



insum

ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃOCONSULTORIA 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. 00014/2026/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 PARA A EXECUÇÃO DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA DE REFORMA E (RE)ADEQUAÇÃO DE ESTRADAS VICINAIS. APLICAÇÃO RESTRITA: AOS INSTRUMENTOS CONTEMPLADOS NO REGIME SIMPLIFICADO (ART. 184-A, *CAPUT*, DA LEI Nº 14.133, DE 2021); AOS INSTRUMENTOS QUE SUPEREM O VALOR DO REGIME SIMPLIFICADO (R\$ 1.646.430,90) E SE LIMITEM A R\$ 5.000.000,00 (CINCO 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) E SE ORIGINEM 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 execução de projetos de (re)adequação e reforma de estradas vicinais, que são compostos por itens de despesa padronizados no seio do MAPA por meio da Instrução Normativa nº 25, de 12 de julho de 2023, 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 **22 (vinte e dois) convênios** que tiveram por objeto a execução de obras e serviços de engenharia de reforma e (re)adequação de estradas vicinais (com valor global de até R\$ 5.000.000,00) e que são decorrentes de emendas parlamentares individuais ou de bancada (orçamento impositivo). Lado outro, 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 superiores aos já formalizados até junho de 2026, mormente considerando o volume de instrumentos celebrados no exercício de 2025.

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

II - PRELIMINARMENTE: DO 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 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 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 nos 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 **22 (vinte e dois) convênios que tiveram por objeto a execução de obras e serviços de engenharia de recuperação e adequação de estradas vicinais (com valor global de até R\$ 5.000.000,00) e que são decorrentes de emendas parlamentares individuais ou de bancada (orçamento impositivo).**

10. Há probabilidade de que no restante do presente exercício, em especial após o período de defeso eleitoral, serão celebrados convênios de mesma natureza em quantitativos que se aproximem do ano de 2025. Em amostra extraída do Painel do Transferegov.br denominado “Discrecionárias e Legais”, verificou-se que em 342 instrumentos envolvendo transferências voluntárias da espécie celebrados no ano de 2025, 310 tiveram valor global de até R\$ 5.000.000,00 e mais de 3 três dezenas superaram tal cifra.

11. Com esses dados é possível atestar o elevado número de propostas de convênio envolvendo a (re)adequação e reforma de estradas vicinais e que 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.

12. Assim, a incidência da presente MJR se limita às propostas de convênio com valor global de até R\$ 5.000.000,00, valor que, s.m.j., atendeu satisfatoriamente nos exercícios 2024 e 2025 a maioria dos convênios que tiveram por

objeto a execução de obras e serviços de engenharia de reforma e (re)adequação de estradas vicinais e que são decorrentes de emendas parlamentares individuais ou de bancada (orçamento impositivo).

13. Por igual, é possível atestar que as demandas envolvendo o objeto do convênio – a execução de obras e serviços de engenharia de reforma e (re)adequação de estradas vicinais – 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 dezenas de pareceres jurídicos sobre o tema, quando se notou que os documentos que instruíram as propostas tinham variação de teor quase nula caso a caso.

14. 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 para a execução de obras e serviços de engenharia de reforma e (re)adequação de estradas vicinais, que 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\$ 5.000.000,00 (cinco milhões de reais);

(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; e

(d) as obras e serviços de engenharia, quando licitados pelo Conveniente, não adotem os regimes de execução indireta de contratação integrada, de contratação semi-integrada e de fornecimento e prestação de serviço associado (art. 46, incisos V, VI e VII, da Lei nº 14.133, de 2021).

III - DA REGULARIDADE FORMAL DO PROCESSO

15. 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.

16. 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.

17. 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.*”.

18. 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

19. 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.

20. 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 (Portaria Conjunta MGI/MF/CGU nº 33, de 30 de agosto de 2023), inclusive em atenção às alterações normativas supervenientes.

IV.I. Cabimento do convênio

21. 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.

22. 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.

23. 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.

24. 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 (GND 3 ou GND 4), 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.

25. 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\$ 5.000.000,00; e
- (d) o valor de repasse mínimo da União seja de R\$ 400.000,00 para a execução de obras e de R\$ 200.000,00 para a execução de serviços de engenharia (art. 10, incisos I e 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.

26. 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\$ 400.000,00 para a execução de obras e de R\$ 200.000,00 para a execução de serviços de engenharia (art. 10, incisos I e II, do Decreto nº 11.531, de 2023 e art. 116 da LDO/2026), admitindo-se para se alcançar esses valores mínimos 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.

27. 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.

28. Nesse ponto, não se pode deixar de mencionar que o E. TCU, por meio do Acórdão/Plenário nº 392/2024, afirmou que há risco de prejuízo na operacionalização das transferências voluntárias diretamente pelo MAPA, sem contar com a figura da Mandatária e sua experiência/expertise.

29. A par disso, em que pese o art. 112 da LDO/2026 admitir a operacionalização das transferências voluntárias por mandatárias se houver impossibilidade de atuação do órgão concedente, seria de bom alvitre que a área técnica comparativamente explicitasse, com base na experiência recente com as estradas vicinais, quais foram os resultados positivos obtidos pelo MAPA ao operacionalizar as transferências voluntárias sem a figura da mandatária.

30. Também cumpre asseverar que, diferentemente da Portaria Interministerial nº 424, de 30 de dezembro de 2016 (art. 9º, inciso I), a Portaria Conjunta nº 33, de 2023 (art. 13), não veda a celebração de convênios para a execução de obras e serviços de engenharia.

