



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. 00015/2021/CONJUR-MAPA/CGU

NUP: 21000.104094/2021-06

INTERESSADOS: SECRETARIA DE DEFESA AGROPECUÁRIA (SDA/MAPA).

ASSUNTOS: MANIFESTAÇÃO JURÍDICA REFERENCIAL. CONVÊNIOS. CELEBRAÇÃO. APOIO À REESTRUTURAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DO SISTEMA UNIFICADO DE ATENÇÃO À SANIDADE AGROPECUÁRIA (SUASA) E O FORTALECIMENTO DAS AÇÕES DE DEFESA AGROPECUÁRIA. RECURSOS QUE NÃO SEJAM ORIUNDOS DE EMENDA PARLAMENTAR.

EMENTA: MANIFESTAÇÃO JURÍDICA REFERENCIAL. DIREITO ADMINISTRATIVO. CELEBRAÇÃO DE CONVÊNIOS COM ENTES PÚBLICOS ESTADUAIS NO EXERCÍCIO 2021. APOIO À REESTRUTURAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DO SISTEMA UNIFICADO DE ATENÇÃO À SANIDADE AGROPECUÁRIA (SUASA) E O FORTALECIMENTO DAS AÇÕES DE DEFESA AGROPECUÁRIA. RECURSOS QUE NÃO SEJAM ORIUNDOS DE EMENDAS PARLAMENTARES.

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 na presente 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/recomendações nele emanadas.

III - Manifestação jurídica referencial que tem por objeto à celebração de convênios com entes públicos estaduais no exercício 2021, que visam o "Apoio à reestruturação e implementação do Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária (SUASA) e o fortalecimento das ações de Defesa Agropecuária", com recursos que não sejam oriundos de Emendas Parlamentares.

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

V - Legislação aplicável: Lei nº 14.116, de 31 de dezembro de 2020 (LDO/2021); Decreto nº 93.872, de 23 de dezembro de 1986; Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007; Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 424, de 30 de dezembro de 2016; Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, Lei nº 13.844, de 18 de junho de 2019; Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, Portaria SDA/MAPA nº 382, de 19 de agosto de 2021 e Orientação Normativa AGU nº 55, de 23 de maio de 2014.

I - RELATÓRIO

1. Trata-se de consulta formulada pela Secretaria de Defesa Agropecuária (SDA/MAPA), sobre a possibilidade de edição de Manifestação Jurídica Referencial - MJR, versando sobre a celebração de convênios com entes públicos estaduais no exercício 2021, cujos objetos tratem do "Apoio à reestruturação e implementação do Sistema

Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária (SUASA) e o fortalecimento das ações de Defesa Agropecuária", com recursos que não sejam oriundos de Emendas Parlamentares.

2. O feito vem instruído, nesta oportunidade, com a Nota Técnica nº 10/2021/COFI-CGA/CGA-SDA/DEGES/SDA/MAPA, de 03/12/2021 (SEI, doc. nº 18895304), na qual se expõem as justificativas pertinentes acerca da necessidade de emissão de Parecer Referencial que trate da matéria.

3. Após os regulares trâmites, o feito foi encaminhado a este Órgão Consultivo para análise e emissão de parecer.

4. É o breve relatório.

II - ESCOPO E LIMITES DA ATUAÇÃO DO ÓRGÃO DE ASSESSORAMENTO JURÍDICO

II.1 - Considerações gerais

5. Pontue-se, inicialmente, que a atuação deste Órgão de Assessoramento Jurídico nos processos que visam à celebração de Convênios e instrumentos congêneres com entes públicos cinge-se à análise dos aspectos jurídicos da minuta proposta, nos termos do art. 11, da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993, e do art. 38, parágrafo único, da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.

6. Dessa forma, é importante esclarecer que desborda das atribuições do órgão de assessoramento jurídico o exame do mérito do ato administrativo, como questões relativas à conveniência e à oportunidade que levam à adoção de determinada medida, ou aspectos técnicos, operacionais, econômicos, orçamentários e financeiros, inclusive quanto aos custos do projeto que se pretende levar a cabo.

7. Com efeito, extrapolam também das atribuições desta Consultoria e devem ser tratadas em análise técnica específica, de inteira responsabilidade dos gestores públicos desse Ministério, dentre outras, questões como: **(i)** avaliação das justificativas e motivos apresentados pelo proponente para a celebração da parceria; **(ii)** aferição de que o conveniente possui efetiva capacidade técnica e gerencial para a execução do objeto da parceria; **(iii)** avaliação quanto à adequação técnica do Plano de Trabalho ao objeto da parceria; **(iv)** verificação e comprovação de que a disponibilidade de contrapartida por parte do Conveniente está em conformidade com a LDO vigente; **(v)** análise das pesquisas de Preços realizadas atestando a conformidade dos preços apresentados pelo proponente com os praticados no mercado, **bem como a análise da veracidade e idoneidade dos documentos que visam a comprovar o cumprimento das condições para a celebração de parcerias desta natureza, nos termos do Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007, da Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 424, de 30 de dezembro de 2016, da Portaria SDA/MAPA nº 382, de 19 de agosto de 2021 e da Lei nº 14.116, de 31 de dezembro de 2020 (LDO/2021).**

8. Ou seja, a finalidade deste trabalho é prestar orientações ao gestor quanto à adequada instrução do processo, conforme a legislação aplicável, de modo semelhante ao que faria se analisasse cada minuta individualmente, a fim de que a Autoridade assessorada tenha segurança para celebrar os ajustes em questão.

9. Em suma, trata-se da elaboração e aprovação de manifestação jurídica referencial, para aplicação nos casos de celebração de Convênios com entes públicos estaduais no exercício 2021, cujos objetos versam sobre o "Apoio à reestruturação e implementação do Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária (SUASA) e o fortalecimento das ações de Defesa Agropecuária", com recursos que não sejam oriundos de Emendas Parlamentares, tudo com fulcro no Decreto nº 6.170, de 2007, na Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 424, de 2016, na Portaria SDA/MAPA nº 382, de 2021, na Lei nº 14.116, de 2020 (LDO/2021) e demais normativos aplicáveis à espécie.

II.2 - Manifestação Jurídica Referencial – Orientação Normativa AGU nº 55/2014

10. Em 23 de maio de 2014, o Advogado-Geral da União editou a Orientação Normativa nº 55, cujo teor é o seguinte:

ORIENTAÇÃO NORMATIVA nº 55, de 23 de maio de 2014 (numeração retificada)

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/201410.

11. A referida orientação normativa instituiu e regulamentou a denominada “manifestação jurídica referencial”, entendida como “aquela que analisa todas as questões jurídicas que envolvam matérias idênticas e recorrentes”. Ainda segundo o texto, “os processos que sejam objeto de manifestação jurídica referencial (...) estão dispensados de análise individualizada pelos órgãos consultivos”.

12. Do enunciado transcrito ainda é possível extrair o seguinte:

a) a manifestação jurídica referencial uniformiza a atuação do órgão jurídico em relação às matérias repetitivas (idênticas e recorrentes);

b) a adoção da manifestação jurídica referencial torna desnecessária a análise individualizada de casos envolvendo matérias repetitivas, na medida em que as orientações jurídicas contidas em um parecer irradiam para inúmeros processos administrativos;

c) a dispensa do envio de processos ao órgão jurídico para exame individualizado fica condicionada ao pronunciamento expresso, pela área técnica interessada, no sentido de que o caso concreto se amolda aos termos da manifestação jurídica referencial já exarada sobre o tema;

d) a elaboração desse tipo de manifestação é admitida em situações específicas, devidamente justificadas, que se traduzem nos seguintes requisitos:

d.1) existência de impacto à atuação do órgão consultivo ou à celeridade dos serviços administrativos em função do volume de processos considerados repetitivos; e

d.2) a atividade jurídica se caracterizar basicamente pela verificação do atendimento das exigências legais incidentes no caso, mediante a conferência de documentos.

13. A manifestação jurídica referencial, na prática, é um parecer jurídico cujos termos se estendem a mais de um processo administrativo, tornando desnecessária a análise individualizada de cada feito pelo órgão de assessoramento jurídico.

14. É importante destacar, desde já, a ressalva contida no Parecer nº 004/ASMG/CGU/AGU/2014 no sentido de que “não se pode dispensar a atuação consultiva, de ofício ou por provocação, visando a 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.”.

15. Trata-se de orientação normativa que institucionaliza algo que já vinha sendo feito por diversos órgãos consultivos da AGU, indo ao encontro da visão de que as atividades de consultoria e assessoramento devem se concentrar nos aspectos jurídicos propriamente ditos. Sobre o tema, aliás, vale destacar o enunciado de Boa Prática Consultiva (BPC)

nº 07, do Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia-Geral da União (4ª edição revista, ampliada e atualizada - 2016), *in verbis*:

BPC nº 07

Enunciado

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.

16. O enunciado vem assim justificado pela CGU/AGU:

É oportuno que os Órgãos Consultivos prestigiem os conhecimentos técnicos alheios ao Direito, adotando cautela, por exemplo, ao dissentir da classificação feita por agente público competente acerca do objeto licitatório.

A prevalência do aspecto técnico ou a presença de juízo discricionário determinam a competência e a responsabilidade da autoridade administrativa pela prática do ato.

A responsabilidade na tomada de decisão é sempre da autoridade administrativa. E, pelo conteúdo de seu Parecer, o subscritor responde exclusivamente perante as instâncias da Advocacia-Geral da União.

17. A orientação pressupõe a coerente e madura visão de que há uma clara distinção entre o papel de assessorar as autoridades no controle interno da legalidade administrativa (art. 11, V, Lei Complementar nº 73, de 1993) e a atividade de gestão consistente em analisar aspectos discricionários, administrativos, técnicos, orçamentários e financeiros relativos a determinado ato ou negócio jurídico, que é de responsabilidade exclusiva do administrador público e se sujeita à fiscalização dos órgãos de controle interno e externo.

18. Outrossim, há algum tempo se tem sustentado que não constitui atribuição do órgão jurídico, por exemplo, conferir documentos que busquem comprovar a regularidade fiscal da empresa contratada ou a disponibilidade orçamentária, nem mesmo se a dotação orçamentária indicada pelo ordenador é compatível com a despesa a ser realizada em determinado caso (art. 16 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000), exatamente porque tais condutas constituem-se em atos próprios de gestão, estranhos, portanto, ao exame de índole jurídica.

19. É atribuição do Advogado Público, no exercício de funções consultivas, orientar o gestor a realizar o respectivo trabalho, com base nas normas aplicáveis à espécie, mas não cabe ao órgão jurídico controlar o administrador na prática de atos de gestão administrativa. Há instituições com competência para tanto, a exemplo da Controladoria-Geral da União e do Tribunal de Contas da União, no que se refere à esfera federal.

20. Tanto é verdade que o Tribunal de Contas da União, no Acórdão nº 1.620/2015-Plenário, asseverou que a "*delegação de competência, bem como a tomada de decisões embasadas em pareceres de órgãos de assessoramento, não exime, por si só, a responsabilidade do gestor público*".

21. Dito de outro modo, ao órgão jurídico compete recomendar, orientar e alertar o gestor quanto à necessidade do cumprimento das normas aplicáveis a determinada situação concreta, mas não se exige que o advogado adentre em questões de mérito administrativo ou confira, posteriormente, se suas recomendações foram efetivamente cumpridas.

22. Não por acaso, o Manual de Boas Práticas Consultivas da AGU (4ª edição revista, ampliada e atualizada - 2016), no enunciado da BPC nº 05, sedimentou:

Ao Órgão Consultivo que em caso concreto haja exteriorizado juízo conclusivo de aprovação de minuta de edital ou contrato e tenha sugerido as alterações necessárias, não incumbe pronunciamento subsequente de verificação do cumprimento das recomendações consignadas.

23. Pela mesma lógica, quando o advogado emitir uma manifestação jurídica referencial em matéria de Convênios, aprovando a minuta de celebração do instrumento e prestando orientações ao gestor com relação à instrução dos processos nos quais futuramente serão firmados os respectivos termos, não se exigirá que o órgão consultivo se pronuncie novamente para fiscalizar o cumprimento de suas recomendações em cada feito, até porque, apesar de obrigatório, o parecer de aprovação de minutas de Convênios ou instrumentos congêneres não tem caráter vinculante, segundo abalizada doutrina acerca do tema e jurisprudência do TCU.

24. A institucionalização dessa prática consiste em avanço considerável não apenas porque otimiza as rotinas de trabalho no âmbito da advocacia pública, representando um extraordinário ganho de eficiência, mas também porque permite que os advogados se concentrem no trabalho jurídico propriamente dito, propiciando aperfeiçoamento inclusive em termos de qualidade.

