



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DA SAÚDE
COORDENAÇÃO DE SUPORTE JURÍDICO EM ASSUNTOS LICITATÓRIOS

PARECER REFERENCIAL n. 00002/2022/CONJUR-MS/CGU/AGU

NUP: 25000.021523/2022-34

INTERESSADOS: DIVISÃO DE ANÁLISES NORMATIVAS - DIAN/FNS/SE/MS

ASSUNTOS: MINUTAS PADRÃO DE TERMO DE CONVÊNIO SOB O REGIME SIMPLIFICADO

EMENTA:

- I. DIREITO ADMINISTRATIVO. CONVÊNIO. REGIME SIMPLIFICADO.
- II. ADOÇÃO DA MINUTA-PADRÃO DE CONVÊNIO ATUALIZADA PELA AGU. MANIFESTAÇÃO JURÍDICA REFERENCIAL. ORIENTAÇÃO NORMATIVA AGU Nº 55;
- III. DIRETRIZES PARA A INSTRUÇÃO PROCESSUAL. PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DA LEGALIDADE, EFICIÊNCIA E ECONOMICIDADE.
- IV. CONSIDERAÇÕES SOBRE O PROCEDIMENTO REFERENTE, EXCLUSIVAMENTE, AOS CONVÊNIOS DE NÍVEL IV, PARA EXECUÇÃO DE CUSTEIO OU AQUISIÇÃO DE EQUIPAMENTOS COM VALORES DE REPASSE IGUAIS OU SUPERIORES A R\$ 100.000,00 (CEM MIL REAIS) E INFERIORES A R\$ 1.000.000,00 (UM MILHÃO DE REAIS).
- V. DECRETO 6.170/2007. PORTARIA INTERMINISTERIAL MP/MF/CGU Nº 424, DE 30 DE DEZEMBRO DE 2016, COM ALTERAÇÕES DADAS PELA PORTARIA Nº 558 DE 2019. LEI Nº 14.194, DE 20 DE AGOSTO DE 2021. PORTARIAS INTERMINISTERIAIS Nº 134, DE 30 DE MARÇO DE 2020 E Nº 414, DE 14 DE DEZEMBRO DE 2020. DECRETO Nº 10.035 DE 2019. PLATAFORMA +BRASIL.
- VI. RECOMENDAÇÕES.
- VII. DISPENSA DE ANÁLISE JURÍDICA INDIVIDUALIZADA DOS CONVÊNIOS, DESDE QUE A ÁREA TÉCNICA ATESTE, DE FORMA EXPRESSA, QUE O CASO CONCRETO SE AMOLDA AOS TERMOS DA PRESENTE MANIFESTAÇÃO E ATENDE A TODOS OS REQUISITOS MENCIONADOS NESTA PEÇA OPINATIVA.

Senhor Consultor Jurídico do Ministério da Saúde,

1. RELATÓRIO

1. Por meio do OFÍCIO Nº 102/2022/DIAN/FNS/SE/MS (0025354758), a Divisão de Análises Normativas - DIAN/FNS/SE/MS iniciou demanda para esta Coordenação-Geral de Análise Jurídica de Licitações, Contratos e Instrumentos Congêneres - CGLICI, solicitando manifestação quanto à proposta de elaboração de minutas padrão de Termo de Convênio sob o Regime Simplificado, para o fim de virem a ser aplicadas em financiamentos firmados no exercício de 2022.

2. O encaminhamento a esta Consultoria Jurídica se deu por meio do Despacho GAB/SE (0025398552), com o seguinte teor:

Assunto: Proposta de minutas padrão de Termo de Convênio sob o Regime Simplificado para o exercício de 2022.

À Consultoria Jurídica - **CONJUR/MS** para análise e manifestação, no que se refere o assunto em pauta, cuja motivação e necessidade de parecer consta da Nota Técnica nº 5/2022-DIAN/FNS/SE/MS, de 15/02/2022 ([0025355242](#)).

3. A Nota Técnica nº 5/ 2022-DIAN/FNS/SE/MS (0025355242), referida no despacho acima, informa:

NOTA TÉCNICA Nº 5/2022-DIAN/FNS/SE/MS

1. ASSUNTO

Proposta de minutas padrão de Termo de Convênio sob o **Regime Simplificado** para o exercício de 2022.

2. ANÁLISE

Trata-se de proposta de minutas padrão de Termo de Convênio sob o Regime Simplificado para o exercício de 2022, nos termos das disposições contidas na Lei nº 14.194, de 20 de agosto de 2021, que dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e a execução da Lei Orçamentária de 2022 e dá outras providências.

A partir das minutas padrão outrora chanceladas pela CONJUR/MS para o exercício financeiro de 2021, por meio do Parecer Referencial nº 00004/2021/CONJUR-MS/CGU/AGU (SEI [0019448773](#) - NUP [25000.001454/2021-61](#)), é que foram confeccionadas as minutas padrão ora submetidas a apreciação.

No caso específico da minuta padrão de Termo de Convênio sob o Regime Simplificado para o exercício de 2022, a ser celebrado com Órgãos ou Entidade da Administração Pública com contrapartida, para execução de custeio ou aquisição de equipamentos com valores de repasse iguais ou superiores a R\$ 100.000,00 (cem mil reais) e inferiores a R\$

1.000.000,00 (um milhão de reais), a minuta ora submetida foi elaborada a partir da minuta padrão chancelada por meio do Parecer Referencial nº 00021/2021/CONJUR-MS/CGU/AGU (SEI – [0023780625](#) – NUP [25000.153059/2021-63](#)).

Destaca-se, que as minutas se encontram de acordo com a versão atualizada da [Portaria Interministerial nº 424, de 30 de dezembro de 2016](#), e [Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007](#), ao que destacamos que no exercício de 2021 os citados normativos não sofreram alterações.

Por outro lado, a [Lei nº 14.194, de 20 de agosto de 2021](#), que dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e a execução da Lei Orçamentária de 2022 e dá outras providências, não trouxe alterações substanciais relativas às transferências voluntárias, aptas a modificar as cláusulas e subcláusulas das minutas ora propostas, conforme extrai-se do quadro comparativo anexo (SEI [0025355226](#)).

Posto isto, submetemos as seguintes minutas:

Órgão ou Entidade da Administração Pública sem Contrapartida (SEI [0025355122](#));

Órgão ou Entidade da Administração Pública com Contrapartida (SEI [0025355160](#));

Entidades Privadas sem fins lucrativos com Contrapartida (SEI [0025355051](#));

Entidades Privadas sem fins lucrativos sem contrapartida (SEI [0025354883](#)).

Por fim, destaca-se que as minutas em apreço, dizem respeito aos instrumentos previstos no [art. 66, inciso II, da Portaria Interministerial nº 424, de 2016](#), e alterações posteriores, ou seja, refere-se **exclusivamente** aos Convênios de **Nível IV, para execução de custeio ou aquisição de equipamentos com valores de repasse iguais ou superiores a R\$ 100.000,00 (cem mil reais) e inferiores a R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais)**.

3. CONCLUSÃO

Portanto, frente aos esclarecimentos expostos, submetemos à apreciação dessa Secretaria Executiva as minutas padrão de Termo de Convênio sob o Regime Simplificado, para, se de acordo, remeter o expediente à Douta Consultoria Jurídica, para apreciar as Minutas de Termo de Convênio acima destacadas, com vistas a serem aplicados aos instrumentos convencionais a serem firmados no exercício de 2022

4. Foram 4 (quatro) as minutas encaminhadas:

Órgão ou Entidade da Administração Pública sem Contrapartida (SEI [0025355122](#));

Órgão ou Entidade da Administração Pública com Contrapartida (SEI [0025355160](#));

Entidades Privadas sem fins lucrativos com Contrapartida (SEI [0025355051](#));

Entidades Privadas sem fins lucrativos sem contrapartida (SEI [0025354883](#)).

5. Os autos encontram-se no SEI, sob o NUP 25000.021523/2022-34, contando, até o momento, com 1 volume. Os documentos são:

Ofício 102 (0025354758)

Minuta DIAN 0025354883

Minuta DIAN 0025355051

Minuta DIAN 0025355122

Minuta DIAN 0025355160

Quadro comparativo - LDO 2021 e 2022 (0025355226)

Nota Técnica 5 (0025355242)

Despacho GAB/SE 0025398552

6. O presente Parecer Referencial trata exclusivamente da demanda referente aos Convênios sob o Regime Simplificado, nos termos das disposições contidas na **Lei nº 14.194, de 20 de agosto de 2021, que dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e a execução da Lei Orçamentária de 2022** e dá outras providências, regidos pela Portaria Interministerial MP/MF/CGU n. 424, de 2016.

7. Recordem-se as modificações trazidas pela Portaria Interministerial nº 558, de 10 de outubro de 2019, que alterou a Portaria Interministerial nº 424, de 30 de dezembro de 2016, e Decreto nº 10.035, de 1º de outubro de 2019, que institui a Plataforma +Brasil no âmbito da administração pública federal, em substituição ao Sistema de Convênios – SICONV, bem como pelas Portarias Interministeriais nº 134, de 30 de março de 2020 e nº 414, de 14 de dezembro de 2020.

8. **Dessa forma, o presente Parecer Referencial substitui os Pareceres Referenciais geral e complementar anteriores sobre o tema, quais sejam: Parecer Referencial nº 00004/2021/CONJUR-MS/CGU/AGU (SEI 0019448773 - NUP 25000.001454/2021-61) e Parecer Referencial nº 00021/2021/CONJUR-MS/CGU/AGU (SEI - 0023780625 - NUP 25000.153059/2021-63).**

9. É o sucinto relatório.

2. DA FINALIDADE E ABRANGÊNCIA DO PARECER JURÍDICO

o ANÁLISE JURÍDICA

10. A Consultoria Jurídica procede à análise com fundamento no art. 11 da Lei Complementar nº 73/93, subtraindo-se do âmbito da competência institucional deste Órgão Jurídico, delimitada em lei, análises que importem em considerações de ordem técnica, financeira ou orçamentária, nos termos do Enunciado de Boas Práticas Consultivas AGU nº 7:

“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” (Manual de Boas Práticas Consultivas. 4.ed. Brasília: AGU, 2016, página 32).

11. Registra-se que esta manifestação tomará por base, exclusivamente, os elementos constantes dos autos, visto que, em face do que dispõe o art. 131 da Constituição Federal e o art. 11 da Lei Complementar nº 73/1993, incumbe a este órgão de execução da AGU prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar na análise da conveniência e oportunidade dos atos praticados no âmbito da Administração nem analisar aspectos de natureza eminentemente técnico-administrativa, assim como os aspectos técnicos, econômicos, financeiros e orçamentários. A Boa Prática Consultiva – BPC nº 07, editada pela AGU, corrobora tal entendimento:

O Órgão Consultivo não deve emitir manifestações conclusivas sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade.

12. Importa frisar, pois, que não compete a esta CGLICI apreciar as questões de interesse e oportunidade do ato que se pretende praticar, visto que são da esfera discricionária do Administrador, tampouco dos atos técnicos e das especificações e fundamentações de ordem técnica explicitadas para justificar a celebração do ajuste.

13. Cabe esclarecer que, via de regra, não é papel do órgão de assessoramento jurídico exercer a auditoria quanto à competência de cada agente público para a prática de atos administrativos. Incumbe, isso sim, a cada um desses observar se os seus atos estão dentro do seu espectro de competências.

14. Desse modo, o ideal, para a melhor e completa instrução processual, é que sejam juntadas ou citadas as publicações dos atos de nomeação ou designação da autoridade e demais agentes administrativos, os atos normativos que estabelecem as respectivas competências, com o fim de que, em caso de futura auditoria, possa ser facilmente comprovado que quem praticou determinado ato tinha competência para tanto.

15. Ademais, quanto aos atos decisórios praticados com base em delegação de competência, convém destacar o contido na Lei nº 9.784/99:

Art. 14. [...] § 3º As decisões adotadas por delegação devem mencionar explicitamente esta qualidade e considerar-se-ão editadas pelo delegado.

16. Portanto, estes deverão mencionar explicitamente a qualidade e considerar-se-ão editadas pelo delegado.

17. Vale ressaltar, ainda, que aos órgãos da AGU compete – fiel, técnica e exclusivamente – assessorar os entes e órgãos assessorados na tomada de suas decisões, apontando-lhes os embaraços jurídicos eventualmente existentes, e, as opções palatáveis, segundo o ordenamento pátrio, para a consecução das políticas públicas a cargo do organismo assessorado.

18. Portanto, a atribuição legal do órgão de assessoramento jurídico esgota-se em orientar a autoridade sob o exclusivo prisma da legalidade, exarando peça opinativa que lhe dá plena ciência das recomendações e observações lançadas pela Advocacia-Geral da União.

19. Dessa maneira, a análise em comento tem a função de 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.

20. As questões que envolvam a legalidade, de observância obrigatória pela Administração, serão apontadas, ao longo deste parecer, como óbices a serem corrigidos ou superados. O prosseguimento do feito, sem a correção de tais apontamentos, será de responsabilidade exclusiva do gestor, por sua conta e risco.

21. Sendo assim, repisa-se que qualquer posicionamento contrário por parte da Administração é de sua total responsabilidade e deve ser justificado nos autos. A justificativa de posicionamento contrário ao da Assessoria Jurídica do Ministério deve, lógica e necessariamente, refutar todos os impedimentos legais levantados pela CGLICI.

3. DA FIGURA DA MANIFESTAÇÃO JURÍDICA REFERENCIAL

22. O procedimento ordinário para a celebração de convênios envolve a análise prévia desta consultoria de todas as minutas e procedimentos que visem a celebração de convênios, tendo como fundamento conferir higidez jurídica no que envolve a matéria, conforme dispõe o artigo 38, parágrafo único, da Lei nº 8.666/93.

23. No entanto, o elevado número de consultas repetitivas versando sobre assuntos semelhantes tem, inevitavelmente, o efeito reflexo de tumultuar a atuação do órgão de assessoramento jurídico da Administração, embaraçando o desempenho de sua atribuição institucional. Em razão de situações como a narrada, a Advocacia Geral da União (AGU) publicou, no dia 23 de maio de 2014, a Orientação Normativa nº 55, possibilitando a figurada Manifestação Jurídica Referencial:

ORIENTAÇÃO NORMATIVA Nº 55, DE 23 DE MAIO DE 2014

O ADVOGADO GERAL DA UNIÃO, no uso das atribuições que lhe conferem os incisos I, X, XI e XIII, do art. 4º da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993, considerando o que consta do Processo nº 56377.000011/200912, resolve expedir a presente orientação normativa a todos os órgãos jurídicos enumerados nos arts. 2º e 17 da Lei Complementar nº 73, de 1993: I Os processos que sejam objeto de manifestação jurídica referencial, isto é,

aquela que analisa todas as questões jurídicas que envolvam matérias idênticas e recorrentes, estão dispensados de análise individualizada pelos órgãos consultivos, desde que a área técnica ateste, de forma expressa, que o caso concreto se amolda aos termos da citada manifestação. II Para a elaboração de manifestação jurídica referencial devem ser observados os seguintes requisitos: a) o volume de processos em matérias idênticas e recorrentes impactar, justificadamente, a atuação do órgão consultivo ou a celeridade dos serviços administrativos e b) a atividade jurídica exercida se restringir à verificação do atendimento das exigências legais a partir da simples conferência de documentos. Referência: Parecer nº 004/ASMG/CGU/AGU/2014 LUÍS INÁCIO LUCENA ADAMS RETIFICAÇÃO: Na Orientação Normativa nº 47, de 23 de maio de 2014, publicada no Diário Oficial da União nº 98, de 26 de maio de 2014, Seção 1, pág. 29, onde se lê: "Orientação Normativa nº 47, de 23 de maio de 2014...", leia-se: "Orientação Normativa nº 55, de 23 de maio de 2014..."

24. Da leitura da Orientação Normativa em apreço, depreende-se a expressa autorização, no âmbito da AGU, para elaboração de manifestação jurídica referencial, definida como sendo aquela que analisa todas as questões jurídicas que envolvam matérias idênticas e recorrentes.

