



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. 00019/2022/CONJUR-MAPA/CGU/AGU

NUP: 21000.054922/2022-21

INTERESSADOS: ASSESSORIA ESPECIAL DE RELAÇÕES GOVERNAMENTAIS E INSTITUCIONAIS (AERIN/MAPA); SECRETARIA DE AGRICULTURA FAMILIAR E COOPERATIVISMO (SAF/MAPA); SECRETARIA DE INOVAÇÃO, DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E IRRIGAÇÃO (SDI/MAPA); SECRETARIA DE DEFESA AGROPECUÁRIA (SDA/MAPA); SECRETARIA DE AQUICULTURA E PESCA (SAP/MAPA); E SECRETARIA DE POLÍTICA AGRÍCOLA (SPA/MAPA).

ASSUNTOS: PARECER JURÍDICO REFERENCIAL, CONVÊNIOS CELEBRADOS COM ESTADOS, DISTRITO FEDERAL E MUNICÍPIOS NOS EXERCÍCIOS DE 2019 A 2022.

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. MANIFESTAÇÃO JURÍDICA REFERENCIAL. TERMO ADITIVO. ALTERAÇÃO DA CONTRAPARTIDA FINANCEIRA. LIMITES ESTABELECIDOS NA LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS VIGENTE NA DATA DA CELEBRAÇÃO DO INSTRUMENTO.

I – Matéria recorrente submetida à análise jurídica pelos órgãos assessorados.

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

III – As condições, os requisitos e as formalidades para validação da celebração de termos aditivos de alteração da contrapartida financeira que extrapole os percentuais estabelecidos na Lei de Diretrizes Orçamentárias vigente na data de celebração do instrumento submetem-se aos termos do presente Parecer.

IV - Manifestação jurídica referencial (MJR) exarada no âmbito do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento para ter vigência de 2 (dois) anos, contados a partir da data de sua aprovação.

V - Inteligência da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, da Lei nº 8.666, 21 de junho de 1993, do Decreto nº 93.872, de 23 de dezembro de 1986, 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 Orientação Normativa AGU nº 55, de 23 de maio de 2014, e da Portaria Normativa CGU/AGU nº 05, de 31 de março de 2022.

I – DO RELATÓRIO

1. Trata-se de demanda formalizada pelo Comitê Gestor de Convênios da Assessoria Especial de Relações Governamentais e Institucionais (CGC/AERIN/MAPA), objeto da Nota Técnica nº 11/2022/CGC/AERIN/MAPA, de 29/07/2022 (SEI 22338091), por meio da qual solicitou a revisão do Parecer Referencial n. 00002/2020/CONJUR-MAPA/CGU/AGU, de 1º/7/2020 (NUP 21000.039488/2020-97 - SEI, doc. nº 11155275), que tem por objeto a celebração de instrumentos aditivos de acréscimo do valor da contrapartida financeira dos convênios celebrados no exercício de 2019 em percentuais superiores aos estabelecidos na Lei nº 13.707, de 14 de agosto de 2018 (LDO- 2019).

2. Em decorrência do aumento generalizado de preços decorrente da pandemia mundial de Covid-19, constatou-se o significativo volume de processos que tramitam por este Ministério tratando da alteração do valor da

contrapartida financeira de convênios referentes também aos exercícios de 2020, 2021 e 2022, cuja análise individualizada decerto vem impactando negativamente a celeridade das atividades afetas a este órgão de execução da Advocacia-Geral da União.

3. Dessa forma, considerando o caráter repetitivo de feitos que vêm sendo objeto de recorrentes orientações individualizadas por parte deste órgão consultivo em afronta ao princípio da eficiência, que impõe racionalização da atuação jurídica de modo a emprestar maior celeridade na sua análise, vislumbra-se oportuno e necessário expedir a presente manifestação referencial visando a otimizar a prestação do serviço, reduzir o custo processual e os prazos necessários para o processamento dos casos que não se aponte presença de dúvida jurídica específica a ser dirimida.

4. Com efeito, a forma preconizada pela Advocacia-Geral da União para atuação das Consultorias Jurídicas nesses casos é justamente a adoção de manifestações jurídicas referenciais, conforme dispõe a Orientação Normativa nº 55, de 23 de maio de 2014, e Portaria Normativa CGU/AGU nº 05, de 31 de março de 2022:

Orientação Normativa AGU nº 55, de 23 de maio de 2014

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.**

Portaria Normativa CGU/AGU nº 05, de 31 de março de 2022

(...)

Art. 3º A Manifestação Jurídica Referencial tem como premissa a promoção da celeridade em processos administrativos que possibilitem análise jurídica padronizada em casos repetitivos.

§ 1º Análise jurídica padronizada em casos repetitivos, para os fins da presente Portaria Normativa, corresponde a grupos de processos que tratam de matéria idêntica e que a manifestação do órgão jurídico seja restrita à verificação do atendimento das exigências legais a partir da simples conferência de documentos.

§ 2º A emissão de uma MJR depende do preenchimento dos seguintes requisitos:

- I - **comprovação de elevado volume de processos sobre a matéria;** e
- II - **demonstração de que a análise individualizada dos processos impacta de forma negativa na celeridade das atividades desenvolvidas pelo órgão consultivo ou pelo órgão assessorado.**

(Negritos acrescidos)

5. Como se vê, os normativos supra acenam para a necessidade de se otimizar os serviços, quer para preservar ou racionalizar o aparato do Estado, quer para graduar as prioridades do trabalho intelectual do serviço jurídico da União.

6. Sob esse aspecto, agregam-se requisitos de naturezas diversas, tais como o impacto do volume de processos nos serviços jurídicos e/ou administrativos, a recorrência, a identidade dos processos e a limitação da atuação da Consultoria Jurídica à simples conferência de documentos.

7. Nesse contexto, sobreleva destacar que a checagem de documentação não é atividade própria de assessoramento jurídico, cabendo transcrever, por extremamente oportuno, o seguinte trecho do Parecer nº 00133/2017/CONJUR-MD/CGU/AGU, *in verbis*:

(...)

10. É relevante saber que **as competências da Advocacia-Geral da União** estão delineadas no art. 131 da Constituição Federal, cabendo-lhe a consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo Federal, e não o controle dos atos de gestão. Daí, portanto, que a análise individualizada dos processos administrativos não é obrigatória, vale dizer a atividade de checagem de documentos, da instrução do processo, das justificativas, das autorizações, de minutas padronizadas etc. Não é papel primordial do órgão de Consultoria Jurídica a auditoria do processo administrativo. O controle interno pode, por evidente, vir a ser exercido, por meio de recomendações que orientem à regularização e correção da atuação do gestor. Esta, contudo, não é a missão constitucional da AGU.

