



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. 00014/2023/CONJUR-MAPA/CGU/AGU

NUP: 21000.021773/2023-02

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

ASSUNTOS: PARECER REFERENCIAL. ADEQUAÇÃO DE ESTRADAS VICINAIS. LEI Nº 14.133/2021.

EMENTA: PROCESSO Nº 21000.021773/2023-02. MANIFESTAÇÃO JURÍDICA REFERENCIAL SOB A FORMA DE PARECER. APLICAÇÃO DESTINADA À SUBSECRETARIA DE ORÇAMENTO, PLANEJAMENTO E ADMINISTRAÇÃO DA SECRETARIA-EXECUTIVA DO MINISTÉRIO DA AGRICULTURA E PECUÁRIA. CELEBRAÇÃO DE CONVÊNIOS COM ÓRGÃOS E ENTIDADES PÚBLICAS DA ADMINISTRAÇÃO DIRETA E INDIRETA DOS ESTADOS, DISTRITO FEDERAL E MUNICÍPIOS CUJA EXECUÇÃO DO OBJETO DEPENDA DA ADEQUAÇÃO E REFORMA DE ESTRADAS VICINAIS. APLICABILIDADE PARA AS PROPOSTAS DE CONVÊNIO QUE: NÃO DECORRAM DE PROGRAMAÇÕES INSERIDAS NO ORÇAMENTO FEDERAL POR EMENDAS PARLAMENTARES INDIVIDUAIS (RP 6) E/OU DE BANCADA (RP 7); E COM VALOR DE REPASSE FEDERAL NÃO SUPERIOR A R\$ 5.000.000,00. VALIDADE DO PARECER REFERENCIAL: ATÉ 31 DE JULHO DE 2024.

I - DO RELATÓRIO

1. Com o endosso do Sr. Subsecretário de Orçamento, Planejamento e Administração, a Coordenação de Parcerias Institucionais requer a esta Consultoria Jurídica a elaboração de Parecer Jurídico Referencial por meio da Nota Técnica nº 49/2023/COPI/CGPI/SPOA/SE/MAPA (SEI 30633529).

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

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

II - DO CABIMENTO DA MANIFESTAÇÃO JURÍDICA REFERENCIAL

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

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

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

6. A par disso, a uniformidade da matéria e das respectivas exigências legais passíveis de aferição por simples conferência documental pode ser extraída da Instrução Normativa MAPA nº 25, de 2023, quando, em linha com a Nota Técnica nº 49/2023/COPI-CGPI/SPOA/SE/MAPA, detalhou os projetos de adequação e reforma de estradas vicinais em (i) elaboração de estudos e diagnósticos técnicos e serviços de profissional, (ii) contratação de serviços técnico-operacionais, (iii) transporte de material - Revsol e materiais semelhantes, (iv) material de consumo - calcário, pedra britada e materiais semelhantes, (v) serviço de terraplanagem e cascalhamento e (vi) readequação e recuperação de mata-burros, pontes, pavimentação asfáltica ou poliédrica, passagem molhada e bueiros e (vii) serviço de pavimentação.

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

8. Segundo informou a Coordenação de Parcerias Institucionais em sede de e-mail datado de 22/11/2023 (documento anexo), no corrente exercício de 2023 e até o momento, há cerca de 165 propostas de convênio cujo objeto é a "Recuperação e Manutenção de Estradas Vicinais"

9. Dessa maneira, como a IN MAPA nº 25, de 2023, permite que haja a execução de obras e serviços de engenharia para recuperação e manutenção de estradas vicinais, é de se crer que a área técnica, quando da análise da proposta, irá verificar a compatibilidade do projeto para os fins propostos no Plano de Trabalho, além de limitar a aplicação da presente MJR às propostas apoiadas na ação orçamentária 20ZV, cujo valor do repasse federal seja de até R\$ 5.000.000,00 (cinco milhões de reais), que representariam mais de 90% das propostas se tomarmos como parâmetro as propostas acima informadas

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

11. A propósito, tem-se que em novembro de 2023 já foram enviadas a esta Consultoria Jurídica mais de 60 propostas com a temática retromencionada, isso com o prazo encurtado para análise diante do encerramento do exercício financeiro em 31 de dezembro do mesmo ano. Esse quadro descortina a impossibilidade que esta Consultoria Jurídica tem de absorver a demanda de pareceres individualizados para o volume de propostas de convênio com o objeto citado, notadamente diante da reduzida equipe de Advogados.

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

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

14. Tendo em vista que na data da prolação desta MJR se constatou a edição da minuta-padrão para convênios com obras e serviços de engenharia, aprovada pela AGU em compasso com a Portaria Conjunta MGI/MF/CGU nº 33, de 2023, compete ao órgão assessorado empregá-la para formalizar as propostas de convênio

(<https://www.gov.br/transferegov/pt-br/comunicados/comunicados-gerais/2023/comunicado-no-35-2023-2013-publicacao-de-minuta-de-modelo-de-convenios-com-obras-ou-servicos-de-engenharia>).

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

III - DA REGULARIDADE FORMAL DO PROCESSO

16. 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.

17. 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.

18. 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”.

