



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. 00012/2021/CONJUR-MAPA/CGU/AGU

NUP: 21000.041506/2021-81

INTERESSADOS: SECRETARIA DE AGRICULTURA FAMILIAR E COOPERATIVISMO - SAF/MAPA

ASSUNTOS: EMISSÃO DE NOVO PARECER JURÍDICO REFERENCIAL RELATIVO A CONVÊNIOS COM CONSÓRCIOS PÚBLICOS INTERMUNICIPAIS QUE TENHAM POR OBJETO A REALIZAÇÃO DE DESPESAS PARA EXECUÇÃO DE CUSTEIO E AQUISIÇÃO DE EQUIPAMENTOS.

EMENTA: MANIFESTAÇÃO JURÍDICA REFERENCIAL. DIREITO ADMINISTRATIVO CELEBRAÇÃO DE CONVÊNIOS COM CONSÓRCIOS PÚBLICOS INTERMUNICIPAIS QUE TENHAM POR OBJETO A REALIZAÇÃO DE DESPESAS PARA A EXECUÇÃO DE CUSTEIO OU AQUISIÇÃO DE EQUIPAMENTOS. SECRETARIA DE AGRICULTURA FAMILIAR E COOPERATIVISMO. ORÇAMENTO AUTORIZATIVO.

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

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

III – Celebração de convênios com consórcios públicos intermunicipais, que tenham por objeto a transferência de recursos necessários à realização de despesas para a execução de custeio e aquisição de equipamentos.

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

V - Legislação aplicável: Constituição Federal; Lei nº 14.116, de 2020 - LDO/2021; Decreto nº 93.872, de 1986; Decreto nº 9.667, de 2019, Decreto nº 6.170, de 2007; Portaria Interministerial - MPOG/MF/CGU nº 424, de 2016; Lei Complementar nº 101, de 2000, Lei nº 13.844, de 2019; Portaria Interministerial nº 43, de 2020; Lei nº 8.666, de 1993 e Orientação Normativa AGU nº 55, de 2014; Portaria-STN nº 4, de 2020; Portaria Ministerial nº 121, de 18 de junho de 2019; e Lei nº 11.107, de 2005.

I - DO RELATÓRIO

1. Por meio do Despacho 2224 (SEI, doc. nº 18669787), a Secretaria de Agricultura Familiar e Cooperativismo do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento "*solicita a emissão de Parecer Referencial para que possa ser adotado a dispensa de análise individualizada dos processos para a celebração de convênios com os consórcios públicos intermunicipais, nos quais, no mesmo instrumento estão contemplados a execução de custeio e a aquisição de equipamentos.*".

2. Noticiou, a respeito dos convênios celebrados no âmbito do MAPA, que "*Na lista de pareceres referenciais mencionados no Despacho 1187 (SEI [18452748](#)), não encontramos nenhum que se adeque ao caso em questão, e que tenha sido expedido com o exclusivo propósito de atualizar o PARECER REFERENCIAL Nº 00010/2019/CONJUR-MAPA/CGU/AGU, desatualizado em razão de alterações normativas supervenientes a sua edição.*"

3. Além disso, assinalou no Despacho 1187 (SEI [18452748](#)), que “*Na busca pela celeridade dos serviços administrativos e tratamento isonômico, 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 (Ref. Orientação Normativa AGU nº 55/2014).*”
4. Registrou, ainda, que “*Considerando que as propostas de projetos no âmbito do programa Fortalece Sociobio 2021 que estão sendo tramitados na Plataforma + Brasil possuem as seguintes características: Orçamento: Autorizativo. Modalidade: Convênio. Convenientes: Exclusivo com Consórcios Públicos Intermunicipais. Tipo de transferência: execução de custeio e/ou aquisição de equipamentos. Valores por instrumento: Mínimo R\$ 200.000,00 (duzentos mil reais) e máximo de R\$ 750.000,00 (setecentos e cinquenta mil reais).*”
5. Pontou que “*Considerando que no exercício anterior, foi adotado o PARECER REFERENCIAL Nº. 00010/2019/CONJUR-MAPA/CGU/AGU (NUP 21000.089543/2019-56) para o qual, salvo melhor juízo, não houve atualização. Na lista de pareceres referenciais mencionados no Despacho 1187 (SEI 18452748), não encontramos nenhum que se adegue ao caso em questão, e que tenha sido expedido com o exclusivo propósito de atualizar o PARECER REFERENCIAL Nº 00010/2019/CONJUR-MAPA/CGU/AGU, desatualizado em razão de alterações normativas supervenientes a sua edição.*”
6. **Ao final, dispôs que “Solicitamos que sejam tomadas as devidas providências para a emissão de Parecer Referencial suficiente para que possa ser adotado a dispensa de análise individualizada dos processos para a celebração de convênios com os consórcios públicos intermunicipais, nos quais, no mesmo instrumento estão contemplados a execução de custeio e a aquisição de equipamentos.”**
7. Eis, em síntese, o relato do necessário. Segue manifestação.

II - DA REGULARIDADE DA FORMAÇÃO DO PROCESSO

8. De acordo com o art. 22^[1] da Lei nº 9.784, de 1999, os atos do processo administrativo não dependem de forma determinada, salvo expressa disposição legal.
9. Assim, em que pese o citado artigo dispensar, no geral, a adoção de forma determinada nos processos administrativos, a utilização de formato simples deve ser suficiente para propiciar adequado grau de certeza, segurança e garantia aos direitos dos administrados, conforme previsão contida no art. 2º, parágrafo único, VIII e IX^[2], da referida Lei.
10. Ademais, o enunciado da Orientação Normativa da AGU nº 2, de 1º de abril de 2009, assim dispõe:

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

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

III - DO ESCOPO E ABRANGÊNCIA DA PRESENTE MANIFESTAÇÃO JURÍDICA REFERENCIAL

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

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

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

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

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

17. Ademais, sublinhe-se que a análise ora empreendida trata dos aspectos jurídico-formais referentes à emissão de manifestação jurídica referencial, paralela ao PARECER REFERENCIAL nº 00010/2021/CONJUR-MAPA/CGU/AGU (NUP 21000.077630/2021-85), de 02 de outubro de 2021, relativo à celebração de convênios consórcios públicos intermunicipais, que tenham por objeto a transferência de recursos necessários à realização de despesas para a execução de custeio e aquisição de equipamentos, conforme delimitação constante do Despacho 181 do Departamento de Estruturação Produtiva (SEI, doc. nº 18643260), com amparo, como adiante será visto, na Orientação Normativa da AGU nº 55, de 23 de maio de 2014 (ON AGU nº 55/2014).

18. Ressalte-se que justamente por serem referenciais, pareceres imbuídos de tal qualificação consistem em manifestações dotadas de certa generalidade, passíveis de serem aplicados em diversos casos de semelhante concretude. Realmente, o Plenário do Tribunal da Contas da União, no Acórdão nº 2.674/2014, concluiu como possível a emissão de *"um mesmo parecer jurídico em procedimentos licitatórios diversos, desde que envolva matéria comprovadamente idêntica e que seja completo, amplo e abranja todas as questões jurídicas pertinentes, cumprindo as exigências indicadas na Orientação Normativa AGU nº 55, de 2014"*.

19. Com efeito, trata-se de mecanismo avalizado pela Advocacia-Geral da União e pelo Tribunal de Contas da União^[7] e expressamente previsto na Instrução Normativa SEGES/MP nº 5, de 26 de maio de 2017^[8] (IN SEGES/MP nº 5/2017), cuja finalidade é otimizar e racionalizar a atuação da atividade administrativa, já que a adoção de parecer jurídico referencial em determinado processo dispensa a sua análise individualizada pelo órgão jurídico consultivo, o que proporcionará aos seus integrantes se dedicarem mais tempo em matérias que demandam maior complexidade jurídica e de relevantes interesses aos órgãos assessorados, medida essa que vai ao encontro dos princípios constitucionais da eficiência e da economicidade.

20. Faz-se imprescindível deixar claro que o presente parecer jurídico referencial é direcionado exclusivamente às hipóteses de **celebração de convênios com consórcios públicos intermunicipais, que tenham por objeto a transferência de recursos necessários à realização de despesas para a execução de custeio e aquisição de equipamentos, conforme delimitação constante do Despacho 181 do Departamento de Estruturação Produtiva (SEI, doc. nº 18643260), razão pela qual o processo deve ser encaminhado a esta Consultoria Jurídica, para análise individualizada, nas seguintes situações:**

- i. caso haja dúvida jurídica a ser sanada, a qual deve estar devidamente apontada, delimitada e motivada na consulta, conforme prevê o § 2º do art. 36 da IN SEGES/MP nº 5/2017;
- ii. quando o pretensão convênio **não** tiver por objeto a aquisição de veículos, equipamentos, móveis e utensílios (kits feiras);
- iii. quando a parceria for decorrente de emendas parlamentares (orçamento impositivo), salvo a existência de parecer referencial que também contemple tal hipótese, cuja aplicação ao caso concreto deve ser avaliada e atestada pela área técnica; e
- iv. superveniência de ato normativo relacionado ao cerne da presente parecer jurídico referencial (celebração de convênios com entes públicos, que tenham por objeto a aquisição de veículos, equipamentos, móveis e utensílios, os quais não sejam provenientes de emendas parlamentares).

21. Ressalte-se que com a adoção da presente manifestação jurídica referencial, a análise individualizada de convênios por esta Consultoria Jurídica - nas hipóteses acima elencadas, bem como em outras não aventadas e que a área técnica, no lícito exercício de seu juízo discricionário, entender, motivadamente, pertinente o envio dos autos à unidade jurídica -, será dotada de maior celeridade, eis que ocorrerá de forma complementar ao parecer referencial, com o acréscimo, quando for o caso, de manifestação jurídica suplementar relativa ao(s) ponto(s) específico(s) cuja análise se revelar necessária.

