



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DA AGRICULTURA E PECUÁRIA
COORDENAÇÃO-GERAL DE ASSUNTOS INTERNACIONAIS, TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS E
INSTRUMENTOS CONGÊNERES
ESPLANADA DOS MINISTÉRIOS BLOCO D - 6º ANDAR - CEP: 70.043-900 - TELEFONE: (61) 3218-2591

PARECER REFERENCIAL n. 00016/2023/CONJUR-MAPA/CGU/AGU

NUP: 21000.086736/2023-31

INTERESSADOS: SPOA - SUBSECRETARIA DE PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E ADMINISTRAÇÃO

ASSUNTOS: TERMO DE FOMENTO. MANIFESTAÇÃO JURÍDICA REFERENCIAL.

EMENTA: PROCESSO Nº 21000.086736/2023-31. MANIFESTAÇÃO JURÍDICA REFERENCIAL SOB A FORMA DE PARECER. ALCANCE DAS PROPOSTAS DE TERMO DE FOMENTO A CARGO DA SUBSECRETARIA DE ORÇAMENTO, PLANEJAMENTO E ADMINISTRAÇÃO DA SECRETARIA-EXECUTIVA DO MINISTÉRIO DA AGRICULTURA E PECUÁRIA QUE: SEJAM CUSTEADAS COM RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS PROVENIENTES DOS INDICADORES DE RESULTADO PRIMÁRIO 2, 6 E 7; E A EXECUÇÃO DO OBJETO DEPENDA DA REALIZAÇÃO DE EVENTOS, CAPACITAÇÕES E FORNECIMENTO DE INSUMOS (DESPESA DE CUSTEIO) OU DA AQUISIÇÃO DE MÁQUINAS E EQUIPAMENTOS AGRÍCOLAS (DESPESA DE INVESTIMENTO).
VALIDADE DO PARECER REFERENCIAL: 31/12/2023.

I - DO RELATÓRIO

1. Com o endosso do Sr. Subsecretário de Planejamento, Orçamento e Administração, a Coordenação de Parcerias Institucionais elaborou a Nota Técnica nº 59/2023/COPI-CGPI/SPOA/SE/MAPA (SEI 32594055), onde requer a esta Consultoria Jurídica que emita Parecer Referencial que possibilite a formalização das propostas de termos de fomento, cujo objeto consista na execução de despesas de custeio, atreladas a eventos, capacitações e insumos, e de investimento, vinculadas à aquisição de máquinas e equipamentos agrícolas, independentemente do valor repassado pelo MAPA decorrer ou de emendas parlamentares impositivas (RP's 6 e 7) ou não (RP 2).

2. Ainda de acordo com essa Nota Técnica, na hipótese estão patenteados os requisitos postos na Orientação Normativa-AGU nº 55, de 2014, para a emissão de Manifestação Jurídica Referencial (MJR).

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

II - PRELIMINARMENTE: DO CABIMENTO DA MANIFESTAÇÃO JURÍDICA REFERENCIAL

4. Na esteira do artigo 35, VI, § 2º, da Lei nº 13.019, de 2014, a celebração das parcerias, aqui incluído o Termo de Fomento, depende da prévia emissão de parecer jurídico que conclua pela sua possibilidade, ainda que com ressalvas a serem sanadas ou justificadamente afastadas pelo administrador público.

5. Já o artigo 31, § 1º, I, §§ 3º e 4º, do Decreto nº 8.726, de 2016, reafirma a necessidade de parecer jurídico individual para cada parceria, exceto se já houver parecer sobre minuta-padrão, segundo o ato do Advogado-Geral da União que disciplinar essa dispensa de análise jurídica caso a caso.

6. Não por outro motivo foi editada no âmbito da Consultoria-Geral da União a Portaria Normativa CGU/AGU nº 5, de 31 de março de 2022, que disciplinou a utilização da Manifestação Jurídica Referencial.

7. É requisito instituído por essa Portaria Normativa a legitimidade do órgão de assessoramento para emitir a MJR (art. 1º, §§ 1º e 2º), que na hipótese vertente é cumprido pela Consultoria Jurídica junto ao Ministério da Agricultura e Pecuária.

8. Nos termos do artigo 3º, §§ 1º e 2º, dessa Portaria Normativa, constitui premissa para a elaboração da MJR a promoção da celeridade em processos administrativos que possibilitem análise jurídica padronizada em casos repetitivos, os quais correspondem a grupos de processos de elevado volume que tratam de matéria idêntica que possa ser alvo de uma manifestação jurídica restrita à verificação do atendimento das exigências legais por simples conferência documental.

