



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO  
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DA AGRICULTURA E PECUÁRIA  
COORDENAÇÃO-GERAL DE ASSUNTOS INTERNACIONAIS, TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS E  
INSTRUMENTOS CONGÊNERES  
ESPLANADA DOS MINISTÉRIOS BLOCO D - 6º ANDAR - CEP: 70.043-900 - TELEFONE: (61) 3218-2591

**PARECER REFERENCIAL n. 00009/2023/CONJUR-MAPA/CGU/AGU**

**NUP: 21000.021773/2023-02**

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

**ASSUNTOS: MANIFESTAÇÃO JURÍDICA REFERENCIAL. CONVÊNIOS. CELEBRAÇÃO. PORTARIA CONJUNTA Nº 33/2023.**

EMENTA: PROCESSO Nº 21000.021773/2023-02. MANIFESTAÇÃO JURÍDICA REFERENCIAL SOB A FORMA DE PARECER. APLICAÇÃO DESTINADA À SUBSECRETARIA DE ORÇAMENTO, PLANEJAMENTO E ADMINISTRAÇÃO DA SECRETARIA-EXECUTIVA DO MINISTÉRIO DA AGRICULTURA E PECUÁRIA. CELEBRAÇÃO DE CONVÊNIOS COM ÓRGÃOS E ENTIDADES PÚBLICAS DA ADMINISTRAÇÃO DIRETA E INDIRETA DOS ESTADOS, DISTRITO FEDERAL E MUNICÍPIOS CUJA EXECUÇÃO DO OBJETO DEPENDA DO FORNECIMENTO DE INSUMOS AGRÍCOLAS E SERVIÇOS CORRELATOS. APLICABILIDADE PARA AS PROPOSTAS DE CONVÊNIO QUE: DECORRAM DE PROGRAMAÇÕES INSERIDAS NO ORÇAMENTO FEDERAL POR EMENDAS PARLAMENTARES INDIVIDUAIS (RP 6) E/OU DE BANCADA (RP 7); E COM VALOR GLOBAL NÃO SUPERIOR A R\$ 300.000,00. VALIDADE DO PARECER REFERENCIAL: ATÉ 31 DE JULHO DE 2024.

## **I - DO RELATÓRIO**

1. Com o endosso do Sr. Subsecretário de Orçamento, Planejamento e Administração, a Coordenação de Parcerias Institucionais requer a esta Consultoria Jurídica a elaboração de Parecer Jurídico Referencial por meio da Nota Técnica nº 37/2023/COPI/CGAF-SDI/SDI/MAPA (SEI 30633529).

2. De acordo com a mencionada Nota Técnica, o Ministério da Agricultura e Pecuária (MAPA) recebe muitas propostas de convênio de autoria dos entes e entidades da Administração Pública Direta e Indireta dos Estados, Distrito Federal e Municípios, cuja execução do objeto depende da transferência voluntária de recursos previstos na Lei Orçamentária Anual da União para o fornecimento de insumos agrícolas e serviços correlatos, que são compostos por itens de despesa padronizados no seio do MAPA por meio da Instrução Normativa nº 25, de 2023, para apoio com verba da ação orçamentária 20ZV. Destaca-se o elevado volume de propostas de convênios com tais características por programações decorrentes ou não de emendas parlamentares impositivas (RP 6 e RP 7).

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

## **II - DO CABIMENTO DA MANIFESTAÇÃO JURÍDICA REFERENCIAL**

4. Consoante o disposto no artigo 3º da Portaria Normativa CGU/AGU nº 5, de 31 de março de 2022, a Manifestação Jurídica Referencial tem como premissa a promoção da celeridade em processos administrativos que possibilite a análise jurídica padronizada em casos repetitivos, os quais são grupos de processos que tratam de matéria

idêntica e, como tal, comportam a elaboração de manifestação pelo órgão jurídico que oriente o órgão assessorado a proceder à verificação do atendimento das exigências legais a partir da simples conferência de documentos.

5. Por consequência, com esteio no art. 4º, II, "a", da Portaria Normativa CGU/AGU nº 5, de 2022, é preciso atestar que a MJR versa sobre processos que possibilitam a análise jurídica padronizada, ou seja, aqueles que tratam de matéria idêntica cuja verificação de cumprimento das exigências legais se faça à mercê de simples conferência documental.

6. A par disso, a uniformidade da matéria e das respectivas exigências legais passíveis de aferição por simples conferência documental pode ser extraída da Instrução Normativa MAPA nº 25, de 2023, quando estipulou nas alíneas "a", "b", "c" ou "d" do subitem 3.1. do seu Anexo uma série de itens de despesa que correspondem a insumos agrícolas (e serviços agregados), que são "todo o fator de produção utilizado com o objetivo de garantir a nutrição e a proteção das plantas para obter boa produtividade da lavoura e produto final de boa qualidade, podendo se relacionar a fertilizantes, sementes e mudas" (<https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/insumos-agropecuarios>).

7. Sob a perspectiva dos processos que comportam análise jurídica via MJR, a identidade da matéria deve se dar em casos repetitivos, cuja evidenciação se faz diante do elevado número de processos, nos termos do inciso I do § 2º do art. 3º da Portaria Normativa CGU/AGU nº 5, de 2022.

8. Como se depreende do e-mail encaminhado pela Coordenação de Parcerias Institucionais, anexo a este Parecer, tramitam no seio do MAPA em torno de 25 propostas de convênio em fase de celebração, todas objetivando o fornecimento de insumos agrícolas/custeio, que estão amparadas em recursos provenientes ou não de emendas parlamentares impositivas, sem se falar de que há outras 182 propostas cadastradas na Plataforma Transferegov.br aguardando disponibilidade orçamentária para atendimento.

9. Ao lado do aspecto quantitativo, igualmente se recomenda o estabelecimento de uma linha de corte financeira para efeito de incidir esta MJR.

10. Sendo assim, como o objeto fornecimento de insumos agrícolas e serviços correlatos também é comum aos instrumentos celebrados com entes públicos e entidades privadas sem lucrativos, segundo o Portal da Transparência (instrumentos celebrados em 2022 com valor total: entre R\$ 100.000,00 e R\$ 200.000,00 – 8; e acima de R\$ 300.000,00 – 0), não é desarrazoado que sejam alcançadas por esta MJR as propostas cujo valor global não supere R\$ 300.000,00, sobretudo considerando que este Ministério tem diversas outras temáticas que podem figurar como objeto de convênios, impactando a capacidade de resposta desta Consultoria Jurídica.

11. Dessa maneira, como a IN MAPA nº 25, de 2023, permite que haja o fornecimento de fertilizantes, inoculantes, adubos, calcário, sementes, mudas e sementes e serviços correlatos, é de se crer que a área técnica, quando da análise da proposta, irá verificar a compatibilidade os mencionados insumos agrícolas e serviços correlatos para os fins propostos no Plano de Trabalho, além de limitar a aplicação da presente MJR às propostas apoiadas na ação orçamentária 20ZV cujo valor global seja de até R\$ 300.000,00 (trezentos mil de reais).

12. Lado outro, nos termos do II do § 2º do art. 3º da Portaria Normativa CGU/AGU nº 5, de 2022, para fins de elaboração de MJR, o requisito quantitativo do elevado número de processos sobre a mesma matéria se soma ao requisito que ordena a demonstração de que a análise individualizada dos processos impacta de forma negativa na celeridade das atividades desenvolvidas pelo órgão consultivo ou pelo órgão assessorado.

13. A propósito, conforme exposto alhures, há mais de uma centena de propostas de convênio cuja execução depende do fornecimento de insumos agrícolas, de modo a descortinar a incapacidade que esta Consultoria Jurídica tem de absorver a demanda de pareceres individualizados para a citada temática, notadamente diante da reduzida equipe de Advogados.

14. Acresça-se que a Portaria Conjunta MGI/MF/CGU nº 33, de 2023, igualmente trouxe delineamentos sobre a manifestação jurídica referencial como condição para a celebração de convênios. Conforme os seus artigos 33, V, e 114, a utilização de parecer jurídico referencial dependerá da utilização da minuta-padrão aprovada pela Advocacia-Geral da União (AGU) e disponibilizada no Portal do Transferegov.br.

15. Deveras, na esteira dos arts. 53, § 5º, e 184, da Lei nº 14.133, de 2021, resta dispensável a análise jurídica nas hipóteses previamente definidas em ato da autoridade jurídica máxima competente, que deverá considerar o baixo valor, a baixa complexidade da contratação, a entrega imediata do bem ou a utilização de minutas de editais e instrumentos de convênio previamente padronizados pelo órgão de assessoramento jurídico.

16. Tendo em vista que na data da prolação desta MJR se constatou a edição minuta-padrão aprovada pela AGU em compasso com a Portaria Conjunta MGI/MF/CGU nº 33, de 2023, compete ao órgão assessorado empregá-la para formalizar as propostas de convênio (<https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/cgu/cgu/modelos/conveniosecongeneres/minuta-convenios-sem-obras.pdf>).

17. Por derradeiro, a incidência desta MJR se limita às propostas de convênio formuladas por entes e entidades da administração pública direta e indireta dos Estados, Distrito Federal e Municípios que sejam decorrentes de programações inseridas no orçamento por emendas parlamentares individuais (RP 6) e/ou de bancada (RP 7).

18. Com isso, tenciona-se cumprir a recomendação feita pelo E. TCU no Acórdão nº 1556/2023, no sentido de se empregar a MJR apenas em situações materialmente conexas e com limite de valor.

### III - DA REGULARIDADE FORMAL DO PROCESSO

19. Apregoa o *caput* do artigo 22 da Lei nº. 9.784, de 1999, que os atos do processo administrativo não dependem de forma determinada senão quando a lei expressamente a exigir.

20. No entanto, a inexistência de forma predeterminada não está a significar que o ato deva ser praticado sem estar revestido das solenidades mínimas que sejam suficientes para propiciar adequado grau de certeza, segurança e respeito aos direitos dos administrados, como demanda o inciso IX do parágrafo único do artigo 2º da Lei nº. 9.784, de 1999.

21. A propósito, o § 1º do artigo 22 da Lei nº. 9.784, de 1999, assenta que 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, sem se falar que a Orientação Normativa-AGU nº. 2, de 2009, adverte que “os instrumentos dos contratos, convênios e demais ajustes, bem como os respectivos aditivos, devem integrar um único processo administrativo, devidamente autuado em sequência cronológica, numerado, rubricado, contendo cada volume os respectivos termos de abertura e encerramento”.

22. Isto posto, nota-se que os autos do processo epigrafoado são eletrônicos, não contendo máculas de ordem formal que sejam dignas de registro.

### IV -DA FUNDAMENTAÇÃO

23. Com a iminente perda de vigência da Lei nº 8.666, de 1993, o art. 184 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, estabeleceu que suas disposições se aplicam, no que couber e na ausência de norma específica, aos convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres celebrados por órgãos e entidades da Administração Pública, na forma estabelecida em regulamento do Poder Executivo Federal.

24. Esse regulamento veio com o Decreto nº 11531, de 16 de maio de 2023, que revogou a partir de 1º de setembro de 2023 o Decreto nº 6.170, de 2007, e, para fins de celebração, diferiu para a 1º de janeiro de 2024 a exigência dos valores mínimos de repasse federal para a execução de obras e serviços (R\$ 400.000,00) e demais objetos (R\$ 200.000,00).

25. Considerando que o art. 26, II, do Decreto nº 11.531, de 2023, imputou aos titulares do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI), do Ministério da Fazenda e da Controladoria-Geral da União a tarefa de normas complementares necessárias à execução de tal Decreto, em 1º de setembro de 2023 foi publicada a Portaria Interministerial MGI/MF/CGU nº 33, de 30 de agosto de 2023, que revogou a Portaria Interministerial CGU/MF/MP nº 424, de 2016.

26. Nesse horizonte, passa-se a traçar as orientações jurídicas para possibilitar a celebração de convênios pelo órgão assessorado.

#### **IV.I. Da legitimidade dos Partícipes e dos seus Representantes.**

27. Sendo um dos Partícipes do convênio, o Concedente integrará a Administração Pública Federal e será responsável pela transferência dos recursos financeiros destinados à execução do objeto conveniado.

28. *In casu*, a União, por meio do Ministério da Agricultura e Pecuária, representado pela Subsecretaria de Orçamento, Planejamento e Administração - SPOA (Portaria MAPA nº 609, de 23 de agosto de 2023), será tido como Concedente nos instrumentos de convênio em que a SPOA figure como Unidade Gestora Responsável e Unidade Gestora Executora da Ação Orçamentária 20ZV.

29. Nos moldes do artigo 4º da PI nº 33, de 2023, os órgãos e entidades federais apenas serão Concedentes se tiverem estrutura física e equipe técnica para: analisar as peças técnicas, inclusive anteprojetos e projetos básicos das obras; acompanhar a execução física do objeto pactuado; e realizar a conformidade financeira e análise da prestação final de contas.

30. Caso contrário, os órgãos e entidades federais poderão contratar instituições financeiras oficiais federais para atuarem como mandatárias da União na operacionalização dos contratos de repasse, ou mesmo é possível contratar prestadores de serviços para apoio técnico, desde que a atividade correspondente seja auxiliar, instrumental ou acessória.

31. Dessa feita, a presente MJR se aplica às propostas de convênio para as quais o MAPA tenha estrutura física e equipe técnica para as atividades descritas nos incisos do *caput* do art. 3º da PC nº 33, de 2023, fora do cenário de Contrato de Prestação de Serviços celebrado com mandatária.

32. Lado outro, a PC 33, de 2023, permite a feitura de licitação para o credenciamento e posterior contratação da prestação de serviços de apoio à Concedente (atividades auxiliares, instrumentais ou acessórias) desde a fase preparatória do convênio até a fase de prestação de contas, tudo conforme ato que será publicado pelo MGI (art. 112, parágrafo único, PC 33, de 2023).

