



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO

CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DA AGRICULTURA PECUÁRIA E ABASTECIMENTO
COORDENAÇÃO-GERAL DE LICITAÇÕES, CONTRATOS, CONVÊNIOS E ASSUNTOS INTERNACIONAIS
ESPLANADA DOS MINISTÉRIOS BLOCO D - 6º ANDAR - CEP: 70.043-900 TELEFONE: (61) 3218-2591

PARECER REFERENCIAL n. 00010/2022/CONJUR-MAPA/CGU/AGU

NUP: 21000.059846/2022-40

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

ASSUNTO: PARECER JURÍDICO REFERENCIAL. CONVÊNIOS. AQUISIÇÃO DE MECANIZAÇÃO AGRÍCOLA. ORÇAMENTO IMPOSITIVO.

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. MANIFESTAÇÃO JURÍDICA REFERENCIAL. CELEBRAÇÃO DE CONVÊNIOS COM ENTES PÚBLICOS. AQUISIÇÃO DE MECANIZAÇÃO AGRÍCOLA. ORÇAMENTO IMPOSITIVO (PROVENIENTE DE EMENDAS PARLAMENTARES).

I – Matéria recorrente submetida à análise jurídica pelos órgãos assessorados. Incidência da Orientação Normativa AGU nº 55, de 23 de maio de 2014 e da Portaria Normativa CGU/AGU nº 05, de 31 de março de 2022, a autorizar a adoção de manifestação jurídica referencial.

II – Dispensa de análise individualizada de processos nas hipóteses e termos delimitados nesta manifestação, desde que certificado nos autos, pela autoridade administrativa competente, que a situação concreta se amolda perfeitamente aos termos deste parecer referencial, e de que foram atendidas as orientações e recomendações nele indicadas.

III – Celebração de convênios com entes públicos, que tenham por objeto a aquisição de mecanização agrícola, a qual consiste na atividade executada por uma ou um conjunto de máquinas, equipamentos e implementos utilizados para atenderem serviços de recuperação de solos, preparos de áreas para plantio, terraços, tratos culturais, colheita e beneficiamento de produtos agropecuários, construção, recuperação e conservação de estradas vicinais, dragagem, obras de drenagem e irrigação, desde que provenientes de emendas parlamentares (orçamento impositivo).

IV – As condições, os requisitos e as formalidades para validação da celebração do convênio submetem-se aos termos do presente Parecer.

V - Manifestação jurídica referencial (MJR) exarada no âmbito do processo nº 21000.059846/2022-40, destinada para: Assessoria Especial de Relações Governamentais e Institucionais (AERIN/MAPA); Secretaria de Agricultura Familiar e Cooperativismo (SAF/MAPA); Secretaria de Inovação, Desenvolvimento Sustentável e Irrigação (SDI/MAPA); Secretaria de Defesa Agropecuária (SDA/MAPA); Secretaria de Aquicultura e Pesca (SAP/MAPA); e Secretaria de Política Agrícola (SPA/MAPA), com vigência a partir da data da sua assinatura até 31/03/2023.

VI - Legislação aplicável: Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, Lei nº 8.666, 21 de junho de 1993, Lei nº 13.844, de 18 de junho de 2019, Lei nº 14.194, de 20 de agosto de 2021 (LDO/2022), Decreto nº 93.872, de 23 de dezembro de 1986, Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007, Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 424, de 30 de dezembro de 2016, Portaria Interministerial ME/SEGOV nº 1965, de 10 de março de 2022, Orientação Normativa AGU nº 55, de 23 de maio de 2014 e da Portaria Normativa CGU/AGU nº 05, de 31 de março de 2022.

I – DO RELATÓRIO

1. Trata-se de demanda formalizada pelo Comitê Gestor de Convênios da Assessoria Especial de Relações Governamentais e Institucionais (CGC/AERIN/MAPA), objeto da Nota Técnica nº 2/2022/CGC/AERIN/MAPA, de 24/6/2022 (SEI 22338091), por meio da qual solicitou atualização do Parecer Referencial n. 00003/2021/CONJUR-MAPA/CGU/AGU, de 6/10/2021 (NUP 21000.077588/2021-01 - SEI 17808286), relativo aos convênios que tenham por objeto a aquisição de mecanização agrícola e sejam provenientes de emendas parlamentares (orçamento impositivo), essencialmente em razão da vigência da Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2022 (Lei nº 14.194, de 20 de agosto de 2021).

2. Sobre o tema, constata-se historicamente ser significativo o volume de processos que anualmente tramitam por este Ministério e tratam da celebração de convênios com entes públicos, provenientes de emendas parlamentares (orçamento impositivo), cujo tema já foi objeto de manifestação jurídica referencial, portanto, em face do elevado quantitativo de processos e do reduzido número de Advogados da União lotados nesta Coordenação-Geral de Licitações, Contratos, Convênios e Assuntos Internacionais (seis), pode-se inferir que a análise individualizada destes processos vai impactar negativamente a celeridade das atividades dessa Coordenação-Geral, gerando um maior lapso temporal na análise dos demais processos de outras naturezas que também demandem manifestação jurídica conclusiva.

3. Considerando o caráter repetitivo da matéria ora submetida, que vem sendo objeto de orientações recorrentes deste órgão consultivo, recomenda o princípio da eficiência que a atuação jurídica deve ser racionalizada de modo a emprestar maior celeridade à análise dos feitos, otimizando o serviço e reduzindo o custo processual e os prazos necessários para o processamento dos casos em que não se aponte presença de dúvida jurídica específica a ser dirimida.

4. Nesse sentido, a forma preconizada pela Advocacia-Geral da União - AGU para atuação das Consultorias Jurídicas, nesses casos, é a adoção de manifestações jurídicas referenciais, conforme dispõe a Orientação Normativa nº 55, de 23 de maio de 2014, recentemente disciplinada pela Portaria Normativa CGU/AGU nº 05, de 31 de março de 2022, *in verbis*:

Orientação Normativa AGU nº 55, de 23 de maio de 2014

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

II - Para a elaboração de manifestação jurídica referencial **devem ser observados os seguintes requisitos:**

- a) **o volume de processos em matérias idênticas e recorrentes impactar, justificadamente, a atuação do órgão consultivo ou a celeridade dos serviços administrativos;** e
- b) **a atividade jurídica exercida se restringir à verificação do atendimento das exigências legais a partir da simples conferência de documentos.**

(Grifou-se)

Portaria Normativa CGU/AGU nº 05, de 31 de março de 2022

[...]

Art. 3º A Manifestação Jurídica Referencial tem como premissa a promoção da celeridade em processos administrativos que possibilitem análise jurídica padronizada em casos repetitivos.

§ 1º Análise jurídica padronizada em casos repetitivos, para os fins da presente Portaria Normativa, corresponde a grupos de processos que tratam de matéria idêntica e que a manifestação do órgão jurídico seja restrita à verificação do atendimento das exigências legais a partir da simples conferência de documentos.

§ 2º A emissão de uma MJR depende do preenchimento dos seguintes requisitos:

I - comprovação de elevado volume de processos sobre a matéria; e

II - demonstração de que a análise individualizada dos processos impacta de forma negativa na celeridade das atividades desenvolvidas pelo órgão consultivo ou pelo órgão assessorado.
 (Grifou-se)

5. Como se observa, a finalidade da Orientação Normativa nº 55, de 2014, que foi recentemente disciplinada pela Portaria Normativa CGU/AGU nº 05, de 2022, direciona para a necessidade de se otimizar os serviços, quer seja para preservar ou racionalizar o aparato do Estado, quer seja para graduar as prioridades do trabalho intelectual do serviço jurídico da União.

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

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

(...)

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

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

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

(Grifou-se)

8. Em suma, verificando-se, na espécie, o atendimento dos requisitos previstos no item II da mencionada Orientação Normativa AGU nº 55, de 2014 e no § 2º do art. 3º da Portaria Normativa CGU/AGU nº 05, de 2022, entende-se não apenas possível, mas, sobretudo, absolutamente recomendável, em homenagem aos princípios constitucionais da eficiência e da economicidade, a elaboração de nova manifestação jurídica referencial em substituição ao Parecer Referencial n. 00003/2021/CONJUR-MAPA/CGU/AGU, que atenda as mudanças legais e normativas posteriores a sua edição, de forma a orientar devidamente aos órgãos assessorados por essa CONJUR/MAPA, acerca dos procedimentos relativos à celebração de convênios com entes públicos que tenham por objeto a aquisição de mecanização agrícola e sejam provenientes de emendas parlamentares (orçamento impositivo).

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

9.2. Informar à Advocacia-Geral da União que o entendimento do TCU quanto à emissão de pareceres jurídicos sobre as minutas de editais licitatórios e de outros documentos, nos termos do art. 38, parágrafo único, da Lei nº 8.666, de 1993, referenciado nos Acórdãos 748/2011 e

1.944/2014, ambos prolatados pelo Plenário, não impede a utilização, pelos órgãos e entidades da administração pública federal, de um mesmo parecer jurídico em procedimentos licitatórios diversos, desde que envolva matéria comprovadamente idêntica e que seja completo, amplo e abranja todas as questões jurídicas pertinentes, cumprindo as exigências indicadas na Orientação Normativa AGU nº 55, de 2014, esclarecendo-a, ainda, de que a presente informação é prestada diante da estrita análise do caso concreto apreciado nestes autos, não se constituindo na efetiva apreciação da regularidade da aludida orientação normativa, em si mesma.

II – DO ESCOPO DA PRESENTE MANIFESTAÇÃO JURÍDICA REFERENCIAL

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

11. Segundo o item I da Orientação Normativa AGU nº 55/2014, os processos objeto de manifestação jurídica referencial "(...) estão dispensados de análise individualizada pelos órgãos consultivos, desde que a área técnica ateste, de forma expressa, que o caso concreto se amolda aos termos da citada manifestação".

12. Dessa forma, partir da adoção do presente Parecer, em substituição ao Parecer Referencial n. 00003/2021/CONJUR-MAPA/CGU/AGU (desatualizado em razão de alterações legais e normativas supervenientes a sua edição), os órgãos assessorados deverão, no âmbito da análise que lhes compete, observar as orientações a seguir emanadas, dispensando-se, nas hipóteses em tese elencadas, o envio do respectivo processo administrativo para análise e manifestação individualizada desta Consultoria Jurídica, desde que expressamente atestado pela área técnica competente o irrefutável enquadramento do caso concreto aos precisos termos desta manifestação jurídica referencial.