25. Dessa forma, com a manifestação jurídica referencial, os processos administrativos que veicularem consultas idênticas à enfrentada na manifestação referencial estarão dispensados de análise individualizada pelo órgão jurídico, bastando, para tanto, que as instâncias técnicas da Administração atestem, expressamente, que o caso concreto se amolda aos termos da manifestação referencial adotada pela Advocacia-Geral da União.

26. A grosso modo, a manifestação jurídica referencial consiste em parecer jurídico genérico, vocacionado a balizar todos os casos concretos, cujos contornos se amoldem ao formato do caso abstratamente analisado pela CGLICI/CONJUR/MS.

27. Trata-se, portanto, de ato enunciativo perfeitamente afinado com o princípio da eficiência (art. 37, *caput*, da Constituição Federal), que, seguramente, viabilizará o adequado enfrentamento de questões que, embora dotadas de baixa densidade jurídica, terminavam por tumultuar a agenda desta Consultoria Jurídica, dificultando a dedicação de tempo às verdadeiras questões jurídicas.

28. Tal medida já havia sido expressamente recomendada pelo Manual de Boas Práticas Consultivas da AGU, consoante se infere da leitura do excerto abaixo transcrito:

Embora a atividade consultiva não se confunda com as atividades da Entidade/Órgão Assessorado, o Órgão Consultivo possui importante papel no sentido de estimular a padronização e orientação geral a respeito de assuntos que despertaram ou possam despertar dúvidas jurídicas. Deste modo, é recomendável a elaboração de minutas padrão de documentos administrativos, treinamentos com os gestores e pareceres com orientações "in abstrato", a fim de subsidiar a prática de atos relacionados a projetos ou políticas públicas que envolvam manifestações repetitivas ou de baixa complexidade jurídica. (Enunciado nº 34 do Manual de Boas Práticas da Advocacia-Geral da União).

29. Tal iniciativa foi analisada e aprovada pelo Tribunal de Contas da União (TCU), conforme notícia divulgada no Informativo TCU nº 218/2014:

Informativo TCU nº 218/2014.3. É possível a utilização, pelos órgãos e entidades da Administração Pública Federal, de um mesmo parecer jurídico em procedimentos licitatórios diversos, desde que envolva matéria comprovadamente idêntica e seja completo, amplo e abranja todas as questões jurídicas pertinentes. Embargos de Declaração opostos pela Advocacia-Geral da União (AGU), em face de determinação expedida pelo TCU à Comissão Municipal de Licitação de Manaus e à Secretaria Municipal de Educação de Manaus, alegara obscuridade na parte dispositiva da decisão e dúvida razoável quanto à interpretação a ser dada à determinação expedida. Em preliminar, após reconhecer a legitimidade da AGU para atuar nos autos, anotou o relator que o dispositivo questionado "envolve a necessidade de observância do entendimento jurisprudencial do TCU acerca da emissão de pareceres jurídicos para aprovação de editais licitatórios, aspecto que teria gerado dúvidas no âmbito da advocacia pública federal". Segundo o relator, o cerne da questão "diz respeito à adequabilidade e à legalidade do conteúdo veiculado na Orientação Normativa AGU nº 55, de 2014, que autoriza a emissão de 'manifestação jurídica referencial', a qual, diante do comando (...) poderia não ser admitida". Nesse campo, lembrou o relator que a orientação do TCU "tem sido no sentido da impossibilidade de os referidos pareceres serem incompletos, com conteúdos genéricos, sem evidenciação da análise integral dos aspectos legais pertinentes", posição evidenciada na Proposta de Deliberação que fundamentou a decisão recorrida. Nada obstante, e "a despeito de não pairar obscuridade sobre o acórdão ora embargado", sugeriu o relator fosse a AGU esclarecida de que esse entendimento do Tribunal não impede que o mesmo parecer jurídico seja utilizado em procedimentos licitatórios diversos, desde que trate da mesma matéria e aborde todas as questões jurídicas pertinentes. Nesses termos, acolheu o Plenário a proposta do relator, negando provimento aos embargos e informando à AGU que "o entendimento do TCU quanto à emissão de pareceres jurídicos sobre as minutas de editais licitatórios e de outros documentos, nos termos do art. 38, parágrafo único, da Lei nº 8.666, de 1993, referenciado nos Acórdãos 748/2011 e 1.944/2014, ambos prolatados pelo Plenário, não impede a utilização, pelos órgãos e entidades da administração pública federal, de um mesmo parecer jurídico em procedimentos licitatórios diversos, desde que envolva matéria comprovadamente idêntica e que seja completo, amplo e abranja todas as questões jurídicas pertinentes, cumprindo as exigências indicadas na Orientação Normativa AGU nº

55,de 2014, esclarecendo a,ainda, de que a presente informação é prestada diante da estrita análise do caso concreto apreciado nestes autos, não se constituindo na efetiva apreciação da regularidade da aludida orientação normativa, em si mesma". Acórdão 2674/2014 Plenário,TC 004.757/20149,relator Ministro Substituto André Luís de Carvalho, 8/10/2014.

30. Do acima exposto, pode-se concluir que:

- o A manifestação jurídica referencial uniformiza a atuação do órgão jurídico relativamente às consultas repetitivas;
- o A adoção de manifestação jurídica referencial torna desnecessária a análise individualizada de processos que versem sobre matéria que já tenha sido objeto de análise em abstrato, sendo certo que as orientações jurídicas veiculadas através do parecer referencial aplicar-se-ão a todo e qualquer processo com idêntica matéria.
- o A elaboração de manifestação jurídica referencial depende da confluência de dois requisitos objetivos, a saber:

I) a ocorrência de embaraço à atividade consultiva em razão da tramitação de elevado número de processos administrativos versando sobre matéria repetitiva e

II) a singeleza da atividade desempenhada pelo órgão jurídico, que se restringe a verificar o atendimento das exigências legais a partir da simples conferência de documentos; e

- o a dispensa do envio de processos ao órgão jurídico para exame individualizado fica condicionada ao pronunciamento expresso, pela área técnica interessada, no sentido de que o caso concreto se amolda aos termos da manifestação jurídica referencial já elaborada sobre a questão.

31. **É o que se passará, agora, a fazer.**

4. DO CABIMENTO DE MANIFESTAÇÃO JURÍDICA REFERENCIAL NO CASO DOS AUTOS

32. Como já mencionado, a elaboração de manifestação jurídica referencial depende da comprovação, sob pena de invalidade, de dois requisitos: I) do volume de processos em matérias idênticas e recorrentes, que, de acordo com a ON nº 55, deve impactar, justificadamente, a atuação do órgão consultivo ou a celeridade dos serviços administrativos; e, II) da singeleza da atuação da assessoria jurídica nos casos analisados, que deve-se restringir à verificação do atendimento das exigências legais, a partir da simples conferência de documentos.

33. Relativamente ao primeiro requisito, é notório que se formará um volume de processos administrativos voltados à análise de minutas que pretendam a celebração de convênios de financiamento a serem firmados pelo Ministério da Saúde, com entidades públicas e com entidades privadas sem fins lucrativos.

34. Com a obrigatoriedade de se analisar todos os processos administrativos, há, como já referido, impacto negativo na atuação da Coordenação-Geral de Análise Jurídica de Licitações, Contratos e Instrumentos Congêneres - CGLICI, responsável pela consultoria e assessoramento jurídico do Ministério da Saúde.

35. Quanto ao segundo requisito imposto pela ON AGU nº 55, observa-se que o exame jurídico da CGLICI será limitado à mera conferência de documentos, não havendo que se falar de peculiaridades que determinem a análise jurídica individualizada dos referidos processos.

36. De todo modo, para que a análise individualizada dos processos reste dispensada, faz-se necessário que a área técnica interessada ateste, de forma expressa, que o caso concreto veiculado por cada processo administrativo se amolda aos termos da presente manifestação jurídica referencial.

5. CARACTERÍSTICAS ESSENCIAIS DOS CONVÊNIOS

37. O art. 1º, § 1º, inciso I, do Decreto nº 6.170/2007 (que inspirou o correspondente dispositivo da Portaria Interministerial n. 424/2016), define convênio da seguinte forma:

Art. 1º [...]

§ 1º Para os efeitos deste Decreto, considera-se:

I - convênio: acordo, ajuste ou qualquer outro instrumento que discipline a transferência de recursos financeiros de dotações consignadas nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União e tenha como partícipe, de um lado, órgão ou entidade da administração pública federal, direta ou indireta, e, de outro lado, órgão ou entidade da administração pública estadual, distrital ou municipal, direta ou indireta, ou ainda, entidades privadas sem fins lucrativos, visando a execução de programa de governo, envolvendo a realização de projeto, atividade, serviço, aquisição de bens ou evento de interesse recíproco, em regime de mútua cooperação;

38. **Observo, no entanto, que, após a entrada em vigor da Lei nº 13.019/2014, tornou-se possível celebrar convênios com entidades filantrópicas e sem fins lucrativos apenas nos termos do § 1º do art. 199 da Constituição, ou seja, para as finalidades do serviço único de saúde (conforme art. 3º, inciso IV, da mencionada lei) e com entidades privadas pertencentes ao Sistema S (serviços sociais autônomos), nos termos do art. 9º, inciso III, alínea "b" da Portaria Interministerial nº 424 de 2016.**

39. Superada a questão das partes, podem-se enumerar os seguintes requisitos para a caracterização do convênio: (i) objeto lícito e determinado; (ii) busca por um resultado comum; (iii)

mútua colaboração; e (iv) inexistência de preço ou remuneração^[1].

40. Assim, recomenda-se que, ao iniciar a análise de propostas de convênios, o gestor público avalie, em relação a cada proposta, se esta atende a cada um desses requisitos. Se houver dúvida, deverá o Administrador consultar este órgão de assessoramento jurídico. Desde já se esclarece, no entanto, que esse é mais um aspecto a ser tratado na análise técnica da proposição do convênio a ser realizada pelo órgão técnico competente.

41. Recomenda-se também especial atenção no valor mínimo de R\$ 100.000,00 que o convênio deverá possuir, não sendo possível a celebração deste tipo de parceria com montante financeiro inferior a este valor, nos termos do art. 9º, V, da Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 424, de 2016.

6. DO PROCEDIMENTO PARA A CELEBRAÇÃO DOS CONVÊNIOS

o SICONV

42. Conforme determina o art. 13 do Decreto nº 6.170/2007 e o art. 4º da Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 424, de novembro de 2016, os atos e procedimentos relativos à formalização, execução, acompanhamento, prestação de contas e informações acerca da tomada de contas especial dos convênios devem ser realizados no Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse - SICONV (Plataforma + Brasil).

43. Segundo o sítio eletrônico <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/plataforma-mais-brasil/sobre-a-plataforma-mais-brasil/sobre-a-plataforma>, a Plataforma +BRASIL nasce a partir dos resultados positivos auferidos pela evolução do Siconv. Ela surge como uma resposta à necessidade de ampliar os benefícios do sistema a outros tipos de transferências de recursos realizados pela União, que não sejam Convênios ou Contratos de Repasse, garantindo-lhes uma melhor gestão do dinheiro público com foco na geração de resultados para os cidadãos de todo o País. Embora tenha ocorrido a alteração do nome do sistema, os normativos que tratam sobre convênios, principalmente o Decreto nº 6.170 de 2007 e a Portaria Interministerial nº 424 de 2016, ainda se referem como sistema a ser utilizado o Siconv (Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse), motivo pelo qual neste Parecer ainda se utilizará a nomenclatura disposta nestes normativos.

44. Dessa forma, para poder conveniar com o Ministério da Saúde, todos os proponentes deverão estar devidamente credenciados e cadastrados no SICONV, bem como deverão ser inseridos nesse Sistema todos os documentos necessários à celebração do convênio, de acordo com as especificações mínimas exigidas.

45. Para instituições públicas, a realização do cadastro no SICONV pressupõe a apresentação dos seguintes documentos: razão social, número de inscrição no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas - CNPJ, endereço, telefone e endereço eletrônico, bem como relação nominal dos dirigentes, com endereço, telefone, endereço eletrônico, número e órgão expedidor da carteira de identidade e Cadastro de Pessoas Físicas - CPF (art. 14, Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 424).

46. Ressalta-se, que o ato de aprovar o proponente é uma ação exclusiva do servidor da Unidade Cadastradora, devendo ele conferir toda documentação apresentada pela entidade com os dados informados no SICONV, conforme determina o Manual da Unidade Cadastradora - Aprovação do Cadastro de Proponente do então Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão - MPOG.

47. Ressalta-se também que os dados constantes no SICONV têm fé pública, nos termos da Orientação Normativa AGU nº 30, de 15 de abril de 2010.

OS DADOS CONSTANTES NO SISTEMA DE GESTÃO DE CONVÊNIOS E CONTRATOS DE REPASSE (SICONV) POSSUEM FÉ PÚBLICA. LOGO, OS ÓRGÃOS JURÍDICOS NÃO NECESSITAM SOLICITAR AO GESTOR PÚBLICO A APRESENTAÇÃO FÍSICA, A COMPLEMENTAÇÃO E A ATUALIZAÇÃO DE DOCUMENTAÇÃO JÁ INSERIDA NO ATO DE CADASTRAMENTO NO SICONV, SALVO SE HOUVER DÚVIDA FUNDADA. INDEXAÇÃO: SICONV. DADOS. FÉ PÚBLICA. APRESENTAÇÃO FÍSICA. DESNECESSIDADE. DÚVIDA FUNDADA.

o PROPOSTA E SELEÇÃO PÚBLICA

48. A Administração Pública se pauta nos princípios constitucionais da impessoalidade e publicidade, nos termos do art. 37 da Constituição da República. No mesmo sentido, o disposto no art. 8º da Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 424, de 2016.

49. Assim, sempre que possível, os convênios devem ser precedidos de chamamento público, devidamente publicado, em observância aos postulados republicanos que regem o Estado Brasileiro.

50. Entretanto, em determinadas situações, fundamentadas, convênios podem ser pactuados sem que haja chamamento público anterior à celebração. Como se pode depreender do disposto no art. 8º, *caput*, da Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 424, de 2016, que permite a interpretação de que, **no caso de celebração de convênios com entes públicos, é facultativa a realização de chamamento público**. Portanto, a ausência de chamamento público não implica irregularidade.

51. Outra exceção à regra seria o parágrafo 2º do artigo 8º, que assim dispõe:

Art. 8º Para a celebração dos instrumentos regulados por esta Portaria, o órgão ou entidade da Administração Pública Federal, com vista a selecionar projetos e órgãos, entidades públicas ou entidades privadas sem fins lucrativos que tornem mais eficaz a execução do objeto, poderá realizar chamamento público no SICONV, que deverá conter, no mínimo:
(...)

§ 2º É obrigatória a realização prévia de chamamento público para a celebração de convênio ou contrato de repasse com entidades privadas sem fins lucrativos,

52. No entanto, como todos os demais atos administrativos, a decisão de celebração do convênio sem chamamento público **deve ser justificada e motivada pela autoridade responsável**, o que pode se dar por meio de concordância com as razões de parecer anterior, produzido pelo órgão competente, nos termos do art. 50, § 1º, da Lei n. 9.784/1999.

o **DO OBJETO**

53. Ao receber a proposta para análise, cabe ao órgão técnico avaliar se o objeto do convênio pretendido está de acordo com as competências deste Ministério e da Secretaria responsável e se incide em alguma das vedações constantes do art. 9º da Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 424/2016, requisito *sine qua non* à tramitação da proposta.

54. Ainda, quando da análise por parte deste Ministério sobre o convênio que se pretende celebrar, a área técnica deve atentar para a correta redação do objeto do convênio. Com efeito, a declaração de objeto deve indicar, de modo sucinto, preciso, suficiente e claro o que se espera obter da parceria, representando o produto do convênio, sendo vedadas especificações que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem ou frustrem a sua execução ou mencionem informações que devem constar do Plano de Trabalho e Termo de Referência.

55. Assim, informações sobre a natureza dos bens (consumo ou permanente) e a forma de contratação, quando necessária (de pessoa física ou jurídica) devem estar no Plano de Trabalho, e não no objeto. Quantitativos de bens e características específicas, entre outras, também podem ser detalhadas no Plano de Trabalho, a fim de facilitar alterações posteriores.

