



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO

CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DA AGRICULTURA E PECUÁRIA
COORDENAÇÃO-GERAL DE ASSUNTOS INTERNACIONAIS, TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS E
INSTRUMENTOS CONGÊNERES

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

PARECER REFERENCIAL n. 00012/2023/CONJUR-MAPA/CGU/AGU

NUP: 21000.067324/2023-01

INTERESSADOS: SUBSECRETARIA DE ORÇAMENTO, PLANEJAMENTO E ADMINISTRAÇÃO DA SECRETARIA-EXECUTIVA DO MAPA.

ASSUNTOS: PARECER REFERENCIAL. CONVÊNIO. PRAZO. EXECUÇÃO FINANCEIRA. PORTARIA CONJUNTA Nº 33/2023.

EMENTA: PROCESSO N° 21000.067324/2023-01. MANIFESTAÇÃO JURÍDICA REFERENCIAL SOB A FORMA DE PARECER. APLICAÇÃO DIRECIONADA AOS CONVÊNIOS DE RESPONSABILIDADE DA SUBSECRETARIA DE PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E ADMINISTRAÇÃO DA SECRETARIA-EXECUTIVA DO MINISTÉRIO DA AGRICULTURA E PECUÁRIA. OBJETO: ALTERAÇÃO DE CLÁUSULAS PARA ESTENDER O PRAZO DE INÍCIO DA EXECUÇÃO FINANCEIRA E/OU DA RETOMADA DA EXECUÇÃO FINANCEIRA PARA 365 DIAS ANTES DO BLOQUEIO E RESCISÃO DOS CONVÊNIOS CELEBRADOS SOB A ÉGIDE DA PORTARIA INTERMINISTERIAL CGU/MF/CGU Nº 424, DE 2016, DIANTE DA PERMISSÃO CONTIDA NA PORTARIA CONJUNTA MGI/MF/CGU Nº 33, DE 2023. LIMITE PARA APLICAÇÃO DESTE PARECER REFERENCIAL: ATÉ 04/10/2025.

I - DO RELATÓRIO

1. Com o endosso do Sr. Subsecretário de Planejamento, Orçamento e Administração, a Coordenação de Máquinas e Equipamentos elaborou a Nota Técnica nº 12/2023/COORDENAÇÃO-CME/CGAF-SDI/SDI/MAPA (SEI 30740925), em que requer a elaboração de Parecer Referencial que possibilite a celebração de termos aditivos aos convênios para ampliar de 180 dias para 365 dias o prazo que os convenentes dispõem para iniciar a execução financeira do instrumento ou retomá-la em caso de paralisação, para prevenir o bloqueio e a rescisão do instrumento.

2. Na mesma Nota Técnica, informa-se que o prazo de 180 dias norteou diversos convênios celebrados com base na Portaria Interministerial CGU/MF/MP nº 424, de 2016, mas que, com a superveniência da Portaria Conjunta MGI/MF/CGU nº 33, de 2023, tal prazo foi dilatado para 365 dias em favor dos convenentes, isto é, para que possam iniciar a execução financeira ou retomar a execução financeira dantes iniciada.

3. Nessa toada, como o parágrafo único do art. 2º da Portaria Conjunta nº 33, de 2023, admite que suas disposições se apliquem aos convênios celebrados antes da sua entrada em vigor, naquilo que beneficiar a consecução do objeto do instrumento e a análise de prestação de contas, os redatores da multicitada Nota Técnica defendem a possibilidade de se aditivar os convênios celebrados sob a égide da Portaria Interministerial nº 424, de 2016, para se aumentar o prazo (de 180 dias para 365 dias) que os convenentes dispõem para iniciar a execução financeira ou sua retomada.

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

II - DO CABIMENTO DA MANIFESTAÇÃO JURÍDICA REFERENCIAL

5. Nos termos do art. 3º da Portaria Normativa CGU/AGU nº 5, de 31 de março de 2022, a Manifestação Jurídica Referencial tem como premissa a promoção da celeridade em processos administrativos que possibilitem análise jurídica pormenorizada em casos repetitivos.

6. Os casos repetitivos se referem a grupos de processos que tratam de matéria idêntica, além de comportar manifestação do órgão jurídico restrita à verificação do atendimento das exigências legais a partir da simples conferência de documentos.

7. Com fundamento no art. 3º, § 2º, I e II, da Portaria Normativa CGU/AGU nº 5, de 2022, também é preciso que se comprove o elevado volume de processos sobre a matéria, cuja análise individualizada impacte negativamente na celeridade das atividades desenvolvidas pelo órgão consultivo ou pelo órgão assessorado.

8. Nesse cenário, a matéria objetivada neste Parecer Referencial é uniforme, pois consiste na substituição do prazo de 180 dias para o início ou retomada da execução financeira em convênios celebrados sob amparo da Portaria Interministerial nº 424, de 2016, pelo prazo de 365 dias para os mesmos desideratos, que foi o previsto na Portaria Conjunta nº 2023, e rende aplicação retroativa se for inserida via termo aditivo para beneficiar a consecução do objeto do instrumento e a análise de prestação de contas.