9. A par disso, tem-se que esta Consultoria Jurídica, até o momento, já emitiu mais de 60 pareceres individualizados que viabilizaram a celebração de termos de fomento objetivando a execução de despesas de custeio e investimento citadas na Ementa desta MJR. Basicamente, esses pareceres individualizados se ocuparam de cotejar os documentos insertos nos autos com os requisitos postos na legislação, donde se depreende a repetitividade da matéria veiculada nos processos administrativos que autoriza atestar o cabimento da MJR (art. 4º, II, "a", Portaria Normativa CGU/AGU nº 5, de 2022).

10. O substancial volume de propostas de termos de fomento supramencionado foi absorvido ao longo do ano de 2023 por esta Consultoria Jurídica, o que não será possível acontecer com as 76 propostas de termos de fomento que aportaram no MAPA neste mês de dezembro, consoante informado pela área técnica (SEI 32594055), notadamente frente à reduzida equipe de Advogados disponível, sob pena de impactar negativamente nas atividades da CONJUR-MAPA até o final do exercício de 2023 (arts. 3º, § 2º, I e II, e 4º, II, "b", da Portaria Normativa CGU/AGU nº 5, de 2022).

11. Visando adimplir a imposição do art. 6º da Portaria Normativa CGU/AGU nº 5, de 2022, esta MJR terá prazo de validade inferior a 2 (dois) anos, isto é, até 31 de dezembro de 2023.

III - DA REGULARIDADE FORMAL DO PROCESSO

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

13. Lado outro, a inexigência de forma predeterminada não está a significar que os atos administrativos devam ser praticados sem considerar as solenidades mínimas que sejam suficientes para propiciar adequado grau de certeza, segurança e respeito aos direitos dos administrados, *ex vi* do inciso IX do parágrafo único do art. 2º da Lei nº 9.784, de 1999.

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

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

IV - DA FUNDAMENTAÇÃO

16. Em linha com o disposto no § 2º do artigo 165 da Constituição Federal, o art. 4º da Lei Complementar nº 101, de 2000, atribui à Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) o disciplinamento das condições para a efetivação transferências de recursos do orçamento federal a entidades públicas e privadas.

17. A Lei nº 14.436, de 2022 (LDO/2023), permite em seu artigo 87 que o órgão concedente federal efetue, justificadamente, transferências de recursos para entidades privadas sem fins lucrativos, cujo enquadramento no conceito de organização da Sociedade Civil, nos moldes do inciso I do *caput* do art. 2º da Lei nº 13.019, de 2014, torna possível a celebração de termo de fomento, desde que observados certos regramentos.

18. Para que seja possível a celebração de termos de fomento, é indispensável delinear os requisitos e pressupostos para tal fim.

IV.I. Do cabimento do termo de fomento.

19. Como cediço, a Lei nº 13.019, de 2014, institui normas gerais para as parcerias entre a administração pública e organizações da sociedade civil.

20. O termo de fomento é um dos instrumentos que formaliza parcerias entre a administração pública e as OSCs para a transferência de recursos financeiros, tendo como característica distintiva, a ser verificada pela área técnica do MAPA, o fato da parceria ter sido proposta por iniciativa da OSC (art. 2º, VIII, Lei nº 13.019, de 2014).

21. De acordo com o art. 1º da Lei nº 13.019, de 2014, a celebração do termo de fomento pressupõe que a proposta apresentada pela OSC contemple a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, isto é, com objeto convergente com política setorial do Ministério da Agricultura e Pecuária (art. 2º-A, Lei nº 13.019, de 2014).

22. Já os incisos do art. 3º da Lei nº 13.019, de 2014, enumeram os casos em que não será cabível o termo de fomento, ou seja, quando a parceria der ensejo à celebração de contrato de gestão, convênios e contratos, termos de compromisso cultural, termos de parceria junto a OSCIPs, ao apoio no âmbito do Programa de Complementação ao Atendimento Educacional Especializado às Pessoas Portadoras de Deficiência e ao Programa Dinheiro Direto na Escola e ao pagamento de anuidades, contribuições ou taxas associativas em favor de organismos internacionais ou entidades que sejam constituídas obrigatoriamente por certas autoridades.

23. Por oportuno, esta MJR não se aplica aos termos de fomento cujo plano de trabalho comine atuação das OSCs em rede (art. 35-A).

24. Em cumprimento ao art. 3º do Decreto nº 8.726, de 2016, o processamento das parcerias que envolvam transferência de recursos financeiros será realizado na Plataforma Transferegov.br.