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

IV - DOS PRESSUPOSTOS PARA A ADOÇÃO DE PARECER JURÍDICO REFERENCIAL NO CASO DOS PRESENTES AUTOS

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

ORIENTAÇÃO NORMATIVA Nº 55, DE 23 DE MAIO DE 2014

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

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

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

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

IN SEGES/MP nº 5/2017

Art. 36 (...)

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

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

- (i) quando o volume de processos em tais matérias – idênticas e recorrentes – justificadamente, impactar a atuação do órgão consultivo ou a celeridade dos serviços administrativos; e
- (ii) quando a atividade jurídica a cargo do órgão de consultoria restringir-se à verificação do atendimento das exigências legais a partir da simples conferência de documentos.

25. Em relação ao primeiro requisito, registre-se, historicamente, ser significativo o volume de processos encaminhados para esta Consultoria Jurídica - CONJUR/MAPA, que tratam da celebração de convênios com entes públicos, ressaltando-se, ainda, no caso em apreço, informação contida na NOTA TÉCNICA Nº 34/2021/COESO/CGEX/DEP-SAF/SAF/MAPA (SEI 15404977), no sentido de que "a demanda que se apresentou no âmbito do programa Fortalece Sociobio é significativamente superior".

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

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

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

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

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

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

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

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

33. Isso não significa, de modo algum, reforçar-se, impedimento à remessa dos autos do processo a esta Consultoria Jurídica, caso o gestor entenda, no lícito exercício de seu poder discricionário, motivadamente, que a análise

individualizada se faz necessária em razão de alguma peculiaridade nos autos ou de dúvida superveniente, ou mesmo em razão de alguma das hipóteses elencadas no item 16 do presente parecer.

34. Diga-se, por relevante, que nos termos do § 5º do artigo 53 da Lei nº. 14.133, de 2021, "é dispensável a análise jurídica nas hipóteses previamente definidas em ato da autoridade jurídica máxima competente, que deverá considerar o baixo valor, a baixa complexidade da contratação, a entrega imediata do bem ou a utilização de minutas de editais e instrumentos de contrato, convênio ou outros ajustes previamente padronizados pelo órgão de assessoramento jurídico."

35. Como aplicação compulsória da Lei nº. 14.133, de 2021, se dará apenas a partir de abril do ano de 2023, nos moldes do artigo 193, II, da mesma norma, a sistemática de elaboração e adoção de manifestações jurídicas referenciais se norteará pela ON-AGU n. 05, de 2014, editada sob os contornos da Lei nº. 8.666, de 1993.

36. Sendo assim, verifica-se, no caso sob apreciação, o atendimento dos requisitos previstos na ON AGU nº 05/2014 para a elaboração do presente parecer jurídico referencial, passando, no tópico seguinte, a título de manifestação jurídica referencial, a tecer considerações acerca dos procedimentos e condições a serem observados pelos órgãos assessorados por esta Consultoria Jurídica em matéria específica consistente na celebração de convênios com os consórcios públicos intermunicipais, nos quais, no mesmo instrumento estão contemplados a execução de custeio e a aquisição de equipamentos.

V - DA FUNDAMENTAÇÃO

V.I. Disposições Gerais.

37. A Portaria Ministerial nº. 121, de 18 de junho de 2019, cuidou de instituir o Programa Bioeconomia Brasil, cujo objetivo geral é promover a articulação de parcerias entre o Poder Público, pequenos agricultores, agricultores familiares, povos e comunidades tradicionais e seus empreendimentos e o setor empresarial, resultando na promoção e estruturação de sistemas produtivos baseados no uso sustentável dos recursos da sociobiodiversidade e do extrativismo, sendo coordenado pela Secretaria de Agricultura Familiar e Cooperativismo.

38. Nessas bases, o Parecer Referencial que ora se emite considera que os equipamentos a serem adquiridos colaboram com a execução do Programa Bioeconomia Brasil, mediante convênios celebrados com entes e entidades subnacionais, em consonância com o "Manual Operacional Diretrizes e Condições para Participação" (SEI 16541006), o qual prevê em seu item 4 que os projetos podem elencar gastos do tipo compra de equipamentos, sendo que a habilitação para a análise técnica dependerá da convergência de tais projetos com as diretrizes e condições do Manual em tela.

39. Assim, fixa-se como orientação que a análise técnica dos projetos que constituirão objetos de convênios com Consórcios Públicos leve em conta a convergência com as diretrizes e condições do Manual Operacional Diretrizes e Condições para Participação, especialmente:

- a) as diretrizes estabelecidas em seus subitens 7.1., 7.2., 7.3., 7.4., 7.5., 7.6., 7.7. e 7.8. do dito Manual;
- b) a legitimidade exclusiva de proponentes que sejam Municípios integrantes de Consórcios Públicos (item 10 do Manual);
- c) a obediência das faixas de valores mínimo e máximo (item 12 do Manual);
- d) a observância da Lei de Diretrizes Orçamentárias para realizar o aporte da contrapartida (item 13 do Manual);
- e) o credenciamento e cadastramento regular do Consórcio na Plataforma + Brasil, o prazo máximo de execução dos projetos de 36 meses e o uso do modelo de Termo de Referência e da Memória de Cálculo que perfazem, respectivamente, os Anexos I e II, do Manual (item 14).

40. De mais a mais, em conformidade com o explicitado no subitem 3.17. da Nota Técnica nº. 34/2021/COESO/CGEX/DEP-SAF/SAF/MAPA (SEI 15404977), será lançado em 2021 o Manual de Operacionalização que se ocupará de baixar diretrizes e os critérios para a seleção dos Consórcios, cabendo orientar que esse Manual seja observado no dito selecionamento.

41. Pontue-se, por relevante, que a alínea 'a' do item 2 do Despacho 158 (SEI 18217404) diz que os projetos elaborados no programa Fortalece Sociobio 2021 serão custeados pelo Orçamento Autorizativo.

42. Destarte, a confecção do presente Parecer Referencial se adstringirá à esfera da Secretaria de Agricultura Familiar e Cooperativismo, que é o setor responsável pelo Programa Bioeconomia Brasil segundo a Portaria Ministerial nº. 121, de 2019, bem como: não se aterá aos recursos provenientes de emendas parlamentares Individuais, de Bancada, de Comissões ou de Relator-Geral; não abarcará os instrumentos cujos projetos forem financiados com recursos de origem externa, nos moldes do § 9º do artigo 1º da Portaria Interministerial nº. 424, de 2016.

43. Também insta frisar que a normatização estatuída pela Lei nº. 8.666, de 1993, especialmente em seu artigo 116 e §§, quanto à necessidade de Plano de Trabalho, abertura de conta corrente específica para movimentação dos valores repassados, sua remuneração e devolução ao final, são extensíveis à sistemática trazida pela Lei nº. 14.133, de 2021, embora tal Lei não disponha sobre tal detalhamento, mas remete a sua disciplina à edição de regulamento (art. 184), que na atualidade corresponderia ao Decreto nº. 6.170, de 2007.

44. No que concerne às despesas passíveis de apoio por recursos do convênio com Consórcios Municipais, ventilou-se no Despacho 181 (SEI 18643260) que seriam despesas para a execução de custeio e a aquisição de equipamentos, consoante assentado da descrição do Programa aberto na Plataforma + Brasil (SEI 16535013).

45. Sobre os Consórcios Públicos, a Lei nº. 11.107, de 06 de abril de 2005, reza em seu artigo 1º, § 1º, poderão ser constituídos mediante contrato que formará associação pública ou pessoa jurídica de direito privado integradas pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, sendo-lhes facultado firmar convênios com outras entidades e órgãos do governo, *ex vi* do artigo 2º, § 1º, I, da mesma norma.

46. Acontece que, antes da celebração de contrato de constituição do consórcio público, é necessário que os entes públicos subscrevam um protocolo de intenções e o publiquem na imprensa oficial. As cláusulas necessárias do protocolo de intenções vêm descritas nos incisos do artigo 4º da Lei nº. 11.107, de 2005:

- a) a denominação, a finalidade, o prazo de duração e a sede do consórcio;
- b) a identificação dos entes da Federação consorciados;
- c) a indicação da área de atuação do consórcio;
- d) definição se o Consórcio é associação pública ou pessoa jurídica de direito privado sem fins econômicos;
- e) critérios para, em assuntos de interesses comuns, autorizar o Consórcio a representar os consorciados perante outras esferas de governo;
- f) normas de convocação e funcionamento da assembleia geral, inclusive para a elaboração, aprovação e modificação do Estatuto do Consórcio, sendo que tal assembleia deverá ser a sua instância máxima, devendo ser fixado o número de votos para as respectivas deliberações e respeitado um voto para cada ente consorciado;
- g) forma de eleição e a duração do mandato do representante legal do consórcio público, cargo reservado ao Chefe do Poder Executivo de um dos entes da Federação consorciado;
- h) sobre os empregados públicos do Consórcio, a sua forma de provimento e remuneração, inclusive nos casos de contratação por tempo determinado para os casos de necessidade temporária e excepcional, sem prejuízo da possibilidade de cessão de servidores de um consorciado em favor do Consórcio, observada a legislação do consorciado cedente; e
- i) o direito de exigir o pleno cumprimento das cláusulas do contrato de consórcio público por parte do contratante adimplente contra outro contratante em mora.

47. Adicionalmente, considerando os fins do Programa Bioeconomia Brasil, é recomendável que no Parecer de Viabilidade Técnica, com apoio no inciso VI do artigo 3º, do Decreto nº. 6.017, de 17 de janeiro de 2007, demonstre-se que a proposta de convênio pelo consórcio visa a promoção do uso racional dos recursos naturais e a proteção ao meio ambiente.

48. Vale frisar que escopo pretendido nos Convênios com os Consórcios Públicos não abarcará a prestação de serviços públicos, mas sim a execução de custeio e a aquisição de equipamentos, de sorte que se omite a exigência dos requisitos do Protocolo de Intenções peculiares à subseqüente celebração de contrato de gestão ou termo de parceria.