56. Ressalta-se que o mérito do Convênio deve ser atestado pela área competente deste Ministério, tendo em vista os critérios de conveniência e oportunidade, não cabendo a esta Consultoria se imiscuir em tal seara.

57. Vale lembrar que, de acordo com o art. 36 da Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 424/2016, é vedada a alteração do objeto aprovado.

o **PROPOSTA DE TRABALHO**

58. A proposta deverá ser apresentada em conformidade com o programa desenvolvido pela Secretaria responsável e conterá no mínimo (art. 16 da Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 424, de 2016):

I - descrição do objeto a ser executado;

II - justificativa contendo a caracterização dos interesses recíprocos, a relação entre a proposta apresentada e os objetivos e diretrizes do programa federal, e a indicação do público alvo, do problema a ser resolvido e dos resultados esperados;

III - estimativa dos recursos financeiros, discriminando o repasse a ser realizado pelo concedente ou mandatária e a contrapartida prevista para o proponente, especificando o valor de cada parcela e do montante de todos os recursos, na forma estabelecida em lei;

IV - previsão de prazo para a execução; e

V - informações relativas à capacidade técnica e gerencial do proponente para execução do objeto.

59. A manifestação técnica a ser elaborada pelo órgão competente deverá ser incluída no SICONV e analisar a proposta de trabalho sob o prisma da eficiência, eficácia, efetividade, equidade e economicidade; contemplando cada item acima e os requisitos estabelecidos pelo Manual de Convênios vigente.

60. O parecer técnico de aprovação ou recusa da proposta de trabalho deverá obrigatoriamente ser submetido à chancela da autoridade competente.

61. No caso de aceitação, realizar-se-á o pré-empenho, que será vinculado à proposta e só poderá ser alterado por intermédio do SICONV e solicitar-se-á ao proponente a inclusão do Plano de Trabalho no SICONV (art. 17, inciso I, da PI 424/2016).

62. No caso de recusa da proposta de trabalho, o indeferimento também deverá ser registrado no SICONV (art. 17, inciso II da PI 424/2016).

63. Ainda, no que diz respeito à análise técnica, ressalto que **o TCU vem alertando os gestores públicos para a importância da fase de planejamento do convênio**, pois dela depende a efetividade das fases subsequentes. Assim recomendou o Tribunal no seguinte julgado:

3.2.28 A adequada análise técnica das proposições, certificando-se da consistência dos planos de trabalho, da adequabilidade de seus custos e das condições das entidades convenientes para executá-los, constitui a validação do planejamento da ação a ser executada e é a fase de controle mais efetiva e menos onerosa neste tipo de processo: a antecedente. A efetividade das demais fases, a concomitante (acompanhamento e fiscalização da execução) e a subsequente (avaliação de resultados e prestações de contas) dependem fundamentalmente dos parâmetros estabelecidos na primeira fase. Os fatos descritos neste relatório denotam uma correlação do tipo causa e efeito entre a negligência na primeira fase e as irregularidades praticadas nas demais. (TCU, Acórdão 390/2009 – Plenário) (grifos nossos)

o PLANO DE TRABALHO

64. Por ser de extrema importância, cumpre a observação de que, no Plano de Trabalho, **é vedada a descrição genérica das metas, ações e despesas**, sendo que se deve buscar o maior grau de detalhamento possível em relação ao projeto a ser desenvolvido (art. 19, II e IV, da Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 424/2016).

65. O Plano de Trabalho deve conter, no mínimo, os seguintes elementos: (i) justificativa para a celebração do instrumento; (ii) descrição completa do objeto a ser executado; (iii) descrição das metas a serem atingidas; (iv) definição das etapas ou fases da execução; (v) compatibilidade de custos com objeto a ser executado; (vi) cronograma de execução do objeto e cronograma de desembolso; e (vii) plano de aplicação dos recursos a serem desembolsados pelo concedente e da contrapartida financeira do proponente, se for o caso (art. 116, § 1º, da Lei nº 8.666, de 1993, e art. 19, da Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 424, de 2016).

66. Cabe também destacar que o Plano de trabalho deverá ser datado e aprovado pela autoridade competente, nos termos do ato de delegação vigente, e não poderão nele constar recursos destinados a atender despesas vedadas pela LDO, e pelo art. 19 da Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 424, de 2016:

Art. 19. Não poderão ser destinados recursos para atender a despesas com:

I - início de construção, ampliação, reforma voluptuária, aquisição, novas locações ou arrendamentos de imóveis residenciais funcionais;

II - locação ou arrendamento de mobiliário e equipamento para unidades residenciais funcionais;

III - aquisição de automóveis de representação;

IV - ações de caráter sigiloso;

V - ações que não sejam de competência da União, nos termos do disposto na Constituição;

VI - clubes e associações de agentes públicos ou quaisquer outras entidades congêneres;

VII - pagamento, a qualquer título, a agente público da ativa por serviços prestados, inclusive consultoria, assistência técnica ou assemelhados, à conta de quaisquer fontes de recursos;

VIII - compra de títulos públicos por parte de entidades da administração pública federal indireta;

IX - pagamento de diárias e passagens a agente público da ativa por intermédio de convênios ou instrumentos congêneres firmados com entidades de direito privado, ou órgãos ou entidades de direito público;

X - concessão, ainda que indireta, de qualquer benefício, vantagem ou parcela de natureza indenizatória a agentes públicos com a finalidade de atender despesas relacionadas à moradia, hospedagem, ao transporte ou similar, seja sob a forma de auxílio, ajuda de custo ou qualquer outra denominação;

XI - pagamento, a qualquer título, a empresas privadas que tenham em seu quadro societário servidor público da ativa, empregado de empresa pública ou de sociedade de economia mista, do órgão celebrante, por serviços prestados, inclusive consultoria, assistência técnica ou assemelhados;

XII - pagamento de diária, para deslocamento no território nacional, em valor superior a R\$ 700,00 (setecentos reais), incluído nesse valor o montante pago a título de despesa de deslocamento ao local de trabalho ou de hospedagem e vice-versa;

XIII - concessão de ajuda de custo para moradia ou de auxílio-moradia e auxílio-alimentação, ou qualquer outra espécie de benefício ou auxílio, sem previsão em lei específica e com efeitos financeiros retroativos ao mês anterior ao da protocolização do pedido;

XIV - aquisição de passagens aéreas em desacordo com o disposto no § 6º;

XV - pavimentação de vias urbanas sem a prévia ou concomitante implantação de sistemas ou soluções tecnicamente aceitas de abastecimento de água, esgotamento sanitário, drenagem urbana ou manejo de águas pluviais, quando necessária; e

XVI - pagamento a agente público de qualquer espécie remuneratória ou indenizatória com efeitos financeiros anteriores à entrada em vigor da respectiva lei que estabeleça a remuneração ou a indenização, ou o reajuste, ou que altere ou aumente seus valores.

§ 1º Desde que o gasto seja discriminado em categoria de programação específica ou comprovada a necessidade de execução da despesa, excluem-se das vedações previstas:

I - nos incisos I e II do **caput**, à exceção da reforma voluptuária, as destinações para:

a) unidades equipadas, essenciais à ação das organizações militares;

b) representações diplomáticas no exterior;

c) residências funcionais, em faixa de fronteira, no exercício de atividades diretamente relacionadas com o combate a delitos fronteiriços, para:

1. magistrados da Justiça Federal;

2. membros do Ministério Público da União;

3. policiais federais;

4. auditores-fiscais e analistas-tributários da Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil do Ministério da Economia; e

5. policiais rodoviários federais;

- d) residências funcionais, em Brasília:
 - 1. dos Ministros de Estado;
 - 2. dos Ministros do Supremo Tribunal Federal e dos Tribunais Superiores;
 - 3. do Procurador-Geral da República;
 - 4. do Defensor Público-Geral Federal; e
 - 5. dos membros do Poder Legislativo; e
- e) locação de equipamentos exclusivamente para uso em manutenção predial;

II - no inciso III do **caput**, as aquisições de automóveis de representação para uso:

- a) do Presidente, do Vice-Presidente e dos ex-Presidentes da República;
- b) dos Presidentes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal;
- c) dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, dos Tribunais Superiores e dos Presidentes dos Tribunais Regionais e do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios;
- d) dos Ministros de Estado;
- e) do Procurador-Geral da República; e
- f) do Defensor Público-Geral Federal;

III - no inciso IV do **caput**, quando as ações forem realizadas por órgãos ou entidades cuja legislação que as criou estabeleça, entre suas competências, o desenvolvimento de atividades relativas à segurança da sociedade e do Estado, e que tenham como precondição o sigilo;

IV - no inciso V do **caput**, as despesas que não sejam de competência da União, relativas:

- a) ao processo de descentralização dos sistemas de transporte ferroviário de passageiros, urbanos e suburbanos, até o limite dos recursos aprovados pelo Conselho Diretor do Processo de Transferência dos respectivos sistemas;
- b) ao transporte metroviário de passageiros;
- c) à construção de vias e obras rodoviárias estaduais destinadas à integração de modais de transporte;
- d) à malha rodoviária federal, cujo domínio seja descentralizado aos Estados e ao Distrito Federal;
- e) às ações de segurança pública; e
- f) à aplicação de recursos decorrentes de transferências especiais, nos termos do disposto no art. 166-A da Constituição;

V - no inciso VI do **caput**:

- a) às creches; e
- b) às escolas para o atendimento pré-escolar;

VI - no inciso VII do **caput**, o pagamento pela prestação de serviços técnicos profissionais especializados por tempo determinado, quando os contratados estiverem submetidos a regime de trabalho que comporte o exercício de outra atividade e haja declaração do chefe imediato e do dirigente máximo do órgão de origem da inexistência de incompatibilidade de horários e de comprometimento das atividades atribuídas, desde que:

- a) esteja previsto em legislação específica; ou
- b) refira-se à realização de pesquisas e estudos de excelência:
 - 1. com recursos repassados às organizações sociais, nos termos do disposto nos contratos de gestão; ou
 - 2. realizados por professores universitários na situação prevista na [alínea "b" do inciso XVI do caput do art. 37 da Constituição](#), desde que os projetos de pesquisas e os estudos tenham sido devidamente aprovados pelo dirigente máximo do órgão ou da entidade ao qual esteja vinculado o professor;

VII - no inciso VIII do **caput**, a compra de títulos públicos para atividades que foram legalmente atribuídas às entidades da administração pública federal indireta;

VIII - no inciso IX do **caput**, o pagamento a militares, servidores e empregados:

- a) pertencentes ao quadro de pessoal do conveniente;
- b) pertencentes ao quadro de pessoal da administração pública federal, vinculado ao objeto de convênio, quando o órgão for destinatário de repasse financeiro oriundo de outros entes federativos; ou
- c) em atividades de pesquisa científica e tecnológica; e IX - no inciso X do **caput**, quando:
 - a) houver lei que discrimine o valor ou o critério para sua apuração;
 - b) em estrita necessidade de serviço, devidamente justificada; e
 - c) de natureza temporária, caracterizada pelo exercício de mandato ou pelo desempenho de ação específica.

§ 2º A contratação de serviços de consultoria, inclusive aquela realizada no âmbito de acordos de cooperação técnica com organismos e entidades internacionais, somente será autorizada para execução de atividades que, comprovadamente, não possam ser desempenhadas por servidores ou empregados da administração pública federal, no âmbito do órgão ou da entidade, publicando-se, no Diário Oficial da União, além do extrato do contrato, a justificativa e a autorização da contratação, da qual constarão, necessariamente, a identificação do responsável pela execução do contrato, descrição completa do objeto do contrato, o quantitativo médio de consultores, custo total e a especificação dos serviços e o prazo de conclusão.

§ 3º A restrição prevista no inciso VII do **caput** não se aplica ao servidor que se encontre

em licença sem remuneração para tratar de interesse particular.

§ 4º O disposto nos incisos VII e XI do **caput** aplica-se também aos pagamentos à conta de recursos provenientes de convênios, acordos, ajustes ou instrumentos congêneres, firmados com órgãos ou entidades de direito público.

§ 5º O valor de que trata o inciso XII do **caput** aplica-se a qualquer agente público, servidor ou membro dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, do Ministério Público da União e da Defensoria Pública da União, até que lei disponha sobre valores e critérios de concessão de diárias e auxílio-deslocamento.

§ 6º Somente serão concedidas diárias e adquiridas passagens para servidores e membros dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, do Ministério Público da União e da Defensoria Pública da União no estrito interesse do serviço público, inclusive no caso de colaborador eventual.

§ 7º Até que lei específica disponha sobre valores e critérios de concessão, o pagamento de ajuda de custo para moradia ou auxílio-moradia, a qualquer agente público, servidor ou membro dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, do Ministério Público da União e da Defensoria Pública da União fica condicionado ao atendimento cumulativo das seguintes condições, além de outras estabelecidas em lei:

I - não exista imóvel funcional disponível para uso pelo agente público;

II - o cônjuge ou companheiro, ou qualquer outra pessoa que resida com o agente público, não ocupe imóvel funcional nem receba ajuda de custo para moradia ou auxílio-moradia;

III - o agente público ou seu cônjuge ou companheiro não seja ou tenha sido proprietário, promitente comprador, cessionário ou promitente cessionário de imóvel no Município onde for exercer o cargo, incluída a hipótese de lote edificado sem averbação de construção, nos doze meses que antecederem a sua mudança de lotação;

IV - o agente público deve encontrar-se no exercício de suas atribuições em localidade diversa de sua lotação original; e

V - natureza temporária, caracterizada pelo exercício de mandato ou pelo desempenho de ação específica.

67. Igualmente estão vedadas no Plano de Trabalho as seguintes condutas (art. 38 da Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 424, de 2016):

I - realizar despesas a título de taxa de administração, de gerência ou similar;

II - pagar, a qualquer título, servidor ou empregado público, integrante de quadro de pessoal do órgão ou entidade pública da Administração direta ou indireta, salvo nas hipóteses previstas em leis federais específicas e na Lei de Diretrizes Orçamentárias;

III - utilizar, ainda que em caráter emergencial, os recursos para finalidade diversa da estabelecida no instrumento;

IV - realizar despesa em data anterior à vigência do instrumento;

V - efetuar pagamento em data posterior à vigência do instrumento, salvo se o fato gerador da despesa tenha ocorrido durante a vigência do instrumento pactuado;

VI - realizar despesas com taxas bancárias, multas, juros ou correção monetária, inclusive referentes a pagamentos ou recolhimentos fora dos prazos, exceto, no que se refere às multas e aos juros, se decorrentes de atraso na transferência de recursos pelo concedente ou mandatária, e desde que os prazos para pagamento e os percentuais sejam os mesmos aplicados no mercado;

VII - transferir recursos para clubes, associações de servidores ou quaisquer entidades congêneres, exceto para creches e escolas para o atendimento pré-escolar;

VIII - realizar despesas com publicidade, salvo a de caráter educativo, informativo ou de orientação social, da qual não constem nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal e desde que previstas no plano de trabalho; (Alterado pela Portaria Interministerial nº 558, de 10 de outubro de 2019)

IX - pagamento, a qualquer título, a empresas privadas que tenham em seu quadro societário servidor público da ativa, ou empregado de empresa pública, ou de sociedade de economia mista, do órgão celebrante, por serviços prestados, inclusive consultoria, assistência técnica ou assemelhados; e (Alterado pela Portaria Interministerial nº 558, de 10 de outubro de 2019)

X - utilização, por entidade privada ou pública, dos recursos do instrumento para aquisição ou construção de bem que desobedeça a Lei nº 6.454, de 1977. (Incluído pela Portaria Interministerial nº 558, de 10 de outubro de 2019)

68. Além das mencionadas vedações, orientamos que o órgão responsável avalie e exclua do Plano de trabalho quaisquer itens não pertinentes ao Projeto ou julgados desnecessários, devendo-se possibilitar a aquisição de itens e suas especificações apenas quando essencialmente necessários ao projeto e aos seus fins sociais.