IV.II. Da qualidade dos parceiros.

25. Por força do art. 2º, I, "a", "b" e "c" da Lei nº 13019, de 2014, o gênero Organização da Sociedade Civil comporta as espécies: entidades privadas sem fins lucrativos; sociedades cooperativas; e organizações religiosas.

26. Tendo em vista que esta MJR não se aplica a parceiras do MAPA junto a organizações religiosas, ao Concedente se dirigem as seguintes cautelas para a comprovação de que o parceiro (OSC) se enquadra no conceito de entidade privada sem fins lucrativos ou de sociedades cooperativas:

a) Entidade Privada sem fins Lucrativos:

aI) no seu Estatuto (devidamente registrado no Cartório de Registro de Pessoas Jurídicas) ou em Declaração do representante legal constará, além da ausência de fins lucrativos, que não distribui entre os seus sócios ou associados, conselheiros, diretores, empregados, doadores ou terceiros eventuais resultados, sobras, excedentes operacionais, brutos ou líquidos, dividendos, isenções de qualquer natureza, participações ou parcelas do seu patrimônio, auferidos mediante o exercício de suas atividades, e que os aplique integralmente na consecução do respectivo objeto social, de forma imediata ou por meio da constituição de fundo patrimonial ou fundo de reserva;

b) Sociedades Cooperativas:

bI) devem ser cooperativas que ostentem pelo menos uma das seguintes características: integradas por pessoas em situação de risco ou vulnerabilidade pessoal ou social; as alcançadas por programas e ações de combate à pobreza e de geração de trabalho e renda; as voltadas para fomento, educação e capacitação de trabalhadores rurais ou

capacitação de agentes de assistência técnica e extensão rural; ou as capacitadas para execução de atividades ou de projetos de interesse público e de cunho social.

b2) no seu Estatuto (devidamente registrado na Junta Comercial), cabe constar um das características descritas na alínea "b1)" acima; e

b3) dentre os requisitos fixados no artigo 33 da Lei nº 13.019, de 2014, a Cooperativa somente comprovará que seu Estatuto prevê a escrituração de acordo com os princípios fundamentais de contabilidade e com as Normas Brasileiras de Contabilidade (3º do art. 33 da Lei nº 13.019, de 2014).

27. Por força do art. 2º, IV, da Lei nº 13.019, de 2014, o dirigente da OSC deterá poderes de administração, gestão ou controle da organização da sociedade civil, inclusive para assinar o termo de fomento. Essa circunstância será avaliada pela área técnica do MAPA em vista: dos documentos pessoais do representante legal da OSC (cédula de identidade, CPF e comprovante de endereço); do Estatuto; e da ata de assembleia que o investiu no cargo.

28. A escolha da OSC com quem será celebrado o termo de fomento demanda, em regra, a realização de prévio chamamento público, permeado pelos princípios da isonomia, da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos (art. 2º, XII, Lei nº 13.019, de 2014).

29. Esse chamamento público pode ou não ser precedido de Procedimento de Manifestação de Interesse Social (arts. 18 a 21 da Lei nº 13.019, de 2014), além do que sua ordem de classificação há de ser observada para se firmar o termo de fomento.

30. Por outro lado, é possível a celebração de termo de fomento com a dispensa ou inexigibilidade de chamamento público quando:

a) os recursos federais a serem transferidos se originem de programação inserida no orçamento por emenda parlamentar individual (RP 6) ou de bancada (RP 7), nos termos do art. 29 da Lei nº 13.019, de 2014;

b) a proposta de termo de fomento puder ser enquadrada em qualquer dos incisos do artigo 30 da Lei nº 13.019, de 2014, se envolver repasse federal originado em RP 2;

c) a proposta de termo de fomento puder ser enquadrada no art. 31 da Lei nº 13.019, de 2014, e envolver repasse federal originado em RP 2; e

d) nos casos expostos nas alíneas "b" e "c" deste parágrafo, sejam cumpridas as formalidades elencadas no *caput* e § 1º do art. 32 da Lei nº 13.019, de 2014.

31. No que tange à legitimidade para a celebração dos termos de fomento, inicialmente o art. 32 do Decreto nº 8.726, de 2016, a defere ao Ministro de Estado, mas permite a delegação, que no caso dos instrumentos suportados com recursos da ação orçamentária 20ZV foi feita em favor do Sr. Subsecretário de de Planejamento, Orçamento e Administração do MAPA por meio da Portaria MAPA nº 609, de 2023.