19. 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

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

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

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

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

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

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

25. *In casu*, a União, por meio do Ministério da Agricultura e Pecuária, representado pela Subsecretaria de Orçamento, Planejamento e Administração - SPOA (Portaria MAPA nº 609, de 23 de agosto de 2023), será tido como

Concedente nos instrumentos de convênio em que a SPOA figure como Unidade Gestora Responsável e Unidade Gestora Executora da Ação Orçamentária 20ZV.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

iii) tem preferência para o recebimento de transferências voluntárias (art. 14, PC nº 33, de 2023);

iv) as exigências legais de regularidade são feitas ao próprio consórcio envolvido e não entes federativos nele consorciados (art. 15, PC nº 33, de 2023);

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

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

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

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

i) a critério do Convenente e com a aprovação do Concedente;

ii) seja órgão ou entidade da administração pública direta ou indireta de qualquer esfera de governo, inclusive consórcio público de direito público;

iii) tenha a responsabilidade de executar o objeto pactuado, o que não exclui a responsabilidade nesse quesito do Convenente, sendo que há responsabilidade solidária entre os seus titulares (na medida de seus atos, competências e atribuições) pela irregularidade na execução do objeto, desvio ou malversação de recursos públicos;

iv) dependa-se de (art. 36, PC 33, de 2023): previsão no Plano de Trabalho e em Cláusula do Contrato; cumprimento, pela unidade executora, dos requisitos aplicáveis ao Convenente, especialmente quanto ao cadastramento e condições de celebração;

v) os empenhos e a conta bancária do instrumento sejam feitos em nome do Convenente, mas os atos e procedimentos relativos à execução serão realizados por um ou outro no Transferegov.br (art. 36, §§ 6º e 7º, PC 33, de 2023); e

vi) Convenente fique responsável pelo acompanhamento, fiscalização e prestação de contas se o objeto recair sobre unidade executora específica (art. 36, § 7º, PC 33, de 2023).

IV.II. Do cabimento do Convênio.

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

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

38. Outrossim, o convênio não será cabível para regular transferências da União em certas hipóteses, que dizem respeito:

i) à execução de atribuições que lei, regulamento ou regimento interno tenham delegado competência a outros órgãos ou entidades de outras esferas de governo, com a geração de receita compartilhada (art. 2º, II, “a”, PI nº 33, de 2023);

ii) a recursos autorizados pelo Senado Federal ou homologadas pelo Congresso Nacional que sejam decorrentes de fonte externa de financiamento, naquilo que conflitar com as disposições dos tratados, acordos e convenções internacionais específicas (art. 2º, II, “b”, PI nº 33, de 2023);

iii) à assistência direcionada às pessoas inseridas no Programa Vítimas e Testemunhas Ameaçadas, do Programa de Proteção aos Defensores dos Direitos Humanos, Comunicadores e Ambientalistas e no Programa de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte;

iv) ao aporte de recursos em parcerias público-privadas, bem como em outros casos especificados na legislação;

v) à execução de atividades cujo objeto se relacione ao pagamento de custeio continuado do proponente (art. 13, III, PC 33, de 2023);

vi) à condição de Convenente de órgãos e entidades da administração federal integrantes dos OFSS, quando será cabível o termo de execução descentralizada (art. 13, IV, PC 33, de 2023);

vii) ao proponente que esteja inadimplente quanto às suas obrigações em outros instrumentos celebrados com a administração pública federal, ou irregular com qualquer exigência da PC 33, de 2023 (art. 13, VIII, PC 33, de 2023);

viii) à proposta formulada por pessoas físicas ou pessoas jurídicas de direito privado com fins lucrativos, ainda que estas sejam da administração indireta e explorem atividade econômica, isto é, atuam em regime concorrencial ou objetivam distribuir lucros aos seus acionistas (art. 13, IX, PC 33, de 2023); e

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

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

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

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

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

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

celebração e o acompanhamento do convênio;

iv) que o valor do repasse federal para instrumentos não será inferior a: R\$ 100.000,00 (serviços de engenharia) e R\$ 250.000,00 (obras), até 31/12/2023; e de R\$ 200.000,00 (serviços de engenharia) e R\$ 400.000,00 (obras), a partir de 1º de janeiro de 2024 (arts. 6º, § 1º, 10, II, Decreto nº 11.531, de 2023, e 108, II, PC nº 33, de 2023);

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

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

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

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

ix) a contrapartida (art. 9º, §§ 1º a 4º, Decreto nº 11.531, de 2023): é financeira e foi calculada sobre o valor total do objeto; foi calculada segundo os percentuais da LDO vigente na época da celebração ou se foi mensurada segundo a Instrução Normativa MAPA nº 24, de 4 de julho de 2023; consta de previsão orçamentária do Conveniente; e se foi comprovada sua disponibilidade pelo proponente (art. 12, IV, Decreto nº 11.531, de 2023);

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

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

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

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

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

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

xvi) se o proponente apresentou outra proposta com o mesmo objeto daquela que está sob análise, para se evitar duplicidades.

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

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

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

44. Nessa linha, o subtítulo, que é o menor nível da categoria de programação e delimita a localização geográfica da ação, deve estar alinhado ao produto e à especificação descritos na ação, sem se referir a mais de um

beneficiário, localidade ou área geográfica, além do que indicará a meta física agregada ao projeto ou à atividade em função de cada unidade do produto e do montante de recursos alocados (art. 5º, §§ 2º e 3º, LDO 2023).

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

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

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

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

49. Sendo assim, para cada proposta de convênio a área técnica do MAPA deverá atentar para a necessidade de os respectivos elementos de despesas representarem fielmente ao GND, Modalidade de Aplicação e subfunção espelhadas na dotação orçamentária que gerou a Nota de Empenho, bem como se estão contemplados no Anexo da Instrução Normativa MAPA nº 25, de 2023.

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

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

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

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

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

52. Portanto, esta MJR se debruçará sobre as propostas de convênios que atinem a programações orçamentárias de despesas primárias discricionárias (RP 2).

53. Bom que se diga que as transferências voluntárias priorizarão os entes com os menores indicadores socioeconômicos (arts. 89, § 6º, LDO/2023) e, na hipótese de não identificarem nominalmente a localidade beneficiária, inclusive aquelas genericamente beneficiadas pela política pública, também ficarão condicionadas à prévia definição em sítio eletrônico pelo Concedente.

