



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO

CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DA AGRICULTURA E PECUÁRIA
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. 00008/2025/CONJUR-MAPA/CGU/AGU

NUP: 21000.008024/2024-62

INTERESSADOS: SUBSECRETARIA DE PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E ADMINISTRAÇÃO – SPOA.

ASSUNTOS: MANIFESTAÇÃO JURÍDICA REFERENCIAL. CONVÊNIOS. CELEBRAÇÃO. PORTARIA CONJUNTA N° 33/2023.

EMENTA: PROCESSO N° 21000.008024/2024-62. MANIFESTAÇÃO JURÍDICA REFERENCIAL SOB A FORMA DE PARECER. PROPOSTAS DE CONVÊNIOS FORMULADAS POR ENTES E ENTIDADES PÚBLICAS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ESTADUAL, DISTRITAL E MUNICIPAL DIRETA E INDIRETA E CONSÓRCIOS PÚBLICOS CUJA EXECUÇÃO DO OBJETO DEPENDE DA AQUISIÇÃO DE MECANIZAÇÃO AGRÍCOLA. APLICAÇÃO RESTRITA: AOS INSTRUMENTOS CONTEMPLADOS NO REGIME SIMPLIFICADO (ART. 184-A DA LEI N° 14.133, DE 2021); AOS INSTRUMENTOS CUJO VALOR GLOBAL SUPERE O VALOR DO REGIME SIMPLIFICADO (R\$ 1.576.882,21) E SE LIMITE A R\$ 3.000.000,00 (TRÊS MILHÕES DE REAIS); E, EM TODOS OS CASOS, ÀS PROPOSTAS DE CONVÊNIO EM TRÂMITE NA SUBSECRETARIA DE ORÇAMENTO, PLANEJAMENTO E ADMINISTRAÇÃO DA SECRETARIA-EXECUTIVA DO MINISTÉRIO DA AGRICULTURA E PECUÁRIA (ÓRGÃO GESTOR DO PROMAQ) CUJO VALOR DE REPASSE DA UNIÃO NÃO DECORRA DE EMENDA PARLAMENTAR INDIVIDUAL (RP 6) OU DE BANCADA (RP 7) OU DO PROGRAMA DE ACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO – NOVO PAC (RP 3), MAS SE ORIGINE NA AÇÃO ORÇAMENTÁRIA 20ZV DA LOA/2025. VALIDADE DESTA MJR: 31 DE JULHO DE 2026.

I – DO RELATÓRIO

1. Com o endosso do Sr. Subsecretário de Orçamento, Planejamento e Administração (SEI 43376698), a Coordenação de Formalização de Parcerias requer a esta Consultoria Jurídica a elaboração de Parecer Jurídico Referencial por meio da Informação nº 3/2025/CFORP-CGPI/CGPI-SPOA/SPOA-MAPA/SE/MAPA, de 17/6/2025 (SEI 43336765).

2. De acordo com a mencionada ~~Nota Técnica~~ Informação, o Ministério da Agricultura e Pecuária (MAPA) recebe muitas propostas de convênio de autoria dos entes e entidades da Administração Pública Direta e Indireta dos Estados, Distrito Federal e Municípios, cuja execução do objeto depende da transferência voluntária de recursos previstos na Lei Orçamentária Anual da União para a aquisição de mecanização agrícola, que é composta por itens de despesa padronizados no seio do MAPA por meio da Instrução Normativa nº 25, de 12 de julho de 2023, para apoio com verba da ação orçamentária 20ZV.

3. Destaca-se por oportuno que no exercício de 2024 foram celebrados **108 (cento e oito) convênios** que tiveram por objeto a aquisição de mecanização agrícola e que **não** são decorrentes de emendas parlamentares individuais ou de bancada (orçamento impositivo).

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

II – PRELIMINARMENTE: CABIMENTO DA MANIFESTAÇÃO JURÍDICA REFERENCIAL (MJR)

5. Segundo dispõe o § 5º do art. 53 da Lei nº 14.133, de 2021, é dispensável a análise jurídica nas hipóteses previamente definidas em ato da autoridade jurídica máxima competente, que deverá considerar o baixo valor, a baixa complexidade da contratação, a entrega imediata do bem ou a utilização de minutas de editais e instrumentos de contrato, convênio ou outros ajustes previamente padronizados pelo órgão de assessoramento jurídico.

6. Nesse sentido, o Consultor-Geral da União baixou a Portaria Normativa AGU nº 5, de 31 de março de 2022, em que disciplinou a elaboração e utilização de Manifestação Jurídica Referencial (MJR).

7. De acordo com a Portaria Normativa AGU nº 5, de 2022, para a elaboração de MJR é preciso que:

- (a) o órgão de execução da Consultoria-Geral da União detenha competência (art. 1º, § 1º, inciso II);
- (b) o titular da unidade consultiva aprove a MJR e ateste o atendimento dos requisitos da referida Portaria Normativa (art. 2º);
- (c) a MJR promova a celeridade em processos administrativos mediante a análise jurídica padronizada de casos repetitivos representados por elevado número de processos que tratam de matéria idêntica, o que deverá ser atestado (arts. 3º, *caput*, §§ 1º e 2º, inciso I e 4º, inciso II, alínea “a”);
- (d) seja demonstrado que a manifestação do órgão jurídico é restrita à verificação do atendimento das exigências legais a partir da simples conferência documental (art. 3º, § 1º) e, se feita de modo individualizado, impactará negativamente na celeridade das atividades desenvolvidas pelo órgão consultivo ou pelo órgão assessorado, circunstâncias que deverão ser atestadas (art. 3º, § 2º, inciso II);
- (e) adoção da forma de Parecer;
- (f) conste o prazo de validade com informação sobre a data de exaurimento (art. 4º, inciso III, alínea “a”);
- (g) necessidade do órgão assessorado atestar, de forma expressa e em cada processo administrativo, que o caso se amolda à aplicação deste Parecer Referencial (art. 4º, inciso III, alínea “b”);
- (h) encaminhamento do processo ao Departamento de Informações Jurídico-Estratégicas da AGU, ou ao órgão que o suceder (art. 4º, inciso III, alínea “c”);
- (i) prazo de validade limitado a dois anos (art. 6º, *caput*);
- (j) cientificar da MJR às áreas técnicas interessadas dos órgãos assessorados, para que deixem de submeter futuros processos à análise jurídica, ressalvados os casos em que seja necessário o assessoramento jurídico em questões subjacentes à MJR (art. 7º, § 2º); e
- (k) inserção da MJR no acervo de MJRs na página da CONJUR-MAPA na intranet (art. 13, parágrafo único).

8. Na hipótese vertente, a Consultoria Jurídica junto ao Ministério da Agricultura e Pecuária é legitimada para emitir a MJR, na forma de Parecer cuja aplicação será inferior a dois anos.

9. Para fins de ateste do elevado número de processos representativos de casos repetitivos que tratam de matéria idêntica, verifica-se que no item 2 da Informação nº 3/2025/CFORP-CGPI/CGPI-SPOA/SPOA-MAPA/SE/MAPA, de 17/6/2025 (SEI 43336765) a Coordenação de Formalização de Parcerias (CFORP/CGPI/SPOA/SE/MAPA) atestou expressamente nos autos que no exercício de 2024 **foram celebrados 108 (cento e oito) convênios que tiveram por objeto a aquisição de mecanização agrícola e que não são decorrentes de emendas parlamentares individuais ou de bancada (orçamento impositivo)**, portanto, pode-se inferir que no presente exercício serão celebrados convênios de mesma natureza em quantitativos iguais ou superiores aos formalizados no exercício de 2024.

10. Com esses dados é possível atestar o elevado número de propostas de convênio envolvendo a aquisição de mecanização agrícola e que **não** são decorrentes de emendas parlamentares individuais ou de bancada (orçamento impositivo), como evento suficiente para abarrotar o órgão de assessoramento jurídico de propostas de convênio que poderiam, se adotada a MJR, permanecer na área técnica do Ministério, alcançando-se a mesma finalidade da análise jurídica individualizada, sob pena de impactar negativamente na celeridade do desenvolvimento de suas atividades.