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

31. Primeiramente, o MAPA será tido como Concedente nos convênios que visarem à adequação e recuperação de estradas vicinais, nos moldes do art. 2º, inciso IV, do Decreto nº 11.531, de 2023.

32. 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.

33. Nada obstante, noticia-se que o Plenário do E. TCU identificou no v. Acórdão nº 392/2024, que versou sobre a execução de convênios objetivando estradas vicinais, um risco consubstanciado na subjetividade da escolha dos beneficiários e na má distribuição dos recursos aos entes subnacionais.

34. Em paralelo, é cediço que o regime de execução das emendas impositivas foi sensivelmente afetado pelas decisões exaradas pelo E. Supremo Tribunal Federal no bojo da Arguição de Descumprimento de Preceito nº 854, 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.

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

(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 execução de obras e/ou serviços de engenharia no âmbito do Programa Nacional de Estradas Rurais (Proner) 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;

(a10) na hipótese de ser divisível a programação da emenda de bancada, verificar se foram atendidos os critérios de definição de cada parte independente (não aplicáveis às ações e serviços públicos de saúde) dispostos no art. 2º, § 4º e § 5º, incisos I, II e III, da Lei Complementar nº 210, de 25 de novembro de 2024;

(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);

(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 (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;

(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; e

36. 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).

37. Outra figura que poderá fazer às 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 a (re)adequação e reforma de estradas vicinais 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).

38. Por seu turno, poderão 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) a Unidade Executora 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) a Unidade Executora cumpra os requisitos dos incisos do *caput* do art. 29 da Portaria Conjunta nº 33, de 2023; e
- (f) não seja admitida nos convênios cujo repasse do Concedente é integrado por recursos incluídos ou acrescidos por emendas de bancada, face ao disposto no art. 2º, § 2º, inciso I, da Lei Complementar nº 210, de 25 de novembro de 2024.

39. 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, da 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 sua 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) tenham atuação que não transborde as atividades instrumentais ou acessórias previstas no § 2º do art. 11 da Portaria Conjunta nº 33, de 2023, e não sejam 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).

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

- (a) por força dos art. 2º, inciso I e art. 3º-B, *caput* e § 2º, inciso I, ambos 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:
 - (a1) é de competência do Subsecretário de Planejamento, Orçamento e Administração celebrar os convênios de valor global até R\$ 4.999.999,99, com prévia comunicação à Secretaria-Executiva se o valor global do convênio for superior a R\$ 1.000.000,00 e decorrer de emenda parlamentar (RPs 6 e 7); e
 - (a2) é de competência do Subsecretário de Planejamento, Orçamento e Administração celebrar os convênios de valor global igual a R\$ 5.000.000,00 (cinco milhões de reais) pelo MAPA, mediante prévia autorização da Secretaria-Executiva.
- (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

41. 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.

42. Nesse espírito, foi baixada no seio do Ministério da Agricultura e Pecuária a Instrução Normativa MAPA nº 25, de 12 de julho de 2023, que cuidou de definir em seu Anexo os produtos e serviços preferencialmente apoiados por meio da ação orçamentária 20ZV - Fomento ao Setor Agropecuário, mediante transferências de recursos da União, em conformidade com os programas e projetos do Ministério da Agricultura e Pecuária.

43. Em matéria de estradas vicinais, a Instrução Normativa MAPA nº 25, de 2023 menciona que o apoio do MAPA via transferência voluntária pode ter como objeto obras (art. 2º, inciso II), ou mesmo consistir na prestação de serviços de engenharia, ambas visando o apoio a projetos de (re)adequação e reforma de estradas vicinais (Anexo, item 4, alíneas “a” a “g”, e subitem 5.7., alíneas “a” a “d” da referida Portaria).

44. Tal apoio prestado pelo MAPA estará alinhado ao art. 167, inciso I, da Constituição Federal, que diz ser vedado o início de programas ou projetos não incluídos na lei orçamentária anual.

45. Nesse contexto, importante destacar que o Programa Nacional de Estradas Rurais – Proner foi inicialmente instituído pela Portaria MAPA nº 777, de 25 de fevereiro de 2025, **que foi revogada pela Portaria MAPA nº 915, de 1º de junho de 2026**, novo ato normativo emitido pelo MAPA, que no âmbito do Programa Proner passou a regulamentar as diretrizes para o fomento, a execução e a gestão de intervenções em vias rurais.

46. Cumpre ter em mente que essa Portaria MAPA nº 915, de 2026, teve como foco cumprir parte das determinações feitas pelo Plenário do E. Tribunal de Contas da União (TCU) no seio do Acórdão nº 2110/2025, em consequência de auditoria das transferências voluntária do MAPA para adequação de estradas vicinais:

(a) institucionalizar política pública de adequação de estradas vicinais, inclusive utilizando-se como referência para avaliação técnica de pertinência para a execução de recursos incluídos ou acrescidos por emendas parlamentares impositivas;

(b) estabelecer procedimentos de aceite de processos licitatórios que a legislação excepcionalmente admite para que os processos licitatórios sejam processados na forma presencial em detrimento da forma eletrônica, o que foi atendido pelo MAPA via Instrução Normativa SPOA/SE/MAPA nº 25, de 23 de junho de 2026;

(c) criar procedimentos de verificação e aprovação dos projetos de engenharia para execução de serviços de manutenção de estradas vicinais, de sorte a garantir a aderência dos serviços referenciais à realidade executiva da obra e a eficiência dos métodos de trabalho projetados, de modo a evitar o eventual caráter antieconômico de tais métodos; e

(d) aprimorar os controles do processo de acompanhamento dos convênios voltados para adequação de estradas vicinais e a medição das etapas e tipos de serviços prestados.

