



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 Nº. 00012/2026/CONJUR-MAPA/CGU/AGU

NUP: 21000.051311/2026-54

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

ASSUNTOS: MANIFESTAÇÃO JURÍDICA REFERENCIAL. CONVÊNIOS. CELEBRAÇÃO. PORTARIA CONJUNTA MGI/MF/CGU Nº 33/2023 E PORTARIA CONJUNTA MGI/MF/CGU Nº 28/2024.

EMENTA: PROCESSO Nº **21000.051311/2026-54**. 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 DEPENDA DA AQUISIÇÃO DE MECANIZAÇÃO AGRÍCOLA. APLICAÇÃO RESTRITA: AOS INSTRUMENTOS CONTEMPLADOS NO REGIME SIMPLIFICADO (ART. 184-A, *CAPUT*, DA LEI Nº 14.133, DE 2021); AOS INSTRUMENTOS CUJO VALOR GLOBAL SUPERE O VALOR DO REGIME SIMPLIFICADO (R\$ 1.646.430,90) E SE LIMITE A R\$ 2.000.000,00 (DOIS MILHÕES DE REAIS); E, EM TODOS OS CASOS, ÀS PROPOSTAS DE CONVÊNIO EM TRÂMITE NA SUBSECRETARIA DE PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E ADMINISTRAÇÃO DA SECRETARIA-EXECUTIVA DO MINISTÉRIO DA AGRICULTURA E PECUÁRIA CUJO VALOR DE REPASSE DA UNIÃO DECORRA DE EMENDA PARLAMENTAR INDIVIDUAL (RP 6) OU DE BANCADA (RP 7), BEM COMO SE ORIGINE NA AÇÃO ORÇAMENTÁRIA 20ZV DA LOA/2026. VALIDADE DESTA MJR: ATÉ 31 DE JULHO DE 2027.

I - DO RELATÓRIO

1. Com o endosso do Sr. Subsecretário de Planejamento, Orçamento e Administração (SEI 53640564), a Coordenação-Geral de Parcerias Institucionais – CGPI/SPOA/SE/MAPA requer a esta Consultoria Jurídica a elaboração de Parecer Jurídico Referencial por meio da Nota Técnica nº 113/2024/CGPI-SPOA/SPOA-MAPA/SE/MAPA, de 26/6/2025 (SEI 53640564).
2. De acordo com a mencionada Nota Técnica, o Ministério da Agricultura e Pecuária (MAPA) recebe e celebra 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 até o mês de junho de 2026 já foram celebrados **163 (cento e sessenta e três) convênios** que tiveram por objeto a aquisição de mecanização agrícola e que são decorrentes de emendas parlamentares.
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 1º de abril 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 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 de o 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 as 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 4.7 da Nota Técnica nº 113/2024/CGPI-SPOA/SPOA-MAPA/SE/MAPA, de 26/6/2025 (SEI 53640564), a Coordenação-Geral de Parcerias Institucionais (CGPI/SPOA/SE/MAPA) atestou expressamente nos autos que até o mês de junho de 2026 já **foram celebrados 163 (cento e sessenta e três) convênios que tiveram por objeto a aquisição de mecanização agrícola e que são decorrentes de emendas parlamentares individuais ou de bancada (orçamento impositivo)**. Portanto, pode-se inferir que no restante do presente exercício, em especial após o período de defeso eleitoral, serão celebrados convênios de mesma natureza em quantitativos iguais ou superiores aos já formalizados até junho de 2026.

10. Noutras palavras, esses dados tornam possível atestar o elevado número de propostas de convênio envolvendo a aquisição de mecanização agrícola e que são decorrentes de emendas parlamentares individuais (RP 6) ou de bancada (RP7), 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. Para atender a determinação feita pelo E. Tribunal de Contas da União no v. Acórdão/Plenário nº 1556/2023, no sentido de evitar a utilização de um mesmo parecer jurídico-referencial para a celebração de convênios em situações diversas e com distintos níveis de valores, a presente MJR: será dedicada a propostas de convênios para aquisição de mecanização agrícola decorrentes de emendas parlamentares individuais (RP 6) ou de bancada (RP7), orçamento impositivo; e será aplicável às propostas de convênio com valor global de até R\$ 2.000.000,00 (dois milhões de reais), sob a consideração de que, a partir de amostra colhida no Painel do Transferegov.br denominado “Discricionárias e Legais”, no ano de 2025 foram celebradas em torno de 565 propostas de convênio com a temática referida, sendo que houve dezenas de propostas que superam o limite do regime simplificado de R\$ 1.646.460,91.