11. Portanto, de maneira similar ao que foi adotado no exercício 2024, a incidência da presente MJR se limita às propostas de convênio com valor global de até R\$ 3.000.000,00, valor que, s.m.j., atendeu satisfatoriamente no exercício 2024 a maioria dos convênios que objetivaram a aquisição de mecanização agrícola e que **não** são decorrentes de emendas parlamentares individuais ou de bancada (orçamento impositivo).

12. Por igual, é possível atestar que as demandas envolvendo o objeto do convênio – aquisição de mecanização agrícola – comporta verificação do atendimento das exigências documentais a partir de simples conferência documental, seja porque há vários normativos orientando a instrução do processo, seja porque, no ano de 2024, foram elaborados vários pareceres jurídicos sobre o tema, quando se notou que os documentos que instruíram as propostas tinham variação de teor quase nula caso a caso.

13. No que tange à aplicação desta MJR, o órgão assessorado se limitará, cumulativamente:

- (a) às propostas de convênio formuladas por entes e entidades públicas da administração pública estadual, distrital e municipal direta e indireta e consórcios públicos cuja execução dependa da aquisição de mecanização agrícola e tramitem na Subsecretaria de Orçamento, Planejamento e Administração da Secretaria-Executiva do Ministério da Agricultura e Pecuária (Órgão gestor do PROMA) e estejam lastreadas em recursos da Lei Orçamentária Anual da União do ano de 2025;
- (b) às propostas de convênio cujo valor global fique dentro do limite de valor global para instrumentos que estejam contemplados no regime simplificado (art. 184-A, *caput*, da Lei nº 14.133, de 2021) ou às propostas que possam gerar instrumentos que superem o valor do regime simplificado (R\$ 1.576.882,20 - valor atualizado pelo Decreto nº 12.343, de 30 de dezembro de 2024) e se limitem ao montante global de R\$ 3.000.000,00 (três milhões de reais); e
- (c) às propostas de convênio que **não** decorram de Emenda Parlamentar Individual (RP 6), de Emenda Parlamentar de Bancada (RP 7) ou do Programa de Aceleração do Crescimento – Novo PAC (RP 3), devendo ter por fundamento a ação orçamentária 20ZV.

III - DA REGULARIDADE FORMAL DO PROCESSO

14. Apregoa o *caput* do art. 22 da Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, que os atos do processo administrativo não dependem de forma determinada senão quando a lei expressamente a exigir.
15. A inexigência de forma predeterminada não está a significar que o ato deva ser praticado sem estar revestido das solenidades mínimas que sejam suficientes para propiciar adequado grau de certeza, segurança e respeito aos direitos dos administrados, como demanda o inciso IX do parágrafo único do art. 2º da Lei nº 9.784, de 1999.
16. A propósito, o § 1º do art. 22 da Lei nº 9.784, de 1999, assenta que os atos do processo devem ser produzidos por escrito, em vernáculo, com a data e o local de sua realização e a assinatura da autoridade responsável, sem se falar que a Orientação Normativa-AGU nº 2, de 2009, adverte que “*Os instrumentos dos contratos, convênios e demais ajustes, bem como os respectivos aditivos, devem integrar um único processo administrativo, devidamente autuado em sequência cronológica, numerado, rubricado, contendo cada volume os respectivos termos de abertura e encerramento.*”.
17. Isto posto, nota-se que os autos do processo epigrafado são eletrônicos, não contendo máculas de ordem formal que sejam dignas de registro.

IV - DA ANÁLISE JURÍDICA PARAMETRIZADA A SER OBSERVADA

18. Como já mencionado alhures, o pressuposto basilar da MJR é que possa ser empregada pela área técnica para verificar o atendimento das exigências legais a partir da simples conferência de documentos.
19. Para esse desiderato, cumpre delinear nos tópicos abaixo as exigências passíveis de verificação pela área técnica, calhando também separar os pontos incidentes nos convênios pelo regime simplificado (Portaria Conjunta MGI/MF/CGU nº 28, de 21 de maio de 2024) e nos convênios pelo regime geral (inclusive com as alterações que a Portaria Conjunta MGI/MF/CGU nº 29, de 22 de maio de 2024, fez no texto da Portaria Conjunta MGI/MF/CGU nº 33, de 30 de agosto de 2023).

IV.I. Cabimento do convênio

20. O art. 184 da Lei nº 14.133, de 2021, prevê que a Administração poderá celebrar convênios, ajustes e outros instrumentos congêneres, na forma estabelecida em regulamento do Poder Executivo federal.
21. O regulamento citado veio com o Decreto nº 11.531, de 16 de maio de 2023, que tratou de disciplinar os convênios relativos às transferências de recursos da União. Em seu art. 26, inciso I e § 1º, delegou ao Ministro da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, ao Ministro da Fazenda e ao Ministro da Controladoria-Geral da União, a regulação dos convênios e contratos de repasse sujeitos ao regime simplificado e ao regime geral, isto é, com valor global superior ao do regime simplificado.
22. Foi nessa esteira que sobrevieram a Portaria Conjunta MGI/MF/CGU nº 33, de 2023, que versou sobre o regime geral, e a Portaria Conjunta MGI/MF/CGU nº 28, de 2024, que versou sobre o regime simplificado.

23. Feita essa introdução, competirá à área técnica verificar a presença dos requisitos comuns a ambos os regimes para que seja cabível a celebração dos convênios, notadamente:

- (a) o cadastramento prévio e atualizado do proponente no Transferegov.br (art. 8º, *caput* e § 3º, da Portaria Conjunta nº 33, de 2023);
- (b) se os recursos financeiros a serem transferidos pertencem ao Orçamento Fiscal e da Seguridade Social da União (art. 2º, inciso I, do Decreto nº 11.531, de 2023), enquadrando-se em recursos correntes ou de capital, cuja entrega a outro ente/entidade da Federação não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde (art. 25, *caput*, da Lei Complementar nº 101, de 2000);
- (c) não enquadramento na Portaria Conjunta MGI/MF/CGU nº 4, de 9 de maio de 2024, que alterou os prazos de vigência de convênios celebrados com entes e entidades públicas situados no Estado do Rio Grande do Sul, havendo também suspendido a contagem de todos os prazos desses instrumentos, inclusive para atendimento das cláusulas suspensivas e para vistorias in loco para desbloqueio e pagamento para a continuidade da execução das obras e dos serviços de engenharia; e
- (d) que a área técnica ateste que a proposta de convênio visa a execução de programas, projetos e atividades de interesse recíproco e em regime de mútua colaboração.

24. Quanto ao regime geral, pede-se que estejam presentes as seguintes condicionantes:

- (a) que o valor global do instrumento seja superior a R\$ 1.576.882,20 (valor atualizado pelo Decreto nº 12.343, de 2024), observada a correção monetária prevista no § 4º do art. 1º da Portaria Conjunta MGI/MF/CGU nº 28, de 2024;
- (b) que a área técnica não admita propostas de convênio compreendidas nas situações explicitadas ~~nas alíneas~~ nos incisos I, II, III e IV do art. 2º da Portaria Conjunta nº 33, de 2023;
- (c) o valor global do convênio seja superior ao limite fixado no art. 184-A, *caput*, da Lei nº 14.133, de 2021, e inferior ou igual a R\$ 3.000.000,00;
- (d) o valor de repasse mínimo da União seja de R\$ 200.000,00 (art. 10, inciso II, do Decreto nº 11.531, de 2023, e art. 106 da LDO/2025). Esse apontamento igualmente é válido para instrumentos lastreados em recursos de emendas parlamentares, nos termos da Orientação Normativa AGU nº 77, de 2023; e
- (e) caracterização do objeto da proposta no Nível V, nos termos do art. 7º, inciso V, §§ 1º e 2º, da Portaria Conjunta nº 33, de 2023.