47. A Portaria MAPA nº 915, de 2026, imputou à Secretaria-Executiva a condição de Órgão Gestor Nacional do Proner, e reservou à Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração (SPOA) a qualidade de Unidade de Gestão Operacional do Proner (art. 10, incisos I e II), deferindo ainda à SPOA a competência para (arts. 11, incisos I, II, III e IV, e 16, incisos I, II, III, IV, V, VI, VII e VIII): definir e atualizar os critérios técnicos de elegibilidade e priorização de projetos e suas habilitações; editar normas complementares e instruções necessárias à operacionalização do Proner; fixar requisitos de habilitação dos entes federativos no Proner, inclusive os critérios de elegibilidade e a documentação exigida; fixar requisitos mínimos para aprovação dos projetos na esfera do Proner; estipular o fluxo de análise, seleção e execução de projetos no âmbito do Proner; definir as hipóteses de impedimento e demais condições para celebração e execução dos convênios baseados no Proner; e fixar os procedimentos de execução e monitoramento dos convênios fundados no Proner.

48. A norma de operacionalização supramencionada veio com a Instrução Normativa SPOA/SE/MAPA nº 18, de 3 de junho de 2026, a qual, em conjunto com a Portaria MAPA nº 915, de 2026, e Lei nº 15.321, de 31 de dezembro de 2025 (Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2026 - LDO/2026), precisa ser observada nos convênios baseados no Proner, especialmente para admitir as propostas de convênio que objetivem a reforma ou (re)adequação de estradas vicinais que:

(a) representem política pública que integra a ação orçamentária 20ZV - Fomento ao Setor Agropecuário, da qual provirão os recursos a serem repassados ao Conveniente (arts. 1º, parágrafo único, e 15, § 2º, da Portaria MAPA nº 915, de 2026);

(b) sejam formuladas por Estados, Municípios, Distrito Federal e Consórcios Públicos (art. 2º da Portaria MAPA nº 915, de 2026);

(c) considere a execução do Proner via transferência voluntária (art. 3º, inciso I, da Portaria MAPA nº 915, de 2026);

(d) seja aderente aos objetivos do Proner elencados nos incisos I e VII do art. 8º da Portaria MAPA nº 915, de 2026;

(e) observem os critérios técnicos de seleção e priorização das intervenções financiadas no âmbito do Proner listados nos incisos I a VI do *caput* do art. 9º da Portaria MAPA nº 915, de 2026, que deverão estar em consonância com o art. 97, § 5º, da LDO/2026;

(f) tenham sido analisadas individualmente (art. 9º, parágrafo único, da Portaria MAPA nº 915, de 2026) conforme a metodologia disposta na IN SPOA/SE/MAPA nº 18, de 2026:

(f.1.) para que atendam os requisitos mínimos elencados nos incisos I, II, III e IV do *caput* do art. 4º dessa IN SPOA/SE/MAPA nº 18, de 2026, observadas as diretrizes para inserção de documentos no Transferegov.br (seguindo o checklist presente no Anexo VI da IN SPOA/SE/MAPA nº 18, de 2026) e envio efetivo da proposta segundo os §§ 1º, 2º e 3º de tal art. 4º;

(f.2.) para que cumpram os critérios técnicos para análise técnica referidos no art. 5º, § 1º, § 2º, incisos I, II, III, IV, VI e VII, e, se o caso, § 6º da IN SPOA/SE/MAPA nº 18, de 2026, com possibilidade de postergar a apresentação do termo de referência ou projeto básico para depois da assinatura do termo de convênio, se este contar com cláusula que especifique a condição suspensiva correspondente e sejam cumpridos os trâmites dos §§ 3º e 4º de tal art. 5º, sem prejuízo da adoção dos modelos padronizados de termo de referência e projeto básico aludidos no art. 5º, § 2º, inciso VI, da IN SPOA/SE/MAPA nº 18, de 2026, em qualquer caso;

(f.3.) que sejam aderentes aos objetos executáveis (GND 3 e GND 4) dispostos no Anexo VIII da IN SPOA/SE/MAPA nº 18, de 2026;

(f.4.) que a proposta tenha superado as etapas eliminatórias de seleção discriminadas nos incisos I, II e III do *caput* do art. 8º da IN SPOA/SE/MAPA nº 18, de 2026;

(f.5.) para que seja atestada na aprovação das propostas a sua viabilidade técnica e compatibilidade com os objetivos do Proner (art. 5º, § 5º, IN SPOA/SE/MAPA nº 18, de 2026);

(g) atentem para os parâmetros de monitoramento e avaliação do Proner dispostos nos incisos do *caput* do art. 12 da Portaria MAPA nº 915, de 2026;

(h) o preenchimento: das declarações que constam dos Anexos I, II, IV e V da IN SPOA/SE/MAPA nº 18, de 2026; do Diagnóstico Preliminar do Trecho, que figura como Anexo III da IN SPOA/SE/MAPA nº 18, de 2026; da Relação de Documentos de Engenharia para o Proner, presente no Anexo VI da IN SPOA/SE/MAPA nº 18, de 2026, cuja apresentação será necessária, exceto para os documentos que possam ser objeto de condição suspensiva; e da Nomenclatura Padrão dos Documentos a serem anexados ao Transferegov.br, que está representado no Anexo VII da IN SPOA/SE/MAPA nº 18, de 2026.