33. Essa prestação de serviços caberá aos apoiadores técnicos, cuja atuação:

i) refere-se à análise de peças técnicas e documentais, ao acompanhamento da execução e avaliação da prestação de contas final do convênio (art. 4º, § 1º, I, PC 33, de 2023);

ii) não poderá configurar execução por meio de mandato, devendo o órgão concedente manter a responsabilidade final pelas atividades de sua atribuição (art. 4º, § 1º, II, PC 33, de 2023);

iii) depende de o MAPA ter celebrado contrato de prestação de serviços - CPS junto ao apoiador técnico, contendo as atribuições e atividades delegadas, a forma de remuneração pelos serviços (art. 10, XIII, PC 33, de 2023);

iv) será limitada às responsabilidades do Concedente que permitem o apoio pelas atividades instrumentais e acessórias passíveis de execução pelos apoiadores técnicos (art. 11, § 2º, PC 33, de 2023): análise da documentação técnica e dos requisitos necessários à celebração dos instrumentos (e aditivos) e do plano de trabalho; análise da prestação de contas final dos instrumentos com base nos resultados da execução física e financeira, além de outros elementos que comprovem o cumprimento do objeto pactuado; acompanhar a execução do objeto pactuado e a regular aplicação das parcelas dos recursos; adoção das medidas administrativas para apuração dos fatos, identificação dos responsáveis, quantificação dos danos, obtenção da regularização e do ressarcimento; notificação do Conveniente que não prestou contas ou que ensejou a má aplicação dos recursos públicos transferidos; e demandar do Conveniente a comprovação da disponibilização do extrato do instrumento;

v) não lhes permite aprovar/reprovar o plano de trabalho, a prestação de contas e determinar a instauração de TCE (art. 11, § 3º, PC 33, de 2023);

vi) assegurará a fiel observância dos normativos aplicáveis, sobretudo dos expedidos pelo Concedente (art. 11, § 4º, PC 33, de 2023);

vii) não impedirá o livre acesso do Concedente e dos órgãos de controle interno e externo federais aos dados e documentos dos instrumentos celebrados (art. 11, § 4º, PC 33, de 2023);

**viii)** envolve o recebimento do Convenente, a qualquer tempo, de informações sobre as ações desenvolvidas para viabilizar o acompanhamento e avaliação do processo (art. 12, XXI, PC 33, de 2023);

**ix)** envolve o livre acesso aos processos, documentos e informações alusivas aos instrumentos e aos locais de execução (art. 35, XX, PC 33, de 2023), inclusive em relação à empresa contratada pelo Convenente, cujo instrumento conterá cláusula em tal sentido (arts. 35, XXIII, “a”, e 49, PC 33, de 2023);

**x)** não envolve responsabilização por inconformidades ou irregularidades praticadas pelo Convenente (art. 82, PC 33, de 2023);

**xi)** possibilita a realização de vistorias e visitas *in loco* nos convênios, a critério da Concedente (art. 86, § 7º, PC 33, de 2023); e

**xii)** durante a atividade de acompanhamento, envolve o dever de comunicar quaisquer pendências de ordem técnica, jurídica, ambiental ou institucional ao Convenente ou à unidade executora, por meio do Transferegov.br, com o prazo de 45 dias (prorrogáveis por igual período) para saneamento ou prestação de informações e esclarecimentos (art. 87, PC 33, de 2023).

34. Prosseguindo-se na análise, em sintonia com o art. 2º, I, da Portaria MAPA nº 558, de 9 de fevereiro de 2023, apenas órgãos e instituições públicas, assim consideradas, é que detém legitimidade para figurar como proponentes em sede de convênios a serem celebrados na esfera do MAPA, sendo oportuno ressaltar que, diante do seu caráter peculiar, os Serviços Sociais Autônomos não estão alcançados por esta MJR.

35. Lado outro, há impedimentos normativos para que determinadas entidades assumam a qualidade de Convenente:

**i)** com amparo nos artigos 1º, I, parágrafo único, do Decreto nº 11.531, de 2023), quando o proponente for qualquer uma das espécies de Organização da Sociedade Civil elencadas nos incisos I, II e III do *caput* do art. 2º da Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014;

**ii)** órgãos ou entidades da administração pública de qualquer esfera que estejam cadastradas como filiais no CNPJ (art. 5º, II, Decreto nº 11.531, de 2023); e

**iii)** órgãos e entidades da administração pública federal integrantes do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social da União (art. 5º, III, Decreto nº 11.531, de 2023).

36. O Consórcio Público igualmente poderá figurar como Convenente (art. 10, X, PI nº 33, de 2023):

**i)** em todos os casos, deverá ser composto exclusivamente por entes da federação;

**ii)** poderá ter a personalidade jurídica de direito público, se constituir associação pública integrante da administração indireta de todos os consorciados (Lei nº 11.107, de 2005), ou a personalidade jurídica de direito privado, se cumprir os requisitos da legislação civil;

**iii)** tem preferência para o recebimento de transferências voluntárias (art. 14, PC 33, de 2023);

**iv)** as exigências legais de regularidade são feitas ao próprio consórcio envolvido e não entes federativos nele consorciados (art. 15, PC 33, de 2023);

**v)** é constituído por contrato, cuja celebração depende de prévia celebração de protocolo de intenções (art. 3º, Lei nº 11.107, de 2005); e

**vi)** de interesse, o protocolo de intenções é ratificado pelo contrato de consórcio público (art. 5º, Lei nº 11.107, de 2005), tendo cláusulas que estabelecem os critérios para, em assuntos de interesse comum, autorizar o consórcio público a representar os entes da Federação consorciados perante outras esferas de governo (art. 4º, V, Lei nº 11.107, de 2005).

37. Ainda no que pertine à figura do Convenente, bom se ter em conta que:

**i)** no caso de emendas parlamentares de bancada (RP 7), a indicação dos beneficiários será aferida pelo exame do ofício enviado pela Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República ao MAPA; e

**ii)** no caso de emendas parlamentares individuais (RP 6), deve ser observada a ordem de beneficiários indicada pelo congressista no SIOP, inclusive por ocasião de eventuais remanejamentos.

38. Outra figura que poderá tomar parte do Convênio é o Interviente, que é órgão ou entidade da administração pública de qualquer esfera de governo que participe do instrumento para manifestar consentimento ou assumir obrigações em nome próprio. Essa condição há de ser conferida pela área técnica e, se o interveniente for entidade privada (art. 2º, VI, Decreto nº 11.531, de 2023), não se aplica esta MJR.

39. Por seu turno, a unidade executora poderá figurar como participe no convênio, desde que (art. 10, VII, PI nº 33, de 2023):

- i) a critério do Conveniente e com a aprovação do Concedente;
- ii) seja órgão ou entidade da administração pública direta ou indireta de qualquer esfera de governo, inclusive consórcio público de direito público;
- iii) tenha a responsabilidade de executar o objeto pactuado, o que não exclui a responsabilidade nesse quesito do Conveniente, sendo que há responsabilidade solidária entre os seus titulares (na medida de seus atos, competências e atribuições) pela irregularidade na execução do objeto, desvio ou malversação de recursos públicos;
- iv) depende de (art. 36, PC 33, de 2023): previsão no Plano de Trabalho e em Cláusula do Convênio; cumprimento, pela unidade executora, dos requisitos aplicáveis ao Conveniente, especialmente quanto ao cadastramento e condições de celebração;
- v) os empenhos e a conta bancária do instrumento serão feitos em nome do Conveniente, mas os atos e procedimentos relativos à execução serão realizados por um ou outro no Transferegov.br (art. 36, §§ 6º e 7º, PC 33, de 2023); e
- vi) Conveniente fica responsável pelo acompanhamento, fiscalização e prestação de contas se o objeto recair sobre unidade executora específica (art. 36, § 7º, PC 33, de 2023).

#### **IV.II. Do cabimento do Convênio.**

40. Na esteira do inciso I do art. 2º do Decreto nº 11.531, de 2023, o convênio é um instrumento que, na ausência de legislação específica, dispõe sobre a transferência de recursos provenientes do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social da União para a execução de programas, projetos e atividades de interesse recíproco e em regime de mútua colaboração.

41. No que concerne à incidência desta MJR, será ela aplicável para os convênios celebrados a contar de 1º de setembro de 2023, tudo por força do art. 2º, I, da Portaria Conjunta MGI/MF/CGU nº 33, de 30 de agosto de 2023.

42. Outrossim, diante da configuração de impedimento de ordem técnica, o convênio não será cabível para regular transferências da União em certas hipóteses, que dizem respeito:

- i) à execução de atribuições que lei, regulamento ou regimento interno tenham delegado competência a outros órgãos ou entidades de outras esferas de governo, com a geração de receita compartilhada (art. 2º, II, “a”, PI nº 33, de 2023);
- ii) a recursos autorizados pelo Senado Federal ou homologados pelo Congresso Nacional que sejam decorrentes de fonte externa de financiamento, naquilo que conflitar com as disposições dos tratados, acordos e convenções internacionais específicas (art. 2º, II, “b”, PI nº 33, de 2023);
- iii) à assistência direcionada às pessoas inseridas no Programa de Vítimas e Testemunhas Ameaçadas, no Programa de Proteção aos Defensores dos Direitos Humanos, Comunicadores e Ambientalistas e no Programa de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte;
- iv) ao aporte de recursos em parcerias público-privadas, bem como em outros casos especificados na legislação;
- v) à execução de atividades cujo objeto se relacione ao pagamento de custeio continuado do proponente (art. 13, III, PC 33, de 2023);
- vi) à condição de Conveniente de órgãos e entidades da administração federal integrantes dos OFSS, quando será cabível o termo de execução descentralizada (art. 13, IV, PC 33, de 2023);
- vii) à proposta formulada por pessoas físicas ou pessoas jurídicas de direito privado com fins lucrativos, ainda que estas sejam da administração indireta e explorem atividade econômica, isto é, atuam em regime concorrencial ou objetivam distribuir lucros aos seus acionistas (art. 13, IX, PC 33, de 2023); e

**viii)** ao fato de o objeto social do proponente não se relacionar às características do programa (art. 13, XI, PC 33, de 2023).

43. Outrossim, dadas as suas especificidades, orienta-se a não aplicação desta MJR aos convênios que serão custeados, total ou parcialmente, com recursos decorrentes de crédito externo ou de doação externa.

44. Prosseguindo-se na análise, quando da elaboração do Parecer de Viabilidade Técnica, cabe ao servidor designado por Portaria do órgão responsável do Concedente atestar que:

**i)** a proposta de convênio visa a transferência de recursos orçamentários da União para a execução de programas, projetos e atividades de interesse recíproco e em regime de mútua colaboração;

**ii)** não é caso de celebração de contrato de repasse ou de convênio de receita (art. 2º, II e III, Decreto nº 11.531, de 2023);

**iii)** não é necessária a operacionalização da transferência voluntária da proposta através de contrato de repasse (art. 3º, § 1º, I, Decreto nº 11.531, de 2023), pois o MAPA detém capacidade técnica e operacional para a celebração e o acompanhamento do convênio;

**iv)** que o valor do repasse federal para instrumentos não será inferior a: R\$ 100.000,00, até 31/12/2023; e de R\$ 200.000,00, a partir de 1º de janeiro de 2024 (arts. 6º, § 1º, 10, II, Decreto nº 11.531, de 2023, e 108, II, PI nº 33, de 2023);

**v)** a vigência do instrumento não se encerrará no último trimestre do mandato do Chefe do Poder Executivo do ente federativo Conveniente ou no primeiro trimestre do mandato seguinte (art. 5º, IV, Decreto nº 11.531, de 2023);

**vi)** não há impedimento da realização da despesa na Lei de Diretrizes Orçamentárias (art. 5º, VII, Decreto nº 11.531, de 2023);

**vii)** a proposta foi cadastrada no âmbito de programa disponibilizado pelo MAPA para ser executado de forma descentralizada no Transferegov.br (art. 6º, Decreto nº 11.531, de 2023);

**viii)** que há viabilidade da proposta de trabalho e/ou do plano de trabalho, inclusive quanto à adequação aos objetivos do programa (art. 7º, § 1º, Decreto nº 11.531, de 2023);

**ix)** a contrapartida (art. 9º, §§ 1º a 4º, Decreto nº 11.531, de 2023): é financeira e foi calculada sobre o valor total do objeto; foi calculada segundo os percentuais da LDO vigente na época da celebração; consta de previsão orçamentária do Conveniente; e se foi comprovada sua disponibilidade pelo proponente (art. 12, IV, Decreto nº 11.531, de 2023);

**x)** em caso de convênios com vigência plurianual, que há cláusula estipulando o registro e empenho dos valores programados para cada exercício subsequente (art. 8º, Decreto nº 11.531, de 2023) e de que o objeto proposto é compatível com as metas estabelecidas no Plano Plurianual, diante da adequação desse objeto com os objetivos do mencionado Plano (art. 170, LDO/2023);

**xi)** havendo unidade executora, se ela figura como interveniente e signatária do convênio (art. 11, § 1º, Decreto nº 11.531, de 2023);

**xii)** que a vigência do convênio é suficiente para a consecução do objeto de acordo com as metas estabelecidas (art. 11, § 3º, II, Decreto nº 11.531, de 2023);

**xiii)** se o cadastro do proponente está atualizado no Transferegov.br (art. 12, I, Decreto nº 11.531, de 2023);

**xiv)** salvo se houver cláusula suspensiva para a apresentação depois da data de celebração do instrumento (9 meses depois da assinatura, prorrogáveis por outros 9 meses se o Conveniente comprovar ter iniciado os procedimentos de saneamento) e antes da liberação da primeira parcela de recursos: se foi apresentado o termo de referência e, se for o caso, comprovada a instauração de procedimento de licença ambiental, a dispensa de licenciamento ambiental ou a declaração de que a obtenção do licenciamento será delegada ao contratado; e se foi apresentado o plano de sustentabilidade do equipamento a ser adquirido (art. 13, § 1º a 3º, Decreto nº 11.531, de 2023); e

**xv)** se o proponente dispõe de condições técnicas para executar o objeto proposto (art. 13, XI, PC 33, de 2023) e se a proposta reflete interesse recíproco para a execução do objeto em regime de mútua colaboração.

45. Nesse ponto, informa-se que o Plenário do TCU baixou o Acórdão nº 1556/2023, em que determinou ao MAPA que:

**i)** em seu planejamento estratégico, contemple as compras de máquinas, de implementos agrícolas e de patrulha mecanizada, suportadas com recursos orçamentários do Mapa;

**ii)** prevenisse a incompatibilidade técnica desses bens com o perfil e as prioridades dos municípios beneficiados, fazendo o devido balizamento da existência de restrições técnicas que impossibilitem a implementação das compras nos exatos termos especificados nas emendas parlamentares;

**iii)** evitasse a celebração de convênios junto aos Estados sem a definição prévia, no plano de trabalho, inclusive nos campos correspondentes da plataforma informatizada de gestão dos convênios, do local de aplicação dos recursos conveniados, da discriminação dos bens para cada município beneficiado, bem como as eventuais alterações dessas localidades, sem formalização prévia nos ajustes aos planos de trabalho; e

**iv)** evitasse a utilização de um mesmo parecer jurídico-referencial genérico, para efeito de celebração de convênios, envolvendo situações materialmente diversas e com distintos níveis de valores.