49. Paralelamente à necessidade de apresentação de protocolo de intenções e de Estatuto do Consórcio Público na instrução da proposta de Convênio, é preciso que seja celebrado pelos Municípios um contrato de consórcio público, o qual:

a) há de ser celebrado mediante a ratificação do protocolo de intenções por lei editada por cada ente consorciado, ratificação esta que poderá conter reserva implicando o consorciamento parcial ou condicional, desde que aceito pelos demais entes subscritores, sendo também possível a dispensa da ratificação se o ente disciplinar por lei sua participação no consórcio antes de subscrever o protocolo de intenções;

b) sobre a ratificação pretendida após 2 anos de subscrição do protocolo de intenções, demanda-se a sua homologação pela assembleia geral do Consórcio;

c) pode estipular em cláusula que sua celebração é feita por apenas uma parcela dos entes federados que assinaram o protocolo de intenções.

50. Quanto à personalidade jurídica do Consórcio Público, nos moldes do artigo 6º, I e II, §§ 1º e 2º, da Lei nº. 11.107, de 2005, calha apurar:

a) em caso de constituição de associação pública, se a personalidade jurídica de direito público do Consórcio foi iniciada com a vigência das leis de ratificação do Protocolo de Intenções dos entes consorciados; e

b) em caso pessoa jurídica, a personalidade jurídica do Consórcio será de direito privado e caberá verificar se o respectivo Estatuto foi registrado no Cartório de Registro Civil de Pessoas Jurídicas, Estatuto este que deverá prever em cláusula a inexistência de fins econômicos.

51. Em acréscimo às recomendações insertas no parágrafo anterior, para efeito de conferir atendimento ao preceituado no artigo 39 do Decreto nº. 6.017, de 2007, compete à Secretaria de Agricultura Familiar e Cooperativismo celebrar convênios somente como consórcios públicos constituídos sob a forma de associação pública.

52. Outras exigências a serem verificadas no Estatuto segundo os artigos 7º, 8º, §§ 1º a 5º, 9º, 10, 11, §§ 1º e 2º, 12, § 2º, da Lei nº. 11.107, de 2005, a cargo Secretaria de Agricultura, consistem:

a) na presença de artigos ou cláusulas dispendo sobre a organização e o funcionamento de cada um dos órgãos constitutivos do Consórcio;

b) na inexistência de disposição que imponha a entrega de recursos pelos entes consorciados ao Consórcio sem lastro no contrato de rateio válido para cada exercício financeiro, exceto no caso de programas e ações contemplados em plano plurianual;

c) na inexistência de disposição que possibilite o uso de recursos contemplados no contrato de rateio com o atendimento de despesas genéricas, inclusive transferência ou operações de crédito;

d) na inexistência de disposição que retire a legitimidade dos entes consorciados, isolados ou em conjunto, e do próprio Consórcio, para exigir o cumprimento das obrigações elencadas no contrato de rateio;

e) na inexistência de disposição que dispense o Consórcio Público a fornecer as informações necessárias para a consolidação, nas contas dos entes consorciados, de todas as despesas contabilizáveis realizadas com os recursos entregues por força do contrato de rateio, nos termos da Lei Complementar nº. 101, de 4 de maio de 2000;

f) na impossibilidade de exclusão do ente público do Consórcio, salvo se tiver anteriormente sofrido suspensão do Consórcio por não consignar as dotações suficientes em sua lei orçamentária ou em créditos adicionais para suportar as despesas assumidas no contrato de rateio;

g) na inexistência de disposição que dispense o Consórcio de executar suas despesas e receitas segundo as normas de direito financeiro aplicáveis às entidades públicas ou que o livre da fiscalização contábil, operacional e patrimonial do Tribunal de Contas competente para apreciar as contas do Chefe do Poder Executivo do representante legal do Consórcio;

h) na inexistência de disposição que impute responsabilidade pessoal aos agentes públicos que gerem o Consórcio pelas obrigações contraídas por este, salvo pelos atos praticados em desarmonia com a lei ou com as disposições estatutárias;

i) na inexistência de disposição que exija outras condições para a retirada do ente federado do consórcio, salvo a manifestação de seu representante legal perante a assembleia geral;

j) na inexistência de disposição que possibilite a reversão ou retrocessão dos bens em favor do ente que se retira e que inicialmente os destinou ao Consórcio, exceto em caso de previsão expressa no contrato de consórcio público ou no instrumento de transferência ou de alienação;

k) na inexistência de disposição que possibilite a retirada ou a extinção do consórcio público sem que antes o ente consorciado pague as indenizações eventualmente devidas por obrigações assumidas em contratos;

l) inexistência de disposição que possibilite a alteração ou a extinção do contrato de consórcio público sem as prévias aprovações: do instrumento respectivo pela assembleia geral; e da lei ratificadora por todos os entes consorciados;

m) inexistência de disposição que possibilite o afastamento: da responsabilidade solidária dos entes públicos pelas obrigações remanescentes contraídas; e do direito de regresso do ente consorciado que cumpriu a obrigação em face do ente consorciado beneficiado por tal obrigação;

n) inexistência de disposição que possibilite ao representante legal do consórcio público se manter em tal posição na hipótese de não mais ocupar a Chefia do Poder Executivo do ente consorciado que representa na Assembleia Geral;

o) inexistência de disposição que vede aos novos entes federativos resultantes de criação, fusão, incorporação ou desmembramento de permanecer automaticamente na condição de consorciados, exceto se houver previsão em contrário no Protocolo de Intenções;

p) na produção de efeitos do Estatuto do consórcio de direito público somente quando houver sua publicação na imprensa oficial no âmbito de cada ente consorciado;

q) inexistência de disposição que permita a celebração de contrato de rateio sem suficiente e prévia dotação orçamentária, ou sem as formalidades previstas em lei;

r) inexistência de disposição que permita a aplicação de recursos oriundos de transferências voluntárias para o atendimento de despesas classificadas como genéricas, isto é, aquelas cuja execução orçamentária se faz com modalidade de aplicação indefinida; e

s) inexistência de disposição que obrigue algum ente federado a se consorciar ou a permanecer consorciado.

53. Insta frisar que, por força do artigo 14, parágrafo único, da Lei nº. 11.107, de 2005, a Secretaria de Agricultura Familiar e Cooperativismo somente fará as exigências de regularidade do Consórcio Público, abstendo-se, em regra, de verificá-las em detrimento dos entes federativos nele consorciados. No mesmo sentido, vide a redação do artigo 12 da Portaria Interministerial nº. 424, de 2016.

54. Aqui, não é ocioso destacar que os requisitos e exigências para a celebração de convênios vêm estipulados nos incisos do artigo 22 da Portaria Interministerial-CGU/MF/MP nº. 424, de 2016. Dentre os requisitos fiscais a serem preenchidos pelos Consórcios Públicos, cuidou a Portaria-STN nº. 4, de 2 de janeiro de 2020, de enumerá-los nos incisos do seu artigo 2º, inclusive as respectivas comprovações na data da assinatura do instrumento mediante:

a) Certidão Negativa de Débitos relativos a Créditos Tributários Federais e à Dívida Ativa da União, de que trata a Portaria nº. 1.751, de 5 de outubro de 2014, da PGFN/RFB, válida até a data estabelecida pela própria certidão;

b) Certificado de Regularidade do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS, válida até a data estabelecida pelo próprio certificado;

c) Extrato emitido pelo Cadastro Informativo dos Créditos não Quitados do Setor Público Federal – Cadin, mantido no Sistema de Informações do Banco Central do Brasil – Sisbacen, válida na data da consulta;

d) Extrato emitido pelo SICONV, hoje Plataforma+Brasil, quanto aos instrumentos dantes firmados;

e) publicação, na imprensa oficial de cada ente consorciado, da indicação do local em que poderão ser obtidos, a qualquer tempo, os textos integrais dos documentos referidos no artigo 14 da Portaria-STN nº. 274, de 13 de maio de 2016, pertinentes à transparência na gestão fiscal;

f) declaração do representante legal do consórcio público e recibo de protocolo, aviso de recebimento ou carta registrada de remessa de tal declaração aos Tribunais de Contas dos entes consorciados, cujo teor dará conta que está liberado à sociedade, para conhecimento e acompanhamento em tempo real por meios eletrônicos de acesso público, as informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira demandadas pelo inciso II do § 1º do artigo 48 da LC nº. 101, de 2000, e inciso II do artigo 15 da Portaria-STN nº. 274, de 2016;

g) declaração do representante legal do consórcio público e recibo de protocolo, aviso de recebimento ou carta registrada de remessa de tal declaração aos Tribunais de Contas dos entes consorciados, cujo teor dará conta da

adoção de sistema integrado de administração financeira e controle, nos moldes do inciso III do § 1º do artigo 48 da LC nº. 101, de 2000, e do parágrafo único do artigo 15 da Portaria nº. 274, de 2016;

55. Também é de relevo destacar que, por força do preconizado pela Portaria-STN nº. 637, de 2021, com as alterações que lhe foram promovidas pela Portaria-STN nº. 1.129, de 4 de novembro de 2021, os requisitos fiscais de Consórcios Públicos podem estar disponibilizados no Sistema de Informações sobre Registros Fiscais – CAUC.

56. Dessa forma, também se faculta ao Consórcio Público demonstrar os requisitos fiscais por intermédio de consulta ao CAUC.

57. Outrossim, afora os requisitos fiscais supra, o artigo 3º da Portaria-STN nº. 4, de 2020, orienta a aplicação aos convênios celebrados entre a União e os Consórcios Públicos, no que couber, das normas relativas às transferências de recursos federais mediante convênio com órgão ou entidade pública de ente subnacional, notadamente o Decreto nº. 6.170, de 2007, e a Portaria Interministerial nº. 424, de 2016.