49. Outrossim, como já reconhecido pelo E. TCU no v. Acórdão/Plenário nº 717/2024, esse apoio via transferência voluntária atrai para o MAPA, quando da aprovação da proposta do instrumento de repasse, a incumbência de verificar se os estudos preliminares feitos pelo proponente asseguram a viabilidade e a utilidade do objeto para os beneficiários finais.

50. Por consequência, e no que couber, é de bom grado que o Concedente oriente os proponentes a seguir nas propostas, nos Planos de Trabalho e nas futuras licitações que realizarem, o disposto no Guia de Procedimentos para contratações de obras e serviços de engenharia, elaborado pela AGU e pelo Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, especialmente no tocante:

(a) ao estabelecimento das características básicas do empreendimento, como:

(a1) o fim a que se destina, futuros usuários, dimensões, padrão de acabamento pretendido, equipamentos e mobiliários a serem utilizados, entre outros aspectos;

(a2) a área de influência de cada empreendimento, levando em conta a população e a região a serem beneficiadas;

- (a3) as restrições legais e sociais relacionadas com o empreendimento em questão, isto é, deve ser cumprido o Código de Obras Municipal;
- (b) aos critérios para estimativa do valor da contratação, como:
- (b1) as composições dos custos unitários previstas no projeto que integra o edital de licitação, menores ou iguais à mediana de seus correspondentes nos custos unitários de referência do Sinapi; ou
- (b2) as composições dos custos unitários previstas no projeto que integra o edital de licitação, menores ou iguais aos seus correspondentes nos custos unitários de referência do Sicro (veja-se que o E. TCU, no Acórdão/Plenário nº 2110/2025, cientificou o MAPA sobre a irregularidade de aceitar orçamentos com serviços e valores não aderentes ao Sistema de Custos Referenciais de Obras - Sicro), se o objeto for serviços e obras de infraestrutura de transportes; ou
- (b3) outros parâmetros consagrados no Decreto nº 7.983, de 8 de abril de 2013, no caso de justificada impossibilidade de uso total ou parcial dos referenciais Sinapi e Sicro;
- (c) à escolha da modalidade licitatória, para que:
- (c1) primeiro, a área técnica diferencie o serviço de engenharia, que é atividade destinada a garantir a fruição de utilidade já existente ou a proporcionar a utilização de funcionalidade nova em coisa/bem material já existente, não se criando coisa nova, da obra, que implica intervenção no meio ambiente por meio de um conjunto harmônico de ações que, agregadas, formam um todo que inova o espaço físico da natureza ou acarreta alteração substancial das características originais de bem imóvel;
- (c2) na sequência, se for obra, adote a concorrência ou diálogo competitivo;
- (c3) na sequência, segundo apuração da área técnica, se for serviço de engenharia comum (art. 6º, inciso XXI, alínea “a”, da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021), adote o pregão eletrônico e, se for serviço especial de engenharia (art. 6º, inciso XXI, alínea “b”, da Lei nº 14.133, de 2021), abra-se espaço para a concorrência ou diálogo competitivo;
- (d) ao processo licitatório, para:
- (d1) antes da divulgação do edital (art. 115, § 4º, da Lei nº 14.133, de 2021), a Administração obtenha a manifestação prévia ou licença prévia, quando cabíveis, se a responsabilidade por aportar esses documentos for dela e não repassada ao futuro contratado, caso em que isso constará do edital de licitação;
- (d2) se o termo de referência ou projeto básico não forem suficientes para a aferição dos padrões de desempenho e qualidade almejados, impossibilitando a especificação do objeto, a obra ou serviço não se iniciará sem o projeto executivo, mas o edital pode transferir ao contratado a responsabilidade pela elaboração do projeto executivo, desde que isso tenha sido previsto no termo de referência ou projeto básico, inclusive os custos; e
- (d3) independentemente de o profissional (engenheiro ou arquiteto) pertencer aos quadros da Administração Pública ou ser contratado por esta, o gestor exigir apresentação de Anotação de Responsabilidade Técnica – ART (ou RRT, se arquiteto) referente a projeto, execução, supervisão e fiscalização de obras e serviços de engenharia, com indicação do responsável pela elaboração de plantas, orçamento-base, especificações técnicas, composições de custos unitários, cronograma físico-financeiro e outras peças técnicas.