13. Com efeito, via de regra, somente se mostrará inapropriada a utilização da presente manifestação referencial, quando o pretendido convênio não tiver por objeto a aquisição de mecanização agrícola, não for proposto por entes públicos, não for decorrente de emenda parlamentar ou que haja dúvida jurídica específica a ser sanada.

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

- Caso haja dúvida jurídica específica e a ser pontualmente sanada (devendo a mesma ser devidamente apontada e delimitada na consulta);
- Quando o pretendido convênio não tiver por objeto a aquisição de mecanização agrícola;
- Quando na parceria não figurar como conveniente ente público;
- Quando não forem adotadas por parte das áreas técnicas as minutas padrão da AGU para Termo de Convênio sem execução de obras ou serviços de engenharia e as listas de verificação padrão da AGU, para Convênios com entes Públicos disponibilizadas no Portal da Advocacia-Geral da União - AGU.

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

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

17. Feita tal explanação, passa-se ao registro, a título de manifestação jurídica referencial, das orientações acerca dos procedimentos a serem adotados pelos órgãos assessorados na celebração de convênios com entes

públicos, que têm por objeto a aquisição de mecanização agrícola e sejam provenientes de emendas parlamentares (orçamento impositivo).

III – DA FUNDAMENTAÇÃO

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

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

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

20. Ressalta-se, ainda, que a Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 424, de 2016, de maneira similar, no inciso XI do § 1º do art. 1º, apresentou o conceito de convênio como sendo: "instrumento que disciplina a transferência de recursos financeiros de órgãos ou entidades da Administração Pública Federal, direta ou indireta, para órgãos ou entidades da Administração Pública Estadual, Distrital ou Municipal, direta ou indireta, consórcios públicos, ou ainda, entidades privadas sem fins lucrativos, visando à execução de projeto ou atividade de interesse recíproco, em regime de mútua cooperação;".

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

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

(…)

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

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

Art. 9º É vedada a celebração de:

(…)

VI - qualquer instrumento regulado por esta Portaria:

(…)

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

(Grifou-se)

23. No ponto, ao tratar da matéria, o ex-Ministro do TCU Ubiratan Aguiar ainda ressalta a importância de que os partícipes do convênio estejam devidamente aparelhados para a consecução da atividade acordada, *in verbis*:

Os convênios são acordos firmados entre entidades públicas de qualquer espécie, ou entre essas e organizações particulares, para a realização de objetivos de interesse comum, desde que os partícipes estejam devidamente aparelhados para a consecução da atividade acordada. (Grifou-se) (AGUIAR, Ubiratan et al. Convênios e tomadas de contas especiais. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2005, p. 23.)

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

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

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

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

(Grifou-se)

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

26. Sobre o tema, recomenda-se preliminarmente, que as áreas técnicas na análise inicial da proposta cadastrada, verifiquem e afiram **se a natureza do objeto do pretendido convênio trata-se da aquisição de mecanização agrícola**, a qual consiste na atividade executada por uma ou um conjunto de máquinas, equipamentos e implementos utilizados para atenderem serviços de recuperação de solos, preparos de áreas para plantio, terraços, tratos culturais, colheita e beneficiamento de produtos agropecuários, construção, recuperação e conservação de estradas vicinais, dragagem, obras de drenagem e irrigação, **bem como se os recursos são decorrentes de emenda parlamentar (orçamento impositivo).**

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

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

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

c) Das justificativas, da demonstração do interesse recíproco e da necessidade de mútua cooperação

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

31. Assim, o objeto e seus elementos característicos, as metas, as etapas ou fases de execução e o plano de trabalho devem conter descrições precisas e claras, de modo a possibilitar a identificação da necessidade da celebração do convênio, seus objetivos, os direitos e obrigações dos partícipes, a compatibilidade das atribuições das partes com o objeto avençado, a viabilidade da implementação do acordo, dentre outras características.

32. Dessa feita, faz-se importante que as áreas técnicas competentes anexem aos autos todas as cópias de propostas, tratativas e/ou manifestações das partes interessadas, no sentido de demonstrar o interesse recíproco em formalizar o convênio e a necessidade da mútua cooperação das partes. O importante é que as justificativas expressem os interesses e objetivos dos partícipes, a relação entre a proposta de trabalho e a descrição do objeto a ser executado, a indicação do público alvo, do problema a ser resolvido e dos resultados esperados.

d) Do plano de trabalho

33. Neste ponto, destaca-se que superadas as fases: (i) de apresentação da proposta de trabalho do proponente; (ii) análise; e (iii) aceitação por parte do concedente, observando-se as diretrizes dos arts. 15 e 16 da Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 424, de 2016, em sequência o indispensável plano de trabalho deverá ser formulado e devidamente assinado pelo representante legal do proponente, cadastrado no SICONV (Plataforma + Brasil) e expressamente aprovado pela autoridade competente do MAPA, devendo contemplar todos os pontos essenciais exigidos no art. 19 da referida Portaria Interministerial e no § 1º do art. 116 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, *in verbis*:

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

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

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

Lei nº 8.666, de 1993

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

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

- I - identificação do objeto a ser executado;
- II - metas a serem atingidas;
- III - etapas ou fases de execução;
- IV - plano de aplicação dos recursos financeiros;
- V - cronograma de desembolso;

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

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

(Grifou-se)

34. Sobre o tema, cumpre alertar que na aprovação do plano de trabalho relativo aos convênios que tenham por objeto a aquisição de mecanização agrícola, **as áreas técnicas deverão obrigatoriamente observar as determinações do art. 3º, caput, e §§ 1º e 4º, da Instrução Normativa MAPA nº 16, de 8 de dezembro de 2021**, que para melhor entendimento transcrevemos abaixo:

Art. 3º Para aprovação dos Planos de Trabalho dos Projetos Governamentais selecionados pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, cada parceiro ou Superintendência Federal de Agricultura, Pecuária e Abastecimento - SFA/MAPA deverá observar a compatibilidade dos objetos apresentados pelos proponentes com as diretrizes das ações, e com os bens e objetos constantes do Anexo desta Instrução Normativa.

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

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

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

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

(Grifou-se)

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

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

9.8 determinar ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, por intermédio de sua Secretaria Executiva, que: 9.8.1 nos termos dos arts. 55, I, 116, § 1º, I, da Lei 8.666/93, c/c art. 1º, §1º, inciso XV, da Portaria Interministerial 127/2008, abstenha-se de celebrar convênios ou instrumentos congêneres com planos de trabalho genéricos ou com objetos imprecisos, exigindo que contenham todas as informações legalmente exigidas. (Acórdão nº 2.909/2009 - Plenário do TCU).

.....

1.5. Determinações: 1.5.1. ao Instituto Brasileiro de Turismo - Embratur que: (...) 1.5.1.2. somente aprove propostas de convênios que apresentem a descrição detalhada e completa do objeto, de forma a permitir que nos pareceres técnicos conste identificação inequívoca do que será realizado em termos de produtos e serviços, em atenção ao disposto no art. 31 da Portaria Interministerial nº 127/2008, e de forma a evitar situações como as dos Convênios SIAFI nºs 577742, 558568 e 564366, nos quais se verificou falta de detalhamento do roteiro e dos destinos visitados ou do Convênio SICONV nº 702338, no qual não havia clareza quanto às ações a serem realizadas. (Acórdão nº 6.527/2009 - 2ª Câmara do TCU).

37. Cabe ainda ressaltar que é atribuição da área técnica competente avaliar o conteúdo das informações consignadas no plano de trabalho, devendo analisá-lo quanto à sua **viabilidade e adequação aos objetivos do programa**,

nos termos do art. 20 da Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 424, de 2016.

e) Dos critérios para a contratação de terceiros por parte do convenente

38. Sobre o tema, **somente a título de informação**, verifica-se que o art. 1º do Decreto nº 5.504, de 5 de agosto de 2005 (revogado pelo Decreto 10.024, de 20 de setembro de 2019) estabelecia que a formalização, renovação ou aditamento de convênios que envolvam repasse voluntário de recursos públicos da União, ficam condicionados a existência de cláusula que determine a realização de licitação pública para obras, compras, serviços e alienações, *in verbis*:

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

39. Nesse sentido, a Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 424, de 2016, em seus arts. 49 a 51 instruem sobre a forma de **aquisição de bens e contratação de serviços** pelas entidades públicas que conveniam com a União, **o que deve ser estritamente observado pelo convenente, in verbis**:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

§ 3º O prazo para início do procedimento licitatório será de até sessenta dias e poderá ser prorrogado uma única vez, desde que motivado pelo convenente e aceito pelo concedente ou

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

a) a ata esteja vigente;

b) a ata permita motivadamente a adesão;

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

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

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

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

b) o contrato esteja vigente;

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

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

Parágrafo único. Nos casos de que trata o caput:

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

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

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

40. Ressalta-se, ainda, que o § 3º do art. 1º do Decreto nº 10.024, de 2019, determina que na aquisição de bens e na contratação de serviços comuns pelos entes federativos, com a utilização de recursos da União decorrentes de transferências voluntárias, tais como convênios e contratos de repasse, **a utilização da modalidade de pregão, na forma eletrônica, ou da dispensa eletrônica será por regra obrigatória**, ressalvados os casos em que a lei ou a

regulamentação específica que dispuser sobre a modalidade de transferência discipline de forma diversa as contratações com os recursos do repasse, *in verbis*:

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

(...)

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

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

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

43. Cumpre alertar que, de acordo com a disciplina de liberação de recursos traçada pela Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 424, de 2016, a liberação da parcela única fica condicionada à conclusão da análise técnica e aceite do processo licitatório pelo concedente, nos termos do art. 41, inciso II, *in verbis*:

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

I - para os instrumentos enquadrados nos:

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

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

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

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

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

(Grifou-se)

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

f) Da contrapartida por parte do convenente

45. No que diz respeito à contrapartida, esta deve ser fixada em consonância com o disposto no art. 18, § 1º, da Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 424, de 2016, c/c a Lei Federal anual de diretrizes orçamentárias vigente à época da celebração do instrumento, sendo para os convênios celebrados em 2022, a Lei nº 14.194, de 20 de agosto de 2021 (LDO 2022), ressaltando-se, ainda, que deverá constar dos autos a Declaração de Disponibilidade de Contrapartida do Convenente.