54. Muito embora se exija processo seletivo prévio somente para a seleção de entidades privadas sem fins lucrativos (art. 60, PC 33, de 2023), acaso haja no MAPA um processo seletivo ou chamamento público envolvendo entes/entidades públicas da Administração Direta/Indireta, a ordem de classificação destes haverá de ser respeitada para efeito de celebração de convênios. De toda sorte, ainda que inexista chamamento público, para efeito de celebração de convênios o MAPA deverá dar preferência às propostas apresentadas por Consórcios Públicos, se houver igualdade de condições entre os Estados, Distrito Federal, Municípios e consórcios públicos (art. 96, LDO/2023).

IV.III. Da instrução dos autos

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

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

57. Nos termos dos artigos 7º, I e II, 68, §§ 3º e 6º, da PC nº 33, de 2023, considerando que esta MJR engloba instrumentos de Níveis I e II, é de todo recomendável que liberação dos recursos: seja feita: em parcela única para os instrumentos de Nível I; e no mínimo três parcelas, sendo que a primeira não poderá exceder a 30% (trinta por cento) do valor global do instrumento, para os instrumentos de Nível II.

58. Acerca do Plano de Aplicação, que é tópico necessário do Plano de Trabalho, ele cuida basicamente de detalhar as despesas necessárias e suficientes para execução do objeto, devendo refletir preços compatíveis com o valor de mercado da região de execução do objeto. Além das vedações de despesas contidas na LDO do exercício da celebração do convênio, há outras que serão proscritas no Plano de Aplicação (art. 21, parágrafo único, PC 33, de 2023):

- i)** taxa de administração, de gerência ou similar;
- ii)** itens desnecessários à execução do objeto;
- iii)** publicidade, salvo se: previstas no Plano de trabalho, seja de caráter educativo, informativo ou de orientação social, sem a possibilidade de caracterizar a promoção pessoal com a indicação de nomes, símbolos ou imagens;
- iv)** salvo se permitido em leis federais específicas e na LDO, pagamentos: a qualquer título, de servidor ou empregado público, do quadro de pessoal do órgão ou entidade pública da administração direta ou indireta; de diárias e passagens a militares, servidores e empregados públicos da ativa; e
- v)** transferências para clubes, associações de servidores ou quaisquer entidades congêneres, salvo creches e escolas para o atendimento pré-escolar.

59. Nesse particular, além de ser preciso que a área técnica do MAPA atente para as despesas cuja realização é vedada, nos termos do parágrafo supra, é de todo conveniente que:

- a)** nos convênios dotados de cláusula suspensiva no que tange à apresentação do Termo de Referência ou do Projeto Básico, junte ao processo-SEI as planilhas de custos, orçamentos e cotações que o proponente apresentou no Transferegov.br e que embasaram seu Plano de Trabalho; e

b) nos convênios desprovidos de cláusula suspensiva, que a aprovação do Projeto Básico ou Termo de Referência pressuponha que tais peças contam com: estimativas do valor da contratação; memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte; e dos parâmetros para a obtenção dos preços e dos respectivos cálculos, inclusive planilha orçamentária (art. 10, XXII, PC nº 33, de 2023), observando-se que a análise do orçamento de referência ocorrerá na oportunidade descrita no art. 27, § 3º, da PC nº 33, de 2023.

60. Ao final, por força do art. 2º da Portaria MAPA nº 609, de 2023, acaso não o rejeite, cumprirá ao servidor designado pelo SPOA aprovar o Plano de Trabalho (art. 12, II, Decreto nº 11.531, de 2023) antes da celebração do instrumento e depois da emissão de parecer jurídico (art. 11, V, “a”, PC 33, de 2023).

61. Prosseguindo-se na análise, sobreleva transcrever os seguintes trechos do Manual de Obras publicado pela Advocacia-Geral da União:

Para os serviços de engenharia cujos padrões de qualidade e desempenho sejam provenientes de especificações usuais praticadas no mercado, licitados por meio da modalidade Pregão, o Termo de Referência (TR) deverá fazer as vezes do Projeto Básico, porquanto ambos destinam-se à “indicação do objeto de forma precisa” (Decreto n. 5.450/2005, art. 9º). Todavia, não se deve olvidar da realização dos estudos técnicos preliminares, que deve preceder à elaboração do TR.

...

A absoluta ausência do Projeto Básico ou do Termo de Referência é causa de invalidação dos atos administrativos subsequentes, desde o ato de autorização da abertura da licitação até eventual contratação e é inconvalidável, vez que sua ausência corresponde à ausência do motivo necessário para a realização do ato administrativo.

...

Assim, nos serviços comuns de engenharia que forem contratados mediante pregão, o Termo de Referência deverá conter todos os requisitos do projeto básico mencionados na LLC e demais elementos utilizados na sua elaboração, ainda que sob a forma de anexos.

62. Dito isso, conquanto a apresentação do Projeto Básico ou do Termo de Referência configure cláusula suspensiva, em qualquer caso se reputa necessário alertar a área técnica que o Termo de Referência somente poderá ser aceito se a futura licitação for um pregão destinado à contratação serviços comuns de engenharia (arts. 6º, XXI, "a", e 29, parágrafo único, Lei nº 14.133, de 2021).