9. Inclusive, para essa alteração do instrumento basta a simples conferência do início do prazo representada pela liberação da parcela ou pelo último pagamento feito pelo Convenente. Nesse talante, com amparo no § 5º do art. 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.

10. Sob o enfoque quantitativo, é indubitável que o volume informado pela área técnica de mais de 1.800 termos de convênio, que comportam aditivação para os fins supramencionados, não pode ser absorvido por esta Consultoria Jurídica para análise individualizada sem prejuízo do exercício de suas múltiplas competências.

11. Nesse ponto, bom que se diga que a CONJUR-MAPA é responsável pela análise jurídica de vários tipos de parceria, a exemplo de convênios, termos de fomento e acordos de cooperação técnica, e sobre as mais diversas temáticas, como mecanização agrícola, insumos agrícolas, defesa agropecuária, eventos técnicos, isso tudo junto a parceiros públicos e privados, com ou sem recursos provenientes de emendas parlamentares impositivas.

12. Destarte, com fulcro no art. 4º, II, "a" e "b", da Portaria Normativa CGU/AGU nº 5, de 2022, caber atestar que os processos administrativos que versem sobre a matéria em questão possibilitam a análise jurídica padronizada em MJR e que, caso contrário, o volume de processos que demandaria a análise jurídica individualizada exorbitaria a capacidade de resposta desta CONJUR.

III - DA REGULARIDADE FORMAL DO PROCESSO

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

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

15. A propósito, o § 1º do artigo 22 da Lei nº. 9.784, de 1999, assenta que os atos do processo devem ser produzidos por escrito, em vernáculo, com a data e o local de sua realização e a assinatura da autoridade responsável, sem se falar que a Orientação Normativa-AGU nº. 2, de 2009, adverte que “os instrumentos dos contratos, convênios e demais ajustes, bem como os respectivos aditivos, devem integrar um único processo administrativo, devidamente autuado em sequência cronológica, numerado, rubricado, contendo cada volume os respectivos termos de abertura e encerramento”.

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

IV - DA FUNDAMENTAÇÃO

17. Como cediço, para os Níveis IV e V (convênios destinados à execução de custeio ou aquisição de equipamentos) a Portaria Interministerial nº 424, de 2016, trazia as seguintes contagens de prazos (segundo as metas e fases/etapas de execução postas no cronograma de reembolso) e condições:

- a) preferencial liberação dos recursos em parcela única (art. 41, I, "a");
- b) para a primeira parcela e parcela única, a liberação dependia da conclusão da análise técnica e ao aceite do processo licitatório pelo Concedente ou mandatária (art. 41, II);
- c) para as demais parcelas, a liberação dependia da execução de no mínimo 70% (setenta por cento) das parcelas liberadas anteriormente (art. 41, III);
- d) para convênios cuja liberação de recursos se fazia em parcela única ou no caso de primeira parcela, o conveniente, salvo se incidente hipótese de suspensão, dispunha de 180 dias para utilizar os recursos federais a ele repassados, sob pena de o Concedente solicitar junto à instituição financeira albergante da conta corrente específica a devolução desses recursos, inclusive dos rendimentos de aplicação, à conta única da União, sem prejuízo da rescisão do instrumento (arts. 41, §§ 7º, 8º e 9ª, e 69, I e IV); e
- e) para convênios cuja execução financeira foi iniciada, mas paralisada por 180 dias sem amparo em hipótese de suspensão, a conta corrente específica do instrumento era bloqueada e o conveniente dispunha de outros 180 dias para retomar a execução, cujo descumprimento resultava na rescisão do convênio e a solicitação de devolução dos recursos repassados para a conta única da União feita perante a instituição financeira albergante, sem prejuízo da análise da prestação de contas (art. 41, §§ 17 e 18).

18. Já a Portaria Conjunta MGI/MF/CGU nº 33, de 2023, que revogou a Portaria Interministerial nº 424, de 2016, deu o seguinte tratamento à execução financeira dos convênios:

- a) liberação em parcela única do repasse federal para suportar convênios cuja execução dependa da aquisição de equipamentos ou execução de custeio (art. 20, § 2º);
- b) a liberação de qualquer parcela depende da conclusão do processo licitatório ou da cotação prévia de itens e da verificação e aceite da realização do processo licitatório pelo Concedente ou mandatária e, se for o caso, o ajuste do cronograma de desembolso (art. 68, § 1º, I e II, e § 2º);
- c) a liberação da segunda parcela e demais subsequentes estará condicionada à execução de, no mínimo, 70% (setenta por cento) das parcelas liberadas anteriormente (art. 38, § 4º);
- d) a inexecução ou paralisação da execução financeira por 365 (trezentos e sessenta e cinco) dias, contados da liberação da parcela pelo Concedente ou do último pagamento realizado pelo conveniente, salvo se incidente causa de suspensão do curso desse lapso (art. 68, § 8º, I a IV), faz com que o Concedente bloquee a conta corrente específica por até 180 dias, bem como suspenda a liberação de novos recursos para o conveniente no seio do mesmo órgão (art. 68, § 7º, I e II); e
- e) findo o prazo de 180 dias de bloqueio da conta específica do instrumento sem a comprovação do início ou da retomada da execução financeira, o convênio será rescindido (art. 68, § 9º).