46. Nessa senda, antes da celebração dos convênios que visam o fornecimento de insumos agrícolas e serviços correlatos, é curial que sejam atendidos, por analogia, os apontamentos feitos pelo TCU supra, sendo interessante destacar que:

**i)** no instrumento de convênio celebrado com Estados e Distrito Federal, seja incluída uma cláusula com o seguinte texto: “Se algum Estado ou o Distrito Federal figurar como Conveniente, a transferência ou disponibilização dos bens adquiridos com recursos deste Convênio aos Municípios dependerá de previsão no Plano de Trabalho aprovado, o qual discriminará os bens para cada Município beneficiado para uso no respectivo território, sendo que: a alteração do beneficiado carecerá de prévia aprovação do Concedente quanto ao ajuste feito no Plano de Trabalho nesse sentido; e por ocasião da tradição do bem, será lavrado o competente recibo discriminando o objeto em qualidade e quantidade.”; e

**ii)** quando da análise do Plano de Trabalho, é de bom-tom verificar se o fertilizante a que se relacione o fornecimento e/ou a prestação de serviço cumpre as regras sobre definições, exigências, especificações, garantias, registro de produto, autorizações, embalagem, rotulagem, documentos fiscais, propaganda e tolerâncias dos fertilizantes minerais destinados à agricultura (Portaria MAPA nº 46, de 22 de novembro de 2016, e Instrução Normativa MAPA nº 39, de 8 de agosto de 2018);

**iii)** quando da análise do Plano de Trabalho, exija-se declaração da proponente no sentido de que os fertilizantes e/ou inoculantes, cujo fornecimento ou a prestação de serviços estiver relacionada, são produzidos, comercializados ou importados por estabelecimentos que tenham registro no MAPA (art. 3º, Instrução Normativa MAPA nº 53, de 23 de outubro de 2013);

**iv)** quando da análise do Plano de Trabalho, caso se verificar que a proposta se refere ao Sistema Orgânico de Produção, exija que os fertilizantes, corretivos e inoculantes sejam constituídos por substâncias e produtos autorizados, nos termos do art. 117 da Portaria MAPA nº 52, de 15 de março de 2021;

**v)** quando da análise do Plano de Trabalho, certifique-se junto ao proponente que: as sementes se referem a cultivar ou espécie inscrita no Registro Nacional de Cultivares (RNC), nos termos do art. 5º da Portaria MAPA nº 538, de 20 de dezembro de 2022; as sementes e as mudas provenham de pessoas físicas e jurídicas produtoras, beneficiadoras, embaladoras, armazenadoras, importadoras que sejam inscritas no Registro Nacional de Sementes e Mudas (art. 8º, Lei nº 10.711, de 2003);

**vi)** se a proposta versar sobre a aquisição, distribuição, aplicação e incorporação de calcário para fins de correção do solo, observar as normas e critérios para a elaboração da proposta e análise técnica da viabilidade veiculados pela Portaria nº 208, de 5 de outubro de 2016, bem como atentar, se for o caso, para as características físicas mínimas dos corretivos de acidez e as especificações e garantias mínimas trazidas pela Instrução Normativa SDA/MAPA nº 35, de 4 de julho de 2006; e

**vii)** quando da análise do plano de trabalho, atestar a eficácia e a necessidade do insumo agrícola e/ou do serviço correlato pedido na proposta frente à classificação do solo onde será aplicado, inclusive tomando como parâmetro o Zoneamento Agrícola de Risco Climático (ZARC) e as manifestações emanadas pelo responsável técnico do proponente.

47. No ensejo, o E. TCU já deliberou (Acórdão/Plenário nº 446/2008) que a Administração não deve utilizar dotações alocadas a outras categorias de programação que não guardem expressa relação com obras ou serviços discriminados nos projetos apresentado para celebração de convênios ou que não correspondam a essas dotações, evitando-se a utilização de dotações impróprias, as quais são vedadas pelo *caput* do art. 23 do Decreto nº 93.872, de 1986, e pelo art. 73 do Decreto-Lei nº 200, de 1967.

48. A par disso, ante o cominado pelo § 2º do art. 165 da Constituição Federal, e pelo inciso IV do art. 2º da Lei nº 14.436, de 2023, é função da Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO – veicular disposições em matéria de



transferência voluntária.

49. Nos termos da LDO/2023 (art. 5º, XI e XII), para o alcance do objetivo do programa o órgão orçamentário pode lançar mão dos instrumentos de programação orçamentária consistentes na “atividade”, que é um conjunto de operações que se realizam de modo contínuo e permanente, das quais resulta um produto necessário à manutenção da ação de governo, e no “projeto”, concernente a um conjunto de operações, limitadas no tempo, das quais resulta um produto que concorre para a expansão ou o aperfeiçoamento da ação de governo.

50. Nessa linha, o subtítulo, que é o menor nível da categoria de programação e delimita a localização geográfica da ação, deve estar alinhado ao produto e à especificação descritos na ação, sem se referir a mais de um beneficiário, localidade ou área geográfica, além do que indicará a meta física agregada ao projeto ou à atividade em função de cada unidade do produto e do montante de recursos alocados (art. 5º, §§ 2º e 3º, LDO 2023).

51. Nos moldes da Portaria SOF/STN nº 163, de 2001, os programas contemplam despesas compostas por ações, cujo(s): tipos são o projeto, atividade ou operação especial; desdobramentos correspondem aos subtítulos (localizador do gasto). Evidentemente, para efeito de despesa, os programas devem convergir com as funções (relacionadas com a missão institucional do órgão executor) e subfunções (natureza da ação governamental), sendo os recursos respectivos inseridos nos orçamentos fiscal, da seguridade social ou de investimento das empresas estatais.

52. Prosseguindo-se na questão orçamentária, os produtos descritos na ação de governo, que são alcançados por atividades ou projetos, configuram o objeto do gasto. Tal objeto do gasto pode agregar elementos de despesa com mesmas características, resultando na classificação por Grupo de Natureza de Despesa (GND). Não menos importante é ressaltar que a classificação de despesa envolve a modalidade de aplicação (MA), que será direta se a unidade detentora do crédito orçamentário o aplicar, ou indireta, mediante transferência, quando aplicados por outras esferas de governo, seus órgãos, fundos ou entidades.

53. *Pari passu* com os elementos de despesa (juros, diárias, material de consumo, serviços de terceiros sob qualquer forma, obras e instalações, equipamentos e material permanente etc), o GND poderá, dentre outros, ter a numeração “4”, alusiva ao planejamento e execução de obras, aquisição de instalações, equipamento e material permanente, e “3”, tendentes à manutenção e ao funcionamento máquina administrativa, a exemplo da aquisição de material de consumo, pagamento de diárias, contribuições, subvenções, dentre outras despesas correntes (serviços de terceiros, manutenção de equipamentos, transferência a entes públicos para gastos com custeio, além de suportar obras de conservação e adaptação de bens imóveis - art. 12, § 1º, Lei nº 4.320, de 1964).

54. Considerando que o desdobramento por elemento de despesa é obrigatório a partir da execução orçamentária, o Ministério da Agricultura e Pecuária baixou a Instrução Normativa nº 25, de 12 de julho de 2023, que se ocupou de definir os produtos e serviços que serão preferencialmente apoiados pela ação orçamentária 20ZV – Fomento ao Setor Agropecuário, o que também encontra respaldo na PI nº 33, de 2023, que enuncia em seu artigo 3º uma predileção por convênios que visam objetos padronizados, para efeito de agilizar os procedimentos e racionalizar a utilização dos recursos.

55. Sendo assim, para cada proposta de convênio a área técnica do MAPA deverá atentar:

i) para a necessidade de os respectivos elementos de despesas representarem fielmente ao GND, Modalidade de Aplicação e subfunção representadas na dotação orçamentária que gerou a Nota de Empenho, bem como se estão contemplados no Anexo da Instrução Normativa MAPA nº 25, de 2023; e

ii) se o GND indicado na emenda parlamentar individual estiver equivocado, descabe a aplicação do impedimento de ordem técnica (art. 80, § 4º, LDO/2023), mas será preciso realizar a medida saneadora prevista no § 3º do art. 21 da Portaria Interministerial MPO/MGI/SRI-PR nº 1, de 2023.

56. Por evidente, é de relevo mencionar que se qualquer elemento despesa:

i) estiver ao mesmo tempo cominado no Anexo da Instrução Normativa MAPA nº 25, de 2023, e nos incisos do artigo 18 da LDO/2023, estará proibida sua realização, a menos que os parágrafos do mesmo art. 18 tragam a correspondente exceção;

**ii)** corresponder a bem/equipamento permanente, calha exigir do proponente uma justificativa quanto a maior vantajosidade da sua compra ou locação, como demanda o art. 44 da Lei nº 14.133, de 2023; e

**iii)** descrito no Plano de Trabalho representar a contratação de serviços realizados por mão de obra terceirizada, essa medida será possível se, cumulativamente: o Conveniente não tiver em seus quadros pessoal suficiente e adequado para a execução do objeto conveniado; houver a reversão integral dos serviços para a realização desse objeto no tempo de duração do convênio; e os contratos de mão de obra não se referirem à substituição de servidores e empregados públicos (TCU-Acórdão/Plenário nº 2588/2017).

57. Outra classificação que vale a pena realçar nessa MJR, é a que divide a despesa em despesa financeira, despesa primária obrigatória e despesa primária discricionária, inclusive para efeito de evidenciar a programação orçamentária decorrente de emendas parlamentares de execução obrigatória individuais ou de bancada estadual, as quais foram tidas pelo E. TCU como sendo de relativa obrigatoriedade de execução orçamentária e financeira (Acórdão/Plenário nº 831/2018), por não se enquadrarem no conceito de transferências obrigatórias, visto que dependentes da configuração de certas condicionantes (inexistência de impedimentos de ordem técnica e de contingenciamento).

58. Em vista desta MJR mirar propostas de convênio decorrentes de emendas parlamentares impositivas, à SPOA compete verificar se:

**i)** para efeito de execução de programações orçamentárias (empenho e pagamento), foram constatados impedimentos de ordem técnica, notadamente os descritos nos incisos do artigo 4º da Portaria Interministerial MPO/MGI/SRI-PR nº 1, de 2023;

**ii)** no caso de emenda parlamentar de bancada: se a proposta contempla preferencialmente projetos em andamento; se o investimento superar um exercício financeiro, se a proposta contempla preferencialmente projetos presentes no Plano Plurianual e, em caso positivo, se há compromisso de ser objeto de emenda pela mesma bancada estadual, a cada exercício, até a conclusão do investimento;

**iii)** nas emendas parlamentares individuais impositivas, adotou-se a modalidade transferência com finalidade definida (art. 166-A, II, Constituição Federal);

**iv)** se há priorização do valor em prol beneficiário da emenda individual para se efetuar o empenho que suportará o convênio e, quando for o caso, que a programação orçamentária seja fruto de crédito adicional aprovado (artigos 14 e 15 da Portaria Interministerial nº 1, de 2023); e

**v)** havendo alteração no limite de movimentação de empenho disponível para a execução orçamentária de emenda individual, o seu autor adotou as providências cabíveis, como a priorização, exclusão ou adição de beneficiários e as alterações de valores, tudo dentro do prazo estabelecido pela Secretaria de Orçamento Federal (art. 18, Portaria Interministerial nº 1, de 2023).

#### **IV.III. Da Instrução Documental**

59. Antes de mais nada (art. 11, I e II, PC nº 33, de 2023), compete ao Concedente cadastrar e divulgar os programas a serem executados através de convênios, selecionando as propostas cadastradas pelos proponentes para fins de celebração.

60. É preciso que o ente ou entidade formule proposta de trabalho no Transferegov.br, tendo como conteúdo a descrição do objeto, a justificativa para a sua execução, a estimativa dos recursos financeiros e a previsão de prazo para execução do objeto (art. 7º, § 1º, I a IV, Decreto nº 11.531, de 2023).

61. Sob a perspectiva do proponente, a proposta de trabalho:

**i)** definirá as metas e etapas, a forma de execução do objeto, cuja descrição será concisa e, se possível, padronizada (arts. 12, II, “a”, e 18, § 1º, PC 33, de 2023);

**ii)** segundo os programas cadastrados pelos órgãos concedentes, a proposta de trabalho será apresentada com posterior complementação de dados e informações necessárias à composição do plano de trabalho, caso este não tenha sido exigido de forma integral desde o início (art. 17, §, PC 33, de 2023);

**iii)** conterá a justificativa quanto (art. 18, PC 33, de 2023): à caracterização dos interesses recíprocos; à sua relação com os objetivos e diretrizes do programa federal e com o público-alvo; ao problema a ser resolvido; e aos

resultados esperados;

**iv)** indicará os valores global, de repasse da União e de contrapartida (art. 18, III, PC 33, de 2023); e

**v)** informará a previsão de prazo para execução do objeto e dados sobre a capacidade técnica e gerencial do proponente (art. 18, IV e V, PC 33, de 2023).

62. Frente à proposta de trabalho, o Concedente poderá aceitá-la, requerendo ao proponente a inclusão do Plano de Trabalho no Transferegov.br, ou recusá-la, registrando o indeferimento no Transferegov.br e comunicando o proponente a respeito (art. 19, PC 33, de 2023).

63. Já o Plano de Trabalho, pressupõe-se que tenha como conteúdo mínimo a justificativa para sua execução, a descrição completa do objeto, das metas e etapas, a demonstração da compatibilidade dos custos, o cronograma físico-financeiro e o plano de aplicação detalhado (art. 7º, § 2º, I a V, Decreto nº 11.531, de 2023), além de ser preciso que esteja acompanhado, quando for o caso, de declaração do Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural ou órgão municipal correspondente, justificando a necessidade do objeto proposto (art. 3º, § 1º, Instrução Normativa MAPA nº 25, de 2023).

64. Ao que tudo indica, o art. 20, IV e V, da PC 33, de 2023, parece ter detalhado o cronograma físico-financeiro em cronograma de execução física e cronograma de desembolso, sendo que este último: deve estar em consonância com as metas e etapas da execução do objeto; e para os Níveis I e VI, deve preferencialmente prever a parcela única para a liberação dos recursos.