25. No que pertine ao regime simplificado, faz-se necessário perquirir a presença dos seguintes pressupostos:

- (a) que os valores de repasse da União não excedam o estabelecido no art. 184-A, *caput*, da Lei nº 14.133, de 2021, já considerando eventuais aditivos de acréscimo e sem prejuízo da atualização prevista no § 5º do art. 1º da Portaria Conjunta nº 28, de 2024;
- (b) que não seja utilizada a suplementação de contrapartida ou os rendimentos de aplicação para reenquadramento do instrumento fora do regime simplificado, ainda que se supere o valor do art. 184-A, *caput*, da Lei nº 14.133, de 2021 (art. 1º, §§ 3º e 4º, da Portaria Conjunta nº 28, de 2024);
- (c) o valor de repasse mínimo da União seja de R\$ 200.000,00 (art. 10, inciso II, do Decreto nº 11.531, de 2023 e art. 106 da LDO/2025), admitindo-se para se alcançar esse valor mínimo o estabelecimento de consórcio e o cômputo dos custos relativos às tarifas de serviços dos apoiadores técnicos que compõem o valor da transferência da União (art. 3º, §§ 1º e 2º, da Portaria Conjunta nº 28, de 2024). Esse apontamento igualmente é válido para instrumentos lastreados em recursos de emendas parlamentares, nos termos da Orientação Normativa AGU nº 77, de 2023; e
- (d) não incidência nos casos elencados nos incisos do *caput* do art. 2º da Portaria Conjunta nº 28, de 2024.

26. Diante dos inúmeros convênios celebrados pelo MAPA ao longo dos últimos anos, é de se presumir que esse Ministério dispõe de estrutura física e equipe técnica adequadas para os fins aludidos nos incisos I a III do art. 4º da Portaria Conjunta nº 33, de 2023.

IV.II. Partícipes e Intervenientes do convênio e seus representantes

27. Primeiramente, o MAPA será tido como Concedente nos convênios que visarem a aquisição de mecanização agrícola, nos moldes do art. 2º, inciso IV, do Decreto nº 11.531, de 2023.

28. Por seu turno, a condição de proponente e futuro convenente, para efeito do inciso V do art. 2º do Decreto nº 11.531, de 2023, e do inciso VI do art. 10 da Portaria Conjunta nº 33, de 2023, já foi esclarecida em outro trecho desta MJR para conferência do órgão assessorado.

29. Nada obstante, cabe orientar a área técnica a:

- (a) observar a ordem de classificação de eventual chamamento público realizado para a celebração dos convênios;
- (b) esclarecer:
 - (b1) as diretrizes de seleção das áreas de intervenção e dos beneficiários finais do convênio, que deverão estar baseadas em situações de vulnerabilidade econômica e social (art. 12, inciso V, da Portaria Conjunta nº 33, de 2023);
 - (b2) quais foram os critérios para aferição da qualificação técnica e da capacidade gerencial do proponente para executar o programa do Concedente cadastrado no Transferegov.br para execução de forma descentralizada (art. 16, § 2º, da Portaria Conjunta nº 33, de 2023);
 - (b3) se foram considerados os critérios de prioridade descritos nos incisos I, II e III do § 3º do art. 16 da Portaria Conjunta nº 33, de 2023, no art. 91, § 5º, da LDO/2025 tanto para se eleger o beneficiário da transferência voluntária como para a alocação de certo volume de recursos em seu favor;
 - (b4) se o crédito orçamentário que ampara a transferência voluntária da proposta não identifica nominalmente a localidade beneficiada ou se é destinado genericamente a Estado, demonstrar que os critérios para distribuir os recursos à dita proposta: tenham sido divulgados no sítio eletrônico do MAPA; e levam em conta os indicadores socioeconômicos da população beneficiada pela política pública (art. 94 da LDO/2025);
 - (b5) se a proposta de convênio em consideração está alinhada ao planejamento estratégico do MAPA;
 - (c) não celebrar instrumentos nas situações descritas nos incisos II a XII do art. 13 da Portaria Conjunta nº 33, de 2023; e
 - (d) dar preferência às transferências voluntárias para Estados, DF e Municípios cujas ações sejam desenvolvidas via consórcios públicos (art. 14 da Portaria Conjunta nº 33, de 2023).

30. Também poderá firmar o convênio o Interveniente, contanto que o proponente seja órgão ou entidade da administração pública direta ou indireta de qualquer esfera de governo, ou, ainda, entidade privada, que participe do instrumento para manifestar consentimento ou assumir obrigações em nome próprio (art. 10, inciso IX, da Portaria Conjunta nº 33, de 2023).

31. Outra figura que poderá fazer as vezes do Convenente ou interveniente é o Consórcio Público, havendo a necessidade de a área técnica verificar:

- (a) se o consórcio é formado exclusivamente por entes da federação, tem personalidade jurídica de direito público, no caso de constituir associação pública, integrante da administração indireta de todos os entes da Federação consorciados; ou de direito privado, mediante o atendimento dos requisitos da legislação civil (art. 10, inciso X, da Portaria Conjunta nº 33, de 2023);
- (b) se o consórcio apresentou cópia do contrato de sua constituição e do protocolo de intenções, sendo necessário que esse protocolo de intenções preveja (art. 4º, incisos III, IV, V e VIII, da Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005):
 - (b1) a área de atuação do consórcio coincidente com os locais de execução da proposta de convênio;
 - (b2) se o consórcio é associação pública ou pessoa jurídica de direito privado sem fins econômicos;
 - (b3) se o objeto da parceria é assunto de interesse comum que autorize o consórcio público a representar os entes da Federação consorciados perante outras esferas de governo;
 - (b4) a forma de eleição e a duração do mandato do representante legal do consórcio público que, obrigatoriamente, deverá ser Chefe do Poder Executivo de ente da Federação consorciado, também sendo relevante pedir a ata ou outro documento oficial que indique a validade do mandato desse representante legal na data da celebração do convênio; e
 - (c) se o consórcio público apresentou cópia do seu estatuto vigente (art. 7º da Lei nº 11.107, de 2005).

32. Por seu turno, poderá assumir a qualidade de partícipe do convênio a Unidade Executora, contanto que:

- (a) seja órgão ou entidade da administração pública direta ou indireta de qualquer esfera de governo, inclusive consórcio público de direito público (art. 10, inciso VIII, da Portaria Conjunta nº 33, de 2023);
- (b) assuma a responsabilidade pela execução do objeto pactuado, a critério do convenente, desde que aprovado previamente pelo Concedente (art. 10, inciso VIII, da Portaria Conjunta nº 33, de 2023);

- (c) o convenente seja entidade ou órgão público, inclusive consórcios públicos de direito público ao qual pertença ou esteja vinculada a Unidade Executora (art. 36, inciso III, da Portaria Conjunta nº 33, de 2023);
- (d) haja previsão da atuação da Unidade Executora no Plano de Trabalho e no termo de convênio (art. 36, incisos I e II, da Portaria Conjunta nº 33, de 2023); e
- (e) cumpra os requisitos dos incisos do *caput* do art. 29 da Portaria Conjunta nº 33, de 2023.

33. Malgrado não subscreverem o termo do convênio, os prestadores de serviços podem ser contratados pelo Concedente para atuarem como apoiadores técnicos (art. 4º, §§ 1º, inciso II, 2º e 4º, Portaria Conjunta nº 33, de 2023) na verificação de peças técnicas e documentais, acompanhamento da execução e avaliação da prestação de contas final dos convênios, desde que essa atuação:

- (a) fique restrita às atividades auxiliares, instrumentais ou acessórias, nos moldes do Decreto nº 9.507, de 21 de setembro de 2018; e
- (b) não transborde as atividades instrumentais ou acessórias previstas no § 2º do art. 11 da Portaria Conjunta nº 33, de 2023, e não sejam os apoiadores técnicos responsáveis pela decisão de aprovação ou reaprovação do plano de trabalho, da prestação de contas final e da instauração da tomada de contas especial, que são exclusivas dos órgãos ou entidades concedentes (art. 4º, § 3º, da Portaria Conjunta nº 28, de 2024).