46. Sobre o tema, convém ressaltar que para os convênios celebrados no exercício de 2022, **por regra geral**, o § 4º do art. 82 da Lei nº 14.194, de 2021 (LDO 2022) **estabeleceu expressamente os limites mínimos e máximos de contrapartida** (exclusivamente financeira), a serem observados nas parcerias a serem firmadas com Municípios, Estados e Distrito Federal, *in verbis*:

Art. 82. A transferência voluntária é caracterizada como a entrega de recursos correntes ou de capital aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou que seja destinada ao SUS, observado o disposto no **caput** do art. 25 da Lei Complementar nº 101, de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal.

(...)

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

I - no caso dos Municípios:

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

II - no caso dos Estados e do Distrito Federal:

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

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

(Grifou-se)

47. Nesse contexto, em que pese os referidos limites mínimos e máximos de contrapartida para as parcerias celebradas no exercício de 2022 com Municípios, Estados e Distrito Federal estejam por regra geral, definidos no § 4º do art. 82 a Lei nº da Lei nº 14.194, de 2021 (LDO 2022), **o § 5º do mesmo artigo admite que excepcionalmente os limites mínimos e máximos de contrapartida poderão ser reduzidos ou ampliados mediante critérios previamente definidos ou justificativa do titular do órgão concedente, quando:**

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

II - necessário para transferência de recursos, conforme disposto na Lei nº 10.835, de 8 de janeiro de 2004; ou

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

(Grifou-se)

48. Por conseguinte, no que diz respeito à **alteração dos limites mínimos e máximos de contrapartida financeira estabelecidos na Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2022** (Lei nº 14.194, de 2021), é de se ver que, no seio deste Ministério, foi baixada a Instrução Normativa MAPA nº 20, de 23 de maio de 2022, que regulou a matéria.

49. Dessa forma, pode-se concluir que a contrapartida deverá ser fixada em consonância com o disposto no art. 18, § 1º, da Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 424, de 2016, c/c a Lei Federal anual de diretrizes orçamentárias vigente à época da celebração do instrumento, sendo para os convênios celebrados em 2022, os limites mínimos e máximos de contrapartida estabelecidos **por regra geral** no § 4º do art. 82 da Lei nº 14.194, de 2021 (LDO 2022), **admitindo-se excepcionalmente a sua redução ou ampliação na forma do § 5º do art. 82 da referida Lei e da Instrução Normativa MAPA nº 20, de 23 de maio de 2022.**

50. Verifica-se, ainda, que nos termos dos §§ 2º e 3º do art. 18 da Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 424, de 2016, o conveniente também deverá comprovar que existe disponibilidade orçamentária para a contrapartida financeira, mediante a juntada de cópia da Lei Orçamentária Anual, *in verbis*:

Art. 18. A contrapartida será calculada sobre o valor total do objeto e, se financeira, deverá:

I - ser depositada na conta bancária específica do convênio em conformidade com os prazos estabelecidos no cronograma de desembolso, podendo haver antecipação de parcelas, inteiras ou parte, a critério do conveniente; ou

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

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

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

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

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

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

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

(Grifou-se)

51. Assim, em atendimento ao disposto no art. 82 da Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2022 (Lei nº 14.194, de 2021), no art. 18, § 3º, da Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 424, de 2016, e também no art. 25, § 1º, inciso IV, alínea "d", da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101, de 2000), o proponente deve inserir na Plataforma +Brasil documentos comprovando que previu recursos para suportar a contrapartida.

52. **Ante o exposto, compete às áreas técnicas envolvidas, verificar, aferir e atestar expressamente nos autos se a contrapartida do conveniente nos pretendidos Convênios a serem celebrados com Municípios, Estados e Distrito Federal, está em perfeita conformidade e adequação com as referidas disposições legais e normativas, condição prévia à celebração do pretendido convênio.**

g) Outras condições para a celebração do pretendido convênio

53. No ponto, inicialmente, constata-se no inciso I do art. 2º do Decreto nº 6.170, de 2007, ser vedada a celebração de convênios e contratos de repasse "com órgãos e entidades da administração pública direta e indireta dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios cujos valores sejam inferiores aos definidos no ato conjunto previsto no art. 18; (Redação dada pelo Decreto nº 8.943, de 2016)".

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

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

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

57. Sobre o tema, ressalta-se por oportuno, encontrar-se vigente a Portaria GM/MAPA nº 337, de 4 de novembro de 2020 (publicada no DOU de 9/11/2020, Seção 1, pg.1) com as alterações implementadas pela Portaria GM/MAPA nº 400, de 18 de novembro de 2020 (publicada no DOU de 23/12/2020, Seção 1, pg. 2), que delegou competência aos dirigentes de unidades administrativas do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) para a prática de atos relacionados à celebração de convênios, **incumbindo-se as áreas técnicas envolvidas, atentar para a correta identificação e qualificação da autoridade competente no preâmbulo do respectivo instrumento de convênio.**

h) Da comprovação da situação de adimplência por parte do convenente

58. Oportuno ainda frisar que os incisos do artigo 22 da Portaria Interministerial CGU/MF/MP nº. 424, de 2016, com as alterações posteriores, compilam os requisitos fixados em outras normas que devem ser cumpridos pelos entes e entidades, públicos e privados, que almejam ser beneficiários de transferências voluntárias.

59. Contudo, em se tratando de programações inseridas no orçamento por emendas parlamentares individuais e de bancada, a obrigatoriedade de sua execução torna desnecessária a adimplência do ente federativo beneficiário para esse fim, com expressamente prevê o artigo 166, §§ 9º, 12 e 16 da Constituição Federal:

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

...

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

...

§ 12. A garantia de execução de que trata o § 11 deste artigo aplica-se também às programações incluídas por todas as emendas de iniciativa de bancada de parlamentares de Estado ou do Distrito Federal, no montante de até 1% (um por cento) da receita corrente líquida realizada no exercício anterior.

...

§ 16. Quando a transferência obrigatória da União para a execução da programação prevista nos §§ 11 e 12 deste artigo for destinada a Estados, ao Distrito Federal e a Municípios, independe da adimplência do ente federativo destinatário e não integrará a base de cálculo da receita corrente líquida para fins de aplicação dos limites de despesa de pessoal de que trata o caput do art. 169.

60. Da mesma maneira, para delinear os contornos do que se entende por "adimplência", o Parecer AGU nº. AM - 05, devidamente aprovado pelo Exmo. Presidente da República, estatuiu que "A expressão 'independe da adimplência', inserta no § 13 do art. 166 da CF/1988, não pode ser excepcionado de alguma forma por lei ou ato normativo".

61. Em sentido similar, a alínea "b" do inciso VI do art. 9º da Portaria Interministerial nº. 424, de 2016, dispôs que a imponcialidade para com obrigações em outros instrumentos celebrados com órgãos e entidades federais não é

óbice para a celebração de parcerias decorrentes de emendas parlamentares individuais.

62. Aliás, depois da Emenda Constitucional nº. 100, de 2019, a desconsideração de adimplência para se firmar convênios e contratos de repasse foi estendida a emendas ao orçamento decorrentes de emendas de bancadas dos Estados e do Distrito Federal, como reconhecido no PARECER n. 00001/2020/CPCV/PGF/AGU, oriundo da Câmara Permanente de Convênios da Procuradoria-Geral Federal:

56. Diante do exposto, respeitados os limites da competência desta Câmara Permanente de Convênios, conclui-se que as transferências de recursos federais, originários de emenda parlamentar individual ou de bancada estadual, para entes federados, não estarão sujeitas à comprovação da adimplência, sendo que, para esta última, a dispensa se aplica a partir do exercício de 2020, consoante art.4º da EC nº 100/2019.⁵⁷ Nos termos do Parecer AM-05, de 09 de abril de 2019, do Advogado-Geral da União, aprovado em 12/04/2019 pelo Sr. Presidente da República, a expressão "independe da adimplência", não pode ser excepcionada por lei ou ato normativo e nem por dispositivo constitucional anterior à vigência da EC nº 86/2015.

63. Nesse cenário, em vista da isenção constitucional de adimplência, só resta concluir que o Concedente não poderá exigir o cumprimento dos requisitos fixados nos incisos do artigo 22 da Portaria Interministerial nº. 424, de 2016, para a celebração de instrumentos de convênio lastreados em recursos de emendas parlamentares individuais ou de bancada de Estado ou do Distrito Federal.

64. De outro lado, a dispensa do adimplemento dos requisitos supra enunciados não exonera o beneficiário dos recursos orçamentários trazidos pela Emenda de apresentar proposta que não esteja eivada de impedimentos de ordem técnica.

65. Nos termos do artigo 166, §§ 13 e 18, ao lado da reestimativa da receita e da despesa, as programações oriundas a emendas parlamentares ao orçamento perdem o caráter compulsório se lastreadas em impedimentos de ordem técnica, cuja enumeração exemplificativa e mecanismos de superação para o exercício de 2022 vieram dispostos na Portaria Interministerial ME/SEGOV nº. 1965, de 2022.

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

i) Da comprovação de disponibilidade dos recursos a serem alocados

67. Importante mencionar, também, que se impõe a declaração/comprovação da disponibilidade dos recursos a serem alocados, nos termos dos incisos I e II do art. 167 da Constituição Federal de 1988, com a indicação detalhada da origem dos recursos e sua destinação, bem como do disposto no art. 73, do Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, de que nenhuma despesa poderá ser realizada sem a existência de crédito que a comporte, juntando-se aos autos, outrossim, a respectiva nota de empenho.

68. Cumpre destacar, ainda, a necessidade de se observar uma gestão planejada e transparente por parte da Administração Pública Federal, nos termos da Lei de Responsabilidade Fiscal – Lei Complementar nº 101, de 2000, conforme estabelece o § 1º do art. 1º, *in verbis*:

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

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

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

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

(...)

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

(Grifou-se)

70. Nessa linha, o órgão assessorado deverá atender ao disposto nos artigos 30, § 1º, e 31 do Decreto nº 93.872, de 23 de dezembro de 1986, para os convênios cuja duração e execução ultrapassem um exercício financeiro, com a indicação do crédito orçamentário e respectivo empenho para a despesa relativa ao presente exercício e ao seguinte, nos termos abaixo referidos:

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

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

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

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

(Grifou-se)

71. No ponto, cumpre às áreas técnicas competentes, na cláusula do instrumento relativa ao valor da parceria, informar o número da Nota de Empenho que cobrirá a despesa com a transferência feita à beneficiária, bem como editar e juntar aos autos: **Declaração de Disponibilidade Orçamentária** que verifique e ateste a observância dos artigos 16, I, II, e 42, ambos da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101, de 2000); e a respectiva **Nota de Empenho** no valor do montante a ser repassado ao conveniente, **condições prévias à celebração da parceria, in verbis**:

Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de: (Vide ADI 6357)

I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes;

II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

(...)