58. Nesse passo, em primeiro lugar, é preciso que no Parecer de Viabilidade Técnica sobre o Plano de Trabalho que acompanha a proposta de Convênio conste:

i) a sua adequação aos objetivos de programa estatal, a existência de interesse recíproco dos partícipes na realização do Projeto, atividade, serviço, aquisição de bens ou evento, em regime de mútua colaboração, nos moldes dos artigos 1º, § 1º, do Decreto nº. 6.170, de 2007, e 20 da Portaria Interministerial nº. 424, de 2016;

ii) a justificativa para se admitir eventuais intervenientes, nos termos do inciso VIII do § 1º artigo 1º do Decreto nº. 6.170, de 2007;

iii) compatibilidade do produto do objeto do convênio com o programa de trabalho e as suas finalidades (artigo 1º, § 1º, X, do Decreto nº. 6.170, de 2007);

iv) que o objeto do convênio não corresponde à execução, pelo MAPA, de programas estaduais ou municipais (artigo 1º, § 3º, do Decreto nº. 6.170, de 2007);

v) que, dentre os partícipes do convênio, não constam entidades privadas sem fins lucrativos (artigo 2º, IV, do Decreto nº. 6.170, de 2007);

vi) que a vigência do convênio não se encerrará no último ou no primeiro trimestre de mandato dos Chefes do Poder Executivo da União e dos entes consorciados (artigo 2º, VI, do Decreto nº. 6.170, de 2007);

vii) cadastramento do Consórcio Público na Plataforma+Brasil (artigo 3º do Decreto nº. 6.170, de 2007);

viii) se for o caso, justificativa para a não realização de chamamento público para selecionar o Consórcio Público com quem será celebrado o convênio (artigo 4º do Decreto nº. 6.170, de 2007, e artigo 8, § 2º, da Portaria Interministerial nº. 424, de 2016);

ix) que houve a autorização do Sr. Secretário-Executivo para a celebração do Convênio (artigo 3º da Portaria Ministerial nº. 337, de 4 de novembro de 2020);

x) que o Plano de Trabalho foi aprovado pelo Sr. Secretário de Agricultura Familiar e Cooperativismo (artigo 2º, VII, da Portaria Ministerial nº. 337, de 4 de novembro de 2020);

xi) que a contrapartida financeira trazida pelo proponente: está em conformidade com os limites percentuais fixados no artigo 83, § 3º, III, da Lei de Diretrizes Orçamentárias nº. 14.116, de 2021, salvo se houver alteração de limite nos moldes da Instrução Normativa-MAPA/GM nº. 13, de 13 de setembro de 2021; e teve o seu valor entregue pelos entes consorciados no contrato de rateio, ou que tal valor consta do orçamento dos entes consorciados para posterior entrega no contrato de rateio (artigo 8º, §§ 1º e 5º, da Lei nº. 11.107, de 2005).

xii) que foi colhida junto a cada Superintendência Federal de Agricultura, Pecuária e Abastecimento situadas nos territórios dos entes consorciados uma manifestação de que as despesas de custeio e os equipamentos a serem adquiridos constantes da proposta de convênio se enquadram nos objetos homologados passíveis de apoio por meio de transferências de recursos da União, nos termos do anexo da Instrução Normativa Ministerial nº. 8, de 8 de dezembro de 2021;

xiii) que o Plano de Trabalho do convênio veio instruído com a Declaração do Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural ou órgão municipal dos entes consorciados, na qual se justifique a necessidade do objeto proposto (artigo 3º, § 1º, da Instrução Normativa Ministerial nº. 16, de 2021);

ix) se for o caso, que a aquisição de mais de um bem da espécie máquina agrícola é necessária para a formação de uma patrulha mecanizada (artigo 4º, § 1º, da Instrução Normativa Ministerial nº. 16, de 2021);

x) que o representante legal do consórcio apresentou ata de sua eleição aprovada em assembleia e o seu diploma de Prefeito Municipal - com mandato vigente - expedido pela Justiça Eleitoral;

xi) que as atividades que compõem o objeto da proposta não representarão o pagamento de custeio continuado do proponente (artigo 9º, II, da Portaria Interministerial nº. 424, de 2016);

xii) em caso de despesas elegíveis pertinentes a atividades de capacitação e treinamento, que o Plano de Trabalho traz o conteúdo programático do curso que será ministrado (TCU - Acórdão/2ª Câmara nº. 4428/2020), carga horária por matéria e o público-alvo, bem como as qualificações profissionais básicas que serão exigidas dos instrutores;

xiii) que o plano de trabalho não prevê a realização de despesas nas hipóteses vedadas pelos incisos I a XVI, do artigo 19 da Lei de Diretrizes Orçamentárias nº. 14.116, de 31 de dezembro de 2020, ou, caso preveja, que se essa vedação pode ser superada segundo as ressalvas descritas nos § § do mesmo artigo 19;

xiv) que, em se tratando de despesa de capital, o Consórcio Proponente possui condições para arcar com as despesas decorrentes e meios que garantam o pleno funcionamento do objeto (artigo 83, § 2º, da Lei nº. 14.116, de 2021);

xv) que a proposta do convênio apresenta objeto funcional, assim entendido aquele cujas funções e utilização dentro das finalidades para as quais se destina são aptos a gerar benefícios à população, segundo as condições definidas no programa do Concedente (art. 1º, § 1º, XV-B, da Portaria Interministerial nº. 424, de 2016);

xvi) que o Plano de Trabalho apresenta metas com parcelas quantificáveis do objeto, bem como que são factíveis as suas fases e etapas (artigo § 1º, XIV e XIX, da Portaria Interministerial nº. 424, de 2016);

xvii) que o teor da proposta de trabalho apresentada pelo Consórcio Público disponha sobre: a descrição do objeto e prazo de execução, a justificativa, a indicação do público alvo, a estimativa de recursos do concedente, a contrapartida e informações acerca da capacidade técnica e gerencial do Consórcio, problema a ser resolvido e os resultados esperados (artigo 16, I a V, da Portaria Interministerial nº. 424, de 2016);

xviii) que existe dotação orçamentária específica no orçamento do MAPA;

xix) o enquadramento do convênio nas faixas de valores de repasse trazidas pelo nível IV ou V, nos termos do artigo 3º, IV e V, da Portaria Interministerial nº. 424, de 2016;

xx) que o conveniente seja pessoa jurídica cadastrada como matriz e não como filial no CNPJ (artigo 9º, VIII, da Portaria Interministerial nº. 424, de 2016);

xxi) que, se for o caso, a proposta de trabalho foi aceita, o pré-empenho foi realizado e foi solicitado ao proponente a inclusão do Plano de Trabalho na Plataforma+Brasil (artigo 17, I, 'a' e 'b', da Portaria Interministerial nº. 424, de 2016);

xxii) que o Plano de Trabalho conta com os tópicos Justificativa, Descrição Completa do Objeto a ser Executado e das metas a atingir, Definição das etapas ou fases de Execução, Compatibilidade de custos com o objeto a ser executado, Cronograma de execução, Cronograma de Desembolso e Plano de Aplicação (artigo 19, I a VII, da Portaria Interministerial nº. 424, de 2016);

xxiii) que o proponente apresentou o plano de sustentabilidade do equipamento a ser adquirido (artigo 21, § 13, da Portaria Interministerial nº. 424, de 2016);

xxiv) que o representante legal do Consórcio Público apresentou, para demonstrar a regularidade no pagamento dos precatórios judiciais: certidão emitida pelos Tribunal de Justiça, Tribunal Regional do Trabalho e Tribunal Regional Federal; ou consulta à Plataforma+Brasil (artigo 22, II, da Portaria Interministerial nº. 424, de 2016);

xxv) que o representante legal do Consórcio apresentou declaração de existência de área gestora dos recursos recebidos por transferência voluntária da União (art. 22, VII, da Portaria Interministerial nº. 424, de 2016);

xxvi) que o representante legal do Consórcio apresentou declaração de que os entes consorciados estão regulares no que tange à denominação de bens públicos de qualquer natureza, nos termos da Lei nº. 6.454, de 24 de outubro de 1977 (artigo 22, XXVIII, da Portaria Interministerial nº. 424, de 2016);

xxvii) que, havendo unidade executora, também foi comprovada a sua regularidade (artigo 22, § 2º, da Portaria Interministerial nº. 424, de 2016);

xxviii) que a Plataforma+Brasil não registra o descumprimento dos requisitos indicados no § 8º do artigo 22 da Portaria Interministerial nº. 424, de 2016, ou a suspensão de transferências em desfavor do Consórcio decorrente de decisão judicial;

xxix) que, antes da celebração do convênio, o proponente apresentou licença ambiental prévia, se esta for exigida pelas normas do Conselho Nacional do Meio Ambiente e não constar de cláusula suspensiva do convênio (artigo 23, III, da Portaria Interministerial nº. 424, de 2016);

xxx) que o cronograma de execução do objeto não supere 36 meses;

xxxi) que o Plano de Trabalho comine a liberação preferencialmente em parcela única, preservando-se a sintonia entre o cronograma de desembolso e as metas e fases ou etapas de execução do objeto (artigo 41, I, 'a', e § 1º, da Portaria Interministerial nº. 424, de 2016);

xxxii) que o Plano de Trabalho apresentado, no caso de empenhos referentes à primeira parcela ou parcela única, não possibilite a liquidação de empenhos antes da resolução de eventual cláusula suspensiva, de conclusão da análise técnica, do aceite do processo licitatório e do depósito da contrapartida na conta específica do convênio, e, em se tratando de segunda parcela ou posteriores, também a execução de 70% das parcelas anteriormente liberadas;

xxxiii) que o objeto do convênio não constitua a execução de prestação dos serviços de ATER (artigo 10 do Decreto nº. 7.215, de 2010);

xxxiv) que certifique a expedição de Declaração de Disponibilidade Orçamentária, nos termos do artigo 16, I e II, da Lei Complementar nº. 101, de 2000; e

xxxv) que não haverá a utilização de dotação orçamentária de um exercício financeiro para cumprir obrigações em exercícios financeiros futuros, consoante o disposto no Comunicado nº 33/2020, veiculado pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e a Secretaria de Gestão (Seges).