65. Acerca do Plano de Aplicação, que é tópico necessário do Plano de Trabalho, ele cuida basicamente de detalhar as despesas necessárias e suficientes para execução do objeto, devendo refletir preços compatíveis com o valor de mercado da região onde o objeto será executado (de preferência, juntar no mínimo três orçamentos), o que deverá constar do Parecer de Viabilidade Técnica preparado pelo servidor do Concedente.

66. Além das vedações de despesas contidas na LDO do exercício da celebração do convênio, há outras que serão proscritas no Plano de Aplicação (art. 21, parágrafo único, PC 33, de 2023):

**i)** taxa de administração, de gerência ou similar;

**ii)** itens desnecessários à execução do objeto;

**iii)** publicidade, salvo se: previstas no Plano de trabalho, seja de caráter educativo, informativo ou de orientação social, sem a possibilidade de caracterizar a promoção pessoal com a indicação de nomes, símbolos ou imagens;

**iv)** salvo se permitido em leis federais específicas e na LDO, pagamentos: a qualquer título, de servidor ou empregado público, do quadro de pessoal do órgão ou entidade pública da administração direta ou indireta; de diárias e passagens a militares, servidores e empregados públicos da ativa; e

**v)** transferências para clubes, associações de servidores ou quaisquer entidades congêneres, salvo creches e escolas para o atendimento pré-escolar.

67. Apenas se o Plano de Trabalho permitir é que haverá o subconvênio, mediante a celebração de outras parcerias pelo Conveniente com outras entidades públicas e privadas sem fins lucrativos, consórcios públicos, serviço social autônomo ou OSC (art. 14, Decreto nº 11.531, de 2023).

68. Em qualquer caso: veda-se a descentralização total da execução (art. 45, I, PC 33, de 2023); as movimentações dos recursos entre subconvênio e subconvênio se darão em conta bancária específica (art. 45, § 2º, PC 33, de 2023); a execução se dará no Transferegov.br, salvo os atos cuja natureza assim não permitam, sendo preciso o registro deles nessa Plataforma pelo Conveniente (art. 45, § 1º, PC 33, de 2023); e o termo de subconvênio terá cláusula impondo exclusivamente ao Conveniente a celebração, acompanhamento e análise de prestação de contas final (art. 45, § 3º, PC 33, de 2023).

69. É típico do Plano de Trabalho descrever o objeto convênio em parcelas quantificáveis (metas) e dividi-las em etapas ou fases para sua execução, nos moldes delineados no Plano do Trabalho (art. 2º, IX, X e XI, Decreto nº 11.531, de 2023).

70. Quando da análise do Plano de Trabalho pela Concedente (art. 23, PC 33, de 2023), serão levados em conta a viabilidade, adequação aos objetivos do programa, compatibilidade de custos que o compõem (sendo preciso que, se for o caso, estejam abrangidos no repasse da União os custos de serviços dos apoiadores técnicos, inclusive para se alcançar o valor mínimo de tal repasse, cálculo e apropriações contábeis - art. 6º, § 2º, PC 33, de 2023) e qualificação técnica e capacidade gerencial do proponente. Ao final, por força do art. 2º da Portaria MAPA nº 609, de 2023, caso não o rejeite, cumprirá ao servidor designado pelo SPOA aprovar o Plano de Trabalho (art. 12, II, Decreto nº 11.531, de 2023) antes da celebração do instrumento e depois da emissão de parecer jurídico (art. 11, V, “a”, PC 33, de 2023).

71. Em tema de governança, tendo sido o processo instruído, é preciso que a Secretaria-Executiva, para fins de registro e acompanhamento da execução, previamente à celebração do convênio cujo valor global seja igual ou superior a R\$ 1.000.000,00, tome conhecimento da proposta fundada em emenda parlamentar impositiva, *ex vi* do parágrafo único do art. 3º da Portaria MAPA nº 609, de 2023.

72. O titular da SPOA assinará eletronicamente o termo de convênio pelo Concedente (art. 9º, § 3º, PI nº 33, de 2023), diante da delegação de competência calcada no § 2º do art. 38 da PC 33, de 2023. Pelo lado do Conveniente e Interveniente (quando houver), assinarão eletronicamente o instrumento os seus representantes legais, observando-se que:

i) para órgão ou entidade do Estado, DF ou Município, o ente federado ao qual pertençam deverá figurar como Interveniente se o representante legal daquele órgão ou entidade não tiver competência para assinar o instrumento, conforme normas locais (§ 3º do art. 38 da PC 33, de 2023);

ii) em caso de Consórcio Público, caberá ao seu representante legal – assim indicado no contrato constitutivo/protocolo de intenções (art. 4º, VIII, Lei nº 11.107, de 2005) - subscrever o instrumento; e

iii) em qualquer caso, devem ser juntados ao processo-SEI os documentos pessoais do representante legal do Conveniente/Interveniente (RG e CPF) e o ato que lhe investiu na competência de assinar o convênio.

73. De acordo com o art. 7º, I a VI, da PI nº 33, de 2023, são fixados níveis financeiros para fins de celebração, acompanhamento da execução e prestação de contas, sendo que a incidência desta MJR se debruçará sobre o Nível VI, onde se enquadra o fornecimento dos insumos agrícolas e os serviços correlatos.

74. Não menos importante é destacar que os incisos do art. 29 da Portaria Conjunta nº 33, de 2023, enumeram os requisitos para a celebração dos convênios, mediante a consolidação dos requisitos esparsamente presentes na legislação (infra)constitucional.

75. Todavia, esses requisitos não poderão ser exigidos dos proponentes, diante da dispensa cominada no art. 26 da Portaria Interministerial MPO/MGI/SRI-PR nº 1, de 2023.

76. Pontue-se que, independentemente do indicador de resultado primário inserto na Nota de Empenho, a data-limite para celebração do convênio é o final do exercício financeiro em que o empenho foi realizado (art. 31, parágrafo único, PC 33, de 2023), cujo desatendimento tem como consequências o cancelamento desses documentos orçamentários e a rejeição motivada da proposta no Transferegov.br.

77. Seja o objeto do convênio composto apenas por itens de despesa de investimento ou de custeio, seja composto por ambos, o traço comum é que será instruído com um termo de referência, peça que servirá essencialmente para detectar os bens e serviços cuja contratação será necessária para a consecução do objeto (art. 10, XXV, PI nº 33, de 2023).

78. Se não constar de cláusula suspensiva, o TR deverá ser apresentado como condição para a celebração do instrumento (art. 33, III, PC 33, de 2023). O mesmo se aplica para: se a legislação exigir, a comprovação da manifestação prévia do órgão ambiental competente ou licença prévia, comprovante de dispensa do licenciamento ambiental ou declaração de que será obtido pelo futuro contratado; e o plano de sustentabilidade do equipamento a ser adquirido, salvo se houver comprovada desnecessidade

79. É de rigor que o Termo de Referência contenha alguns parâmetros e elementos (art. 10, XXV, PI nº 33, de 2023):

- i) objeto: definição, natureza e quantitativos; descrição da solução como um todo, levando-se em conta todo o ciclo de vida e os requisitos da contratação; adequação orçamentária;
- ii) forma e critérios de seleção do fornecedor;
- iii) estimativas do valor da contratação, compostas por: preços unitários referenciais, memórias de cálculo e documentos que lhe dão suporte, indicando-se em documento separado os parâmetros utilizados para a obtenção de valores e para os respectivos cálculos, observando-se o art. 1º, § 2º, Instrução Normativa SEGES/ME nº 65, de 7 de junho de 2021; e
- iv) futuro contrato: prazo de vigência e eventuais prorrogações; modelo de execução do objeto (modo de produção dos efeitos pretendidos do começo ao encerramento); modelo de gestão do contrato (modo de acompanhamento e fiscalização); e critérios de medição e pagamento.

80. Quando de sua análise pelo Concedente, o Termo de Referência:

- i) se aprovado com divergências de valores em relação ao Plano de Trabalho (art. 27, § 1º, PC 33, de 2023), este e o instrumento deverão ser alterados; e
- ii) se contiver vícios sanáveis, o Conveniente será comunicado para saná-los no prazo assinalado (art. 27, § 2º, PC 33, de 2023).

81. Inexistindo cláusula suspensiva, com a documentação prevista no art. 13 do Decreto nº 11.531, de 2023, sendo apresentada antes da celebração do convênio, o parecer contrário à sua aprovação proferido, mesmo após as complementações, trará:

- i) a rejeição da proposta (art. 24, § 2º, PC 33, de 2023);
- ii) a extinção do instrumento, se os recursos não tiverem sido liberados para elaboração das peças documentais (art. 28, I, PC 33, de 2023); e
- iii) a rescisão imediata do instrumento, ressarcindo-se os recursos liberados para a elaboração das peças documentais.

82. Destarte, orienta-se a não celebração dos convênios que receberem parecer contrário à aprovação das peças referidas nos incisos do art. 13 do Decreto nº 11.531, de 2023, exceto se tais peças constarem de cláusula suspensiva.

83. Por último, em vista da não disponibilização de modelo de lista de verificação pela AGU para convênios regidos pela PC nº 33, de 2023, orienta-se o órgão assessorado a fazer uso da lista de verificação que segue anexa ao presente Parecer, ao menos até que a AGU providencie o modelo de lista de verificação atualizado à luz da PC nº 33, de 2023.

#### **IV.IV. Das Cláusulas do Termo de Convênio**

84. Este subtópico da MJR comporta desdobramentos segundo os tipos de cláusulas passíveis de oposição no termo de convênio: suspensivas; gerais e peculiares ao objeto fornecimento de insumos agrícolas e serviços correlatos; de liberação das parcelas; de acompanhamento; de realização de licitação e contratação pelo Conveniente; e das que são ultrativas. Vejamos.

##### ***IV.IV.I. Cláusulas Suspensivas***

85. Serve a cláusula suspensiva para a: apresentação do termo de referência, que pode ser dispensado no caso de padronização do objeto, em despacho fundamentado (art. 24, § 1º, PC 33, de 2023); comprovação da instauração de procedimento de licença ambiental, a dispensa de licenciamento ambiental ou a declaração de que a obtenção do licenciamento será delegada ao contratado; e a apresentação do plano de sustentabilidade do equipamento a ser adquirido (art. 13, § 1º a 3º, Decreto nº 11.531, de 2023), exceto se restar comprovada a desnecessidade de apresentação deste documento (art. 24, II, “c”, PC 33, de 2023).

86. A cláusula suspensiva também pode versar sobre a comprovação do exercício de plenos poderes inerentes à propriedade do imóvel se este for indispensável para a instalação das máquinas ou equipamentos adquiridos em sede de convênio ou se para a operação de custeio desses bens for demandada intervenção física (§ 8º do art. 26 da PC 33, de 2023).

87. Assim, mediante cláusula suspensiva, estes artefatos poderão ser apresentados depois da data de celebração do instrumento, contanto que: o requerimento de prorrogação seja feito em até 45 dias antes da data limite fixada em tal cláusula e de forma motivada pelo Conveniente, que comprovará no ato os procedimentos de saneamento (art. 24, § 3º, PC 33, de 2023); a prorrogação respeite o limite de 9 meses depois da assinatura, prorrogáveis por outros 9 meses se o Conveniente comprovar ter iniciado os procedimentos de saneamento; houver análise e aprovação pelo Concedente (em 90 dias, prorrogáveis por mais 30 dias, pode pedir a complementação); e for antes da liberação da primeira parcela de recursos, que dependerá da retirada da condição suspensiva pelo Concedente (art. 24, § 8º, PC 33, de 2023).

88. Pertinente ainda observar que, salvo para as ações de elaboração de estudos de viabilidade técnica, econômica e ambiental, anteprojetos, projetos básicos, projetos executivos e de licenciamento ambiental, enquanto não cumprida a cláusula suspensiva o instrumento celebrado não produzirá efeitos (art. 33, § 2º, PC 33, de 2023).

89. De todo modo, a cláusula suspensiva deve:

- i) estar em consonância com o cronograma de execução integrante do Plano de Trabalho; e
- ii) ser aplicável, inclusive, para convênios amparados com recursos inseridos no orçamento por emenda parlamentar impositiva, para cumprimento exclusivamente por parte do proponente, sob pena de configuração de impedimento de ordem técnica (art. 8º, § 3º, Portaria Interministerial nº 1, de 2023).