63. Por força do art. 97 da LDO/2023, não se permite a transferência voluntária de recursos para obras e serviços de engenharia que descumpram o Estatuto da Pessoa com Deficiência - Lei nº 13.146, de 2015. Sendo assim, no âmbito de convênios é indispensável o cumprimento das Diretrizes veiculadas na Instrução Normativa MP nº 2, de 9 de outubro de 2017, para efeito de:

i) aceitação do projeto, exigir do Responsável Técnico que o Projeto Básico venha acompanhado: da Lista de Verificação de Acessibilidade; e a emissão de Declaração de Conformidade em Acessibilidade (Anexo da citada IN), onde ateste o atendimento, pelo Projeto, dos itens de Acessibilidade constantes da Lista de Verificação de Acessibilidade, bem como aqueles fixados em Norma Técnica ou na legislação. OBs. Se o Projeto Básico (pode ser custeado com recursos do convênio) não possuir nível de detalhamento suficiente que permita verificar os requisitos de acessibilidade, o proponente providenciará a elaboração do Projeto Executivo de Acessibilidade, o qual poderá ser custeado com recursos do convênio;

ii) aceitação do projeto pela Concedente, ela deverá verificar se o projeto atende aos itens listados na coluna “Verificação pela Mandatária/Concedente no Projeto de Engenharia” da Lista de Verificação de Acessibilidade;

iii) uma vez iniciada a execução da obra, o desbloqueio de recursos dependerá da apresentação de declaração, pelo Convenente, de que recebeu e aprovou o Projeto Executivo de Acessibilidade e que sua execução se dará de modo a garantir o cumprimento dos itens previstos na Lista de Verificação de Acessibilidade (Anexo da citada IN);

iv) emissão do último boletim de medição, o Convenente o fará acompanhar de Laudo de Conformidade em Acessibilidade, que: contará com sua ART ou RRT; é elaborado por profissional habilitado pelo Conselho Federal de Engenharia e Agronomia (Confea) ou pelo Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Brasil (CAU), onde ateste, na entrega da obra, a execução dos itens previstos na Lista de Verificação de Acessibilidade e a conformidade com as soluções propostas no Projeto Executivo de Acessibilidade;

v) elaborar Lista Complementar de Verificação de Acessibilidade (segundo as normas da ABNT), para análise da Comissão Gestora do Sigpar, na hipótese em que a Lista ordinária não contemplar políticas e diretrizes específicas; e

vi) indicar solução alternativa no Projeto Executivo de Acessibilidade, se o caso comprovadamente não permitir a execução dos requisitos de acessibilidade.

64. Adicionalmente, quando de sua análise pelo Concedente, o Projeto Básico:

i) se aprovado com divergências de valores em relação ao Plano de Trabalho (art. 27, § 1º, PC 33, de 2023), este e o instrumento deverão ser alterados; e

ii) se contiver vícios sanáveis, o conveniente será comunicado para saná-los no prazo assinalado (art. 27, § 2º, PC 33, de 2023).

65. Além da minuta disponibilizada da AGU conter as disposições supra quanto à acessibilidade e outros detalhamentos do Plano de Trabalho, presume-se que a setorial de engenharia do MAPA irá verificar esses detalhamentos quando da análise do Projeto Básico ou do Termo de Referência.

66. Por oportuno, esta MJR não alcança as propostas de convênio que demandem anteprojeto e tenham o regime de execução de contratação integrada, isto é, aquele que é adotado por opção do conveniente, desde que a obra ou serviço de engenharia tenha sido estimado a partir de R\$ 5.000.000,00.

67. Malgrado serem exigidos pelo art. 24 da Portaria Conjunta nº 33, de 2023, o Plano de Sustentabilidade, a Licença Ambiental Prévia (ou sua dispensa) e a comprovação do exercício pleno dos poderes inerentes à propriedade imóvel poderão figurar como cláusula suspensiva. Aliás, o Plano de Sustentabilidade pertinente aos serviços de engenharia de Nível I e II admite comprovação alternativa mediante declaração do conveniente (art. 86, § 9º, Portaria Conjunta nº 33, de 2023). Assim, competirá à área técnica do MAPA, quando da análise do Projeto Básico ou do Termo de Referência, verificar tais quesitos.

68. Outra peça cominada na Portaria Conjunta nº 33, de 2023 (art. 10, XXXIII) é o estudo de concepção e de alternativas de projeto, integrado por peças técnicas utilizadas para descrever as alternativas estudadas e justificar a solução de engenharia adotada, tomando por base aspectos técnicos, econômicos, sociais e ambientais. É condicionante para a aceitação do Projeto Básico. Considerando que esta MJR mira convênios que se enquadram nos Níveis I e II, torna-se desnecessário o estudo de concepção e de alternativas de projeto, nos termos do art. 27, § 5º, da PC nº 33, de 2023.

69. Ademais, a estimativa de viabilidade econômica (art. 10, XXIV, PC nº 33, de 2023) não será exigida na proposta de trabalho em questão, porquanto o objeto conveniado não se enquadrará no Nível V (art. 18, § 2º, PC nº 33, de 2023).

70. Outra providência que precisaria estar documentada no Transferegov.br pelo proponente é a geração do identificador único, isso se o objeto for voltado para a execução de projetos de investimentos em infraestrutura, nos termos do art. 33, VIII, PC 33, de 2023.

71. Preceitua o artigo 27, § 7º, da Portaria Conjunta nº 33, de 2023, que em sede de obras e serviços de engenharia, a análise final de custos a cargo do concedente ou mandatária será realizada depois da entrega do orçamento de referência, observado o disposto nos arts. 16 a 18 do Decreto nº 7.983, de 8 de abril de 2013.

72. Considerando que o artigo 3º do Decreto nº 7.983, de 2013, preconiza que o orçamento de referência será obtido a partir das composições dos custos unitários previstas no projeto que integrará o edital de licitação, espera-se que a setorial de engenharia do MAPA efetue a tempo e a modo a análise final de custos, inclusive podendo lançar mão da análise paramétrica do orçamento para aferição do valor do empreendimento ou de sua fração nas propostas de Nível I (até R\$ 1.500.000,00), tudo com base no art. 17, § 3º, do referido Decreto.

