial MP/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 conveniente, ou seja, a liberação da primeira parcela dos recursos só pode ocorrer depois de cumprida a condição.

130. 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 MP/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.

131. A condição suspensiva, nos termos do art. 24 da Portaria Interministerial MP/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) e a compatibilidade dos objetos indicados pelos proponentes com a relação de bens e objetos homologados no Anexo da Portaria GM/MAPA nº 277, de 2019, passíveis de apoio por meio das transferências de recursos da União.

132. Ressalte-se, ainda, que o art. 116, § 1º, da Lei 8.666, de 1993, também prescreve que a celebração do convênio depende de prévia aprovação do plano de trabalho, que deverá conter no mínimo:

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

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

134. 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.

II.4.17) Do regime simplificado

135. A Portaria Interministerial MP/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, I-A e IV, conforme arts. 3º e 66 da referida Portaria.

136. 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). Já o nível I-A será utilizado para execução de obras e serviços de engenharia com valores de repasse iguais ou superiores a R\$ 750.000,00 (setecentos e cinquenta mil reais) e inferiores a R\$ 1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais). Por sua vez, o nível IV visa à 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).

137. Nos convênios de regime simplificado (nível IV), devem ser observadas as seguintes regras, constantes no art. 66, inciso II, da Portaria Interministerial MP/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 conveniente e aprovação pelo concedente é condição para a liberação dos recursos;*
 - g) o acompanhamento pelo concedente ou mandatária será realizado observado o disposto no art. 54; e (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)*
- [...]

§ 2º A verificação dos valores, para o aceite do processo licitatório para execução de custeio ou aquisição de equipamentos do Nível IV, poderá ser realizada de forma automatizada, quando o valor do resultado final do processo licitatório for igual ou inferior ao valor aprovado no plano de trabalho ou termo de referência. (Incluído pela Portaria Interministerial nº 558, de 10 de outubro de 2019)

138. Observa-se que a alínea "c" supratranscrita 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 MP/MF/CGU nº 424, de 2016. Entretanto, **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.**

II.4.18) Da minuta do termo de convênio

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

140. 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 às peculiaridades do caso concreto e à nova legislação vigente.

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

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

143. Ademais, para a completa instrução processual junto à Plataforma + Brasil, é de rigor que sejam comprovadas os atos de nomeação ou designação da autoridade e demais agentes administrativos, bem como os atos normativos que estabelecem as respectivas competências, com o fim de que, em caso de futura auditoria, possa ser facilmente comprovado se quem praticou determinado ato detinha competência para tanto.

144. Por fim, por prudência, recomenda-se, antes da celebração do convênio, que as áreas técnicas competentes deste Ministério verifiquem e atestem expressamente nos autos se a última versão corrigida da referida minuta de convênio está efetivamente em conformidade com a última versão da AGU para "*termo de convênio sem execução de obras ou serviços de engenharia - atualizada em 26.11.2019*", disponibilizada no endereço "<https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/consultoria-geral-da-uniao-1/modelos-de-convenios-licitacoes-e-contratos/modelos-de-convenios/modelos-de-convenios-e-listas-de-verificacao-convenios>", bem assim com a legislação mais atualizada e vigente que trata da matéria, **condições prévias à celebração da pretendida parceria.**

II.4.19) Recomendações complementares

145. Com o intuito de melhor instruir os autos, sugere-se ao consulente o preenchimento da "**Lista de Verificação Convênios com Entes Públicos**", constante do sítio eletrônico da AGU (<https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/consultoria-geral-da-uniao-1/modelos-de-convenios-licitacoes-e-contratos/modelos-de-convenios/modelos-de-convenios-e-listas-de-verificacao-convenios>), assinalando "sim" ou "não" e indicando no campo "FLS/OBS" os documentos que comprovam a afirmação (nº SEI, fls., págs., etc.) ou as observações relativas à sua não aplicação ao caso concreto.

146. 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.

147. 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 (Acórdão nº 2.328/2015 - Plenário), ciente do seu grande potencial de auxílio para sanar deficiências na gestão de contratações/repasses.

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

149. Vale ainda lembrar que a Lei nº 12.188, de 11 de janeiro de 2010, e o Decreto nº 7.215, de 15 de junho 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 mais viabilizada com recursos federais transferidos via pacto convenial.