25. Sem perder de vista as disposições da Lei nº 8.666, de 1993, que estabelecem a obrigatoriedade do parecer jurídico de aprovação de minutas de editais de licitações, contratos, acordos, convênios ou ajustes (art. 38, VI, e parágrafo único), a Consultoria-Geral da União, no parecer que fundamenta a ON AGU nº 55/2014, salienta que a atuação dos membros de carreira também deve se revelar eficiente, no termos do art. 37 da Constituição Federal. Exatamente em função desse mandamento constitucional é que se busca aperfeiçoar o assessoramento jurídico de responsabilidade da AGU por meio da figura chamada “manifestação jurídica referencial”.

26. Por outro lado, a adoção da manifestação jurídica referencial não pode ocorrer de maneira indiscriminada, isto é, sem que uma série de cautelas sejam adotadas, sob pena de que o trabalho de competência da Advocacia-Geral da União seja fragilizado, com possíveis prejuízos à finalidade de conferir segurança jurídica à implementação das políticas públicas no plano federal. Por isso mesmo a ON AGU nº 55/2014 condiciona a utilização desse expediente ao preenchimento de alguns requisitos, já anunciados no início deste tópico.

27. Nessa linha, o Parecer nº 004/ASMG/CGU/AGU/2014, que fundamenta a Orientação Normativa nº 55/2014 e foi aprovado pelo Advogado-Geral da União, veicula construtiva orientação no sentido de que “*a demonstração dos requisitos aqui cogitados comporá capítulo específico da referida manifestação jurídica referencial.*”.

28. Impõe-se, destarte, demonstrar a seguir que tais requisitos estão presentes nos casos de celebração de Convênios com entes públicos estaduais no exercício 2021, cujos objetos versam sobre o "Apoio à reestruturação e implementação do Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária (SUASA) e o fortalecimento das ações de Defesa Agropecuária", com recursos que não sejam oriundos de Emendas Parlamentares, tudo com fulcro no Decreto nº 6.170, de 2007, na Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 424, de 2016, na Portaria SDA/MAPA nº 382, de 2021, na Lei nº 14.116, de 2020 (LDO/2021) e demais normativos aplicáveis à espécie.

II.3 - Da Demonstração da presença dos requisitos da manifestação jurídica referencial

29. De acordo com a Orientação Normativa AGU nº 55/2014 e o parecer que a fundamenta (Parecer nº 004/ASMG/CGU/AGU/2014), a manifestação jurídica referencial é aquela que analisa todas as questões jurídicas relativas às matérias repetitivas (idênticas e recorrentes).

30. Como condição para a utilização desse expediente, é preciso demonstrar que: (i) o volume de processos em matérias repetitivas impacta a atuação do órgão consultivo ou a celeridade dos serviços administrativos; e (ii) a atividade jurídica exercida se restringe à verificação do atendimento das exigências legais a partir da simples conferência de documentos.

31. E, para que a análise individualizada dos processos pelo órgão jurídico seja dispensada, será necessário que a área técnica interessada ateste, de forma expressa, que o caso concreto se amolda aos termos da Manifestação Jurídica Referencial já exarada sobre o tema.

32. No presente caso, o uso da Manifestação Jurídica Referencial abrangerá, tão somente, os casos de celebração de convênios com entes públicos estaduais no exercício 2021, que visam o "Apoio à reestruturação e implementação do Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária (SUASA) e o fortalecimento das ações de Defesa Agropecuária", com recursos que não sejam oriundos de Emendas Parlamentares, tendo por fundamento o Decreto

nº 6.170, de 2007, a Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 424, de 2016, a Portaria SDA/MAPA nº 382, de 2021, a Lei nº 14.116, de 2020 (LDO/2021) e os demais normativos aplicáveis à espécie.

33. Nesse sentido, esta manifestação jurídica contemplará orientações jurídicas acerca da fase antecedente da celebração do Convênio, especialmente quanto à instrução dos correspondentes processos administrativos.

34. Desse modo, o presente parecer se enquadra perfeitamente na definição de Manifestação Jurídica Referencial contida na ON AGU nº 55/2014, por compreender a análise de todas as questões jurídicas relativas às matérias repetitivas (idêntica e recorrente).

35. Além disso, as condições para a celebração dos instrumentos, os documentos que devem instruir os respectivos processos e as orientações jurídicas a serem repassadas ao gestor são rigorosamente as mesmas em todos os casos, pelo que se deve reconhecer como presente a necessária “identidade de matéria”.

36. O que diferencia um ajuste do outro é basicamente o Conveniente, o valor do convênio e o prazo de vigência de cada um.

37. De todo modo, as observações cabíveis na situação constarão nesta Manifestação Jurídica Referencial.

38. Nesse sentido, cabe demonstrar a presença dos demais requisitos para a utilização da Manifestação Jurídica Referencial.

39. Com efeito, 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, ante ao exíguo prazo para emissão de empenho, o iminente término da vigência desse exercício (2021) e o número elevado de demandas de outras Secretarias cujo prazo final de resposta deverá impreterivelmente ser encaminhado antes do dia 31/12/2021.

40. Observa-se nesse sentido, que a Nota Técnica nº 10/2021/COFI-CGA/CGA-SDA/DEGES/SDA/MAPA, de 3/12/2021 (SEI, doc. nº 18895304) noticia que o prazo estabelecido pelo Decreto nº 10.699, de 14 de maio de 2021, para empenhar dotações orçamentárias, encerra-se no dia 10/12/2021 e o setor competente da SDA dispõe de apenas 2 servidores para análise dos processos de Convênio SUASA, *in verbis*:

4.10. Quanto ao prazo para empenho de recursos no exercício de 2021, o Decreto nº 10.699, de 14 de maio de 2021, que dispõe sobre a programação orçamentária e financeira, estabelece o cronograma de execução mensal de desembolso do Poder Executivo federal para o exercício de 2021 e dá outras providências, estabelece o seguinte:

Decreto nº 10.699, de 14 de maio de 2021

(...)

Art. 14. Os órgãos e as unidades orçamentárias do Poder Executivo federal constantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União somente poderão empenhar dotações orçamentárias até o dia 10 de dezembro de 2021.(grifo nosso)

(...)

4.11. Cabe informar que no dia 23 de novembro de 2021 foi publicada no Diário Oficial da União a Lei nº 14.246, de 23 de novembro de 2021, autorizando a abertura de crédito suplementar no valor de R\$ 58 milhões para o Orçamento da Secretaria de Defesa Agropecuária, os quais serão destinados à celebração de convênios com os Órgãos Estaduais de Defesa Agropecuária (OESAs).

4.12. Atualmente dispomos de apenas 2 servidores para análise dos processos, o que pode impactar no não atendimento dos prazos exigidos para a análise jurídica, conforme Portaria nº 106, de 26 de maio de 2015, que estabelece o prazo mínimo de quinze dias para análise e manifestação dos processos enviados à CONJUR.

41. Anote-se ainda que a CGLC/CONJUR-MAPA presta assessoramento jurídico em relação às licitações, aos contratos, aos convênios, aos termos de fomento, aos acordos de cooperação, aos protocolos de intenções, aos termos de

execução descentralizada, às doações, aos ajustes de caráter internacional e a outros instrumentos congêneres - bem como a todas as consultas judiciais e atos normativos relacionados a tais matérias - que tramitam no âmbito do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, cuja estrutura expandiu-se e tornou-se sensivelmente mais capilarizada após a edição da Medida Provisória nº 870, de 1º de janeiro de 2019, convertida na Lei nº 13.844, de 18 de junho de 2019.

42. Em suma, a análise individualizada nos poucos dias úteis restantes de Dezembro de 2021, de todas as celebrações de convênios com entes públicos estaduais cujos objetos tratem do "Apoio à reestruturação e implementação do Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária (SUASA) e o fortalecimento das ações de Defesa Agropecuária", causaria enorme impacto na atuação deste órgão consultivo com sensível prejuízo à celeridade dos processos administrativos.

43. Quanto ao requisito concernente à alínea "b", do inciso II, da Orientação Normativa AGU nº 55/2014, no sentido de que "a atividade jurídica exercida se restringir à verificação do atendimento das exigências legais a partir da simples conferência de documentos", também cabe tecer breves comentários.

44. Com efeito, a averiguação de atendimento dos requisitos legais, mediante a conferência de documentos, é algo que poderia ser realizado se houvesse análise individualizada de todos os processos administrativos pelo órgão jurídico. Ocorre que o uso da Manifestação Jurídica Referencial dispensa a análise individualizada dos processos, de modo que o requisito em discussão deve ser compreendido sob o prisma do escopo ou abrangência da análise jurídica que seria realizada em cada caso concreto.

45. Assim, a conclusão a que se chega é que, quando se utiliza a Manifestação Jurídica Referencial, a verificação do atendimento das exigências legais mediante a conferência de documentos é algo que deixará de ser realizado caso a caso pela CONJUR-MAPA, justamente por se reconhecer que esse tipo de trabalho, a rigor, não é essencialmente jurídico e se constitui em atividade própria de gestão.

46. Vale dizer, o que for diferente da conferência de documentos deverá ser objeto de parecer específico ou constar, desde já, na própria Manifestação Jurídica Referencial.

47. No presente caso, como o parecer referencial aprova a minuta-padrão do instrumento, além de veicular orientações jurídicas quanto à fase antecedente à celebração dos Convênios, ficaria pendente, apenas, verificar o atendimento das exigências legais aplicáveis à espécie. E, como se sabe, esse trabalho se dá mediante a simples conferência de documentos, como, por exemplo, a justificativa técnica, por parte do Conveniente, para a apresentação da proposta, a aprovação desta pela Autoridade Competente do Órgão Concedente, a regularidade fiscal do ente, a compatibilidade dos orçamentos apresentados com a realidade de mercado, entre outros, concluindo-se que o requisito previsto na alínea "b", do inciso II, da ON/AGU nº 55/2014, também está atendido.

48. Derradeiramente, observando-se o enunciado supramencionado, recomenda-se ao Órgão Assessorado juntar o presente Parecer Jurídico Referencial e atestar expressamente se o caso amolda-se aos termos desta manifestação, em cada feito no bojo do qual será firmado o instrumento de celebração do Convênio.

III – DA FUNDAMENTAÇÃO

III.1 - Do conceito de convênio e da capacidade técnica do conveniente

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

50. Sobre o tema, cumpre informar que o conceito de convênio foi definido pelo inciso I do § 1º do art. 1º do Decreto nº 6.170, de 2007 como sendo "**acordo, ajuste ou qualquer outro instrumento que discipline a transferência de recursos financeiros de dotações consignadas nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União e tenha como partícipe, de um lado, órgão ou entidade da administração pública federal, direta ou indireta, e, de outro lado, órgão ou entidade da administração pública estadual, distrital ou municipal, direta ou indireta, ou ainda,**

entidades privadas sem fins lucrativos, visando a execução de programa de governo, envolvendo a realização de projeto, atividade, serviço, aquisição de bens ou evento de interesse recíproco, em regime de mútua cooperação."

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

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

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

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

(...)

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

(Grifou-se)

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

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

(...)

Art. 9º **É vedada** a celebração de:

(...)

VI - **qualquer instrumento regulado por esta Portaria:**

(...)

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

(...)

(Grifou-se)

54. No ponto, ao tratar da matéria, o ex-ministro do TCU Ubiratan Aguiar ainda ressalta a importância de que os partícipes do convênio tenham condições de executar adequadamente as atividades que constituem o objeto da avença:

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

55. Assim, depreende-se que o convênio visa à consecução de objetivo comum em regime de mútua colaboração, sendo que a respectiva celebração, segundo a jurisprudência do Tribunal de Contas da União, deve levar em conta não apenas a capacidade técnica e operacional dos partícipes para executar o objeto, mas também a viabilidade

técnica e a economicidade da medida que se deseja implementar (vide, por exemplo, Acórdãos TCU nº 800/2008 – 2ª Câmara e nº 1562/2009 - Plenário).

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

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

(...)

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

(...)

V - **informações relativas à capacidade técnica e gerencial do proponente para execução do objeto.** (grifou-se)

III.2 - Da natureza do objeto do pretendido convênio e da análise quanto à declaração de capacidade técnica fornecida pelo proponente

57. Sobre o tema, recomenda-se preliminarmente, que na análise inicial da proposta cadastrada as áreas técnicas verifiquem e afirmam a compatibilidade da natureza do objeto, isto é, **se efetivamente trata-se de celebração de convênio com ente público estadual no exercício 2021, cujo objeto consiste no "Apoio à reestruturação e implementação do Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária (SUASA) e o fortalecimento das ações de Defesa Agropecuária"**.