12. Outrossim, 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 ao longo dos anos 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 Planejamento, Orçamento e Administração da Secretaria-Executiva do Ministério da Agricultura e Pecuária e estejam lastreadas em recursos da Lei Orçamentária Anual da União do ano de 2026;

(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\$ 1.646.430,90 - valor atualizado pelo Decreto nº 12.807, de 29 de dezembro de 2025) e se limitem ao montante global de R\$ 2.000.000,00 (dois milhões de reais); e

(c) às propostas de convênio que decorram de Emenda Parlamentar Individual (RP 6) ou de Emenda Parlamentar de Bancada (RP 7), 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 inexistência 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 “*O processo administrativo eletrônico é a regra na tramitação de licitações, contratos, convênios, instrumentos congêneres e seus respectivos aditamentos, que devem compor o mesmo processo, desde a sua instauração até a conclusão.*”.

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 provocadas pela legislação superveniente.

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, *caput*, 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); e
- (c) que a área técnica ateste que a proposta de convênio visa à 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\$ 1.646.430,90 (valor atualizado pelo Decreto nº 12.807, de 2025), nos moldes do § 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 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\$ 2.000.000,00;
- (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. 116 da LDO/2026). 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. 116 da LDO/2026), 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, motivo pelo qual será desnecessária a contratação de mandatária (112 da LDO/2026).

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

27. Primeiramente, o MAPA será tido como Concedente nos convênios que visarem à 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 conveniente, 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 do Concedente a:

(a) para emendas de bancada (RP 7), verificar:

(a1) se o parlamentar autor da inclusão da programação ou do acréscimo da programação está identificado;

(a2) se o beneficiário consta de ofício enviado pelo Coordenador da bancada estadual ou distrital, ofício este que será instruído com a ata da reunião na qual conste o registro do(s) parlamentar(es) solicitante(s) e dos votos que resultaram na decisão colegiada, sendo que esta Ata também deverá ser publicada no Portal da Transparência (art. 34, § 1º, da Portaria Conjunta MPO/MGI/SRI-PR nº 2, de 15 de janeiro de 2026, que foi editada em atendimento ao art. 82 da Lei nº 15.321, de 31 de dezembro de 2025 - Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2026 - LDO/2026);

(a3) se foi respeitada a ordem de prioridade dos beneficiários estabelecida em ofício pelo parlamentar solicitante da emenda e, em caso de alteração do beneficiário, se foi apresentada a ata que consta do Anexo IX da Resolução CN nº 1, de 2006;

(a4) se a aquisição de máquinas e equipamentos agrícolas é projeto ou ação estruturante e interesse nacional ou regional que observa a Lei Complementar nº 210, de 2024, e se estão alinhadas à Portaria MAPA nº 899, de 27 de março de 2026;

(a5) a inexistência de impedimento de ordem técnica (art. 76, § 1º, da LDO/2026), especialmente:

(a5.1.) destinação para outra unidade da Federação diferente da bancada, salvo se for projeto de amplitude nacional;

(a5.2.) a execução do convênio se desdobrar em novas transferências voluntárias para mais de um de 1 ente federativo ou entidade privada;

(a5.3.) não indicar o número identificador no Obrasgov.br (art. 87, § 5º, inciso I, da LDO/2026), se for o caso;

(a5.4.) individualizar ações e projetos para atender a demandas ou a indicações de cada membro da bancada;

(a5.5.) destinar emenda para projeto ou ação estruturante com designação genérica de programação, salvo se for para região metropolitana ou região integrada de desenvolvimento (art. 34, § 2º, da Portaria Conjunta MPO/MGI/SRI-PR nº 2, de 2026);

(a6) a identificação do parlamentar solicitante em campo específico no Transferegov.br e na Nota de Empenho (arts. 45 e 48, parágrafo único, da Portaria Conjunta MPO/MGI/SRI-PR nº 2, de 2026);

(a7) em caso de alteração da programação orçamentária da emenda, se houve o atendimento do art. 2º, inciso X, alínea “b”, da Portaria Conjunta MPO/MGI/SRI-PR nº 2, de 2026, e se foi apresentado o ofício que figura como Anexo VII da Resolução CN nº 1, de 2006;

(a8) se a emenda foi objeto de bloqueio ou limitação de empenho que impeça sua execução, bem como se empenho foi expedido até o fim do exercício financeiro (arts. 75, § 1º e § 3º, inciso I, da LDO/2026);