73. Outras cautelas das quais se presume que se imbuirá a setorial de engenharia do MAPA são: efetivar a fiscalização concomitante à execução dos serviços, exigindo-se do conveniente a realização dos devidos e detalhados registros nos diários de obras (inclusive pelo contratado), observando-se, no que couber, a Resolução CONFEA nº 1094,

de 31 de outubro de 2017 (TCU-Acórdão/Plenário nº 1858/2009 e Acórdão/2ª Câmara nº 8140/2012); não desmembrar o plano de trabalho de uma obra pública em dois convênios distintos se o motivo for a falta ou a insuficiência de dotação orçamentária específica para o pagamento das obrigações para execução total do objeto, exceto se o alcance das metas pactuadas depender da execução dos dois convênios e se o objeto do primeiro convênio for suficiente para utilização da sociedade (TCU-Acórdão/Plenário nº 1540/2014); quando do aceite do processo licitatório, se não for complexo o projeto que comina os serviços de pavimentação, impedir o conveniente de exigir a inscrição exclusivamente no CREA, pois se deve admitir a inscrição no Conselho de Arquitetura e Urbanismo (TCU-Acórdão/Plenário nº 655/2016); sejam os autores dos projetos básicos/termo de referência contratados ou pertencentes aos quadros técnicos da Administração Pública, o Conveniente providenciará a Anotação de Responsabilidade Técnica (ART) - TCU-Acórdão/Plenário nº 1515/2010.

74. Em atenção ao art. 90, § 3º, LDO/2023, calha dispensar o detalhamento de coordenadas geográficas, trechos, ruas, bairros e localidades, entre outros, na proposta, no objeto, na justificativa e no plano de trabalho, devendo essas informações constarem do projeto de engenharia apresentado à concedente.

75. Por igual, presume-se que, no momento oportuno, a área técnica do MAPA primeiro aferirá as parcelas de custos mais relevantes que contenham, no mínimo, 10% do número de itens da planilha cuja soma represente ao menos 80% do total das obras e serviços de engenharia orçados, aí não se incluindo os custos dos serviços com (des)mobilização, canteiro e acampamento e administração local (art. 17, I e II, Decreto nº 7.983, de 2013).

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

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

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

79. Em tema de governança, tendo sido o processo instruído, é preciso que o Sr. Secretário-Executivo previamente autorize a celebração da proposta de convênio que vise a transferência de recursos federais não originados de emenda parlamentar impositiva, *ex vi* do art. 3º da Portaria MAPA nº 558, de 2023.

80. Se o termo de convênio for tido como documento "nato digital", os partícipes deverão assiná-lo eletronicamente. Do contrário, é admitida a assinatura em meio físico.

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

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

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

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

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

legislação (infra)constitucional.

83. Em tese, embora seja o bastante orientar a área técnica a exigir no momento da assinatura do instrumento as comprovações documentais aludidas nos referidos incisos do art. 29, é conveniente discriminar quais requisitos deverão ser comprovados segundo a qualidade do proponente:

i) qualquer proponente e unidade executora: requisitos aferidos pelos números ativos dos CNPJ's de ambos cadastrados no Transferegov.br na condição de estabelecimento matriz (art. 29, §§ 2º e 3º, PC 33, de 2023)

ii) pelos números de CNPJ's ativos do ente federado e do seu órgão proponente/beneficiário da transferência voluntária, em relação a todos os requisitos dos incisos do *caput* do art. 29 da PC 33, de 2023;

iii) pelo número de CNPJ ativo do proponente ente federado, em relação a todos os requisitos dos incisos do *caput* do art. 29 da PC 33, de 2023;

iv) pelo número de CNPJ ativo do proponente integrante da administração indireta, somente para os requisitos elencados nos incisos I, II, III, IV, V e VI do *caput* art. 29 da PC 33, de 2023;

v) pelo número de CNPJ ativo do proponente, se o beneficiário for Consórcio Público, segundo os requisitos estampados nos incisos I a VII da Portaria STN nº 4, de 2 de janeiro de 2020; e

vi) pelo número de CNPJ principal ativo do Consórcio Público, segundo os requisitos enumerados nos incisos do art. 2º da Portaria STN nº 4, de 2 de janeiro de 2020, válidos na data da assinatura do instrumento.

84. Quanto à forma documental de apresentação de tais requisitos, compete ter em mente que:

i) cada inciso do art. 29 da PC 33, de 2023, estipula um prazo de validade para o documento comprobatório do requisito a que se refere, validade esta que deverá existir no momento da assinatura do instrumento de convênio. Vide Comunicado/Transferegov nº 28/2023;

ii) quanto à comprovação da regularidade do pagamento de precatórios: a regra a ser observada será por meio das certidões emitidas pelos Tribunais, nos termos do inciso II do art. 29 da PC 33, de 2023, ou via extrato emitido pelo Transferegov.br; se for comprovada impossibilidade de emissão das certidões retro, o requisito poderá ser demonstrado por declaração apresentada pelo Chefe do Poder Executivo ou Secretário de Finanças, acompanhada da sua remessa ao Tribunal de Contas, tendo como validade limitada o mês da assinatura (art. 29, § 6º, PC 33, de 2023); e pode ser feita por certidão única de regularidade emitida pelo Tribunal de Justiça local se o débito estiver sujeito ao regime especial de pagamento de precatórios, nos termos do art. 53 da Resolução CNJ nº 303, de 2019. Vide Comunicado/Transferegov nº 28/2023;

iii) os requisitos dos incisos II, XV e XVI do *caput* do art. 29 da PC 33, de 2023, alternativamente também podem ser demonstrados por registros do Transferegov.br, inclusive no tocante aos impedimentos de receber transferência voluntária decorrentes de decisão judicial que sejam: comunicados pelo Poder Judiciário, Tribunais de Contas ou Ministério Público; ou registrados diretamente por tais órgãos e pelo MGI, por determinação judicial (Vide Comunicado/Transferegov nº 33/2023 e Comunicado/Transferegov nº 28/2023);

iv) alternativamente, na esteira dos incisos do art. 11 da Instrução Normativa STN nº 3, de 7 de janeiro de 2021, o extrato do Sistema de Informações sobre Registros Fiscais (CAUC), poderá ser utilizado para demonstrar os requisitos enumerados nos incisos I, III, IV, V, VII, VIII, X, XII, XIV, XVII, XVIII, XIX, XXI, XXVI, XXVII e XVIII do *caput* do art. 29 da PC 33, de 2023;