34. No que pertine à legitimidade para celebrar o instrumento, observada, se for o caso, a forma recomendada pelo § 3º do art. 9º da Portaria Conjunta nº 33, de 2023, cumpre destacar que:

- (a) pelo MAPA, por força dos arts. 2º, I, 3º-B, § 2º, I, da Portaria MAPA nº 670, de 8 de abril de 2024, com as alterações que lhe foram promovidas pela Portaria MAPA nº 732, de 2 de dezembro de 2024, é de competência do Subsecretário de Orçamento, Planejamento e Administração celebrar os convênios, com prévia comunicação à Secretaria-Executiva se o valor global do convênio for superior a R\$ 1.000.000,00 e decorrer de Emenda RP 8
- (b) pelo Convenente, assinará:
- (b1) o(a) Governador(a) do Estado ou o Prefeito(a) Municipal representando o ente federado, cabendo apresentar a cópia da cédula de identidade, CPF e diploma expedido pela Justiça Eleitoral;
- (b2) o dirigente da entidade da Administração Indireta ou o titular do órgão da Administração Direta (art. 38, § 3º, da Portaria Conjunta nº 33, de 2023), apenas cabendo o ente federado figurar como Interveniente, apresentando a documentação prevista na alínea “b1” supra, se o convenente não tiver competência para firmar o instrumento, conforme normas locais. Esse dirigente ou titular apresentará: cópia da cédula de identidade, CPF, ato de nomeação publicado no diário oficial ou ata de eleição da diretoria da empresa pública, respeitado o art. 13, inciso IX, § 2º, da Portaria Conjunta nº 33, de 2023; e
- (b3) o representante legal da Unidade Executora, se houver, que providenciará cópia da cédula de identidade, CPF, ato de nomeação publicado no diário oficial ou ata de eleição da diretoria da empresa pública (art. 38, § 1º, da Portaria Conjunta nº 33, de 2023).

IV.III. Particularidades relativas ao objeto do convênio

35. Dispõe o art. 167, I, da Constituição Federal que é vedado o início de programas ou projetos não incluídos na lei orçamentária anual.

36. Por esse motivo é que o Programa Nacional de Modernização e Apoio à Produção Agrícola (PROMAQ) foi instituído pela Portaria MAPA nº 775, de 18 de fevereiro de 2025, para ser executado mediante a aplicação de créditos orçamentários classificados sob os indicadores de resultado Primário RP 2 e RP 8, na forma do art. 7º, parágrafo único, da mesma Portaria.

37. Segundo os arts. 5º e 9º da Portaria MAPA nº 775, de 2025, os principais beneficiários do PROMAQ são organizações públicas federais, estaduais, distritais e municipais, que podem ser tornar titulares das máquinas e equipamentos agrícolas elegíveis do Programa mediante doação (modalidade de aplicação direta) ou adquiri-los com recursos de transferências discricionárias (modalidade de aplicação indireta).

38. Como na hipótese vertente se tenciona a celebração de convênios que possibilite a transferência voluntária de recursos para que os Convenentes adquiram as máquinas e equipamentos agrícolas, não é demais recomendar ao servidor designado para elaborar o Parecer de Viabilidade Técnica que afira o cumprimento da Portaria MAPA nº 775, de 2025, especialmente quanto:

(a) ao cumprimento dos objetivos do PROMAQ assentados nos incisos do art. 2º da Portaria pela proposta de convênio;

(b) ao enquadramento da máquina(s) e/ou equipamento(s) agrícola(s) pedido(s) na proposta de convênio tanto no art. 4º, II e III, da Portaria MAPA nº 775, de 2025, como na Instrução Normativa MAPA nº 25, de 2023;

(c) para fins de seleção do beneficiário, se:

(c1) foram levados em conta os critérios de priorização dos arts. 7º e 11, I e II, da Portaria MAPA nº 775, de 2025;

(c2) a proposta prevê a vedada aquisição de idêntico item de investimento já disponibilizado ao proponente em outro instrumento junto ao MAPA e, em caso positivo, se há justificativa que atenda os §§ 1º e 2º do art. 8º da Portaria MAPA nº 775, de 2025;

(d) a existência do parecer técnico mencionado no art. 11, III, da Portaria MAPA nº 775, de 2025;

(e) se o Plano de Aplicação contido na proposta informa o código do bem, definido de acordo com o Catálogo de Materiais e Serviços do Portal de Compras do Governo Federal, nos moldes do art. 13 da Portaria MAPA nº 775, de 2025;

(f) se na proposta o proponente se comprometeu por escrito a adesivar a(s) máquina(s) e/ou equipamento(s) que vier a receber segundo o modelo oficial que lhe será fornecido pelo MAPA, bem como a comprovar perante o MAPA a adesivação padronizada mediante o envio de registros fotográficos georreferenciados, na linha dos arts. 14 e 15 da Portaria MAPA nº 775, de 2025; e

(g) no caso da operacionalização da execução do projeto e das atividades de fiscalização decorrerem de serviços prestados pelo Concedente, sem utilização de mandatária, se o Plano de Trabalho e o instrumento de convênio contemplam a dedução de até 4,5% do valor do repasse para custear tais serviços (art. 102, § 7º, da Lei nº 15.080, de 2024).

39. Por oportuno, cabe ainda destacar que a Portaria MAPA nº 821, de 29 de julho de 2025, não se aplica ao PROMAQ, por força do disposto no seu art. 4º.

40. Frise-se que o E. TCU estabeleceu no v. Acórdão/Plenário nº 1556/2023 que o MAPA, ao aprovar a proposta de convênio que objetive a execução orçamentária, na modalidade de aplicação indireta, dos recursos destinados à compra de máquinas e equipamentos agrícolas, terá que:

(a) em seu planejamento estratégico, contemplar as compras de máquinas, de implementos agrícolas e de patrulha mecanizada, suportadas com recursos orçamentários do MAPA;

(b) prevenir a incompatibilidade técnica desses bens com o perfil e as prioridades dos municípios beneficiados, fazendo o devido balizamento da existência de restrições técnicas que impossibilitem a implementação das compras nos exatos termos especificados nas emendas parlamentares;

(c) evitar a celebração de convênios junto aos Estados sem a definição prévia, no plano de trabalho, inclusive nos campos correspondentes da plataforma informatizada de gestão dos convênios, do local de aplicação dos recursos conveniados, da discriminação dos bens para cada município beneficiado, bem como as eventuais alterações dessas localidades, sem formalização prévia nos ajustes aos planos de trabalho;

(d) evitar a utilização de um mesmo parecer jurídico-referencial genérico, para efeito de celebração de convênios, envolvendo situações materialmente diversas e com distintos níveis de valores; e

(e) garantir que a transferência da posse de bens adquiridos, com recursos do MAPA, pelo Estado Convenente para os Municípios tenha suporte jurídico-formal garantido pela elaboração e pactuação prévia de termo de cessão.

41. Embora este Parecer Referencial fixe faixas de valores e situações das propostas às quais se aplica, bem como serão feitas mais adiante as recomendações de adaptação na minuta do termo de convênio, é de recomendável que a área técnica:

(a) explice como foi superado o apontamento presente na alínea “a” do parágrafo anterior;

(b) para demonstrar a superação dos apontamentos feitos na alínea “b” do parágrafo anterior, e desde que seja pertinente para complementar o Plano de Ação enviado ao TCU, avalie:

(b1) no Parecer Técnico de Viabilidade, atestar a compatibilidade da máquina, equipamento e/ou implemento agrícola com o perfil e as necessidades do Município beneficiado, sendo possível: verificar se o uso descrito no Plano de Trabalho atende à vocação agrícola do Município, notadamente pela localização em certa ZARC definida pela Secretaria de Política Agrícola do MAPA; e consultar o cadastro específico do MAPA para registro de tratores e demais aparelhos automotores destinados a puxar ou a arrastar maquinaria agrícola ou a executar trabalhos agrícolas (art. 115, § 4º-A, da Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997 - CTB), providência tendente a verificar se as máquinas, equipamentos e implementos agrícolas descritos no Convênio, isolados ou combinados entre si, têm presença marcante no território do Convenente.

