



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA

PARECER n. 00139/2024/CONJUR-MJSP/CGU/AGU

NUP: 08020.003571/2017-26

INTERESSADOS: SECRETÁRIO NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA - SENASP

ASSUNTOS: CONVÊNIO

DIREITO ADMINISTRATIVO. CONVÊNIOS. ART. 9º, II, DA PORTARIA INTERMINISTERIAL MP/MF/CGU N. 424/2016.

1. O art. 9º, II, da Portaria Interministerial MP/MF/CGU n. 424/2016 deve ser interpretado no sentido de que é vedada a celebração de convênios cujo objeto tenha por finalidade precípua o financiamento de despesas de custeio continuado dos proponentes, sem qualquer relação com a execução de um "projeto, atividade, serviço, aquisição de bens ou evento de interesse recíproco, em regime de mútua cooperação", como impõe o art. 1º, §1º, I, do Decreto nº 6.170/2007 ao conceituar o instrumento de convênio.

RELATÓRIO

1. Cuida-se do Ofício n. 1/2024/DIAN/COCEL/CGCR/DGFNSP/SENASP/MJ (26952108), por meio do qual a Secretaria Nacional de Segurança Pública solicita manifestação desta Consultoria Jurídica junto ao Ministério da Justiça e Segurança Pública sobre pedido de ajuste do plano de trabalho do Convênio n. 853683/2017, proposto pela Secretaria da Segurança Pública do Estado do Tocantins.

2. Narra a unidade interessada que "a alteração solicitada tem como escopo a redução de valores dos itens "Veículo tipo sedan", "Veículo tipo rabecão" e "Caminhão Tanque Abastecedor CTA" para adequação ao valor liquidado; aumento de valor do item "Farol de Busca Noturno", para adequação ao valor de mercado; exclusão do item " Sistema de captação e gravação de alta definição (HD)" e inclusão do item "Unidade completa do motor de concepção modular", conforme planilha de ajuste apresentada".

3. Prossegue assinalando que "restou dúvida quanto à possibilidade jurídica de inclusão do item "Unidade completa do motor de concepção modular", tendo em vista a motivação apresentada pelo conveniente na justificativa (26798781) e o previsto no art. 9º, II da PI 424/2016".

4. Assim, apresenta os seguintes questionamentos:

a) a aquisição de uma unidade completa de motor de helicóptero, para substituição de um motor que atingiu sua vida útil e não pode mais ser utilizado, caracteriza uma despesa continuada, que é vedada pela PI 424/2016 em seu artigo 9º, II?

b) caso, não se enquadre na situação acima, existe algum outro normativo que o concedente deve observar antes da aprovação do ajuste?

c) o que efetivamente se caracteriza como "pagamento de custeio continuado" vedado pela PI 424/2016?

d) como se trata de uma situação inédita em análise pela Coordenação de Celebração de Convênios e Contratos de Repasse - COCEL/CGCR/DGFNSP/SENASP/MJSP,

a manifestação produzida pela Consultoria Jurídica Junto ao Ministério da Justiça e Segurança Pública pode ser utilizada em casos correlatos que sejam analisados pela COCEL/CGCR/DGFNSP/SENASP/MJSP?

5. É o breve relatório

ANÁLISE JURÍDICA

a) Das observações iniciais

6. Preliminarmente, cumpre salientar que a presente manifestação toma por base, exclusivamente, os elementos que constam, até a presente data, nos autos do processo administrativo em epígrafe. Destarte, à luz do artigo 131 da Constituição Federal e do artigo 11 da Lei Complementar nº 73, de 1993, incumbe a este órgão de execução da Advocacia-Geral da União prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar à conveniência e à oportunidade dos atos praticados no âmbito deste Ministério, nem analisar os aspectos de natureza eminentemente técnica ou administrativa, conforme procedimento recomendado pela Consultoria-Geral da União, mediante o Enunciado BPC nº 07 do Manual de Boas Práticas Consultivas.

Enunciado BPC nº 07

A manifestação consultiva que adentrar questão jurídica com potencial de significativo reflexo em aspecto técnico deve conter justificativa da necessidade de fazê-lo, evitando-se posicionamentos conclusivos sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade, podendo-se, porém, sobre estes emitir opinião ou formular recomendações, desde que enfatizando o caráter discricionário de seu acatamento.

7. A função de um órgão de consultoria é apontar possíveis riscos do ponto de vista jurídico e recomendar providências, para salvaguardar a autoridade assessorada, a quem compete avaliar a real dimensão do risco e a necessidade de se adotar ou não a precaução recomendada. Importante salientar que, como o exame dos autos processuais restringe-se aos seus aspectos jurídicos, excluídos, portanto, aqueles de natureza técnica, parte-se da premissa de que, em relação a estes, a autoridade competente municiou-se dos conhecimentos específicos imprescindíveis para a sua adequação às necessidades da Administração, observando os requisitos legalmente impostos.