58. Nesse contexto, ressalta-se que as áreas técnicas devem também analisar os documentos que comprovem a efetiva capacidade técnica e gerencial do CONVENIENTE para a execução do objeto da parceria, **de forma a comprovar e atestar a veracidade e amplitude dos documentos comprobatórios juntados aos autos** (tais como cópias de outros contratos ou convênios que o conveniente tenha celebrado, que tratem do "Apoio à reestruturação e implementação do Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária (SUASA) e o fortalecimento das ações de Defesa Agropecuária" ou até mesmo a relação dos servidores do órgão que são especialistas e/ou que possuem experiência na execução do objeto do convênio que serão designados para o projeto), **documentos que recomendamos devam ser previamente juntados nos autos, para a sua devida e tempestiva análise.**

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

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

III.3 - Das justificativas, da demonstração do interesse recíproco e da necessidade de mútua cooperação

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

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

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

III.4 - Do plano de trabalho

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

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

(...)

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

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

Lei nº 8.666, de 1993

(...)

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

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

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

(Grifou-se)

65. Nesse contexto, convém alertar a autoridade administrativa assessorada que na aprovação do plano de trabalho relativo aos convênios que tenham por objeto o "Apoio à reestruturação e implementação do Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária (SUASA) e o fortalecimento das ações de Defesa Agropecuária", as áreas técnicas

deverão obrigatoriamente observar as orientações e diretrizes contidas na Portaria SDA/MAPA nº 382, de 2021, especialmente o "QUADRO I - ROL DE METAS E ETAPAS INTEGRANTES DO PLANO DE TRABALHO" e o "QUADRO II - RELAÇÃO DE EQUIPAMENTOS E INSUMOS NECESSÁRIOS AO CUMPRIMENTO DAS METAS",

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

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

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

"1.5. Determinações: 1.5.1. ao Instituto Brasileiro de Turismo - Embratur que: (...) 1.5.1.2. somente aprove propostas de convênios que apresentem a descrição detalhada e completa do objeto, de forma a permitir que nos pareceres técnicos conste identificação inequívoca do que será realizado em termos de produtos e serviços, em atenção ao disposto no art. 31 da Portaria Interministerial n.º 127/2008, e de forma a evitar situações como as dos Convênios SIAFI n.ºs 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).

68. Cabe ainda ressaltar que é atribuição da área técnica competente avaliar o conteúdo das informações consignadas no plano de trabalho, devendo analisá-lo quanto à sua **viabilidade e adequação aos objetivos do programa**, nos termos do art. 20 da Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 424, de 2016.

III.5 - Dos critérios para contratação de terceiros por parte do convenente

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

Decreto nº 5.504, de 2005

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

70. Nesse sentido, a Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 424, de 2016, com as alterações da Portaria Interministerial ME/CGU nº 414, de 14 de dezembro de 2020, em seus arts. 49 a 51 instruem sobre a forma de **aquisição de bens e contratação de serviços** pelas entidades públicas que conveniam com a União, **o que deve ser estritamente observado pelo convenente**, *in verbis*:

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

(...)

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

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

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

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

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

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

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

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

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

§ 3º O prazo para início do procedimento licitatório será de até sessenta dias e poderá ser prorrogado uma única vez, desde que motivado pelo convenente e aceito pelo concedente ou mandatária. (Incluído pela Portaria Interministerial nº 558, de 10 de outubro de 2019)

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

a) a ata esteja vigente;

b) a ata permita motivadamente a adesão;

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

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

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

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

b) o contrato esteja vigente;

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

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

Parágrafo único. Nos casos de que trata o caput:

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

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

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

71. Ressalta-se, ainda, que o § 3º do art. 1º do Decreto nº 10.024, de 20 de setembro de 2019 determina que na aquisição de bens e na contratação de serviços comuns pelos entes federativos, com a utilização de recursos da União decorrentes de transferências voluntárias, tais como convênios e contratos de repasse, **a utilização da modalidade de pregão, na forma eletrônica, ou da dispensa eletrônica serão por regra obrigatórias**, ressalvados os casos em que a lei ou a regulamentação específica que dispuser sobre a modalidade de transferência discipline de forma diversa as contratações com os recursos do repasse, *in verbis*:

Decreto nº 10.024, de 2019

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

(...)

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

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

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

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

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

(...)

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

I - para os instrumentos enquadrados nos:

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

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

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

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

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

(...)

(Grifou-se)

75. Por fim, importante destacar que a Portaria SDA/MAPA nº 382, de 2021 ao aprovar as orientações para apresentação de propostas de convênios com a Secretaria de Defesa Agropecuária no exercício de 2021, que tem por objeto o “Apoio à reestruturação e implementação do Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária (SUASA) e o fortalecimento das ações de Defesa Agropecuária”, especificamente no item 10.2 do Anexo I, estabeleceu que os recursos providos pelo Concedente **serão liberados em parcela única**, por ocasião da apresentação do(s) processo(s) licitatório(s) homologado(s) pelo Conveniente, com a aprovação do Concedente, após a comprovação e registro do ingresso dos recursos de contrapartida do conveniente na PLATAFORMA + BRASIL, *in verbis*:

Portaria SDA/MAPA nº 382, de 2021

(...)

ANEXO I

ORIENTAÇÕES PARA APRESENTAÇÃO DE PROPOSTAS DE CONVÊNIOS COM A SECRETARIA DE DEFESA AGROPECUÁRIA NO EXERCÍCIO DE 2021

(...)

10 LIBERAÇÃO DOS RECURSOS

10.1 A liberação de recursos financeiros, para novos convênios, obedecerá ao previsto na Portaria Interministerial MPOG/MF/MTFC nº 424, 30 de dezembro de 2016, e serão depositados e geridos na conta bancária específica do convênio, exclusivamente em instituições financeiras controladas pela União e, enquanto não empregados na sua finalidade, serão obrigatoriamente aplicados na forma na Lei.

10.2 Os recursos providos pelo Concedente serão liberados em parcela única, por ocasião da apresentação do(s) processo(s) licitatório(s) homologado(s) pelo Conveniente, com a aprovação do Concedente, após a comprovação e registro do ingresso dos recursos de contrapartida do conveniente na PLATAFORMA + BRASIL.

(Grifou-se)

III.6 - Da contrapartida por parte do conveniente

76. No que diz respeito à contrapartida, por regra geral esta deve ser fixada em consonância com o disposto no art. 18, § 1º, da Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 424, de 2016, c/c a Lei Federal anual de diretrizes orçamentárias vigente à época da celebração do instrumento, sendo para os convênios celebrados em 2021, a Lei nº 14.116, de 2020 (LDO 2021), ressaltando-se, ainda, que deverá constar nos autos a Declaração de Disponibilidade de Contrapartida do Convenente.

77. Sobre o tema, convém ressaltar para os convênios celebrados no exercício de 2021, que o § 4º do art. 83 da Lei nº 14.116, de 2020 (LDO 2021) estabeleceu expressamente os limites mínimos e máximos de contrapartida (exclusivamente financeira) para as parcerias a serem firmadas com Municípios, **Estados e Distrito Federal**, *in verbis*:

Lei nº 14.116, de 2020 (LDO 2021)

(...)

Art. 83. A transferência voluntária é caracterizada como a entrega de recursos correntes ou de capital aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou que seja destinada ao SUS, observado o disposto no caput do art. 25 da Lei Complementar nº 101, de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal.

(...)

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

I - no caso dos Municípios:

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

II - **no caso dos Estados e do Distrito Federal:**

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

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

(Grifou-se)

78. Importante destacar para o caso concreto, que trata da celebração de convênios com entes públicos estaduais no exercício 2021, tendo por objeto o "Apoio à reestruturação e implementação do Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária (SUASA) e o fortalecimento das ações de Defesa Agropecuária", que a Portaria SDA/MAPA nº 382, de 2021 nos itens 6.1 e 6.2 do Anexo I, determinou expressamente que: (i) a contrapartida exclusivamente financeira será calculada de acordo com os percentuais e as condições estabelecidas na Lei nº 14.116, de 2020 (LDO 2021); e (ii) os percentuais de Contrapartida serão especificamente de 3% para os estados localizados nas regiões Norte e Nordeste e 5% para os demais estados, in verbis:

Portaria SDA/MAPA nº 382, de 2021

(...)

ANEXO I

ORIENTAÇÕES PARA APRESENTAÇÃO DE PROPOSTAS DE CONVÊNIOS COM A SECRETARIA DE DEFESA AGROPECUÁRIA NO EXERCÍCIO DE 2021

(...)

6 CONTRAPARTIDA

6.1 A contrapartida, exclusivamente financeira, a ser aportada pelo proponente, será calculada de acordo com os percentuais e as condições estabelecidas na Lei nº 14.116, de 31 de dezembro de 2020 (Lei Diretrizes Orçamentárias 2021), devendo o proponente comprovar que os recursos referentes à contrapartida proposta estão devidamente assegurados.

6.2 Será exigida contrapartida do proponente calculada sobre o valor total do objeto, de acordo com os seguintes percentuais:

I – 3% (três por cento), para os estados localizados nas regiões Norte e Nordeste;

II – 5% (cinco por cento), para os demais estados.

(Grifou-se)

79. Nesse contexto, em que pese os percentuais estabelecidos no item 6.2 do Anexo I da Portaria SDA/MAPA nº 382, de 2021 estejam em conformidade com os limites mínimos e máximos de contrapartida para as parcerias celebradas no exercício de 2021 com **Estados e Distrito Federal**, definidos no inciso II do § 4º do art. 83 a Lei nº 14.116, de 2020 (LDO 2021), **o § 5º do mesmo artigo admite que excepcionalmente os limites mínimos e máximos de contrapartida poderão ser reduzidos ou ampliados mediante critérios previamente definidos ou justificativa do titular do órgão concedente, quando:**

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

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

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

(Grifou-se)

80. Por conseguinte, visando regulamentar no âmbito desse Ministério os casos de redução ou ampliação dos limites mínimos e máximos de contrapartida nas situações dispostas no § 5º do art. 83 da Lei nº 14.116, de 2020 (LDO 2021), foi editada a **Instrução Normativa MAPA nº 13, de 13 de setembro de 2021** (Publicada no DOU de 15/9/2021, Seção 1, pg. 6), que para melhor entendimento transcrevemos abaixo:

INSTRUÇÃO NORMATIVA MAPA Nº 13, DE 13 DE SETEMBRO DE 2021

Dispõe sobre os critérios para alteração dos limites mínimos e máximos do percentual do valor de contrapartida financeira estabelecido na Lei de diretrizes orçamentárias referente ao exercício de 2021 previsto em convênios e contratos de repasse firmados no âmbito do MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO.

A MINISTRA DE ESTADO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO, no uso das atribuições que lhe conferem art. 87, parágrafo único, inciso I, da Constituição, e o art. 83, § 5º, inciso I, da Lei nº 14.116, de 31 de dezembro de 2021, e tendo em vista o que consta do Processo nº 21000.039488/2020-97, resolve:

Art. 1º Esta Instrução Normativa disciplina a alteração da contrapartida financeira prevista em convênios e contratos de repasse nas situações dispostas no § 5º do art. 83 da Lei nº 14.116, de 31 de dezembro de 2020 (LDO de 2021).

Art. 2º A contrapartida financeira de que trata esta Instrução Normativa será estabelecida em percentual incidente sobre o valor total previsto no instrumento de transferência voluntária, considerando a capacidade econômica da respectiva unidade federativa.

Parágrafo Único. Para estabelecimento do percentual disposto no caput deste artigo deverão ser observados os limites mínimo e máximo constantes do § 4º do art. 83 da Lei nº 14.116, de 31 de dezembro de 2020.

Art. 3º O limite de contrapartida poderá ser alterado na hipótese em que o percentual indicado na LDO de 2021 inviabilizar a execução das ações a serem desenvolvidas no âmbito das propostas de convênios e contratos de repasse referidos nesta Instrução Normativa.

Art. 4º A proposta de alteração dos instrumentos de repasse motivada por necessidade de modificação do percentual de contrapartida deverá ser precedida de justificativa técnica fundamentada, por parte da unidade federativa beneficiada, e será instruída, necessariamente, com manifestação de viabilidade técnica do concedente, do mandatário ou da instituição financeira autorizada pelo órgão competente atestando:

I - a comprovação da disponibilidade orçamentária do proponente; e

II - que o valor da contrapartida proposto assegura a efetiva exequibilidade do projeto

Parágrafo Único. Na hipótese de o pleito de aumento da contrapartida financeira fundamentar-se em majoração superveniente do valor de bens e serviços que compõem o objeto da parceria, deverá o processo administrativo ser instruído com documentos comprobatórios da realização de pesquisa de preços junto a três fornecedores diferentes, no mínimo, demonstrando a conformidade dos valores praticados no mercado, cuja fidedignidade deverá ser atestada na manifestação de viabilidade técnica disposta no caput.

Art. 5º Ficam convalidados os atos praticados a partir de 1º de janeiro de 2021 em conformidade com as disposições desta Instrução Normativa.

Art. 6º Esta Instrução Normativa entra em vigor em 1º de outubro de 2021.