42. Chama a atenção o fato do art. 69 da Portaria Conjunta nº 33, de 2023, ao reprimir a Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, vedar a liberação de recursos para a conta específica dos instrumentos nos 3 meses anteriores ao pleito eleitoral, salvo se os recursos se destinem a cumprir obrigação formal preexistente para execução de obra ou serviço em andamento, cuja execução física tenha sido iniciada antes do período de defeso eleitoral e com cronograma prefixado, e os destinados a atender situações de emergência e de calamidade pública.

43. Embora a minuta do termo de convênio traga essas ressalvas, é oportuno endereçar as seguintes orientações à área técnica, para que considere na apreciação do Plano de Trabalho:

- (a) que o trimestre de vedação de liberação de recursos de repasse vai de 4 de julho de 2026 até a realização das eleições, podendo se estender à data da realização de votação em segundo turno nos Municípios onde houver;
- (b) a exceção de repasse no trimestre inicialmente vedado, consistente na utilização dos recursos para cumprir obrigação formal preexistente para execução de obra ou serviço em andamento, parece não se aplicar, pois a execução do convênio envolve uma compra (TCU-Acórdão/Plenário nº 2140/2006);
- (c) a exceção de repasse no trimestre inicialmente vedado, verificável nas situações de emergência e de calamidade pública declaradas pelos partícipes (Lei nº 12.608, de 10 de abril de 2012), dependerá da permanência dessas situações válidas para o local da execução do convênio no momento da transferência voluntária dos recursos (Nota Jurídica nº 00002/2024/CNDE/CGU/AGU – Câmara Nacional de Direito Eleitoral);
- (d) não possibilitar a realização de publicidade institucional nos 3 meses que antecedem as eleições, salvo em caso de grave e urgente necessidade pública, assim reconhecida pela Justiça Eleitoral (art. 73, inciso VI, alínea "b", da Lei nº 9.504, de 1997); e
- (e) nos termos do Parecer AGU AC-12, a vedação incidente nos três meses que antecedem a eleição atinge apenas a transferência efetiva dos recursos, não impedindo a celebração do convênio em tal trimestre.

IV.IV. Instrução documental

44. De início, os entes/entidades públicas interessados em celebrar o convênio apresentarão a proposta de trabalho (para posterior complementação de dados e informações necessárias à composição do plano de trabalho) ou o plano de trabalho na forma integral, segundo o Concedente optar por receber na ocasião do cadastramento dos programas (art. 16, § 5º, incisos I e II, Portaria Conjunta nº 33, de 2023).

45. No caso da proposta de trabalho, antes de sua aceitação (art. 19, inciso I, da Portaria Conjunta nº 33, de 2023), é preciso que a área técnica:

- (a) aprecie se dela se extrai a funcionalidade e fruição do objeto do convênio a ser executado (art. 10, incisos XL e XLI, Portaria Conjunta nº 33, de 2023); e
- (b) verifique se o seu teor contempla os aspectos descritos nos incisos I, II, alíneas "a" a "e", III, alíneas "a", "b", "c", IV e V, do *caput* do art. 18 da Portaria Conjunta nº 33, de 2023, e, estando tudo nos conformes, a encaminhe para aceitação, nos termos do art. 19, inciso I, da Portaria Conjunta nº 33, de 2023.

46. Sobre o Plano de Trabalho, bom dizer que é peça que integrará o instrumento de convênio, independentemente de transcrição, em que:

- (a) serão evidenciados os partícipes e seus representantes, o detalhamento do objeto, a justificativa, os cronogramas físico e financeiro e o plano de aplicação das despesas (art. 10, inciso XVI, da Portaria Conjunta nº 33, de 2023);
- (b) deverá ser aprovado por servidor indicado pela SPOA/MAPA, no exercício da competência que lhe foi afetada pela Portaria MAPA nº 609, de 23 de agosto de 2023;
- (c) estarão presentes os elementos enumerados nos incisos I a VI do *caput* do art. 20 da Portaria Conjunta nº 33, de 2023;
- (d) o cronograma de desembolso esteja em consonância com as metas e etapas de execução do objeto (art. 20, parágrafo único, da Portaria Conjunta nº 33, de 2023);
- (e) a execução das metas/etapas caiba no prazo de vigência do convênio;
- (f) não serão elegíveis as despesas mencionadas nos incisos I a VII do parágrafo único do art. 21 da Portaria Conjunta nº 33, de 2023;
- (g) se for o caso de subconveniamento, assegurar que: não configure a descentralização total da execução; e contemple os entes/entidades mencionados nos incisos I e II do § 1º do art. 45 da Portaria Conjunta nº 33, de

2023, e as obrigações espelhadas nos §§ 1º a 3º do mesmo art. 45;

(h) quanto à liberação das parcelas previstas no cronograma de desembolso;

(h1) no caso de convênios pelo regime geral enquadrados no Nível V, observe os eventos descritos no art. 68, § 3º, da Portaria Conjunta nº 33, de 2023, com a liberação preferencial em parcela única e, se for o caso, no prazo do art. 80, parágrafo único, da mesma Portaria Conjunta;

(h2) no caso de convênios pelo regime simplificado, a transferência preferencial por parcela única (arts. 4º, inciso VII, e 11, *caput*, da Portaria Conjunta nº 28, de 2024);

(i) será acompanhado por declaração do Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural ou órgão municipal correspondente, na qual se justificará a necessidade do objeto proposto (art. 3º, § 1º, da Instrução Normativa MAPA nº 25, de 2023).

47. Relativamente às despesas necessárias para execução do objeto, é preciso que sejam compatíveis com o valor de mercado da região de execução do objeto (art. 21, *caput*, da Portaria Conjunta nº 33, de 2023), cabendo ter em mente na análise do Plano de Trabalho se o conveniente apresentou junto com o Plano de Trabalho:

(a) cotações que sejam convergentes com a orçamentação do Termo de Referência, nos convênios sem cláusula suspensiva; e

(b) havendo cláusula suspensiva de apresentação posterior do Termo de Referência, uma cotação preliminar simplificada seguindo as diretrizes básicas da Instrução Normativa SEGES/ME nº 65, de 7 de junho de 2021, não se descartando posterior ajuste do Plano de Trabalho se não houver convergência de preços com o Termo de Referência futuramente apresentado.

48. Haja vista que para o alcance do objeto do convênio é preciso adquirir itens de mecanização agrícola, é indispensável que o proponente apresente (salvo se incidente a hipótese descrita no § 1º do art. 24 da Portaria Conjunta nº 33, de 2023), antes da celebração do instrumento ou depois (cláusula suspensiva), um termo de referência, que:

(a) nos convênios processados sob o regime geral:

(a1) contenha todos os elementos elencados no art. 10, inciso XXV, alíneas “a” a “j”, da Portaria Conjunta nº 33, de 2023;

(a2) Para instrumentos do nível V, seja verificado e aceito pelo Concedente nos termos do art. 27-C, incisos I, II, III e IV, §§ 1º, 2º e 3º, da Portaria Conjunta nº 33, de 2023, que o integrará ao Plano de Trabalho após a eventual realização das providências descritas no art. 27, § 1º, da Portaria Conjunta nº 33, de 2023;

(b) nos convênios processados sob o regime simplificado:

(b1) contenha todos os elementos elencados no art. 10, inciso XXV, alíneas “a” a “j”, da Portaria Conjunta nº 33, de 2023; e

(b2) a análise e o aceite do termo de referência e do resultado da licitação não poderão ser exigidos para o início da execução do objeto (art. 11, § 2º, da Portaria Conjunta nº 28, de 2024).