v) se o proponente não possuir precatórios correspondentes ao rateio dos percentuais destinados aos profissionais do magistério e aos demais profissionais da educação básica, o requisito posto inciso XXXIII do *caput* do art. 29 da PC 33, de 2023, poderá ser demonstrado com declaração do Chefe do Poder Executivo ou do Secretário de Finanças (válida no mês de assinatura) informando a inexistência de tal obrigação, acompanhada da remessa dessa declaração ao respectivo Tribunal de Contas (art. 29, § 16, PC 33, de 2023); e

vi) o Comunicado/Transferegov nº 34/2023 esclarece a forma de cumprimento dos requisitos postos nos incisos XXII, XXIII, XXIV e XXV do art. 29.

85. Outrossim, não se pode deixar de expor que o descumprimento dos requisitos de adimplência cominados na Lei Complementar nº 101, que correspondem aos incisos I, III, IV, VI, VIII, IX, X, XI, XII, XIII, XIV, XV, XVI, XVII, XXI, XXII, XXIII, XXIV, XXVI, XXVII, XXVIII, XXIX, XXX, XXXI e XXXII do *caput* do art. 29 da PC 33, de 2023, não prevalecerá para a celebração de convênios cujo objeto seja a execução de ações de saúde, educação e assistência social (art. 29, § 13, PC 33, de 2023).

86. Paralelamente, a inadimplência do proponente registrada no CADIN e no SIAFI, representada pelo inciso V do caput do art. 29 da PC 33, de 2023, será desconsiderada se a transferência voluntária da União se destinar a Estados, DF, Estados e Municípios para a execução de ações sociais e ações em faixa de fronteira (§ 14 do art. 29 da PC 33, de 2023).

87. Conforme o Parecer nº 00002/2020/CNIC/CGU/AGU, devidamente aprovado pelo Exmo. Presidente da República, as “ações sociais” do art. 26 da Lei nº 10.522, de 2022: decorreriam dos direitos sociais assegurados aos cidadãos pela Constituição Federal e ligados à alimentação, assistência aos desamparados, ordem social, seguridade social, saúde, previdência social, assistência social, educação, cultura e desporto; abrangem as “ações de educação, saúde e assistência social” ressalvadas no § 3º do art. 25 da Lei Complementar nº 101, de 2001; e poderiam ser definidas em atos normativos no âmbito de cada Ministério, à luz da respectiva competência em matéria de política pública.

88. Esse mesmo Parecer igualmente isenta o proponente de estar quite com os requisitos se a transferência voluntária que o beneficiará for voltada à execução de ações em faixa de fronteira, seja qual for o objeto do convênio.

89. Isto posto, para os objetos pretendidos com os convênios enfatizados nesta MJR não se localizou regulamentação no seio do MAPA que os qualificassem como “ação social”, de modo que cabe a exigência de comprovação dos requisitos postos nos incisos I, III, IV, V, VI, VIII, IX, X, XI, XII, XIII, XIV, XV, XVI, XVII, XXI, XXII, XXIII, XXIV, XXVI, XXVII, XXVIII, XXIX, XXX, XXXI e XXXII do *caput* do art. 29 da PC 33, de 2023.

90. Lado outro, a adimplência mencionada no parágrafo anterior não poderá ser exigida se o proponente for município com até 50.000 habitantes (§ 4º do art. 90, Lei nº 14.436, de 2022) ou se a transferência voluntária colimar ações em faixa de fronteira (qualquer que seja o seu objeto), o que não exonera o proponente de cumprir os requisitos elencados na Constituição Federal, os quais estão refletidos nos incisos II, XVIII do *caput* do art. 29 da PC 33, de 2023, e nos incisos I e II do § 8º do mesmo art. 29.

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

IV.IV. Das cláusulas necessárias do instrumento de convênio

92. A Portaria Conjunta nº 33, de 2023, demanda que nos instrumentos de convênio sejam apostas cláusulas que dizem respeito ao objeto, vigência, avaliação do cumprimento do objeto, possibilidade de alteração, prazo de guarda de documentos, obrigações a cargo do conveniente (por exemplo, realização de licitação e celebração de contrato administrativo de execução ou de fornecimento-CTEF), utilização do Portal Nacional de Contratações Públicas, vinculação ao Plano de Trabalho, indicação do número da Nota de Empenho, valores (global, repasse e contrapartida), movimentação em cota bancária específica, realização de pagamentos, regras de publicidade, foro, acesso às informações, cláusula suspensiva, hipóteses de extinção, denúncia e rescisão, acompanhamento e fiscalização prestação de contas, destino dos bens remanescentes e instauração de Tomada de Contas Especial.

93. Tendo em vista que a Portaria SE/MAPA nº 57/2014, publicada no BGP de 15 de abril de 2014, determina a utilização dos modelos de instrumento elaborados pela AGU, orienta-se a área técnica a utilizar e preencher o modelo-padrão de minuta da AGU para convênio com órgão/ente público com obras ou serviço de engenharia, disponível no link: <https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/cgu/cgu/modelos/conveniosecongeneres/Modelos%20de%20Convenios%20-%20Decreto%20n%2011.531%2C%20de%202023>.

94. Sob o aspecto orçamentário, reclama-se que a proposta de convênio, se possuir vigência plurianual, tenha cláusula estipulando que o registro e empenho dos valores programados para cada exercício subsequente (art. 8º, Decreto nº 11.531, de 2023), presumindo-se que o objeto proposto é compatível com as metas estabelecidas no Plano Plurianual, diante da adequação desse objeto com os objetivos do mencionado Plano (art. 170, LDO/2023).