#### ***IV. IV.II. Cláusulas Gerais e Peculiares: objeto insumos agrícolas***

90. Em termos gerais, são indispensáveis as seguintes cláusulas nos instrumentos de convênio:

- i) que descrevam os objetos e os seus elementos característicos, em conformidade com o Plano de Trabalho, que integrará o termo celebrado independentemente de transcrição (art. 11, § 3º, I, Decreto nº 11.531, de 2023);
- ii) de vigência (art. 11, § 3º, II, Decreto nº 11.531, de 2023);
- iii) que descreva os parâmetros objetivos para referenciar a avaliação do cumprimento do objeto (art. 11, § 3º, IV, Decreto nº 11.531, de 2023);
- iv) em caso de subconveniamento, faz-se necessário cominar as movimentações dos recursos em conta corrente específica (art. 14, parágrafo único, Decreto nº 11.531, de 2023);
- v) em vista do disciplinado no art. 15 do Decreto nº 11.531, de 2023, o convênio poderá ser alterado por proposta de qualquer das partes, desde que feita, no mínimo, 60 dias antes do término de vigência, admitindo-se prazo inferior em casos excepcionais, motivados e que tragam benefícios à execução do objeto;
- vi) realização no Transferegov.br dos atos de celebração, execução, acompanhamento e prestação de contas, salvo atos cuja natureza não possibilite este registro (art. 9º, PI nº 33, de 2023);
- vii) obrigação de o Conveniente manter os documentos atrelados ao convênio por 5 anos, contados da aprovação da prestação de contas final (art. 9º, § 2º, PI nº 33, de 2023);
- viii) a celebração de contrato administrativo de execução ou de fornecimento (CTEF) pelos Convenientes ou unidades executoras, para fins de disciplinar a execução de obra, fornecimento de bem ou serviço, segundo as normas pertinentes;
- ix) realização, sob inteira responsabilidade do Conveniente, do procedimento de compras e contratações, de modo a assegurar a correção dos procedimentos legais, a suficiência do projeto básico ou do termo de referência (art. 12, X, PC 33, de 2023);
- x) utilização do Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) pelo Conveniente (art. 12, X, “d”, PC 33, de 2023, e art. 81, § 3º, LDO/2023);
- xi) no preâmbulo, haverá a indicação da numeração sequencial do Transferegov.br, a qualificação completa dos partícipes, do interveniente (se houver), da unidade executora (se houver) e a finalidade (art. 34, parágrafo único, PC 33, de 2023);

**xii)** pertinentes ao objeto: seus elementos característicos, segundo o Plano de Trabalho; forma e a metodologia de comprovação de cumprimento; parâmetros objetivos que serão referência para a avaliação de cumprimento (art. 35, PC 33, de 2023);

**xiii)** obrigações comuns aos partícipes: se houver, abrange a unidade executora e o interveniente no que tange à responsabilização solidária, bem como dos entes consorciados (art. 35, PC 33, de 2023);

**xiv)** a vigência, segundo o prazo necessário à consecução do objeto e em função das metas estabelecidas (art. 35, PC 33, de 2023);

**xv)** indicar o número e data da nota de empenho, declarando-se que, em termos aditivos e apostilamentos, serão indicados os créditos e empenhos para sua cobertura, de cada parcela da despesa a ser transferida em exercício futuro (art. 35, VIII, PC 33, de 2023);

**xvi)** valor global, valor de repasse da União e valor da contrapartida, se houver (art. 35, IX, PC 33, de 2023);

**xvi)** extinção obrigatória do instrumento se descumprida a apresentação tempestiva das peças documentais que perfazem a cláusula suspensiva, bem como se forem rejeitadas, salvo no caso de elaboração de estudos de viabilidade técnica, econômica e ambiental, anteprojetos, projetos básicos e executivos e de licenciamento ambiental (art. 35, X, PC 33, de 2023);

**xvii)** existência de infraestrutura, utilidades, pessoal e licenças necessários à instalação e disponibilização dos equipamentos adquiridos (art. 35, XI, PC 33, de 2023);

**xvii)** no caso de investimento, de que o Conveniente tem recursos para atender às despesas de exercícios futuros, estando consignados no plano plurianual ou em prévia lei que os autorize (art. 35, XII);

**xviii)** redução do quantitativo se houver o cancelamento dos restos a pagar, desde que não prejudique a fruição e funcionalidade do objeto (art. 35, XIII, PC 33, de 2023);

**xix)** obrigação de o Conveniente incluir regularmente informações e documentos exigidos no Transferegov.br (art. 35, XIV, PC 33, de 2023);

**xx)** sujeição às normas licitatórias (Leis nºs 8.666, de 1993, 14.133, de 2021, 10.520, de 2002, LOA, Decreto nº 10.024, de 2019, Decreto nº 11.531, de 2023, Decreto nº 93.872, de 1986, e PC 33, de 2023);

**xxi)** movimentar os recursos na conta bancária específica do instrumento em instituição financeira oficial, sem submissão a sigilo bancário (art. 35, XVII e XVIII, PC 33, de 2023);

**xxii)** forma suficiente de acompanhamento da execução física pelo Concedente (art. 35, XIX, PC 33, de 2023);

**xxiii)** livre acesso dos servidores do Concedente e dos órgãos de controle externo e interno da União aos processos, documentos e informações alusivas ao instrumento e locais de execução do objeto (art. 35, XX, PC 33, de 2023);

**xxiv)** prévia notificação do Conveniente antes de inscrevê-lo como inadimplente no Transferegov.br, se detectadas impropriedades ou irregularidades no acompanhamento, sendo preciso avisar a Secretaria da Fazenda ou Secretária similar do Conveniente (art. 35, XXI, PC 33, de 2023);

**xxx)** possibilidade de rescisão ou denúncia pelos partícipes a qualquer tempo (art. 35, XXVII, PC 33, de 2023);

**xxxii)** indicação do foro para dirimir dúvidas decorrentes da execução do instrumento (art. 33, XXXIII e XXXIV, PC 33, de 2023), acaso restar impossibilitada a solução da controvérsia através de mediação administrativa pela Câmara de Mediação e de Conciliação da AGU;

**xxxii)** caráter público de todas as informações do instrumento (celebração, execução, acompanhamento, fiscalização, prestação de contas e movimentação financeira), exceto se incidir sigilo fiscal e bancário e nas situações classificadas como de acesso restrito (art. 33, § 1º, PC 33, de 2023);

**xxxiii)** publicidade, mediante (arts. 40 a 43, PC 33, de 2023): em 10 dias contados da assinatura, a publicação do extrato no DOU, como condição de eficácia do instrumento; em 10 dias contados da assinatura, notificar ou comunicar eletronicamente à Assembleia Legislativa, Câmara Legislativa ou Câmara Municipal do Conveniente acerca da celebração; disponibilização no sítio oficial da internet (ou *link*) do Conveniente ou, na sua falta, em sua sede, em local de fácil visibilidade, o extrato do instrumento (indicar os instrumentos – por ano de celebração e classificação de valor decrescente -, objeto, finalidade, valores, datas de liberação, detalhamento da aplicação dos recursos e contratações realizadas para execução do objeto), tudo a ser fiscalizado pelo Concedente;

**xxxiv)** conta bancária específica (art. 75 e 76, PC 33, de 2023): vinculada ao instrumento pactuado e, preferencialmente, isenta de tarifas; registrada com o número de inscrição ativa no CNPJ do Conveniente; para depósito, gestão e manutenção dos valores; aberta em instituição financeira oficial; os recursos depositados somente serão utilizados para pagamento de despesas constantes do plano de trabalho e, enquanto não usados, ficarão aplicados em

caderneta de poupança, fundo de aplicação financeira de curto prazo ou operação de mercado lastreada em títulos da dívida pública;

**xxxv)** hipóteses de utilização dos rendimentos de aplicação financeira (art. 75, § 4º, PC 33, de 2023): cobrir valores decorrentes de atualizações de preços, se o valor inicialmente pactuado se mostrar insuficiente ou para atualizar a data-base para fins de reajustamento de preços pelo índice cominado no CTEF ou aditivo seu no caso de reequilíbrio econômico-financeiro; ou ampliar metas e etapas, desde que justificado pelo Conveniente e aceito pelo Concedente;

**xxxvi)** impossibilidade de se computar os rendimentos de aplicação financeira como contrapartida (art. 75, § 5º, PC 33, de 2023);

**xxxvii)** pagamentos (art. 76, §§ 3º e 4º, PC 33, de 2023): mediante crédito em conta bancária, salvo, excepcionalmente, se o credor for pessoa física e não tiver conta bancária, desde que o valor não supere R\$ 1.800,00 por beneficiário durante toda a vigência do convênio; antes, a Conveniente insere no Transferegov.br. o número de CNPJ ou CPF do credor, a identificação do contrato envolvido e informações de notas fiscais ou documentos contábeis; pode ser feito pela funcionalidade OPP Conveniente se estiver previsto no Plano de Trabalho e houver autorização da Concedente, servindo para quitar encargos patronais, boletos bancários e outros tributos não vinculados a algum documento hábil no Transferegov.br, bem como se for impossível o pagamento em conta corrente titularizada pelo fornecedor;

**xxxviii)** pagamento antecipado ao fornecedor, antes da entrega do bem (art. 79, PC 33, de 2023), será possível se: ficar caracterizada a necessidade de produção de material ou equipamento especial, fora da linha de produção usual, e com especificação singular destinada a empreendimento específico; tenha sido previsto no edital de licitação e no CTEF; e o fornecedor ou o Conveniente apresente carta de fiança bancária emitida por banco ou instituição financeira devidamente autorizada a operar no País pelo Banco Central, ou preste qualquer uma das demais garantias previstas na Lei nº 14.133, de 2021;

**xl)** devolução dos recursos (art. 88, PC 33, de 2023): se houver a execução em desconformidade com o pactuado; serão atualizados, mediante a variação da SELIC, acumulada mensalmente e até o último dia do mês anterior ao da devolução; serão acrescidos de juros de 1% no mês de devolução dos recursos à Conta Única do Tesouro Nacional, salvo se inexistente qualquer execução física ou financeira;

**I)** irregularidade nos cursos do procedimento licitatório ou da execução contratual (art. 89 e 90, PC 33, de 2023): somente causará a suspensão da execução ou declaração de nulidade do contrato se for medida de interesse público, ou seja, se o Conveniente não fizer a avaliação de que trata o art. 147 da Lei nº 14.133, de 2021, ou a fizer e o Concedente, segundo critérios de oportunidade e conveniência, decidir pelo não prosseguimento; inexistindo paralisação ou anulação, o poder público deverá optar pela continuidade do contrato e pela solução da irregularidade via indenização por perdas e danos, com apuração de responsabilidade e aplicação de penalidades, além de comunicar o Ministério Público, a CGU e AGU se houver indícios de crime ou ato de improbidade administrativa;

**li)** denúncia (art. 91, PC 33, de 2023): a qualquer tempo, por desistência de qualquer um dos partícipes, ficando responsáveis apenas pelas obrigações e auferindo as vantagens do tempo em que participaram voluntariamente do acordo, sendo inadmissível cláusula obrigatória de permanência ou sancionadora dos denunciantes;

**lii)** rescisão (art. 91, PC 33, de 2023): por inadimplemento de qualquer cláusula do instrumento; constatação de falsidade ou incorreção de informação em qualquer documento apresentado; ou verificação de circunstância ensejadora da instauração de TCE;

**liii)** extinção (art. 91, PC 33, de 2023): quando não houve o repasse de recursos e o descumprimento de cláusulas suspensivas, inclusive quanto à tempestividade;

**liv)** disposições comuns à denúncia e rescisão se os recursos tiverem sido repassados (art. 91, PC 33, de 2023): a contar do registro no Transferegov.br e sob pena de instauração de TCE, obriga o Conveniente a devolver em 30 dias os saldos remanescentes, inclusive os rendimentos de aplicação financeira, bem como a apresentar a prestação de contas final em 60 dias; o Concedente registrará a denúncia ou a rescisão no Transferegov.br e as publicará no DOU (art. 91, PC 33, de 2023);

**lv)** consequência comum à denúncia, extinção e rescisão (art. 91, PC 33, de 2023): em até 60 dias iniciados do registro do evento no Transferegov.br, o Concedente cancelará os saldos de empenho, independente do indicador de resultado primário;

**lvi)** contagem dos prazos (art. 115, PC 33, de 2023): início e fim; observa o art. 183 da Lei nº 14.133, de 2021, exceto se houver previsão explícita em contrário; e

**lvii)** a publicidade do edital de licitação e ato que autoriza a contratação direta ou o extrato contratual decorrente: é feita por meio de divulgação e manutenção do inteiro teor do ato convocatório e de seus anexos no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) ou em sítio eletrônico oficial complementar na mesma data dessa divulgação - se for Município essa divulgação complementar é obrigatória até 31/12/2023 (arts. 25, § 3º, 72, parágrafo único, e 175, § 2º, Lei nº 14.133, de 2021), bem como a publicação de extrato nos Diários Oficiais da União, do Estado, do DF ou do Município e, se for consórcio público, do ente de maior nível entre eles, bem como em jornal diário de grande circulação



(art. 54, § 1º, PC 33, de 2023); se for Município, cabe a divulgação do extrato de edital em jornal diário de grande circulação local até 31/12/2023 (art. 175, § 2º, PC 33, de 2023) e, se o Município tiver até 20 mil habitantes, terá até 31/03/2027 para adotar o PNCP e, enquanto isso, fará as publicações (inclusive por extrato) em diário oficial, além de disponibilizar a versão física dos documentos em suas repartições, sem cobrar qualquer valor que exceda a despesa com o fornecimento de edital ou de cópia de documento (art. 176, parágrafo único, Lei nº 14.133, de 2021).

91. A minuta de termo de convênio que ampara esta MJR visou pormenorizar em suas cláusulas as disposições acima enunciadas.

92. Do ponto de vista das obrigações do proponente, as cláusulas que lhe tocam consistem:

**i)** contrapartida (art. 68, PC 33, de 2023): depósito em conta bancária específica do convênio, observado o prazo fixado no cronograma de desembolso e de forma antecipada, integral ou parcialmente, a critério do Conveniente; depois, sua origem e a do repasse federal somente poderão ser indagadas no momento da devolução do saldo remanescente;

**ii)** fiscalização do contrato (Conveniente e prepostos – art. 10, XXXIV, PC 33, de 2023): segundo a legislação de licitação, com a verificação do cumprimento das disposições contratuais, técnicas e administrativas;

**iii)** o exercício, na qualidade de contratante, da gestão e fiscalização do CTEF e o registro da execução física do objeto (art. 12, XV e XVI, PC 33, de 2023);

**iv)** fazer visitas regulares nos empreendimentos e apresentar relatórios a respeito, quando solicitado (art. 12, XVII, PC 33, de 2023);

**v)** para evitar o comprometimento da fruição do objeto, determinar a correção de vícios (art. 12, XVIII, PC 33, de 2023);

**vi)** sobre o patrimônio gerado com o investimento (art. 12, XIX e XX, PC 33, de 2023): estimular a participação dos beneficiários finais na sua manutenção; operar, manter e conservar;

**vii)** prestar informações sobre (art. 12, XXI, PC 33, de 2023): ações desenvolvidas para viabilizar o acompanhamento e avaliação do processo;

**viii)** obediência às regras e diretrizes de acessibilidade na execução do objeto, segundo os normativos e orientações técnicas pertinentes (art. 12, XXIII, PC 33, de 2023);

**ix)** prestação de contas (art. 12, XXIV, PC 33, de 2023);

**x)** instauração de processo administrativo apuratório (inclusive PAD) frente a (art. 12, XXV, PC 33, de 2023): constatação de desvio ou malversação de recursos públicos, irregularidade na execução do contrato ou na sua gestão financeira, com comunicação do fato ao Concedente;

**xi)** indicar e dar publicidade ao sistema Fala.BR como canal de comunicação para o recebimento de manifestação dos cidadãos acerca do instrumento: sugestões, elogios, solicitações, reclamações e denúncias (art. 12, XXVI, PC 33, de 2023);

**xii)** disponibilizar o extrato do instrumento no seu sítio oficial na internet, ou, na sua falta, em sua sede, desde que em local de fácil visibilidade (art. 12, XXIX, PC 33, de 2023);

**xiii)** dever de prestar esclarecimentos ao Concedente (que poderá aceitá-los, com registro no Transferegov.br), sem prejuízo de eventuais sanções, se houver o descumprimento de qualquer obrigação (art. 12, § 1º, PC 33, de 2023);

**xiv)** cientificação dos Ministérios Públicos Federal e Estadual e da AGU (art. 12, § 3º, PC 33, de 2023) se souber de irregularidade ou ilegalidade que gere fundada suspeita de crime ou de improbidade administrativa;

**xv)** registro no Transferegov.br dos editais de licitação e, em casos de inexigibilidade e dispensa, os pareceres técnico e jurídico que demonstrem o cumprimento dos requisitos legais (art. 12, § 4º, PC 33, de 2023);

**xvi)** proibição de celebrar parcerias com entidades com impedimento ou suspensão de receber recursos públicos federais (art. 35, XXII, PC 33, de 2023);

**xvii)** incluir nos CTEF's obrigações a cargo da empresa contratada, como permitir o livre acesso dos servidores do Concedente e dos órgãos de controle interno e externo da União aos documentos, registros contábeis, bem como inserir informações e documentos sobre a execução da obra ou serviço de engenharia no Transferegov.br (art. 33, XXIII, PC 33, de 2023);

**xviii)** quanto aos bens remanescentes, a obrigatoriedade de sua contabilização e guarda, com a manifestação de compromisso de utilização para assegurar a continuidade da política pública, segundo regras claras e diretrizes de utilização (art. 33, XXVI, PC 33, de 2023);

**xix)** tempestivamente prestar contas no Transferegov.br e de restituir os recursos em certos casos e os saldos remanescentes (art. 33, XXIX, XXX e XXXI, PC 33, de 2023); e

**xx)** em caso de não devolução dos recursos, autorizar o Concedente a solicitar à instituição financeira albergante da conta específica do convênio o resgate dos saldos remanescentes, com devolução à União (art. 33, XXXIV, PC 33, de 2023).