49. Para a celebração dos convênios submetidos ao regime geral enquadrados no Nível V, salvo se for objeto de cláusula suspensiva, os proponentes antes apresentarão para aceite do MAPA:

(a) Plano de Sustentabilidade ou declaração do conveniente atestando a sustentabilidade do objeto, salvo se justificada sua desnecessidade (art. 24, II, “c”, § 9º, da Portaria Conjunta nº 33, de 2023);

(b) manifestação prévia do órgão ambiental competente ou licença prévia, comprovante de dispensa do licenciamento ambiental ou declaração de que a responsabilidade pela obtenção do licenciamento ambiental será delegada ao contratado, salvo se justificada sua desnecessidade (art. 24, II, “b”, da Portaria Conjunta nº 33, de 2023);

(c) documentação da área de intervenção, exceto nos casos de aquisição de máquinas ou equipamentos sem previsão de instalação e para operações de custeio sem intervenção física (art. 26, § 8º, da Portaria Conjunta nº 33, de 2023); e

(d) Termo de Referência (art. 24, inciso II, alínea “a”, da Portaria Conjunta nº 33, de 2023).

50. Já para a celebração dos convênios submetidos ao regime simplificado, previamente os proponentes apresentarão, salvo se houver cláusula suspensiva:

(a) o termo de referência; (art. 7º, inciso II, alínea “a”, da Portaria Conjunta nº 28, de 2024);

(b) a comprovação da manifestação prévia do órgão ambiental competente ou licença prévia, comprovante de dispensa do licenciamento ambiental ou declaração de que a responsabilidade pela obtenção do licenciamento

ambiental será delegada ao contratado nos termos do art. 25, § 5º, inciso I, da Lei nº 14.133, de 2021, salvo nos casos em que ficar comprovada a desnecessidade de apresentação do referido documento (art. 7º, inciso II, alínea “b”, da Portaria Conjunta nº 28, de 2024);

(c) declaração sobre a sustentabilidade do objeto (art. 7º, inciso II, alínea “c”, da Portaria Conjunta nº 28, de 2024); e

(d) apresentar documentos de dominialidade da área de intervenção, exceto nos casos de aquisição de máquinas ou equipamentos sem previsão de instalação e para operações de custeio sem intervenção física (arts. 5º, VI, e 13 da Portaria Conjunta nº 28, de 2024, e 26, § 8º, da Portaria Conjunta nº 33, de 2023).

51. Insta frisar que as peças referidas nos dois parágrafos anteriores poderão constar de cláusula suspensiva do termo de convênio, para a apresentação depois de sua assinatura, observando-se o seguinte nas propostas submetidas ao regime geral:

(a) o cumprimento da cláusula suspensiva observará o disposto no art. 24, §§ 3º, 5º e 6º, da Portaria Conjunta nº 33, de 2023); e

(b) a realização de visitas *in loco* para os Convênios de Nível V seguirá o preconizado pelo art. 86, inciso III, § 2º, inciso II, da Portaria Conjunta nº 33, de 2023.

52. É absolutamente necessário que, antes da celebração do convênio, o proponente apresente as peças listadas nos incisos do *caput* do art. 29 da Portaria Conjunta nº 33, de 2023, cabendo observar que:

(a) se o proponente for consórcio público, as exigências de regularidade serão: aferidas pelo CNPJ ativo do próprio consórcio envolvido e não dos entes federativos nele consorciados (art. 15 da Portaria Conjunta nº 33, de 2023); e afetas aos incisos I a VII do art. 2º da Portaria STN nº 4, de 2 de janeiro de 2020;

(b) o Concedente fará a conferência das peças no momento da assinatura do convênio (art. 92, § 1º, da Lei nº 15.080, de 2024 - LDO-2025), para ver se estão cumpridos os requisitos espelhados no *caput* do art. 29 da Portaria Conjunta nº 33, de 2023;

(c) a verificação da regularidade considerará a inscrição ativa do proponente e sua eventual unidade executora no CNPJ, na condição de estabelecimento matriz (art. 29, §§ 2º e 3º, da Portaria Conjunta nº 33, de 2023);

(d) se o beneficiário/Proponente da transferência voluntária for órgão da administração direta, a verificação dos requisitos se fará pelos números de inscrição ativa no CNPJ do órgão proponente e do ente da federação ao qual pertença (art. 29, § 4º, inciso I, da Portaria Conjunta nº 33, de 2023);

(e) se o beneficiário/Proponente for ente da federação, a consulta/verificação se fará pelo seu número do CNPJ ativo (art. 29, § 4º, inciso II, da Portaria Conjunta nº 33, de 2023);

(f) se o beneficiário/Proponente for entidade da administração indireta, a consulta/verificação se fará pelo seu número de CNPJ ativo e ficará restrita aos requisitos enumerados nos incisos I, II, III, IV, V e VI do *caput* do art. 29 da Portaria Conjunta nº 33, de 2023 (art. 29, § 5º, inciso I, da Portaria Conjunta nº 33, de 2023);

(g) o Concedente haverá de consultar o Transferegov.br para constatar eventuais registros de inadimplência impeditivos da celebração do convênio, nos termos do § 8º, incisos I e II, do art. 29 da Portaria Conjunta nº 33, de 2023;

(g) o Concedente poderá verificar no Sistema de Informações sobre Requisitos Fiscais – CAUC, ou sistema que vier a substituí-lo, o cumprimento dos requisitos nele apresentados (art. 29, § 9º, da Portaria Conjunta nº 33, de 2023), nos moldes da Instrução Normativa STN nº 3, de 7 de janeiro de 2021;

(h) o objeto dos convênios desta MJR (Aquisição de Mecanização Agrícola) não dispensam o cumprimento dos requisitos do *caput* do art. 29 da Portaria Conjunta nº 33, de 2023, sob o fundamento do art. 25, § 3º, da Lei Complementar nº 101, de 2000, e do art. 26 da Lei nº 10.522, de 2002;

(i) os inadimplementos no Cadin e no SIAFI do proponente que execute ações em faixa de fronteira só poderão ser relevados se o mesmo proponente cumprir os incisos II, XVIII e XXXI do *caput* do art. 29 da Portaria Conjunta nº 33, de 2023;

(j) como foi rejeitado pelo Congresso Nacional o veto presidencial ao § 4º do art. 92 da Lei nº 15.080, de 2024 (LDO-2025), os proponentes (Municípios com até sessenta e cinco mil habitantes) deverão atender, no mínimo, aos requisitos dos incisos II, XVIII e XXXI do *caput* do art. 29 da Portaria Conjunta nº 33, de 2023, nos termos da Orientação Normativa AGU nº 81, de 2024; e

(k) se o Município tiver sido atingido por calamidade pública reconhecida pelo Governo Federal no momento da celebração do convênio (art. 6º, inciso III e parágrafo único, inciso I, da Lei nº 10.522, de 2002), descebe exigir que comprove o requisito do inciso V do *caput* art. 29 da Portaria Conjunta MGI/MF/CGU nº 33, de 2023.

53.

Em matéria financeira e orçamentária, antes da celebração do instrumento cumprirá à área técnica verificar:

- (a) se há dotação orçamentária suficiente do valor do repasse da União/MAPA, bem como a expedição da Nota de Empenho desse valor (art. 30 da Portaria Conjunta nº 33, de 2023);
- (b) se o convênio será assinado no mesmo ano em que expedida a Nota de Empenho, sob pena de rejeição da proposta (art. 31, parágrafo único, da Portaria Conjunta nº 33, de 2023);
- (c) se, em relação aos itens de despesa descritos no Plano de Trabalho, a Nota de Empenho reflete corretamente a categoria de programação, a esfera orçamentária, o Grupo de Natureza de Despesa (GND), o identificador de resultado primário (RP), a modalidade de aplicação de uso (IU) e a fonte de recursos (art. 7º da Lei nº 15.080, de 2024 - LDO/2025);
- (d) se a despesa representar investimento (GND 4) cuja execução ultrapasse um exercício financeiro, sua iniciação dependerá de prévia inclusão no plano plurianual, ou em lei que autorize a inclusão (art. 167, § 1º, da Constituição Federal);
- (e) quanto à contrapartida:
 - (e1) se é financeira e foi calculada sobre o valor global do objeto segundo os percentuais e condições da LDO/2025, cabendo aplicação, se for o caso, da alteração dos limites de percentuais a ser fixada em Instrução Normativa do MAPA (art. 91, § 4º, inciso I, da Lei nº 15.080, de 2024 (LDO/2025);
 - (e2) o seu aporte, via previsão na Lei Orçamentária Anual do proponente, será comprovado antes da celebração do convênio (arts. 32, § 1º, e 33, inciso V, da Portaria Conjunta nº 33, de 2023);
 - (e3) embora possa ser dispensada nos convênios pelo regime simplificado (arts. 1º, § 3º, 5º, inciso IX e 10, inciso V, da Portaria Conjunta nº 28, de 2024), recomenda-se que seja aportada pelo proponente;
- (f) no caso do objeto da proposta ser voltado para a execução de projetos de investimento em infraestrutura, se o proponente gerou o identificador único no Transferegov.br (art. 33, inciso VIII, da Portaria Conjunta nº 33, de 2023);
- (g) se a transferência voluntária incide na vedação de remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro, sem prévia autorização legislativa (art. 167, inciso VI, da Constituição Federal);
- (h) há impossibilidade de: empenhar despesa com modalidade de aplicação “a definir” (art. 7º, § 8º, da LDO/2025); e o plano de trabalho contemplar, em regra, as despesas vedadas pelos incisos do art. 18 da LDO/2025; e
- (i) se o convênio envolver a realização de despesa de capital, os proponentes comprovarão possuir condições orçamentárias para arcar com as despesas decorrentes da transferência voluntária e os meios que garantam o pleno funcionamento do objeto (art. 91, § 2º, da LDO/2025).