(Grifou-se)

81. Dessa forma, pode-se concluir que a contrapartida para o caso concreto deverá observar as determinações dos itens 6.1 e 6.2 do Anexo I da Portaria SDA/MAPA nº 382, de 2021, bem como o disposto no inciso II do § 4º do art. 83 a Lei nº 14.116, de 2020 (LDO 2021), **admitindo-se excepcionalmente a sua redução ou ampliação na forma do § 5º da mesma Lei c/c os arts. 3º e 4º da Instrução Normativa MAPA nº 13, de 2021.**

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

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

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

(...)

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

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

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

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

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

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

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

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

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

84. Assim, em atendimento ao disposto no art. 83 da LDO/2021, no art. 18, § 3º, da Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 424, de 2016, e também no art. 25, § 1º, inciso IV, alínea "d", da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 2000), o proponente deve inserir na Plataforma +Brasil documentos comprobatórios da existência de recursos orçamentários para suportar a contrapartida indicada.

III.7 - Outras condições para a celebração do pretendido convênio

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

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

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

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

89. Nesse contexto, verifica-se ainda, que os arts. 23, § 3º, inciso I; 25, §§ 1º, 2º e 3º e 31, § 2º, todos da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 2000) também estabelecem exigências para a realização de transferências voluntárias da União para os demais entes federados. Portanto, cumpre às áreas técnicas deste Ministério verificar previamente à celebração do instrumento, **se todas as exigências contidas na referida norma foram devidamente observadas, condição ao prosseguimento do feito, in verbis:**

Lei Complementar nº 101, de 2000

(...)

Art. 23. Se a despesa total com pessoal, do Poder ou órgão referido no art. 20, ultrapassar os limites definidos no mesmo artigo, sem prejuízo das medidas previstas no art. 22, o percentual excedente terá de ser eliminado nos dois quadrimestres seguintes, sendo pelo menos um terço no primeiro, adotando-se, entre outras, as providências previstas nos [§§ 3º e 4º do art. 169 da Constituição](#).

(...)

§ 3º Não alcançada a redução no prazo estabelecido e enquanto perdurar o excesso, o Poder ou órgão referido no art. 20 não poderá: [\(Redação dada pela Lei Complementar nº 178, de 2021\)](#)

I - receber transferências voluntárias;

(...)

Art. 25. Para efeito desta Lei Complementar, entende-se por transferência voluntária a entrega de recursos correntes ou de capital a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde.

§ 1º São exigências para a realização de transferência voluntária, além das estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias:

I - existência de dotação específica;

II - (VETADO)

III - observância do disposto no [inciso X do art. 167 da Constituição](#);

IV - comprovação, por parte do beneficiário, de:

a) que se acha em dia quanto ao pagamento de tributos, empréstimos e financiamentos devidos ao ente transferidor, bem como quanto à prestação de contas de recursos anteriormente dele recebidos;

b) cumprimento dos limites constitucionais relativos à educação e à saúde;

c) observância dos limites das dívidas consolidada e mobiliária, de operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, de inscrição em Restos a Pagar e de despesa total com pessoal;

d) previsão orçamentária de contrapartida.

§ 2º É vedada a utilização de recursos transferidos em finalidade diversa da pactuada.

§ 3º Para fins da aplicação das sanções de suspensão de transferências voluntárias constantes desta Lei Complementar, excetuam-se aquelas relativas a ações de educação, saúde e assistência social.

(...)

Art. 31. Se a dívida consolidada de um ente da Federação ultrapassar o respectivo limite ao final de um quadrimestre, deverá ser a ele reconduzida até o término dos três subseqüentes, reduzindo o excedente em pelo menos 25% (vinte e cinco por cento) no primeiro.

(...)

§ 2º Vencido o prazo para retorno da dívida ao limite, e enquanto perdurar o excesso, o ente ficará também impedido de receber transferências voluntárias da União ou do Estado.

90. Sobre o tema, como principal condição à celebração do pretendido convênio, identifica-se que os arts. 22 e 23 da Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 424, de 2016, preconizam expressamente e especificamente quais são as condições **a serem cumpridas pelo Convenente, para a celebração do instrumento**, *in verbis*:

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

(...)

Art. 22. São requisitos para a celebração de convênios e contratos de repasse, a serem cumpridos pelo convenente:

I - regularidade quanto a tributos federais, contribuições previdenciárias federais e dívida ativa da União, nos termos do art. 195, § 3º, da Constituição, do art. 25, § 1º, inciso IV, alínea "a", da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, e dos arts. 27, inciso IV; 29 e 116 da Lei nº 8.666, de 1993, comprovada pela Certidão Negativa de Débitos relativos a Créditos Tributários Federais e à Dívida Ativa da União, com validade conforme a certidão;

II - regularidade no pagamento de precatórios judiciais, nos termos do art. 97 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, comprovada por certidão emitida pelos Tribunal de Justiça, Tribunal Regional do Trabalho e Tribunal Regional Federal, ou por declaração do chefe do Poder Executivo ou do secretário de finanças, juntamente com a remessa da declaração para os citados tribunais, válida no mês da assinatura, e mediante consulta à Plataforma +Brasil, válida na data da consulta;

III - regularidade no pagamento de contribuições para o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), nos termos dos arts. 29, inciso IV, e 116 da Lei nº 8.666, de 1993, e do art.

25, § 1º, inciso IV, alínea "a", da Lei Complementar nº 101, de 2000, comprovada pelo Certificado de Regularidade do FGTS, com validade conforme o certificado;

IV - adimplência financeira em empréstimos e financiamentos concedidos pela União, nos termos do art. 25, § 1º, inciso IV, alínea "a", da Lei Complementar nº 101, de 2000, comprovada mediante consulta ao Sistema de Acompanhamento de Haveres Financeiros junto a Estados e Municípios (Sahem), válida na data da consulta;

V - regularidade perante o poder público federal, nos termos do art. 6º da Lei nº 10.522, de 2002, comprovada mediante consulta ao Cadastro Informativo dos Créditos não Quitados do Setor Público Federal (Cadin), válida na data da consulta;

VI - regularidade na prestação de contas de recursos federais, nos termos do art. 25, § 1º, inciso IV, alínea "a", da Lei Complementar nº 101, de 2000, comprovada mediante consulta ao subsistema Transferências do Siafi e à Plataforma +Brasil, válida na data da consulta;

VII - existência de área gestora dos recursos recebidos por transferência voluntária da União, com atribuições definidas para gestão, celebração, execução e prestação de contas, com lotação de, no mínimo, um servidor ou empregado público efetivo, em cumprimento ao Acórdão nº 1.905, de 2017, do Plenário do Tribunal de Contas da União, comprovada mediante declaração do chefe do Poder Executivo ou do secretário de finanças;

VIII - publicação em meios oficiais dos Relatórios de Gestão Fiscal do exercício financeiro vigente e do anterior, pelos Poderes e órgãos listados no art. 20 da Lei Complementar nº 101, de 2000, inclusive as Defensorias Públicas, nos termos dos arts. 54, 55 e 63, inciso II, alínea "b", da Lei Complementar nº 101, de 2000, comprovada mediante homologação do atestado de publicação no Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (Siconfi), com validade até a data limite de publicação do relatório subsequente, ou apresentação dos relatórios publicados em meio oficial ao gestor de órgão ou entidade concedente;

IX - encaminhamento dos Relatórios de Gestão Fiscal do exercício financeiro vigente e do anterior pelos Poderes e órgãos listados no art. 20 da Lei Complementar nº 101, de 2000, inclusive as Defensorias Públicas, nos termos dos arts. 48, § 2º, 54, 55 e 63, inciso II, alínea "b", da Lei Complementar nº 101, de 2000, comprovados mediante consulta ao Siconfi, com validade até a data limite de publicação do relatório subsequente;

X-A - publicação em meios oficiais dos Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária do exercício financeiro vigente e do anterior, nos termos dos arts. 52 e 53 da Lei Complementar nº 101, de 2000, comprovada mediante homologação do atestado de publicação no Siconfi, com validade até a data limite de publicação do relatório subsequente, ou apresentação dos relatórios publicados em meio oficial ao gestor de órgão ou entidade concedente;

XI - encaminhamento dos Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária do exercício financeiro vigente e do anterior, nos termos dos arts. 48, § 2º, 52 e 53 da Lei Complementar nº 101, de 2000, comprovado mediante consulta ao Siconfi, ao Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (Siope) e ao Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Saúde (Siops), com validade até a data limite de publicação do relatório subsequente;

XII-A - encaminhamento das Declarações das Contas Anuais relativas aos cinco últimos exercícios financeiros, nos termos dos arts. 48, § 2º, e 51 da Lei Complementar nº 101, de 2000, comprovado mediante consulta ao Siconfi, com validade até a data limite de encaminhamento das contas do exercício subsequente;

XIII-A - encaminhamento da Matriz de Saldos Contábeis do exercício financeiro vigente e dos quatro anteriores, nos termos do art. 48, § 2º, da Lei Complementar nº 101, de 2000, comprovado mediante consulta ao Siconfi, com validade até a data limite de encaminhamento da matriz subsequente;

XIV - encaminhamento de informações para o Cadastro da Dívida Pública, nos termos do art. 32, § 4º da Lei Complementar nº 101, de 2000, comprovado mediante consulta ao Cadastro da Dívida Pública no Sistema de Análise da Dívida Pública, Operações de Crédito e Garantias da União, Estados e Municípios (Sadipem), válida na data da consulta;

XV - divulgação da execução orçamentária e financeira em meio eletrônico, nos termos do art. 48, inciso II, da Lei Complementar nº 101, de 2000, comprovada por declaração de cumprimento, com validade no mês da assinatura, juntamente com a remessa da declaração

para o respectivo Tribunal de Contas, e mediante consulta à Plataforma +Brasil, válida na data da consulta;

XVI - exercício da plena competência tributária, nos termos do art. 11, parágrafo único, da Lei Complementar nº 101, de 2000, comprovado mediante inserção do atestado no Siconfi, com validade até a data limite para envio do atestado do exercício subsequente;

XVII - regularidade previdenciária, nos termos do art. 7º da Lei nº 9.717, de 27 de novembro de 1998, e do Decreto nº 3.788, de 11 de abril de 2001, comprovada pelo Certificado de Regularidade Previdenciária, com validade conforme o certificado;

XVIII - regularidade na concessão de incentivos fiscais, nos termos da Lei Complementar nº 24, de 7 de janeiro de 1975, comprovada por certidão ou documento similar fornecido pelo Conselho Nacional de Política Fazendária do Ministério da Economia;

XIX - regularidade no fornecimento da relação das empresas públicas e das sociedades de economia mista ao Registro Público de Empresas Mercantis e Atividades Afins, nos termos do art. 92 da Lei nº 13.303, de 2016, comprovado por declaração do chefe do Poder Executivo ou do secretário de finanças, juntamente com o comprovante de remessa da declaração para o respectivo Tribunal de Contas, com validade no mês da assinatura;

XX - regularidade na aplicação mínima de recursos em educação, nos termos do art. 212 da Constituição, observado o art. 110, inciso II, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e do art. 25, § 1º, inciso IV, alínea "b", da Lei Complementar nº 101, de 2000, comprovada mediante consulta ao Siope, com validade até 30 de janeiro do exercício subsequente, ou apresentação de certidão emitida pelo Tribunal de Contas competente dentro do seu período de validade;

XXI - regularidade na aplicação mínima de recursos em saúde, nos termos do art. 198, § 2º, da Constituição, observado o art. 110, inciso II, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e do art. 25, § 1º, inciso IV, alínea "b" da Lei Complementar nº 101, de 2000, comprovada mediante consulta ao Siops, válida na data da consulta, ou apresentação de certidão emitida pelo Tribunal de Contas competente dentro do seu período de validade;

XXII - regularidade no cumprimento do limite das despesas com parcerias público-privadas, nos termos do art. 28 da Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004, comprovada mediante consulta ao Siconfi, ou por declaração do chefe do Poder Executivo ou do secretário de finanças, juntamente com o comprovante de remessa da declaração para o respectivo Tribunal de Contas, com validade até a data limite de publicação do relatório subsequente;

XXIII - regularidade no cumprimento do limite de operações de crédito, inclusive por antecipação de receita orçamentária, nos termos do art. 25, § 1º, inciso IV, alínea "c", da Lei Complementar nº 101, de 2000, comprovada mediante consulta ao Siconfi, ou por declaração do chefe do Poder Executivo ou do secretário de finanças, juntamente com o comprovante de remessa da declaração para o respectivo Tribunal de Contas, com validade até a data limite de publicação do relatório subsequente;