59. Por oportuno, é necessário que o Sr. Secretário de Agricultura Familiar e Cooperativismo baixe Portaria nomeando o servidor que será responsável pela elaboração do Parecer de Viabilidade Técnica.

60. Em segundo lugar, nos moldes do artigo 1º, § 1º, XV-B, da Portaria Interministerial nº. 424, de 2016, o termo de referência só pode ser dispensado no caso de padronização do objeto, a critério da autoridade competente do MAPA, em despacho fundamentado. Do contrário, tal peça será obrigatória para a execução de custeio (serviços) e a aquisição de equipamentos, e:

a) o seu teor contemplará: elementos capazes de permitir que o Concedente avalie o seu custo, segundo os preços praticados no mercado da região em que será executado o objeto; e a definição dos métodos e o prazo de execução do objeto;

b) deverá ser apresentado antes da celebração do instrumento, salvo se o MAPA o exigir depois como cláusula suspensiva, desde que antes da liberação da primeira parcela dos recursos e do dia 30 de novembro do exercício seguinte ao da assinatura do instrumento (artigo 24, § 1º, da Portaria Interministerial nº. 424, de 2016). Aplicar a mesma sistemática para eventual licença ambiental prévia;

c) estando tudo nos conformes, o TR há de ser aprovado pelo Sr. Secretário de Agricultura Familiar e Cooperativismo, no exercício da competência que lhe foi delegada pelo artigo 1º, IV, da Portaria Ministerial nº. 337, de 2020. Do contrário, a proposta deverá ser rejeitada se o instrumento não foi assinado (art. 21, § 7º, I, da Portaria Interministerial nº. 424, de 2016);

61. Adicionalmente, convém destacar que as cláusulas necessárias ao termo de convênio descritas no Decreto nº. 6.170, de 2007 (artigos 6º, I e II, 7º, § 1º, 9º, parágrafo único, 10, §§ 1º a 3º, I, II e III, 4º, 5º, 6º, 7º, 8º, 9º, 10, 11 e 12, 12, parágrafo único) estão contempladas na minuta de convênio parametrizada pela Advocacia-Geral da União no sítio eletrônico (file:///C:/Users/admin/Downloads/minuta_termo_de_convênio_com_obras_2019_versão_final__limpa%20(1).pdf).

62. Sem embargo disso, na referida minuta parametrizada pela AGU se recomenda os seguintes ajustes para a adequação à realidade dos Consórcios Públicos:

i) no preâmbulo, o estabelecimento da competência do Sr. Secretário de Agricultura Familiar e Cooperativismo como autoridade celebrante, por força do artigo 2º, I, da Portaria Ministerial nº. 337, de 4 de novembro de 2020;

ii) incluir a subcláusula décima quinta na Cláusula Décima do modelo da minuta, com o seguinte texto: “realizar a pesquisa de preços para aquisição de bens e contratação de serviços em geral segundo dispõe a Instrução Normativa-SEGES/ME nº. 65, de 7 de julho de 2021, no caso de procedimentos administrativos autuados ou registrados sob a égide da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, ou a Instrução Normativa-SEGES/ME nº. 73, de 5 de agosto de 2020, na hipótese de procedimentos administrativos autuados ou registrados sob a égide da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e da Lei nº 10.520, de 17 de junho de 2002, incluindo contratações e eventuais renovações ou prorrogações de vigências respectivas.”;

iii) incluir a subcláusula décima sexta na Cláusula Décima do modelo da minuta, com o seguinte texto: “no que couber, adotar o procedimento administrativo para a contratação direta por dispensa de licitação para aquisição de

bens e contratação de serviços em geral segundo dispõe a Instrução Normativa-SEGES/ME nº. 67, de 8 de julho de 2021.”;

iv) apenas constar a subcláusula terceira da Cláusula Sétima do modelo de termo de Convênio da AGU se a parceria tiver vigência plurianual;

v) exclusão dos incisos III e IV da cláusula quarta, salvo se houver Unidade Executora e/ou Interveniente, bem como a menção a estes no Preâmbulo;

vi) se o convênio for processado sob o regime simplificado (artigo 66, II, da Portaria Interministerial nº. 424, de 2016), dar o seguinte texto ao inciso I da Cláusula Terceira do modelo da AGU: "Termo de Referência, se for o caso de aplicação dos §§ 10 e 11 do artigo 66 da Portaria Interministerial nº. 424, de 2016"; e

vii) se o convênio for processado sob o regime simplificado (artigo 66, II, da Portaria Interministerial nº. 424, de 2016), dar, respectivamente, o seguinte texto para as subcláusulas quarta, quinta e sétima da Cláusula Décima Segunda da minuta da AGU: "Constatadas irregularidades ou descumprimento pelo conveniente das condições estabelecidas no art. 66 da Portaria Interministerial nº. 424, de 2016, o concedente suspenderá a liberação das parcelas, até a regularização da pendência, bem como notificará o conveniente para apresentar justificativa da utilização dos recursos no prazo de 30 (trinta) dias"; "Recebidos os esclarecimentos e informações solicitados, o CONCEDENTE, no prazo de 45 (quarenta e cinco) dias, apreciará, decidirá e comunicará quanto à aceitação, ou não, das justificativas apresentadas e, se for o caso, realizará a apuração do dano"; "Esgotado o prazo previsto na subcláusula quinta sem a apresentação de razões pelo conveniente ou com a sua rejeição, o concedente notificará o conveniente para a devolução dos recursos no prazo de 30 (trinta) dias, observado o disposto nos §§ 3º e 4º do artigo 57 da Portaria Interministerial nº. 424, de 2016";

63. Também se alerta a Secretaria de Agricultura Familiar e Cooperativismo que a alteração das cláusulas constantes do modelo da AGU depende da emissão de justificativa.

64. Sob o espectro da legislação eleitoral, o artigo 73, VI, 'a', da Lei nº. 9.504, de 30 de setembro de 1997, proíbe, nos três meses que antecedem o pleito, a realização de transferência voluntária da União aos Estados e Municípios, sob pena de nulidade de pleno direito, exceto se os recursos forem destinados a cumprir obrigação formal preexistente para a execução de obra ou serviço em andamento e com cronograma prefixado, e os vocacionados a remediar situações emergenciais e de calamidade pública.

65. Considerando que o Tribunal Superior Eleitoral (Ac. de 2.12.2008 no AgR-REspe nº 30036, re. Min. Fernando Gonçalves) considera que a “atuação do prefeito no consórcio intermunicipal nada mais é do que o desdobramento do exercício de atos de gestão próprios do Chefe do Poder Executivo Municipal”, pensamos que a vedação posta no dispositivo sob análise vigora, cabendo repetir no convênio com Consórcios Públicos a Cláusula Oitava, subcláusula vigésima, presente no modelo de termo de convênio da AGU.

66. Ainda sobre o artigo 73 da lei eleitoral, agora enfocando o seu § 10, no ano em que se realizar eleição, fica proibida a distribuição gratuita de bens. Aqui, para efeito de orientação, a Advocacia-Geral da União assentou na Orientação Normativa CNU/CGU/AGU nº 002/2016 que “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”, apesar de ser necessário aos convenientes que ficaram na propriedade de tais bens não doá-los em ano de eleição.

67. No ponto, orienta-se que seja incluída a subcláusula terceira na Cláusula Décima Sexta do modelo da AGU, com o seguinte texto:

Subcláusula Terceira. Sem prejuízo do fixado na subcláusula segunda, fica vedado ao Conveniente doar os bens remanescentes nas condições estabelecidas no § 10 do artigo 73 da Lei nº. 9.504, de 1997.

68. Para efeito de atendimento ao prescrito pelo artigo 83, § 1º, da Lei nº. 14.116, de 2020, que ordena o uso da modalidade licitatória pregão na forma eletrônica, salvo regulamentação específica em sentido oposto, a cláusula décima, subcláusula terceira, do modelo de convênio da AGU adimple essa exigência.

69. Quanto à necessidade de expedição de ordem bancária de transferências voluntárias - OBTV – para a execução financeira do objeto conveniado, segundo o § 1º, XXI, da Portaria Interministerial nº. 424, de 2016, a minuta

disponibilizada pela AGU traz essa disposição em sua Cláusula Oitava, subcláusula oitava.

70. Sobre o valor do repasse, deve constar de Nota de Empenho descrita no termo de convênio, no que há atendimento nos termos da cláusula sexta, I, da minuta disponibilizada pela AGU.

71. Já o registro na Plataforma+Brasil dos procedimentos de formalização, alteração, execução, acompanhamento, análise da prestação de contas e tomada de contas especial, consta como obrigação do Concedente, atendendo, portanto, ao cominado no artigo 4º da Portaria Interministerial nº. 424, de 2016.