(a9) se está sendo observado o cronograma de execução disposto no art. 87, § 1º, da LDO/2026;

(b) para emendas individuais (RP 6):

(b1) se o parlamentar autor da inclusão da programação ou do acréscimo da programação está identificado;

(b2) se consta do Siop os beneficiários, a ordem de prioridade e o valor da emenda;

(b3) se foi respeitada a ordem de prioridade dos beneficiários estabelecida no Siop pelo parlamentar autor da emenda;

(b4) se houve empenho do valor do repasse dentro da faixa de priorização feita pelo autor da emenda no Siop;

(b5) a inexistência da adimplência do ente federativo destinatário;

(b6) a identificação do parlamentar solicitante em campo específico no Transferegov.br;

(b7) se foi dado o tratamento preconizado no art. 81, parágrafo único, da LDO/2026, para o caso do titular do mandato parlamentar autor da emenda ter perdido o mandato;

(b8) se está sendo observado o cronograma de execução disposto no art. 84, § 1º, da LDO/2026 e no Comunicado Transferegov nº 19/2026;

(b9) se a emenda foi objeto de bloqueio ou limitação de empenho que impeça sua execução, bem como se empenho expedido até o fim do exercício financeiro (arts. 75, § 1º e § 3º, inciso I, da LDO/2026);

(b10) a identificação do parlamentar solicitante em campo específico no Transferegov.br e na Nota de Empenho (arts. 45 e 48, parágrafo único, da Portaria Conjunta MPO/MGI/SRI-PR nº 2, de 2026);

(b11) se a emenda foi objeto de bloqueio ou limitação de empenho que impeça sua execução, bem como se empenho expedido até o fim do exercício financeiro (arts. 75, § 1º e § 3º, inciso I, da LDO/2026);

(c) em todos os casos:

(c1) se a execução descentralizada de programações orçamentárias ocorrer sem a utilização de mandatária calha aferir se o Plano de Trabalho e o instrumento de convênio contemplam a dedução: **de até 4,5%** (quatro inteiros e cinco décimos por cento) do valor do repasse para custear os serviços necessários à sua execução e fiscalização dos instrumentos, exceto no caso de transferências fundo a fundo (art. 112, § 7º, inciso II, da Lei nº 15.321, de 31 de dezembro de 2025 - LDO-2026);

(c2) se a proposta de convênio em consideração está alinhada ao planejamento estratégico do MAPA;

(c3) apontar 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);

(c4) se os recursos da programação ou do acréscimo por emenda: limitam-se a programações de natureza discricionária; têm destinação prioritária para projeto em andamento; e se for investimento com duração superior a 1 exercício financeiro, se o projeto está incluído no Plano Plurianual 2024-2027 (art. 80, parágrafo único, incisos I e II, da LDO/2026);

(c5) para que se atenda a decisão proferida nos autos da ADPF nº 854 pelo E. STF de 12/01/2025, o repasse de recursos oriundos de emendas parlamentares a Instituições de Ensino Superior e Fundações de Apoio depende que estas criem normas e/ou orientações que garantam a transparência e rastreabilidade dos recursos; e

(c6) para que se cumpra decisão emanada em 11/11/2025 pelo STF nos autos da ADPF nº 854, informar se foi revisada a Portaria do MAPA sobre a destinação de emendas parlamentares, de modo a superar generalidades, heterogeneidades e assimetrias.

30. Também poderá firmar o convênio o Interviente, 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 Conveniente 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 participe 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 conveniente, desde que aprovado previamente pelo Concedente (art. 10, inciso VIII, da Portaria Conjunta nº 33, de 2023);

(c) o conveniente 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 reprovação 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, inciso I, 3º-B, § 2º, inciso 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 Planejamento, Orçamento 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 Emendas RPs 6 e 7;

(b) pelo Conveniente, 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 Interviente, apresentado a documentação prevista na alínea “b1” supra, se o conveniente 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. O art. 3º da Portaria Conjunta nº 33, de 2023, orienta aos gestores do Concedente que busquem a padronização dos objetos, com vistas à agilização de procedimentos e racionalização na utilização dos recursos.

36. Nesse espírito, foi editada no seio do Ministério da Agricultura e Pecuária a Instrução Normativa MAPA nº 25, de 12 de julho de 2023, que conceituou a atividade de mecanização agrícola como sendo a executada por “(...) *uma máquina ou por um conjunto de máquinas, equipamentos e implementos utilizados para atenderem aos serviços de recuperação de solos, preparos de áreas para plantio, terraços, tratos culturais, colheita e beneficiamento de produtos agropecuários, construção, recuperação e conservação de estradas vicinais, dragagem, obras de drenagem e irrigação, permitindo a aquisição de máquinas e equipamentos agrícolas*”.