11. Com efeito, a recente orientação normativa 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, LC 73/93) 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 do administrador público e se sujeita à fiscalização dos órgãos de controle interno e externo.**

12. É papel da AGU orientar o gestor a realizar o trabalho, com base nas normas aplicáveis à espécie, mas não cabe ao órgão jurídico controlar o administrador na prática de atos de gestão administrativa, na medida em que já existem instituições com competência para tanto, a exemplo do Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria e do Tribunal de Contas da União, no que se refere à esfera federal.

(Negritos acrescidos)

8. Em suma, verificando-se, na espécie, o atendimento dos requisitos previstos no item II da mencionada Orientação Normativa AGU nº 55, de 2014, e no § 2º do art. 3º da Portaria Normativa CGU/AGU nº 05, de 2022, entende-se não apenas possível, mas absolutamente recomendável, em homenagem aos princípios constitucionais da eficiência e da economicidade, a expedição de manifestação jurídica referencial de forma a orientar devidamente aos órgãos assessorados acerca dos procedimentos relativos à celebração de termos aditivos de alteração do valor da contrapartida financeira aplicável a convênios que extrapolam os percentuais estabelecidos na Lei de Diretrizes Orçamentárias vigente na data de celebração do instrumento.

9. Por fim, merece registro que o Tribunal de Contas da União (TCU) já se manifestou favoravelmente à adoção de manifestações jurídicas referenciais pela AGU em matéria análoga, consoante se colhe do seguinte excerto do Acórdão nº 2.674/2014-Plenário:

"[...]

9.2. Informar à Advocacia-Geral da União que o entendimento do TCU quanto à emissão de pareceres jurídicos sobre as minutas de editais licitatórios e de outros documentos, nos termos do art. 38, parágrafo único, da Lei nº 8.666, de 1993, referenciado nos Acórdãos 748/2011 e 1.944/2014, ambos prolatados pelo Plenário, não impede a utilização, pelos órgãos e entidades da administração pública federal, de um mesmo parecer jurídico em procedimentos licitatórios diversos, desde que envolva matéria comprovadamente idêntica e que seja completo, amplo e abranja todas as questões jurídicas pertinentes, cumprindo as exigências indicadas na Orientação Normativa AGU nº 55, de 2014, esclarecendo-a, ainda, de que a presente informação é prestada diante da estrita análise do caso concreto apreciado nestes autos, não se constituindo na efetiva apreciação da regularidade da aludida orientação normativa, em si mesma.

II – DO ESCOPO DA PRESENTE MANIFESTAÇÃO JURÍDICA REFERENCIAL (MJR).

10. Conforme demonstrado, a presente MJR visa a registrar as novas diretrizes que devem ser observadas pelos órgãos assessorados pela Consultoria Jurídica junto ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento nos procedimentos relativos à celebração de termos aditivos de alteração do valor da contrapartida financeira, a ser adotada em convênios que, comprovadamente, extrapolam os percentuais estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias vigente na data de celebração do instrumento.

11. Desse modo, vislumbra-se pertinente adotar a presente MJR, ora expedida em substituição ao Parecer Referencial n. 00002/2020/CONJUR-MAPA/CGU/AGU, de 1º/7/2020, que se encontra desatualizado em razão das alterações normativas supervenientes, desde que observadas pelos órgãos competentes, no âmbito da análise que lhes

cabe, às orientações ora lavradas, dispensando-se envio do respectivo processo administrativo para análise e manifestação individualizada desta Consultoria Jurídica, **contanto que expressamente atestado o enquadramento ao caso concreto.**

12. Não obstante, adverte-se que restará inapropriada a utilização da presente manifestação quando o termo aditivo pretendido não se amoldar à mera alteração do valor da contrapartida financeira que se pretende ajustar ao convênio ou, ainda, diante de eventual existência de dúvida jurídica específica a ser sanada, **hipóteses em que deverão os autos respectivos ser submetidos a exame e parecer específico.**

13. Em suma, orienta-se aos órgãos assessorados que, doravante, os procedimentos administrativos eletrônicos de celebração de termos aditivos de alteração do valor da contrapartida financeira **não deverão, como regra, ser remetidos a esta Consultoria Jurídica**, salvo na hipótese de dúvida jurídica a ser pontualmente esclarecida. .

III – DA FUNDAMENTAÇÃO

a) - Das alterações dos instrumentos de convênios

14. Nos termos do art. 36 da Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 424, de 30 de dezembro de 2016, **o instrumento de convênio poderá ser alterado** mediante proposta devidamente justificada do convenente, desde que formalizada no prazo mínimo de 60 (sessenta) dias antes do término da vigência ou do prazo nele estipulado, vedada, contudo, a alteração de seu objeto, *in verbis*:

Art. 36. **O instrumento poderá ser alterado mediante proposta, devidamente formalizada e justificada, a ser apresentada ao concedente** ou à mandatária em, no mínimo, sessenta dias antes do término de sua vigência, vedada a alteração do objeto aprovado. (Alterado pela Portaria Interministerial nº 558, de 10 de outubro de 2019)

§ 1º A análise da solicitação de alteração deverá ser realizada pelo concedente ou pela mandatária observados os regramentos legais e a tempestividade, de forma que não haja prejuízo a execução do objeto pactuado.

§ 2º Quando a solicitação de alteração do contrato de repasse resultar em acréscimo do valor de repasse da União, a aprovação dependerá, também, da anuênciia do órgão responsável pela concepção da política pública em execução. (Alterado pela Portaria Interministerial nº 558, de 10 de outubro de 2019)

§ 3º **Durante a execução dos instrumentos de quaisquer níveis de que trata o art. 3º, quando o valor global inicialmente pactuado se demonstrar insuficiente para a execução do objeto, em função da atualização de preços praticados no mercado, poderão ser** (incluído pela PORTARIA INTERMINISTERIAL ME/CGU Nº 4.481, DE 23 DE MAIO DE 2022):

I - utilizados saldos de recursos ou rendimentos de aplicação no mercado financeiro;

II - aportados novos recursos do convenente; ou

III - reduzidas as metas e etapas, desde que a redução não comprometa a fruição ou funcionalidade do objeto pactuado.