8. Considera-se, ainda, importante salientar que determinadas observações são feitas sem caráter vinculativo, mas em prol da segurança da própria autoridade assessorada a quem incumbe, dentro da margem de discricionariedade que lhe é conferida pela lei, avaliar e acatar, ou não, tais ponderações. Não obstante, as questões relacionadas à legalidade serão apontadas para fins de sua correção.

9. **Ademais, sublinhe-se que a análise jurídica ora desenvolvida circunscreve-se única e exclusivamente às dúvidas estampadas na parte final do Ofício n. 1/2024/DIAN/COCEL/CGCR/DGFNSP/SENASP/MJ (26952108), passando ao largo do exame propriamente dito do convênio em tela e de outras questões acessórias, porquanto extrapolam o objeto delimitado no expediente.**

b) Do Ofício n. 1/2024/DIAN/COCEL/CGCR/DGFNSP/SENASP/MJ (26952108)

10. Extrai-se da Nota Técnica n. 35/2024/ATF/COAM/CGSUSP/DSUSP/SENASP/MJ (26854754) e do Ofício n. 1/2024/DIAN/COCEL/CGCR/DGFNSP/SENASP/MJ (26952108) que a indagação jurídica deduzida pela SENASP gravita ao redor da interpretação da Portaria Interministerial n. 424/16, que, ao dispor sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse, estabeleceu em seu art. 9º, inciso II, a seguintes vedação:

Art. 9º É vedada a celebração de:

(...)

II - convênios para a execução de atividades cujo objeto esteja relacionado ao **pagamento de custeio continuado** ao proponente;

(...)

11. Desde logo, não se desconhece que este diploma normativo foi revogado pela Portaria Conjunta MGI/MF/CGU n. 33/23, o qual, entretanto, assim prescreveu em seu art. 2º:

Art. 2º Não se aplicam as exigências desta Portaria Conjunta:

I - aos convênios e contratos de repasse celebrados anteriormente à entrada em vigor desta Portaria Conjunta, devendo ser observadas, nesse caso, as normas vigentes à época da celebração.

(...)

12. No mais, ainda que assim não fosse, vale anotar que essa novel portaria veicula em seu art. 13, inciso III, norma semelhante ao dispositivo revogado.

13. Adiante, o questionamento ofertado pela unidade consulente diz respeito, em linhas gerais, à conceituação do que seria "*custeio continuado*", a fim de verificar se o ajuste do plano de trabalho proposto pelo Estado do Tocantins esbarraria ou não na vedação do art. 9º, II, da Portaria Interministerial n. 424/16.

14. Nos termos do art. 12, *caput* e §1º, da Lei n. 4.320/64, as despesas de custeio são espécie do gênero despesas correntes e dizem respeito às "*dotações para manutenção de serviços anteriormente criados, inclusive as destinadas a atender a obras de conservação e adaptação de bens imóveis*".

15. Essas despesas podem ser discriminadas, segundo o art. 13 do mesmo diploma legal, nos seguintes elementos: pessoal civil, pessoal militar, material de consumo, serviços de terceiros e encargos diversos.

16. Na mesma diretriz, o Manual do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI) esclarece no item 3 do Assunto 020332 da Seção 020300 de seu Capítulo 020000 – <https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/cosis/manuais/siafi/020332> – que:

Os arts. 12 e 13 da Lei nº 4.320/1964, tratam da classificação da despesa orçamentária por categoria econômica e elementos. Assim como na receita orçamentária, o art. 8º estabelece que os itens da discriminação da despesa orçamentária mencionados no art. 13 serão identificados por números de código decimal, na forma do Anexo IV daquela Lei, atualmente consubstanciados na Portaria Interministerial STN/SOF nº 163/2001, e constantes do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público – Procedimentos Contábeis Orçamentários.

(...)

A despesa é classificada em duas categorias econômicas:

3 – Despesa Corrente

4 – Despesa de Capital

Despesas Correntes

Classificam-se nessa categoria todas as despesas para manutenção e funcionamento dos serviços públicos em geral, são despesas que não contribuem, diretamente, para a formação ou aquisição de um bem de capital.

Exemplos: material gráfico, manutenção e conservação de equipamento de processamento de dados; pen-drive; peças de informática para reposição imediata ou para estoque, despesas com diárias pagas a prestadores de serviços para a administração pública, manutenção de software, suporte de infraestrutura de T.I., suporte a usuários de T.I.

17. O glossário da Plataforma +Brasil também indica o que seriam despesas de custeio ao conceituar despesas correntes como:

despesas de custeio de manutenção das atividades dos órgãos da administração pública, como por exemplo: despesas com pessoal, juros da dívida, aquisição de bens de consumo, serviços de terceiros, manutenção de equipamentos, despesas com água, energia, telefone etc. Estão nesta categoria as despesas que não concorrem para ampliação dos serviços prestados pelo órgão, nem para a expansão das suas atividades.