51. Como cediço, a Instrução Normativa MPDG nº 2, de 9 de outubro de 2017, trouxe regras e diretrizes de acessibilidade a serem observadas pelos órgãos e entidades da Administração Pública Federal na celebração de convênios e contratos de repasse com órgãos ou entidades públicas cujo objeto seja a execução de obras e serviços de engenharia custeados com o repasse federal. Nesse horizonte, inclusive para se atender os arts. 109 e 111, § 2º, da LDO/2026, orienta-se a área técnica a avaliar (se for o caso):

- (a) no momento da análise de viabilidade técnica dos convênios sujeitos ao regime geral, se houve a apresentação da Declaração de Conformidade em Acessibilidade e da Lista de Verificação de Acessibilidade, com a anotação de responsabilidade técnica (art. 4º, inciso I, alínea “a”, da IN MPDG nº 2, de 2017);
- (b) nos convênios submetidos ao regime simplificado, o atendimento do disposto na alínea “a” na oportunidade do art. 12 da Portaria Conjunta nº 28, de 2024;
- (c) em caso de execução de obra, e se for o caso, esclarecer ao proponente que terá que apresentar: na oportunidade da alínea “a” do inciso II do art. 4º da IN MPDG nº 2, de 2017, a declaração de que recebeu e aprovou o Projeto Executivo de Acessibilidade (salvo se o projeto básico possua nível de detalhamento suficiente para dispensar esse Projeto Executivo, cujo custo de elaboração é despesa elegível no convênio - § 2º); e na oportunidade da alínea “b” do inciso II do art. 4º da IN MPDG nº 2, de 2017, o Laudo de Conformidade em Acessibilidade e respectivas ART e/ou RRT.

52. 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 e 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. Essa vedação se estende, inclusive, para propostas lastreadas em recursos provenientes de emendas parlamentares impositivas (TCU-Acórdão/Plenário nº 287/2016).

53. Embora a minuta do termo de convênio da AGU traga essas ressalvas, é oportuno endereçar as seguintes orientações à área técnica, para que as 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;
- (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, demanda que o início da referida obra/serviço conte com alguma execução física, não se caracterizando para tanto os atos meramente preparatórios, como os serviços de mobilização de equipamentos e de instalação e arrumação do canteiro de obras (TCU/Plenário – Acórdão nº 954/2008);
- (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 antes das eleições; 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

54. 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).

55. 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);
- (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; e
- (c) sendo o repasse da União custeado com recursos incluídos ou acrescidos por emenda de bancada, analisar se há comprovação de que a proposta de trabalho vincula o seu objeto aos projetos e ações estruturantes ou de interesse nacional ou regional (art. 18, § 3º, da Portaria Conjunta nº 33, de 2023).

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

- (a) serão evidenciados:
 - (a1) no regime geral: 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);
 - (a2) no regime simplificado: os elementos descritos nos incisos do § 1º do art. 6º da Portaria Conjunta nº 28, de 2024, cabendo ao Concedente verificar se as regras de preenchimento dispostas nos incisos I e II do § 2º do mesmo art. 6º foram cumpridas;
- (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, observe-se o prazo de vigência máximo de 48 meses (art. 35, inciso VII, alínea “b”, da Portaria Conjunta nº 33, de 2023);
- (e2) nos convênios pelo regime simplificado, a fixação de prazo máximo de vigência 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) poderá contemplar a realização das despesas previstas no *caput* do art. 25 da Portaria Conjunta nº 33, de 2023, limitadas a 5% (cinco por cento) do valor global do instrumento, desde que o cronograma de desembolso preveja que a liberação dos recursos ocorrerá após a celebração e publicação do convênio;
- (h) se for o caso de subconveniamento (inaplicável para a execução de convênios custeados por recursos provenientes de emenda de bancada - art. 2º, § 2º, inciso I, da Lei Complementar nº 210, de 2024), 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;
- (i) quanto à liberação das parcelas previstas no cronograma de desembolso:
- (i1) a liberação de parcela única, se for aplicável o regime simplificado (art. 184-A, inciso III, da Lei nº 14.133, de 2021);
- (i2) para o instrumento de Nível I (até R\$ 5.000.000,00), a liberação dos recursos em no mínimo 3 parcelas, sendo que: a primeira parcela não pode exceder a 40% do valor global do instrumento; da segunda parcela em diante, exige-se a execução mínima de 70% da parcela anterior (art. 68, §§ 4º, 5º e 6º, da Portaria Conjunta nº 33, de 2023);
- (j) 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);
- (k) que os itens de despesa presentes no Plano de Aplicação não exorbitem os objetos descritos no item 4 e subitem 5.7. do Anexo da Instrução Normativa MAPA nº 25, de 12 de julho de 2023;
- (l) se o convênio possuir cláusula suspensiva, na proposta e no plano de trabalho é dispensado o detalhamento de coordenadas geográficas, trechos, ruas, bairros e localidades, devendo essas informações constarem do projeto de engenharia apresentado ao concedente (art. 98, § 2º, da LDO/2026);
- (m) caso seja elegível a execução direta de recuperação funcional de pavimento, observar os requisitos dispostos no art. 110, § 1º, da LDO/2026, inclusive para eventual destinação integral do valor global do instrumento para aquisição de insumos necessários ao cumprimento da funcionalidade do objeto pactuado;
- (n) caso o objeto do convênio envolver a contratação de Hora-Máquina para Obras e Serviços de Engenharia, desconsiderar a Instrução Normativa SPOA/SE/MAPA nº 23, de 19 de junho de 2026, pois foi tornada sem efeito pela Portaria SE/MAPA nº 70, de 26 de junho de 2026; e
- (o) será analisado pelo Concedente à luz do art. 23, §§ 1º, 2º e 3º, da Portaria Conjunta nº 33, de 2023.