(Negritos e destaque acrescidos)

b) - Da alteração do valor da contrapartida financeira

15. No que diz respeito ao valor da contrapartida a ser depositado pelo convenente na conta vinculada do convênio, devem-se observar as diretrizes e requisitos estabelecido no art. 18, § 1º, da Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 424, de 2016:

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.

16. Para os convênios celebrados com Estados, Distrito Federal e Municípios **no exercício de 2019**, os percentuais relativos aos valores de contrapartida a cargo do convenente estão expressamente disciplinados nos §§ 1º e 2º do art. 78 da Lei nº 13.707, de 14 de agosto de 2018, *in verbis*:

Art. 78. A realização de transferências voluntárias, conforme definida no [caput do art. 25 da Lei de Responsabilidade Fiscal](#), dependerá da comprovação, por parte do convenente, de que existe previsão de contrapartida na lei orçamentária do Estado, Distrito Federal ou Município.

§ 1º A contrapartida, exclusivamente financeira, será estabelecida em termos percentuais do valor previsto no instrumento de transferência voluntária, considerando a capacidade financeira da unidade beneficiada e seu Índice de Desenvolvimento Humano - IDH, tendo como limite 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, incluídas 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 provocadas 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.

§ 2º Os limites mínimos e máximos de contrapartida fixados no § 1º 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.

17. Já para os convênios celebrados com os mesmos entes subnacionais **no exercício de 2020**, os percentuais encontram-se dispostos nos §§ 1º e 2º do art. 75 da Lei nº 13.898, de 11 de novembro de 2019 (LDO 2020):

Art. 75. A realização de transferências voluntárias, conforme definida no [caput do art. 25 da Lei Complementar nº 101, de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal](#), dependerá da comprovação, por parte do convenente, de que existe previsão de contrapartida na lei orçamentária do Estado, Distrito Federal ou Município.

§ 1º A contrapartida, exclusivamente financeira, será estabelecida em termos percentuais do valor previsto no instrumento de transferência voluntária, considerando a capacidade financeira da unidade beneficiada e seu Índice de Desenvolvimento Humano - IDH, tendo como limite 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, incluídas 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 provocadas 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.

§ 2º Os limites mínimos e máximos de contrapartida fixados no § 1º 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.

18. Para os convênios celebrados **no exercício de 2021**, deve ser observado o regramento contido nos §§ 4º e 5º do art. 83 da Lei nº 14.116, de 31 de dezembro 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](#).

(...)

§ 3º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão comprovar a existência de previsão na lei orçamentária da contrapartida para recebimento de transferência voluntária da União.

§ 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.

§ 5º Os limites mínimos e máximos de contrapartida fixados no § 4º 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.

19. Por fim, devem ser observados para os convênios firmados pelos multicitados entes subnacionais **no exercício de 2022** os percentuais estabelecidos nos §§ 4º e 5º do art. 82 da Lei nº 14.194, de 20 de agosto de 2021(LDO 2022), *in verbis*:

Art. 82. 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.

§ 1º Sem prejuízo dos requisitos previstos na [Lei Complementar nº 101, de 2000](#) - Lei de Responsabilidade Fiscal, os entes beneficiados pelas transferências de que trata o **caput** deverão observar as normas relativas à aquisição de bens e à contratação de serviços e obras, inclusive na modalidade pregão, nos termos do disposto na [Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002](#), em sua forma eletrônica, exceto nas hipóteses em que a lei ou a regulamentação específica que dispuser sobre a modalidade de transferência discipline forma diversa para as contratações com os recursos do repasse.

§ 2º Para a realização de despesas de capital, as transferências voluntárias dependerão de comprovação do Estado, do Distrito Federal ou do Município conveniente de que possui condições orçamentárias para arcar com as despesas dela decorrentes e meios que garantam o pleno funcionamento do objeto.

§ 3º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão comprovar a existência de previsão na lei orçamentária da contrapartida para recebimento de transferência voluntária da União.

§ 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 e Inovações; 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.
- § 5º Os limites mínimos e máximos de contrapartida estabelecidos no § 4º 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.
- (Negritos acrescidos)
- (...)

20. Constata-se, pelo quanto até aqui exposto, que no período de 2019 a 2022 há LDO específica a disciplinar os limites aplicáveis, **os quais podem 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.

c) - Das Instruções Normativas editadas pelo Ministério.

21. Com o objetivo de disciplinar os critérios necessários para alteração dos limites mínimos e máximos do percentual do valor de contrapartida financeira estabelecidos nas LDOs aplicáveis no período de 2019 a 2022 foram editadas por este Ministério os seguintes atos normativos:

PARA O EXERCÍCIO DE 2019: INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 49, de 14 de julho de 2020 (...)

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 § 1º, do art. 78, da Lei nº 13.707, de 2018.

Art. 3º O limite de contrapartida poderá ser alterado na hipótese em que o percentual indicado na LDO de 2019 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.

PARA O EXERCÍCIO DE 2020: INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 65, de 7 de dezembro de 2020

(...)

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 § 1º, do art. 75, da Lei nº 13.898, de 2019.

Art. 3º O limite de contrapartida poderá ser alterado na hipótese em que o percentual indicado na LDO de 2020 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 da concedente, da mandatária 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 do 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.

PARA O EXERCÍCIO DE 2021: INSTRUÇÃO NORMATIVA MAPA Nº 13, de 13 de setembro 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.

PARA O EXERCÍCIO DE 2022: INSTRUÇÃO NORMATIVA MAPA Nº 20, de 23 de maio de 2022.

(...)

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. Os limites mínimos e máximos de contrapartida estabelecidos no § 4º do art. 82 da Lei nº 14.194, de 20 de agosto de 2021 poderão ser reduzidos ou ampliados mediante justificativa do titular do órgão concedente nas hipóteses dispostas no § 5º do art. 82 do mesmo diploma legal.

Art. 3º O limite de contrapartida poderá ser alterado quando o percentual indicado na LDO de 2022 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 a 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 de contrapartida proposto assegura a efetiva exequibilidade do projeto.