95. Ademais, há casos em que a transferência de recursos federais, ou seja, a liberação de recursos, independe da retirada das condições suspensivas pelo Concedente (art. 14, § 5º, I e II, Decreto nº 11.531, de 2023): na elaboração de estudos de viabilidade técnica, econômica ou ambiental (inclusive de despesas para a obtenção do

licenciamento) não superiores a 5% do valor total do convênio, anteprojetos, projetos básicos e executivos. É ônus da área técnica do MAPA verificar se incidirá essa liberação extraordinária de recursos, segundo o Plano de Trabalho aprovado antes da celebração do instrumento.

96. O instrumento deverá prever uma visita de campo preliminar (art. 86, § 1º, PC nº 33, de 2023): obrigatória para os Níveis III, IV e V, e, com relação aos Níveis I e II, pode ser substituída por análise de satélite, fotos georreferenciadas obtidas pelos aplicativos, mapas, aerolevantamentos com drones e outros meios tecnológicos disponíveis para o Nível.

97. Se eventualmente ocorrer essa visita de campo preliminar no local de intervenção, nos termos dos arts. 10, XXX e XXXVI, da Portaria Conjunta nº 33, de 2023, ela precederá a análise do Projeto Básico e o laudo de análise técnica, cuja emissão depende do registro do parecer no Transferegov.br e da avaliação do local da intervenção.

98. Nos termos do art. 52, § 1º, da Portaria Conjunta nº 33, de 2023, é de se crer que o conveniente disporá de 60 dias, contados da data da assinatura do instrumento e prorrogáveis motivadamente, para iniciar o processo licitatório. Tal prazo se iniciará depois da emissão do laudo de análise técnica, se o instrumento contar com cláusula suspensiva.

99. Pertinentemente à cláusula de vigência, para os instrumentos de Nível I, é recomendável que não ultrapasse 36 meses (art. 35, VII, “a” e “b”, PC 33, de 2023), ao passo que os convênios abrangidos pelo Nível II terão como limite de vigência 48 meses.

100. Em acréscimo, a prorrogação de vigência será excepcional e compatível com o período do atraso necessário à conclusão do objeto, devendo ser justificada pelo conveniente nos casos aludidos no art. 33, §§ 4º e 5º, PC 33, de 2023. A minuta disponibilizada pela AGU engloba essas hipóteses de prorrogação.

101. Por evidente, no período de execução e acompanhamento do convênio (arts. 10, XXIX, e 44, V, PI nº 33, de 2023) pode se revelar necessária a reformulação do projeto básico já aprovado pela Concedente, isso se houver a ampliação do objeto pactuado, a redução ou exclusão de metas ou etapas, desde que não cause prejuízo da fruição ou funcionalidade do objeto. A minuta disponibilizada pela AGU contempla esses pormenores.

102. Não menos importante é destacar que o termo de convênio há de refletir algumas diretrizes que o conveniente seguirá quando da realização da licitação: planilhas orçamentárias constantes do projeto que integrar o edital de licitação (art. 10, Decreto nº 7.983, de 2013); critérios de aceitabilidade de preços global e de cada uma das etapas (arts. 11 e 13, parágrafo único, Decreto nº 7.983, de 2013); ter o cronograma físico-financeiro como anexo da minuta do contrato (art. 12, Decreto nº 7.983, de 2013); disposição no edital quanto à concordância do contratado sobre a adequação do projeto que integrar o edital e as alterações contratuais respectivas, desde que, no seu conjunto, a adequação não ultrapasse 10% do valor total do contrato (art. 13, II, Decreto nº 7.983, de 2013); limites aos aditamentos que modifiquem a planilha orçamentária (art. 14, Decreto nº 7.983 de 2013); responsabilidade do conveniente pela execução e fiscalização dos trabalhos, inclusive designando profissional no local da intervenção que seja detentor de ART e RRT, se couber (art. 12, X, PC nº 33, de 2023); inclusão de placas e adesivos de acordo com o Manual de Uso do Governo Federal (art. 12, XXII e XXVIII, PC nº 33, de 2023); declaração do conveniente quanto ao cumprimento, em suas licitações, do Decreto nº 7.983, de 2013; inclusão nos CTEF's de cláusula permitindo o livre acesso dos servidores do Concedente e dos órgãos de controle interno e externo nos documentos da contratada (art. 35, XXIII, PC nº 33, de 2023); iniciar a execução do objeto somente após a emissão da autorização de início de obra (art. 44, II, PC nº 33, de 2023); iniciar o processo licitatório em 60 dias, contados da assinatura dos convênios sem cláusula suspensiva ou da emissão do laudo de análise técnica, se houver cláusula suspensiva (art. 52, PC nº 33, de 2023);

103. A minuta disponibilizada pela AGU exaure as exigências discriminadas no parágrafo anterior.

104. Ademais, há disposições específicas no termo de convênio quanto à planilha orçamentária discriminativa do percentual de Encargos Sociais e de Bonificação de Despesas Indiretas (BDI) utilizado (art. 12, X, Portaria Conjunta nº 33, de 2023), e o início da execução física após a liberação da 1ª parcela ou parcela única, bem como a emissão automática da Autorização de Início de Obra – AIO (Nível I) e da emissão da AIO para o Nível II (art. 73, I e II, PC 33, de 2023). Essas prescrições foram consagradas na minuta fornecida pela AGU, inclusive a data da primeira ordem de serviço (OS) registrada no Transferegov.br pelo Conveniente com sendo o início da execução física e as regras de utilização dos rendimentos de aplicação financeira (arts. 73, parágrafo único, 75, § 4º, III, e 115, § 6º, PC nº 33, de 2023).