54.

Impende destacar que a emissão de parecer de viabilidade técnica (art. 37 da Portaria Conjunta nº 33, de 2023):

- (a) caberá ao(s) servidor(es) designado(s) em Portaria da SPOA;
- (b) justificará se a titularidade dos bens remanescentes será do Convenente (art. 35, § 2º, da Portaria Conjunta nº 33, de 2023);
- (c) reconhecerá a compatibilidade dos objetos apresentados pelos proponentes com as diretrizes das ações do MAPA, e com os bens e objetos constantes das alíneas “a” até “k” do subitem 1.1. do Anexo da Instrução Normativa MAPA nº 25, de 2023, como preceitua seu art. 2º, incisos IV e V; e
- (d) certificará a imprescindibilidade das aquisições e prestações de serviços previstas no Plano de Trabalho para o alcance da implementação da política pública implementada pelo MAPA (art. 3º, § 5º, da Instrução Normativa MAPA nº 25, de 2023).

55.

Avançando-se na análise, está claro que o presente Parecer Referencial também alcança os convênios que perfectibilizarão as transferências voluntárias de recursos inseridos na LOA/2025 (ação orçamentária 20ZV) por emendas de comissão (RP 8), que serão utilizados para a aquisição das máquinas e equipamentos agrícolas.

56.

A Portaria Conjunta MPO/MF/MF/MGI/SRI-PR nº 2, de 23 de abril de 2025, procurou condensar todas as exigências normativas para execução orçamentária de transferências voluntárias respaldadas em recursos de emendas de comissão, inclusive os assentados na Lei Complementar nº 210, de 2024.

57.

Nada obstante, o regime de execução das emendas de comissão foi sensivelmente afetado pelas decisões exaradas pelo E. Supremo Tribunal Federal no bojo da Arguição de Descumprimento de Preceito nº 854, situação que gerou várias recomendações da autoridade responsável pela Plataforma Transferegov.br, as quais estão baseadas em Pareceres de Força Executória emitidos pela Advocacia-Geral da União.

58.

Dessa feita, é necessário que o servidor responsável por emitir o Parecer de Viabilidade Técnica verifique:

- (a) se o parlamentar autor da inclusão da programação ou do acréscimo da programação está identificado;
- (b) se as diretrizes e os critérios técnicos do PROMAQ foram seguidos pelo autor da emenda;
- (c) se o autor da emenda enviou ofício em que tenha indicado o MAPA como órgão setorial e os potenciais beneficiários da emenda, sendo que este ofício contará com a ata da reunião da Comissão na qual conste o registro do(s) parlamentar(es) solicitante(s) e dos votos que resultaram na decisão colegiada, devendo tal ata estar publicada no Portal da Transparência;
- (d) se foi respeitada a ordem de prioridade dos beneficiários estabelecida em ofício pelo parlamentar autor da emenda;
- (e) se há Ata aprovada pela comissão, em que seja identificado o parlamentar solicitante/apoiador e a respectiva destinação;
- (f) a impossibilidade de execução de emenda com designação genérica de programação para ações orçamentárias de interesse nacional ou regional;
- (g) a identificação em campo específico no Transferegov.br: do parlamentar solicitante e a indicação do beneficiário; e
- (h) se a emenda de comissão contempla ações orçamentárias de interesse nacional ou regional, e estão alinhadas à Portaria SPOA-MAPA nº 943, de 27 de maio de 2025.

IV.V. Cláusulas necessárias ao convênio

59. Nos termos do inciso VII do art. 33 da Portaria Conjunta nº 33, de 2023, a celebração do convênio será precedida da elaboração de parecer jurídico, que poderá ser parecer referencial se for utilizada minuta-padrão do instrumento aprovada pela AGU, o que se alinha ao que determinam o art. 53, § 5º, da Lei nº 14.133, de 2021 e o art. 114 da Portaria Conjunta nº 33, de 2023.

60. A Advocacia-Geral da União disponibilizou modelos de minutas de convênio (regimes geral e simplificado - sem obras e serviços de engenharia) que foram publicados pelo MGI em seu sítio oficial, de sorte que pode ser adotado para as parcerias que o MAPA pretende celebrar.

61. Entretanto, para se atender as recomendações exaradas pelo E. TCU no Acórdão/Plenário nº 1556/2023, orienta-se que sejam incorporadas subcláusulas na cláusula quarta das minutas-modelo da AGU (regimes simplificado e geral) com o seguinte teor:

Subcláusula _____. Se algum Estado ou o Distrito figurar como Convenente, a transferência ou disponibilização dos bens adquiridos com recursos deste Convênio aos Municípios dependerá de previsão no Plano de Trabalho aprovado, o qual discriminará os bens para cada Município beneficiado para uso no respectivo território, sendo que: a alteração do beneficiado carecerá de prévia aprovação da Concedente quanto ao ajuste feito no Plano de Trabalho nesse sentido; e por ocasião da tradição do bem, será lavrado um termo de cessão assinado pelos representantes legais do Cedente e do Cessionário.

Subcláusula _____. A critério do Concedente, a entrega dos bens adquiridos com os recursos do convênio ao Convenente dependerá da lavratura de termo de registro de entrega a ser firmado entre os representantes do Concedente e do Convenente, observadas as restrições da legislação eleitoral e o princípio da impessoalidade.

62. Urge que seja incluída um subcláusula na cláusula décima primeira do modelo de minuta de AGU (regimes geral e simplificado), com a seguinte redação:

Subcláusula _____. Quando for o caso, os editais de licitação e contratos deles decorrentes deverão prever a aplicação das margens de preferência estabelecidas nas resoluções da Comissão Interministerial de Contratações Públicas para o Desenvolvimento Sustentável – CICS, instituída pelo [Decreto nº 11.890, de 22 de janeiro de 2024](#).

63. Não menos importante é registrar que as minutas ofertadas pela AGU contemplam as medidas para se alcançar a execução do objeto quando o valor global inicialmente pactuado for insuficiente, nos moldes dos incisos I, II e III do § 2º do art. 184 da Lei nº 14.133, de 2021.

64. Do mesmo modo, a minuta disponibilizada pela AGU replica as hipóteses de alterações no objeto do convênio em sintonia com os incisos I, II e III do § 3º do art. 184 da Lei nº 14.133, de 2021.

65. A disciplina de utilização dos saldos remanescentes e dos rendimentos de aplicação financeira posta no § 4º do art. 184, de 2021, restou espelhada na multicitada minuta elaborada pela AGU.