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

22. Da singela leitura dos normativos supra, constata-se que os instrumentos de convênios e respectivos aditivos que tenham por objeto o valor da contrapartida de responsabilidade dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios nos exercícios de 2019 a 2022 submetem-se, caso às Instruções Normativas nºs nº 49/2020, nº 65/2020, nº 13/2021 e nº 20/2021, cabendo às áreas técnicas competentes observar, como condição de prosseguimento do feito:

- que os limites mínimos e máximos de contrapartida estabelecidos na LDO vigente à época da celebração do instrumento poderão ser alterados na hipótese em que o percentual inviabilizar a execução das ações a serem desenvolvidas no âmbito da respectiva proposta;
- que a proposta de alteração do percentual de contrapartida de responsabilidade do conveniente deverá conter justificativa técnica devidamente fundamentada;
- que a proposta esteja instruída com manifestação de viabilidade técnica atestando:
 - (a) a comprovação da disponibilidade orçamentária do proponente; e
 - (b) que o valor proposto da contrapartida assegura a efetiva exequibilidade do projeto.

23. Quando a solicitação de alteração dos percentuais de contrapartida tiver por fundamento a majoração superveniente do valor de bens e serviços que compõem o objeto da parceria, deve-se observar que o processo administrativo, além dos apontamentos supra deverá ser instruído com documentos comprobatórios da realização de pesquisa de preços junto três fornecedores diferentes, no mínimo, demonstrando a conformidade dos valores praticados no mercado, cuja fidedignidade deverá ser atestada na respectiva manifestação de viabilidade técnica.

d) - Dos limites de acréscimo de recursos em Convênio

24. Apesar de inexistir regramento legal dispondo acerca do percentual de acréscimo e supressão do objeto de convênios, esta Consultoria Jurídica entende aplicar, subsidiariamente, como regra, o limite do § 1º do art. 65 da Lei nº 8.666, de 1993, *in verbis*:

Art. 65. Os contratos regidos por esta Lei poderão ser alterados, com as devidas justificativas, nos seguintes casos:

(...)

§ 1º O contratado fica obrigado a aceitar, nas mesmas condições contratuais, os **acréscimos ou supressões** que se fizerem nas obras, serviços ou compras, **até 25% (vinte e cinco por cento) do valor inicial atualizado** do contrato, e, no caso particular de reforma de edifício ou de equipamento, até o limite de 50% (cinquenta por cento) para os seus acréscimos.

25. Tal entendimento fundamenta-se no art. 116 da referida Lei nº 8.666, de 1993, que impõe, *verbis*:

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.

(Negritos acrescidos)

26. Corrobora o entendimento supra decisão do Eg. TCU exarada no Acórdão nº 137/2005 do seguinte teor:

"[...]

Em convênios firmados com a União ou entidades da Administração Pública Federal, **observe os limites de 25% em obras e 50% em reformas, estabelecidos no art. 65 da Lei 8.666/1993**, a não ser que estejam presentes, cumulativamente, os seis pressupostos exigidos pela Decisão 215/1999 - Plenário - TCU".

(Negritos acrecidos)

27. O mencionado julgado que excepcionou a regra geral acima transcrita (Decisão nº 215/1999 - Plenário - TCU) condicionou a presença cumulativa dos seguintes requisitos:

(Decisão nº 215/1999 - Plenário - TCU,

O Tribunal Pleno, diante das razões expostas pelo Relator, DECIDE:

8.1. com fundamento no art. 1º, inciso XVII, § 2º da Lei nº 8.443/92, e no art. 216, inciso II, do Regimento Interno deste Tribunal, responder à Consulta formulada pelo ex-Ministro de Estado de Estado do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal, Gustavo Krause Gonçalves Sobrinho, nos seguintes termos:

a) tanto as alterações contratuais quantitativas - que modificam a dimensão do objeto - quanto as unilaterais qualitativas - que mantêm intangível o objeto, em natureza e em dimensão, estão sujeitas aos limites preestabelecidos nos §§ 1º e 2º do art. 65 da Lei nº 8.666/93, em face do respeito aos direitos do contratado, prescrito no art. 58, I, da mesma Lei, do princípio da proporcionalidade e da necessidade de esses limites serem obrigatoriamente fixados em lei;

b) nas hipóteses de alterações contratuais consensuais, qualitativas e excepcionalíssimas de contratos de obras e serviços, é facultado à Administração ultrapassar os limites aludidos no item anterior, observados os princípios da finalidade, da razoabilidade e da proporcionalidade, além dos direitos patrimoniais do contratante privado, desde que satisfeitos cumulativamente os seguintes pressupostos:

I - não acarretar para a Administração encargos contratuais superiores aos oriundos de uma eventual rescisão contratual por razões de interesse público, acrescidos aos custos da elaboração de um novo procedimento licitatório;

II - não possibilitar a inexecução contratual, à vista do nível de capacidade técnica e econômico-financeira do contratado;

III - decorrer de fatos supervenientes que impliquem em dificuldades não previstas ou imprevisíveis por ocasião da contratação inicial;

IV - não ocasionar a transfiguração do objeto originalmente contratado em outro de natureza e propósito diversos;

V - ser necessárias à completa execução do objeto original do contrato, à otimização do cronograma de execução e à antecipação dos benefícios sociais e econômicos decorrentes;

VI - demonstrar-se - na motivação do ato que autorizar o aditamento contratual que extrapole os limites legais mencionados na alínea "a", supra - que as consequências da outra alternativa (a rescisão contratual, seguida de nova licitação e contratação) importam sacrifício insuportável ao interesse público primário (interesse coletivo) a ser atendido pela obra ou serviço, ou seja, gravíssimas a esse interesse; inclusive quanto à sua urgência e emergência.

(Negritos acrescidos)

28. Ainda sobre a possibilidade de o instrumento de parceria ultrapassar o limite de 25% imposto pelo § 1º do art. 65 da Lei nº 8.666, de 1993, o PARECER Nº 13/2013/CAMARAPERMANENTECONVENIOS/DEPCONSU/PGF/AGU assim preleciona:

"[...]

Não custa lembrar que o convênio, diferentemente do contrato administrativo, prescinde de procedimento licitatório (e, aqui, repita-se, não está a se tratar de convênio com entidades privadas sem fins lucrativos, que, de regra, têm o chamamento público prévio). Conforme já frisado, trata-se de ajuste marcado pela união de esforços destinados a consecução de um objetivo comum, não havendo vantagem ou lucro a ser obtido. Nessa linha, pode-se defender a não aplicação do limite previsto no art. 65 da Lei de Licitações, na medida em que ausente a ratio do referido dispositivo legal. Ora, se inexiste isonomia ou licitação a ser protegida, qual a finalidade da aplicação da referida limitação? A aplicação cega do dispositivo, sem levar em conta as especificidades do caso, acabaria por desvirtuar o interesse público que se pretende proteger.