69. Cabe ressaltar que é **atribuição da área técnica competente avaliar o conteúdo das informações consignadas na proposta, analisando quanto à sua viabilidade e adequação aos objetivos do programa** (art. 20 da Portaria Interministerial nº 424, de 2016).

o TERMO DE REFERÊNCIA e PROJETO BÁSICO

70. Nos termos do art. 21 da Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 424, de 2016, em regra, o

Termo de Referência ou Projeto Básico deve ser apresentado antes da celebração do instrumento, sendo facultado ao concedente exigi-lo depois, desde que antes da liberação da primeira parcela dos recursos.

71. Por conseguinte, a área técnica competente deste Ministério deve apreciar e aprovar os Termos de Referência/Projetos Básicos que se façam necessários para a execução do objeto do convênio como condição para a sua celebração ou, se houver dispensa, antes da liberação da primeira parcela dos recursos, nos termos do artigo supramencionado.

72. Ainda com fulcro no art. 21 da Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 424, de 2016, deve o proponente apresentar o Termo de Referência/Projeto Básico antes da liberação dos recursos e no prazo fixado no instrumento (observado o disposto no art. 24, § 1º, da PI 424/2016, com redação dada pela PI 558/2019), e este documento deverá ser necessariamente aprovado pela autoridade competente.

73. Caso o termo de Termo de Referência/Projeto Básico não seja entregue no prazo fixado no instrumento ou receba parecer contrário à sua aprovação, proceder-se-á à rejeição da proposta, extinção ou rescisão do convênio, conforme hipóteses mencionadas no § 7º do art. 21 da Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 424, de 2016 (com redação dada pela PI 558/2019).

74. Quando houver, no Plano de Trabalho, a previsão de transferência de recursos para a elaboração de Projeto Básico ou Termo de Referência, a liberação do montante correspondente ao custo do serviço poderá se dar após a celebração do instrumento, conforme disposto no § 8º do art. 21 da Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 424, de 2016 (com redação dada pela PI 558/2019).

75. O **Termo de Referência** deverá ser apresentado pelo proponente com a descrição mais completa possível do bem a ser adquirido ou serviço a ser contratado, com a especificação de todas as suas características essenciais, de forma que seja possível ao órgão responsável saber exatamente qual bem será adquirido ou que serviço será contratado, inclusive para fins de aprovação quando da análise de prestação de contas.

76. Por outro lado, o **Projeto Básico** é o “conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar a obra ou serviço de engenharia, ou complexo de obras ou serviços de engenharia, elaborados com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares, que assegurem a viabilidade técnica e o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento, e que possibilite a avaliação do custo da obra ou serviço de engenharia e a definição dos métodos e do prazo de execução” (PI n. 424/2016, art. 1º, incisos XXVII e XXXIV).

77. Não é despendendo alertar que a aquisição de bens ou a contratação de serviços deverá ser efetuada pelo conveniente através do devido procedimento licitatório, devendo ainda atentar, em todas as etapas do processo, para as disposições da Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002 (Lei do Pregão), bem como da Lei nº 8.666, de 1993, principalmente com relação à vedação à aquisição de bens com indicação de marca, em atendimento ao que preceitua o inciso I do § 7º do art. 15 da Lei de Licitações.

78. Destaco, por fim, **que o termo de referência/projeto básico não de ser aprovados pela autoridade competente e são requisitos obrigatórios e documentos essenciais à análise dos custos do convênio**, estreitamente vinculados ao assunto a ser tratado no próximo tópico.

o ANÁLISE DOS CUSTOS

79. A análise dos custos é decorrência lógica da execução de qualquer projeto. No âmbito dos convênios, o planejamento dos gastos está expressamente previsto no art. 1º, §1º, XXXIV, da mencionada Portaria 424/2016, que comanda a apresentação de Termo de Referência, contendo elementos capazes de propiciar a avaliação do custo pela Administração, diante de orçamento detalhado, considerando os preços praticados no mercado, a definição dos métodos e o prazo de execução do objeto.

80. O proponente deverá apresentar elementos capazes de propiciar ao órgão competente uma análise de todos os custos apresentados pelo proponente, em conformidade com o que preceitua a Lei nº 8.666, de 1993, e notadamente o §1º do art. 35 da Lei nº 10.180, de 06 de fevereiro de 2001. Cabe mencionar que a responsabilidade pela verificação e pela comprovação da adequabilidade dos custos do convênio em relação aos preços de mercado é da área técnica. A jurisprudência da Corte Federal de Contas corrobora este entendimento:

ACÓRDÃO Nº 1865/2006 -PLENÁRIO -TCU

Determinações:

Ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE:

1.1- que ao celebrar convênios ou outros ajustes, atente para as exigências legais quanto à declaração de adimplência, que integra o Plano de Trabalho e, se esta datar há mais de 30 dias, exigir a sua ratificação para a celebração do convênio, conforme arts. 2º, inciso VII, e 3º, inciso VII e §2º, da IN/STN nº 01/97;

1.2- que dê exato cumprimento ao dispositivo legal inserto no art. 28, inciso I, da Lei nº 8666/93, c/c o art. 4º, inciso II, da IN/STN nº 01/97, exigindo e fazendo constar nos processos de celebração de convênios e outros ajustes, a cédula de identidade do representante legal da entidade conveniente, acompanhado do termo de posse que comprove a investidura naquele cargo eletivo;

1.3- que dê exato cumprimento ao disposto no § 1º do art. 4º da IN/STN nº 01/97, abstendo-se de aprovar a celebração de convênios sem fundamentar-se nos pareceres técnico e jurídico;

1.4- que ao avaliar proposições de convênio procedam, e consignem em seus pareceres técnicos, a análises detalhadas dos custos indicados nas propostas, documentando referidas análises com elementos de convicção como cotações, tabelas de preços de associações profissionais, publicações especializadas e outras fontes disponíveis, de modo a certificar-se e a comprovar que tais custos estão condizentes com os praticados no mercado da respectiva região, nos termos

do art. 35, §1º, da Lei nº 10.180/2001 e da Decisão nº 194/99 - Plenário - TCU;

1.5- que dê exato cumprimento ao disposto no caput do art. 31 da IN/STN nº 01/97, cumprindo o prazo de 60 (sessenta) dias para apreciação das prestações de contas de convênios;

1.6- que, no prazo de 30 (trinta) dias, ultime a análise das prestações de contas do Convênio nº 750541/2003, encaminhando a este Tribunal, via Secex/SE, o pronunciamento do ordenador de despesa acerca da aprovação ou não da prestação de contas do referido convênio; (grifo nosso)

Decisão 194/1999 - TCU Plenário (Processo: 007.400/1996-9)

8.3.1. a aprovação de planos de trabalho relativos a convênios somente ocorram quando bem detalhados e com os elementos corretamente especificados, em cumprimento ao § 1º do art. 2º da IN STN 01/97; 8.3.2. seja considerada, ao emitirem pareceres técnicos, a viabilidade do empreendimento objeto do convênio a ser celebrado (§ 2º do art. 1º c/c o caput do art. 4º, ambos da IN STN 01/97); 8.3.3. seja verificado, quando da celebração do convênio, se os elementos constantes do plano de trabalho apresentado guardam correlação com o objeto a ser executado e se os custos indicados na proposta estão condizentes com os praticados na respectiva região; 8.3.4. **sejam estabelecidos parâmetros de custos, no mínimo regionais, de forma a poder-se efetivar uma análise mais objetiva da compatibilidade dos recursos pleiteados ou alocados em cada convênio;** 8.3.5. sejam instituídos mecanismos que permitam evitar a concessão de mais de um convênio ao mesmo beneficiário para a consecução do mesmo objeto, salvo quando se tratar de ações complementares (conforme a IN STN 01/97, art. 25); 8.4. determinar, ainda, ao Fundo Nacional de Saúde que: 8.4.1. estabeleça rotinas, inclusive prazos, para aprovação das prestações de contas e a emissão do parecer final; (grifamos)

81. Recomenda-se que eventual planilha de custos elaborada pelo proponente, cotações no mercado por ele efetuadas sejam também anexadas ao SEI, **a fim de comprovar a análise prévia dos preços operada pela área técnica deste Ministério.**

o CONTRAPARTIDA

82. A contrapartida do conveniente (ente público) deve ser **exclusivamente financeira** conforme art. 7º do Decreto nº 6.170, de 2007, art. 18, § 3º, da Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 424, de 2016. O art. 81 da LDO admite contrapartida em bens ou serviços para entidades sem fins lucrativos e isso está na minuta respectiva apresentada à análise. É dizer: Admite-se contrapartida em bens/serviços economicamente mensuráveis no caso de conveniente privado.

83. A Lei de Diretrizes Orçamentárias em vigor LDO (LEI Nº 14.194, DE 20 DE AGOSTO DE 2021) estabelece as balizas da contrapartida para convênios com recursos da administração direta, de acordo com as características do proponente, quando lhe forem aplicáveis. Vejamos:

Art. 81. Não será exigida contrapartida financeira como requisito para as transferências previstas na forma do disposto nos art. 76, art. 77 e art. 79, facultada a contrapartida em bens e serviços economicamente mensuráveis, ressalvado o disposto em legislação específica.

84. Os referidos artigos mencionados, dizem:

CAPÍTULO V

DAS TRANSFERÊNCIAS

Seção I

Das transferências para o setor privado

Subseção I

Das subvenções sociais

Art. 76. A transferência de recursos a título de subvenções sociais, nos termos do disposto no [art. 16 da Lei nº 4.320, de 1964](#), atenderá as entidades privadas sem fins lucrativos que exerçam atividades de natureza continuada nas áreas de assistência social, saúde ou educação, observado o disposto na legislação em vigor, e desde que tais entidades:

I - sejam constituídas sob a forma de fundações incumbidas regimental e estatutariamente para atuarem na produção de fármacos, medicamentos, produtos de terapia celular, produtos de engenharia tecidual, produtos de terapia gênica, produtos médicos definidos em legislação específica e insumos estratégicos na área de saúde; ou

II - prestem atendimento direto ao público e tenham certificação de entidade beneficente de assistência social, nos termos do disposto na [Lei nº 12.101, de 27 de novembro de 2009](#).
Parágrafo único. A certificação de que trata o inciso II do **caput** poderá ser:

I - substituída pelo pedido de renovação da certificação devidamente protocolizado e ainda pendente de análise junto ao órgão competente, nos termos do disposto na legislação vigente; e

II - dispensada, para execução de ações, programas ou serviços em parceria com a administração pública federal, nas seguintes áreas:

a) atenção à saúde dos povos indígenas;

b) atenção às pessoas com transtornos decorrentes do uso, abuso ou da dependência de substâncias psicoativas;

- c) combate à pobreza extrema;
- d) atendimento às pessoas idosas ou com deficiência; e
- e) prevenção de doenças, promoção da saúde e atenção às pessoas com síndrome da imunodeficiência adquirida, hepatites virais, tuberculose, hanseníase, malária, câncer e dengue.

Subseção II

Das contribuições correntes e de capital

Art. 77. A transferência de recursos a título de contribuição corrente somente será destinada a entidades sem fins lucrativos que não atuem nas áreas de que trata o **caput** do art. 76, observado o disposto na legislação em vigor.

Parágrafo único. A transferência de recursos a título de contribuição corrente, não autorizada em lei específica, dependerá de publicação, para cada entidade beneficiada, de ato de autorização da unidade orçamentária transferidora, o qual conterà o critério de seleção, objeto, prazo do instrumento e a justificativa para a escolha da entidade.

(...)

Subseção III

Dos auxílios

Art. 79. A transferência de recursos a título de auxílios, previstos no [§ 6º do art. 12 da Lei nº 4.320, de 1964](#), somente poderá ser realizada para entidades privadas sem fins lucrativos e desde que sejam:

I - de atendimento direto e gratuito ao público na área de educação, atendam ao disposto no inciso II do **caput** do art. 76 e sejam voltadas para a:

- a) educação especial; ou
- b) educação básica;

II - registradas no Cadastro Nacional de Entidades Ambientalistas - CNEA do Ministério do Meio Ambiente e qualificadas para desenvolver atividades de conservação, preservação ambiental, incluídas aquelas relacionadas à aquisição e instalação de sistemas de geração de energia elétrica solar fotovoltaica, desde que formalizado instrumento jurídico adequado que garanta a destinação de recursos oriundos de programas governamentais a cargo do citado Ministério, bem como àquelas cadastradas junto a esse Ministério para recebimento de recursos de programas ambientais doados por organismos internacionais ou agências governamentais estrangeiras;

III - de atendimento direto e gratuito ao público na área de saúde e:

- a) obedeçam ao estabelecido no inciso II do **caput** do art. 76; ou
- b) sejam signatárias de contrato de gestão celebrado com a administração pública federal, não qualificadas como organizações sociais, nos termos do disposto na [Lei nº 9.637, de 1998](#);

IV - qualificadas ou registradas, e credenciadas como instituições de apoio ao desenvolvimento da pesquisa científica e tecnológica e tenham contrato de gestão firmado com órgãos públicos, observado o disposto no § 8º do art. 80;

V - qualificadas para o desenvolvimento de atividades esportivas que contribuam para a capacitação de atletas de alto rendimento nas modalidades olímpicas e paraolímpicas, desde que seja formalizado instrumento jurídico que garanta a disponibilização do espaço esportivo implantado para o desenvolvimento de programas governamentais e seja demonstrada, pelo órgão concedente, a necessidade de tal destinação e sua imprescindibilidade, oportunidade e importância para o setor público;

VI - de atendimento direto e gratuito ao público na área de assistência social, desde que cumpram o disposto no inciso II do **caput** do art. 76 e as suas ações se destinem a:

- a) idosos, crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade social, risco pessoal e social;
- b) habilitação, reabilitação e integração de pessoa com deficiência ou doença crônica; ou
- c) acolhimento a vítimas de crimes violentos e a seus familiares;

VII - destinadas às atividades de coleta e processamento de material reciclável, e constituídas sob a forma de associações ou cooperativas integradas por pessoas em situação de risco social, na forma prevista em regulamento do Poder Executivo federal, cabendo ao órgão concedente aprovar as condições para aplicação dos recursos;

VIII - voltadas ao atendimento de pessoas em situação de vulnerabilidade social, risco pessoal e social, violação de direitos ou diretamente alcançadas por programas e ações de combate à pobreza e geração de trabalho e renda, nos casos em que ficar demonstrado o interesse público;

IX - colaboradoras na execução dos programas de proteção a pessoas ameaçadas, com base na [Lei nº 9.807, de 13 de julho de 1999](#);

X - direcionadas às atividades de extrativismo, manejo de florestas de baixo impacto, sistemas agroecológicos, pesca, aquicultura e agricultura de pequeno porte realizadas por povos indígenas, povos e comunidades tradicionais e agricultores familiares, constituídas sob a forma de associações e cooperativas integradas por pessoas em situação de risco social, na forma prevista em regulamento do Poder Executivo federal, hipótese em que caberá ao órgão concedente aprovar as condições para aplicação dos recursos;

XI - canalizadas para atividades humanitárias desenvolvidas por entidade reconhecida por ato do governo federal como de natureza auxiliar do Poder Público; ou

XII - voltadas a realização de estudos, pesquisas e atividades que possam subsidiar as políticas públicas de emprego, renda e qualificação profissional.

85. Portanto, deve-se atentar ao disposto, tendo em vista os casos em que há exigência de contrapartida. Sendo assim, na assinatura de cada convênio que preveja a necessidade de contrapartida, o gestor deverá declarar a sua compatibilidade com a LDO.

86. Cabe observar que estes limites de contrapartida podem ser reduzidos ou ampliados mediante critérios previamente definidos ou justificativa do titular do órgão concedente; ou até mesmo dispensados, nos casos específicos em que não se exigirá contrapartida.

87. Neste momento, mister frisar uma exceção da LDO (LEI Nº 14.194, DE 20 DE AGOSTO DE 2021) quanto à exigência de contrapartida quando se tratar de transferência de recursos no âmbito do SUS por meio de convênios, em que não será exigida a contrapartida dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Vejamos:

Art. 86. Para a transferência de recursos no âmbito do SUS, inclusive aquela efetivada por meio de convênios ou instrumentos congêneres, não será exigida a contrapartida dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

88. Para recebimento de cada parcela dos recursos, o conveniente deverá comprovar o cumprimento da contrapartida pactuada, a qual deverá ser depositada em conta bancária específica para aquele projeto aprovado, de acordo com o cronograma de desembolso constante no Plano de Trabalho aprovado.