72. Por igual, a minuta do termo de convênio disponibilizada pela AGU replica as seguintes disposições da Portaria Interministerial nº. 424, de 2016:

i) manter a guarda dos documentos relacionados ao instrumento por 10 anos, contados da data da prestação de contas (cláusula quarta, II, '1');

ii) verificação feita pelo Concedente dos procedimentos licitatórios tocados pelo Convenente (cláusula décima, subcláusula oitava, I a IV);

iii) obrigação do Concedente de comunicar às Câmaras Municipais e assembleias legislativas da assinatura do termo e da liberação dos recursos financeiros em 2 dias úteis (cláusula décima oitava, subcláusula segunda);

iv) obrigação do concedente e do convenente de cientificar os órgãos de controle, Ministério Público Federal e AGU no caso de: conhecer qualquer irregularidade ou ilegalidade; e houver suspeita de crime ou de improbidade administrativa (cláusula quarta, I, 'w', e II, 'w');

v) obrigação da Convenente de corrigir os vícios detectado pela Concedente ou órgãos de controle que possam comprometer a fruição do benefício pela população beneficiária (cláusula quarta, II, 'e');

vi) obrigação do Consórcio de apresentar, por meio do seu representante legal, declaração expressa atestando o cumprimento das disposições legais aplicáveis ao procedimento licitatório (cláusula quarta, II, 'dd');

vii) obrigação do Convenente de fiscalizar o contrato administrativo de execução e fornecimento – CTEF (cláusula décima, subcláusula nona, V);

viii) obrigação do Convenente de notificar os partidos políticos, sindicatos de trabalhadores e as entidades empresariais locais, quando ocorrer a liberação de recursos financeiros (cláusula décima oitava, subcláusula terceira, I);

ix) obrigação do Convenente de prestar ao Concedente informações sobre as ações desenvolvidas para viabilizar o acompanhamento e avaliação do processo (cláusula décima segunda);

x) obrigação do Convenente de incluir no edital de licitação e no CTEF a responsabilidade da empresa contratada pela qualidade do que for adquirido ou prestado, com a possibilidade de readequações na hipótese de haver impropriedades que prejudiquem a execução do objeto conveniado (cláusula quarta, II, 'ff');

xi) obrigação do convenente de registrar na Plataforma+Brasil os atos de formalização, execução, acompanhamento, prestação de contas e informações acerca da tomada de contas especial dos instrumentos, bem como do extrato de licitação, preços estimados para a aquisição e fornecimento, propostas de preços totais dos licitantes e respectivas inscrições no CNPJ, do termo de homologação e adjudicação, dos extratos contratuais e de aditivos publicados na imprensa oficial (cláusula quarta, II, 'i' e 'gg');

xii) obrigação do convenente de manter um canal de comunicação efetivo, para o recebimento, pela União, de manifestações dos cidadãos (cláusula quarta, II, 's');

xiii) durante a execução do convênio, a possibilidade de ajustes do plano de trabalho, desde que mediante prévia aprovação da autoridade competente do convenente (cláusula décima primeira, subcláusulas primeira e segunda);

xiv) a necessidade de alteração do Plano de Trabalho e do Convênio se os respectivos valores divergirem dos montantes presentes no Termo de Referência aprovado (cláusula segunda, subcláusula segunda);

xv) a possibilidade de os recursos do convênio custearem as despesas com a elaboração do termo de referência e as de licenciamento ambiental, desde que não supere o limite de 5% do valor conveniado e que tal valor seja reembolsado se o TR for rejeitado (cláusula terceira, subcláusulas quinta e sétima);

xvi) a regra de titularidade dos bens remanescente em favor do convenente (cláusula décima sexta);

xvii) as regras descritivas do objeto, vinculativas do Plano de Trabalho ao termo de convênio, contrapartida, obrigações dos partícipes, do interveniente e da unidade executora, caso houver os dois últimos (cláusula segunda, cláusula quarta, I, II, III e IV, e cláusula sétima);

xviii) as regras de: prorrogação de ofício; assunção da execução pelo concedente; cumprimento do cronograma de desembolso; classificação orçamentária da despesa; a inclusão e atualização de documentos na Plataforma+Brasil; restituição de recursos, quando cabível; em caso de investimento, necessidade de informação de

que os recursos estão consignados no plano anual ou em lei prévia que os autorize; necessidade de os recursos serem mantidos e movimentados em conta bancária específica do instrumento aberta em instituição financeira oficial; contabilização, guarda e compromisso de utilização clara dos bens remanescentes para assegurar a continuidade de programa governamental; forma de acompanhamento da execução física do objeto; acesso de servidores da concedente e dos órgãos de controle às informações atreladas aos instrumentos de transferências e aos locais de execução, inclusive das empresas contratadas via CTEF; possibilidade de rescisão a qualquer tempo; extinção obrigatória do instrumento na hipótese de não aprovação tempestiva do termo de referência; indicação de foro para dirimir dúvidas; sujeição do convênio às normas do Decreto nº. 6.170, de 2007, e Decreto nº. 93.872, de 1986; prestação de contas na Plataforma+Brasil; responsabilidade solidária dos entes consorciados (cláusula quarta, subcláusula quarta); prazo para devolução dos saldos remanescentes e apresentação da prestação de contas (cláusula oitava, subcláusula décima sétima, II); obrigações da Unidade Executora, se houver (cláusula quarta, III); autorização do Conveniente para a transferência dos recursos financeiros repassados e os seus rendimentos para a conta única da União, se não utilizados em 180 dias (cláusula oitava, subcláusula décima sétima, I); forma e a metodologia de comprovação de cumprimento do objeto (cláusula décima quarta, subcláusula oitava, I); existência de condições e estrutura do concedente para acompanhar e verificar a execução do objeto, além dos prazos alusivos à prestação de contas (cláusula décima segunda); notificação obrigatória do conveniente antes de inscrição de inadimplência na Plataforma+Brasil, no caso de irregularidades constatadas na execução do objeto, com aviso à Secretaria da Fazenda ou órgão similar e ao Poder Legislativo dos entes consorciados (cláusula décima segunda, subcláusula décima primeira); ciência do conveniente sobre a inexistência de sigilo bancário oposto contra a União ou órgãos de controle (cláusula oitava, subcláusula vigésima primeira); descrição dos parâmetros objetivos de cumprimento do objeto (cláusula décima segunda, subcláusula primeira, I a IV); vigência do convênio não superior a 36 meses (artigo 26, V, 'a', da Portaria Interministerial nº. 424, de 2016), salvo prorrogações pelo prazo compatível com o atraso no caso: de atraso na liberação dos recursos pelo concedente; paralisação ou atraso da execução por determinação judicial, recomendação ou determinação de órgãos de controle, ou por caso fortuito, força maior ou interferências imprevistas; de necessidade de adequações justificadas para possibilitar a entrega dos equipamentos adquiridos, com a prévia justificativa e aceitação pela mandatária (cláusula quinta, subcláusula única); existindo unidade executora, que os empenhos e a conta bancária do instrumento sejam realizados em nome do conveniente (cláusula quarta, III); depósito e gestão dos recursos em conta bancária específica do instrumento, feita exclusivamente em instituições financeiras federais ou estaduais (cláusula quarta, II, 'f'); execução financeira do instrumento dentro de 180 dias da liberação da primeira parcela mediante OBTV, sob pena de os recursos repassados serem restituídos, junto com os respectivos rendimentos, para a conta única da União (cláusula oitava, subcláusulas oitava e nona); regra de devolução dos recursos remanescentes inicialmente repassados em caso de denúncia, conclusão, rescisão ou extinção do convênio (cláusula décima sétima); vedação do aproveitamento dos rendimentos para ampliação ou acréscimo de metas ao Plano de Trabalho pactuado (cláusula oitava, subcláusula décima quarta); proibição do cômputo das receitas oriundas dos rendimentos de aplicação no mercado financeiro como contrapartida (cláusula sétima, subcláusula segunda); regras dispendo sobre a isenção preferencial de tarifas bancárias sobre a conta (cláusula oitava, subcláusula décima quinta); proibição de liberação de primeira parcela de recursos para a execução de novos instrumentos quando o conveniente tiver instrumentos apoiados pela União sem execução financeira por mais de 180 dias (cláusula oitava subcláusula nona); bloqueio da conta específica no caso de não utilização dos recursos em 180 dias que represente paralisação da execução (cláusula oitava, subcláusula décima oitava) e, ultrapassado esse prazo sem a retomada da execução, solicitar à instituição financeira a transferência dos recursos financeiros repassados e respectivos rendimentos para a conta única da União, bem como analisar a prestação de contas (cláusula oitava); justificativa de existência de decisão judicial, recomendação ou determinação de órgãos de controle para que seja suspenso o prazo de cômputo da inexecução financeira que leve à extinção do convênio, com a prorrogação de prazo se não houver inércia ou culpa do conveniente (cláusula oitava, subcláusula sétima); liberação de cada parcela dos recursos condicionada à execução mínima de 70% das parcelas anteriormente liberadas (cláusula oitava, subcláusula quinta); proibição de participação em licitação ou celebração de contratos envolvendo recursos federais repassados em relação a empresa declarada como inidônea pelo E. TCU e Controladoria-Geral da União, que conste como impedida ou suspensa no Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores, ou que figure no Cadastro Nacional de Condenações Cíveis por Ato de Improbidade Administrativa (cláusula décima, subcláusula décima); regras para a publicação do edital de licitação por parte do conveniente (cláusula décima, subcláusulas primeira e segunda), bem como da possibilidade de aproveitamento de licitação anterior ou adesão a ata de registro de preços (cláusula décima, subcláusula terceira), desde que o objeto se refira a realização de custeio ou aquisição de equipamento, haja vantajosidade em comparação à abertura de outra licitação, previsão obrigatória da existência de recursos para as obrigações de serviços a executar, compatibilidade com o Plano de Trabalho e não seja objeto genérico ou indefinido (cláusula décima) e a ata de registro de preços vigente; possibilidade de aproveitamento de contrato celebrado antes da assinatura do convênio, desde que esteja vigente, que a precedente licitação tenha observado as regras legais pertinentes, inclusive de previsão de recursos orçamentários, demonstração de vantajosidade em comparação à abertura de nova licitação, manutenção de condições de habilitação e qualificação, realização de despesas dentro do período de vigência do convênio e a dependência de aceite do processo licitatório pelo concedente para a liberação dos recursos (cláusula décima, subcláusula quarta); observância das regras fixadas na Lei nº. 13.019, de 2014,

no caso de o Plano de Trabalho prever a atuação de Organização da Sociedade Civil na execução de atividades (cláusula décima, subcláusula décima quarta); procedimento para a realização de cada pagamento, inclusive para fornecedor que seja pessoa física sem conta bancária (cláusula nona, subcláusula terceira); regra de acompanhamento e verificação de conformidade financeira pelo Concedente mediante documentos e informações inseridos na Plataforma+Brasil, somente se admitindo visita ao local quando os ditos elementos forem insuficientes para comprovar a execução do objeto (cláusula nona, subcláusula terceira, V); prerrogativas do servidor indicado pela Concedente para acompanhar a execução do Convênio, inclusive realizar as anotações na Plataforma+Brasil (cláusula décima segunda); disciplina da suspensão de liberação dos recursos enquanto o conveniente atua sanar irregularidades decorrentes do uso dos recursos e outras pendências de ordem técnica, sob pena de ressarcimento (cláusula décima segunda, subcláusulas quarta e quinta); obrigação de devolução dos recursos se o conveniente os utilizar em desconformidade com o pactuado, com base na variação da SELIC e aplicação de 1% ao mês (cláusula décima segunda, subcláusula oitava); prazo de devolução dos saldos financeiros de repasse remanescentes de 30 dias, improrrogáveis e contados da conclusão, denúncia, rescisão ou extinção do instrumento, sob pena de instauração de TCE, respeitada a proporcionalidade com o recursos da contrapartida (cláusula décima quinta, subcláusulas primeira e terceira); possibilidade de denuncia do instrumento a qualquer tempo, respondendo os partícipes somente pelas obrigações e obtendo as vantagens do tempo em que participaram voluntariamente da avença (cláusula décima, I); cancelamento dos saldos de empenho no prazo máximo de 60 dias, quando da conclusão, denúncia, rescisão ou extinção do instrumento (cláusula sétima, subcláusula segunda); providência para ressarcimento ao erário em caso de rescisão (cláusula sétima, subcláusula primeira); e hipóteses de instauração da tomada de contas especial (cláusula terceira, subcláusula sexta, cláusula décima quarta, subcláusula sexta, cláusula décima quinta)