(...)

Contudo, a não aplicação do limite de 25% às alterações quantitativas no âmbito dos convênios **não isenta, por óbvio, o conveniente e o concedente de realizarem um planejamento e uma avaliação técnica que reflitam a efetiva necessidade social do ente federativo**, o que, se não feito, redonda na possibilidade de apuração disciplinar própria aos servidores públicos envolvidos. Como adverte o Tribunal de Contas da União,

(...)

Outra preocupação a ser consignada é a **impossibilidade de transmutação do objeto conveniado**. Não se pode transformar a construção de escola em construção de hospital; a capacitação de professores em aquisição de equipamentos. Embora isso seja difícil de ocorrer nas alterações quantitativas - já que não há modificação das metas, etapas ou fases, mas apenas das quantidades presentes no indicador físico - não é demais afirmar que a **alteração da dimensão do objeto não pode atingir à funcionalidade básica dele**. A finalidade do acordo e a necessidade social devem ser as mesmas, não podendo ser o foco da modificação. O acréscimo a ser feito tem como objetivo adaptar o objeto às novas circunstâncias ou a corrigir eventuais falhas no planejamento inicial e não a transmutá-lo em objeto distinto.

Ressalte-se, ainda, que deverão ser demonstradas as **razões (justificativas) técnicas suficientes a determinar a alteração pretendida, em atendimento ao dever de motivação. O valor necessário está sujeito à avaliação prévia de setor técnico do ente concedente e à disponibilidade orçamentária e financeira**. A proposta de modificação deve, igualmente, ser remetida à área jurídica juntamente com a manifestação técnica pertinente, acompanhada de

minuta de termo aditivo. Observar-se-ão, no aditamento, os mesmos procedimentos e trâmites exigidos por ocasião da celebração do convênio.

(...)

Importante salientar que, embora se admita, em tese, a alteração quantitativa em convênios acima do limite de 25%, desde que observadas as ressalvas feitas acima (e nesse aspecto, tal observação vale para todo e qualquer convênio), tal possibilidade não pode ser deferida a priori, de forma genérica, porquanto faz-se imprescindível a análise caso a caso, já que tal alteração é excepcional, dependendo da apresentação de justificativas técnicas suficientemente aptas a determinar a modificação do plano de trabalho inicialmente acordado, o que deve ser exigido pela área jurídica competente. Registre-se, igualmente, que é responsabilidade do convenente todas as precauções para que seja feito um planejamento adequado de sua necessidade, cabendo ao concedente aprovar a demanda a partir de exame tecnicamente fundado, e, sobretudo não permitindo os convênios do tipo "guarda-chuvas", **sob pena de apuração disciplinar em razão da negligência dos servidores responsáveis.**

(Os destaques não constam do original).

29. Percebe-se, portanto, que o acréscimo, nos moldes abordados nessa manifestação, deverá respeitar, como regra, **o limite de 25% do valor total do ajuste** previsto no art. 65, § 1º, da Lei nº 8.666, de 1993, **entendendo-se como tal o montante do convênio e não apenas da contrapartida financeira em si mesma**. Entretanto, mesmo esse limite poderá, **excepcionalmente** ser extrapolado, **contanto que observados os requisitos e orientações acima indicados**.

30. Desse modo, para a aplicação da presente MJR cabe exclusivamente ao órgão técnico competente atestar nos autos se o pretendido acréscimo se ajusta ao aludido limite ou, caso ultrapasse, se afiguram-se presentes requisitos dispostos na Decisão 215/1999-Plenário- TCU e no PARECER Nº 13/2013/CAMARAPERMANENTECONVENIOS/DEPCONSU/PGF/AGU, como condição de prosseguimento do feito.

31. Por fim, cumpre de logo ressaltar que não cabe a este órgão consultivo aferir em eventual consulta pontual se tais circunstâncias efetivamente se configuram no caso concreto, vez que se trata de exame de natureza exclusivamente técnico-administrativa que envolve aspectos de oportunidade e conveniência sobre os quais a Consultoria Jurídica não tem competência para opinar.

e) - Da aplicação a Portaria Interministerial ME/CGU nº 4.481/2022 aos convênios celebrados antes da sua publicação

32. Preliminarmente, importante destacar que a recente Portaria Interministerial ME/CGU nº 4.481, de 23 de maio de 2022, ao incluir o § 3º no art. 36 da Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 424, de 2016, estabeleceu, expressamente, que na execução dos instrumentos (Convênio e Contrato de Repasse), **quando o valor global inicialmente pactuado na parceria demonstrar-se insuficiente para a execução do seu objeto, em função da atualização dos preços praticados no mercado**, poderão ser adotadas as seguintes providências:

- (i) utilizados saldos de recursos ou rendimentos de aplicação no mercado financeiro;
- (ii) aportados novos recursos do convenente; ou
- (iii) reduzidas as metas e etapas, desde que a redução não comprometa a fruição ou funcionalidade do objeto pactuado.

33. Nesse contexto, em que pese à referida Portaria Interministerial ME/CGU nº 4.481, de 2022, ter implementado relevantes modificações na Portaria Interministerial nº 424, de 2016, denota-se importante alertar que **a aplicação nos instrumentos celebrados antes da data de sua publicação** (6/6/2022), somente far-se-á mediante termo aditivo "**naquilo que beneficiar à consecução do objeto do instrumento**", *in verbis*:

Art. 2º As alterações introduzidas por esta Portaria Interministerial podem ser aplicadas aos instrumentos celebrados antes da data de sua publicação, naquilo que beneficiar a consecução do

objeto do instrumento, mediante termo aditivo.