105. Do lado do conveniente, o instrumento lhe dirigirá obrigações específicas, como manter profissional ou equipe de fiscalização constituída de profissionais habilitados e com experiência necessária ao acompanhamento e controle da obra e serviços; registrar no Transferegov.br a declaração de capacidade técnica dos servidores que acompanharão e fiscalizarão a obra ou serviço de engenharia, bem assim a ART e RRT da prestação de serviços de fiscalização a fazer; verificar se os materiais cumprem os requisitos de qualidade pertinentes às especificações técnicas dos projetos de engenharia aprovados, além de indicar fiscais da obra/serviço de engenharia responsáveis pelas medições e divulgar o contrato e outros dados no PNCP (arts. 84, parágrafo único, e 94, § 3º, PC 33, de 2023). Novamente, a minuta fornecida pela AGU contempla essas diretrizes.

106. De rigor frisar que, embora haja a possibilidade de se imputar ao futuro contratado a obtenção do licenciamento ambiental e a realização da desapropriação autorizada pelo poder público, se o licenciamento ambiental (prioridade de tramitação nos órgãos ambientais) foi atribuído à administração, a manifestação ou licenças prévias (quando cabíveis), serão obtidas antes da publicação do edital de licitação (art. 53, §§ 2º, 3º e 4º, PC 33, de 2023). Cabe à área técnica se manifestar quanto a este ponto.

107. Na eventualidade de no curso do convênio se incorrer em despesas para custear serviços comuns de engenharia ou a retomada de obras paralisadas, pode-se dispensar o processo licitatório, inclusive se admitindo a adesão à ata de registro de preços nas condições do art. 54 da PC nº 33, de 2023. Essa disposição, bem como aquelas que dizem respeito à rescisão do instrumento fundada no art. 55 da PC nº 33, de 2023, figuram na minuta disponibilizada pela AGU.

V - DA CONCLUSÃO

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

1. que alcance as propostas de convênio formuladas por entes e entidades da administração pública direta ou indireta dos Estados, Distrito Federal ou Municípios, cuja despesa com o repasse federal não seja custeada com recursos decorrentes de programações orçamentárias inseridas por emendas parlamentares individuais (RP 6) ou de bancada estadual (RP 7);
2. que o objeto cumpra o exposto nos parágrafos 6, 9, 15 e 28 deste Parecer Referencial;
3. que a área técnica do Ministério da Agricultura e Pecuária expressamente ateste, em cada processo administrativo que contenha proposta de convênio (adequação e reforma de estradas vicinais), que este Parecer Referencial a ela se amolda;
4. que seja utilizado o modelo de minuta-padrão do termo de convênio disponibilizado pela AGU, nos termos dos parágrafo 14 e 93 deste Parecer Referencial;
5. que sejam observadas, no que couber, as condições necessárias para que o ente ou entidade pública possa figurar no convênio como Partícipe, Interveniente, Unidade Executora ou Consórcio Público, nos termos dos parágrafos 25, 30, 31, 32, 33, 34 e 35 deste Parecer Referencial;
6. que, se for o caso, a atuação dos apoiadores técnicos do Concedente obedeça os limites esclarecidos no parágrafo 30 deste Parecer Referencial;
7. que seja observado o início de aplicação deste Parecer Referencial em 1º de setembro de 2023;
8. que não sejam exigidas do proponente as peças descritas nos parágrafos 66, 68 e 69;
9. que sejam observadas as hipóteses em que não é juridicamente cabível a celebração de convênio, nos termos dos parágrafos 38 e 39 deste Parecer Referencial;
10. que o Parecer de Viabilidade Técnica observe o disposto no(s) parágrafo(s) 40, 49 e 54 deste Parecer Referencial;
11. que sejam tidas como (in)elegíveis, para fins de convênio, as despesas apontadas nos parágrafos 50 deste Parecer Referencial;
12. que sejam considerados os requisitos da proposta de trabalho indicados nos parágrafos 55 e 60 deste Parecer Referencial;
13. que sejam considerados os requisitos do Plano de Trabalho dispostos no parágrafos 56, 74 e 95 deste Parecer Referencial;
14. se admitido o subconvênio, que sejam atendidas as recomendações lançadas nos parágrafos 76 e 77 deste Parecer Referencial;

15. que a celebração dos convênios seja antecedida da autorização da Secretaria-Executiva, nos moldes do parágrafo 79 deste Parecer Referencial;
16. que a representação dos celebrantes do convênio seja aferida a partir do exposto nos parágrafos 80 e 81 deste Parecer Referencial;
17. que se observe a data-limite para a celebração das propostas de convênio mencionada no parágrafo 91 deste Parecer Referencial;
18. que sejam cumpridas as regras pertinentes ao Termo de Referência (TR) ou Projeto Básico (PB) dispostas nos parágrafos 59, 62, 65 e 97 deste Parecer Referencial, ressalvadas as propostas dotadas de cláusula suspensiva, em que estas regras serão aferidas (TR e PB) posteriormente à celebração do instrumento;
19. que a celebração do instrumento seja antecedida da apresentação das peças documentais mencionadas nos parágrafos 82, 83, 84 e 90 deste Parecer Referencial;
20. que, nas fases do convênio pertinentes à licitação, celebração do CTEF e acompanhamento, sejam observadas as recomendações delineadas nos parágrafos 67, 72, 73, 75 e 106;
21. para eventual aposição de cláusula suspensiva, que sejam cumpridas as orientações descritas nos parágrafos 59, "a", deste Parecer Referencial; e
22. que sejam levados em conta os apontamentos quanto à vigência e à liberação dos recursos expressos nos parágrafos 57 e 99 deste Parecer Referencial.

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

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

Brasília-DF, 24 de novembro de 2023.

FLÁVIO ALVES DE REZENDE
ADVOGADO DA UNIÃO

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

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



Documento assinado eletronicamente por FLAVIO ALVES DE REZENDE, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1346537035 e chave de acesso a6e98870 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): FLAVIO ALVES DE REZENDE, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br). Data e Hora: 24-11-2023 11:47. Número de Série: 51385880098497591760186147324. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.