37. De efeito, para a finalidade de apoio mediante o recebimento de transferência voluntária, os arts. 2º, inciso V, e 3º, § 4º, e o item 1 do Anexo da Instrução Normativa MAPA nº 25, de 2023, estipularam que os itens de mecanização agrícola aludidos no parágrafo anterior são passíveis de aquisição na configuração de uma ou mais máquinas agrícolas e/ou implementos ou equipamentos, desde que compatíveis entre si, inclusive para a formação de uma patrulha mecanizada.

38. Assim, esta MJR merecerá aplicação se a execução do objeto do convênio depender da aquisição das máquinas e equipamentos, seja isoladamente, seja em conjunto para formar uma patrulha mecanizada, que estejam elencados nas alíneas “a” até “k” do subitem 1.1. do Anexo da Instrução Normativa MAPA nº 25, de 2023.

39. Nada obstante, como já reconhecido pelo E. TCU no v. Acórdão/Plenário nº 1556/2023, esse apoio atrai para o MAPA, quando da aprovação da proposta do instrumento de repasse, a incumbência de:

(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 Conveniente para os Municípios tenha suporte jurídico-formal garantido pela elaboração e pactuação prévia de termo de cessão.

40. Embora tenham sido feitos apontamentos neste Parecer sobre a superação dos apontamentos feitos nas alíneas “d” e “e” do parágrafo anterior, inclusive com a fixação de faixas de valores e situações das propostas às quais se aplica, é recomendável que a área técnica:

- (a) explicitar 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 beneficiado, sendo possível: verificar se o uso descrito no Plano de Trabalho atende à vocação agrícola local, 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 Conveniente.

41. Vale assentar que a Portaria MAPA nº 775, de 18 de fevereiro de 2025, que instituiu o Programa Nacional de Modernização e Apoio à Produção Agrícola (PROMAQ), elenca como uma das suas ações (art. 9º, inciso III) a execução de transferências discricionárias, com vistas à aquisição de máquinas e equipamentos agrícolas pelos entes e entidades públicas por meio de parcerias.

42. Durante a fase de concepção da Portaria MAPA nº 775, de 2025, foi elaborada a Nota Técnica nº 2/2025/CAPP-CGPLAN/CGPLAN/SPOA-MAPA/SE/MAPA, a qual expressamente se referiu às emendas impositivas.

43. A Portaria MAPA nº 775, de 2025, não se referiu expressamente a “emendas impositivas” na Parte I do seu Anexo, limitando-se a citar “emendas parlamentares” e “emendas”, o que gera dúvida se as emendas RP 6 e RP 7 foram contempladas em tal Portaria, visto que o parágrafo único do art. 7º apenas fala em emenda RP 8.

44. Segundo o Portfólio de ações do Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA/2026), o PROMAQ foi previsto dentre as ações passíveis de direcionamento de todos os tipos de emendas parlamentares, por estar atrelado à ação orçamentária 20ZV (Fomento ao Setor Agropecuário).

45. Já no Portfólio de Ações do Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA/2025) a Aquisição de Máquinas e Equipamentos foi prevista dentre as ações passíveis de direcionamento de todos os tipos de emendas parlamentares, sem se fazer referência ao PROMAQ, até porque tal programa só foi instituído em fevereiro de 2025.

46. Destarte, na esteira dos arts. 81, inciso III, da Lei nº 15.080, de 2024, e 2º, inciso XV, da Portaria Conjunta MPO/MF/MGI/SRI-PR nº 2, de 23 de abril de 2025, para que as programações ou dotações do exercício de 2025 provenientes de emendas parlamentares impositivas fundadas na ação orçamentária 20ZV sejam contempladas pelo PROMAQ é preciso que:

- (a) o MAPA tenha divulgado o PROMAQ no Transferegov.br como programa ou ação sobre a qual seria possível a formulação de propostas de convênio lastreadas em emendas impositivas;
- (b) para a emenda RP 7, a área técnica do MAPA reafirme o interesse nacional ou regional da ação que se viabilizará por meio do PROMAQ, nos termos do art. 2º, inciso XXI, parágrafo único, da Portaria Conjunta MPO/MF/MGI nº 2, de 2026, e da Portaria MAPA nº 899, de 27 de março de 2026;