XXIV - regularidade no cumprimento do limite das dívidas consolidada e mobiliária, nos termos do art. 25, § 1º, inciso IV, alínea "c", da Lei Complementar nº 101, de 2000, comprovada mediante declaração do chefe do Poder Executivo ou do secretário de finanças, juntamente com o comprovante de remessa da declaração para o respectivo Tribunal de Contas, com validade até a data limite de publicação do relatório subsequente;

XXV - regularidade no cumprimento do limite de inscrição em restos a pagar, nos termos do art. 25, § 1º, inciso IV, alínea "c", da Lei Complementar nº 101, de 2000, comprovada mediante declaração do chefe do Poder Executivo ou do secretário de finanças, juntamente com o comprovante de remessa da declaração para o respectivo Tribunal de Contas, com validade até a data limite de publicação do relatório subsequente;

XXVI - regularidade no cumprimento do limite de despesa total com pessoal de todos os Poderes e órgãos listados no art. 20 da Lei Complementar nº 101, de 2000, inclusive as Defensorias Públicas, nos termos do art. 25, § 1º, inciso IV, alínea "c", da Lei Complementar nº 101, de 2000, comprovada mediante declaração do chefe do Poder Executivo ou do secretário de finanças, juntamente com o comprovante de remessa da declaração para o respectivo Tribunal de Contas, com validade até a data limite de publicação do relatório subsequente;

XXVII - regularidade na contratação de operação de crédito com instituição financeira, nos termos do art. 33 da Lei Complementar nº 101, de 2000, comprovada mediante declaração

do chefe do Poder Executivo ou do secretário de finanças, juntamente com o comprovante de remessa da declaração para o respectivo Tribunal de Contas, com validade até a data limite de publicação do relatório subsequente; e

XXVIII - regularidade na denominação de bens públicos de qualquer natureza, nos termos da Lei nº 6.454, de 24 de outubro de 1977, comprovada mediante declaração do chefe do Poder Executivo, com validade no mês da assinatura;

§ 1º A verificação do cumprimento dos requisitos de que trata o caput deverá ser feita no momento da assinatura do instrumento, bem como na assinatura dos correspondentes aditamentos de aumento de valor de repasse da União, não sendo necessária nas liberações financeiras de recurso, que devem obedecer ao cronograma de desembolso previsto no instrumento.

§ 2º A demonstração do cumprimento das exigências, por parte dos Estados, Distrito Federal e Municípios, respectivas administrações indiretas e entidades privadas sem fins lucrativos, deverá ser feita por meio de apresentação pelo proponente, ao concedente, de comprovação de sua regularidade e da unidade executora, quando houver.

§ 3º Os órgãos e entidades da administração pública direta e indireta dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios devem estar registrados na Plataforma +Brasil pelo número de inscrição no CNPJ na condição de estabelecimento-matriz, segundo definido na Instrução Normativa nº 1.863, de 27 de dezembro de 2018, da Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil do Ministério da Economia, que dispõe sobre o CNPJ.

§ 4º A verificação dos requisitos de que trata o caput dar-se-á pela consulta:

I - do número de inscrição no CNPJ do proponente, para instrumentos em que o beneficiário da transferência voluntária seja ente da Federação ou entidade da administração indireta;

II - dos números de inscrição no CNPJ do proponente e do ente da Federação, para instrumentos em que o beneficiário da transferência voluntária seja órgão da administração direta; e

III - do número de inscrição no CNPJ do proponente, registrado como matriz ou filial, para instrumentos em que o beneficiário do instrumento seja entidade privada de que trata o inciso II do art. 9º.

§ 5º Aos instrumentos celebrados:

I - com a administração pública indireta, aplicam-se somente os requisitos de que tratam os incisos I, II, III, IV, V, VI e XXVIII do caput; e

II - com entidades privadas sem fins lucrativos, aplicam-se somente os requisitos de que tratam os incisos I, III, V e VI do caput.

§ 6º Nos casos de instrumentos a serem celebrados com entidade da administração pública indireta, a regularidade na denominação de bens públicos de qualquer natureza, nos termos da Lei nº 6.454, de 1977, de que trata o inciso XXVIII do caput, se aplica apenas no âmbito da entidade e não de todo o ente federado, devendo a declaração de regularidade ser emitida pelo dirigente máximo da entidade proponente.

§ 7º Adicionalmente aos requisitos constantes no inciso II do § 4º, observado o disposto no inciso III do art. 9º, a entidade privada sem fins lucrativos deverá apresentar:

I - declaração do representante legal de que não possui impedimento no Cadastro de Entidades Privadas Sem Fins Lucrativos Impedidas (Cepim), na Plataforma +Brasil, no Siafi, e no Cadin; e

II - certidão negativa referente ao Cadastro Nacional de Condenações Cíveis por Ato de Improbidade Administrativa e Inelegibilidade, supervisionado pelo Conselho Nacional de Justiça.

§ 8º A Plataforma +Brasil manterá registros acerca do descumprimento dos requisitos a que se referem os incisos II e XV do caput e da suspensão de transferência por decisão judicial:

I - prestados mediante comunicação de órgãos do Poder Judiciário, Tribunal de Contas ou Ministério Público; ou

II - registrados diretamente na Plataforma +Brasil pelos órgãos relacionados no inciso I ou pelo Ministério da Economia, em atendimento à decisão judicial.

§ 9º Fica suspensa a restrição decorrente de inadimplência registrada no Cadin e no Siafi para transferência voluntária da União a Estados, Distrito Federal e Municípios destinada à execução de ações sociais e ações em faixa de fronteira.

§ 10. Para atendimento do requisito de que trata o inciso VII do caput, quando não houver área específica, o conveniente poderá atribuir a competência pela gestão dos recursos recebidos por transferência voluntária da União a outro setor que possua, no mínimo, um servidor ou empregado público efetivo.

§ 11. O Banco Central do Brasil e o respectivo Tribunal de Contas deverão ser comunicados sobre indícios de irregularidade na contratação de operação de crédito com instituição financeira de que trata o inciso XXVII do caput.

§ 12. O extrato emitido pelo Serviço Auxiliar de Informações para Transferências Voluntárias (CAUC), ou sistema que vier a substituí-lo, poderá ser utilizado na verificação do cumprimento dos requisitos nele apresentados.

§ 13. Os requisitos que não puderem ser comprovados mediante consulta ao CAUC, serão comprovados conforme disposto no caput.

§ 14. O resultado da consulta ao CAUC será, para fins de instrução processual, enviado automaticamente à Plataforma +Brasil na data da assinatura.

§ 15. Os requisitos fiscais para a celebração de instrumentos com consórcios públicos serão definidos em ato da Secretaria do Tesouro Nacional da Secretaria Especial de Fazenda do Ministério da Economia.

§ 16. Para fins da aplicação das sanções de suspensão de transferências voluntárias constantes da Lei Complementar nº 101, de 2000, excetuam-se aquelas relativas a ações de educação, saúde e assistência social. (ART. 22 -ALTERADO NA ÍNTEGRA PELA PORTARIA INTERMINISTERIAL Nº 414, DE 14 DE DEZEMBRO DE 2020)

(Grifou-se)

Art. 23. Sem prejuízo do disposto no art. 22 desta Portaria, são condições para a celebração de instrumentos:

I - cadastro do conveniente atualizado no SICONV no momento da celebração, nos termos do art. 14 desta Portaria;

II - Plano de Trabalho aprovado;

III - licença ambiental prévia, quando o instrumento envolver obras, instalações ou serviços que exijam estudos ambientais, na forma disciplinada pelo Conselho Nacional do Meio Ambiente - CONAMA; e

IV - comprovação do exercício pleno dos poderes inerentes à propriedade do imóvel, mediante certidão emitida pelo cartório de registro de imóveis competente, quando o instrumento tiver por objeto a execução de obras ou benfeitorias no imóvel.

§ 1º Poderá ser aceita, para autorização de início do objeto ajustado, declaração do Chefe do Poder Executivo, sob as penas do art. 299 do Código Penal, de que o conveniente é detentor da posse da área objeto da intervenção, quando se tratar de área pública, devendo a regularização formal da propriedade ser comprovada até o final da execução do objeto do instrumento.

§ 2º Alternativamente à certidão prevista no inciso IV do caput, admite-se, por interesse público ou social, condicionadas à garantia subjacente de uso pelo prazo mínimo de 20 (vinte) anos, o seguinte:

I - comprovação de ocupação regular de imóvel:

a) em área desapropriada por Estado, por Município, pelo Distrito Federal ou pela União, com sentença transitada em julgado no processo de desapropriação;

b) em área devoluta;

c) recebido em doação:

1. da União, do Estado, do Município ou do Distrito Federal, já aprovada em lei, conforme o caso, e, se necessária, inclusive quando o processo de registro de titularidade do imóvel ainda se encontrar em trâmite; e

2. de pessoa física ou jurídica, inclusive quando o processo de registro de titularidade do imóvel ainda se encontrar em trâmite, neste caso, com promessa formal de doação irrevogável e irrevogável;

d) que, embora ainda não haja sido devidamente consignado no cartório de registro de imóveis competente, pertence a Estado que se instalou em decorrência da transformação de Território Federal, ou mesmo a qualquer de seus Municípios, por força de mandamento constitucional ou legal;

e) pertencente a outro ente público que não o proponente, desde que a intervenção esteja autorizada pelo proprietário, por meio de ato do chefe do poder executivo ou titular do órgão detentor de delegação para tanto;

f) que, independentemente da sua dominialidade, esteja inserido em Zona Especial de Interesse Social - ZEIS, instituída na forma prevista na Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, devendo, neste caso, serem apresentados os seguintes documentos:

1. cópia da publicação, em periódico da Imprensa Oficial, da lei estadual, municipal ou distrital federal instituidora da ZEIS;

2. demonstração de que o imóvel beneficiário do investimento encontra-se na ZEIS instituída pela lei referida no item I desta alínea; e

3. declaração firmada pelo Chefe do Poder Executivo do ente federativo a que o conveniente seja vinculado de que os habitantes da ZEIS serão beneficiários de ações visando à regularização fundiária da área habitada para salvaguardar seu direito à moradia;

g) objeto de sentença favorável aos ocupantes, transitada em julgado, proferida em ação judicial de usucapião ou concessão de uso especial para fins de moradia, nos termos do art. 183 da Constituição Federal, da Lei nº 10.257, de 2001, e da Medida Provisória nº 2.220, de 4 de setembro de 2001; e

h) tombado pelo Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional - IPHAN, desde que haja aquiescência do Instituto;

II - contrato ou compromisso irrevogável e irrevogável de constituição de direito real sobre o imóvel, na forma de cessão de uso, concessão de direito real de uso, concessão de uso especial para fins de moradia, aforamento ou direito de superfície, atendidos os seguintes requisitos:

a) o proprietário que firmar a constituição do direito real não poderá exercer qualquer tipo de gerência ou ingerência sobre a área do imóvel, tampouco obstar ou limitar o livre acesso à população beneficiada;

b) estando a área do imóvel cedido localizado integralmente dentro de propriedade particular, a validade da constituição do direito real ficará condicionada à efetiva e preliminar constituição da respectiva servidão de passagem até o local do objeto do instrumento, não podendo haver qualquer tipo de restrição ou obstrução de acesso à população beneficiada; e

c) fica o conveniente responsável pela observância do cumprimento do objeto ajustado pelo respectivo período da mencionada cessão ou equivalente, sob pena de aplicação de penalidades conforme legislação vigente.

III - comprovação de ocupação da área objeto do instrumento:

a) por comunidade remanescente de quilombos, certificadas nos termos do § 4º do art. 3º do Decreto nº 4.887, de 20 de novembro de 2003, pelo seguinte documento:

1. ato administrativo que reconheça os limites da área ocupada pela comunidade remanescente de quilombo, expedido pelo órgão do ente Federativo responsável pela sua titulação; ou

2. declaração de órgão, de quaisquer dos entes federativos, responsável pelo ordenamento territorial ou regularização fundiária, de que a área objeto do instrumento é ocupada por comunidade remanescente de quilombo, caso não tenha sido expedido o ato de que trata o item I desta alínea; e

b) por comunidade indígena, mediante documento expedido pela Fundação Nacional do Índio - FUNAI.

§ 3º Nas hipóteses previstas na alínea "a" do inciso I do § 2º deste artigo, quando o processo de desapropriação não estiver concluído, é permitida a comprovação do exercício pleno dos poderes inerentes à propriedade do imóvel via Termo de Imissão Provisória de Posse ou alvará do juízo da vara onde o processo estiver tramitando, admitindo-se, ainda, caso esses documentos não hajam sido emitidos, a apresentação, pelo proponente do instrumento, de cópia da publicação, na Imprensa Oficial, do decreto de desapropriação e do Registro Geral de Imóveis - RGI do imóvel, acompanhado do acordo extrajudicial firmado com o expropriado.

§ 4º Na hipótese prevista na alínea "c", do inciso I, do § 2º deste artigo, é imperativa a apresentação da promessa formal de doação (termo de doação), irrevogável e irrevogável, caso o processo de registro da doação ainda não haja sido concluído.