18. A Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda, por sua vez, define em seu glossário (<https://www.tesourotransparente.gov.br/sobre/glossario-do-tesouro-nacional>) as despesas correntes como aquelas "*realizadas com a manutenção dos equipamentos e com o funcionamento dos órgãos*" e esclarece que as despesas de custeio são "*as necessárias à prestação de serviços e à manutenção da ação da administração como, por exemplo, o pagamento de pessoal, de material de consumo e a contratação de serviços de terceiros*", em consonância, portanto, com a relação gênero-espécie estabelecida pela Lei n 4.320/64.

19. Assim, o que o art. 9º, II, da Portaria Interministerial MP/MF/CGU n. 424/2016 pretendia evitar, em verdade, é o desvio de finalidade por meio da celebração de convênios com o intuito exclusivo ou precípua de financiar despesas de custeio dos proponentes, ou seja, com a intenção principal de manter a estrutura administrativa dos proponentes em funcionamento, sem qualquer relação com a execução de um "projeto, atividade, serviço, aquisição de bens ou evento de interesse recíproco, em regime de mútua cooperação", como impunha o art. 1º, §1º, I, do Decreto n. 6.170/07 ao conceituar o instrumento de convênio.

20. Mais: o custeio de despesas do objeto do convênio não se confunde com o custeio do funcionamento do órgão ou entidade proponente, razão pela qual, embora eventualmente tais despesas de custeio possam ter caráter continuado para o proponente no desenvolvimento regular de sua missão institucional, no bojo de um convênio específico o seu pagamento se limita ao estritamente necessário para a execução do objeto avençado dentro de um determinado prazo e conforme estabelecido no plano de trabalho aprovado.

21. Nesse cenário, caso a área técnica delibere conclusivamente pela aderência ao plano de trabalho do convênio e seu objeto – isso é, sem desnaturá-lo –, bem como ateste que os recursos não serão destinados à mera manutenção da estrutura administrativa do Estado do Tocantins, **não se vislumbram, em princípio, óbices jurídicos ao questionamento formulado no Ofício n. 1/2024/DIAN/COCEL/CGCR/DGFNSP/SENASP/MJ (26952108).**

22. Destaque-se que essa é uma atividade de natureza essencialmente técnica, de responsabilidade do gestor, e que escapa da esfera de competências constitucionais da Advocacia-Geral da União.

23. No mais, não custa registrar que a destinação de recursos do convênio deve sempre observar as regras estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias do respectivo exercício financeiro, sem prejuízo da disciplina contida em outros normativos, os quais devem ser interpretados sempre à luz das diretrizes fixadas para a execução do orçamento.

24. Por derradeiro, frise-se que essa peça não se reveste da qualidade de manifestação referencial, até porque, anote-se mais uma vez, **cuida-se apenas de esclarecimentos sobre a conceituação de "pagamento de custeio continuado", e não a análise exaustiva de proposta de alteração de plano de trabalho de convênio que pudesse eventualmente ser utilizada como paradigma.**

CONCLUSÃO E ENCAMINHAMENTO

25. Ante o exposto, conclui-se que o que o art. 9º, II, da Portaria Interministerial MP/MF/CGU n. 424/2016 pretendia evitar, em verdade, o desvio de finalidade por meio da celebração de convênios com o intuito exclusivo ou precípua de financiar despesas de custeio dos proponentes, ou seja, com a intenção principal de manter a estrutura administrativa dos proponentes em funcionamento, sem qualquer relação com a execução de um "*projeto, atividade, serviço, aquisição de bens ou evento de interesse recíproco, em regime de mútua cooperação*".

26. Nesse cenário, caso a área técnica delibere conclusivamente pela aderência ao plano de trabalho do convênio e seu objeto – isso é, sem esvaziá-lo –, bem como ateste que os recursos não serão destinados à mera manutenção da estrutura administrativa do Estado do Tocantins, não se vislumbram, em princípio, óbices jurídicos ao questionamento formulado no Ofício n. 1/2024/DIAN/COCEL/CGCR/DGFNSP/SENASP/MJ.

27. Caso aprovada esta peça, **sugere-se a devolução dos autos à SENASP** para conhecimento, análise e adoção das providências julgadas cabíveis.

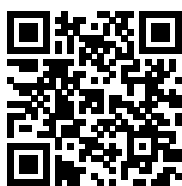
À consideração superior.

Brasília, 26 de março de 2024.

BERNARDO BATISTA DE ASSUMPÇÃO

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) 08020003571201726 e da chave de acesso b431ad10



Documento assinado eletronicamente por BERNARDO BATISTA DE ASSUMPÇÃO, 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 1444577998 e chave de acesso b431ad10 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): BERNARDO BATISTA DE ASSUMPÇÃO, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br). Data e Hora: 26-03-2024 10:01. Número de Série: 65437255745187764576406211080. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.