32. Por derradeiro, a Secretaria-Executiva competirá:

a) autorizar a celebração do termo de fomento cujos recursos decorram do orçamento autorizativo (RP 2); e

b) se o repasse federal for suportado com recursos de emendas impositivas (RP 6 e RP 7) de valores iguais ou acima de R\$ 1.000.000,00, registrar a proposta de termo de fomento para futuro acompanhamento da execução (art. 3º, parágrafo único, da Portaria MAPA nº 609, de 2023).

IV.III. Da Instrução documental

33. De início, o art. 35, V, alíneas "a" até "h", da Lei nº 13.019, de 2014, demanda, antes da celebração do termo de fomento, que seja emitido parecer pelo órgão técnico da administração pública.

34. Por consequência, é imprescindível que o Parecer de Viabilidade Técnica verifique:

a) se a relação jurídica decorrente da parceria contempla a atividade ou o projeto que se pretende executar no termo de fomento (art. 2º, III, Lei nº 13.019, de 2014);

b) a capacidade operacional da administração pública para celebrar a parceria, cumprir as obrigações dela decorrentes e assumir as respectivas responsabilidades (art. 8º, I, Lei nº 13.019, de 2014);

c) se o Plano de Trabalho ofertado pela OSC (art. 22, Lei nº 13.019, de 2014): descreve a realidade do objeto que será a parceria, demonstrando o nexo entre essa realidade e as atividades ou projetos e metas a serem atingidas; descreve as metas a serem atingidas e as atividades ou projetos a serem executados; prevê receitas e despesas a realizar na execução das atividades ou projetos abrangidos pela parceria; descreve a forma de execução das atividades ou dos projetos e de cumprimento das metas a eles atrelados; e define os parâmetros a serem utilizados para a aferição do cumprimento das metas;

d) se foram cumpridas as providências elencadas nas alíneas do inciso V do art. 35 da Lei nº 13.019, de 2014;

e) se as despesas contidas no Plano de Trabalho são (in)elegíveis de acordo com os incisos do artigo 18 da Lei nº 14.436, de 2022, os incisos do art. 45 da Lei nº 13.019, de 2014, e os incisos do art. 46 da Lei nº 13.019, de 2014;

f) se as receitas e despesas insertas no Plano de Trabalho foram mensuradas e são compatíveis com os preços praticados no mercado ou com outras parcerias da mesma natureza, sendo recomendável que a OSC tenha apresentado, no mínimo, 3 estimativas de preços, mediante cotações junto a fornecedores, tabelas de preços de associações profissionais, publicações especializadas ou quaisquer outras fontes de informação disponíveis ao público (arts. 25, § 1º, 30, parágrafo único, Decreto nº 8.726, de 2016);

g) se, havendo pedido da OSC, é pertinente a realização de audiência para esclarecimento necessário à instrução do processo (art. 86, parágrafo único, Decreto nº 8.726, de 2016);

h) se o objeto da parceria consiste na concessão de patrocínio para apoiar projetos de iniciativa de terceiros visando divulgar a atuação, agregar valor à marca, gerar conhecimento ou ampliar relacionamento do patrocinador com seus públicos de interesse, o que é vedado pelo art. 87 do Decreto nº 8.726, de 2016; e

i) se a OSC apresentou, no ano de 2023, uma declaração de funcionamento regular nos últimos três anos (art. 87, VII, Lei nº 14.436, de 2022).

35. Como medida anterior à celebração do termo de fomento, é indispensável a aprovação do Plano de Trabalho (art. 25, § 5º, Decreto nº 8.726, de 2016).

36. Outrossim, é sabido que os incisos I a V do art. 33 da Lei nº 13.019, de 2014, estabelecem condições para a celebração do termo de fomento, as quais devem estar refletidas nas normas de organização interna da OSC para contemplar: certos objetivos; consequências para o caso de dissolução; modo de escrituração contábil; tempo mínimo de existência com cadastro ativo no CNPJ e de experiência prévia; e instalações e condições materiais para executar a parceria.

37. O modo de se comprovar essas condições foi explanado nos incisos do artigo 26 do Decreto nº 8.726, de 2016, e compilados na Lista de Verificação fornecida pela AGU no link: <https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/cgu/cgu/modelos/conveniosecongeneres/modelos-e-listas-de-verificacao-lei-no-13-019-de-31-07-2014-mrosoc>, sendo indispensável o seu preenchimento antes da celebração do termo de fomento.