Art. 42. É vedado ao titular de Poder ou órgão referido no art. 20, nos últimos dois quadrimestres do seu mandato, contrair obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro dele, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este efeito. (Vide Lei Complementar nº 178, de 2021) (Vigência)

(Grifou-se)

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

1 - EMPENHO DAS DESPESAS RELATIVAS ÀS TRANSFERÊNCIAS DA UNIÃO

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

Lei nº 4.320, de 1964

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

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

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

I - as receitas nêle arrecadadas;

II - as despesas nêle legalmente empenhadas."

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

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

Decreto nº 93.872, de 1986

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

Decreto nº 6.170, de 2007

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

73. Dessa forma, cumpre informar que compete ao Ordenador de Despesa enquadrar e empenhar o valor correspondente ao pretendido convênio, tudo em atendimento ao disposto nos arts. 15, 16, 17, 25, § 1º, inciso I e 42, da Lei de Responsabilidade Fiscal, também, o que versa a Lei de Diretrizes Orçamentárias Anual, e, para o caso concreto,

aplicam-se, ainda, os arts. 1º, § 10 e 10 da Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 424, de 2016, e o art. 9º do Decreto nº 6.170, de 2007, e suas alterações.

74. Ademais, recomenda-se que em momento oportuno, a autoridade administrativa competente realize a nomeação do(s) Fiscal(ais) para o acompanhamento *in loco* da execução do ajuste, a fim de monitorar e fiscalizar o cumprimento das obrigações assumidas pelo conveniente, certificando-se de que os recursos repassados foram devidamente empregados e que a proposta atingiu o interesse público. O acompanhamento in loco poderá ser dispensado na hipótese descrita no inciso II do art. 54 da Portaria Interministerial nº. 424, de 2016.

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

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

DO PROJETO BÁSICO E DO TERMO DE REFERÊNCIA

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

(Grifou-se)

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

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

78. A essa altura, convém mencionar que, excepcionalmente, o Termo de Referência, para os instrumentos mencionados no parágrafo anterior e nas situações elencadas no § 10 do art. 66 da Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 424, de 2016, não precisará ser juntado aos autos anteriormente à celebração do ajuste, o que não significa que o documento passa a ser totalmente dispensável, mas que poderá ser entregue em data posterior, *in verbis*:

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

(...)

§ 10. O disposto na alínea "d" do inciso II do caput poderá ser dispensado para a celebração de convênios em que as propostas tenham sido recebidas no último bimestre do exercício. (Alterado pela PORTARIA INTERMINISTERIAL N° 414, DE 14 DE DEZEMBRO DE 2020) (Grifou-se)

79. Nesse sentido, deve ser obrigatoriamente incluída, em tais situações, a Cláusula Terceira da minuta padrão da AGU no instrumento respectivo, que versa sobre condição suspensiva, constando, na sua Subcláusula Primeira, prazo não superior a 6 (seis) meses, contados da data de celebração do convênio, nos termos do § 11, do mesmo art. 66 da Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 424, de 2016, *in verbis*:

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

(...)

§ 11. Para os casos de que trata o § 10, o prazo para cumprimento da condição suspensiva não poderá ser superior a seis meses, a contar da assinatura do convênio. (Alterado pela PORTARIA INTERMINISTERIAL N° 414, DE 14 DE DEZEMBRO DE 2020)

80. É de se ressaltar, ainda, que tal sistemática, prevista nos §§ 10 e 11 do art. 66 da Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 424, de 2016, é aplicável apenas àquelas propostas recebidas no último bimestre do exercício, referentes a instrumentos enquadráveis no Nível IV, nos termos do art. 3º, IV, da referida Portaria Interministerial, *in verbis*:

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

(...)

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

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

k) Do chamamento público

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

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

- I - a descrição dos programas a serem executados de forma descentralizada; e
- II - os critérios objetivos para a seleção do conveniente, com base nas diretrizes e nos objetivos dos respectivos programas.

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

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

(Grifou-se)

83. Da simples leitura do comando normativo supra, extrai-se o caráter discricionário atribuído aos gestores do órgão ou entidade da Administração Pública Federal, que, a seu exclusivo juízo de oportunidade e conveniência, **poderá, ou não, realizar chamamento público**, ressaltando-se para o caso concreto, que por se tratar de Convênio decorrente de emenda parlamentar (orçamento impositivo) **com destinatário específico para os recursos públicos**, não se aplica o chamamento público descrito no *caput* do referido art. 8º por ser totalmente inviável.

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

I) Dos impedimentos de ordem técnica

85. Sobre o tema, constatam-se nos §§ 9º, 11, 12, **13 e 14** do art. 166 da Constituição Federal de 1988, que as programações orçamentárias decorrentes de emendas parlamentares (emendas individuais e de bancada) **não serão de execução obrigatória nos casos dos impedimentos de ordem técnica**, ressaltando-se, ainda, **a devida observância da Lei de Diretrizes Orçamentárias** na análise e verificação de impedimentos das programações e demais procedimentos para superação, *in verbis*:

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

forma do regimento comum.

(...)

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

(...)

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

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

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

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

(Grifou-se)

86. Em relação à celebração de Convênios decorrentes de emendas parlamentares (orçamento impositivo), o § 5º do art. 5º da Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 424, de 2016, **determina a observação dos prazos das portarias anuais** que regulamentam os procedimentos e prazos para apresentação, registro e operacionalização das emendas parlamentares individuais **e prazos e procedimentos para a superação de impedimentos técnicos**, *in verbis*:

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

(...)

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

(Grifou-se)

87. Dessa forma, quando da análise de Convênios decorrentes de emenda parlamentar (orçamento impositivo) as áreas técnicas desse Ministério na identificação e superação dos impedimentos de ordem técnica, **deverão observar a Lei de Diretrizes Orçamentárias vigente e a Portaria anual editada em observância ao § 5º do art. 5º da Portaria Interministerial MP/MFCGU nº 424, de 2016**, citando-se como exemplos: a Portaria Interministerial nº 78, de 2019 (exercício 2019); a Portaria Interministerial nº 43, de 2020 (exercício 2020); a Portaria Interministerial ME/SEGOV-PR nº 6.145, de 2021 (exercício 2021); e a Portaria Interministerial ME/SEGOV nº 1965, de 2022 (exercício 2022).

88. Nessa linha, especificamente em relação à celebração de convênios no exercício 2022 que sejam decorrentes de emendas parlamentares (orçamento impositivo), recomenda-se às áreas técnicas desse Ministério em

relação à identificação de impedimentos de ordem técnica e sua superação, **observar atentamente todas as diretrizes e regras contidas: (i) na Lei nº 14.194, de 2021 (LDO 2022)**, em especial os arts. 65, 66 e 68; e **(ii) na Portaria Interministerial ME/SEGOV-PR nº 1965, de 2022** (relativa ao exercício 2022), especialmente os arts. 6º ao 13, *in verbis*:

Lei nº 14.194, de 2021 (LDO 2022)

(...)

Art. 65. Para fins do disposto no inciso II do § 11 do art. 165 e no § 13 do art. 166 da Constituição, entende-se como impedimento de ordem técnica a situação ou o evento de ordem fática ou legal que obste ou suspenda a execução da programação orçamentária.

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

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

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

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

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

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

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

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

VII - os impedimentos cujo prazo para superação inviabilize o empenho no exercício financeiro.

§ 3º (VETADO).

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

Art. 66. As justificativas para a inexecução das programações orçamentárias primárias discricionárias serão elaboradas pelos gestores responsáveis pela execução das respectivas programações, nos órgãos setoriais e nas unidades orçamentárias, e comporão os relatórios de prestação de contas anual dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, do Ministério Público da União e da Defensoria Pública da União.

Parágrafo único. Faculta-se a apresentação da justificativa referida no **caput** para as programações cuja execução tenha sido igual ou superior a noventa e nove por cento da respectiva dotação.

(...)

Art. 68. É obrigatória a execução orçamentária e financeira, de forma equitativa e observados os limites constitucionais, das programações decorrentes de emendas individuais (RP 6) e de bancada estadual (RP 7).

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

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

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

§ 4º As programações orçamentárias previstas nos § 11 e § 12 do art. 166 da Constituição não serão de execução obrigatória nos casos dos impedimentos de ordem técnica, hipótese em que se aplicará o disposto nos art. 65 e art. 66.
 (Grifou-se)

Portaria Interministerial ME/SEGOV-PR nº 1965, de 2022

(...)

Da Análise das Emendas e dos Impedimentos de Ordem Técnica

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

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

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

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

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

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

Art. 7º Os órgãos dos Poderes Legislativo, Judiciário, o Ministério Público da União e a Defensoria Pública da União poderão utilizar o módulo Emendas Individuais do SIOP para elaborar as justificativas de impedimento de que trata o § 14 do art. 166 da Constituição, e o inciso III do art. 73 da Lei nº 14.194, de 2021 - LDO 2022.

Seção III

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

Art. 8º A Secretaria de Gestão da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia divulgará e atualizará na Plataforma +Brasil os cronogramas para análise e indicação dos impedimentos de ordem técnica das emendas operacionalizadas na Plataforma +Brasil, inclusive quando houver abertura do SIOP aos autores para fins das indicações ou atualizações de que trata o art. 5º.

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

da Lei nº 14.194, de 2021 - LDO 2022, e dos requisitos exigidos pela legislação aplicável a cada tipo de instrumento, da seguinte forma:

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

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

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

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

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

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

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

§ 6º Os registros de impedimento cadastrados na Plataforma +Brasil também deverão ser registrados no módulo Emendas Individuais do SIOP, na forma do disposto no § 1º do art. 6º, para fins de atendimento ao disposto no § 14 do art. 166 da Constituição, e no inciso III do art. 73 da Lei nº 14.194, de 2021 - LDO 2022.