19. A par disso, vislumbra-se que as Portarias acima enunciadas convergem nas consequências indicativas da rescisão do convênio e da devolução dos recursos à conta única se não iniciada a execução financeira ou sua retomada, porém divergem no prazo de inadimplemento (180 dias x 360 dias), na diferenciação da parcela bloqueada (parcela única ou primeira parcela) e nas causas passíveis de suspensão do prazo de inexecução ou paralisação.

20. Sendo assim, conforme assentado na minuta de termo aditivo anexa, faz-se necessário que essas diferenças sejam refletidas no instrumento original.

21. Como medidas prévias à celebração do termo aditivo, é preciso que a área técnica da SPOA avalie a proposta de aditivação e:

- a)** verifique se o convênio a ser aditivado está vigente;
- b)** se o convênio cumulativamente visar o acréscimo de valor de repasse da União, alteração de contrapartida, acréscimo ou diminuição de meta/etapa ou a prorrogação de vigência, não aplique este Parecer Referencial;
- c)** se for caso, ajuste o cronograma de desembolso do Plano de Trabalho, para posterior aprovação da autoridade competente do Concedente; e
- d)** elabore Nota Técnica expondo os benefícios que a aditivação do termo de convênio trará à consecução do objeto do instrumento e à análise de prestação de contas.

22. De mais a mais, embora seja despicienda a autorização da Secretaria-Executiva para a celebração do termo aditivo em exame, *ex vi* do artigo 3º, § 2º, II, da Portaria MAPA nº 558, de 2023, vale ressaltar que, pelo MAPA, a competência para a assinatura do termo é do titular da SPOA (Portaria MAPA nº 609, de 2023), ou do seu substituto no caso de impedimento do titular, e, pelo lado do Convenente, o seu representante legal deve possuir documento que lhe invista nesta qualidade (por exemplo: Diploma expedido pela Justiça Eleitoral, Portaria de nomeação, ata de eleição etc).

V - DA CONCLUSÃO

23. Face ao exposto, com fulcro no art. 53, § 5º, da Lei nº 14.133, de 2021, na Portaria Normativa CGU/AGU nº 5, de 2022, e na Orientação Normativa AGU nº 55, de 2014, opina-se pela aplicação deste Parecer Referencial até 4 de outubro de 2025, com a dispensa de análise jurídica individualizada por esta CONJUR-MAPA dos termos aditivos aos convênios nas seguintes circunstâncias:

1. que se refiram aos convênios: sob a governança da SPOA/SE/MAPA; cujo repasse federal seja custeado ou não com recursos inseridos no orçamento por emendas parlamentares impositivas; celebrados na vigência da Portaria Interministerial CGU/MF/MP nº 424, de 2016, e que se referiram à execução de custeio e/ou aquisição de equipamentos; cuja aditivação pretenda alterar o prazo para início da execução financeira e/ou da sua retomada (365 dias), nos termos dos artigos 2º, parágrafo único, e 68, §§ 7º e 9º, da Portaria Conjunta MGI/MF/CGU nº 33, de 2023, e da minuta de termo aditivo anexa a este Parecer Referencial;
2. que, em cada processo administrativo que traga a proposta de termo aditivo aos convênios para o estabelecimento do prazo de 365 dias para início de execução financeira e/ou sua retomada, a área técnica da SPOA/SE/MAPA expressamente ateste que este Parecer Referencial se amolda à dita proposta e à minuta que segue anexa ao mesmo Parecer Referencial; e
3. que, em cada processo administrativo que traga a proposta de termo aditivo aos convênios para o estabelecimento do prazo de 365 dias para início de execução financeira e/ou sua retomada, a área técnica da SPOA/SE/MAPA expressamente manifeste que essa medida beneficiará a consecução do objeto e a análise da prestação de contas, além para atentar para as orientações lançadas nos parágrafos 21 e 22 deste Parecer Referencial.

24. Ressalte-se que, havendo questões subjacentes não abordadas neste Parecer Referencial, o órgão assessorado deve submetê-las a esta Consultoria Jurídica, como determina o § 2º do art. 7º da Portaria Normativa CGU/AGU nº 5, de 2022.

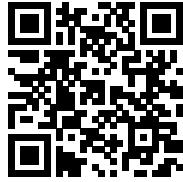
25. Em tempo, elevo o feito ao conhecimento da D. Consultora Jurídica para se cumprir o disposto nos artigos 2º, 4º, III, "c", 7º e 13, parágrafo único, da Portaria Normativa CGU/AGU nº 5, de 2022.

Brasília-DF, 5 de outubro de 2023.

FLÁVIO ALVES DE REZENDE
ADVOGADO DA UNIÃO

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

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 21000067324202301 e da chave de acesso 3df9bd46



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 1298165363 e chave de acesso 3df9bd46 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: 05-10-2023 08:37. Número de Série: 51385880098497591760186147324. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.