34. Sendo assim, para que todas as modificações introduzidas possam ser efetivamente adotadas **naquilo que beneficiar à consecução do objeto** dos convênios firmados com Estados, Distrito Federal e Municípios nos exercícios de 2019 a 2022 em data anterior a publicação da **Portaria Interministerial ME/CGU nº 4.481, de 2022, recomenda-se a inclusão, na minuta de instrumento aditivo de alteração de contrapartida, de Cláusula estabelecendo expressamente que as partes, de comum acordo, adotam na execução do convênio as alterações implementadas na citada Portaria Interministerial.**

f) - Da alteração do Plano de trabalho

35. De início, calha destacar que a alteração do valor do convênio implica obrigatoriamente alteração do respectivo Plano de Trabalho, a qual **deverá ser devidamente analisada e aprovada pela autoridade competente do MAPA antes da celebração do pretendido aditivo**, conforme estabelece o § 3º do art. 20 da Portaria Interministerial do MP/MF/CGU nº 424, de 2016:

Art. 20. O plano de trabalho será analisado quanto à sua viabilidade e adequação aos objetivos do programa e, no caso das entidades privadas sem fins lucrativos, será avaliada sua qualificação técnica e capacidade operacional para gestão do instrumento, de acordo com critérios estabelecidos pelo órgão ou entidade repassador de recursos.

§ 1º Será comunicada ao proponente qualquer irregularidade ou imprecisão constatadas no plano de trabalho, que deverá ser sanada no prazo estabelecido pelo concedente.

§ 2º A ausência da manifestação do proponente no prazo estipulado implicará na desistência no prosseguimento do processo.

§ 3º **Os ajustes realizados durante a execução do objeto integrarão o plano de trabalho, desde que submetidos e aprovados previamente pela autoridade competente.**

(Negritos acrescidos)

36. Via de consequência, incumbe às áreas técnicas envolvidas atestar expressamente nos autos que:

- (i) os ajustes realizados no novo plano de trabalho estão plenamente adequados ao objeto do convênio; e
- (ii) não haverá alteração qualitativa do objeto da parceria;

37. Por fim, releva alertar que compete exclusivamente às áreas técnicas envolvidas assegurar que o novo Plano de Trabalho seja **devidamente aprovado pela autoridade competente do concedente antes da celebração do pretendido Termo Aditivo.**

f) - Da realização de pesquisas de preço que atendam aos procedimentos estabelecidos na Instrução Normativa nº 73, de 5 de agosto de 2020

38. Conforme acentuado, os pedidos de alteração dos valores do convênio e da contrapartida têm decorrido de majoração dos valores dos bens e serviços contratados no âmbito da execução da parceria, identificadas em momento posterior a sua celebração por intermédio de novas pesquisas de preços realizadas pelo conveniente.

39. Nesse cenário, não se pode olvidar que, na forma do § 2º do art. 1º da Instrução Normativa ME nº 73, de 5 de agosto de 2020, os órgãos e entidades da administração pública estadual, distrital ou municipal, direta ou indireta, quando executarem recursos da União decorrentes de transferências voluntárias, **deverão observar os seguintes procedimentos para realização de pesquisa de preços:**

Formalização

Art. 3º A pesquisa de preços será materializada em documento que conterá, no mínimo:

I - identificação do agente responsável pela cotação;

- II - caracterização das fontes consultadas;
- III - série de preços coletados;
- IV - método matemático aplicado para a definição do valor estimado; e
- V - justificativas para a metodologia utilizada, em especial para a desconsideração de valores inexequíveis, inconsistentes e excessivamente elevados, se aplicável.

Critérios

Art. 4º Na pesquisa de preços, sempre que possível, deverão ser observadas as condições comerciais praticadas, incluindo prazos e locais de entrega, instalação e montagem do bem ou execução do serviço, formas de pagamento, fretes, garantias exigidas e marcas e modelos, quando for o caso.

Parâmetros

Art. 5º A pesquisa de preços para fins de determinação do preço estimado em processo licitatório para a aquisição e contratação de serviços em geral será realizada mediante a utilização dos seguintes parâmetros, empregados de forma combinada ou não:

- I - Painel de Preços, disponível no endereço eletrônico gov.br/paineldeprecos, desde que as cotações refiram-se a aquisições ou contratações firmadas no período de até 1 (um) ano anterior à data de divulgação do instrumento convocatório;
- II - aquisições e contratações similares de outros entes públicos, firmadas no período de até 1 (um) ano anterior à data de divulgação do instrumento convocatório;
- III - dados de pesquisa publicada em mídia especializada, de sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que atualizados no momento da pesquisa e compreendidos no intervalo de até 6 (seis) meses de antecedência da data de divulgação do instrumento convocatório, contendo a data e hora de acesso; ou
- IV - pesquisa direta com fornecedores, mediante solicitação formal de cotação, desde que os orçamentos considerados estejam compreendidos no intervalo de até 6 (seis) meses de antecedência da data de divulgação do instrumento convocatório.

§ 1º Deverão ser priorizados os parâmetros estabelecidos nos incisos I e II.

§ 2º Quando a pesquisa de preços for realizada com os fornecedores, nos termos do inciso IV, deverá ser observado:

- I - prazo de resposta conferido ao fornecedor compatível com a complexidade do objeto a ser licitado;
- II - obtenção de propostas formais, contendo, no mínimo:
 - a) descrição do objeto, valor unitário e total;
 - b) número do Cadastro de Pessoa Física - CPF ou do Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica - CNPJ do proponente;
 - c) endereço e telefone de contato; e
 - d) data de emissão.

III - registro, nos autos da contratação correspondente, da relação de fornecedores que foram consultados e não enviaram propostas como resposta à solicitação de que trata o inciso IV do caput.

Metodologia

Art. 6º Serão utilizados, como métodos para obtenção do preço estimado, a média, a mediana ou o menor dos valores obtidos na pesquisa de preços, desde que o cálculo incida sobre um conjunto de três ou mais preços, oriundos de um ou mais dos parâmetros de que trata o art. 5º, desconsiderados os valores inexequíveis, inconsistentes e os excessivamente elevados.

§ 1º Poderão ser utilizados outros critérios ou métodos, desde que devidamente justificados nos autos pelo gestor responsável e aprovados pela autoridade competente.

§ 2º Para desconsideração dos valores inexequíveis, inconsistentes e os excessivamente elevados, deverão ser adotados critérios fundamentados e descritos no processo administrativo.

§ 3º Os preços coletados devem ser analisados de forma crítica, em especial, quando houver grande variação entre os valores apresentados.

§ 4º Excepcionalmente, será admitida a determinação de preço estimado com base em menos de três preços, desde que devidamente justificada nos autos pelo gestor responsável e aprovado pela autoridade competente.