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

Seção IV

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

Art. 10. O Órgão Central do SPOF promoverá a abertura do módulo Emendas Individuais do SIOP, no prazo estabelecido no inciso II do art. 73 da Lei nº 14.194, de 2021 - LDO 2022, para que os autores indiquem os beneficiários das emendas e a ordem de prioridade na forma do art. 5º.

Art. 11. Os procedimentos de divulgação de programas e ações, cadastramento, envio e análise de propostas, bem como de registro e divulgação de impedimentos de ordem técnica, previstos no inciso III do art. 73 da Lei nº 14.194, de 2021 - LDO 2022, obedecerão aos seguintes prazos:

I - os Órgãos Setoriais do SPOF analisarão as propostas dos beneficiários indicados, na forma do disposto no art. 6º, e cadastrará os impedimentos de ordem técnica no módulo Emendas Individuais do SIOP até 30 de maio de 2022; e

II - a Secretaria de Orçamento Federal da Secretaria Especial do Tesouro e Orçamento do Ministério da Economia consolidará e divulgará no sítio eletrônico do Ministério da Economia as justificativas de impedimento de ordem técnica cadastradas no módulo Emendas Individuais do SIOP até 6 de junho de 2022.

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

§ 2º No prazo de que trata o inciso I do caput, serão reservados, no mínimo, dez dias para que os beneficiários indicados possam enviar as propostas, em atendimento ao disposto no § 1º do art. 73 da Lei nº 14.194, de 2021 - LDO 2022.

Art. 12. Os autores de emendas procederão ao saneamento de impedimentos de ordem técnica na tela Saneamento de Impedimentos do módulo Emendas Individuais do SIOP, no período de 7 a 17

de junho de 2022, em atendimento ao disposto no inciso IV do art. 73 da Lei nº 14.194, de 2021 - LDO-2022.

Art. 13. O Poder Executivo promoverá as alterações orçamentárias propostas na forma do disposto no caput do art. 12, mediante ato próprio, a ser publicado até 18 de julho de 2022, em atendimento ao disposto no inciso V do art. 73 da Lei nº 14.194, de 2021 - LDO 2022.

Parágrafo único. A Secretaria de Orçamento Federal da Secretaria Especial do Tesouro e Orçamento do Ministério da Economia viabilizará as alterações orçamentárias no SIOP até 28 de julho de 2022, em atendimento ao disposto no inciso VI do art. 73 da Lei nº 14.194, de 2021 - LDO 2022.

89. Ressalta-se, ainda, como exemplo para os convênios celebrados em 2022, **que a não indicação de beneficiário configura impedimento de ordem técnica**, desobrigando, por via de consequência, a respectiva execução orçamentária. Nesse sentido, vale conferir a redação do art. 166, § 13 da Constituição Federal de 1988, dos arts. 65 e 68 da Lei nº 14.194, de 2021 (LDO 2022), e do art. 6º, § 1º, V, da Portaria Interministerial ME/SEGOV-PR nº 1965, de 2022:

Constituição Federal de 1988

(...)

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

(...)

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

Lei nº 14.194, de 2021 (LDO 2022)

(...)

Art. 65. Para fins do disposto no inciso II do § 11 do art. 165 e no § 13 do art. 166 da Constituição, entende-se como **impedimento de ordem técnica a situação ou o evento de ordem fática ou legal que obste ou suspenda a execução da programação orçamentária**.

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

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

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

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

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

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

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

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

VII - os impedimentos cujo prazo para superação inviabilize o empenho no exercício financeiro.

§ 3º (VETADO).

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

(...)

Art. 68. É obrigatória a execução orçamentária e financeira, de forma equitativa e observados os limites constitucionais, das programações decorrentes de emendas individuais (RP 6) e de bancada estadual (RP 7).

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

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

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

§ 4º As programações orçamentárias previstas nos § 11 e § 12 do art. 166 da Constituição não serão de execução obrigatória nos casos dos impedimentos de ordem técnica, hipótese em que se aplicará o disposto nos art. 65 e art. 66.

(Grifou-se)

Portaria Interministerial ME/SEGOV-PR nº 1965, de 2022

(...)

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

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

(...)

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

(Grifou-se)

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

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

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

.....

21.2 As emendas parlamentares se situam no campo da discricionariedade do parlamentar quanto à opção política na definição do gasto ou investimento, mas, em se tratando do agente executor favorecido, há de se observar as normas materiais e de procedimento quanto aos requisitos de credenciamento. **O fato de a emenda parlamentar encontrar abrigo na lei orçamentária não impõe ao agente público encarregado da sua operacionalização ignorar as normas aplicáveis aos entes beneficiados.** (...) (AC-2651-39/12-P, Plenário, Relator: AUGUSTO NARDES, Processo: 005.361/2011-7)

91. Por fim, recomendamos ao órgão assessorado que certifique nos autos a ausência de eventuais impedimentos de ordem técnica, observando atentamente todas as determinações contidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias vigente e na Portaria anual editada em observância ao § 5º do art. 5º da Portaria Interministerial

MP/MF/CGU nº 424, de 2016, destacando-se para os convênios celebrados em 2022 a observância da Lei nº 14.194, de 2021 (LDO 2022) e da Portaria Interministerial ME/SEGOV-PR nº 1965, de 2022, que trata sobre procedimentos e prazos para a superação de impedimentos de ordem técnica no exercício 2022. Portanto, recomenda-se manifestação técnica quanto ao tema como condição à celebração da parceria.

m) Das pesquisas de preços

92. Frisa-se que as **pesquisas de preços** referentes aos bens e serviços a serem adquiridos e aplicados no objeto do pretendido convênio, visam comprovar a compatibilidade dos preços adotados com os preços dispostos no mercado, ressaltando-se que a pesquisa de mercado deverá observar os ditames da Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 424, de 2016 e das demais normas que regem a matéria, especialmente observando o art. 1º, § 1º, inciso XXXIV da referida Portaria, no sentido de que os custos para a execução do objeto conveniado serão estimados a partir dos "**preços praticados no mercado da região onde será executado o objeto**", *in verbis*:

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

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

(...)

XXXIV - termo de referência: documento apresentado quando o objeto do instrumento envolver aquisição de bens ou prestação de serviços, incluídos os serviços comuns de engenharia, que deverá conter elementos capazes de propiciar a avaliação do custo pela Administração Pública, diante de orçamento detalhado, **considerando os preços praticados no mercado da região onde será executado o objeto**, a definição dos métodos e o prazo de execução do objeto; (Alterado pela Portaria Interministerial nº 558, de 10 de outubro de 2019) (Grifou-se)

93. Ainda, cabe mencionar, que na forma do parágrafo 2º da Instrução Normativa SEGES/ME nº 73, de 5 de agosto de 2020, quando os órgãos e entidades da administração pública estadual, distrital ou municipal, direta ou indireta, executarem recursos da União decorrentes de transferências voluntárias, tais como convênios e contratos de repasse, **deverão observar os procedimentos para realização de pesquisa de preço estabelecido na referida norma**, o que deverá ser verificado e aferido nos autos pelas áreas técnicas competentes deste Ministério, **condição a celebração do pretendido Convênio**, *in verbis*:

Art. 1º Esta Instrução Normativa dispõe sobre o procedimento administrativo para a realização de pesquisa de preços para aquisição de bens e contratação de serviços em geral, no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.

(...)

§ 2º Os órgãos e entidades da administração pública estadual, distrital ou municipal, direta ou indireta, quando executarem recursos da União decorrentes de transferências voluntárias, deverão observar os procedimentos para realização de pesquisa de preço de que trata esta Instrução Normativa.

(Grifou-se)

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

"Pesquisa de Preços – ausência

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

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

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

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

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

n) Das vedações

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

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

I - realizar despesas a título de taxa de administração, de gerência ou similar;

II - pagar, a qualquer título, servidor ou empregado público, integrante de quadro de pessoal do órgão ou entidade pública da Administração direta ou indireta, salvo nas hipóteses previstas em leis federais específicas e na Lei de Diretrizes Orçamentárias;

III - utilizar, ainda que em caráter emergencial, os recursos para finalidade diversa da estabelecida no instrumento;

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

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

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

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

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

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

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

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

I - estejam previstas no plano de trabalho;

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

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

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

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

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

98.

Algumas vedações também têm sido repetidamente descritas na Lei de Diretrizes Orçamentárias anual, ressaltando-se especificamente para o caso concreto de Convênio a ser celebrado no exercício de 2022, que algumas vedações foram reproduzidas no art. 18 da Lei nº 14.194, de 2021 (LDO- 2022), as quais vinculam os entes envolvidos nos convênios celebrados no exercício 2022, *in verbis*:

Art. 18. Não poderão ser destinados recursos para atender a despesas com:

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

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

III - aquisição de automóveis de representação;

IV - ações de caráter sigiloso;

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

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

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

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

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

X - concessão, ainda que indireta, de qualquer benefício, vantagem ou parcela de natureza indenizatória a agentes públicos com a finalidade de atender despesas relacionadas à moradia, hospedagem, ao transporte ou similar, seja sob a forma de auxílio, ajuda de custo ou qualquer outra denominação;