57. 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:

- (a) se o valor proposto para os itens que compõem o plano de trabalho é convergente com a análise de custos do orçamento de referência citado no art. 27, § 3º, da Portaria Conjunta nº 33, de 2023 (regime geral), e com os custos lançados no mesmo orçamento de referência (regime simplificado); e
- (b) havendo cláusula suspensiva de apresentação posterior do Projeto Básico ou Termo de Referência, o valor total global informado no plano de trabalho será analisado quanto à sua compatibilidade, razoabilidade e aderência ao tipo de empreendimento proposto, levando-se em consideração os critérios dispostos nos incisos I, II e III do *caput* do art. 23-A da Portaria Conjunta nº 33, de 2023.

58. Haja vista que o alcance do objeto do convênio - adequação e/ou reforma de estradas vicinais – se dá por meio de obra ou serviços de engenharia, 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 projeto básico, que:

- (a) nos convênios processados sob o regime geral (sem projeto padronizado e não se trate de dispensa de apresentação listada no art. 24, § 1º, da Portaria Conjunta nº 33, de 2023):

- (a1) contenha todos os elementos elencados no art. 10, inciso XXII, alíneas “a” a “f”, da Portaria Conjunta nº 33, de 2023; e
- (a2) seja verificado e aceito pelo Concedente, 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 geral (com projeto padronizado): o projeto padronizado será acompanhado das peças enumeradas no art. 24, inciso I-A, alíneas “a”, 1., 2., 3., “b”, “c” e “d”;
- (c) nos convênios processados sob o regime simplificado (se não for o caso de dispensa contido no art. 7º, § 3º, da Portaria Conjunta nº 28, de 2024):
- (c1) contenha todos os elementos elencados no art. 10, inciso XXII, alíneas “a” a “f”, da Portaria Conjunta nº 33, de 2023; e
- (c2) a análise e o aceite do projeto básico 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).

59. Embora seja regra a apresentação do Projeto Básico para convênios cuja execução envolva obra ou serviço de engenharia, o art. 29, parágrafo único, da Lei nº 14.133, de 2021, admite que os serviços comuns de engenharia sejam licitados por pregão, modalidade licitatória que atrai a elaboração de termo de referência. Nesse sentido, vide o entendimento manifestado pela AGU e o MGI no Guia de Procedimentos para contratações de obras e serviços de engenharia (página 97):

“Caso o Estudo Técnico Preliminar tenha identificado se tratar de **obras ou serviços comuns de engenharia**, e demonstrada a inexistência de prejuízo para a aferição dos padrões de desempenho e qualidade almejados, a especificação do objeto poderá ser realizada apenas em termo de referência ou em projeto básico, dispensada a elaboração de projetos (art. 18, § 3º, da Lei nº 14.133/2021 e art. 15 da IN SEGES nº 58/22).

Como se observa, a faculdade de que trata o parágrafo anterior, trata-se de aspecto técnico, a ser apreciado motivadamente pelo setor competente de engenharia da Administração contratante (Enunciado BPC n.º 07 e art. 50, da Lei nº 9.784/1999).”

60. A par disso, se o alcance do objeto do convênio envolver a contratação de serviços comuns de engenharia (art. 6º, inciso XXI, alínea “a”, da Lei nº 14.133, de 2021), será admitido o termo de referência no lugar do Projeto Básico, sendo oportuno orientar que o termo de referência:

- (a) possua os mesmos elementos do Projeto Básico, segundo o regime aplicável ao convênio (geral ou simplificado);
- (b) nos convênios sujeitos ao regime geral:
- (b1) seja verificado e aceito pelo Concedente, 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;
- (b2) o termo de referência não poderá substituir o projeto básico ou executivo suplementares ao projeto padronizado (art. 24, inciso I-A, alínea “a”, 2., da Portaria Conjunta nº 33, de 2023); e
- (c) nos convênios sujeitos ao regime simplificado, 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).

61. Para a celebração dos convênios submetidos ao regime geral, salvo se for objeto de cláusula suspensiva, os proponentes antes apresentarão para aceite do MAPA:

- (a) Plano de Sustentabilidade, cujo teor vem descrito no inciso XXVI do art. 10 da Portaria Conjunta nº 33, de 2023, e desde que houver previsão no programa do Concedente (art. 24, inciso I, alínea “d”, da Portaria Conjunta nº 33, de 2023), podendo ser substituído mediante a apresentação, pelo conveniente, de declaração atestando a sustentabilidade do objeto (art. 24, § 9º, da Portaria Conjunta nº 33, de 2023);
- (b) 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 (art. 24, inciso I, alínea “c”, da Portaria Conjunta nº 33, de 2023);
- (c) Comprovação do exercício pleno dos poderes inerentes à propriedade do imóvel, ressalvados os casos em que a responsabilidade por eventual desapropriação for delegada ao contratado (arts. 24, inciso I, alínea “b”, e 26, §§ 1º, 8º e 8º-A 26, §§ 1º, 8º e 8º-A da Portaria Conjunta nº 33, de 2023), mediante certidão de registro de propriedade emitida pelo cartório de imóveis;

(c.1.) ou o decreto de utilidade pública emitido pelo Prefeito ou Governador inerente à área de intervenção (Decreto-Lei nº 3.365, de 1941), sendo que no último caso também será apresentado: o ato de instauração do processo administrativo expropriatório; a declaração de concordância do proprietário com a ocupação do imóvel ou distribuição de ação de indenização por apossamento administrativo/desapropriação indireta (com certidão de objeto e pé indicando que não houve reintegração de posse) ou decisão judicial de imissão de posse; georreferenciamento da área; e declaração de compromisso (firmada pelo representante legal do proponente) de apresentar a documentação de titularidade da área até a prestação de contas final; e

(c.2.) para a liberação dos recursos, exigir a declaração do Chefe do Poder Executivo do Conveniente no sentido de que o local de intervenção se refere à área pública ou área privada de interesse público cuja posse em favor do Conveniente esteja documentada - por exemplo: por decisão judicial de imissão de posse, por promessa ou escritura de compra e venda irrevogáveis lavradas em cartório (fundada no arts 1.417 do Código Civil), por termo de cessão de uso, por documento de constituição de servidão nos termos do art. 1.378 do Código Civil ou sentença judicial transitada em julgado -, sendo que a propriedade deverá ser regularizada/comprovada até o final da execução do objeto.