38. Outras condições de regularidade foram trazidas pelos incisos do art. 34 da Lei nº 13.019, de 2014, dizendo respeito a: certidões de regularidade fiscal, previdenciária, tributária, de contribuições e de dívida ativa; certidão de existência jurídica expedida pelo cartório de registro civil ou cópia do estatuto registrado e de eventuais alterações ou, tratando-se de sociedade cooperativa, certidão simplificada emitida por junta comercial; cópia da ata de eleição do quadro dirigente atual; relação nominal atualizada dos dirigentes da entidade, com endereço, número e órgão expedidor da carteira de identidade e número de registro no Cadastro de Pessoas Físicas - CPF da Secretaria da Receita Federal do Brasil - RFB de cada um deles; e comprovação de que a organização da sociedade civil funciona no endereço por ela declarado.

39. Aqui, novamente tais exigências documentais podem ser atestadas pela área técnica do MAPA mediante o preenchimento da lista de verificação da AGU, desde que, evidentemente, a OSC tenha apresentado a documentação regular.

40. É fundamental que a celebração do termo de fomento seja antecedida da apresentação dos seguintes documentos:

a) Nota de Empenho, a fim de comprovar a existência de prévia dotação orçamentária para a execução da parceria (art. 35, II, Lei nº 13.019, de 2014), atentando para o Comunicado Transferegov.br nº 41/2023, quando demanda dos "órgãos e entidades da União, quando da celebração de termos de colaboração e termos de fomento, abstenham-se de emitir empenhos em modalidades de aplicação diferente da '50 - Transferências a Instituições Privadas sem Fins Lucrativos'";

b) aprovação do plano de trabalho (art. 35, IV, Lei nº 13.019, de 2014);

c) se assim deliberar a Concedente, a declaração pela OSC de que dispõe de contrapartida em bens e serviços da OSC para executar a parceria, isso se o valor global do Termo de Fomento for igual ou superior a R\$ 600.000,00 (art. 12, parágrafo único, Decreto nº 8.726, de 2016);

d) Despacho ou Nota Técnica em que o administrador público demonstre ter: sanado os aspectos ressaltados no parecer técnico e no parecer jurídico; ou justificado a preservação desses aspectos ou sua exclusão (art. 35, § 2º, Lei nº 13.019, de 2014);

41. Os incisos do artigo 39 e o art. 40 da Lei nº 13.019, de 2014, elencam os pressupostos negativos cuja configuração é necessária para a celebração do termo de fomento, estando atrelados a: constituição da OSC; regularidade na prestação de contas, não se verificando omissão desse dever e a rejeição das contas da OSC e seus dirigentes; não possuir certos membros de Poder e seus cônjuges, companheiros e parentes como dirigentes; inexistência de punição consistente na suspensão de participação em licitação e impedimento de contratar com o poder público, na declaração de inidoneidade para licitar e contratar com a Administração Pública, na suspensão temporária (válido na esfera sancionadora) ou declaração de inidoneidade (válido para todas as esferas de governo) da participação em chamamento público e impedimento de celebrar parceria ou contrato; não possuir dirigente julgado responsável por falta grave e inabilitado para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança, enquanto durar a inabilitação, ou considerado responsável por ato de improbidade, enquanto durarem os prazos legais; ao ressarcimento ao erário do valor do dano causado pela OSC ou seu dirigente, salvo se houver parcelamento regular em curso; e ao objeto da parceria não envolver ou incluir, direta ou indiretamente, delegação das funções de regulação, de fiscalização, de exercício do poder de polícia ou de outras atividades exclusivas de Estado.

42. Esses pressupostos negativos têm a forma de comprovação estipulada nos incisos dos artigos 26 e 27 do Decreto nº 8.726, de 2016, devendo ser confirmados pelo preenchimento da Lista de Verificação disponibilizada pela AGU e, se for o caso, renovados na oportunidade do art. 28 do mesmo Decreto.

43. Cumulativamente ao recomendado no parágrafo 42 supra, no momento da verificação do cumprimento dos requisitos para a celebração do termo de fomento, a área técnica do MAPA realizará as consultas aos Cadastros, Plataformas e Sistemas aludidos no art. 29, *caput* e §§ 1º e 2º, do Decreto nº 8.726, de 2016

44. No âmbito da execução das atividades do Plano de Trabalho, é preciso verificar se os valores a serem repassados estão sendo aplicados segundo o cronograma de desembolso.