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

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

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

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

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

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

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

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

- a) unidades equipadas, essenciais à ação das organizações militares;
 - b) representações diplomáticas no exterior;
 - c) residências funcionais, em faixa de fronteira, no exercício de atividades diretamente relacionadas ao combate a delitos fronteiriços, para:
 1. magistrados da Justiça Federal;
 2. membros do Ministério Pùblico da União;
 3. policiais federais;
 4. auditores-fiscais e analistas-tributários da Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil do Ministério da Economia; e
 5. policiais rodoviários federais;
 - d) residências funcionais, em Brasília, Distrito Federal:
 1. dos Ministros de Estado;
 2. dos Ministros do Supremo Tribunal Federal e dos Tribunais Superiores;
 3. do Procurador-Geral da República;
 4. do Defensor Pùblico-Geral Federal; e
 5. dos membros do Poder Legislativo; e
- e) locação de equipamentos exclusivamente para uso em manutenção predial;
- II - no inciso III do **caput**, as aquisições de automóveis de representação para uso:
- a) do Presidente, do Vice-Presidente e dos ex-Presidentes da República;
 - b) dos Presidentes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal;
 - c) dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, dos Tribunais Superiores e dos Presidentes dos Tribunais Regionais e do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios;
 - d) dos Ministros de Estado;
 - e) do Procurador-Geral da República; e
 - f) do Defensor Pùblico-Geral Federal;
- III - no inciso IV do **caput**, quando as ações forem realizadas por órgãos ou entidades cuja legislação que as criou estabeleça, entre suas competências, o desenvolvimento de atividades relativas à segurança da sociedade e do Estado, e que tenham como precondição o sigilo;
- IV - no inciso V do **caput**, as despesas que não sejam de competência da União, relativas:
- a) ao processo de descentralização dos sistemas de transporte ferroviário de passageiros, urbanos e suburbanos, até o limite dos recursos aprovados pelo Conselho Diretor do Processo de Transferência dos respectivos sistemas;
 - b) ao transporte metroroviário de passageiros;
 - c) à construção de vias e obras rodoviárias estaduais destinadas à integração de modais de transporte;
 - d) à malha rodoviária federal, cujo domínio seja descentralizado aos Estados e ao Distrito Federal;
 - e) às ações de segurança pública; e
 - f) à aplicação de recursos decorrentes de transferências especiais, nos termos do disposto no art. 166-A da Constituição;
 - g) à construção, manutenção e conservação de estradas vicinais destinadas à integração com rodovias federais, estaduais e municipais; (Incluído pela Lei nº 14.352, de 2022)
- V - no inciso VI do **caput**:
- a) às creches; e
 - b) às escolas para o atendimento pré-escolar;
- VI - no inciso VII do **caput**, o pagamento pela prestação de serviços técnicos profissionais especializados por tempo determinado, quando os contratados estiverem submetidos a regime de trabalho que comporte o exercício de outra atividade e haja declaração do chefe imediato e do dirigente máximo do órgão de origem da inexistência de incompatibilidade de horários e de comprometimento das atividades atribuídas, desde que:
- a) esteja previsto em legislação específica; ou
 - b) refira-se à realização de pesquisas e estudos de excelência:
1. com recursos repassados às organizações sociais, nos termos do disposto nos contratos de gestão; ou

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

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

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

a) pertencentes ao quadro de pessoal do conveniente;

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

c) em atividades de pesquisa científica e tecnológica; e

IX - no inciso X do **caput**, quando:

a) houver lei que discrimine o valor ou o critério para sua apuração;

b) em estrita necessidade de serviço, devidamente justificada; e

c) de natureza temporária, caracterizada pelo exercício de mandato ou pelo desempenho de ação específica.

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

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

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

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

§ 6º Somente serão concedidas diárias e adquiridas passagens para servidores e membros dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, do Ministério Público da União e da Defensoria Pública da União no estrito interesse do serviço público, inclusive no caso de colaborador eventual.

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

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

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

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

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

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

§ 8º (VETADO).

§ 9º (VETADO).

§ 10. O empenho abrangerá a totalidade ou a parcela da obra que possa ser executada no exercício financeiro ou dentro do prazo de validade dos restos a pagar.

§ 11 (VETADO).

99. Nesse contexto, o órgão assessorado também deverá avaliar detidamente se os bens e objetos a serem adquiridos com a celebração de convênio com ente público que tenham por objeto a aquisição de mecanização agrícola estão em conformidade com os homologados pela Instrução Normativa MAPA nº 16, de 8 de dezembro de 2021, e compatíveis com os projetos de infraestrutura pública para o setor agropecuário sob a responsabilidade do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento - MAPA, *in verbis*:

INSTRUÇÃO NORMATIVA MAPA Nº 16, DE 8 DE DEZEMBRO DE 2021

Art. 1º Ficam homologados os produtos e serviços preferenciais passíveis de apoio por meio das transferências de recursos da União, para atendimento a projetos governamentais sob a responsabilidade do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, nos termos do Anexo desta Instrução Normativa.

(...)

ANEXO

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

1. AÇÃO ORÇAMENTÁRIA: 20ZV (Fomento ao Setor Agropecuário).

1.1. Aquisição de máquinas agrícolas:

1.1.1. Tratores: de pneu e de esteira;

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

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

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

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

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

1.1.7. Máquinas para pulverização agrícola: atomizador e pulverizador;

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

1.1.9. Reboques auxiliares na comercialização: trailers;

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

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

100. Diante o exposto, recomenda-se que as áreas técnicas desse ministério, verifiquem e atestem expressamente nos autos se as despesas previstas no Plano de trabalho não se incluem dentre as vedadas no art. 38 da Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 424, de 2016, na Lei de Diretrizes Orçamentárias vigente (sendo para o exercício 2022 o art. 18 da Lei nº 14.194, de 2021 - LDO- 2022), **em especial verificando se os bens e objetos adquiridos estão em conformidade com os homologados e permitidos pela Instrução Normativa MAPA nº 16, de 2021**, ressaltando-se que caso haja alguma despesa, bem ou objeto previsto no plano de trabalho aprovado que não esteja em conformidade com os dispositivos supracitados, torna-se necessária a sua exclusão, **condição prévia à celebração da pretendida parceria**.

101. Tendo em vista que o pleito eleitoral de 2022 está programado para iniciar no primeiro domingo de outubro de 2022 (2/10/2022), afigura-se prudente desde logo consignar que, nos termos da alínea "a" do inciso VI do art. 73 da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, é vedado nos três meses que antecedem o pleito, **"realizar transferência voluntária de recursos da União aos Estados e Municípios, e dos Estados aos Municípios, sob pena de nulidade de**

pleno direito, ressalvados os recursos destinados a cumprir obrigação formal preexistente para execução de obra ou serviço em andamento e com cronograma prefixado, e os destinados a atender situações de emergência e de calamidade pública.", portanto, recomenda-se prudência dos gestores quanto à observância das exigências e vedações contidas na Lei Eleitoral.

102. Por fim, importante alertar aos gestores e demais agentes públicos desse Ministério, que durante todo o período eleitoral de 2022, cumpram fielmente toda a legislação eleitoral e a jurisprudência existente sobre o tema, bem como, que observem atentamente todas as diretrizes e orientações contidas na Cartilha "Condutas vedadas aos Agentes Públicos Federais em Eleições - 2022", da Advocacia-Geral da União - AGU, tendo atenção especial ao subitens **6.1 a 6.4.2 que tratam das "CONDUTAS VEDADAS AOS AGENTES PÚBLICOS EM CAMPANHAS ELEITORAIS".**

o) Da vigência

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

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

(...)

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

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

(Grifou-se)

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

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

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

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

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

105. Nessa mesma linha, o TCU desperta o gestor público quanto à necessidade de que sua análise técnica avalie a adequação das etapas, metas e prazos de execução, levando-se em consideração todos os fatores envolvidos na consecução da avença, entre os quais se incluem os procedimentos licitatórios ou quaisquer atos previstos para a realização do objeto (Acórdão nº 1562/2009 - Plenário), *in verbis*:

5.3 Achados da fase de prestação de contas

Constatou-se que os pareceres técnicos não avaliam se os objetos foram cumpridos. As informações expedidas pelas entidades convenientes são, em geral, transcritas para as peças técnicas sem qualquer avaliação de mérito que consigne a suficiência dos dados e a efetiva comprovação da realização das obras ou serviços previstos no plano de trabalho. As deficiências são em parte associadas àquelas verificadas ainda durante a etapa de celebração dos ajustes, uma vez que as metas insuficientemente descritas não permitem uma avaliação precisa dos resultados alcançados.

(...)

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

(...)

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

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

106. Nesse ponto, é importante verificar se o tempo inicialmente pensado para conclusão do convênio é suficiente para a realização de seu objeto. Ressalta-se que, em caso de instrumento com prazo expirado, não é possível a prorrogação do convênio (conforme Orientação Normativa da AGU nº 3, de 2009), o que prejudicaria a conclusão do objeto, *in verbis*:

ORIENTAÇÃO NORMATIVA AGU Nº 3, DE 2009

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

107. Colhe-se, no mesmo sentido, recomendação do TCU exarada no item 9.2 do Acórdão Acórdão nº 2.813/2013 - 2ª Câmara - TC-011.682/2012-4, *in verbis*:

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

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

p) Da condição suspensiva

109. Excetuadas as hipóteses de que trata o art. 22 da Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 424, de 2016, o art. 24 da referida Portaria possibilita a realização de instrumentos com condição suspensiva, *in verbis*:

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

110. Nesses casos, a Cláusula Terceira (Da Condição Suspensiva) da minuta-modelo da AGU para "Formalização de convênio com ente público sem obra ou serviço de engenharia" deve ser adaptada ao caso concreto, e a celebração pactuada não começará a surtir seus efeitos enquanto não cumprida à condição pelo conveniente, ou seja, a liberação da primeira parcela dos recursos só pode ocorrer depois de cumprida à condição.

111. Deverão ser justificadas as razões de inserção de condição suspensiva e o prazo para seu cumprimento, ressaltando-se que na forma do § 1º do art. 24 da Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 424, de 2016, "O prazo final para o cumprimento das condições suspensivas, inclusive aquelas de que trata o art. 21, deverá ser fixado no instrumento e não poderá exceder ao dia 30 de novembro do exercício seguinte ao da assinatura do instrumento.",

devendo a área técnica definir qual prazo acredita ser razoável para cumprimento da condição, visando iniciar a execução do convênio o mais breve possível.

112. A condição suspensiva, nos termos do art. 24 da Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 424, de 2016, só excepciona sua aplicação para as condições expostas no art. 22 da referida Portaria. Todavia, o art. 23, inciso II, expressa que é condição para celebração do instrumento o Plano de Trabalho aprovado, sendo certo que na sua análise deve-se verificar a compatibilidade de custos com o objeto a ser executado (art. 19, inciso V) e a compatibilidade dos objetos indicados pelos proponentes com a relação de bens e objetos homologados no Anexo da Instrução Normativa MAPA nº 16, de 2021, passíveis de apoio por meio das transferências de recursos da União.

113. Ressalta-se ainda, que o art. 116, § 1º da Lei 8.666, de 1993 também prescreve que a celebração do convênio depende de prévia aprovação do Plano de Trabalho que deverá conter no mínimo:

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

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

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

q) Do regime simplificado

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

117. Abstraindo os níveis I, I-A, II, III, III-A, III-B e III-C, que não se aplicam ao objeto tratado nesta manifestação jurídica referencial, o nível IV visa à execução de custeio ou aquisição de equipamentos com valores de repasses iguais ou superiores a R\$ 100.000,00 (cem mil reais) e inferiores a R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais), enquanto o nível V contempla repasse de valores iguais ou superiores a R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais).