89. Ainda cabe ressaltar que, no âmbito da Portaria Interministerial nº 424, de 2016, o art. 18, §2º, prescreve que *"A comprovação pelo proponente de que a contrapartida proposta está devidamente assegurada, deverá ocorrer previamente à celebração do instrumento"*.

◦ REGULARIDADE FISCAL

90. Em regra, a comprovação da regularidade do conveniente deve ser feita no momento da assinatura do convênio e dos correspondentes aditamentos de valor.

91. Importa frisar que, no caso de aditamentos de valor, ou seja, aumento de valor de repasse da União, importante observar o art. 22 da Portaria Interministerial nº 424/2016:

Art. 22. São condições para a celebração de instrumentos, a serem cumpridas pelo conveniente, conforme previsto na Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, na Lei de Diretrizes Orçamentárias e nas demais normas aplicáveis:

§ 1º A verificação do cumprimento dos requisitos de que trata o caput deverá ser feita no momento da assinatura do instrumento, bem como na assinatura dos correspondentes aditamentos de aumento de valor de repasse da União, não sendo necessária nas liberações financeiras de recurso, que devem obedecer ao cronograma de desembolso previsto no instrumento.

◦ REQUISITOS FINANCEIROS

92. A Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar n. 101/2000), no art. 25, § 1º, inciso I, estabelece o seguinte:

"Art. 25. Para efeito desta Lei Complementar, entende-se por transferência voluntária a entrega de recursos correntes ou de capital a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde.

§ 1º São exigências para a realização de transferência voluntária, além das estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias:

*I - **existência de dotação específica** ;"*
(...)

93. A seu turno, a Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, que *" estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal"*, nos art. 60 e 61 estabelece que:

"Art. 60. É vedada a realização de despesa sem prévio empenho.
(...)

Art. 61. Para cada empenho será extraído um documento denominado "nota de empenho" que indicará o nome do credor, a representação e a importância da despesa bem como a dedução desta do saldo da dotação própria."

94. O art. 9º do Decreto nº 6.170/2007, por sua vez, estabelece que a celebração de convênios ou contratos de repasse deve ser precedida do empenho do valor total a ser transferido no exercício e, caso se trate de convênio com vigência plurianual, da efetivação de registro no SIAFI, em conta contábil específica, dos valores programados para cada exercício subsequente.

95. Estabelece ainda o art. 1º, §10º, da Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 424, de 2016, incluído pela Portaria Interministerial Nº 414, de 14 de dezembro de 2020), que a existência de dotação orçamentária específica no orçamento do concedente é condição indispensável para a celebração de

convênios, devendo ser evidenciada no respectivo instrumento mediante a indicação da nota de empenho correspondente.

96. Nesse sentido, **a Nota de Empenho deverá constar dos autos, devendo ser emitida antes da celebração do convênio, que deverá indicar o seu número, como já mencionado.**

97. Cabe alertar, ainda, que, conforme art. 10 da Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 424, de 2016, *"Nos instrumentos regulados por esta Portaria, cuja duração ultrapasse um exercício financeiro, indicar-se-á o crédito e respectivo empenho para atender à despesa no exercício em curso, bem como cada parcela da despesa relativa à parte a ser executada em exercício futuro, mediante apostilamento"*. Quanto a despesa a ser executada em exercício futuro, o parágrafo único do referido artigo menciona que *"A previsão de execução de créditos orçamentários em exercício futuros, a que se refere o caput acarretará a responsabilidade do concedente incluir em suas propostas orçamentárias dos exercícios seguintes a dotação necessária à execução do instrumento"*.

◦ COMUNICAÇÃO

98. Em atenção ao art. 34 da Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 424, de 2016, após a celebração do convênio a área técnica deve dar ciência da celebração, no prazo de dez dias, à Assembleia Legislativa, à Câmara Legislativa ou à Câmara Municipal do Conveniente, bem como comunicar da liberação dos recursos, quando houver, no prazo de dois dias úteis.

99. Recomenda-se também à área técnica orientar o Conveniente a cumprir sua obrigação no que concerne a dar ciência da celebração do instrumento ao conselho local ou instância de controle social da área vinculada ao programa de governo que originou a transferência, **quando houver** (art. 35 da mesma Portaria Interministerial).

◦ COMPETÊNCIA PARA ASSINAR O INSTRUMENTO

100. Deverá a área técnica conferir, antes da assinatura do convênio, a competência dos signatários para representar as Partes do convênio, conforme dispõem a legislação e os atos de delegação vigentes no âmbito deste Ministério.

101. Quanto à competência da parte Conveniente, caso o convênio seja celebrado diretamente com o Estado, Distrito Federal ou Município, o chefe do executivo estadual ou municipal deverá assinar o convênio ou eventualmente secretários que disponham de delegação específica para subscrever esse tipo de parceria (representando o Ente). Todavia, não há impedimento para que o convênio seja firmado com a Secretaria municipal ou estadual, caso em que o secretário assinará o instrumento, representando a Secretaria.

102. Nos casos em que figura como Conveniente uma Secretaria (municipal ou estadual) deve-se verificar se o Secretário possui competência para assinar sozinho o Convênio. Se sim, deverá ser juntado aos autos documento comprobatório da delegação de competência. Caso não exista esta delegação, o ente com personalidade jurídica de direito público (Distrito Federal, Estado ou Município) deverá figurar como interveniente, em conformidade com o que dispõe o § 8º, do art. 1º, da PI nº 424/2016:

Art. 1º, § 8º Na hipótese de o instrumento vir a ser firmado por entidade ou órgão de Estado, do Distrito Federal ou de Município, o ente federado ao qual esteja vinculado ou subordinado deverá participar como interveniente no instrumento a ser celebrado, salvo se o representante legal da entidade ou do órgão tiver competência, conforme as normas locais, para assinar o instrumento.

103. Deste modo, sendo necessária a presença do Distrito Federal, Estado ou Município, por ausência de competência legal do secretário, deverão ser inseridas em cláusula específica as atribuições do interveniente.

104. Observo, no entanto, que, de acordo com o art. 27, inciso IV, da PI n. 424/2016, **é vedada, ao interveniente, a execução de atividades previstas no Plano de Trabalho.**

105. Vale mencionar, por fim, que o convênio poderá ter, também, uma **Unidade Executora**, que, nos termos do art. 1º, § 1º, inciso XXXV, da Portaria, é *"o órgão ou entidade da Administração Pública, das esferas Estadual, Distrital ou Municipal, sobre o qual pode recair a responsabilidade pela execução dos objetos definidos nos instrumentos de que trata esta Portaria, a critério do conveniente, desde que aprovado previamente pelo concedente, devendo ser considerado como partícipe no instrumento"*.

◦ VIGÊNCIA

106. O art. 27, inciso V, da Portaria Interministerial nº 424/2016 (alterado pela PI 558/2019) exige que a vigência do instrumento seja fixada de acordo com o prazo previsto para a consecução do objeto e em função das metas estabelecidas, limitada a: a) trinta e seis meses para os instrumentos dos Níveis I, I-A, IV e V; b) quarenta e oito meses para os instrumentos do Nível II; e c) sessenta meses para os instrumentos do Nível III.

107. Nesse sentido, chamo a atenção para o teor da Orientação Normativa AGU nº 44/2014, que, além de orientar o adequado dimensionamento da vigência do convênio, em função das metas estabelecidas no plano de trabalho, esclarece que eventual alteração do convênio não pode contemplar

metas estranhas ao objeto inicialmente pactuado.

ORIENTAÇÃO NORMATIVA Nº 44, DE 26 DE FEVEREIRO DE 2014. ()"*

I - A VIGÊNCIA DO CONVÊNIO DEVERÁ SER DIMENSIONADA SEGUNDO O PRAZO PREVISTO PARA O ALCANCE DAS METAS TRAÇADAS NO PLANO DE TRABALHO, NÃO SE APLICANDO O INCISO II DO ART. 57 DA LEI Nº 8.666, DE 1993.

II - RESSALVADAS AS HIPÓTESES PREVISTAS EM LEI, NÃO É ADMITIDA A VIGÊNCIA POR PRAZO INDETERMINADO, DEVENDO CONSTAR NO PLANO DE TRABALHO O RESPECTIVO CRONOGRAMA DE EXECUÇÃO.

III - É VEDADA A INCLUSÃO POSTERIOR DE METAS QUE NÃO TENHAM RELAÇÃO COM O OBJETO INICIALMENTE PACTUADO."

108. Nessa mesma linha, o TCU desperta o gestor público quanto à necessidade de que sua análise técnica avalie a adequação das etapas, metas e prazos de execução, levando-se em consideração todos os fatores envolvidos na consecução da avença, entre os quais se incluem os procedimentos licitatórios ou quaisquer atos previstos para a realização do objeto (Acórdão nº 1562/2009 - Plenário).

109. Nesse sentido, é importante verificar se o tempo inicialmente pensado para conclusão do convênio é suficiente para a realização de seu objeto. Ressalto que, em caso de instrumento com prazo expirado, não é possível a prorrogação do convênio (conforme Orientação Normativa/AGU n. 3/2009 – *Na análise dos processos relativos à prorrogação de prazo, cumpre aos órgãos jurídicos verificar se não há extrapolação do atual prazo de vigência, bem como eventual ocorrência de solução de continuidade nos aditivos precedentes, hipóteses que configuram a extinção do ajuste, impedindo a sua prorrogação*), o que prejudicaria a conclusão do objeto. Nesse sentido, destaco o item 9.2 do Acórdão TC-011.682/2012-4 (Acórdão nº 2.813/2013 - 2ª Câmara), do TCU:

Determinação ao Ministério do Turismo para que se abstenha de celebrar convênio ou outro instrumento congênere com prazo de execução muito exíguo e bem próximo da formalização do ajuste, prejudicando com isso a efetiva e oportuna fiscalização do órgão repassador sobre a aplicação dos valores federais transferidos.

110. Aproveito para alertar os órgãos técnicos quanto a redação dada pelo Decreto nº 8.943/2016, que incluiu o inciso VI do art. 2º, do Decreto nº 6.170, de 2007, no sentido de que é **vedada a celebração de convênios cuja vigência se encerre no último ou no primeiro trimestre de mandato dos Chefes do Poder Executivo dos entes federativos**.

111. Convém mencionar, ainda, que, de acordo com a Portaria Interministerial nº 424/2016, é vedado “*efetuar pagamento em data posterior à vigência do instrumento, salvo se o fato gerador da despesa tenha ocorrido durante a vigência do instrumento pactuado*” (art. 38, V), bem como realizar despesas em data anterior à vigência do instrumento (art. 38, IV). Assim, recomenda-se atenção à viabilidade dos prazos propostos, já que, em regra, é vedado o pagamento de despesas realizadas fora da vigência do convênio.

◦ CONDIÇÃO SUSPENSIVA

112. O art. 24 da Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 424/2016 possibilita a celebração de instrumentos com condição suspensiva. Nesses casos, a cláusula terceira da minuta-modelo da AGU deve ser adaptada ao caso concreto, e a celebração pactuada não começará a surtir seus efeitos enquanto não cumprida a condição pelo Conveniente, ou seja, a liberação da primeira parcela dos recursos só pode ocorrer depois de cumprida a condição.

113. Deverão ser justificadas as razões da inserção da condição suspensiva e o prazo para seu cumprimento, incluindo eventual prorrogação. Este prazo deverá ser fixado no instrumento e não poderá exceder ao dia 30 de novembro do exercício seguinte ao da assinatura do instrumento (conforme art. 24, § 1º, da PI 424/2016, com redação dada pela PI n. 558/2019), devendo a área técnica definir qual prazo acredita ser razoável para cumprimento da condição, visando iniciar a execução do convênio o mais breve possível.

114. Mister frisar que, no caso de instrumentos celebrados pelo Ministério da Saúde, o prazo previsto no § 1º poderá ser de até vinte e quatro meses, contado da data da assinatura do instrumento, segundo art. 24 §2º da PI 424/2016. Vejamos:

Art. 24. Poderá ser realizada a celebração de instrumentos com previsão de condição a ser cumprida pelo conveniente, exceto aquelas dispostas no art. 22 desta Portaria, e enquanto a condição não se verificar não terá efeito a celebração pactuada.

§ 1º O prazo final para o cumprimento das condições suspensivas, inclusive aquelas de que trata o art. 21, deverá ser fixado no instrumento e não poderá exceder ao dia 30 de novembro do exercício seguinte ao da assinatura do instrumento. (Alterado pela Portaria Interministerial nº 558, de 10 de outubro de 2019)

§ 2º Para os instrumentos celebrados pelo Ministério da Saúde, o prazo previsto no § 1º poderá ser de até vinte e quatro meses, contado da data da assinatura do instrumento. (Alterado pela Portaria Interministerial nº 558, de 10 de outubro de 2019) (com destaques).

115. A condição suspensiva, nos termos do art. 24 da PI 424/2016, só não pode ser aplicada para os requisitos constantes do art. 22 da Portaria. Todavia, o art. 23, inciso II, expressa que é condição para

celebração do instrumento o Plano de Trabalho aprovado, sendo certo que na análise do Plano de Trabalho deve-se verificar a compatibilidade de custos com o objeto a ser executado (art. 19, inciso V). O art. 116, da Lei 8.666/1993 também prescreve que a celebração do convênio depende de prévia aprovação do Plano de Trabalho que deverá conter o "*plano de aplicação dos recursos financeiros*" e o "*cronograma de desembolso*".

116. Deste modo, percebe-se que a aprovação do Plano de Trabalho é sempre prévia à celebração do convênio. A própria minuta da AGU ao dispor sobre a cláusula de condição suspensiva permite o acréscimo de outras condições, desde que indicadas no parecer técnico de aprovação do Plano de Trabalho.

117. Assim, pode-se concluir que o procedimento de análise de custos deverá ocorrer previamente à celebração do convênio, e não à liberação dos recursos, não sendo possível estabelecer condição suspensiva quanto a esse tema.

REGIME SIMPLIFICADO

118. A Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 424/2016 instituiu em seu art. 65 a possibilidade de adoção de um regime simplificado, que poderá ser utilizado para os níveis I, I-A e IV, conforme art. 3º e 66 da referida Portaria.

119. O nível IV, mais utilizado por este Ministério, visa a execução de custeio ou aquisição de equipamentos com valores de repasse iguais ou superiores a R\$ 100.000,00 (cem mil reais) e inferiores a R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais), conforme art. 3º, incisos I e IV, da PI 424/2016, com redação dada pela PI 558/2019.

120. Nos convênios de regime simplificado (nível IV), devem ser observadas as seguintes regras, constantes do art. 66, inciso II, da Portaria Interministerial nº 424, de 2016 (com alterações feitas pela PI 558/2019):

a) o plano de trabalho aprovado deverá conter parâmetros objetivos para caracterizar a entrega do objeto;

b) o prazo de vigência deverá observar as disposições do art. 27; (Alterado pela Portaria Interministerial nº 558, de 10 de outubro de 2019)

c) a minuta dos instrumentos poderá ser simplificada;

d) o termo de referência deverá ser aprovado previamente à celebração dos instrumentos;

e) a liberação dos recursos deverá ser preferencialmente em parcela única; (Alterado pela Portaria Interministerial nº 558, de 10 de outubro de 2019)

f) a apresentação do processo licitatório pelo conveniente e aprovação pelo concedente é condição para a liberação dos recursos;

g) o acompanhamento pelo concedente ou mandatária será realizado observado o disposto no art. 54; e (Alterado pela Portaria Interministerial nº 558, de 10 de outubro de 2019)

h) a análise da prestação de contas final deverá priorizar a verificação dos resultados atingidos, considerando os parâmetros especificados no momento da celebração. (Alterado pela Portaria Interministerial nº 558, de 10 de outubro de 2019)

121. Observo que a alínea 'c' do dispositivo recém-transcrito estabelece a faculdade de se valer de minuta simplificada (a qual, não obstante, deverá conter todos os requisitos exigidos pelo art. 27 da Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 424/2016). Recomenda-se à área técnica que não se utilize da faculdade da minuta simplificada neste momento, visto que ainda não há modelo padronizado pela AGU para este caso.