45. Insta frisar que o § 1º do art. 26 do Decreto nº 8.726, de 2016, menciona que a capacidade técnica e operacional da organização da sociedade civil independe da capacidade já instalada, admitida a contratação de profissionais, o que deve se ajustar ao Comunicado Transferegov.br nº 41/2023, que ressalta a necessidade dos "órgãos e entidades da União, quando da celebração de termos de colaboração e termos de fomento, **orientem** as Organizações da Sociedade Civil (OSC) para que promovam o processo seletivo prévio no recrutamento de força de trabalho para a execução de instrumentos celebrados com a União".

46. Reza o inciso VI do artigo 87 da Lei nº 14.436, de 2022, que o Concedente definirá os critérios objetivos de alocação dos recursos.

47. Nessa esteira, o MAPA baixou a Instrução Normativa nº 25, de 12 de julho de 2023, em que definiu os produtos e serviços preferencialmente apoiados por meio da ação orçamentária 20ZV - Fomento ao Setor Agropecuário, mediante transferências de recursos da União, em conformidade com os programas e projetos de tal Ministério.

48. Sendo assim, os itens de despesa de cada proposta de convênio deverão corresponder aos itens eleitos no Anexo da referida Instrução Normativa, sendo essa orientação válida tanto para execução de despesas de custeio, atreladas

a eventos, capacitações e insumos, quanto para a execução de despesas de investimento, vinculadas à aquisição de máquinas e equipamentos agrícolas. Adicionalmente, quando for o caso, se a parceria envolver recursos de capital, sua aplicação observará os direcionamentos das alíneas "a" e "b" do inciso I do art. 87 da Lei nº 14.436, de 2022.

49. A transferência de recursos às OSCs, embora não se sujeite diretamente aos períodos vedados pelo artigo 73, VI, "a", e § 10, da Lei nº 9.504, de 1997, aconselha que no Plano de Trabalho não conste a distribuição gratuita de bens à população como etapa de meta a ser executada (no ano do pleito eleitoral) que esteja **associada** à publicidade institucional que enalteça os agentes públicos que possibilitaram a transferência dos recursos usados na compra dos mencionados bens.

IV.IV. Do termo de fomento suportado por repasses do orçamento impositivo.

50. Segundo rezam os §§ 3º e 4º do art. 8º do Decreto nº 8.726, de 2016, os termos de fomento que envolvam recursos decorrentes de emendas parlamentares às leis orçamentárias anuais serão celebrados sem chamamento público, sendo que ato conjunto dos Ministros de Estado da Gestão e Inovação em Serviços Públicos, do Planejamento e Orçamento e da Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República estipulará os procedimentos e prazos para verificação de impedimentos de ordem técnica.

51. Por esse motivo foi editada a Portaria Interministerial MPO/MGI/SRI-PR Nº 1, de 3 de março de 2023, que traçou diretrizes para a operacionalização das emendas individuais (RP 6) e de bancada estadual (RP 7) relacionadas à(ao):

a) consulta ao módulo Emendas Individuais do Siop para verificação da(o): condição beneficiário de emendas individuais, o valor a ele destinado e a ordem de prioridade para fins de execução orçamentária e financeira (art. 2º, VII, "a");

b) consulta do ofício enviado ao MAPA pela Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República para se verificar os beneficiários das emendas de bancada e respectivos valores (art. 2º, VII, "b");

c) inexistência de impedimentos de ordem técnica ou sua superação no devido prazo (arts. 4º, 11, 12 e 13);

d) utilizar a modalidade de transferência com finalidade definida na indicação de beneficiário que seja OSC (art. 7º, § 8º);

e) empenho feito em prol do beneficiário (OSC) com valor priorizado no Siop (art. 14);

f) em caso de atualização do limite de movimentação e empenho, se os autores das emendas individuais, para efeito de priorização, alteraram os valores, excluíram ou adicionaram OSCs (arts. 17 a 19);

g) se houver alterações em programações ou limites para movimentação e empenho de emendas individuais no último mês do exercício financeiro, o MAPA, como Órgão Setorial do SPOF, estabelecerá e cumprirá cronograma próprio para implementação de procedimentos no Transferegov.br (art. 20, § 3º);

h) obediência aos cronogramas para análise e indicação dos impedimentos de ordem técnica em emendas de bancada (art. 29); e

i) na hipótese de execução orçamentária com valores empenhados inferiores a 100% da dotação orçamentária trazida pela emenda de bancada, o MAPA justificará essa situação no Siop (art. 35).

IV.V. Das cláusulas do termo de fomento

52. Por força da Portaria SE/MAPA nº 57, publicada no Boletim de Pessoal e Serviço de 15 de abril de 2014, os modelos disponibilizados pela Advocacia-Geral da União para o entabulamento das parcerias serão adotados no seio do MAPA.