66. Também coube à minuta parametrizada pela AGU para o regime simplificado reprimir as disposições contidas no art. 184-A da Lei nº 14.133, de 2021, e na Portaria Conjunta MGI/MF/CGU nº 28, de 21 de maio de 2024, com as alterações que lhe foram promovidas pela Portaria Conjunta MGI/MF/CGU nº 104, de 4 de novembro de 2024, o que não dispensa o Concedente de verificar:

- (a) se o prazo de vigência não ultrapassa 36 meses;
- (b) se a liberação dos recursos será feita em parcela única; e
- (c) o enquadramento do regime simplificado para propostas de convênio com valor global de até R\$ 1.576.882,20 (Decreto nº 12.343, de 30 de dezembro de 2024).

67. Para os convênios sujeitos ao regime geral objeto deste Parecer Referencial, orienta-se que o Plano de Trabalho e a minuta do termo de convênio prevejam a vigência máxima de 36 meses (art. 35, VII, “a”, da Portaria Conjunta nº 33, de 2023), salvo se houver justificativa técnica quanto à insuficiência de tal prazo, quando a vigência total poderá ser de até 72 meses.

68. Por fim, eventuais alterações efetuadas pelo órgão assessorado nos modelos das minutas padronizadas da Advocacia-Geral da União - AGU e disponibilizadas pela Secretaria de Gestão e Inovação do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos no Portal do Transferegov.br, mesmo que para adequá-las à situação concreta dos autos, devem ser feitas com prudência e devidamente justificadas nos autos, ressaltando-se por oportuno que as alterações são de exclusiva responsabilidade da autoridade administrativa que as autorizou.

V - DA CONCLUSÃO

69. Face ao exposto, com fulcro na Portaria Normativa CGU/AGU nº 5, de 2022, e preservados os critérios de oportunidade e conveniência inerentes à atuação do gestor público, opina-se pela adoção deste Parecer Jurídico Referencial, válido até 31 de julho de 2026, na intenção de que a Subsecretaria de Orçamento, Planejamento e Administração da Secretaria-Executiva do Ministério da Agricultura e Pecuária (Órgão gestor do PROMAQ) deixe de submeter futuros processos à análise jurídica, quando, cumulativamente:

- (a) as propostas de convênio:
 - (a1) objetivarem a aquisição de mecanização agrícola, tramitem na Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração da Secretaria-Executiva do Ministério da Agricultura e Pecuária (órgão gestor do PROMAQ) e estejam lastreadas em recursos da Lei Orçamentária Anual da União do ano de 2025;
 - (a2) forem apresentadas por entes e entidades públicas da administração pública estadual, distrital e municipal direta e indireta e consórcios públicos;
 - (a3) tenham valor global que fique dentro do limite de valor global para instrumentos que estejam contemplados no regime simplificado (art. 184-A, *caput*, da Lei nº 14.133, de 2021) ou superem esse valor (R\$ 1.576.882,20), neste último caso (regime geral) se limitando ao montante global de R\$ 3.000.000,00 (três milhões de reais);
 - (a4) que não decorram de Emenda Parlamentar Individual (RP 6), de Emenda Parlamentar de Bancada (RP 7) ou do Programa de Aceleração do Crescimento – Novo PAC (RP 3), devendo ter por fundamento a ação orçamentária 20ZV, observado(s) o(s) parágrafo(s) 13 deste Parecer Referencial;
- (b) o servidor designado pelo Subsecretário de Orçamento, Planejamento e Administração da Secretaria-Executiva do Ministério da Agricultura e Pecuária ateste, de forma expressa e em cada processo administrativo, que o caso se amolda à aplicação deste Parecer Referencial (art. 4º, inciso III, alínea “b”, da Portaria Normativa CGU/AGU nº 5, de 2022);
- (c) seja verificado o cabimento da proposta de convênio segundo a presença:
 - (c1) dos requisitos comuns aos regimes simplificado e geral postos no(s) parágrafo(s) 23 e 38 deste Parecer Referencial;
 - (c2) dos requisitos inerentes ao regime geral delineados no(s) parágrafo(s) 24 deste Parecer Referencial;
 - (c3) dos requisitos inerentes ao regime simplificado delineados no(s) parágrafo(s) 25 deste Parecer Referencial;
 - (d) atenda às recomendações pertinentes aos partícipes, consórcios públicos, intervenientes, unidades executoras e seus representantes legais, na forma elencada no(s) parágrafo(s) 29, 30, 31, 32, 33 e 34 deste Parecer

Referencial;

- (e) o Concedente avalie adotar as medidas recomendadas no(s) parágrafo(s) 39 deste Parecer Referencial;
- (f) na análise da proposta ou do Plano de Trabalho sejam respeitadas as restrições pertinentes ao período eleitoral, nos termos do(s) parágrafo(s) 43 deste Parecer Referencial;
- (g) a proposta de trabalho seja analisada e aceita, conforme recomendado no(s) parágrafo(s) 43 deste Parecer Referencial;
- (h) o Plano de Trabalho seja analisado e aprovado, na esteira do(s) parágrafo(s) 46 e 47 deste Parecer Referencial;
- (i) o termo de referência atente para as recomendações elencadas no(s) parágrafo(s) 48 deste Parecer Referencial;
- (j) salvo se houver cláusula suspensiva, forem aceitos pelo Concedente para a celebração de convênios:
- (j1) pelo regime geral, as peças elencadas no(s) parágrafo(s) 49 deste Parecer Referencial;
- (j2) pelo regime simplificado, as peças elencadas no(s) parágrafo(s) 50 deste Parecer Referencial;
- (k) no seu devido tempo, houver o cumprimento da cláusula suspensiva e a verificação do termo de referência, nos convênios submetidos ao regime geral, observando-se as recomendações do(s) parágrafo(s) 51 deste Parecer Referencial;
- (l) estiverem presentes os requisitos enumerados nos incisos do *caput* do art. 29 da Portaria Conjunta MGI/MF/CGU nº 33, de 2023, no momento da celebração do convênio, com as orientações e ressalvas do(s) parágrafo(s) 52 deste Parecer Referencial;
- (m) houver o atendimento das normas financeiras e orçamentárias, como delineado no(s) parágrafo(s) 53 deste Parecer Referencial;
- (n) no Parecer de Viabilidade Técnica, seja também dedicada análise aos pontos suscitados no(s) parágrafo(s) 41, 54 e 58 do presente Parecer Referencial; e
- (o) houver a adoção das minutas de convênio (regimes geral e simplificado) disponíveis no sítio eletrônico da AGU (sem obras e serviços de engenharia), com as observações contidas no(s) parágrafo(s) 60, 61, 62, 66, 67 e 68 deste Parecer Referencial.

70. No ensejo, submeto o feito à consideração do D. Coordenador-Geral de Licitações, Contratos, Convênios e Assuntos Internacionais, a fim de que, se aprovado este Parecer Referencial, os autos sejam remetidos ao D. Consultor Jurídico junto ao Ministério da Agricultura e Pecuária para avaliar a adoção das seguintes providências:

- (a) aprovação deste Parecer Referencial;
- (b) encaminhamento do processo ao Departamento de Informações Jurídico-Estratégicas da AGU, ou ao órgão que o suceder (art. 4º, inciso III, alínea “c”, da Portaria Normativa CGU/AGU nº 5, de 2022);
- (c) quanto ao teor deste Parecer Referencial, cientificar as áreas técnicas interessadas no âmbito do Ministério da Agricultura e Pecuária, para que deixem de submeter futuros processos à análise jurídica, ressalvados os casos em que seja necessário o assessoramento jurídico em questões subjacentes à MJR (art. 7º, § 2º, da Portaria Normativa CGU/AGU nº 5, de 2022); e
- (d) inserir o Parecer Referencial no acervo de MJRs hospedado na página da CONJUR-MAPA na intranet (art. 13, parágrafo único, da Portaria Normativa CGU/AGU nº 5, de 2022).

À consideração superior.

Brasília-DF, 5 de agosto de 2025.

FLÁVIO ALVES DE REZENDE
ADVOGADO DA UNIÃO

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 21000008024202462 e da chave de acesso b5e28466



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 2712097748 e chave de acesso b5e28466 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): FLAVIO ALVES DE REZENDE, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 05-08-2025 17:03. Número de Série: 24688056426646610828629120681. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.