118. Dessa forma, na aplicação do regime simplificado para o nível IV, devem ser observadas as seguintes regras, constantes no art. 66, inciso II, da Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 424, de 2016:

- a) o plano de trabalho aprovado deverá conter parâmetros objetivos para caracterizar a entrega do objeto;
- b) o prazo de vigência deverá observar as disposições do art. 27; (Alterado pela Portaria Interministerial nº 558, de 10 de outubro de 2019)
- c) a minuta dos instrumentos poderá ser simplificada;
- d) o termo de referência deverá ser aprovado previamente à celebração dos instrumentos;
- e) a liberação dos recursos deverá ser preferencialmente em parcela única; (Alterado pela Portaria Interministerial nº 558, de 10 de outubro de 2019)
- f) a apresentação do processo licitatório pelo conveniente e aprovação pelo concedente é condição para a liberação dos recursos;

g) o acompanhamento pelo concedente ou mandatária será realizado observado o disposto no art. 54; e (Alterado pela Portaria Interministerial nº 558, de 10 de outubro de 2019)

h) a análise da prestação de contas final deverá priorizar a verificação dos resultados atingidos, considerando os parâmetros especificados no momento da celebração. (Alterado pela Portaria Interministerial nº 558, de 10 de outubro de 2019)

(...)

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

119. Observa-se que a despeito de a alínea ‘c’ do dispositivo acima transcrita facultar a adoção de minuta simplificada, que também deverá atender os requisitos exigidos pelo art. 27 da Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 424, de 2016, até o presente momento inexiste, dentre os modelos padronizados pela AGU, **minuta simplificada de instrumento de convênio**, circunstância que impede a utilização desta manifestação jurídica referencial caso se entenda pela elaboração de minuta simplificada específica para eventual celebração de convênio.

r) Da minuta de termo de convênio.

120. Inicialmente, para o caso em análise, cumpre destacar ser indispensável à adoção dos modelos de minutas padronizadas relativas aos convênios e congêneres, elaboradas pela Advocacia-Geral da União e disponibilizadas no sítio eletrônico <https://www.gov.br/agu/pt-br>, na aba MODELOS DE CONVÊNIOS, LICITAÇÕES E CONTRATOS> Modelos de Convênios> Modelos de Convênios e Listas de Verificação - Convênios (atualmente no endereço <https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/cgu/cgu/modelos/conveniosecongeneres/modelos-de-convenios-e-listas-de-verificacao-convenios>), ou alternativamente as minutas padrão da AGU que forem atualizadas e aprovadas por esta Consultoria Jurídica, medida esta que objetiva colaborar com a uniformização dos procedimentos, com vistas ao aperfeiçoamento, eficiência, e celeridade nos processos.

121. Todavia, considerando as possíveis peculiaridades de cada objeto, recomenda-se ao gestor do órgão responsável, que certifique, expressamente, por ocasião da adoção da respectiva minuta padrão, estar utilizando a última versão disponível, devendo, ainda, tomar as medidas de cautela necessárias quanto às eventuais adaptações ou acréscimos que se fizerem necessários nas minutas, para a sua devida adequação ao caso concreto e eventualmente a nova legislação vigente, **justificando nos autos as alterações eventualmente implementadas**.

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

123. Ademais, para a completa instrução processual, recomenda-se a citação ou juntada nos autos: dos atos de nomeação ou designação das autoridades e demais agentes administrativos que atuaram no feito; e dos atos normativos que estabeleceram as suas respectivas competências, com o fim de que, em caso de futura auditoria, possa ser facilmente comprovado se quem praticou determinado ato detinha competência para tanto.

124. Por fim, somente por prudência, recomenda-se que, antes da celebração do pretendido convênio que tem por objeto a aquisição de mecanização agrícola, as áreas técnicas competentes desse Ministério verifiquem e atestem expressamente nos autos se a última versão corrigida da minuta de convênio está efetivamente em conformidade com a última versão da AGU para termo de convênio sem execução de obras ou serviços de engenharia, disponível no portal da Advocacia-Geral da União - AGU (atualmente no endereço eletrônico <https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/cgu/cgu/modelos/conveniosecongeneres/modelos-de-convenios-e-listas-de-verificacao-convenios>) e com a legislação mais atualizada e vigente que trata da matéria, condições prévias à celebração da pretendida parceria.

s) Recomendações complementares

125. **Com o intuito de melhor instruir os autos, recomenda-se ao Consulente o preenchimento da “Lista de Verificação Convênios com Entes Públicos” constante do sítio eletrônico da AGU** (atualmente no endereço eletrônico <https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/cgu/cgu/modelos/conveniosecongeneres/modelos-de-convenios-e-listas-de-verificacao-convenios>), assinalando “sim” ou “não” e indicando no campo “FLS/OBS” os documentos que comprovam sua afirmação (nome do documento no SEI, número do documento no SEI, indicação das folhas do processo eletrônico, observações relativas à eventual inaplicabilidade ao caso concreto etc.) ou as observações relativas à sua não aplicação ao caso concreto.

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

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

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

129. Por fim, vale lembrar que a Lei nº 12.188, de 11 de janeiro de 2010 e o Decreto nº 7.215, de 15 de junho de 2010 agasalham vedação, segundo a qual a prestação de serviços de assistência técnica e extensão rural - ATER, no âmbito do Pronater, somente poderia ser disponibilizada por meio de contratação, na forma da Lei nº 8.666, de 1993. Assim, a prestação de serviços de ATER, no âmbito do Pronater, não pode ser mais viabilizada com recursos federais transferidos via convênio.

130. **Nessa esteira, recomenda-se às áreas técnicas melhor reflexão quanto à presença de ATER no objeto da proposta de convênio, reputando-se oportuna a expressa manifestação nos autos atestando que os eventos conveniados não correspondem a qualquer prestação de serviços de Assistência Técnica e Extensão Rural, podendo, por essa razão, compor rol de atividades custeadas com recursos de convênio.**

131. Impõe-se também pontuar que, caso o termo de convênio estabeleça que os bens remanescentes adquiridos ou produzidos serão de propriedade do convenente, o que encontra amparo no art. 25 da Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 424, de 2016, esta medida não poderá se operacionalizar, **ainda que a transferência de bens se dê em razão de contrato**, nos três meses que antecedem o pleito eleitoral diante da vedação contida no art. 73, inciso VI, alínea "a", da Lei nº 9.504, de 1997, consoante estabelece a Orientação Normativa CNU/CGU/AGU nº 002/2016:

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

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

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

133. Em atenção ao art. 34 da Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 424, de 2016, após a celebração do convênio a área técnica competente desse Ministério, no prazo de até 10 (dez) dias, notificará a Assembleia Legislativa ou à Câmara Legislativa ou à Câmara Municipal do conveniente, conforme o caso, facultada a comunicação por meio eletrônico, da celebração do instrumento de parceria, bem como, comunicará a liberação dos recursos, quando houver, no prazo de 2 (dois) dias úteis.

134. Recomenda-se também a área técnica orientar o conveniente em cumprir sua obrigação no que concerne a dar ciência da celebração do instrumento ao conselho local ou instância de controle social da área vinculada ao programa de governo que originou a transferência, **quando houver** (art. 35 da Interministerial MP/MF/CGU nº 424, de 2016).

IV - DA CONCLUSÃO

135. Diante do todo o exposto, conclui-se que o presente parecer, expedido em substituição ao Parecer Referencial n. 00003/2021/CONJUR-MAPA/CGU/AGU, de 6/10/2021, (desatualizado em razão das mudanças legais e normativas posteriores) poderá ser adotado da data de assinatura do dito Parecer até 31/03/2023 (arts. 53, §§ 4º e 5º, e 193, II, da Lei nº. 14.133, de 2021), nas situações de celebração de convênios com entes públicos que tenham por objeto a aquisição de mecanização agrícola e que sejam provenientes de emendas parlamentares (orçamento impositivo), cabendo ao gestor observar todas as recomendações exaradas ao longo desta manifestação jurídica referencial, salvo os pontos afastados mediante despacho fundamentado da autoridade competente, consoante impõe o art. 50, inciso VII, da Lei nº 9.784, de 1999.

136. Nesta hipótese, se observadas pelas áreas técnicas competentes todas as recomendações lançadas ao longo desta manifestação jurídica referencial, em especial as citadas abaixo, não haverá óbices jurídicos ao prosseguimento do feito, com a formalização de convênio, sendo dispensado o encaminhamento do processo para análise individualizada dessa Consultoria Jurídica, consoante dispõe a Orientação Normativa AGU nº 55, de 2014:

- verificação e ateste quanto à efetiva capacidade técnica, gerencial e operacional do conveniente para executar o objeto da parceria (parágrafos 21 a 25 e 27 a 29);
- plano de trabalho que contemple todos os pontos essenciais exigidos no art. 19 da Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 424, de 2016 e no § 1º do art. 116 da Lei nº 8.666, de 1993 e observe as determinações do art. 3º, caput e §§ 1º e 4º, da Instrução Normativa MAPA nº 16, de 2021, seja devidamente submetido pelo proponente e expressamente aprovado pela autoridade competente da área técnica desse Ministério (parágrafos 33 a 35);
- plano de trabalho que não contenha descrição genérica das metas, ações e despesas que deverá ser avaliado quanto à sua viabilidade e adequação aos objetivos do programa, nos termos do art. 20 da Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 424, de 2016 (parágrafos 36 a 37);
- inserção de cláusula no pretendido convênio e disposição no plano de trabalho que preveja a realização de certame licitatório a cargo do conveniente para a contratação de terceiros, visando aquisição de bens e contratação de serviços (parágrafos 40 a 43);
- verificação e ateste quanto à existência de disponibilidade da contrapartida, por parte do conveniente e sua adequação ao disposto no art. 18, § 1º, da Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 424, de 2016, c/c Lei Federal anual de diretrizes orçamentárias vigente à época da celebração do instrumento, sendo para os convênios celebrados em 2022, o art. 82 da Lei nº 14.194, de 2021 (LDO 2022) - (parágrafo 50);
- verificação quanto aos valores da contrapartida para os convênios celebrados em 2022, aferindo se atendem aos limites mínimos e máximos estabelecidos § 4º do art. 82 da Lei nº 14.194, de 2021 (LDO 2022) e em caso de eventual redução ou ampliação dos mesmos, na forma do § 5 do mesmo artigo, atentar para o disposto na Instrução Normativa MAPA nº. 20, de 23 de maio de 2022 (parágrafos 46 a 49);
- verificação quanto ao valor destinado ao pretendido convênio, aferindo se o mesmo atende ao limite mínimo estabelecido no inciso V do art. 9º da Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 424, de 2016 (parágrafo 54);