40. Em face do comando normativo supra, **recomenda-se que as áreas técnicas, a vista dos documentos comprobatórios acostados aos autos, certifiquem o pleno atendimento das exigências como condição de prosseguimento do feito.**

g) - Da comprovação de regularidade do convenente

41. No que tange à regularidade fiscal do convenente para o caso concreto relativo à celebração de instrumento aditivo de alteração do valor da contrapartida financeira a cargo do convenente, entende-se **não** ser necessária sua comprovação, **vez que não haverá aumento do valor de repasse por parte do órgão concedente**, conforme dispõe o § 1º do art. 22 da Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 424, de 2016, com redação da Portaria Interministerial nº 414, de 14 de dezembro de 2020), *in verbis*:

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

(...)

§ 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.

h) - Da minuta de aditivo

42. A minuta do Termo Aditivo deve conter as cláusulas mínimas necessárias para sua compreensão e eficácia.

43. Assim, o pretendido instrumento, além das cláusulas relativas à alteração do valor da contrapartida financeira, deverá conter:

- (i) cláusula ratificadora das demais cláusulas e condições do convênio;
- (ii) cláusula que preveja a adoção, de forma consensual pelas partes, das diretrizes e normas contidas na Portaria Interministerial ME/CGU nº 4.481, de 23 de maio de 2022, que alterou a Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 424, de 2016; e
- (iii) cláusula prevendo a obrigação de o concedente publicar o extrato do termo aditivo no Diário Oficial da União, que deverá ser providenciado pelo MAPA no prazo de até 20 (vinte) dias a contar de sua assinatura, nos termos do art. 32 da Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 424, de 2016, e da Orientação Normativa AGU nº 43, de 2014.

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

45. Além disso, é de inteira responsabilidade das áreas técnicas envolvidas certificar-se de que todos os dados inseridos na minuta do instrumento estejam devidamente atualizados.

46. Assim sendo, o ideal, para a melhor e completa instrução processual, é que sejam juntados os atos nomeação ou designação da autoridade e demais agentes administrativos, contendo as respectivas competências que lhes foram delegadas, com a finalidade de, em caso de eventual auditoria, possa ser comprovada a legitimidade da prática do respectivo ato.

47. Por último, recomenda-se que nos processos abrangidos por esta MJR seja adotada a minuta de Termo Aditivo sugerida em anexo, que passar se fazer parte integrante do presente opinativo.

IV - DA CONCLUSÃO

48. Diante de todo o exposto, conclui-se que o presente parecer referencial, expedido em substituição ao PARECER REFERENCIAL N. 00002/2020/CONJUR-MAPA/CGU/AGU, de 1º/7/2020 (NUP 21000.039488/2020-97, SEI, doc. 11155275), que se encontra desatualizado em razão das alterações normativas supervenientes a expedição, **poderá ser adotado por até 2 (dois) anos, contados da data da sua aprovação pelo Sr. Consultor Jurídico**, nas situações de aditamento aos convênios celebrados com Estados, Distrito Federal e Municípios nos exercícios de 2019 a 2022 que tenham por objeto a alteração do valor da contrapartida financeira do conveniente, cabendo ao gestor observar todas as recomendações exaradas ao longo desta manifestação jurídica referencial, salvo se afastados mediante despacho fundamentado da autoridade competente, consoante impõe o art. 50, inciso VII, da Lei nº 9.784, de 1999.

49. Nesta hipótese, contanto que observadas pelas áreas técnicas competentes **todas as recomendações lançadas ao longo desta manifestação jurídica referencial**, não haverá óbices jurídicos ao prosseguimento da instrução processual mediante celebração do termo aditivo cuja minuta segue anexa, dispensando-se, assim, o encaminhamento dos autos à análise individualizada dessa Consultoria Jurídica, consoante dispõe a Orientação Normativa AGU nº 55, de 2014:

50. Consoante já registrado, esta manifestação jurídica referencial visa a atualizar as disposições do Parecer Referencial n. 00002/2020/CONJUR-MAPA/CGU/AGU, de 1º/7/2020, em atendimento à solicitação do Comitê Gestor de Convênios da Assessoria Especial de Relações Governamentais e Institucionais, objeto da NOTA TÉCNICA Nº 11/2022/CGC/AERIN/MAPA, de 29/7/2022 (SEI, doc. nº 22998426).

51. 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 Aditivo assinado**, haja vista constituir condição indispensável à sua eficácia.

52. Isto posto, submetam-se os autos à elevada consideração do Sr. Consultor Jurídico para, caso aprovado este PARECER REFERENCIAL na forma prevista pela Portaria CONJUR/MAPA nº 2, de 4 de abril de 2022, serem encaminhados, via SEI, à **Assessoria Especial de Relações Governamentais e Institucionais (AERIN/MAPA)**, à **Secretaria de Agricultura Familiar e Cooperativismo (SAF/MAPA)**, à **Secretaria de Inovação, Desenvolvimento Sustentável e Irrigação (SDI/MAPA)**, à **Secretaria de Defesa Agropecuária (SDA/MAPA)**, à **Secretaria de Aquicultura e Pesca (SAP/MAPA)** e à **Secretaria de Política Agrícola (SPA/MAPA)** para conhecimento e adoção das medidas afetas às respectivas esferas de competência.

53. Ultimadas as providências supra, promova a Coordenação-Geral de Gestão Técnica e Administrativa desta Consultoria:

(i) abertura de tarefa no SAPIENS ao **Departamento de Informações Jurídico-Estratégicas da Consultoria-Geral da União (DEINF/CGU/AGU)** para ciência da presente manifestação jurídica referencial e registros pertinentes;

(ii) a publicação do PARECER REFERENCIAL e respectivo DESPACHO DE APROVAÇÃO nos sítios hospedados na Consultoria-Geral da União (CGU/AGU) e no Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimentos (MAPA); e

(iii) a abertura de tarefa de aposição de ciência no SAPIENS a todos os advogados públicos em exercício nesta Consultoria Jurídica.

Brasília/DF, 11 de setembro de 2022.