150. **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.**

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

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

152. Por isso, orienta-se a inclusão de subcláusula na cláusula pertinente aos bens remanescentes, dentro do respectivo instrumento, com a seguinte versão redacional:

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

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

154. Por fim, recomenda-se também que a área técnica oriente o convenente em cumprir sua obrigação no que concerne a dar ciência da celebração do instrumento ao conselho local ou instância de controle social da área vinculada ao

programa de governo que originou a transferência, **quando houver** (art. 35 da Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 424, de 2016).

III – CONCLUSÃO

155. Diante do exposto, conclui-se que a presente manifestação jurídica referencial, em substituição ao PARECER REFERENCIAL nº 00010/2019/CONJUR-MAPA/CGU/AGU (NUP 21000.089543/2019-56), de 18/12/2019 (desatualizado em razão de mudanças posteriores na Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 424, de 2016), poderá ser adotado nas situações de celebração de convênios com entes públicos que têm por objeto a aquisição de veículos, equipamentos, móveis e utensílios (kits feiras), os quais sejam provenientes de emendas parlamentares (orçamento impositivo), **cabendo ao gestor observar todas as recomendações acima exaradas.**

156. Assim sendo, **observadas pelas áreas técnicas competentes todas as recomendações lançadas ao longo desta manifestação jurídica referencial, inclusive as citadas abaixo**, entende-se que não haverá óbices jurídicos ao prosseguimento do feito, com a formalização de convênio com ente público que tem por objeto a aquisição de veículos, equipamentos, móveis e utensílios (kits feiras), os quais sejam provenientes de emendas parlamentares (orçamento impositivo), sendo dispensado o encaminhamento do processo à Consultoria Jurídica, consoante Orientação Normativa AGU nº 55/2014:

- Verificação e ateste quanto à efetiva capacidade técnica, gerencial e operacional do convenente para executar o objeto da parceria (itens 42/46 e 48/50);
- Apresentação de proposta de trabalho no SICONV, em conformidade com o programa e com as diretrizes disponíveis no Sistema, devendo conter os elementos mínimos previstos no art. 16 da Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 424, de 2016 (item 54);
- 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 assinado pelo proponente, contendo a devida análise técnica e expressamente aprovado pela autoridade competente da área técnica deste Ministério (itens 54/61);
- 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 (itens 62/66);
- 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 MP/MF/CGU nº 424, de 2016, c/c o 83, § 3º, e § 4º, incisos I e II, da Lei nº 14.116, de 31 de dezembro de 2020 (LDO 2021) (itens 67/74);
- 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 MP/MF/MP nº 424, de 2016 (itens 75/76);
- Verificação quanto ao prazo de vigência do pretendido convênio, observando o disposto no 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 (item 77);
- 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 (item 78);
- Verificação e ateste quanto ao efetivo cumprimento por parte do convenente das exigências contidas nos arts. 22 e 23 da Portaria Interministerial MPOG/MF/CGU nº 424, de 2016, com as alterações da Portaria Interministerial nº 414, de 14 de dezembro de 2020 (itens 79/82);
- 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 do § 13 do art. 166 da CF de 1988 (itens 84/90);
- 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 (itens 94/99);
- Verificação e ateste quanto à existência de Projeto básico ou Termo de Referência ou da sua dispensa mediante despacho fundamentado da autoridade competente, sendo facultado ao concedente exigi-los de pois, desde que antes da liberação da primeira parcela dos recursos (item 100);

- Verificação e ateste quanto à ausência de eventual impedimento de ordem técnica (itens 84, 90 e 110/115);
- 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 (itens 114/118);
- 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 MP/MF/CGU nº 424, de 2016, e no art. 19 da Lei nº 14.116, de 2020 (LDO-2021), as quais vinculam os entes envolvidos no pretendido ajuste, para o exercício 2021, bem como que se encontram em consonância com o previsto no Anexo I da Portaria GM/MAPA nº 277, de 3 de dezembro de 2019 (itens 119/123);
- 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 MP/MF/CGU nº 424/2016 (itens 124/128);
- 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 (itens 129/134);
- Orientação a área técnica que não se utilize da faculdade da minuta simplificada neste momento, visto que ainda não há modelo padronizado pela AGU para este caso (item 138);
- Orientação quanto à efetiva utilização da última versão disponível das minutas padronizadas da Advocacia-Geral da União para termo de convênio sem obras (formalização com ente público sem obra), disponível no portal da Advocacia-Geral da União 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 (itens 140/144);
- Orientação quanto ao efetivo preenchimento da "Lista de Verificação Convênios com Entes Públicos", disponibilizada no Portal de Advocacia-Geral da União, atualmente no seguinte endereço eletrônico: <https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/consultoria-geral-da-uniao-1/modelos-de-convenios-licitacoes-e-contratos/modelos-de-convenios/modelos-de-convenios-e-listas-de-verificacao-convenios> (itens 145/148);
- Verificação e ateste quanto à presença, ou não, de assistência técnica e extensão rural - ATER no objeto da proposta de convênio (itens 149/150); e
- Vedação de transferência de bens remanescentes nos três meses anteriores a pleito eleitoral (itens 151/152).