7. DOS CONVÊNIOS SOB O REGIME SIMPLIFICADO

122. Segundo a Portaria Interministerial n.º 424/2016, art. 1º, § 1º, XI:

XI - convênio: instrumento que disciplina a transferência de recursos financeiros de órgãos ou entidades da Administração Pública Federal, direta ou indireta, para órgãos ou entidades da Administração Pública Estadual, Distrital ou Municipal, direta ou indireta, consórcios públicos, ou ainda, entidades privadas sem fins lucrativos, visando à execução de projeto ou atividade de interesse recíproco, em regime de mútua cooperação;

123. Em outras palavras: convênio é um ajuste firmado pela União de repassar determinada quantidade de recursos a uma instituição de qualquer esfera de governo Estadual, Municipal ou do Distrito Federal, ou a uma entidade privada sem fins lucrativos. São aspectos fundamentais dos convênios: o interesse comum entre os partícipes; a mútua cooperação dos partícipes; e a descentralização física. É da essência dos convênios o interesse comum dos partícipes na realização do objeto acordado. É essa coincidência de interesses que legitima a transferência de recursos previstos no Orçamento da União para execução descentralizada de uma ação do Governo Federal.

124. Atualmente, a legislação aplicável às transferências de recursos da União mediante a realização de convênios é composta, principalmente, do Decreto nº 6.170/2007, que "*dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse, e dá outras providências*", da Portaria Interministerial nº 424/2016, que estabelece normas para sua execução, e, ainda, aplica-se, no que couber, a Lei n.º 8.666/1993, que institui normas para licitações e contratos da Administração Pública.

125. No caso dos autos, o **Ofício 102 (0025354758)** aduz que as Minutas do Termo de Convênio estão sob o Regime Simplificado. O art. 65 e seguintes da Portaria Interministerial nº 424/2016 aduz que:

Art. 65. À celebração, execução, acompanhamento e a prestação de contas dos instrumentos enquadrados nos incisos I e IV do art. 3º desta Portaria, aplicar-se-á o Regime Simplificado.

Art. 66. A aplicação do Regime Simplificado implica na adoção das seguintes medidas:

I – Níveis I e I-A: (Alterado pela Portaria Interministerial nº 558, de 10 de outubro de 2019)

a) o plano de trabalho aprovado deverá conter parâmetros objetivos para caracterizar o cumprimento do objeto;

b) o prazo de vigência deverá observar as disposições do art. 27; (Alterado pela Portaria Interministerial nº 558, de 10 de outubro de 2019)

c) a minuta dos instrumentos poderá ser simplificada;

d) a liberação dos recursos deverá ser preferencialmente em parcela única; (Alterado pela Portaria Interministerial nº 558, de 10 de outubro de 2019)

e) a apresentação do processo licitatório pelo conveniente e aceite pelo concedente ou mandatária é condição para a liberação da 1ª parcela dos recursos; (Alterado pela Portaria Interministerial nº 558, de 10 de outubro de 2019)

f) a autorização de início de obra só se dará após o recebimento da parcela única ou 1ª parcela dos recursos; (Alterado pela Portaria Interministerial nº 558, de 10 de outubro de 2019)

g) o acompanhamento pelo concedente ou mandatária será realizado observado o disposto no art. 54; (Alterado pela Portaria Interministerial nº 558, de 10 de outubro de 2019)

h) a verificação da execução do objeto ocorre mediante comprovação da compatibilidade com o projeto e a conclusão da fase ou etapa prevista no plano de trabalho, sem a necessidade de medição de serviços unitários executados que não compõem etapa concluída;

i) a análise da prestação de contas final deverá comprovar os resultados considerando os parâmetros objetivos especificados no plano de trabalho, a partir das definições constantes do programa de governo;

j) as obras de construção, exceto reforma ou obras lineares, deverão, necessariamente, ser contratadas por regime de execução por preço global;

k) para a aprovação da prestação de contas, o concedente ou a mandatária deverão considerar o atingimento dos resultados propostos, além de eventuais apontamentos ocorridos durante a conformidade financeira não sanados até o final da vigência do instrumento; e (Alterado pela Portaria Interministerial nº 558, de 10 de outubro de 2019)

II – Nível IV:

a) o plano de trabalho aprovado deverá conter parâmetros objetivos para caracterizar a entrega do objeto;

b) o prazo de vigência deverá observar as disposições do art. 27; (Alterado pela Portaria Interministerial nº 558, de 10 de outubro de 2019)

c) a minuta dos instrumentos poderá ser simplificada;

d) o termo de referência deverá ser aprovado previamente à celebração dos instrumentos;

e) a liberação dos recursos deverá ser preferencialmente em parcela única; (Alterado pela Portaria Interministerial nº 558, de 10 de outubro de 2019)

f) a apresentação do processo licitatório pelo conveniente e aprovação pelo concedente é condição para a liberação dos recursos;

g) o acompanhamento pelo concedente ou mandatária será realizado observado o disposto no art. 54; e (Alterado pela Portaria Interministerial nº 558, de 10 de outubro de 2019)

h) a análise da prestação de contas final deverá priorizar a verificação dos resultados atingidos, considerando os parâmetros especificados no momento da celebração. (Alterado pela Portaria Interministerial nº 558, de 10 de outubro de 2019)

§ 1º A verificação dos valores de engenharia, para o aceite do processo licitatório para execução de obras e serviços de engenharia dos Níveis I e I-A, poderá ser realizada de forma automatizada, quando o valor do resultado final do processo licitatório for igual ou inferior ao valor aprovado no projeto básico ou termo de referência. (Incluído pela Portaria Interministerial nº 558, de 10 de outubro de 2019)

§ 2º A verificação dos valores, para o aceite do processo licitatório para execução de custeio ou aquisição de equipamentos do Nível IV, poderá ser realizada de forma automatizada, quando o valor do resultado final do processo licitatório for igual ou inferior ao valor aprovado no plano de trabalho ou termo de referência. (Incluído pela Portaria Interministerial nº 558, de 10 de outubro de 2019)

§ 3º Nos casos em que os valores do projeto básico ou termo de referência aceite forem inferiores, em até 10% (dez por cento) do valor pactuado, aos valores aprovados no plano de trabalho, os ajustes, quando não importarem em impacto nas etapas seguintes, podem ser postergados, desde que sejam realizados antes do encerramento do convênio ou contrato de repasse, previamente à apresentação da prestação de contas final. (Incluído pela Portaria Interministerial nº 558, de 10 de outubro de 2019)

§ 4º Nos instrumentos do Regime Simplificado, o concedente, a mandatária e o conveniente deverão observar os seguintes prazos: I – para os instrumentos dos Níveis I e I-A: a) a análise do projeto básico, pelo concedente ou mandatária, deverá ser realizada em até trinta dias, contados do recebimento; b) o início das ações afetas ao procedimento licitatório para

execução do objeto, pelo conveniente, deverá ocorrer no prazo máximo de sessenta dias, contado da data de emissão do laudo de análise técnica; ec) o aceite do processo licitatório, pelo concedente ou mandatária, deverá ser efetivado no prazo máximo de trinta dias, contado da data da sua apresentação. II – para os instrumentos do Nível IV: a) o início das ações afetas ao procedimento licitatório para execução do objeto, pelo conveniente, deverá ocorrer no prazo máximo de sessenta dias, contado da data de assinatura do instrumento ou aceite do termo de referência; eb) o aceite do processo licitatório, pelo concedente, deverá ser efetivado no prazo máximo de trinta dias, contado da data da sua apresentação. (Incluído pela Portaria Interministerial nº 558, de 10 de outubro de 2019)

§ 5º A verificação da execução do objeto ocorre mediante comprovação da compatibilidade entre projeto e a conclusão da fase ou etapa prevista no plano de trabalho, sem a necessidade de medição de serviços unitários executados que não compõem etapa concluída. (Incluído pela Portaria Interministerial nº 558, de 10 de outubro de 2019)

§ 6º A análise da prestação de contas final deverá comprovar o atingimento dos resultados pactuados, considerando: I – a análise da prestação de contas técnica deverá verificar os elementos que comprovam, sob os aspectos técnicos, a execução do objeto e o alcance dos resultados previstos nos instrumentos; e II – a análise da prestação de contas financeira será por meio de análise informatizada, desde que: a) a execução do objeto pactuado tenha sido aprovada; b) tenham sido esclarecidas ou saneadas as ocorrências indicadas pela Controladoria-Geral da União, a partir de trilhas de auditoria; c) tenham pontuação de risco igual ou inferior ao limite de tolerância ao risco da faixa formalmente definido pelo órgão ou entidade concedente; ed) não possuam saldos remanescentes nas contas correntes específicas. (Incluído pela Portaria Interministerial nº 558, de 10 de outubro de 2019)

§ 7º O prazo para início das ações afetas ao procedimento licitatório de que trata as alíneas “b” do inciso I e “a” do inciso II do § 4º poderá ser prorrogado uma única vez, desde que motivado pelo conveniente e aceite pelo concedente ou mandatária. (Incluído pela Portaria Interministerial nº 558, de 10 de outubro de 2019)

§ 8º O descumprimento dos prazos estabelecidos no § 4º poderá resultar em: I – apontamentos pelos órgãos de controle quando da análise da prestação de contas anual do órgão ou entidade concedente; II – aplicação de notificação ou glosa à mandatária, observada a regulamentação do instrumento de medição de resultados do contrato de prestação de serviços; ou III – solicitação de apresentação de justificativas pelo concedente, as quais devem demonstrar expressamente os motivos que impediram o cumprimento dos prazos. (Incluído pela Portaria Interministerial nº 558, de 10 de outubro de 2019)

§ 9º A não apresentação das justificativas de que trata o inciso III do § 8º, bem como a não aceitação das justificativas pelo concedente ou mandatária, poderá ensejar a rescisão do instrumento. (Incluído pela Portaria Interministerial nº 558, de 10 de outubro de 2019)

§ 10. O disposto na alínea “d” do inciso II do caput poderá ser dispensado para a celebração de convênios em que as propostas tenham sido recebidas no último bimestre do exercício. (Alterado pela PORTARIA INTERMINISTERIAL Nº 414, DE 14 DE DEZEMBRO DE 2020)

§ 11. Para os casos de que trata o § 10, o prazo para cumprimento da condição suspensiva não poderá ser superior a seis meses, a contar da assinatura do convênio. (Alterado pela PORTARIA INTERMINISTERIAL Nº 414, DE 14 DE DEZEMBRO DE 2020)

Art. 67. No caso de irregularidades ou de descumprimento pelo conveniente das condições estabelecidas no art. 66 desta Portaria, o concedente ou a mandatária suspenderá a liberação das parcelas, até a regularização da pendência.

§ 1º O concedente ou a mandatária notificará o conveniente cuja utilização dos recursos transferidos for considerada irregular, para que apresente justificativa no prazo de 30 (trinta) dias.

§ 2º Caso não aceitas as razões apresentadas pelo conveniente, o concedente fixará prazo de 30 (trinta) dias para a devolução dos recursos, observado o disposto nos §§ 3º e 4º do art. 57 desta Portaria, e não havendo a referida devolução, providenciará a instauração da Tomadas de Contas Especial.

126. É válido ressaltar que as minutas ora em análise, devem respeitar os incisos do art. 3º da citada Portaria Interministerial. Isso porque, o regime simplificado só se aplica nesses casos. Vejamos:

Art. 3º Para efeito desta Portaria ficam estabelecidos os seguintes níveis para fins de celebração, acompanhamento da execução e prestação de contas:

I – Nível I, para execução de obras e serviços de engenharia com valores de repasse iguais ou superiores a R\$ 250.000,00 (duzentos e cinquenta mil reais) e inferiores a R\$ 750.000,00 (setecentos e cinquenta mil reais);

I-A – Nível I-A, para execução de obras e serviços de engenharia com valores de repasse iguais ou superiores a R\$ 750.000,00 (setecentos e cinquenta mil reais) e inferiores a R\$ 1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais); (Incluído pela Portaria Interministerial nº 558, de 10 de outubro de 2019)

II – Nível II, para execução de obras e serviços de engenharia com valores de repasse iguais ou superiores a R\$ 1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais) e inferiores a R\$ 5.000.000,00 (cinco milhões de reais); (Alterado pela Portaria Interministerial nº 558, de 10 de outubro de 2019)

III – Nível III, para execução de obras e serviços de engenharia com valores de repasse iguais ou superiores a R\$ 5.000.000,00 (cinco milhões de reais);

IV – Nível IV, para execução de custeio ou aquisição de equipamentos com valores de repasse iguais ou superiores a R\$ 100.000,00 (cem mil reais) e inferiores a R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais); e (Alterado pela Portaria Interministerial nº 558, de 10 de outubro de 2019)

V – Nível V, para execução de custeio ou aquisição de equipamentos com valores de repasse iguais ou superiores a R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais). (Alterado pela Portaria Interministerial nº 558, de 10 de outubro de 2019)

127. Nesses casos, o termo de referência e o plano de trabalho devem ser elaborados, avaliados e oportunamente aprovados de acordo com os critérios constantes na Portaria Interministerial nº 424/2016, atualizada pela Portaria Interministerial nº 558, de 10 de outubro de 2019 e pela Portaria Interministerial nº 414, de 14 de dezembro de 2020.

128. Quanto à análise dos documentos técnicos apresentados pelo proponente, ressalto que o TCU vem reiteradamente alertando os gestores públicos para a importância da fase de planejamento do convênio, pois dela depende a efetividade das fases subsequentes. Assim recomendou o Tribunal no seguinte julgado:

3.2.28 A adequada análise técnica das proposições, certificando-se da consistência dos planos de trabalho, da adequabilidade de seus custos e das condições das entidades convenientes para executá-los, constitui a validação do planejamento da ação a ser executada e é a fase de controle mais efetiva e menos onerosa neste tipo de processo: a antecedente. A efetividade das demais fases, a concomitante (acompanhamento e fiscalização da execução) e a subsequente (avaliação de resultados e prestações de contas) dependem fundamentalmente dos parâmetros estabelecidos na primeira fase. Os fatos descritos neste relatório denotam uma correlação do tipo causa e efeito entre a negligência na primeira fase e as irregularidades praticadas nas demais. (TCU, Acórdão 390/2009 – Plenário)

129. Vale lembrar que o proponente, como ente público, quando da contratação de terceiros, está obrigado a observar as disposições contidas na Lei nº 8.666, de 1993, na Lei nº 10.520, de 17 de junho de 2002 e demais normas federais, estaduais e municipais pertinentes ao assunto, quando da contratação de terceiros, conforme art. 49 da Portaria Interministerial 424/2016.

130. Ressalta-se, ainda, que, como se trata de convênio submetido ao regime simplificado da Portaria Interministerial n. 424/2016, *"a apresentação do processo licitatório pelo conveniente e aprovação pelo concedente é condição para a liberação dos recursos"* (conforme art. 66, inciso II, alínea 'f', da referida Portaria).

131. Por outro lado, de acordo com o art. 50 da Portaria Interministerial n. 424/2016, *"os editais de licitação para consecução do objeto conveniado serão publicados após a assinatura do respectivo instrumento"* (Alterado pela Portaria Interministerial nº 558, de 10 de outubro de 2019).

132. Observa-se, ademais, que de acordo com o art. 51 da Portaria Interministerial MPOG/MF/CGU n.424/2016, *"nos instrumentos celebrados pela União com estados, Distrito Federal e municípios deverá ser observado o disposto na Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014, e pelas normas estaduais, distritais ou municipais, nos casos em que a execução do objeto, conforme prevista no plano de trabalho, envolver parcerias com organizações da sociedade civil"*.