§ 5º Quando o instrumento tiver por objeto obras habitacionais ou de urbanização de interesse público ou social, deverá constar no instrumento de autorização ou, se for o caso, no contrato ou compromisso, de que tratam a alínea "f", do inciso I e o inciso II, ambos do § 2º deste artigo, a

obrigação de se realizar a regularização fundiária em favor das famílias moradoras ou a cessão do imóvel ao proponente do instrumento a fim de que este possa promovê-la.

§ 6º A critério do concedente, os documentos previstos nos incisos III e IV do caput poderão ser encaminhados juntamente com o projeto básico, após a celebração, aplicando-se o § 1º do art. 24 em relação aos prazos. (Alterado pela PORTARIA INTERMINISTERIAL Nº 414, DE 14 DE DEZEMBRO DE 2020)

(Grifou-se)

91. Especificamente quanto à exigência do § 6º, do art. 22, inovação trazida pela Portaria Interministerial nº 414, de 2020, impõe-se esclarecer ao Órgão Concedente sobre a necessidade de se exigir o cumprimento do teor da Lei nº 6.454, de 24 de outubro de 1977 apenas para bens públicos pertencentes à própria entidade da Administração Indireta. Vale dizer, se, porventura, esta estiver regular quanto a tal requisito, mas o respectivo ente político (Estado ou Município), ao qual se vincula transgredir tal determinação, o impedimento não poderá a ela ser estendido.

92. Diante do exposto, cumpre informar à autoridade assessorada, que, em última instância, competem às áreas técnicas deste Ministério, **analisar, aferir e atestar expressamente nos autos, se o CONVENIENTE atende, ou não, todas as supracitadas condições legais e normativas**, previstas para a celebração do pretendido convênio, especialmente as estabelecidas nos arts. 22 e 23 da Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 424, de 2016, com as alterações da Portaria Interministerial nº 414, de 2020, da mesma forma, se for o caso, quais seriam as condições a serem cumpridas pelo conveniente, após a celebração do instrumento como condição suspensiva, **providências reputadas como condições prévias ao prosseguimento do feito.**

III.8 - Da comprovação da situação de adimplência

93. Inicialmente, constata-se como **regra geral**, que o § 3º do art. 195 da Constituição Federal de 1988, determina que não poderá haver repasse de recursos públicos a qualquer ente que esteja em débito com a seguridade social, INSS e FGTS. Por sua vez, a Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 424, de 2016, que estabelece normas para execução do Decreto nº 6.170, de 2007, determina que a celebração de convênio **fica condicionada à verificação da situação de adimplência do ente federativo beneficiário da transferência voluntária no CAUC, sistema destinado à verificação das exigências contidas na Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF, cujos documentos devem estar válidos na data da assinatura do convênio.**

94. Dessa forma, devem as áreas técnicas competentes, para a devida instrução dos autos em que examinar proposta de celebração de convênios para os quais não sejam alocados recursos provenientes do denominado orçamento impositivo, certificar, mediante verificação nas respectivas certidões negativas e demais documentos e registros pertinentes no âmbito da Plataforma +Brasil, a situação de adimplência dos convenientes como condição prévia à formalização da parceria pretendida, recomendando-se, ao fim, que, para a devida instrução dos autos, todos os comprovantes da situação de adimplência do conveniente sejam devidamente juntados aos autos.

III.9 - Da comprovação de disponibilidade dos recursos a serem alocados

95. Importante mencionar, também, que se impõe a declaração/comprovação da disponibilidade dos recursos a serem alocados, nos termos dos incisos I e II do art. 167 da Constituição Federal de 1988, com a indicação detalhada da origem dos recursos e sua destinação, bem como do disposto no art. 73, do Decreto-lei nº 200, de 26, de fevereiro de 1967, de que nenhuma despesa poderá ser realizada sem a existência de crédito que a comporte, juntando-se aos autos, outrossim, a respectiva nota de empenho.

96. Nos termos da Lei de Responsabilidade Fiscal – Lei Complementar nº 101, de 2000, é dever do gestor público zelar pela gestão planejada e transparente em que se previnam riscos e corrijam desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, conforme estabelece o § 1º do art. 1º, *in verbis*:

Lei Complementar nº 101, de 2000

(...)

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

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

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

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

(...)

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

(...)

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

(Grifou-se)

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

Decreto nº 93.872, de 1986

(...)

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

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

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

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

99. Desse modo, cumpre às áreas técnicas competentes, na cláusula do instrumento relativa ao valor da parceria, informar o número da Nota de Empenho que cobrirá a despesa com a transferência feita à beneficiária, bem como editar e juntar aos autos: **Declaração de Disponibilidade Orçamentária** que ateste a observância dos artigos 16,

I, II, e 42, ambos da Lei de Responsabilidade Fiscal; e a **respectiva Nota de Empenho** no valor do montante a ser repassado ao conveniente, **condições prévias à celebração da parceria.**

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

1 - EMPENHO DAS DESPESAS RELATIVAS ÀS TRANSFERÊNCIAS DA UNIÃO

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

Lei nº 4.320, de 1964

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

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

"Art. 35. Pertencem ao exercício financeiro:

I - as receitas nêle arrecadadas;

II - as despesas nêle legalmente empenhadas."

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

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

Decreto nº 93.872, de 1986

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

Decreto nº 6.170, de 2007

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

(Grifou-se)

101. Dessa forma, cumpre informar que compete ao Ordenador de Despesa enquadrar e empenhar o valor correspondente ao pretendido convênio, tudo em atendimento ao disposto nos arts. 15, 16, 17 e 25, § 1º, inciso I, da Lei de Responsabilidade Fiscal, também, o que versa a Lei de Diretrizes Orçamentárias Anual, e, para o caso concreto, aplicam-se, ainda, os artigos 1º, § 10 e 10 da Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 424, de 2016, alterada pela Portaria Interministerial nº 414, de 2020, e o art. 9º do Decreto nº 6.170, de 2007, e suas alterações.

102. Ademais, recomenda-se que em momento oportuno a autoridade administrativa competente edite o competente ato de nomeação do(s) fiscal(ais) para acompanhamento *in loco* da execução do ajuste, a fim de monitorar e fiscalizar o cumprimento das obrigações assumidas pela convenente, certificando-se de que os recursos repassados foram devidamente empregados e que a proposta atingiu os fins aos quais o interesse público visava a alcançar.

III.10 - Da necessidade do projeto básico ou termo de referência ou da sua dispensa mediante despacho fundamentado da autoridade competente

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

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

(...)

DO PROJETO BÁSICO E DO TERMO DE REFERÊNCIA

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

III - rescisão imediata do instrumento, com o ressarcimento de eventuais despesas para elaboração do projeto básico ou termo de referência custeadas com recursos do instrumento. (Alterado pela Portaria Interministerial nº 558, de 10 de outubro de 2019).

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

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

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

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

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

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

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

(Grifou-se)

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

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

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

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

108. É de se ressaltar, ainda, que tal sistemática é aplicável apenas àquelas **propostas recebidas no último bimestre do exercício, referentes aos instrumentos enquadráveis no Nível IV, nos termos do art. 3º, IV, da Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 424, de 2016.**

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

III.11 - Do chamamento público

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

111. Desta feita, a conveniência e a oportunidade de se realizar o chamamento público ficarão a cargo do gestor público, na forma do art. 8º da Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 424, de 2016, devendo a autoridade competente fundamentar eventual não realização de chamamento público, *in verbis*:

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

(...)

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

I - a descrição dos programas a serem executados de forma descentralizada; e

II - os critérios objetivos para a seleção do conveniente, com base nas diretrizes e nos objetivos dos respectivos programas.

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

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

(Grifou-se)

112. Nesse contexto, haja vista estar no âmbito da conveniência e a oportunidade do gestor público, realizar ou não, o chamamento público e, tratando-se o caso concreto de convênio que não é decorrente de Emenda Parlamentar, compete exclusivamente às áreas técnicas do Ministério realizar o devido chamamento público ou apresentar justificativas fundamentadas para a sua dispensa, observado o disposto no art. 86, da Lei nº 14.116, de 2020 (LDO - 2021), providências prévias a celebração da pretendida parceria, ad litteram:

Lei nº 14.116, de 2020 (LDO - 2021)

(...)

Art. 86. A execução orçamentária e financeira, no exercício de 2021, das transferências voluntárias de recursos da União, cujos créditos orçamentários não identifiquem nominalmente a localidade beneficiada, inclusive aquelas destinadas genericamente a Estado, fica condicionada à prévia divulgação em sítio eletrônico, pelo concedente, dos critérios de distribuição dos recursos, considerando os indicadores socioeconômicos da população beneficiada pela política pública.

III.12 - Das pesquisas de preços

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

114. Ainda, cabe mencionar a necessidade das pesquisas, se for o caso de licitação pública para aquisição de bens ou contratação de serviços estipulados no plano de trabalho, tudo em cumprindo ao asseverado no art. 7, § 2º, II e art. 15, V, da Lei de Licitações em vigor, na Lei de Diretrizes Orçamentárias, na Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002, nos Decretos de nº 3.555, de 8 de agosto de 2000 e 10.024, de 2019, bem como o que estabelece o art. 49 da Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 424, de 2016, e suas alterações, e o art. 11 do Decreto nº 6.170, de 2007, e suas alterações.

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

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

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

(...)

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

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

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

III.13 - Das vedações

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

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

(...)

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

I - estejam previstas no plano de trabalho;

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

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

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

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

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

119. Algumas vedações também têm sido repetidamente descritas na Lei de Diretrizes Orçamentárias anual, ressaltando-se especificamente para o caso concreto de Convênio a ser celebrado no exercício de 2021, que algumas vedações foram reproduzidas no art. 19 da Lei nº 14.116, de 2020 (LDO- 2021), as quais vinculam os entes envolvidos nos convênios celebrados no exercício 2021, *in verbis*:

Lei nº 14.116, de 2020 (LDO- 2021)

(...)

Art. 19. Não poderão ser destinados recursos para atender a despesas com:

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

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

III - aquisição de automóveis de representação;

IV - ações de caráter sigiloso;

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

- a) unidades equipadas, essenciais à ação das organizações militares;
- b) representações diplomáticas no exterior;
- c) residências funcionais, em faixa de fronteira, no exercício de atividades diretamente relacionadas com o combate a delitos fronteiriços, para:
 1. magistrados da Justiça Federal;
 2. membros do Ministério Público da União;
 3. policiais federais;
 4. auditores-fiscais e analistas-tributários da Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil do Ministério da Economia; e
 5. policiais rodoviários federais;
- d) residências funcionais, em Brasília:
 1. dos Ministros de Estado;
 2. dos Ministros do Supremo Tribunal Federal e dos Tribunais Superiores;
 3. do Procurador-Geral da República;
 4. do Defensor Público-Geral Federal; e
 5. dos membros do Poder Legislativo; e
- e) locação de equipamentos exclusivamente para uso em manutenção predial;

II - no inciso III do caput, as aquisições de automóveis de representação para uso:

- a) do Presidente, do Vice-Presidente e dos ex-Presidentes da República;
- b) dos Presidentes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal;
- c) dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, dos Tribunais Superiores e dos Presidentes dos Tribunais Regionais e do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios;
- d) dos Ministros de Estado;
- e) do Procurador-Geral da República; e
- f) do Defensor Público-Geral Federal;

III - no inciso IV do caput, quando as ações forem realizadas por órgãos ou entidades cuja legislação que as criou estabeleça, entre suas competências, o desenvolvimento de atividades relativas à segurança da sociedade e do Estado, e que tenham como precondição o sigilo;

IV - no inciso V do caput, as despesas que não sejam de competência da União, relativas:

- a) ao processo de descentralização dos sistemas de transporte ferroviário de passageiros, urbanos e suburbanos, até o limite dos recursos aprovados pelo Conselho Diretor do Processo de Transferência dos respectivos sistemas;
- b) ao transporte metroviário de passageiros;
- c) à construção de vias e obras rodoviárias estaduais destinadas à integração de modais de transporte;
- d) à malha rodoviária federal, cujo domínio seja descentralizado aos Estados e ao Distrito Federal;
- e) às ações de segurança pública; e
- f) à aplicação de recursos decorrentes de transferências especiais, nos termos do disposto no art. 166-A da Constituição;

V - no inciso VI do caput:

- a) às creches; e
- b) às escolas para o atendimento pré-escolar;

VI - no inciso VII do caput, o pagamento pela prestação de serviços técnicos profissionais especializados por tempo determinado, quando os contratados estiverem submetidos a regime de trabalho que comporte o exercício de outra atividade e haja declaração do chefe imediato e do dirigente máximo do órgão de origem da inexistência de incompatibilidade de horários e de comprometimento das atividades atribuídas, desde que:

- a) esteja previsto em legislação específica; ou
- b) refira-se à realização de pesquisas e estudos de excelência:
1. com recursos repassados às organizações sociais, nos termos do disposto nos contratos de gestão; ou
 2. realizados por professores universitários na situação prevista na alínea “b” do inciso XVI do caput do art. 37 da Constituição, desde que os projetos de pesquisas e os estudos tenham sido devidamente aprovados pelo dirigente máximo do órgão ou da entidade ao qual esteja vinculado o professor;
- VII - no inciso VIII do caput, a compra de títulos públicos para atividades que foram legalmente atribuídas às entidades da administração pública federal indireta;
- VIII - no inciso IX do caput, o pagamento a militares, servidores e empregados:
- a) pertencentes ao quadro de pessoal do convenente;
 - b) pertencentes ao quadro de pessoal da administração pública federal, vinculado ao objeto de convênio, quando o órgão for destinatário de repasse financeiro oriundo de outros entes federativos; ou
 - c) em atividades de pesquisa científica e tecnológica; e IX - no inciso X do caput, quando:
 - a) houver lei que discrimine o valor ou o critério para sua apuração;
 - b) em estrita necessidade de serviço, devidamente justificada; e
 - c) de natureza temporária, caracterizada pelo exercício de mandato ou pelo desempenho de ação específica.
- § 2º A contratação de serviços de consultoria, inclusive aquela realizada no âmbito de acordos de cooperação técnica com organismos e entidades internacionais, somente será autorizada para execução de atividades que, comprovadamente, não possam ser desempenhadas por servidores ou empregados da administração pública federal, no âmbito do órgão ou da entidade, publicando-se, no Diário Oficial da União, além do extrato do contrato, a justificativa e a autorização da contratação, da qual constarão, necessariamente, a identificação do responsável pela execução do contrato, descrição completa do objeto do contrato, o quantitativo médio de consultores, custo total e a especificação dos serviços e o prazo de conclusão.
- § 3º A restrição prevista no inciso VII do caput não se aplica ao servidor que se encontre em licença sem remuneração para tratar de interesse particular.
- § 4º O disposto nos incisos VII e XI do caput aplica-se também aos pagamentos à conta de recursos provenientes de convênios, acordos, ajustes ou instrumentos congêneres, firmados com órgãos ou entidades de direito público.
- § 5º O valor de que trata o inciso XII do caput aplica-se a qualquer agente público, servidor ou membro dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, do Ministério Público da União e da Defensoria Pública da União, até que lei disponha sobre valores e critérios de concessão de diárias e auxílio-deslocamento.
- § 6º Somente serão concedidas diárias e adquiridas passagens para servidores e membros dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, do Ministério Público da União e da Defensoria Pública da União no estrito interesse do serviço público, inclusive no caso de colaborador eventual.
- § 7º Até que lei específica disponha sobre valores e critérios de concessão, o pagamento de ajuda de custo para moradia ou auxílio-moradia, a qualquer agente público, servidor ou membro dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, do Ministério Público da União e da Defensoria Pública da União fica condicionado ao atendimento cumulativo das seguintes condições, além de outras estabelecidas em lei:
- I - não exista imóvel funcional disponível para uso pelo agente público;
 - II - o cônjuge ou companheiro, ou qualquer outra pessoa que resida com o agente público, não ocupe imóvel funcional nem receba ajuda de custo para moradia ou auxílio-moradia;
 - III - o agente público ou seu cônjuge ou companheiro não seja ou tenha sido proprietário, promitente comprador, cessionário ou promitente cessionário de imóvel no Município onde for exercer o cargo, incluída a hipótese de lote edificado sem averbação de construção, nos doze meses que antecederem a sua mudança de lotação;
 - IV - o agente público deve encontrar-se no exercício de suas atribuições em localidade diversa de sua lotação original; e

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

120. Por fim, o órgão assessorado também deverá avaliar detidamente se os equipamentos e insumos a serem adquiridos com a celebração de convênio com ente público estadual no exercício 2021, que tenham por objeto o “Apoio à reestruturação e implementação do Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária (SUASA) e o fortalecimento das ações de Defesa Agropecuária”, **estão em conformidade com os homologados pela Portaria nº SDA/MAPA nº 382, de 2021, no "QUADRO II - RELAÇÃO DE EQUIPAMENTOS E INSUMOS NECESSÁRIOS AO CUMPRIMENTO DAS METAS"** e compatíveis com objeto da parceria sob a responsabilidade da Secretaria de Defesa Agropecuária (SDA/MAPA), *in verbis*:

Portaria SDA/MAPA nº 382, de 2021

(...)

ANEXO I

ORIENTAÇÕES PARA APRESENTAÇÃO DE PROPOSTAS DE CONVÊNIOS COM A SECRETARIA DE DEFESA AGROPECUÁRIA NO EXERCÍCIO DE 2021

1. DO OBJETO

1.1 Os convênios no âmbito da Secretaria de Defesa Agropecuária têm como objeto o “Apoio à reestruturação e implementação do Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária (SUASA) e o fortalecimento das ações de Defesa Agropecuária”, conforme contemplado no Quadro I

(...)

12 DISPOSIÇÕES GERAIS E FINAIS

12.1 O rol de metas e etapas a serem eleitas para a proposta de convênio e a relação de equipamentos e insumos necessários ao seu cumprimento estão descritos nos Quadros I e II, respectivamente.

(...)

121. Diante o exposto, **recomenda-se que as áreas técnicas desse ministério, verifiquem e atestem expressamente nos autos** se as despesas previstas no Plano de trabalho não se incluem dentre as vedadas no art. 38 da Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 424, de 2016, na Lei de Diretrizes Orçamentárias vigente (sendo para o exercício 2021 o art. 19 da Lei nº 14.116, de 2020, LDO - 2021), em especial verificando se os bens e objetos adquiridos estão em conformidade com os homologados e permitidos pela Portaria nº SDA/MAPA nº 382, de 2021, no "Quadro II - RELAÇÃO DE EQUIPAMENTOS E INSUMOS NECESSÁRIOS AO CUMPRIMENTO DAS METAS",

122. Assim, caso haja alguma despesa, bem ou objeto previsto no plano de trabalho a ser aprovado que não esteja em conformidade com os dispositivos supracitados, torna-se necessária a sua exclusão, **como condição prévia à celebração da pretendida parceria.**

123. Por fim, em que pese às eleições federais estejam constitucionalmente programadas para outubro de 2022, cumpre alertar a autoridade assessorada que a alínea "a" do inciso VI do art. 73 da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997 (Lei eleitoral), veda nos três meses que antecedem o pleito, **"realizar transferência voluntária de recursos da União aos Estados e Municípios, e dos Estados aos Municípios, sob pena de nulidade de pleno direito, ressalvados os recursos destinados a cumprir obrigação formal preexistente para execução de obra ou serviço em andamento e com cronograma prefixado, e os destinados a atender situações de emergência e de calamidade pública."**, recomendando-se prudência dos gestores quanto à observância das exigências e vedações contidas na Lei Eleitoral

III.14 - Da vigência

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

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

(...)

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

(...)

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

a) **trinta e seis meses para os instrumentos dos Níveis I, I-A, IV e V;**

b) quarenta e oito meses para os instrumentos do Nível II; e

c) sessenta meses para os instrumentos do Nível III;

(Grifou-se)

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

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

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

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

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

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

(...)

5.3 Achados da fase de prestação de contas

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

(...)

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

(...)

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

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

127. Nesse sentido, é importante verificar se o tempo inicialmente pensado para conclusão do convênio é suficiente para a realização de seu objeto. Ressalta-se que, em caso de instrumento com prazo expirado, não é possível a prorrogação do convênio (conforme Orientação Normativa da AGU nº. 3, de 2009), o que prejudicaria a conclusão do objeto. Nesse sentido, destaco o item 9.2 do Acórdão TC-011.682/2012-4 (Acórdão nº 2.813/2013 - 2ª Câmara), do TCU:

Orientação Normativa AGU nº 3, de 2009

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

Acórdão nº 2.813/2013 - 2ª Câmara

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

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

III.15 - Da condição suspensiva

129. Excetuadas as hipóteses de que trata o art. 22, o art. 24 da Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 424, de 2016 possibilita a realização de instrumentos com condição suspensiva. Nesses casos, a cláusula terceira da minuta-modelo da AGU deve ser adaptada ao caso concreto, e a celebração pactuada não começará a surtir seus efeitos enquanto não cumprida à condição pelo Conveniente, ou seja, a liberação da primeira parcela dos recursos só pode ocorrer depois de cumprida à condição.

130. Deverão ser justificadas as razões da inserção da condição suspensiva e o prazo para seu cumprimento, ressaltando-se que na forma do § 1º, do art. 24, da Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 424, de 2016, **“O prazo final para o cumprimento das condições suspensivas, inclusive aquelas de que trata o art. 21, deverá ser fixado no instrumento e não poderá exceder ao dia 30 de novembro do exercício seguinte ao da assinatura do instrumento.”**, devendo a área técnica definir qual prazo acredita ser razoável para cumprimento da condição, visando iniciar a execução do convênio o mais breve possível.

131. A condição suspensiva, nos termos do art. 24, da Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 424, de 2016, só excepciona sua aplicação para as condições expostas no art. 21 da Portaria. Todavia, o art. 23, inciso II, expressa que é condição para celebração do instrumento o Plano de Trabalho aprovado, sendo certo que na análise do Plano de Trabalho deve-se verificar a compatibilidade de custos com o objeto a ser executado (art. 19, inciso V) e, para o caso concreto, a compatibilidade dos equipamentos e insumos suscitados pelos proponentes com os homologados e permitidos pela Portaria nº SDA/MAPA nº 382, de 2021, no "Quadro II - RELAÇÃO DE EQUIPAMENTOS E INSUMOS NECESSÁRIOS AO CUMPRIMENTO DAS METAS".

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

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

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

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

III.16 - Do regime simplificado

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

136. O nível I será utilizado para execução de obras e serviços de engenharia com valores de repasse iguais ou superiores a R\$ 250.000,00 (duzentos e cinquenta mil reais) e inferiores a R\$ 750.000,00 (setecentos e cinquenta mil reais), o nível I-A será utilizado para execução de obras e serviços de engenharia com valores de repasse iguais ou superiores a R\$ 750.000,00 (setecentos e cinquenta mil reais) e inferiores a R\$ 1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais). Já o nível IV, mais utilizado por este Ministério, visa à execução de custeio ou aquisição de equipamentos com valores de repasse iguais ou superiores a R\$ 100.000,00 (cem mil reais) e inferiores a R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais).

137. Nos convênios de regime simplificado, Nível IV, devem ser observadas as seguintes regras, constantes no art. 66, inciso II, da Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 424, de 2016:

- a) o plano de trabalho aprovado deverá conter parâmetros objetivos para caracterizar a entrega do objeto;
 - b) o prazo de vigência deverá observar as disposições do art. 27; (Alterado pela Portaria Interministerial nº 558, de 10 de outubro de 2019)
 - c) a minuta dos instrumentos poderá ser simplificada;
 - d) o termo de referência deverá ser aprovado previamente à celebração dos instrumentos;
 - e) a liberação dos recursos deverá ser preferencialmente em parcela única; (Alterado pela Portaria Interministerial nº 558, de 10 de outubro de 2019)
 - f) a apresentação do processo licitatório pelo conveniente e aprovação pelo concedente é condição para a liberação dos recursos;
 - g) o acompanhamento pelo concedente ou mandatária será realizado observado o disposto no art. 54; e (Alterado pela Portaria Interministerial nº 558, de 10 de outubro de 2019)
 - h) a análise da prestação de contas final deverá priorizar a verificação dos resultados atingidos, considerando os parâmetros especificados no momento da celebração. (Alterado pela Portaria Interministerial nº 558, de 10 de outubro de 2019)
- (...)
- § 2º A verificação dos valores, para o aceite do processo licitatório para execução de custeio ou aquisição de equipamentos do Nível IV, poderá ser realizada de forma automatizada, quando o valor do resultado final do processo licitatório for igual ou inferior ao valor aprovado no plano de trabalho ou termo de referência. (Incluído pela Portaria Interministerial nº 558, de 10 de outubro de 2019)
- (...)

Observa-se que a alínea 'c' do dispositivo acima transcrito estabelece a faculdade de se valer de minuta simplificada, a qual, não obstante, deverá conter todos os requisitos exigidos pelo art. 27 da Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 424, de 2016. **Entretanto, recomenda-se à área técnica que não se utilize da faculdade da minuta simplificada neste momento, visto que ainda não há modelo padronizado pela AGU para este caso.**

III.17 - Da minuta de termo de convênio

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

139. Todavia, dado o seu caráter genérico, e considerando-se as possíveis peculiaridades de cada objeto, ressaltamos que o gestor responsável, na ocasião de sua adoção, certifique-se quanto à utilização da última versão disponível, devendo ainda, tomar as medidas de cautela necessárias quanto às eventuais adaptações ou acréscimos que se fizerem necessários nas minutas, para a sua devida adequação ao caso concreto e a nova legislação vigente.