157. **Reforça-se, consoante recomendação exposta, que caberá ao gestor certificar nos autos, de forma expressa, que o caso concreto se amolda perfeitamente aos termos desta manifestação jurídica referencial.**

158. Registra-se ainda que este parecer referencial atualiza as disposições do PARECER REFERENCIAL nº 00010/2019/CONJUR-MAPA/CGU/AGU (NUP 21000.089543/2019-56), à luz das modificações normativas tratadas na NOTA TÉCNICA Nº 11/2021/AERIN/MAPA (SEI 17333423), bem como das demais mudanças nos atos normativos aplicáveis, mormente em relação às alterações implementadas na Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 424/2016, promovidas pela Portaria Interministerial ME/CGU nº 414, de 14 de dezembro de 2020, e ao advento da Lei nº 14.116/2020 (LDO 2021).

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

160. Ademais, conforme já consignado, na hipótese de haver dúvida jurídica atinente ao ajuste ou acerca da adoção desta manifestação referencial, devem os autos ser remetidos à CONJUR/MAPA, para prévia análise e manifestação.

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

162. Em caso de aprovação, que seja dada ciência do seu teor à Consultoria-Geral da União, mediante a abertura de tarefa ao Departamento de Informações Jurídico-Estratégicas - DEINF, nos termos do subitem 1.1., "f", do Memorando Circular nº 048, de 2017- CGU/AGU, de 25 de setembro de 2017.

163. 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.

À consideração superior.

Brasília, 03 de outubro de 2021.

LEONARDO DE QUEIROZ GOMES

Advogado da União

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 21000077630202185 e da chave de acesso 6705d164

Notas

- ¹ - *"Art. 22. Os atos do processo administrativo não dependem de forma determinada senão quando a lei expressamente a exigir. § 1º Os atos do processo devem ser produzidos por escrito, em vernáculo, com a data e o local de sua realização e a assinatura da autoridade responsável. § 2º Salvo imposição legal, o reconhecimento de firma somente será exigido quando houver dúvida de autenticidade. § 3º A autenticação de documentos exigidos em cópia poderá ser feita pelo órgão administrativo. § 4º O processo deverá ter suas páginas numeradas seqüencialmente e rubricadas."*
- ² - *"Art. 2º A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência. Parágrafo único. Nos processos administrativos serão observados, entre outros, os critérios de: (...) VIII – observância das formalidades essenciais à garantia dos direitos dos administrados; IX - adoção de formas simples, suficientes para propiciar adequado grau de certeza, segurança e respeito aos direitos dos administrados;"*
- ³ - *Leciona José dos Santos Carvalho Filho, na obra "Manual de direito administrativo", 27ª ed., São Paulo: Atlas, 2014, p. 51, que "Conveniência e oportunidade são os elementos nucleares do poder discricionário. A primeira indica em que condições vai se conduzir o agente; a segunda diz respeito ao momento em que a atividade deve ser produzida. Registre-se, porém, que essa liberdade de escolha tem que se conformar com o fim colimado na lei, pena de não ser atendido o objetivo público da ação administrativa".*
- ⁴ - *A propósito, o Enunciado nº 07, do Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia-Geral da União, assim dispõe: "A manifestação consultiva que adentrar questão jurídica com potencial de significativo reflexo em aspecto técnico deve conter justificativa da necessidade de fazê-lo, evitando-se posicionamentos conclusivos sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade, podendo-se, porém, sobre estes emitir opinião ou formular recomendações, desde que enfatizando o caráter discricionário de seu acatamento."*
- ⁵ - *Nessa esteira, confira-se abaixo excertos extraídos de acórdãos da Corte de Contas da União: "12.3.2 Nesse sentido, é paradigmático o Acórdão nº 206/2007: 'PEDIDO DE REEXAME. LICITAÇÃO. AUSÊNCIA DE FIXAÇÃO DE CRITÉRIOS DE ACEITABILIDADE DE PREÇOS. RESPONSABILIZAÇÃO PELA APROVAÇÃO DE EDITAL. AUSÊNCIA DE VINCULAÇÃO A PARECER JURÍDICO/TÉCNICO. NEGADO PROVIMENTO.*