PEDRO PEREIRA LOUREIRO

Advogado da União

Coordenador-Geral de Licitações, Contratos, Convênios e Assuntos Internacionais

ANEXO

TERMO ADITIVO

XXXXXXXXXX TERMO ADITIVO AO CONVÊNIO N° XXX/XXXX, PLATAFORMA +BRASIL N°...../....., QUE FAZEM ENTRE SI A UNIÃO, POR INTERMÉDIO DO MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO – MAPA E XXXXXXXXXX

A UNIÃO, por intermédio do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, com sede no(a) , na cidade de /Estado, inscrito(a) no CNPJ sob o nº , doravante denominado **CONCEDENTE**, neste ato representado(a) pelo(a) (*cargo e nome*), nomeado(a) pela Portaria nº , de de de 20..., publicada no DOU de de, portador da matrícula funcional nº , mediante competência delegada pela Portaria nº, de de de 20..., publicada no DOU de de, e o (Município/Estado/Distrito Federal) de , inscrito(a) no CNPJ/MF sob o nº....., com sede , em , doravante denominado(a) **CONVENENTE**, representado pelo(a) Sr.(a) , portador(a) da Carteira de Identidade nº , expedida pela (o) , e CPF nº , tendo em vista o que consta no Processo nº , e em observância às disposições da Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, da Lei de Diretrizes Orçamentárias vigente à época da celebração do instrumento, da Lei nº 8.666, de 21 de junho 1993, no que couber, no Decreto Federal nº 93.872, de 23 de dezembro de 1986, no Decreto Federal nº 6.170, de 25 de julho de 2007, regulamentado pela Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 424, de 30 de dezembro de 2016 e atualizações, resolvem celebrar o presente Termo Aditivo ao Convênio nº/....., Plataforma +Brasil nº/....., mediante as cláusulas e condições a seguir enunciadas

1. CLÁUSULA PRIMEIRA – DO OBJETO

1.1. Constituem objetos do presente Termo Aditivo:

1.1.1. A adoção de forma consensual pelas partes, das diretrizes e normas contidas na Portaria Interministerial ME/CGU nº 4.481, de 23 de maio de 2022, que alterou a Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 424, de 2016;

1.1.2. A alteração do valor do Convênio/..... Plataforma +Brasil nº/..... em razão da alteração do valor da contrapartida por parte do CONVENENTE, com a consequente readequação do respectivo Plano de Trabalho, que após a sua aprovação pela autoridade competente do CONCEDENTE, independentemente de sua transcrição, integra o presente termo aditivo como anexo.

2. CLÁUSULA SEGUNDA – DA ADOÇÃO DAS NORMAS E DIRETRIZES DA PORTARIA INTERMINISTERIAL ME/CGU Nº 4.481, DE 23 DE MAIO DE 2022

2.1. O CONCEDENTE e o CONVENENTE de forma consensual, adotam no âmbito da execução do presente Convênio as regras e diretrizes estabelecidas na Portaria Interministerial ME/CGU nº 4.481, de 23 de maio de 2022, que alterou a Portaria interministerial MP/MF/CGU nº 424, de 2016.

3. CLAUSULA TERCEIRA – DA ALTERAÇÃO DOS VALORES DO CONVÊNIO E DA CONTRAPARTIDA

3.1. A Cláusula XXXXXX - Do Valor e da Dotação Orçamentária passa a ter a seguinte redação:

X. CLÁUSULA XXXXX - DO VALOR E DA DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA

Os recursos financeiros para a execução do objeto deste Convênio, neste ato fixados em R\$ (.....), serão alocados de acordo com o cronograma de desembolso constante no Plano de Trabalho, conforme a seguinte classificação orçamentária:

I - R\$ (.....), relativos ao presente exercício, correrão à conta da dotação alocada no orçamento do CONCEDENTE, autorizado pela Lei no, de de, publicada no DOU de no, de de, UG, assegurado pela Nota de Empenho nº, vinculada ao Programa de Trabalho nº, PTRES, à conta de recursos oriundos do Tesouro Nacional, Fonte de Recursos, Natureza da Despesa,;

II - R\$ (.....), relativos à contrapartida do CONVENENTE, consignados na Lei Orçamentária nº, de de, do Estado/Município de

Subcláusula Primeira. Em caso de ocorrência de cancelamento de Restos a Pagar, o quantitativo das metas constante no Plano de Trabalho poderá ser reduzido até a etapa que não prejudique a funcionalidade do objeto pactuado, mediante aceitação do CONCEDENTE.

Subcláusula Segunda. O CONVENENTE obriga-se a incluir em seu orçamento os subprojetos/subatividades contemplados pelas transferências dos recursos para a execução deste Convênio.

Subcláusula Terceira. A indicação dos créditos e empenhos referentes aos recursos a serem transferidos pelo CONCEDENTE (e/ou CONVENENTE) nos exercícios subsequentes, no valor total de R\$ (.....), será realizada mediante registro contábil e poderá ser formalizada por meio de apostila.

Nota Explicativa: Excluir Subcláusula Terceira se não se tratar de convênio com vigência plurianual.

Subcláusula Quarta. Os recursos para atender às despesas em exercícios futuros estão consignados no plano plurianual ou em prévia lei que os autorize

Nota Explicativa: Subcláusula Quarta aplicável apenas na hipótese do art. 27, XII da Portaria Interministerial nº 424, de 2016, no caso de investimento.

4. CLÁUSULA QUARTA – DA ALTERAÇÃO DO PLANO DE TRABALHO

4.1. Para atingir o objeto pactuado, os partícipes obrigam-se a cumprir fielmente o plano de trabalho ora aprovado, o qual integra este aditivo na forma de anexo.

5. CLÁUSULA QUINTA – DA RATIFICAÇÃO

5.1. Ficam ratificadas as demais cláusulas e condições estabelecidas no Convênio/..... Plataforma +Brasil nº/..... não alteradas por este Termo Aditivo.

6. CLÁUSULA SEXTA – DA PUBLICIDADE

6.1. A eficácia do presente Termo Aditivo ao Convênio/..... Plataforma +Brasil nº/..... fica condicionada à publicação do respectivo extrato no Diário Oficial da União, a qual deverá ser providenciada pelo CONCEDENTE no prazo de até 20 (vinte) dias a contar da respectiva assinatura.

E, assim, por estarem as partes justas e acordadas, lavram e assinam este Termo em 03 (três) vias de igual teor e forma, na presença das testemunhas abaixo, para que produza seus efeitos jurídicos.

Local, de..... de 20....

Representante legal da CONCEDENTE

Representante legal do CONVENENTE

TESTEMUNHAS:

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 21000054922202221 e da chave de acesso c876603a



Documento assinado eletronicamente por PEDRO PEREIRA LOUREIRO, 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 964936024 e chave de acesso c876603a no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): PEDRO PEREIRA LOUREIRO, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br). Data e Hora: 11-09-2022 23:07. Número de Série: 77218269410488336199396275606. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.