- verificação quanto ao prazo de vigência do pretendido convênio, observando o inciso VI do art. 2º do Decreto nº 6.170, de 2007, no sentido de que o prazo não se encerre no último ou no primeiro trimestre de mandato dos chefes do Poder Executivo dos entes federativos (parágrafo 55);
- verificação em relação a qual autoridade seria competente para celebrar o pretendido convênio recomendando-se ainda, que no preâmbulo do instrumento haja a devida qualificação da autoridade subscritora da parceria e a expressa referência ao respectivo ato normativo de delegação de competência (parágrafos 56 a 57);
- verificação quanto à origem dos recursos inerentes a pretendida proposta de convênio, atestando se advêm, ou não de emenda parlamentar (orçamento impositivo) e se o projeto incorre ou não em impedimento de ordem técnica, quando não será obrigatória sua execução, nos termos enunciados no § 13 do art. 166 da Constituição Federal de 1988 (parágrafo 68 a 69);
- verificação e ateste quanto à efetiva existência de Dotação Orçamentária específica no orçamento do concedente, a qual deverá ser evidenciada no instrumento, indicando-se a respectiva nota de empenho (parágrafos 69 a 70);
- verificação e ateste quanto à efetiva emissão da Declaração de Disponibilidade Orçamentária que ateste à observância dos artigos 16, I e II, e 42, ambos da Lei de Responsabilidade Fiscal e a respectiva Nota de Empenho no valor do montante a ser repassado ao conveniente (parágrafos 71 a 73);
- verificação e ateste quanto à existência de Projeto Básico ou Termo de Referência ou da sua dispensa mediante despacho fundamentado da autoridade competente, sendo facultado ao concedente exigir os depois, desde que antes da liberação da primeira parcela dos recursos (parágrafos 75 a 79);
- verificação, avaliação e aprovação do Projeto básico ou Termo de Referência que deverá integrar o plano de trabalho do convênio e juntado aos autos (parágrafo 76 e 81);
- verificação e ateste quanto à ausência de eventual impedimento de ordem técnica (parágrafo 66 e 91);
- verificação e ateste quanto à efetiva existência de pesquisas de preços referentes aos bens e serviços a serem adquiridos e aplicados no objeto do pretendido convênio, observando atentamente se as pesquisas observaram a legislação que rege a sua realização, em especial a Instrução Normativa SEGES/ME nº 73, de 5 de agosto de 2020, avaliando se os valores dos bens e serviços a serem adquiridos e aplicados no objeto do pretendido convênio estão efetivamente compatíveis com os preços praticados no mercado da região onde será executado o objeto (parágrafos 92, 93 e 96);
- verificação quanto aos bens e serviços a serem adquiridos e aplicados no objeto do pretendido convênio, atestando que os mesmos não se enquadram nas vedações estabelecidas no art. 38 da Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 424, de 2016 e na Lei de Diretrizes Orçamentárias vigente, sendo para o exercício 2022 o art. 18 da Lei nº 14.194, de 2021 - LDO 2022 (parágrafos 97, 98, 99 e 100);
- verificação quanto aos bens e objetos a serem adquiridos e aplicados no objeto do pretendido convênio, atestando que os mesmos estão em conformidade com os homologados e permitidos pela Instrução Normativa MAPA nº 16, de 2021 (parágrafos 100);
- orientação no sentido da não realização de transferência voluntária de recursos para os convenentes nos três meses que antecedem o pleito de 2022, na forma da alínea "a" do inciso VI do art. 73 da Lei nº 9.504, de 1997, bem como que os gestores e demais agentes públicos desse Ministério, durante todo o período eleitoral de 2022, cumpram fielmente toda a legislação eleitoral e a jurisprudência existente sobre o tema, bem como, que observem atentamente todas as diretrizes e orientações contidas na Cartilha "Condutas vedadas aos Agentes Públicos Federais em Eleições – 2022", da AGU (parágrafo 101 e 102);
- verificação e ateste quanto ao prazo de vigência do convênio estar adequado e suficiente para a realização do objeto da parceria, respeitando-se os prazos máximos estabelecidos nas alíneas "a", "b" e "c" do inciso V do art. 27, da Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 424, de 2016 (parágrafos 108/109);
- verificação quanto à existência de condições suspensivas, cujo prazo final para o cumprimento das condições, inclusive aquelas de que trata o art. 21, deverá ser fixado no instrumento e não poderá

exceder ao dia 30 de novembro do exercício seguinte ao da assinatura do instrumento (§ 1º, do art. 24, da Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 424, de 2016), alertando-se no sentido de que a liberação da primeira parcela dos recursos só poderá ocorrer depois de cumpridas as condições pactuadas (parágrafos 111 a 112);

- orientação à área técnica que não se utilize da faculdade da minuta simplificada neste momento, visto que ainda não há modelo padronizado pela AGU para este caso (parágrafo 119);
- orientação quanto à efetiva utilização da última versão disponível das minutas padronizadas da Advocacia-Geral da União - AGU para termo de convênio sem obras (Formalização com ente público sem obra ou serviço de engenharia), disponível no portal da Advocacia-Geral da União - AGU, ressaltando-se que as alterações efetuadas pelo órgão assessorado nos referidos modelos das minutas padronizadas da AGU são de exclusiva responsabilidade da autoridade administrativa que as autorizou (parágrafos 121 a 124);
- orientação quanto ao efetivo preenchimento da "Lista de Verificação Convênios com Entes Públicos" disponibilizada no Portal de Advocacia-Geral da União - AGU, atualmente no endereço eletrônico <https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/cgu/cgu/modelos/conveniosecongeneres/modelos-de-convenios-e-listas-de-verificacao-convenios> (parágrafos 124 e 125);
- verificação e ateste quanto à inexistência de realização de assistência técnica e extensão rural (ATER) no objeto do convênio (parágrafos 129 a 131);
- vedação de transferência de bens remanescentes nos três meses anteriores a pleito eleitoral (parágrafo 131 e 132); e
- notificação no prazo de até 10 (dez) dias a Assembleia Legislativa ou à Câmara Legislativa ou à Câmara Municipal do conveniente, conforme o caso, facultada a comunicação por meio eletrônico, da celebração do instrumento de parceria, bem como quanto à liberação dos recursos, quando houver, no prazo de 2 (dois) dias úteis (parágrafo 133).

137. Conforme recomendação já exposta anteriormente, caberá ao gestor certificar nos autos, de forma expressa, que o caso concreto se amolda aos termos desta manifestação jurídica referencial e guarda relação inequívoca e direta com o tema ora analisado.

138. Consoante já registrado, esta manifestação jurídica referencial visa atualizar as disposições do **Parecer Referencial n. 00003/2021/CONJUR-MAPA/CGU/AGU**, de 6/10/2021 (SEI 17808286), em razão das mudanças legais e normativas posteriores a sua edição, atendendo essencialmente a solicitação do Comitê Gestor de Convênios da Assessoria Especial de Relações Governamentais e Institucionais (CGC/AERIN/MAPA), que foi exarada da Nota Técnica nº 2/2022/CGC/AERIN/MAPA, de 24/6/2022 (SEI 22338091).

139. No que diz respeito às demais alterações legais e normativas pertinentes ao acompanhamento e execução dos Convênios, que deixaram de ser comentadas ou examinadas no presente opinativo, é de se ressaltar que desbordam do escopo da presente manifestação jurídica referencial, **que engloba exclusivamente aspectos jurídicos relacionados à fase de celebração de convênios**.

140. Por evidente, na hipótese de remanescer dúvida jurídica atinente à celebração do convênio ou acerca da adoção desta manifestação jurídica referencial, devem os autos ser remetidos à CONJUR/MAPA para prévia análise e manifestação pontual.

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

142. Isto posto, submetam-se os autos à elevada consideração do Sr. Consultor Jurídico para, caso aprovado este PARECER REFERENCIAL na forma prevista pela Portaria CONJUR/MAPA nº 2, de 4 de abril de 2022, serem encaminhados, via SEI, à **Assessoria Especial de Relações Governamentais e Institucionais (AERIN/MAPA)**, à **Secretaria de Agricultura Familiar e Cooperativismo (SAF/MAPA)**, à **Secretaria de Inovação**,

Desenvolvimento Sustentável e Irrigação (SDI/MAPA), à Secretaria de Defesa Agropecuária (SDA/MAPA), à Secretaria de Aquicultura e Pesca (SAP/MAPA) e à Secretaria de Política Agrícola (SPA/MAPA) para conhecimento e aplicação de seu inteiro teor.

143. Ultimadas as providências supra, promova a Coordenação-Geral de Gestão Técnica e Administrativa desta Consultoria:

- (i) submissão deste Parecer Referencial ao D. Consultor Jurídico e, vindo a ser aprovado, a adoção das providências abaixo delineadas;
- (ii) a abertura de tarefa no SAPIENS ao **Departamento de Informações Jurídico-Estratégicas da Consultoria-Geral da União (DEINF/CGU/AGU)** para ciência da presente manifestação jurídica referencial e registros pertinentes;
- (iii) a publicação do PARECER REFERENCIAL e respectivo DESPACHO DE APROVAÇÃO nos sítios hospedados na Consultoria-Geral da União (CGU/AGU) e no Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimentos (MAPA); e
- (iv) a abertura de tarefa de aposição de ciência no SAPIENS a todos os advogados públicos em exercício nesta Consultoria Jurídica.

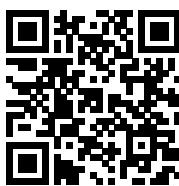
Brasília/DF, 15 de julho de 2021.

FLÁVIO ALVES DE REZENDE

Advogado da União

Coordenador-Geral de Licitações, Contratos, Convênios e Assuntos Internacionais Substituto

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 21000059846202240 e da chave de acesso 07c16a67



Documento assinado eletronicamente por FLÁVIO 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 925073509 e chave de acesso 07c16a67 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): FLÁVIO ALVES DE REZENDE, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br). Data e Hora: 15-07-2022 11:26. Número de Série: 77218269410488336199396275606. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.