133. Com relação aos custos indicados no termo de referência, convém trazer à baila a determinação do TCU dirigida ao Ministério da Cultura para que atente à compatibilidade entre os valores orçados pelos proponentes e os valores praticados no mercado, *in verbis*:

ACÓRDÃO Nº 3716/2010 – TCU – 2ª Câmara 1. Processo nº TC 006.331/2008-6. 5. Relator: Ministro-Substituto André Luís de Carvalho. (...) 9.5. determinar ao Ministério da Cultura que exerça controle sobre a fase de análise técnica das proposições e de celebração dos instrumentos que disciplinam a transferência dos recursos a título de convênios, acordos, ajustes e instrumentos congêneres, atentando para a compatibilidade entre os valores orçados pelo contratante e os valores praticados no mercado, consoante os arts. 43, inciso IV, e 116 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, c/c o art. 20 da Portaria Interministerial MP/MF/MCT nº 127, de 29 de maio de 2008;

134. Ainda com relação à análise dos custos indicados pelo proponente, destaco a recomendação do TCU constante do voto do Min. Relator Walton Alencar Rodrigues, no Acórdão nº 403/2013 – 1ª Câmara do TCU, *in verbis*:

Indispensável que a Administração avalie, de forma crítica, a pesquisa de preço obtida junto ao mercado, em especial quando houver grande variação entre os valores a ela apresentados. Nesse sentido a ementa do Acórdão 1.108/2007, Plenário, *in verbis*: 'Não é admissível que a pesquisa de preços de mercado feita pela entidade seja destituída de juízo crítico acerca da consistência dos valores levantados, máxime quando observados indícios de preços destoantes dos praticados no mercado'.

135. Como se trata de convênio submetido ao regime simplificado da Portaria Interministerial n. 424/2016, a concedente deverá avaliar a possibilidade de se estabelecer parcela única para liberação dos recursos (conforme art. 66, inciso II, alínea 'e', da referida Portaria). Todavia, esta é questão iminentemente técnica, que cabe ao órgão consulente avaliar e justificar. De qualquer modo, o órgão técnico deverá atentar às regras de liberação de recursos constantes dos art. 41 e 42 da PI n. 424/2016, com as alterações dadas pela Portaria Interministerial nº 558, de 10 de outubro de 2019, bem como pela Portaria Interministerial nº 134, de 30 de março de 2020 e pela Portaria Interministerial nº 414, de

14 de dezembro de 2020.

136. Convém frisar, ainda, que, de acordo com o art. 41, §8º, da Portaria Interministerial n. 424/2016, *"na hipótese de inexistência de execução financeira após 180 (cento e oitenta) dias da liberação da primeira parcela o instrumento deverá ser rescindido"*. Recomenda-se sempre que o conveniente seja alertado nesse sentido.

137. Vale mencionar que, de acordo com o art. 38, V, da Portaria Interministerial nº 424/2016, é vedado *"efetuar pagamento em data posterior à vigência do instrumento, salvo se o fato gerador da despesa tenha ocorrido durante a vigência do instrumento pactuado"*.

138. Destaca-se também a vedação quanto à realização de despesas em data anterior à vigência do instrumento, nos termos do disposto no artigo 38, inciso IV, da Portaria Interministerial nº 424/2016. Assim, tem-se por inviável o pagamento de despesas preparatórias, se for o caso.

139. Nesse sentido, a área técnica deve estar atenta ao prazo de vigência do instrumento, a fim de evitar possíveis problemas futuros. Vale lembrar que, em caso de Convênio com prazo expirado, não é possível a prorrogação, o que prejudicaria a conclusão do objeto.

140. Devem ser observadas pela conveniente as vedações constantes do art. 38 da Portaria Interministerial nº 424/2016 e da LDO vigente no ano do empenho; as regras referentes à liberação de recursos, à contratação com terceiros e aos pagamentos (art. 41 a 44 e 52 da Portaria Interministerial nº 424/2016); bem como demais normas previstas na legislação vigente aplicável.

141. Ao órgão técnico responsável pelo acompanhamento e fiscalização dos Convênios, recomenda-se atenção aos art. 53 a 64 da Portaria Interministerial nº 424/2016, que estabelecem as normas relativas ao acompanhamento e fiscalização dos convênios e à prestação de contas, principalmente, após as alterações promovidas pela **Portaria Interministerial nº 558, de 10 de outubro de 2019**. Outrossim, como se trata de convênio submetido ao regime simplificado da PI n. 424/2016, a concedente deverá estar atento às regras específicas constantes do art. 66, inciso II, da referida Portaria.

142. Por fim, recomenda-se que sempre deve ser verificada a regularidade da conveniente quando da celebração do convênio, bem como de eventuais aditivos de valor.

143. Observa-se que as minutas-padrão enviadas para análise têm como parte concedente a União (Ministério da Saúde) e, como parte conveniente, órgãos e entidades públicas e entidades privadas sem fins lucrativos.

144. Para a validade dos convênios a serem firmados, mediante as minutas ora enviadas, é imperiosa a regular observância das normas acima indicadas. Sendo assim, faz-se necessário que em todos os convênios que venham a ser firmados com base nessa análise, deve haver a justificativa técnica e formal para a sua celebração, além da demonstração de convergência de interesses entre os convenientes, requisito essencial para a celebração dos mesmos.

◦ ANÁLISE TÉCNICA E APROVAÇÃO DO PROCEDIMENTO

145. O art. 30 da Portaria Interministerial CGU/MF/MP nº 424/2016 determina que *"a celebração do instrumento será precedida de análise e manifestação conclusiva pelos setores técnico e jurídico do órgão ou da entidade concedente, segundo suas respectivas competências, quanto ao atendimento das exigências formais, legais e constantes desta Portaria"*.

146. Assim, é importante esclarecer que foge às atribuições desta Consultoria, e deve ser tratado em análise técnica específica o exame do mérito do ato administrativo, que envolve questões relativas à conveniência e oportunidade, aspectos técnicos, operacionais, econômicos, orçamentários e financeiros, inclusive quanto aos custos do projeto que se pretende levar a cabo, a adequação do Plano de Trabalho em relação aos objetivos do programa governamental, a compatibilidade do cronograma de execução com o cronograma de desembolso e o plano de aplicação dos recursos, o grau de detalhamento do objeto, suas metas, etapas e fases de execução, a viabilidade técnica e a economicidade do projeto (avaliação de custos), a capacidade técnica e operacional do conveniente, bem como a análise dos documentos que visam a comprovar o cumprimento das condições para a celebração do convênio, quando estas forem exigidas (arts. 22 e 23 da Portaria Interministerial nº 424/2016).

147. Observo que a Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 424/2016, em seu art. 1º, § 2º, e art. 9º, VI, alínea "e", exige que os instrumentos de que trata sejam celebrados com entidades públicas ou privadas visando a execução de *"objetos relacionados com suas atividades se que disponham de condições técnicas e operacionais para executá-las"* e cujo objeto social se relacione com as características do programa. Esses são aspectos que também devem ser analisados pelo órgão técnico.

148. Em que pese a singeleza com que a Portaria Interministerial nº 424/2016 trata o assunto, vale mencionar que o TCU, atento aos riscos que uma análise técnica superficial acarreta, houve por bem detalhar as questões a serem examinadas pelo Administrador na fase prévia à celebração do convênio, no Acórdão nº 1562/2009 – Plenário:

9.1. determinar à Secretaria Executiva do Ministério da Ciência e Tecnologia MCT que:

9.1.1. inclua nos pareceres técnicos e financeiros, elaborados na fase de celebração de convênios, justificativas e avaliações expressas, acompanhadas de documentos que as sustentem, que considerem os seguintes aspectos:

9.1.1.1. necessidade de apoio ao projeto e possíveis benefícios a serem obtidos pela sua implantação, de acordo com os critérios objetivos fixados para escolha dos beneficiários dos recursos;

9.1.1.2. compatibilidade da proposição com o objeto do programa e/ou ação governamental;

9.1.1.3. avaliação dos requisitos técnicos, financeiros e operacionais de habilitação das

possíveis entidades convenientes, que demonstre a capacidade da entidade conveniada para consecução do objeto;

9.1.1.4. adequação das etapas, metas e prazos de execução, levando-se em consideração todos os fatores envolvidos na consecução da avença, entre os quais se incluem os procedimentos licitatórios ou quaisquer atos previstos para a realização do objeto;

9.1.1.5. compatibilidade do número de parcelas de liberação dos recursos e das datas previstas de desembolso com os elementos descritos no cronograma de execução;

[...]

9.1.6. somente formalize convênios na medida em que disponha de condições técnico-operacionais de avaliar adequadamente os Planos de Trabalho, acompanhar e orientar a concretização dos objetivos previstos nas avenças, bem como de analisar, em prazo oportuno, todas as respectivas prestações de contas, de acordo com os normativos que disciplinam a matéria, especialmente a IN/STN nº 01/97, a Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 127, de 29/05/2008, e o Decreto nº 6.170/2007, respectivamente.

149. Na tentativa de auxiliar a área técnica, apontamos outras questões que são recomendáveis em sua manifestação, sem prejuízo de acréscimos que o órgão responsável entenda pertinentes:

- i - Do Credenciamento e cadastramento: a área técnica deve atestar que o proponente cumpriu todas as etapas de credenciamento e cadastramento ou atualização, estando apto a apresentar propostas de trabalho no SICONV;
- ii - Plano de Trabalho: consignar na nota técnica a avaliação dos pontos elencados neste Parecer e os fundamentos que influírem na indicação de sua aprovação pela autoridade competente;
- iii - Capacidade Técnica e Operacional da Entidade: A fim de atender o inciso V do art. 16 da Portaria Interministerial nº. 424/2016 deve a área técnica se manifestar sobre a capacidade técnica do proponente.
- iv - Contrapartida: a Área Técnica deve atestar que o percentual oferecido a título de contrapartida encontra-se dentro dos limites estabelecidos pela LDO vigente no ano do empenho;
- v - Análise dos custos: a Área Técnica deve atestar que os custos apresentados pelo proponente encontram-se em conformidade com os preços praticados no mercado e que o valor dos custos foi analisado e que aprovaram os valores indicados nas planilhas;
- vi - Deve a Área Técnica atestar expressamente em sua nota que o procedimento foi formalizado em conformidade com o que estabelece este parecer, haja vista que o objeto se enquadra perfeitamente nos termos e formas aqui aprovados por esta Consultoria, afirmando-se também que foi utilizada a minuta de convênio mais recente disponibilizada no sítio eletrônico da Advocacia-Geral da União.

150. Vale lembrar, por fim, que o Enunciado n. 7 do Manual de Boas Práticas Consultivas da AGU determina que o Advogado Público evite “*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*”. Assim, a justificativa do Enunciado menciona que “**a prevalência do aspecto técnico ou a presença de juízo discricionário determinam a competência e a responsabilidade da autoridade administrativa pela prática do ato. A responsabilidade na tomada de decisão é sempre da autoridade administrativa**”.

8. MINUTAS

151. A possibilidade de exame e aprovação prévia de minutas-padrão para utilização em situações idênticas, que se repetem rotineiramente, sem maiores variações e em quantidades expressivas, objetivando maior agilidade e eficiência nos procedimentos internos do Ministério, confere primazia aos princípios constitucionais da eficiência e da economicidade. A Advocacia-Geral da União tem recomendação nesse sentido sintetizada no Enunciado nº 06 do Manual de Boas Práticas Consultivas, *verbis*:

A atuação consultiva na análise de processos de contratação pública deve fomentar a utilização das listas de verificação documental (check lists), do Guia Nacional de Licitações Sustentáveis e das minutas de editais, contratos, convênios e congêneres, disponibilizadas nos sítios eletrônicos da Advocacia-Geral da União e da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional.

No intuito de padronização nacional, incumbe aos Órgãos Consultivos recomendar a utilização das minutas disponibilizadas pelos Órgãos de Direção Superior da AGU, cujas atualizações devem ser informadas aos assessorados.

Convém ainda que os Órgãos Consultivos articulem-se com os assessorados, de modo a que edições de texto por estes produzidas em concreto a partir das minutas-padrão sejam destacadas, visando a agilizar o exame jurídico posterior pela instância consultiva da AGU.

152. Nesse sentido, o Tribunal de Contas da União tem entendimento de que é possível a aprovação jurídica prévia de minutas-padrão para serem utilizadas em procedimentos que se repetem periodicamente, vejamos:

[SUMÁRIO]

1. As minutas de editais de licitação ou contratos devem ser previamente submetidas à aprovação da assessoria jurídica da Administração, em atenção ao disposto no parágrafo único do art. 38 da Lei nº 8.666/1993;

2. Admite-se, em caráter excepcional, em nome do princípio da eficiência, a utilização de minuta-padrão de contrato a ser celebrado pela Administração, previamente aprovada pela assessoria jurídica, quando houver identidade de objeto - e este representar contratação corriqueira - e não restarem dúvidas acerca da possibilidade de adequação das cláusulas exigidas no contrato pretendido às cláusulas previamente estabelecidas na minuta-padrão.

153. Com efeito, conforme mencionado pelo órgão consultante ao Sr. Consultor Jurídico, estima-se uma significativa quantidade de processos recebidos pela Secretaria, até a presente data, e que serão formalizados mediante processos idênticos, os quais recebem apenas ajustes na qualificação do conveniente/beneficiário, na individualização da ação pretendida, na origem do recurso e no valor repassado, motivo pelo qual a utilização de minutas-padrão não fere o dispositivo legal que impõe a prévia análise da Consultoria Jurídica sobre a regularidade dos instrumentos, estando em sintonia com a orientação da AGU.

154. O art. 6º do Decreto nº 6.170, de 2007, e os artigos 26 e 27 da Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 424, de 2016, estabelecem as informações e cláusulas que obrigatoriamente devem constar dos instrumentos de convênio.

155. **Tendo em vista essas premissas, foi elaborada a minuta-modelo para Convênio que não envolva a realização de obra, aprovada pela Comissão Permanente de Convênios, da Advocacia-Geral da União** (<https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/cgu/cgu/modelos/conveniosecongeneres/modelos-de-convenios-e-listas-de-verificacao-convenios>), **atualizada e aprovada, portanto, já de acordo com a Portaria Interministerial nº 558, de 2019.**

156. **Nesse sentido, esta Consultoria indica às áreas competentes deste Ministério, a nova minuta padrão de convênio sem obra** (<https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/cgu/cgu/modelos/conveniosecongeneres/modelos-de-convenios-e-listas-de-verificacao-convenios>), **com as alterações efetuadas pela Portaria Interministerial n. 558/2019, que deverá ser adotada pelo órgão consultante em convênios abrangidos pelo presente Parecer Referencial.**

157. **Lembre-se que minutas-padrão são genéricas, não sendo propostas para necessidades específicas de determinado convênio, sendo obrigação da área técnica finalística atentar para o correto preenchimento das lacunas em cada caso concreto e indicar, se houver, alterações nas cláusulas contratuais da minuta, encaminhando as que suscitem dúvida jurídica para a apreciação desta Consultoria Jurídica, nos autos do procedimento destinado à celebração do convênio.**

9. ANÁLISE DAS ALTERAÇÕES NA MINUTA DE TERMO DE CONVÊNIO SOB REGIME SIMPLIFICADO COM ÓRGÃO OU ENTIDADE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA - SEM CONTRAPARTIDA (0025355122)

158. Relembre-se que, de acordo com a Nota Técnica 5 (0025355242), há a seguinte informação:

(...) as minutas em apreço, dizem respeito aos instrumentos previstos no art. 66, inciso II, da Portaria Interministerial nº 424, de 2016, e alterações posteriores, ou seja, referem-se e **exclusivamente** aos Convênios de **Nível IV, para execução de custeio ou aquisição de equipamentos com valores de repasse iguais ou superiores a R\$ 100.000,00 (cem mil reais) e inferiores a R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais)** (grifos no original).

159. Conforme **referida Nota Técnica**, no tocante às alterações:

Trata-se de proposta de minutas padrão de Termo de Convênio sob o Regime Simplificado para o exercício de 2022, nos termos das disposições contidas na Lei nº 14.194, de 20 de agosto de 2021, que dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e a execução da Lei Orçamentária de 2022 e dá outras providências.

A partir das minutas padrão outrora canceladas pela CONJUR/MS para o exercício financeiro de 2021, por meio do Parecer Referencial nº 00004/2021/CONJUR-MS/CGU/AGU (SEI [0019448773](#) - NUP [25000.001454/2021-61](#)), é que foram confeccionadas as minutas padrão ora submetidas a apreciação.