73. Pontue-se que, oportunamente, o Sr. Secretaria de Agricultura Familiar e Cooperativismo há de baixar Portaria, devidamente publicada no Boletim de Gestão de Pessoas, em que indique o servidor responsável pelo acompanhamento do convênio.

74. No ensejo, é relevante destacar a necessidade da observância de um procedimento de prestação de contas, nos moldes fixados na Portaria Interministerial nº. 424, de 2016. Sendo assim, calha apontar que o modelo de termo de convênio parametrizado pela AGU espelha tal procedimento, especialmente quanto:

a) à competência do(a) Ministro(a) de Estado para decidir sobre a aprovação da prestação de contas, autorizar a suspensão ou cancelamento dos registros de inadimplência nos sistemas do MAPA, sendo possível a delegação e vedada a subdelegação desse mister (cláusula décima quarta, subcláusula décima quinta);

b) ao prazo de prestação de contas de 60 dias após o encerramento da vigência ou a conclusão da execução do objeto, o que ocorrer primeiro (cláusula décima quarta, subcláusula quarta);

c) à restituição dos recursos e rendimentos de aplicação sem a incidência dos juros de mora em caso de inexistência de qualquer execução física (cláusula décima quarta);

d) à instauração de tomada de contas especial, registro de inadimplência na Plataforma+Brasil e outras medidas de reparação dos danos em caso de não prestação de contas (cláusula décima quarta, subcláusula sexta);

e) à responsabilidade do Prefeito pela prestação de contas dos recursos provenientes de convênios celebrados por seu antecessor (cláusula décima quarta, subcláusula vigésima);

f) à disciplina da notificação prévia por aviso de recebimento direcionada à Secretaria da Fazenda ou Secretaria similar do conveniente e ao Poder Legislativo municipal, com registro na Plataforma+Brasil, como procedimento prévio ao registro da inadimplência em tal Plataforma após 45 dias (cláusula décima quarta, subcláusula décima)

g) à necessidade de a prestação de contas ser composta do relatório de cumprimento do objeto, declaração de realização dos objetivos propostos, comprovante de recolhimento do saldo dos recurso, se houver, e do termo de compromisso de manutenção de documentos relacionados ao instrumento (cláusula décima quarta, subcláusula quarta); e

h) ao prazo de um ano, prorrogável por igual período, para que a autoridade competente analise a prestação de contas do instrumento, com base nos pareceres técnicos expedidos, podendo resultar em aprovação, aprovação com ressalvas ou rejeição com a determinação da imediata instauração de tomada de contas especial, salvo se o valor do dano for inferior a R\$ 5.000,00, em que só haverá o registro no CADIN (cláusula décima quarta, subcláusula décima sexta).

75. Por relevante, a teor do disposto no artigo 66, II, da Portaria Interministerial nº. 424, de 2016, observa-se á o regime simplificado no caso de o instrumento contemplar despesas de custeio e aquisição de equipamentos enquadráveis no nível IV, no que tange celebração, execução, acompanhamento e a prestação de contas dos instrumentos, isto é:

- a) definição de parâmetros objetivos para caracterizar a entrega do objeto no plano de trabalho aprovado;
- b) prazo máximo de vigência de 36 meses do convênio, salvo hipóteses de prorrogação admitidas pela Portaria Interministerial nº. 424, de 2016;
- c) minuta simplificada do instrumento;
- d) liberação dos recursos preferencialmente em parcela única;
- e) apresentação do processo licitatório e aprovação pelo concedente antes da liberação dos recursos;
- f) possibilidade de verificação dos valores, para o aceite do processo licitatório, 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;
- g) possibilidade de ajustes no plano de trabalho até antes do encerramento do convênio e previamente à prestação de contas, se os valores do termo de referência aceitos forem inferiores em até 10% do valor pactuado e não impactarem nas etapas seguintes;
- h) início de ações do processo licitatório para execução do objeto no prazo máximo de 60 dias (prorrogáveis, mediante justificativa aceita pelo Concedente), contado da data de assinatura do instrumento de convênio ou aceite do termo de referência, sem prejuízo do prazo de máximo de 30 dias para a aceitação de tal procedimento pelo concedente, no que há observância segundo a redação da subcláusula segunda da cláusula décima;
- i) na análise da prestação de contas final: verificar se os instrumentos demonstram, sob os aspectos técnicos, a execução do objeto e o alcance dos resultados previstos nos instrumentos; analisar informativamente a conta financeira, desde que a execução do objeto pactuado tenha sido aprovada e tenham sido esclarecidas ou saneadas as ocorrências indicadas pela CGU, a partir de trilhas de auditoria, de pontuação de risco igual ou inferior ao limite de tolerância ao risco da faixa definida pelo concedente e da inexistência de saldos remanescentes nas contas correntes específicas; e
- j) aprovação do termo de referência antes da celebração do convênio, exceto se a proposta for recebida no último bimestre do exercício, quando poderá ser aposta no instrumento uma cláusula suspensiva que possibilitará tal aprovação em prazo não superior a 6 meses, a contar da data da assinatura do instrumento.

76. Destarte, em caso de adoção do regime simplificado, cabe à Secretaria de Agricultura Familiar e Cooperativismo verificar se o Plano de Trabalho apresentado pelo Consórcio Público contraria as diretrizes contidas nas alíneas 'a' a 'j' do parágrafo anterior.

77. Outrossim, é curial que a área técnica da Secretaria de Agricultura Familiar e Cooperativismo adote, no que couber, a lista de verificação disponibilizada pela Advocacia-Geral da União (<https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/consultoria-geral-da-uniao-1/modelos-de-convenios-licitacoes-e-contratos/modelos-de-convenios/modelos-de-convenios-e-listas-de-verificacao-convenios>).

78. De mais a mais, quanto aos demais requisitos trazidos pela Portaria Interministerial nº. 424, de 2016, restaram cominados no modelo de termo de convênio disponibilizado pela Advocacia-Geral da União, a exemplo:

- a) publicidade (cláusula décima oitava);
- b) alteração (cláusula décima primeira); e
- c) vedação da realização e pagamento de certas despesas (cláusula nona).

VII. Disposições Específicas.

79. Como já mencionado alhures, apesar de o presente Parecer Referencial se adstringir à celebração de convênios junto a Consórcios Públicos, julga-se oportuno compilar abaixo certas recomendações feitas em Pareceres Referenciais sobre objetos específicos.

80. Nesse passo, é de se aduzir que o Parecer Referencial n. 00008/2021/CONJUR-MAPA/CGU/AGU, lançado no processo nº. 21000.077906/2021-25 (SEI 17950585), cuidou da aquisição de equipamentos de informática e soluções de tecnologia da informação (TIC) no contexto do orçamento autorizativo, sendo de relevo destacar as suas seguintes disposições para aplicação adicional no caso de propostas de convênio veiculadas Consórcios Públicos Intermunicipais se também houver enquadramento no artigo 3º, IV e V, da Portaria Interministerial nº. 424, de 2016:

- i) que seja considerada solução de TIC apenas aquela que se enquadre na descrição trazida pelo artigo 2º, inciso VII, da Instrução Normativa-SGD/ME nº. 1, de 4 de abril de 2019;
- ii) que a descrição da solução de TIC não incida nas vedações postas nos incisos do artigo 2º da Portaria-SGD/ME nº. 1, de 2019;
- iii) necessidade de parecer do Departamento de Tecnologia da Informação, salvo no caso do artigo 1º, § 1º, da Portaria Ministerial nº. 139, de 2016, e de autorização do Sr. Secretário-Executivo para celebrar o instrumento; e
- iv) comprovação de que o proponente tem capacidade para manejar os recursos de TI que pretende adquirir, especialmente sob o enfoque de seu pessoal.

81. Por sua vez, o Parecer Referencial, lançado no processo nº. 21000.077624/2021-28 (SEI 17945012), tratou da aquisição de insumos agropecuários necessários ao desenvolvimento do agronegócio, cujos recursos se originam no orçamento autorizativo. Destarte, acaso tal objeto seja pretendido pelo Consórcio Intermunicipal e haja enquadramento no artigo 3º, IV e V, da Portaria Interministerial nº. 424, de 2016, compete adicionalmente considerar se o objeto for a aquisição, distribuição, aplicação e incorporação de calcário para fins de correção do solo, a proposta deve seguir os Anexos I e II da Portaria Ministerial nº. 208, de 2016, publicada no DOU de 10 de outubro de 2016 (Seção 1).