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

141. **Sem embargo, recomenda-se que o instrumento somente seja assinado após atendimento integral das ressalvas emitidas ao longo deste parecer.**

142. Além disso, **é de inteira responsabilidade da autoridade gestora certificar-se de que todos os dados insertos na Minuta estão devidamente atualizados.** Isso porque incumbe a cada agente público envolvido observar se os seus atos estão dentro do seu espectro de competências.

143. Assim sendo, o ideal, para a melhor e completa instrução processual, especialmente junto à Plataforma + Brasil, é de rigor que sejam comprovados os atos de nomeação ou designação da autoridade e demais agentes administrativos, bem como os atos normativos que estabelecem as respectivas competências, com o fim de que, em caso de futura auditoria, possa ser facilmente comprovado se quem praticou determinado ato detinha competência para tanto.

144. Por fim, somente por prudência, recomenda-se que, antes da celebração do pretendido convênio que tem por objeto o “Apoio à reestruturação e implementação do Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária (SUASA) e o fortalecimento das ações de Defesa Agropecuária”, as áreas técnicas competentes desse Ministério verifiquem e atestem expressamente nos autos se a última versão corrigida da minuta de convênio está efetivamente em conformidade com a última versão da AGU para “termo de convênio sem execução de obras ou serviços de engenharia - atualizada em 26.11.2019” (atualmente no endereço eletrônico <https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/cgu/cgu/modelos/conveniosecongengeres/modelos-de-convenios-e-listas-de-verificacao-convenios>) e com a legislação mais atualizada e vigente que trata da matéria, condições prévias à celebração da pretendida parceria.

III.18 - Das recomendações complementares

145. **Com o intuito de melhor instruir os autos, recomenda-se ao consulente o preenchimento e juntada nos autos da “Lista de Verificação Convênios com entes públicos” constante do Portal da Advocacia-Geral da União - AGU** (atualmente no endereço eletrônico <https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/cgu/cgu/modelos/conveniosecongengeres/modelos-de-convenios-e-listas-de-verificacao-convenios>), assinalando “sim” ou “não” e indicando no campo “FLS/OBS” os documentos que comprovam a afirmação (nº SEI, fls., págs., etc.) ou as observações relativas à sua não aplicação ao caso concreto.

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

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

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

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

150. **Nessa esteira, propõe-se à área finalística reflexão quanto à presença ou não de ATER no objeto da proposta de convênio, reputando-se oportuna a juntada de manifestação técnica nos autos atestando que tais eventos não correspondem à prestação de ATER, podendo, por essa razão, compor rol de atividades custeadas com recursos conveniados.**

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

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

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

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

153. Em atenção ao art. 34 da Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 424, de 2016, após a celebração do convênio a área técnica deve dar ciência da celebração, no prazo de dez dias, à Assembleia Legislativa, à Câmara Legislativa ou à Câmara Municipal do conveniente, bem como comunicar da liberação dos recursos, quando houver, no prazo de dois dias úteis.

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

IV - DA CONCLUSÃO.

155. Diante do todo o exposto, conclui-se que o presente Parecer Referencial poderá ser adotado nas situações de celebração de convênios com entes públicos estaduais no exercício 2021, que tenham por objeto o "Apoio à reestruturação e implementação do Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária (SUASA) e o fortalecimento das ações de Defesa Agropecuária", mediante recursos alocados no orçamento do Ministério, não provenientes de emendas parlamentares, desde que observados os apontamentos lavrados nesta manifestação, salvo se afastados mediante despacho fundamentado da autoridade competente, consoante impõe o art. 50, inciso VII, da Lei nº 9784, de 29 de janeiro de 1999.

156. Nesta hipótese, **se observadas pelas áreas técnicas competentes todas as recomendações lançadas ao longo desta manifestação jurídica, em especial as citadas abaixo**, não haverá óbices jurídicos ao prosseguimento do feito, com a formalização de convênio com ente público estadual no exercício 2021, que tem por objeto o “Apoio à reestruturação e implementação do Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária (SUASA) e o fortalecimento das ações de Defesa Agropecuária” e que não sejam provenientes de emendas parlamentares (orçamento impositivo), sendo dispensado o encaminhamento do processo à Consultoria Jurídica, consoante Orientação Normativa nº 55, da AGU.

- Verificação e ateste quanto à efetiva capacidade técnica, gerencial e operacional do convenente para executar o objeto da parceria;
- Parecer técnico de viabilidade que observe todas as Diretrizes elencadas no Anexo II da Portaria SDA/MAPA nº 382, de 2021;
- Plano de trabalho que não contenha descrição genérica das metas, ações e despesas e contemple todos os pontos essenciais exigidos no art. 19 da Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 424, de 2016 e no § 1º do art. 116 da Lei nº 8.666, de 1993 e observe orientações e diretrizes contidas na Portaria SDA/MAPA nº 382, de 2021, seja devidamente submetido pelo proponente e expressamente aprovado pela autoridade competente da área técnica desse Ministério;
- Inserção de cláusula no pretendido convênio e disposição no plano de trabalho que preveja a realização de certame licitatório a cargo do convenente para a contratação de terceiros, visando aquisição de bens e contratação de serviços;
- Verificação e ateste quanto à existência de disponibilidade da contrapartida, por parte do convenente e sua adequação ao disposto no art. 18, § 1º, da Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 424, de 2016, ao art. 83 da Lei nº 14.116, de 2020 - LDO 2021 e aos itens 6.1 e 6.2 do Anexo I da Portaria SDA/MAPA nº 382, de 2021;
- Verificação quanto aos valores da contrapartida para os convênios celebrados em 2021, aferindo se atendem aos limites mínimos e máximos estabelecidos § 4º do art. 83 da Lei nº 14.116, de 2020 (LDO 2021) e em caso de redução ou ampliação dos mesmos, na forma do § 5º do mesmo artigo, observar que sejam cumpridas todas as exigências dos arts. 3º e 4º da Instrução Normativa MAPA nº 13, de 2021;
- Verificação quanto ao valor destinado ao pretendido convênio, aferindo se o mesmo atende ao limite mínimo estabelecido no inciso V do art. 9º da Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 424, de 2016;
- Verificação quanto ao prazo de vigência do pretendido convênio, observando o inciso VI do art. 2º do Decreto nº 6.170, de 2007 no sentido de que o prazo não se encerre no último ou no primeiro trimestre de mandato dos chefes do Poder Executivo dos entes federativos;
- Verificação em relação a qual autoridade seria competente para celebrar o pretendido convênio recomendando-se ainda, que no preâmbulo do instrumento haja expressa referência ao ato normativo de delegação de competência da autoridade subscritora da parceria;
- Verificação e ateste quanto ao efetivo cumprimento por parte do convenente das exigências contidas nos arts. 23, § 3º, inciso I; 25, §§ 1º, 2º e 3º e 31, § 2º, todos da Lei de Responsabilidade Fiscal e arts. 22 e 23 da Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 424, de 2016;
- Verificação e ateste quanto à efetiva regularidade do convenente observando ainda que todos os comprovantes de comprovação da situação de adimplência do convenente sejam devidamente juntados aos autos, como condição prévia a celebração da pretendida parceria;
- Verificação e ateste quanto à efetiva existência de Dotação Orçamentária específica no orçamento do concedente, a qual deverá ser evidenciada no instrumento, indicando-se a respectiva nota de empenho;
- Verificação e ateste quanto à efetiva emissão da Declaração de Disponibilidade Orçamentária que ateste à observância dos artigos 16, I e II, e 42, ambos da Lei de Responsabilidade Fiscal e a respectiva Nota de Empenho no valor do montante a ser repassado ao convenente;

- Verificação e ateste quanto à existência de Projeto básico ou Termo de Referência ou da sua dispensa mediante despacho fundamentado da autoridade competente, sendo facultado ao concedente exigi-los depois, desde que antes da liberação da primeira parcela dos recursos;
- Verificação, avaliação e aprovação do Projeto básico ou Termo de Referência por parte do Concedente, que deverá integrar o plano de trabalho do convênio e juntado aos autos;
- Avaliação e respectiva apresentação de justificativas quanto a não realização de chamamento público no caso concreto;
- Verificação e ateste quanto à efetiva existência de pesquisas de preços referentes aos bens e serviços a serem adquiridos e aplicados no objeto do pretendido convênio, observando atentamente se as pesquisas observaram a legislação que rege a sua realização e avaliando se os valores dos bens e serviços a serem adquiridos e aplicados no objeto do pretendido convênio estão efetivamente compatíveis com os preços dispostos no mercado;
- Verificação quanto aos bens e despesas a serem adquiridos e aplicados no objeto do pretendido convênio, atestando que os mesmos não se enquadram nas vedações estabelecidas no art. 38 da Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 424, de 2016 e no art. 19 da Lei nº 14.116, de 2020, LDO - 2021;
- Verificação quanto aos equipamentos e insumos necessários ao cumprimento das metas do pretendido convênio, atestando que os mesmos estão em conformidade com os homologados pela Portaria nº SDA/MAPA nº 382, de 2021, no "QUADRO II - RELAÇÃO DE EQUIPAMENTOS E INSUMOS NECESSÁRIOS AO CUMPRIMENTO DAS METAS" e compatíveis com objeto da parceria;
- Verificação e ateste quanto ao prazo de vigência do convênio estar adequado e suficiente para a realização do objeto da parceria, respeitando-se os prazos máximos estabelecidos nas alíneas "a", "b" e "c" do inciso V do art. 27, da Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 424, de 2016;
- Verificação quanto à existência de condições suspensivas, cujo prazo final para o cumprimento das condições, inclusive aquelas de que trata o art. 21, deverá ser fixado no instrumento e não poderá exceder ao dia 30 de novembro do exercício seguinte ao da assinatura do instrumento (§ 1º, do art. 24, da Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 424, de 2016), alertando-se no sentido de que a liberação da primeira parcela dos recursos só poderá ocorrer depois de cumpridas às condições pactuadas;
- Orientação à área técnica que não se utilize da faculdade da minuta simplificada neste momento, visto que ainda não há modelo padronizado pela AGU para este caso;
- Orientação quanto à efetiva utilização da última versão disponível das minutas padronizadas da Advocacia-Geral da União - AGU para termo de convênio sem obras (Formalização com ente público sem obra), disponível no portal da Advocacia-Geral da União - AGU ou alternativamente as minutas padrão da AGU que forem atualizadas e aprovadas por esta Consultoria Jurídica, ressaltando-se que as alterações efetuadas pelo órgão assessorado nos referidos modelos das minutas padronizadas da AGU são de exclusiva responsabilidade da autoridade administrativa que as autorizou;
- Orientação quanto ao efetivo preenchimento da "Lista de Verificação Convênios com Entes Públicos" disponibilizada no Portal de Advocacia-Geral da União - AGU, atualmente no endereço eletrônico <https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/cgu/cgu/modelos/conveniosecongeneres/modelos-de-convenios-e-listas-de-verificacao-convenios>;
- Verificação e ateste quanto à presença, ou não, de assistência técnica e extensão rural - ATER no objeto da proposta de convênio; e
- Vedação de transferência de bens remanescentes nos três meses anteriores a pleito eleitoral.

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

158. Sobreleva consignar que as alterações normativas relativas ao acompanhamento e à execução de convênios deixaram de ser examinadas no presente opinativo por desbordarem o escopo desta manifestação referencial, que engloba exclusivamente aspectos jurídicos relacionados à fase de celebração de convênios.

159. Não obstante, na hipótese de remanescer dúvida jurídica atinente à celebração do convênio ou acerca da adoção desta manifestação referencial, devem os autos ser remetidos à CONJUR/MAPA para prévia análise e manifestação pontual que se fizer necessária.

160. Ressalte-se, ainda, que a celebração do Convênio, acordo ou ajuste pelos órgãos ou entidades da Administração Pública depende de prévia aprovação do competente plano de trabalho proposto, conforme determina o § 1º do art. 116 da Lei 8.666/93, bem como a verificação das exigências contidas na Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF, que devem estar válidas na data da assinatura do convênio.

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

À consideração superior.

Brasília, 08 de Dezembro de 2021.

(Assinado Eletronicamente)
JEFFERSON OLIVEIRA FERREIRA
ADVOGADO DA UNIÃO.

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 21000104094202106 e da chave de acesso 89572152



Documento assinado eletronicamente por JEFFERSON OLIVEIRA FERREIRA, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 783611648 e chave de acesso 89572152 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): JEFFERSON OLIVEIRA FERREIRA. Data e Hora: 08-12-2021 16:12. Número de Série: 17357807. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.