53. Disso resulta que o órgão assessorado observará o modelo de minuta-padrão fornecido pela AGU no link: <https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/cgu/cgu/modelos/conveniosecongeneres/modelos-e-listas-de-verificacao-lei-no-13-019-de-31-07-2014-mrosc>, cabendo-lhe justificar a não adoção total ou parcial daquele modelo, quando for o caso.

54. De toda sorte, vislumbra-se que a minuta preparada pela AGU praticamente esgota as cláusulas que são indispensáveis ao termo de fomento:

- a) necessidade de designar os gestores habilitados a controlar e fiscalizar a execução em tempo hábil e de modo eficaz (art. 8º, III, Lei nº 13.019, de 2014);
- b) obrigação do Concedente de apreciar a prestação de contas nos prazos da Lei nº 13.019, de 2014;
- c) obrigações de transparência a cargo da administração pública e da OSC (art. 10 e 11, Lei nº 13.019, de 2014);
- d) a gravação de inalienabilidade dos equipamentos e materiais permanentes que a OSC adquiriu com os recursos provenientes da parceria, sem prejuízo de formalizar promessa de transferência da propriedade à administração pública, na hipótese de sua extinção (art. 35, § 5º, Lei nº 13.019, de 2014);
- e) destinação dos bens remanescentes da parceria (art. 36, parágrafo único, Lei nº 13.019, de 2014);
- f) a produção de efeitos somente após a publicação dos respectivos extratos no meio oficial de publicidade da administração pública (art. 38, Lei nº 13.019, de 2014);
- g) pertinentes ao objeto, obrigações das partes, valor total e cronograma de desembolso, contrapartida (se for o caso), vigência e hipóteses de prorrogação, restituição dos recursos, prerrogativa da Administração de assumir ou transferir a responsabilidade pela execução do objeto sob certas condições, livre acesso dos servidores da Administração e do Controle Interno/Externo aos documentos ligados ao termo de fomento e aos locais de execução, faculdade de rescisão a qualquer tempo do instrumento, sob certas condições, indicação do foro para dirimir eventuais controvérsias se falhar prévia tentativa de solução administrativa e a responsabilidade exclusiva da OSC pelo gerenciamento administrativo e financeiro dos recursos recebidos, inclusive no que diz respeito às despesas de custeio, de investimento e de pessoal e o pagamento dos encargos trabalhistas, previdenciários, fiscais e comerciais relacionados à execução do objeto, sem implicar responsabilidade solidária ou subsidiária da administração pública a inadimplência da OSC (art. 42, Lei nº 13.019, de 2014);
- h) as regras para a realização de despesas necessárias à execução da parceria (arts. 45 e 46, Lei nº 13.019, de 2014);
- i) as regras para a liberação dos recursos, movimentação de recursos, prestação de contas, acompanhamento, monitoramento e avaliação (arts. 48, 49, 50 a 53, 58 a 60, Lei nº 13.019, de 2014);
- j) as regras para as alterações do termo de fomento, inclusive prorrogação de vigência e ajustes no Plano de Trabalho (arts. 43 e 44 do Decreto nº 8.276, de 2016), seja por termo aditivo, seja por apostila (arts. 55 e 57, Lei nº 13.019, de 2014);
- k) condições e procedimentos para a instauração da Tomada de Contas Especial e apuração e responsabilização das OSCs (arts. 70 e 73, Lei nº 13.019, de 2014);
- l) a fixação do regime jurídico relativo à propriedade intelectual sobre o bem produzido, especialmente sobre sua titularidade e seu direito de uso, o tempo e o prazo de licença, as modalidades de utilização e a indicação sobre o alcance da licença (art. 22, parágrafo único, Decreto nº 8.726, de 2016);
- m) obrigação da OSC de comunicar alterações em seus atos societários e em seu quadro de dirigentes, quando houver;
- n) as normas sobre compras e contratações, bem como de realização de despesas e pagamentos segundo os artigos 36 a 42 do Decreto nº 8.726, de 2016;
- o) a necessidade de registro na Plataforma eletrônica das ações de monitoramento e avaliação para verificar a gestão adequada e regular da parceria (art. 51, Decreto nº 8.726, de 2016); e
- p) obrigação de guarda dos documentos originais relativos à execução da parceria por 10 anos a contar do dia útil subsequente ao da apresentação da prestação de contas ou do decurso do prazo para a apresentá-la, imputada à OSC (art. 58, Decreto nº 8.726, de 2016).