93. O modelo de minuta do termo de convênio disponibilizada pela Advocacia-Geral da União exaure em suas cláusulas os tópicos supramencionados.

94. Outrossim, preferencialmente é de bom alvitre que as condutas vedadas sejam espelhadas na minuta de termo de convênio (art. 44, PC 33, de 2023):

**i)** despesas e recursos: não poderão ser realizadas em data anterior à vigência do convênio ou em data posterior, salvo no último caso se a despesa ocorrer no curso da vigência; não poderão ser utilizados em finalidade diversa da fixada no instrumento (art. 44, IV e IX, PC 33, de 2023); não pode se referir a taxas bancárias, multa, juros ou correção monetária, sobretudo quando motivados por pagamentos ou recolhimentos intempestivos, salvo as multas e os juros decorrentes do atraso da transferência de recursos imputada ao Concedente que estejam em conformidade com os prazos de pagamento e percentuais praticados no mercado (art. 44, VI, PC 33, de 2023);

**ii)** alterar o objeto, exceto para redução ou exclusão de meta ou etapa, desde que não prejudique a sua funcionalidade e fruição, sendo necessária a prévia aprovação pela Concedente (art. 44, III, PC 33, de 2023); e

**iii)** serviços, inclusive consultoria, assistência técnica e assemelhados: impossibilidade de pagamentos em prol de empresas privadas cujo quadro societário contenha servidor público da ativa ou empregado de empresa pública, ou de sociedade de economia mista dos partícipes (art. 44, IX, PC 33, de 2023).

95. Por igual, a minuta fornecida pela AGU traz em seu bojo as cláusulas que replicam as proibições acima enumeradas.

96. Sob o enfoque do Concedente, há obrigações a ele imputáveis que serão consubstanciadas em cláusulas que prevejam:

**i)** que nota de empenho consignará o valor do repasse previsto no cronograma de desembolso do exercício da celebração e, se a vigência do convênio for plurianual, estipulará o registro e o empenho dos valores programados para cada exercício subsequente, fazendo tudo constar de conta contábil específica no SIAFI (art. 9º, §§ 1º e 2º, Decreto nº 11.531, de 2023), sem prejuízo de assumir o compromisso de incluir, em suas propostas orçamentárias dos exercícios seguintes, as dotações necessárias à execução das parcelas correspondentes (art. 30, § 2º, PC 33, de 2023);

**ii)** se o Concedente/Conveniente for a responsável pela obtenção do licenciamento ambiental, manifestação ou licença prévia, ela será anterior à divulgação do edital de contratação;

**iii)** prorrogar de ofício a vigência do instrumento antes de seu término, se atrasar a liberação dos recursos, com limitação aos dias de atraso (art. 35, XXIV, PC 33, de 2023); e

**iv)** assumir ou transferir a responsabilidade pela execução do objeto, nas hipóteses de paralisação ou da superveniência de fato relevante, com o escopo de evitar sua descontinuidade (art. 33, XXV, PC 33, de 2023).

97. Tais exigências foram refletidas no modelo de minuta de convênio da AGU.

98. Bom frisar que as cláusulas do convênio deverão se ocupar de fixar o destino dos bens remanescentes que:

**i)** são os materiais permanentes adquiridos, produzidos ou transformados com recursos do convênio, necessários à consecução do objeto, mas que não o incorporam (art. 11, § 3º, VI, Decreto nº 11.531, de 2023);

**ii)** em regra, pertencerão ao Conveniente, salvo disposição em contrário no convênio; e

**iii)** será prevista sua contabilização e guarda pelo Conveniente, além da manifestação de compromisso de utilização para assegurar a continuidade de ações de interesse público.

99. Cuidam-se de detalhes consagrados na minuta de termo de convênio elaborada pela AGU.

100. Em vista do enquadramento dos instrumentos abrangidos por esta MJR no Nível VI, compete orientar que a vigência a ser aposta no termo de convênio não ultrapasse 36 meses (art. 35, VII, “a”, PC 33, de 2023).

101. A prorrogação de vigência será excepcional e compatível com o período do atraso necessário à conclusão do objeto, devendo ser justificada pelo Conveniente nos casos de (art. 33, §§ 4º e 5º, PC 33, de 2023):

- i) atraso na liberação das parcelas pelo Concedente;
- ii) paralisação ou atraso da execução por determinação judicial, recomendação de órgãos de controle ou em razão de caso fortuito ou força maior; ou
- iii) ser preciso a adequação ou outro aspecto que venha a retardar a entrega do bem.

102. As cláusulas presentes no modelo de minuta fornecido pela AGU são o bastante para se ter como cumpridos os direcionamentos alusivos à prorrogação de vigência.

#### ***IV.IV.III. Cláusulas acerca da licitação e contratações feitas pelo Conveniente***

103. Apregoa o inciso X do art. 12 da PC nº 33, de 2023, que o Conveniente tem competência para realizar o procedimento licitatório de compras e contratações, sob sua inteira responsabilidade, observada legislação vigente.

104. Sobre o edital de licitação, calha ao Conveniente:

- i) estipular que ali e no CTEF que a empresa contratada será responsável pela qualidade das obras, materiais e serviços executados ou fornecidos, inclusive por readequações quando detectadas impropriedades que possam comprometer a consecução do objeto ajustado (art. 12, XI, PC 33, de 2023); e
- ii) em regra, publicá-lo após a assinatura do convênio (art. 53, PC 33, de 2023).

105. A inclusão das disposições editalícias supra foram dirigidas ao Conveniente, conforme se lê na minuta disponibilizada pela AGU.

106. Há outras incumbências cujo atendimento é compulsório pelo Conveniente em matéria de contratação de terceiros (arts. 48 e 49, PC 33, de 2023):

- i) a disponibilização de informações das contratações realizadas para a execução do objeto: em seu sítio oficial na internet (ou link direto para o Transferegov.br em sua página oficial) ou, na sua falta, na sua sede, em local de fácil visibilidade;

- ii) aposição de cláusula contratual concedendo livre acesso aos documentos e registros contábeis da empresa contratada, no que concerne ao objeto contratado, bem como de prestar todas as informações solicitadas por servidores do Concedente ou dos órgãos de controle interno e externo;

- iii) se a Conveniente/unidade executora for empresa pública, sociedade de economia mista ou suas subsidiárias integrantes da Administração Indireta, suas contratações observarão a Lei nº 13.303, de 2016 (art. 50, parágrafo único, PC 33, de 2023);

- iv) processo licitatório: realização no Portal de Compras do Governo Federal ou em sistemas próprios dos Convenientes ou noutros sistemas disponíveis no mercado, desde que integrados ao Portal Nacional de Contratações Públicas - PNCP e ao Transferegov.br (art. 51, PC 33, de 2023); iniciado em até 60 dias (conta da: assinatura dos instrumentos sem cláusula suspensiva, pois, do contrário, inicia-se da data do aceite do termo de referência), podendo ser prorrogado se os motivos do Conveniente forem aceitos pela Concedente (art. 52, PC 33, de 2023); a abertura da licitação será aferida a partir da apresentação de declaração pelo Conveniente informando esse fato, acompanhada do número do processo administrativo, autorização respectiva, indicação do seu objeto e do recurso para despesa;

- v) possibilidade de exigir que o Conveniente adira à ata registro de preços vigente gerenciada pelo Poder Executivo federal, contanto que: haja compatibilidade de preços registrados com os de mercado; seja previamente consultado o fornecedor; e haja previsão no termo de convênio (art. 57, PC 33, de 2023);

- vi) verificação da realização do processo licitatório (arts. 62, 63 e 65, PC 33, de 2023): prazo de 30 dias do registro no Transferegov.br, salvo se não contiver todos os documentos exigidos; contemporaneidade do certame;

compatibilidade dos preços do licitante vencedor com os preços de referência cominados no convênio; enquadramento do objeto ajustado com o efetivamente licitado; declaração do representante legal do Conveniente ou da unidade executora (registrado no Transferegov.br) de que foram cumpridas as disposições legais aplicáveis; não se equipara à auditoria do processo licitatório; registro pelo Concedente no Transferegov.br do parecer conclusivo manifestando o aceite ou a reprovação do processo licitatório, bem como do contrato ou outro instrumento;

**vii)** recálculo dos valores do repasse federal e da contrapartida (art. 63, PC 33, de 2023): se o valor da licitação for inferior ao valor previsto no Plano de Trabalho; são mantidos os percentuais do convênio; ajuste do cronograma de desembolso após a liberação dos recursos, desde que antes do encerramento da vigência do convênio;

**viii)** resultado do processo licitatório superior ao previsto no plano de trabalho somente possibilita o ajuste do cronograma de desembolso e o instrumento aditado se (art. 64, PC 33, de 2023): for viável a entrega do objeto conveniado em sua integralidade ou com redução de metas ou etapas; não comprometer a fruição/funcionalidade do objeto; admite-se a alteração dos percentuais de contrapartida; e

**ix)** prever que os Contratados observarão os normativos inerentes ao convênio, permitindo ainda o livre acesso do Concedente e dos órgãos de controle federais aos dados e documentos dos instrumentos celebrados, sem prejuízo de manter o Concedente informado sobre o andamento dos contratos (art. 11, § 4º, PC nº 33, de 2023).

107. Vislumbra-se que o regramento acima foi reproduzido no modelo de minuta fornecido pela AGU.

108. Em se tratando de aquisição de equipamentos ou execução de custeio e serviços comuns, e desde que haja justificativa dada pelo Conveniente aceita pelo Concedente em relação às despesas ocorridas no curso do convênio, cabe a aceitação de:

**i)** adesão à ata de registro de preços vigente (art. 54, I, PC 33, de 2023): homologada antes ou depois do início da vigência do convênio; demonstração de vantajosidade para o Conveniente em comparação à realização de nova licitação; itens especificados estejam de acordo com o plano de trabalho aprovado; compatibilidade de preços registrados com os valores de mercado; e, se a ata for federal, pode ser exigida sua adesão pelo Conveniente como condicionante da transferência voluntária, sem a limitação do quantitativo ao dobro de cada item registrado na ata para o órgão gerenciador e órgãos participantes (art. 86, §§ 5º e 6º, Lei nº 14.133, de 2021);

**ii)** licitação feita antes da assinatura do convênio (art. 54, II, PC 33, de 2023): demonstração de vantajosidade em comparação à feitura de nova licitação; declaração dando conta que a licitação seguiu todas as regras da legislação específica; demonstração da compatibilidade do objeto descrito no Plano de Trabalho com o licitado (não pode ser genérico ou indefinido); e

**iii)** contrato cuja vigência se iniciou antes a vigência do convênio (art. 54, III, PC 33, de 2023), depende: de a licitação que o gerou ter cumprido a legislação específica (especialmente a previsão de recursos orçamentários), conforme declaração a ser apresentada; da comprovação de vantajosidade econômica em comparação à realização de novo certame, e que a empresa contratada vem mantendo as condições de habilitação e qualificação pedidas no certame.

109. As cautelas elencadas no parágrafo anterior foram reprisadas no modelo de minuta de termo de convênio disponibilizado pela AGU.

110. Outrossim, atribui-se ao representante legal do Conveniente fazer declaração expressa, ou registro no Transferegov.br, de ateste quanto ao atendimento às disposições legais aplicáveis ao procedimento de compras e contratações (art. 12, XII, PC 33, de 2023), culminando na verificação pelo Concedente da realização do processo licitatório, com ênfase na compatibilidade com o objeto pactuado (art. 10, XXXI, PC nº 33, de 2023). Essas prescrições constaram do modelo de minuta de termo de convênio elaborado pela AGU.

#### ***IV.IV.IV. Cláusulas sobre a liberação das parcelas do convênio***

111. De início, há casos em que a transferência de recursos federais, ou seja, a liberação de recursos, independerá da retirada das condições suspensiva pelo Concedente (art. 14, § 5º, I e II, Decreto nº 11.531, de 2023, e art. 25, PC nº 33, de 2023): na elaboração de estudos de viabilidade técnica, econômica ou ambiental (inclusive de despesas para a obtenção do licenciamento) não superiores a 5% do valor total do convênio, anteprojetos, projetos básicos e executivos.

112. Sendo a disposição do parágrafo acima precipuamente ligada aos objetos de convênios que são atingidos pela execução de obras e serviços de engenharia, não incide esta MJR.

113. Por igual, para a liberação dos recursos é inexigível a comprovação dos requisitos estampados nos incisos do art. 29 da PC 33, de 2023, malgrado deva se observar o cronograma de desembolso. A minuta do termo de convenio franqueada pela AGU não vulnera essa regra.