- (...)3. O parecer jurídico e técnico não vincula o gestor, que tem a obrigação de examinar a correção dos pareceres, até mesmo para corrigir eventuais disfunções na administração e, portanto, não afasta, por si só, a sua responsabilidade por atos considerados irregulares pelo Tribunal de Contas da União." (Acórdão nº 35/2011 – Plenário do TCU). "27. Eximindo a responsabilidade do gestor com base nesse argumento, forçosamente dever-se-ia investir contra o parecerista, que passaria a responder pelo ato tisdado como ilícito. O parecer exarado pela Procuradoria, contudo, não conservava propriedades vinculantes, sendo de absoluta e exclusiva responsabilidade da autoridade administrativa a decisão prolatada." (Informativo de Licitações e Contratos do TCU n. 158/2013 – Acórdão nº 3.785/2013 – 2ª Câmara).
6. [^] "Art. 50. Os atos administrativos deverão ser motivados, com indicação dos fatos e dos fundamentos jurídicos, quando:(...)VII - deixem de aplicar jurisprudência firmada sobre a questão ou discrepem de pareceres, laudos, propostas e relatórios oficiais;". Ademais, dispõe o subitem 1.5.15 do Acórdão nº 128/2009 – 2ª Câmara do TCU - Processo TC-012.201/2006-0, que "em caso de não atendimento às recomendações da Consultoria Jurídica do Órgão, emitidas em parecer que trata o parágrafo único do art. 38 da Lei 8.666/93, insira nos processos de contratação documento contendo as justificativas para o descumprimento dessas recomendações;"
7. [^] Acórdãos nºs 3.014/2010, 873/2011 e 2.674/2014 – todos do Plenário.
8. [^] A respeito, o § 2º do art. 36 da Instrução Normativa SEGES/MP nº 5, de 26 de maio de 2017, dispõe que "É dispensado o envio do processo, se houver parecer jurídico referencial exarado pelo órgão de assessoramento competente, que deverá ser anexado ao processo, ressalvada a hipótese de consulta acerca de dúvida de ordem jurídica devidamente identificada e motivada."
9. [^] "9.8 determinar ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, por intermédio de sua Secretaria Executiva, que:9.8.1 nos termos dos arts. 55, I, 116, § 1º, I, da Lei 8.666/93, c/c art. 1º, §1º, inciso XV, da Portaria Interministerial 127/2008, abstenha-se de celebrar convênios ou instrumentos congêneres com planos de trabalho genéricos ou com objetos imprecisos, exigindo que contenham todas as informações legalmente exigidas." (Acórdão nº 2.909/2009 - Plenário do TCU). "1.5. Determinações:1.5.1. ao Instituto Brasileiro de Turismo - Embratur que: [...]1.5.1.2. somente aprove propostas de convênios que apresentem a descrição detalhada e completa do objeto, de forma a permitir que nos pareceres técnicos conste identificação inequívoca do que será realizado em termos de produtos e serviços, em atenção ao disposto no art. 31 da Portaria Interministerial n.º 127/2008, e de forma a evitar situações como as dos Convênios SIAFI nºs 577742, 558568 e 564366, nos quais se verificou falta de detalhamento do roteiro e dos destinos visitados ou do Convênio SICONV nº 702338, no qual não havia clareza quanto às ações a serem realizadas." (Acórdão nº 6.527/2009 - 2ª Câmara do TCU).



Documento assinado eletronicamente por LEONARDO DE QUEIROZ GOMES, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 728577352 e chave de acesso 6705d164 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): LEONARDO DE QUEIROZ GOMES. Data e Hora: 03-10-2021 00:41. Número de Série: 1649808. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final v5.