(c) seja emitido Parecer Técnico (art. 11, incisos I, II e III da Portaria MAPA nº 775, de 2025):

(c1) enquadrando a proposta de convênio em um (ou mais) dos objetivos do PROMAQ elencados nos incisos do *caput* do art. 2º da Portaria MAPA nº 775, de 2025;

(c2) garantindo que o proponente não incide no impedimento elencado no *caput* do art. 8º da Portaria MAPA nº 775, de 2025, salvo se houver justificativa nos termos dos §§ 1º e 2º do mesmo artigo; e

(c3) explicitando o atendimento, pelo Plano de Aplicação Detalhado da proposta, do art. 13 da Portaria MAPA nº 775, de 2025.

47. Chama a atenção o fato do art. 69 da Portaria Conjunta nº 33, de 2023, ao reprisar 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.

48. Para efeito de não incidir na vedação de propaganda no período eleitoral, disposta no art. 73, inciso VI, alínea “b”, da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, já que a Portaria MAPA nº 775, de 18 de fevereiro de 2025, prevê a adesivação do maquinário disponibilizado no PROMAQ, foi realizado ajuste de texto nas minutas de termo de convênio que constam como Anexo I (regime geral) e Anexo II (regime simplificado).

49. 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, 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 n. 00002/2024/CNDE/CGU/AGU – Câmara Nacional de Direito Eleitoral);

(d) não possibilitar a realização de publicidade institucional (art. 73, inciso VI, alínea “b”, da Lei nº 9.504, de 1997) por órgãos federais no trimestre anterior ao dia da eleição; 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

50. 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, da Portaria Conjunta nº 33, de 2023).

51. 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, da 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.

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

(a) no regime geral: 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); no regime simplificado: constará os tópicos citados no art. 6º, § 1º, incisos I a VI, da Portaria Conjunta nº 28, de 2024, cabendo o Concedente fazer as verificações reclamadas pelo art. 6º, § 2º, incisos I e II, da Portaria Conjunta nº 28, de 2024;

(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, orientando-se que:

(e1) nos convênios pelo regime geral enquadrados no Nível V: observe-se o prazo de vigência máximo de 36 meses (art. 35, inciso VII, alínea “a”, da Portaria Conjunta nº 33, de 2023), salvo se houver justificativa nos termos do art. 35, § 6º, I, da Portaria Conjunta nº 33, de 2023, quando a vigência máxima poderá alcançar 72 meses;

(e2) nos convênios pelo regime simplificado, o prazo máximo de vigência será de 36 meses (art. 10, inciso IV, da Portaria Conjunta nº 28, de 2024);

(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); e

(j) para aceite do plano de trabalho, verificar sua viabilidade, adequação aos objetivos do programa e compatibilidade do valor proposto para os itens que o compõem, bem como a capacidade técnica e gerencial do proponente, sendo proibido aceitar a descrição genérica dos seus itens que não permita a clara identificação do bem a ser adquirido, da obra a ser realizada ou dos serviços a serem prestados (art. 23, § 3º, da Portaria Conjunta nº 33, de 2023).

53. 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 julho de 2021, não se descartando posterior ajuste do Plano de Trabalho se não houver convergência de preços com o Termo de Referência futuramente apresentado.

54. Haja vista que para o alcance do objeto do convênio é preciso adquirir itens de mecanização agrícola, torna-se 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 e 2, 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.

(a3) será acompanhado de declaração do proponente atestando que os critérios de aceitação dos bens atendem às definições da Comissão Interministerial de Contratações Públicas para o Desenvolvimento Sustentável – CICS, instituído pelo Decreto nº 11.890, de 22 de janeiro de 2024, se o bem adquirido ai se enquadrar (art. 27-C, § 3º, 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).

55. 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 por declaração do conveniente (art. 24, inciso II, alínea “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, inciso II, alínea “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).

56. 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, inciso VI, e 13 da Portaria Conjunta nº 28, de 2024, e 26, § 8º, da Portaria Conjunta nº 33, de 2023).

57. 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, 4º, 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.

58. Por força do § 16 do art. 166 da Constituição Federal é desnecessário 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.