114. No geral, a liberação dos recursos também carecerá:

**i)** da conclusão da análise técnica e da verificação e aceite da realização do processo licitatório pelo Concedente (art. 54, § 2º, I, PC 33, de 2023), podendo haver o ajuste do cronograma de desembolso (art. 68, § 1º, PC 33, de 2023); e

**ii)** de não coincidir com os 3 meses que antecedem o pleito eleitoral, exceto se (art. 69, PC 33, de 2023): os recursos se destinem a cumprir obrigação preexistente para execução de obra ou serviço em andamento, cuja execução tenha se iniciado antes do referido trimestre e com cronograma prefixado.

115. Quanto ao número de parcelas, a liberação:

**i)** preferencialmente, será em parcela única nos instrumentos enquadrados nos níveis I e VI (art. 68, § 3º, PC 33, de 2023);

**ii)** da segunda parcela em diante, a liberação estará condicionada à execução mínima de 70% das parcelas dantes liberadas, salvo se, excepcionalmente, o Conveniente der justificativa aceita pela Concedente (art. 68, §§ 4º e 5º, PC 33, de 2023);

**iii)** será notificada pelo Concedente (até dois dias úteis da liberação) ao Poder Legislativo do Conveniente, sendo possível a comunicação eletrônica (art. 70, PC 33, de 2023); e

**iv)** será notificada pelo Município-Conveniente (até 2 dias úteis do recebimento dos recursos) aos partidos políticos, sindicatos de trabalhadores e entidades empresariais situadas na municipalidade, sendo possível a comunicação eletrônica (art. 72, PC 33, de 2023).

116. É imperativo que o Concedente suspenda a liberação de novos recursos no seio do MAPA e bloqueie a conta específica do instrumento por até 180 dias se a execução financeira estiver paralisada por 365 dias, contados da liberação da parcela pelo Concedente ou do último pagamento feito pelo Conveniente. Esses 365 dias serão suspensos se (art. 68, §§ 7º e 8º, PC 33, de 2023):

**i)** a inexecução for causada pelo atraso na liberação de parcelas pelo Concedente;

**ii)** algum dos Poderes Legislativos dos partícipes reconhecer situação de emergência ou calamidade pública no local de execução do objeto;

**iii)** a inexecução decorrer de distrato do CTEF a que não tiver dado causa o Conveniente, mediante a apresentação de documentos que comprovem a comunicação da contratada quanto ao distrato, sem prejuízo de limitar a suspensão entre as datas de emissão da ordem de serviço e de publicação da rescisão do contrato; e

**iv)** a aplicação da suspensão justificada impedir que se supere o lapso de 180 dias de inexecução financeira injustificada (a contagem destes 180 dias é iniciada após 365 dias do dia da liberação da parcela), sob pena de rescisão do termo de convênio (art. 68, § 9º, PC 33, de 2023).

117. Considerando que o modelo de minuta disponibilizado pela AGU contempla a disciplina retromencionada, não há apontamentos a fazer.

118. A liquidação do empenho sucede a liberação dos recursos, e se guia a partir do número de parcelas:

**i)** primeira parcela ou parcela única (art. 67, I, PC 33, de 2023), depende: da resolução da cláusula suspensiva, da conclusão da análise técnica e, quando couber, segundo o cronograma de desembolso, do depósito da contrapartida, sem prejuízo da verificação e aceite da realização do processo licitatório;

**ii)** segunda parcela e posteriores (art. 67, II, PC 33, de 2023), carece: do cumprimento das condições para a liberação da primeira ou da parcela única, execução financeira de 70% das parcelas liberadas anteriormente (salvo justificativa expressa da Concedente) e execução regular do plano de trabalho; e

**iii)** se a despesa a ser paga for a elaboração de estudos de viabilidade técnica, econômica e ambiental, anteprojetos, projetos básicos e executivos e de licenciamento ambiental, a liquidação e liberação se dará após a publicação do instrumento no DOU, nos moldes do cronograma de desembolso (art. 67, §, PC 33, de 2023).

119. A minuta do termo de convênio elaborada no seio da AGU foi sensível a tais pontos.

#### ***IV.IV.V. Cláusulas sobre o acompanhamento da execução do convênio***

120. Prefacialmente, o art 18 do Decreto nº 11.531, de 2023, estabelece o registro no Transferegov.br dos atos de execução física, acompanhamento e fiscalização dos convênios, obrigação a cargo dos partícipes e dos prestadores de serviços.

121. Segundo o inciso XXXII do art. 10 da PC nº 33, de 2023, calha ao Concedente efetuar o acompanhamento da execução física e financeira das metas e etapas do objeto pactuado, incluindo:

**i)** conformidade financeira: verifica a execução financeira a par do plano de trabalho e do termo de referência; atribuição contínua do Concedente para toda a vigência do convênio; as eventuais impropriedades ou irregularidades são registradas no Transferegov.br (art. 10, XXXIII, PC nº 3, de 2023);

**ii)** visitas *in loco* extraordinárias se identificada a necessidade pelo Concedente (art. 96, § 2º, PC nº 33, de 2023);

**iii)** movimentação financeira na conta corrente específica via funcionalidade ordem de pagamento de parcerias (OPP – arts. 10, XXXIX e L, PC nº 43, de 2023): pagamento de despesas dos instrumentos, encaminhada virtualmente pelo Transferegov.br; modalidade OPP conveniente serve como minuta de ordem bancária para transferência da conta corrente específica para outra conta de titularidade do Conveniente; pagamento feito na conta corrente de titularidade dos fornecedores/prestadores de serviço, admitindo-se que o crédito seja feito em conta corrente do Conveniente se houver justificativa e autorização do Concedente, impedimento de pagar via emissão de OPP (salvo falha de planejamento e se admite OPP conveniente) ou ressarcimento do Conveniente se pagou a despesa em valores acima da contrapartida (pressupõe atraso na liberação dos recursos e emissão de autorização de início de Obra-AIO) ou execução direta do objeto pelo Conveniente/unidade executora;

**iv)** registros no Transferegov.br do extrato do edital de licitação, preço estimado para a execução do serviço e a proposta de preços do licitante, seu número de inscrição ativa no CNPJ, termo de homologação e adjudicação, extrato do CTEF e seus aditivos (art. 12, XIII, PC 33, de 2023); e

**v)** a reorientação de ações e decisão sobre a aceitação de justificativas acerca de impropriedades detectadas na execução (art. 81, § 2º, I, PC 33, de 2023).

122. Os responsáveis pelo acompanhamento do convênio, cadastrados no Transferegov.br (onde farão os registros de todos os atos e ocorrências) pela Concedente e Conveniente, podem se valer do apoio técnico de terceiros, isso se o Concedente não delegar competência ou firmar parcerias com outros órgãos e entidades próximos do local de aplicação dos recursos para tal desiderato (art. 81, § § 1º e 2º, PC 33, de 2023).

123. Esses agentes fazem parte do ciclo de transferência dos recursos e respondem pelos atos que praticarem, mas não pelos praticados pelo Concedente, apoiador técnico ou mandatária ou por inconformidades ou irregularidades praticadas pelos Convenientes (art. 82, PC 33, de 2023).

124. Essas disposições foram consagradas na minuta de convênio disponibilizada pela Advocacia-Geral da União.

125. No que pertine ao acompanhamento e à conformidade financeira, mediante a inserção de informações e documentos no Transferegov.br, é indispensável verificar (art. 85, PC 33, de 2023):

**i)** o cumprimento das metas e etapas do Plano de Trabalho, isto é, a compatibilidade entre o pactuado e o efetivamente executado;

**ii)** a regularidade das informações registradas pelo Conveniente no Transferegov.br;

**iii)** a liberação dos recursos federais e os aportes de contrapartida;

**iv)** os pagamentos feitos pelo Conveniente e unidade executora, para se atestar a boa e regular aplicação dos recursos e a validade dos atos praticados, sob pena de o Conveniente e a unidade executora responderem pelos danos causados a terceiros por dolo ou culpa na execução;

**v)** se o Concedente nomeou, em até 15 dias contados da data de assinatura do instrumento, os servidores ou empregados responsáveis pelo acompanhamento, mediante publicação do ato no boletim interno ou similar e registro no Transferegov.br nos 10 dias que se seguirem dessa publicação (art. 85, § 1º, PC 33, de 2023);

**vi)** se a prestação de contas se iniciou concomitantemente à liberação da primeira parcela dos recursos financeiros (art. 92, PC 33, de 2023); e

**vii)** a geração de um parecer final de análise da prestação de contas, o qual conterá manifestação quanto às impropriedades ou irregularidades, com destaque para as que não foram sanadas até a finalização do documento conclusivo (art. 102, § 1º, PC 33, de 2023).

126. Inexistem comentários a fazer, pois os comandos supra foram replicados na minuta de convênio fornecida pela AGU.

127. Se durante o acompanhamento o Concedente ou o apoiador técnico detectarem pendências de ordem técnica, jurídica, ambiental ou institucional do Conveniente ou da unidade executora, cabe seguir o rito discriminado no Transferegov.br (art. 87, PC 33, de 2023):

**i)** concessão do prazo de até 45 dias (prorrogáveis) para que o Conveniente/unidade executora saneiem ou prestem as informações e esclarecimentos;

**ii)** recebidos os esclarecimentos/informações, em 45 dias o Concedente a registrará a aceitação ou recusa das justificativas no Transferegov.br; e

**iii)** havendo recusa, o Concedente – mediante notificação via correspondência com AR, cuja cópia também será direcionada à Secretaria da Fazenda ou Similar do Conveniente, com registro no Transferegov.br - abre outros 45 dias para o Conveniente regularizar as pendências, inclusive adotando as medidas necessárias à apuração e ressarcimento do dano ao erário porventura ocorrido.

128. Esse trâmite encontra respaldo no modelo de minuta do termo de convênio fornecido pela AGU.

129. Na execução do objeto conveniado, pode haver intercorrências que rendam ensejo à:

**i)** celebração de termo aditivo (art. 10, XXVIII): ajusta a modificação do instrumento já celebrado, sendo que tais ajustes integrarão o plano de trabalho, desde que submetidos e previamente aprovados pela Concedente (art. 46, § 2º, PC 33, de 2023); proposta de alteração será formalizada e justificada perante o Concedente, no mínimo em até 60 dias antes do encerramento da vigência (art. 46, PC 33, de 2023);

**ii)** celebração de aditivo de acréscimo de valor, cabendo: verificar no momento da assinatura o cumprimento dos requisitos dos incisos do art. 29 da PC 33, de 2023, pertinentes à qualidade do Conveniente (art. 29, § 1º, PC 33, de 2023); anuência do órgão responsável pela execução da política pública (art. 46, § 3º, PC 33, de 2023);

**iii)** assinatura de termo de apostilamento, sem a necessidade de termo aditivo, se as alterações do Plano de Trabalho não ensejarem mudança no valor do repasse ou da contrapartida e na vigência (art. 46, § 4º, PC 33, de 2023);

**iv)** prorrogação de ofício da vigência do instrumento, que prescinde de anterior análise jurídica (art. 47, PC 33, de 2023);

**v)** responsabilização civil, administrativa e penal daquele que, por ação ou omissão, causar embaraço, constrangimento ou obstáculo à atuação do Concedente, do apoiador técnico ou dos órgãos de controle interno e externo da União, no desempenho de suas funções institucionais de acompanhamento e fiscalização dos recursos federais transferidos (art. 83, parágrafo único, PC 33, de 2023); e

**vi)** visita *in loco*, que: é técnica e presencial (salvo se ocorrer a visita remota); pressupõe a insuficiência das informações presentes no Transferegov.br e nos aplicativos, ou mesmo se as ocorrências em trilhas de auditoria não saneadas apontarem indícios de irregularidades na execução.

130. Deveras, o modelo de minuta do termo de convênio feito pela AGU abrangeu os comandos normativos retro.

#### ***IV.IV.VI. Cláusulas com efeitos ultrativos***

131. Conquanto o termo de convênio não mais subsista com o seu término de vigência, extinção, rescisão ou denúncia, há certas cláusulas cujos efeitos são ultrativos à dita insubsistência.

132. Consoante as hipóteses enumeradas nos incisos 19 do Decreto nº 11.531, de 2023, os convênios serão:

**i)** denunciados pelos partícipes: se houver desistência, sendo vedada cláusula de permanência obrigatória, malgrado fiquem responsáveis pelas obrigações e pelas vantagens do tempo de participação voluntária no acordo;

**ii)** rescindidos, por: inadimplemento de qualquer cláusula; constatação, a qualquer tempo, de falsidade ou incorreção de informação em qualquer documento apresentado; e verificação de circunstância ensejadora da instauração de Tomada de Contas Especial (TCE);

**iii)** extintos, se descumpridas as condições suspensivas dentro dos respectivos prazos, exceto se já houver ocorrido o repasse federal; e

**iv)** em qualquer hipótese das três acima, o Convenente terá: o prazo de 30 dias para devolver os saldos remanescentes, inclusive os rendimentos de aplicação no mercado financeiro; e 60 dias para prestar contas, tudo sob pena de instauração de TCE.