55. Nada obstante, para se atender o artigo 87, VIII, da LDO/2023, recomenda-se que inserção da subcláusula quarta da cláusula quinta da minuta da AGU, com o seguinte texto: "Fica estabelecida a revers

56. ão patrimonial, válida até a depreciação integral do bem ou a amortização do investimento, constituindo garantia real em favor do MAPA em montante equivalente aos recursos de capital destinados à OSC, cuja execução ocorrerá caso se verifique desvio de finalidade ou aplicação irregular dos recursos".

57. Para efeito de se cumprir o artigo 21, parágrafo único, do Decreto nº 8.726, de 2016, é preciso que o prazo de vigência: corresponda ao tempo necessário para a execução integral do objeto da parceria, devendo convergir com as datas estipuladas nos cronogramas do Plano de Trabalho; e seja prorrogável respeitando o limite de vigência de 10 anos e mediante justificativa.

V - DA CONCLUSÃO

58. Face ao exposto, com fulcro no artigo 35, VI, § 2º, da Lei nº 13.019, de 2014, para viabilizar a celebração das propostas de termo de fomento, opina-se pela aplicação deste Parecer Referencial **somente até 31 de dezembro de 2023**, cabendo ainda ao órgão assessorado:

1. atestar, de forma expressa e em cada processo administrativo, que a proposta de termo de convênio se amolda ao presente Parecer Referencial (art. 4º, III, "a", da Portaria Normativa AGU nº 5, de 31 de março de 2022);
2. aplicar esta MJR às propostas de termos de fomento de responsabilidade da SPOA/MAPA, cujo objeto consista na execução de despesas de custeio, atreladas a eventos, capacitações e insumos, e de investimento, vinculadas à aquisição de máquinas e equipamentos agrícolas, independentemente do valor repassado pelo MAPA decorrer ou de emendas parlamentares impositivas (RP's 6 e 7) ou do orçamento autorizativo (RP 2), observando-se ainda o parágrafo 23 deste Parecer Referencial;
3. quanto ao cabimento do termo de fomento, atentar para as orientações que constam dos parágrafos 20, 21, 22, 24, 32, 35 e 51 deste Parecer Referencial;
4. quanto ao enquadramento e seleção da OSC com quem se celebrará o termo de fomento, atentar para as orientações que constam dos parágrafos 26, 29 e 30 deste Parecer Referencial;
5. quanto à legitimidade dos representantes legais dos parceiros que assinarão o termo de fomento, atentar para as orientações presentes no parágrafos 27 e 31 deste Parecer Referencial;
6. quanto ao parecer de viabilidade técnica, que sejam levadas em conta as orientações elencadas nos parágrafos 34, 48 e 49 deste Parecer Referencial;
7. quanto à instrução da proposta de termo de fomento, sejam observadas as orientações enumeradas nos parágrafos 36, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 43 e 45 deste Parecer Referencial; e
8. quanto à minuta do termo de fomento, atentar para as orientações presentes nos parágrafos 53, 55 e 56 deste Parecer Referencial.

59. Com fulcro no artigo 7º da Portaria Normativa CGU/AGU nº 5, de 2022, compete alertar o órgão assessorado que a expedição desta MJR não elimina a necessidade de formular consultas a este órgão jurídico se houver questões subjacentes a ela.

60. Para se conferir atendimento ao disposto nos artigos 2º, **4º, III, "c"**, 7º, 13, parágrafo único, da Portaria Normativa CGU/AGU nº 5, de 2022, elevo o feito ao conhecimento da D. Consultor Jurídico Substituto, especialmente:

1. para o encaminhamento do processo ao Departamento de Informações Jurídico-Estratégicas;
2. para dar ciência desta MJR às áreas técnicas interessadas dos órgãos assessorados, as quais deverão deixar de submeter futuros processos à análise jurídica; e
3. atualização do acervo de MJRs na página na intranet, nos termos da Portaria CGU nº 05, de 06 de setembro de 2019.

Brasília-DF, 13 de dezembro de 2023.

FLÁVIO ALVES DE REZENDE
ADVOGADO DA UNIÃO

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

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 21000086736202331 e da chave de acesso 368bf0ea



Documento assinado eletronicamente por FLAVIO ALVES DE REZENDE, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1366156467 e chave de acesso 368bf0ea no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): FLAVIO ALVES DE REZENDE, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br). Data e Hora: 13-12-2023 14:53. Número de Série: 51385880098497591760186147324. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.