59. 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 15.321, de 2025 - LDO/2026);
- (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/2026, cabendo a aplicação, se for o caso, da alteração dos limites de percentuais fixada na Instrução Normativa MAPA nº 35, de 25 de fevereiro de 2026 (art. 97, § 4º, inciso I, da Lei nº 15.321, de 2025 (LDO/2026);
 - (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/2026); e o plano de trabalho contemplar, em regra, as despesas vedadas pelos incisos do art. 18 da LDO/2026;
- (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. 97, § 2º, da LDO/2026); e
- (j) a formalização do convênio nos últimos dois quadrimestres do ano de 2026 dependerá da existência de disponibilidade de caixa suficiente para arcar com as parcelas a serem pagas do exercício seguinte, quando a despesa não puder ser cumprida integralmente no exercício de 2026 (arts. 42, parágrafo único, da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, e 183 da LDO/2026).

60. 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, observada a Portaria SPOA/SE/MAPA nº 621, de 27 de outubro de 2023;
- (b) justificará se a titularidade dos bens remanescentes será do Conveniente (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;
- (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);
- (e) verificará se foi preenchida a lista de verificação dos convênios disponibilizada no sítio eletrônico da AGU, como fixa o Comunicado Transferegov nº 1/2026; e
- (f) em caso de execução direta o objeto pelo Conveniente, verificar se o mesmo reúne as condições descritas no *caput* do art. 110 da LDO/2026.

61. Encerrando o presente tópico, convém ressaltar que a Portaria MAPA nº 821, de 29 de julho de 2025 não se aplica ao objeto da presente MJR, nos moldes dos seus arts. 2º e 3º.

IV.V. Cláusulas necessárias ao convênio

62. 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.

63. Nesse passo, a Advocacia-Geral da União disponibilizou modelos de minuta para os convênios dos regimes geral e simplificado (sem obras e serviços de engenharia), que foram publicados pelo MGI em seu sítio eletrônico, de sorte que podem ser adotados para as parcerias que o MAPA pretende celebrar com fulcro neste Parecer Referencial, tudo conforme autorizam os arts. 33, inciso VII, e 114 da Portaria Conjunta MGI/MF/CGU nº 33, de 30 de agosto de 2023, alertando-se que a AGU em junho de 2026 disponibilizou novas versões de minutas de Convênio com órgão/ente público (regime **simplificado**) (com e sem obras ou serviço de engenharia).

64. Entretanto, para se atender as recomendações exaradas pelo E. TCU no Acórdão/Plenário nº 1556/2023, entre outros pontos, as minutas do Anexo I e do Anexo II deste Parecer, embora espelhadas nas minutas modelo da AGU (regimes simplificado e geral), foram adaptadas nos termos abaixo:

(a) quando o conveniente for entidade da administração direta ou indireta do Estado ou DF:

Subcláusula _____. Se algum Estado ou o Distrito figurar como Conveniente, 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 Conveniente dependerá da lavratura de termo de registro de entrega a ser firmado entre os representantes do Concedente e do Conveniente, observadas as restrições da legislação eleitoral e o princípio da impessoalidade.;

(b) para efeito de observar a decisão proferida em 15/01/2026 pelo E. STF nos autos da ADPF nº 854, e em atenção ao art. 45, § 1º, inciso II, da Portaria Conjunta nº 33, de 2023, que admite a execução parcial de convênios por OSC, mediante subconvenimento, reputou-se apropriado inserir na minuta de termo de convênio cláusula que veda a execução de recursos oriundos de emendas parlamentares por entidades do terceiro setor que:

(b1) tenham, em seus quadros diretivos e administrativos, cônjuge, companheiro ou parente, em linha reta ou colateral ou por afinidade, até o 3º grau, de parlamentar responsável pela indicação da emenda ou de assessor parlamentar a ele vinculado, à vista da proibição de nepotismo;

(b2) ainda que formalmente autônomas, realizem contratação, subcontratação ou intermediação de pessoas físicas ou jurídicas das quais participem, como sócios ou dirigentes, prestadores de serviço ou fornecedores de bens que se enquadrem na condição descrita na alínea anterior, na qualidade de beneficiário final do recurso público (Vide Comunicado Transferegov nº 7/2026);

(c) para efeito de observar a decisão proferida em 03/03/2026 pelo E. STF nos autos da ADPF nº 854, houve ajuste de cláusulas para:

(c1) impor a vedação do saque em espécie de valores oriundos de emendas parlamentares, incluídos os valores transferidos para contas de empresas beneficiárias finais dos recursos, nos termos de regulamentação a ser expedida pelo Banco Central do Brasil e pelo Conselho de Atividades Financeiras (o STF, em decisão datada de 7 de maio de 2026, reconheceu o cumprimento dessa determinação pelo Banco Central, que editou a Instrução Normativa BCB nº 732, de 4 de maio de 2026), mitigando-se a aplicação do art. 76, § 3º, da Portaria Conjunta nº 33, de 2023;