133. Por se falar em prestação de contas, os arts. 20 e 21 do Decreto nº 11.531, de 2023, trazem os seguintes delineamentos:

**i)** inicia-se concomitantemente à liberação da primeira parcela dos recursos financeiros;

**ii)** a final será apresentada em até 60 dias, contados da denúncia, da rescisão, do encerramento de vigência ou da consecução do objeto, o que ocorrer primeiro, e, em caso de omissão, o Convenente será notificado para fazê-lo no máximo 45 dias, sob pena de (art. 96, PC 33, de 2023) registro da inadimplência no Transferegov.br por omissão do dever de prestar contas; o Convenente será notificado para que, no prazo improrrogável de 30 dias, devolva os recursos federais repassados pela União e seus rendimentos de aplicação financeira devidamente corrigidos e com juros, cujo desatendimento resultará nas providências de resgate junto à instituição financeira albergante e na imediata instauração de TCE;

**iii)** o prazo de 30 dias para devolver os saldos remanescentes é contado do encerramento de vigência ou da consecução do objeto, o que ocorrer primeiro;

**iv)** a concedente terá 60 dias para analisar a prestação de contas (inicia na data de atribuição da nota de risco do instrumento no Transferegov.br), na hipótese de procedimento informatizado (Concedente publicará no Transferegov.br, em 60 dias, o ato do dirigente máximo com os limites de tolerância ao risco – art. 27, Decreto nº 11.531, de 2023 -, levando-se em conta ainda: o valor médio estimado de custos para a análise convencional – art. 101, PC 33, de 2023; e o ato do MGI e da CGU que, até 31/10/2023, regulamentar essa análise informatizada), ou 180 dias (iniciado a partir do envio da prestação de contas no Transferegov.br, sendo passível de suspensão em caso de complementação, com a retomada quando do envio dos documentos ou informações complementares – art. Art, 97, § 2º, PC 33, de 2023), se a análise for convencional (comportam renovação uma vez, desde que justificado); terminados esses prazos sem decisão sobre a prestação de contas, poderá ser registrada a restrição contábil do órgão ou entidade pública referente ao exercício em que se deu o fato; no procedimento informatizado, a metodologia de avaliação de riscos seguirá as regras, diretrizes e parâmetros fixados em ato do MGI/CGU (art. 100, PC 33, de 2023);

**vii)** na análise convencional de prestação de contas (art. 102, PC 33, de 2023): atem-se aos documentos e informações juntados ao Transferegov.br, Relatório de Cumprimento do Objeto, declaração de realização de objetivos propostos no instrumento, recolhimento de saldos remanescentes (se houver), apresentação de licença ambiental de operação, ou sua solicitação ao órgão ambiental competente (se preciso for) e termo de compromisso de manter os documentos relacionados ao instrumento por 5 anos; avalia-se a nota de risco do instrumento; analisa-se relatórios, trilhas de auditorias, boletins de verificação ou outros documentos produzidos pela Concedente, Ministério Público e órgãos de controle interno e externo; para subsidiar a decisão da autoridade competente do Concedente (é o responsável pela assinatura do instrumento, permitida a delegação - art. 103, § 1º, II), será elaborado parecer técnico conclusivo, onde será sugerida a aprovação das contas, aprovação com ressalvas (evidencia impropriedade ou outra falta de natureza formal da qual não resulte dano ao erário) ou rejeição;

**viii)** se na análise forem constatadas impropriedades ou indício de irregularidade (art. 97, §§ 3º e 4º, PC 33, de 2023): o Convenente terá o prazo de 45 para sanear-las ou apresentar justificativa; se não forem sanadas ou for rejeitada a justificativa, haverá nova notificação do Convenente sobre as impropriedades ou indícios de irregularidade;

**ix)** o Convenente discriminará e registrará no Transferegov.br todos os pagamentos realizados, totalizando o valor autorizado para movimentação por OPP Convenente (art. 77, § 2º, PC 33 de 2023);



**x)** rejeição da prestação de contas por não comprovação da regular aplicação dos recursos repassados pela União (art. 103, §§ 3º, 4º e 5º, PC 33, de 2023): decisão registrada no Transferegov.br; principais causas são a inexecução total/parcial do objeto, desvio de finalidade na aplicação dos recursos, impugnação de despesas, falta ou insuficiência do depósito da contrapartida, bem como seu uso desproporcional, a falta de devolução dos saldos remanescentes (observa a proporcionalidade), e a ausência de apresentação de documentação na prestação de contas que comprometa o julgamento do cumprimento do objeto e da boa e regular aplicação dos recursos; Conveniente é notificado para devolução dos valores sobre os quais recaiu a rejeição no prazo improrrogável de até 30 dias, contados da notificação; falta de devolução dos recursos gera registros de inadimplência no Transferegov.br e instauração TCE (consórcios públicos) e instauração de TCE nos convênios celebrados com órgãos e entidades públicas

134. Em caso de omissão no dever de prestar contas, ao Prefeito ou Governador sucessor caberá esse encargo em relação aos recursos contemplados em instrumentos celebrados por seus sucessores, exceto se (art. 94, PC 33, de 2023): apresentar junto ao Concedente justificativa que demonstre a adoção de medidas para o resguardo do patrimônio público diante do impedimento dessa prestação de contas, com a documentação respectiva inserida no Transferegov.br; e, havendo ação ou omissão do antecessor, houver comunicado o Concedente para que instaure a TCE, fornecendo todas as informações e documentos necessários. Comunicado acerca dessas providências, o Concedente as avaliará e, em caso de acolhimento, suspenderá imediatamente o registro da inadimplência decorrente da omissão na prestação de contas.

135. O modelo de termo de convênio confeccionado no âmbito da Advocacia-Geral da União trouxe cláusulas que aderem à PC nº 33, de 2023, quanto à prestação de contas e seus desdobramentos.

136. Se esgotadas as medidas administrativas sem a elisão do dano, dá-se ensejo à instauração de Tomada de Contas Especial (TCE) pelo Concedente, a fim de caracterizar a:

- i)** omissão no dever de prestar contas pelo representante legal do Conveniente;
- ii)** não comprovação da regular aplicação dos recursos repassados pela União;
- iii)** ocorrência de desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos;
- iv)** prática de qualquer ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico que resulte em dano ao erário;
- v)** inexecução total ou parcial do objeto, desvio de finalidade na aplicação dos recursos transferidos, impugnação de despesas realizadas em desacordo com as disposições do convênio e da PC 33, de 2023, movimentação irregular dos recursos na conta bancária específica, não fornecimento (ou fornecimento incompleto ou incongruente) dos documentos exigidos na prestação de contas (desde que comprometa o julgamento do cumprimento do objeto e da boa e regular aplicação dos recursos);

137. Outros pressupostos e desdobramento da TCE são (arts. 104 a 107, PC 33, de 2023):

- i)** a formalização do processo administrativo dotado de rito próprio, que visa apurar responsabilidade pela ocorrência de dano à administração pública federal, inclusive dos fatos;
- ii)** a identificação das irregularidades e a quantificação os danos, tudo para se obter o ressarcimento;
- iii)** a excepcionalidade de sua instauração, diante do insucesso das medidas administrativas internas adotadas para caracterizar e elidir o dano, observados os princípios norteadores do processo administrativos veiculados pela Lei nº 9.784, de 1999;
- iv)** a desnecessidade de instauração da TCE se houver a devolução dos recursos pelo Conveniente;
- vi)** a notificação prévia do Conveniente quanto ao início da instauração da TCE;
- vi)** a sua instauração gerando (desde que o Conveniente tenha sido previamente notificado-45 dias, bem como sua Secretaria da Fazenda ou Secretaria similar): o registro no SIAFI (conta “Diversos Responsáveis”) daqueles identificados como causadores do dano ao erário; inscrição de inadimplência do instrumento no Transferegov.br (se for omissão no dever de prestar contas) e registro de impugnação das contas no Transferegov.br (demais casos - rejeição de prestação de contas, quando o registro de inadimplência será feito após o julgamento da TCE pelo Tribunal de Contas da União - art. 105, § 8º, PC 33, de 2023); e
- viii)** como condição para a efetivação dos registros de inadimplência e de impugnação das contas: o envio de notificações prévias à instauração da TCE por meio de correspondência com AR, exceto se puder ser feita por meio eletrônico (possibilidade de comprovar a entrega, com registro no Transferegov.br).

138. Na sequência das medidas supra, vem o registro de inadimplência do Convenente (art. 23, Decreto nº 11.531, de 2023):

i) se houver rejeição total ou parcial da prestação de contas em julgamento de TCE ou procedimento análogo no TCU, sendo o saldo resultante da rejeição constará como impugnado;

ii) se o Convenente, depois de notificado, omite a prestação de contas, independentemente de instauração/julgamento de TCE;

iii) retirada (Transferegov.br) do registro de inadimplência (omissão do dever de prestar contas) ou do registro de impugnação (entes e entidades públicas, no caso de rejeição da TCE): se prestadas as contas ou recolhido integralmente o débito imputado acrescido de atualização monetária e juros de mora antes do encaminhamento da TCE ao TCU; a aprovação da prestação de contas ou o recolhimento do débito leva ao registro de aprovação no Transferegov.br, bem como a comunicação do órgão onde situada a TCE (para arquivamento do processo) e à exclusão do registro da conta “diversos responsáveis” do SIAFI, com cientificação do fato ao TCU (forma de anexo), quando da prestação de contas anual do Concedente; a rejeição das contas faz com que o Concedente cientifique o fato ao órgão para prosseguimento do feito, e efetuar o registro da conta “diversos responsáveis” no SIAFI (art. 106, PC 33, de 2023); e

iv) se prestadas as contas ou recolhido integralmente o débito imputado acrescido de atualização monetária e juros de mora depois do encaminhamento da TCE ao TCU (art. 107, PC 33, de 2023), o registro de inadimplência ou de impugnação será retirado, bem como: se aprovadas as contas ou comprovado o recolhimento integral, será retirado o registro da conta “diversos responsáveis” no SIAFI, mediante determinação do TCU; e se reprovada a prestação de contas, será realizado o registro da conta “diversos responsáveis” no SIAFI.

139. Sobre os saldos remanescentes, incluídos os provenientes dos rendimentos de aplicação financeira, a regra é a restituição à União (Conta Única do Tesouro Nacional) e ao Convenente (conta de livre movimentação de sua titularidade), segundo a proporcionalidade dos recursos por eles aportados e independentemente da época do depósito, sendo (art. 95, PC 33, de 2023):

i) observado o prazo improrrogável de 30 dias, contados da denúncia, da rescisão, da conclusão do objeto ou do término de vigência, o que ocorrer primeiro; e

ii) descumprido o prazo supra, o Concedente solicitará à instituição financeira albergante da conta específica do instrumento a imediata devolução para a Conta Única do Tesouro Nacional.

140. Toda a sistemática da instauração da TCE e das respectivas consequências foram delineadas no modelo de termo de convênio elaborado pela AGU.

## V - DA CONCLUSÃO

141. Em razão do exposto, com amparo na Lei Complementar nº 73, de 1993, na Portaria Normativa CGU/AGU nº 5, de 2022, e na Orientação Normativa AGU nº 55, de 23 de maio de 2014, para efeito de se dispensar a análise jurídica individualizada nesta CONJUR-MAPA, opina-se pela aplicação do presente Parecer Referencial até 31 de julho de 2024, nas seguintes condições:

1. que alcance as propostas de convênio formuladas por entes e entidades da administração pública direta ou indireta dos Estados, Distrito Federal ou Municípios, cuja despesa com o repasse federal seja custeada com recursos decorrentes de programações orçamentárias inseridas por emendas parlamentares individuais (RP 6) ou de bancada estadual (RP 7);
2. que o objeto cumpra o exposto nos parágrafos 10, 11 e 17 deste Parecer Referencial;
3. que a Subsecretaria de Orçamento, Planejamento e Gestão da Secretaria-Executiva do Ministério da Agricultura e Pecuária expressamente ateste, em cada processo administrativo que contenha proposta de convênio (insumos agrícolas e serviços correlatos), que este Parecer Referencial a ela se amolda;
4. que seja utilizado o modelo de minuta-padrão do termo de convênio disponibilizado pela AGU, nos termos do parágrafo 16 deste Parecer Referencial;
5. que sejam observadas, no que couber, as condições necessárias para que o ente ou entidade pública possa figurar no convênio como Partícipe, Interveniente, Unidade Executora ou Consórcio Público, nos termos dos parágrafos 28, 31, 34, 35, 36, 37, 38 e 39 deste Parecer Referencial;
6. que, se for o caso, a atuação dos apoiadores técnicos do Concedente obedeça os limites esclarecidos no parágrafo 33 deste Parecer Referencial;
7. que seja observado o início de aplicação deste Parecer Referencial em 1º de setembro de 2023;

8. que não incida este Parecer Referencial nas hipóteses descritas nos seus parágrafos 43, 82 e 112;
9. que sejam observadas as hipóteses em que não é juridicamente cabível a celebração de convênio, nos termos dos parágrafos 42 deste Parecer Referencial;
10. que o Parecer de Viabilidade Técnica observe o disposto nos parágrafos 44, 46 e 58 deste Parecer Referencial;
11. que sejam tidas como (in)elegíveis, para fins de convênio, as despesas apontadas nos parágrafos 55 e 56 deste Parecer Referencial;
12. que sejam considerados os requisitos da proposta de trabalho indicados nos parágrafos 60, 61 e 62 deste Parecer Referencial;
13. que sejam considerados os requisitos do Plano de Trabalho dispostos no parágrafos 63, 64, 65, 66 e 70 deste Parecer Referencial;
14. se admitido o subconvênio, que sejam atendidas as recomendações lançadas nos parágrafos 67 e 68 deste Parecer Referencial;
15. que, para as propostas de convênio que atinjam R\$ 1.000.000,00, a Secretaria-Executiva adote (antes da celebração do convênio) as providências citadas no parágrafo 71 deste Parecer Referencial;
16. que a representação dos celebrantes do convênio seja aferida a partir do exposto no parágrafo 72 deste Parecer Referencial;
17. que se observe a data-limite para a celebração das propostas de convênio mencionada no parágrafo 76 deste Parecer Referencial;
18. que sejam cumpridas as regras pertinentes ao Termo de Referência dispostas nos parágrafos 78, 79 e 80 deste Parecer Referencial;
19. que seja levada em conta a lista de verificação mencionada no parágrafo 83 deste Parecer Referencial;
20. para eventual aposição de cláusula suspensiva, que sejam cumpridas as orientações descritas nos parágrafos 85, 86 e 89 deste Parecer Referencial; e
21. que sejam levados em conta os apontamentos quanto à vigência e à liberação dos recursos expressos nos parágrafos 64 e 100 deste Parecer Referencial.

142. Convém ainda ao órgão assessorado ter claro que eventuais questões subjacentes a este Parecer Jurídico Referencial continuarão a ser apreciadas de forma individualizadas no âmbito da CONJUR-MAPA, como demanda o § 2º do art. 7º da Portaria Normativa CGU/AGU nº 5, de 2022.

143. Por derradeiro, para que se cumpra o disposto nos artigos 4º, III, alínea "c", 7º e 13, parágrafo único, da Portaria Normativa CGU/AGU nº 5, de 2022, elevo o feito à consideração da D. Consultora Jurídica.

Brasília-DF, 28 de setembro de 2023.

FLÁVIO ALVES DE REZENDE  
ADVOGADO DA UNIÃO

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

---

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



Documento assinado eletronicamente por FLAVIO ALVES DE REZENDE, com certificado A1 institucional (\*.agu.gov.br), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1292617321 e chave de acesso a6e98870 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): FLAVIO ALVES DE REZENDE, com certificado A1 institucional (\*.agu.gov.br). Data e Hora: 28-09-2023 13:44. Número de Série: 51385880098497591760186147324. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.