62. Já para a celebração dos convênios submetidos ao regime simplificado, os proponentes apresentarão antes da celebração do instrumento, salvo se houver cláusula suspensiva:

(a) a comprovação da dominialidade do imóvel, ressalvados os casos em que a responsabilidade por eventual desapropriação for delegada ao contratado (art. 7º, inciso I, alínea “b”, da Portaria Conjunta nº 28, de 2024), facultando-se a apresentação dos documentos nos moldes da alínea “c” do parágrafo anterior;

(b) 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 (art. 7º, inciso I, alínea “c”, da Portaria Conjunta nº 28, de 2024); e

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

63. 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 dependerá de o Concedente emitir o laudo de verificação técnica (arts. 10, inciso XXX-A, e 52, § 1º, II, da Portaria Conjunta nº 33, de 2023) se o objeto conveniado for obra, providência a ser adotada depois da avaliação do local da intervenção e segundo a metodologia descrita no art. 27, § 4º, inciso I da Portaria Conjunta nº 33, de 2023; e

(b) a realização de visita de campo preliminar (que nos instrumentos do Nível I pode ser substituída por imagens de satélite, fotos georreferenciadas obtidas pelos aplicativos, mapas, aerolevantamentos com drones ou outros meios tecnológicos disponíveis e, se houver intervenções dispersas em várias localidades, ser realizada por amostragem) antes da verificação do projeto básico e da emissão do laudo de verificação técnica (arts. 10, inciso XXXVI, e 86, §§ 1º e 8º-A, da Portaria Conjunta nº 33, de 2023);

(c) a realização do procedimento de verificação de peças documentais pelo Concedente quando a obra ou serviço de engenharia utilize projeto padronizado, segundo a metodologia descrita no art. 27-D, incisos I, II e III, § 1º, § 3º, § 4º, incisos I, II, III e IV, e § 5º da Portaria Conjunta nº 33, de 2023;

(d) a eliminação das divergências dos valores entre o Plano de Trabalho aprovado e o Projeto Básico/termo de referência e Projeto Executivo, mediante alterações no Plano de Trabalho e no instrumento (art. 27, §§ 1º e 3º, da Portaria Conjunta nº 33, de 2023), pressupondo-se a consumação da análise de custos pelo Concedente segundo o art. 27, § 3º, da Portaria Conjunta nº 33, de 2023; e

(e) para os instrumentos de nível I cuja execução esteja em localidades da Amazônia Legal, as vistorias intermediárias poderão ser realizadas por amostragem, conforme critérios estabelecidos pelo concedente, desde que complementadas por vistorias remotas e fotos georreferenciadas obtidas, preferencialmente, em aplicativos disponibilizados pelo órgão central do Sigpar. (art. 86, § 8º, da Portaria Conjunta nº 33, de 2023).

64. 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.

65. 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 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);
- (j) se a emenda parlamentar individual (RP 6) aloca recursos ao proponente via transferência com finalidade definida, vinculados à programação estabelecida na dita emenda; e
- (k) 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).

66. 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, para as emendas de bancada (RP 7);
- (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 do Anexo da Instrução Normativa MAPA nº 25, de 2023, como preceitua seu art. 3º;
- (d) no caso de obras e serviços de engenharia, velará para que o objeto conveniado descreva somente um objeto (art. 3º, § 3º, da Instrução Normativa MAPA nº 25, de 2023);
- (e) certificará a imprescindibilidade das aquisições e prestações de serviços previstas no Plano de Trabalho para o alcance da implementação da política pública titularizada pelo MAPA (art. 3º, § 5º, da Instrução Normativa MAPA nº 25, de 2023);
- (f) reconhecerá a compatibilidade do objeto da despesa com os atributos da ação orçamentária e do respectivo subtítulo (art. 76, § 1º, inciso VI da LDO/2026) e a inexistência de contingenciamento de despesa que afete a proposta (TCU-Acórdão/Plenário nº 287/2016);
- (g) preenchimento das listas de verificação dos convênios disponibilizadas no sítio eletrônico da AGU, como fixa o Comunicado Transferegov nº 1/2026; e

(h) 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.

IV.V. Cláusulas necessárias ao convênio

67. 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.

68. Nesse passo, a Advocacia-Geral da União disponibilizou modelos de minuta para os convênios dos regimes geral e simplificado (com 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).