(c2) impor como causa obstativa à liberação de recursos ou à aprovação de prestação de contas, a ocorrência, na específica obra ou ação, de ilícito ambiental comprovado por auto de infração lavrado por órgão ambiental competente ou decisão judicial;

(d) com o escopo de cumprir a legislação eleitoral, inserir cláusula que oriente os convenientes a não afixar a marca do governo federal ou do programa federal viabilizado pelo convênio em placa de obra, serviço de engenharia ou adesivo em máquina e equipamento adquirido, até que se esgote o prazo estipulado no art. 73, inciso VI, alínea “b”, da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997;

(e) no regime simplificado, para cumprimento do art. 7º, §§ 1º, 2º, 2º-A, 2º-B, 2º-C e 3º, da Portaria Conjunta nº 28, de 2024, inserir no termo de convênio cláusulas estipulando as providências a serem adotadas quando do cumprimento da cláusula suspensiva: ajuste do plano de trabalho para compatibilizá-lo às peças documentais apresentadas, inclusive para possibilitar ao concedente reanalisar a razoabilidade e a aderência entre o valor proposto e o tipo de empreendimento, sob pena de rescisão; e a dispensa da apresentação do projeto básico ou do termo de referência no caso de padronização do objeto, a critério da autoridade do Concedente, em despacho fundamentado;

(f) no regime simplificado, para cumprimento do art. 11, § 3º, da Portaria Conjunta nº 28, de 2024, apor cláusula mencionado que, se o objeto do instrumento for voltado exclusivamente para a aquisição de equipamentos, a liberação dos recursos em no máximo 45 dias, contados do registro do processo licitatório pelo Conveniente no Transferegov.br;

(g) em atenção ao art. 24-A na Portaria Conjunta nº 33, de 2023, inserir cláusula estipulando a obrigação ao conveniente e à eventual unidade executora de obter aprovações dos projetos e licenças relacionadas ao objeto do convênio;

(h) para atender os arts. 75, § 4º, 97, § 3º, 103, § 6º, e 105, § 6º-A, da Portaria Conjunta nº 33, de 2023, inserir cláusulas para: admitir a utilização dos saldos remanescentes e dos rendimentos de aplicação financeira; alterar o prazo de 45 dias para 30 dias para o saneamento de irregularidades pelo conveniente; especificar que a declaração do concedente ficará restrita à aplicação dos recursos transferidos e não mais à boa e regular aplicação dos recursos transferidos; e estabelecer as providências cabíveis no caso da irregularidades enseje apuração de dano ao erário cujo valor seja inferior ao limite fixado em normativos da AGU e do TCU;

(i) inserir cláusula que atribua aos convenientes, nos processos licitatórios custeados com os recursos transferidos pelo Concedente, a observância dos seguintes normativos:

(iI) Instrução Normativa SEGES/MGI nº 382, de 17 de setembro de 2025 (disciplina as ações de equidade entre mulheres e homens no ambiente de trabalho, para fins de desempate em processos licitatórios);

(i2) Instrução Normativa SEGES/ME nº 81, de 25 de novembro de 2022 (disciplina a elaboração do termo de referência para a aquisição de bens e a contratação de serviços);

(i3) Instrução Normativa SEGES/ME nº 73 de 30 de setembro de 2022 (disciplina a licitação pelo critério de julgamento por menor preços ou maior desconto, na forma eletrônica para a contratação de bens, serviços e obras);

(i4) Instrução Normativa SEGES/ME nº 58, de 8 de agosto de 2022 (disciplina a elaboração dos Estudos Técnico Preliminares, para a aquisição de bens e a contratação de serviços e obras);

(i5) Instrução Normativa SEGES/ME nº 116, de 21 de dezembro de 2021 (disciplina os procedimentos para a participação de pessoa física nas contratações públicas);

(i6) Instrução Normativa SEGES/ME nº 67, de 8 de julho de 2021 (disciplina a dispensa de licitação, na forma eletrônica);

(i7) Instrução Normativa SEGES/ME nº 65, de 7 de julho de 2021 (disciplina o procedimento administrativo para a realização de pesquisa de preço para aquisição de bens e contratação de serviços); e

(i8) Instrução Normativa SPOA/SE/MAPA Nº 25, de 23 de junho de 2026 (fixa as diretrizes e procedimentos internos para o tratamento de processos licitatórios realizados, sob a forma presencial, no âmbito dos instrumentos de transferências discricionárias e legais celebrados, em cumprimento ao Acórdão-TCU/Plenário nº 2110/2025).