82. Finalmente, o Parecer Referencial n.º 00010/2021/CONJUR-MAPA/CGU/AGU, lançado no processo nº. 21000.077630/2021-85 (SEI 17946891), tratou da aquisição de veículos, equipamentos, móveis e utensílios (kits para feiras), cujos recursos se originam no orçamento autorizativo. Destarte, acaso tal objeto seja pretendido pelo Consórcio Intermunicipal e haja enquadramento no artigo 3º, IV e V, da Portaria Interministerial nº. 424, de 2016, o Parecer Referencial que ora se elabora atuará em paralelo ao Parecer Referencial nº. 00010/2021/CONJUR-MAPA/CGU/AGU.

III – CONCLUSÃO

83. Diante do exposto, conclui-se que a presente manifestação jurídica referencial, em paralelo ao PARECER REFERENCIAL nº 00010/2021/CONJUR-MAPA/CGU/AGU (NUP: 21000.077630/2021-85), poderá ser adotado nas situações de celebração de convênios com entes públicos que têm por objeto a realização de despesas para execução de custeio e aquisição de equipamentos, os quais não sejam provenientes de orçamento impositivo (emendas parlamentares) ou orçamento autorizativo, **cabendo ao gestor observar todas as recomendações acima exaradas.**

84. Assim sendo, **observadas pelas áreas técnicas competentes todas as recomendações lançadas ao longo desta manifestação jurídica referencial, inclusive as citadas abaixo**, entende-se que não haverá óbices jurídicos ao prosseguimento do feito, com a formalização de convênio com Consórcio Intermunicipal que tem por objeto a realização de despesa de custeio e a aquisição de equipamentos, consoante Orientação Normativa AGU nº 55/2014, e observado:

- a) a delimitação de alcance do Parecer Referencial segundo os parágrafos 20 e 42 do presente opinativo;
- b) o atendimento dos requisitos fixados na Portaria Ministerial nº. 121, de 18 de junho de 2019, pertinente ao Programa Bioeconomia Brasil, nos moldes dos parágrafos 39 e 40 do presente Parecer Referencial;
- c) o atendimento, pelo protocolo de intenções do Consórcio Intermunicipal, dos requisitos lançados no(s) parágrafo(s) 46 desta manifestação referencial;
- d) a contemplação, pelo Parecer de Viabilidade Técnica, dos assuntos versados nos parágrafos 47 e 58 do presente Parecer Referencial;
- e) o conteúdo do contrato de consórcio público elencado no parágrafo 49 desta manifestação referencial;
- f) a aquisição de personalidade jurídica pelo Consórcio Intermunicipal segundo recomendado nos parágrafos 50 e 51 do presente Parecer Referencial;
- g) que o Estatuto do Consórcio Intermunicipal atende ao preconizado no parágrafo 52 deste Parecer Referencial;
- h) o cumprimento dos requisitos para a celebração dos convênios postos nos parágrafos 53, 54 e 56 da presente manifestação referencial;
- i) a instrução do processo com as peças citadas nos parágrafos 59, 73 e 77 do presente Parecer Referencial;
- j) a elaboração do termo de referência segundo as orientações vazadas no parágrafo 60 do presente opinativo;

k) os ajustes redacionais na minuta do termo de convênio da AGU segundo recomendado nos parágrafos 62, 63, 65 e 67 deste Parecer Referencial;

l) se for aplicável o regime simplificado (artigo 66, II, da Portaria Interministerial nº. 424, de 2016), as recomendações postas no parágrafo 76 desta manifestação referencial;

m) se o objeto do convênio depender da aquisição de equipamentos de informática e de outras soluções de tecnologia da informação (TIC), ver o preconizado no parágrafo 80 do presente Parecer Referencial; e

n) se o objeto do convênio depender da aquisição de insumos agropecuários necessários ao desenvolvimento do agronegócio, ver o prescrito no parágrafo 81 deste opinativo.

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

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

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

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

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

À consideração superior.

Brasília-DF, 14 de dezembro de 2021.

FLÁVIO ALVES DE REZENDE
ADVOGADO DA UNIÃO

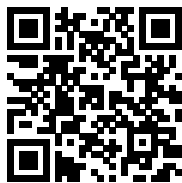
Notas

- ¹ *"Art. 22. Os atos do processo administrativo não dependem de forma determinada senão quando a lei expressamente a exigir. § 1º Os atos do processo devem ser produzidos por escrito, em vernáculo, com a data e o local de sua realização e a assinatura da autoridade responsável. § 2º Salvo imposição legal, o reconhecimento de firma somente será exigido quando houver dúvida de autenticidade. § 3º A autenticação de documentos exigidos em cópia poderá ser feita pelo órgão administrativo. § 4º O processo deverá ter suas páginas numeradas sequencialmente e rubricadas."*
- ² *"Art. 2º A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência. Parágrafo único. Nos processos administrativos serão observados, entre outros, os critérios de: (...) VIII – observância das formalidades essenciais à garantia dos direitos dos administrados; IX - adoção de formas simples, suficientes para propiciar adequado grau de certeza, segurança e respeito aos direitos dos administrados;"*
- ³ *Leciona José dos Santos Carvalho Filho, na obra "Manual de direito administrativo", 27ª ed., São Paulo: Atlas, 2014, p. 51, que "Conveniência e oportunidade são os elementos nucleares do poder discricionário. A primeira indica em que condições vai se conduzir o agente; a segunda diz respeito ao momento em que a atividade deve ser produzida. Registre-se, porém, que essa liberdade de escolha tem*

que se conformar com o fim colimado na lei, pena de não ser atendido o objetivo público da ação administrativa".

4. *^ A propósito, o Enunciado nº 07, do Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia-Geral da União, assim dispõe: "A manifestação consultiva que adentrar questão jurídica com potencial de significativo reflexo em aspecto técnico deve conter justificativa da necessidade de fazê-lo, evitando-se posicionamentos conclusivos sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade, podendo-se, porém, sobre estes emitir opinião ou formular recomendações, desde que enfatizando o caráter discricionário de seu acatamento."*
5. *^ Nessa esteira, confira-se abaixo excertos extraídos de acórdãos da Corte de Contas da União: "12.3.2 Nesse sentido, é paradigmático o Acórdão nº 206/2007: 'PEDIDO DE REEXAME. LICITAÇÃO. AUSÊNCIA DE FIXAÇÃO DE CRITÉRIOS DE ACEITABILIDADE DE PREÇOS. RESPONSABILIZAÇÃO PELA APROVAÇÃO DE EDITAL. AUSÊNCIA DE VINCULAÇÃO A PARECER JURÍDICO/TÉCNICO. NEGADO PROVIMENTO.(...)3. O parecer jurídico e técnico não vincula o gestor, que tem a obrigação de examinar a correção dos pareceres, até mesmo para corrigir eventuais disfunções na administração e, portanto, não afasta, por si só, a sua responsabilidade por atos considerados irregulares pelo Tribunal de Contas da União.' (Acórdão nº 35/2011 – Plenário do TCU)."27. Eximindo a responsabilidade do gestor com base nesse argumento, forçosamente dever-se-ia investir contra o parecerista, que passaria a responder pelo ato tisdado como ilícito. O parecer exarado pela Procuradoria, contudo, não conservava propriedades vinculantes, sendo de absoluta e exclusiva responsabilidade da autoridade administrativa a decisão prolatada." (Informativo de Licitações e Contratos do TCU n. 158/2013 – Acórdão nº 3.785/2013 – 2ª Câmara).*
6. *^ "Art. 50. Os atos administrativos deverão ser motivados, com indicação dos fatos e dos fundamentos jurídicos, quando:(...)VII - deixem de aplicar jurisprudência firmada sobre a questão ou discrepem de pareceres, laudos, propostas e relatórios oficiais;". Ademais, dispõe o subitem 1.5.15 do Acórdão nº 128/2009 – 2ª Câmara do TCU - Processo TC-012.201/2006-0, que "em caso de não atendimento às recomendações da Consultoria Jurídica do Órgão, emitidas em parecer que trata o parágrafo único do art. 38 da Lei 8.666/93, insira nos processos de contratação documento contendo as justificativas para o descumprimento dessas recomendações;"*
7. *^ Acórdãos nºs 3.014/2010, 873/2011 e 2.674/2014 – todos do Plenário.*
8. *^ A respeito, o § 2º do art. 36 da Instrução Normativa SEGES/MP nº 5, de 26 de maio de 2017, dispõe que "É dispensado o envio do processo, se houver parecer jurídico referencial exarado pelo órgão de assessoramento competente, que deverá ser anexado ao processo, ressalvada a hipótese de consulta acerca de dúvida de ordem jurídica devidamente identificada e motivada."*
9. *^ "9.8 determinar ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, por intermédio de sua Secretaria Executiva, que:9.8.1 nos termos dos arts. 55, I, 116, § 1º, I, da Lei 8.666/93, c/c art. 1º, §1º, inciso XV, da Portaria Interministerial 127/2008, abstenha-se de celebrar convênios ou instrumentos congêneres com planos de trabalho genéricos ou com objetos imprecisos, exigindo que contenham todas as informações legalmente exigidas." (Acórdão nº 2.909/2009 - Plenário do TCU)."1.5. Determinações:1.5.1. ao Instituto Brasileiro de Turismo - Embratur que: [...]1.5.1.2. somente aprove propostas de convênios que apresentem a descrição detalhada e completa do objeto, de forma a permitir que nos pareceres técnicos conste identificação inequívoca do que será realizado em termos de produtos e serviços, em atenção ao disposto no art. 31 da Portaria Interministerial n.º 127/2008, e de forma a evitar situações como as dos Convênios SIAFI nºs 577742, 558568 e 564366, nos quais se verificou falta de detalhamento do roteiro e dos destinos visitados ou do Convênio SICONV nº 702338, no qual não havia clareza quanto às ações a serem realizadas." (Acórdão nº 6.527/2009 - 2ª Câmara do TCU).*

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 21000041506202181 e da chave de acesso 033b77a0



Documento assinado eletronicamente por FLAVIO ALVES DE REZENDE, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 781090786 e chave de acesso 033b77a0 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): FLAVIO ALVES DE REZENDE, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br). Data e Hora: 14-12-2021 10:47. Número de Série: 71628282557886062730943535344. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.