69. Entretanto, para se adaptar as alterações que a Portaria Conjunta nº 23, de 2023, sofreu pela superveniência da Portaria Conjunta MGI/MF/CGU Nº 45, de 10 de julho de 2026, e a Portaria Conjunta nº 28, de 2024, experimentou face à edição da Portaria Conjunta MGI/MF/CGU nº 46, de 10 de julho de 2026, 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) para cumprir a recomendação feita pela Controladoria-Geral da União no processo SEI nº 21000.031060/2025-19, os ajustes de texto elencados no parágrafo 8 da Nota n. 00242/2025/CONJUR-MAPA/CGU/AGU (SEI 43206199);

(b) para incluir subcláusula que trata das margens de preferência: Subcláusula _____. O CONVENIENTE deverá inserir nos editais de licitação e contratos deles decorrentes a previsão de margens de preferência, quando o objeto do edital ou de algum de seus itens esteja contemplado 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;

(c) 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 (salvo se o repasse do concedente for recurso incluído ou acrescido por emenda de bancada - art. 2º, § 2º, inciso I, da Lei Complementar nº 210, de 2024), 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:

(c1) 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;

(c2) 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);

(d) 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:

(d1) 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;

(d2) 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;

(e) com o escopo de cumprir a legislação eleitoral, inserir cláusulas que:

(e.1.) orientem 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.2.) repliquem o Comunicado Transferegov nº 21/2026, com a vedação não apenas de repasses no trimestre que antecede as eleições até a data do 2º turno, mas também a expedição, no mesmo período, de Autorização de Início de Obras – AIO;

(f) 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;

(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 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);

(i3) 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);

(i4) Instrução Normativa SEGES/ME nº 116, de 21 de dezembro de 2021 (disciplina os procedimentos para a participação de pessoa física nas contratações públicas);

(i5) Instrução Normativa SEGES/ME nº 67, de 8 de julho de 2021 (disciplina a dispensa de licitação, na forma eletrônica);

(i6) 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); e

(j) inserção de cláusula referentes ao aceite de adesão à ata de registro de preços pelos Convenientes, em atenção ao decidido pelo Plenário do E. TCU no Acórdão nº 2110/2025.

70. 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.

71. 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.

72. Também coube à minuta parametrizada pela AGU para o 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).

73. 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

74. 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 (re)adequação e reforma de estradas vicinais por meio da execução de obras ou serviços de engenharia, 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\$ 5.000.000,00 (cinco milhões de reais), nos moldes do parágrafo 14 deste Parecer Referencial; e

(a4) decorram de Emenda Parlamentar Individual (RP 6) ou de Emenda Parlamentar de Bancada (RP 7), devendo ter por fundamento a ação orçamentária 20ZV e observar o contido no(s) parágrafo(s) 35 deste Parecer Referencial;

(b) o servidor designado 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) 24 e 29 deste Parecer Referencial;

(c2) dos requisitos inerentes ao regime geral delineados no(s) parágrafo(s) 25 deste Parecer Referencial;

(c3) dos requisitos inerentes ao regime simplificado delineados no(s) parágrafo(s) 26 deste Parecer Referencial;

(d) atenda às recomendações pertinentes aos partícipes, consórcios públicos, intervenientes, unidades executoras, apoiadores técnicos e seus representantes legais, na forma elencada no(s) parágrafo(s) 36, 37, 38, 39 e 40 deste Parecer Referencial;

(e) o Concedente oriente o proponente a, de forma facultativa, observar o Guia de Procedimentos para contratações de obras e serviços de engenharia, elaborado pela AGU e pelo Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, nos termos do(s) parágrafo(s) 50 deste Parecer Referencial;

(f) o Concedente oriente o proponente a observar, no que couber, as regras e diretrizes de acessibilidade, segundo esposado no(s) parágrafo(s) 51 deste Parecer Referencial;

(g) na análise da proposta ou do Plano de Trabalho sejam respeitadas as restrições pertinentes ao período eleitoral, nos termos do(s) parágrafo(s) 53 deste Parecer Referencial;

(h) a proposta de trabalho seja analisada e aceita, conforme recomendado no(s) parágrafo(s) 55 deste Parecer Referencial;

(i) o Plano de Trabalho seja analisado e aprovado, na esteira do(s) parágrafo(s) 56 e 57 deste Parecer Referencial;

(j) o projeto básico ou termo de referência atente para as recomendações elencadas no(s) parágrafo(s) 58, 59 e 60 deste Parecer Referencial;

(k) salvo se houver cláusula suspensiva, forem aceitas pelo Concedente para a celebração de convênios:

(k1) pelo regime geral, as peças elencada(s) no(s) parágrafo(s) 61 deste Parecer Referencial; e

(k2) pelo regime simplificado, as peças elencadas no(s) parágrafo(s) 62 deste Parecer Referencial;

l) o cumprimento da cláusula suspensiva e a oportuna verificação do projeto básico, nos convênios submetidos ao regime geral, observem as recomendações do(s) parágrafo(s) 63 deste Parecer Referencial;

m) 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 64 deste Parecer Referencial;

(n) houver o atendimento das normas financeiras e orçamentárias, como delineado no(s) parágrafo(s) 65 deste Parecer Referencial;

(o) no Parecer de Viabilidade Técnica, seja também dedicada análise aos pontos suscitados no(s) parágrafo(s) 48 e 66 do presente Parecer Referencial; e

(p) houver a adoção das minutas de convênio - regime geral e regime simplificado, com obras e serviços de engenharia - Anexos I e II deste Parecer Referencial, com as observações contidas no(s) parágrafo(s) 72 e 73 deste Parecer Referencial.

75. 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 do 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, 3 de agosto 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 3308666784 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: 03-08-2026 19:56. Número de Série: 65635031372271175007508848075. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.