65. 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.

66. Do mesmo modo, as minutas disponibilizadas pela AGU replicam 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.

67. Também coube à minuta parametrizada pela AGU (regime simplificado) reprisar 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\$ 1.646.430,90 (Decreto nº 12.807, de 29 de dezembro de 2025).

68. 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, inciso VII, alínea “a”, da Portaria Conjunta nº 33, de 2023), salvo se houver justificativa técnica quanto à insuficiência de tal prazo à luz do art. 35, § 6º, inciso I, da Portaria Conjunta nº 33, de 2023, quando a vigência total poderá ser de até 72 meses.

69. 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

70. 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 2027, na intenção de que a Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração da Secretaria-Executiva do Ministério da Agricultura e Pecuária 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 e estejam lastreadas em recursos da Lei Orçamentária Anual da União do ano de 2026;

(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\$ 1.646.430,90), neste último caso (regime geral) se limitando ao montante global de R\$ 2.000.000,00 (dois milhões de reais);

(a4) que decorram de Emenda Parlamentar Individual (RP 6) ou de Emenda Parlamentar de Bancada (RP 7), devendo ter por fundamento a ação orçamentária 20ZV, observado o(s) parágrafo(s) 29 deste Parecer Referencial;

(b) o servidor designado em Portaria pelo Subsecretário de Planejamento, Orçamento 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), podendo, para tanto, emitir a “Certidão de utilização de Manifestações Jurídicas Referenciais” disponível no link: <https://cgu.agu.gov.br/certidaomjr>, juntando tal certidão ao processo SEI;

(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, 38, 40 e 46 deste Parecer Referencial;

(c2) dos requisitos inerentes ao regime geral delineados no(s) parágrafo(s) 24, 55 e 57 deste Parecer Referencial;

(c3) dos requisitos inerentes ao regime simplificado delineados no(s) parágrafo(s) 25 e 56 deste Parecer Referencial;

(d) atenda as recomendações pertinentes aos partícipes, consórcios públicos, intervenientes, unidades executoras e seus representantes legais, na forma elencada no(s) parágrafo(s) 30, 31, 32, 33 e 34 deste Parecer Referencial;

(e) na análise da proposta ou do Plano de Trabalho sejam respeitadas as restrições pertinentes ao período eleitoral, nos termos do(s) parágrafo(s) 49 deste Parecer Referencial;

(f) a proposta de trabalho seja analisada e aceita, conforme recomendado no(s) parágrafo(s) 51 deste Parecer Referencial;

(g) o Plano de Trabalho seja analisado e aprovado, na esteira do(s) parágrafo(s) 52 e 53 deste Parecer Referencial;

(h) o termo de referência atente para as recomendações elencadas no(s) parágrafo(s) 54 deste Parecer Referencial;

(i) salvo se houver cláusula suspensiva:

(i1) em propostas submetidas ao regime geral, se foram aceitas pelo Concedente as peças elencadas no(s) parágrafo(s) 55 deste Parecer Referencial;

(i2) em propostas submetidas ao regime simplificado, se foram apresentadas as peças elencadas no(s) parágrafo(s) 56 deste Parecer Referencial;

(j) houver o cumprimento da cláusula suspensiva e a oportuna verificação do termo de referência, nos convênios submetidos ao regime geral, observando-se as recomendações do(s) parágrafo(s) 57 deste Parecer Referencial;

(k) seja dispensado o cumprimento dos 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, conforme parágrafo 58 deste Parecer Referencial;

(l) houver o atendimento das normas financeiras e orçamentárias, como delineado no(s) parágrafo(s) 59 deste Parecer Referencial;

(m) no Parecer de Viabilidade Técnica, seja também dedicada análise aos pontos suscitados no(s) parágrafo(s) 60 do presente Parecer Referencial; e

(n) houver a adoção das minutas de convênio - regime geral e regime simplificado, sem obras e serviços de engenharia - Anexos I e II deste Parecer Referencial, com as observações contidas no(s) parágrafo(s) 67, 68 e 69 deste Parecer Referencial.

71. 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, 31 de julho de 2026.

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) 21000051311202654 e da chave de acesso 2b5e6ade



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 3295950510 e chave de acesso 2b5e6ade no endereço eletrônico <https://supersapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): FLAVIO ALVES DE REZENDE, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 31-07-2026 20:06. Número de Série: 65635031372271175007508848075. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.