No caso específico da minuta padrão de Termo de Convênio sob o Regime Simplificado para o exercício de 2022, a ser celebrado com Órgãos ou Entidade da Administração Pública com contrapartida, para execução de custeio ou aquisição de equipamentos com valores de repasse iguais ou superiores a R\$ 100.000,00 (cem mil reais) e inferiores a R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais), a minuta ora submetida foi elaborada a partir da minuta padrão cancelada por meio do Parecer Referencial nº 00021/2021/CONJUR-MS/CGU/AGU (SEI - [0023780625](#) - NUP [25000.153059/2021-63](#)).

Destaca-se, que as minutas se encontram de acordo com a versão atualizada da [Portaria Interministerial nº 424, de 30 de dezembro de 2016](#), e [Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007](#), ao que destacamos que no exercício de 2021 os citados normativos não sofreram

alterações.

Por outro lado, a [Lei nº 14.194, de 20 de agosto de 2021](#), que dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e a execução da Lei Orçamentária de 2022 e dá outras providências, não trouxe alterações substanciais relativas às transferências voluntárias, aptas a modificar as cláusulas e subcláusulas das minutas ora propostas, conforme extrai-se do quadro comparativo anexo (SEI [0025355226](#)).

160. **Considero, entretanto, pertinente fazer as seguintes observações quanto à Minuta (0025355122), que versa sobre o termo de convênio sob regime simplificado com órgão ou entidade da administração pública sem contrapartida:**

A) Quanto à Cláusula Quarta da Minuta

161. Na alínea "p", do item II, da cláusula quarta, consta a palavra "presentar" quando, acredita-se, queria-se dizer "apresentar".

B) Cláusula Décima - Da Contratação com Terceiros

o Subcláusula Décima Quarta

162. Em relação à subcláusula décima quarta, especificamente considerando o item "I", recomenda-se, por zelo, que seja especificado que *"somente serão aceitas as despesas que ocorrerem durante o período de vigência do presente instrumento"* de transferência voluntária, em conformidade com o parágrafo único do art. 50-A da Portaria Interministerial nº 424/2016:

Art. 50-A. Quando o objeto envolver a aquisição de equipamentos ou a execução de custeio, em casos devidamente justificados pelo conveniente e aceitos pelo concedente, poderá ser aceito:

(...)Parágrafo único. Nos casos de que trata o caput:

I - somente serão aceitas as despesas que ocorrerem durante o período de vigência do instrumento de transferência voluntária; e

II - a liberação dos recursos está condicionada à conclusão da análise técnica e ao aceite do processo licitatório pelo concedente ou mandatária, em atenção ao disposto no inciso II do caput do art. 41. (Incluído pela Portaria Interministerial nº 558, de 10 de outubro de 2019)

C) Quanto à Cláusula Décima Primeira

o Subcláusula Quinta

163. Deve-se atentar para a numeração dos itens e corrigi-la, uma vez que, conforme transcrito abaixo, do III passou para o V:

III - nos casos em que a inexecução financeira for devido a atraso de liberação de parcelas pela **CONCEDENTE**; ou

V - nos casos em que a paralisação da execução se der por determinação judicial, recomendação ou determinação de órgãos de controle ou em razão de caso fortuito, força maior ou interferências imprevistas.

164. Quanto às condições para a celebração do instrumento entende-se prudente recomendar a observância do art. 22, §15º, da Portaria Interministerial nº 424/2016, com alteração dada pela Portaria Interministerial nº 414, de 14 de dezembro de 2020, segundo o qual *"§15. Os requisitos fiscais para a celebração de instrumentos com consórcios públicos serão definidos em ato da Secretaria do Tesouro Nacional da Secretaria Especial de Fazenda do Ministério da Economia"*, devendo tais requisitos ser exigidos, se houver caso de celebração de instrumentos com consórcios públicos.

165. Por zelo, atente-se, quanto às competências e responsabilidades dos proponentes ou convenientes, que o art. 7º, II da Portaria Interministerial nº 424/2016, com a redação alterada pela Portaria Interministerial nº 558/2019, prevê: *"Art. 7º São competências e responsabilidades dos proponentes ou convenientes: II - definir, por etapa ou fase, a forma de execução do objeto ajustado, podendo ser definida a execução direta nos casos de convênios"*.

166. Mencione-se, por zelo, que a Portaria Interministerial nº 558/2019 alterou o art. 9º da Portaria Interministerial nº 424/2016, estabelecendo "novas" vedações que devem ser observadas. *In verbis*:

Art. 9º É vedada a celebração de: (...)

VIII - instrumentos com órgãos e entidades da Administração Pública direta e indireta dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios cadastrados como filial no CNPJ; e (Alterado pela Portaria Interministerial nº 558, de 10 de outubro de 2019)

IX - instrumentos com entes da federação ou com entidades da Administração Pública indireta de qualquer esfera federativa, em que o ente ou a entidade, por qualquer de seus órgãos, tenha atribuído nome de pessoa viva ou que tenha se notabilizado pela defesa ou

exploração de mão de obra escrava, em qualquer modalidade, a bem público, de qualquer natureza, bem como que tenham inscrição de nomes de autoridades ou administradores em placas indicadoras de obras ou em veículo de propriedade ou a serviço da Administração Pública respectiva, em atenção ao disposto na Lei nº 6.454, de 24 de outubro de 1977. (Incluído pela Portaria Interministerial nº 558, de 10 de outubro de 2019) (...)

167. Mencione-se, também, que o art. 4º da Portaria Interministerial nº 558/2019 autoriza a repactuação de prazos para início ou retomada da execução financeira dos instrumentos de transferência voluntária para os fins de que trata o disposto no art. 41, §§ 7º, 8º, 15 e 17 da Portaria Interministerial nº 424, de 2016, ainda que já tenha havido o transcurso integral dos respectivos prazos originários, nos seguintes termos:

Art. 4º Fica autorizada a repactuação de prazos para início ou retomada da execução financeira dos instrumentos de transferência voluntária para os fins de que trata o disposto no art. 41, §§ 7º, 8º, 15 e 17 da Portaria Interministerial nº 424, de 2016, ainda que já tenha havido o transcurso integral dos respectivos prazos originários.

Parágrafo único. A repactuação de que trata o caput poderá ser autorizada pelo concedente ou pela mandatária a partir da análise do caso concreto, após solicitação do conveniente, devidamente justificada e motivada, em que não fique caracterizada culpa ou inércia do conveniente e desde que em benefício da execução do objeto nos seguintes casos:

I - aquisição de equipamentos que exijam adequação ou outro aspecto que venha retardar a entrega do bem;

II - execução de obras que não puderam ser iniciadas ou que foram paralisadas por eventos climáticos que retardaram a execução;

III - nos casos em que a inexecução financeira for devido a atraso de liberação de parcelas pelo concedente ou mandatária; ou

IV - nos casos em que a paralisação da execução se der por determinação judicial, recomendação ou determinação de órgãos de controle ou em razão de caso fortuito, força maior ou interferências imprevistas.

10. ANÁLISE DAS ALTERAÇÕES NA MINUTA DE TERMO DE CONVÊNIO SOB REGIME SIMPLIFICADO COM ÓRGÃO OU ENTIDADE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA COM CONTRAPARTIDA (0025355160)

168. Relembre-se que, de acordo com a Nota Técnica 5 (0025355242), há a seguinte informação:

No caso específico da minuta padrão de Termo de Convênio sob o Regime Simplificado para o exercício de 2022, a ser celebrado com Órgãos ou Entidade da Administração Pública com contrapartida, para execução de custeio ou aquisição de equipamentos com valores de repasse iguais ou superiores a R\$ 100.000,00 (cem mil reais) e inferiores a R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais), a minuta ora submetida foi elaborada a partir da minuta padrão chancelada por meio do Parecer Referencial nº 00021/2021/CONJUR-MS/CGU/AGU (SEI - [0023780625](#) - NUP [25000.153059/2021-63](#)).

Destaca-se, que as minutas se encontram de acordo com a versão atualizada da [Portaria Interministerial nº 424, de 30 de dezembro de 2016](#), e [Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007](#), ao que destacamos que no exercício de 2021 os citados normativos não sofreram alterações.

Por outro lado, a [Lei nº 14.194, de 20 de agosto de 2021](#), que dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e a execução da Lei Orçamentária de 2022 e dá outras providências, não trouxe alterações substanciais relativas às transferências voluntárias, aptas a modificar as cláusulas e subcláusulas das minutas ora propostas, conforme extrai-se do quadro comparativo anexo (SEI [0025355226](#)).

169. Considerando a análise feita no tópico 9, com relação à minuta de termo de convênio sob regime simplificado com órgão ou entidade da administração pública sem contrapartida, percebe-se que a minuta analisada no presente tópico (0025355160) diferencia-se daquela por conter oferta voluntária de contrapartida.

170. A esse respeito, inclusive, **foram tecidas considerações nos parágrafos 82 a 89 do presente parecer.** Portanto, deve-se atentar ao disposto nesses parágrafos, tendo em vista os casos em que há exigência de contrapartida. Sendo assim, na assinatura de cada convênio que preveja a necessidade de contrapartida, o gestor deverá declarar a sua compatibilidade com a LDO 22 (Lei nº 14.194, de 20 de agosto de 2021), que, inclusive, incluiu o inciso XII, no art. 79, que diz: "*A transferência de recursos a título de auxílios, previstos no § 6º do art. 12 da Lei nº 4.320, de 1964, somente poderá ser realizada para entidades privadas sem fins lucrativos e desde que sejam: (...) voltadas a realização de estudos, pesquisas e atividades que possam subsidiar as políticas públicas de emprego, renda e qualificação profissional*".

171. Como visto, cabe observar que estes limites de contrapartida podem ser reduzidos ou ampliados mediante critérios previamente definidos ou justificativa do titular do órgão concedente; ou até mesmo dispensados, nos casos específicos em que não se exigirá contrapartida.

172. Nos termos acima, de acordo com a Nota Técnica 5 (0025355242), a minuta ora submetida foi elaborada a partir da minuta padrão chancelada por meio do Parecer Referencial nº 00021/2021/CONJUR-MS/CGU/AGU (SEI - [0023780625](#) - NUP [25000.153059/2021-63](#)).

173. **Com a emissão do presente parecer, fica substituído o Parecer complementar -**

Parecer Referencial nº 00021/2021/CONJUR-MS/CGU/AGU.

174. Entende-se possível registrar que a Minuta encaminhada parece estar em conformidade com os modelos da AGU, diferenciando-se da analisada no tópico antecedente (9 - Termos de Convênio sob o Regime Simplificado para o exercício de 2021, com Órgãos ou Entidade da Administração Pública, sem contrapartida) apenas quanto aos aspectos específicos de uma minuta de convênio com contrapartida, não apresentando vício algum que possa macular seu prosseguimento.

175. Apenas por zelo, recomenda-se a correção da numeração dos itens na CLÁUSULA DÉCIMA SEGUNDA - DAS ALTERAÇÕES, Subcláusula Quinta, que do item III passa para o item V.

11. ANÁLISE DAS ALTERAÇÕES NA MINUTA DE TERMO DE CONVÊNIO COM ENTIDADES PRIVADAS SEM FINS LUCRATIVOS - COM CONTRAPARTIDA (0025355051)

176. **Considero pertinente fazer as seguintes observações quanto à Minuta (0025355051):**

A) Quanto à Cláusula Quinta da Minuta

177. Neste item, recomenda-se a redação do modelo Comissão de Convênios e Instrumentos Congêneres da Consultoria-Geral da União. Qual seja:

CLÁUSULA QUINTA - DA VIGÊNCIA

Este Termo de Convênio terá vigência de (.....) dias/meses/anos, contados a partir da (assinatura do instrumento ou publicação do respectivo extrato no Diário Oficial da União ou outro termo inicial especialmente indicado), podendo ser prorrogada, por solicitação do CONVENIENTE devidamente fundamentada, formulada, no mínimo, 60 (sessenta) dias antes do seu término.

Nota Explicativa 13: Observar que, com a edição da Portaria Interministerial n.º 558, de 10 de outubro de 2019, o art. 27, inciso V, estipulou prazos limites para a vigência dos ajustes em razão dos níveis dos objetos conveniados.

Subcláusula Única. A prorrogação além dos prazos estipulados no art. 27, inciso V, da Portaria Interministerial n. 424, de 2016, somente será admitida nas hipóteses de que trata art. 27, §3º, da mesma Portaria, e desde que o novo prazo estabelecido seja compatível com o período em que houve o atraso e viável para a conclusão do objeto pactuado.

Nota Explicativa 14: A opção pelo início da contagem da vigência, se da assinatura do instrumento, da publicação do respectivo extrato no Diário Oficial da União ou por outro termo inicial especialmente indicado, é discricionária do gestor. Contudo, recomendamos, em regra, a escolha da assinatura do instrumento como marco inicial de contagem do prazo. É vedada a celebração de convênios cuja vigência se encerre no último ou no primeiro trimestre de mandato dos Chefes do Poder Executivo dos entes federativos partícipes (art. 2º, inciso VI, do Decreto nº 6.170, de 2007).

B) Quanto à Cláusula Nona

o Subcláusula Quarta

178. Recomendo a observância dos arts. 41 e 42 da Portaria Interministerial nº 424/2016, com a redação dada pela Portaria Interministerial nº 558/2019.

C) Quanto à Cláusula Décima Quarta

o Subcláusula Oitava

179. Apenas por zelo, recomenda-se a correção da numeração dos itens de tal subcláusula, que do item III passa para o item V.

D) Quanto à Cláusula Vigésima Quarta

Na alínea "g" fez-se menção a um prazo, previsto na Cláusula Oitava, Subcláusula Oitava. Entretanto, não há tal prazo nem tal subcláusula na mencionada cláusula oitava, o que deverá ser reparado nesta e nas outras minutas em que tal menção se repetir.

180. Além das considerações adicionais feitas na minuta analisada anteriormente, também válidas para esta minuta, no que for pertinente, deve-se atentar para o seguinte: **antes da celebração de qualquer convênio com entidades privadas sem finalidade lucrativa, avaliar a aplicabilidade da Lei nº 13.019/2014, de forma que sendo possível a sua aplicabilidade, deve-se firmar um dos instrumentos regulados por essa norma, diante da sua especialidade frente ao regime simplificado dos convênios.**

181. **Importante frisar que o artigo 3º, IV dessa citada lei veda a priori a aplicação da mesma a instrumentos de participação de forma complementar no sistema único de saúde.** Vejamos:

(...)

IV - aos convênios e contratos celebrados com entidades filantrópicas e sem fins lucrativos nos termos do § 1º do art. 199 da Constituição Federal; (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)

182. Por fim, ressalte-se a importância de se observar o conteúdo do artigo 81 da LDO 22 (Lei nº 14.194, de 20 de agosto de 2021):

Art. 81. Não será exigida contrapartida financeira como requisito para as transferências previstas na forma do disposto nos art. 76, art. 77 e art. 79, facultada a contrapartida em bens e serviços economicamente mensuráveis, ressalvado o disposto em legislação específica.

183. Os citados artigos têm o seguinte conteúdo:

**CAPÍTULO V
DAS TRANSFERÊNCIAS**

Seção I

Das transferências para o setor privado

Subseção I

Das subvenções sociais

Art. 76. A transferência de recursos a título de subvenções sociais, nos termos do disposto no [art. 16 da Lei nº 4.320, de 1964](#), atenderá as entidades privadas sem fins lucrativos que exerçam atividades de natureza continuada nas áreas de assistência social, saúde ou educação, observado o disposto na legislação em vigor, e desde que tais entidades:

I - sejam constituídas sob a forma de fundações incumbidas regimental e estatutariamente para atuarem na produção de fármacos, medicamentos, produtos de terapia celular, produtos de engenharia tecidual, produtos de terapia gênica, produtos médicos definidos em legislação específica e insumos estratégicos na área de saúde; ou

II - prestem atendimento direto ao público e tenham certificação de entidade beneficente de assistência social, nos termos do disposto na [Lei nº 12.101, de 27 de novembro de 2009](#).
Parágrafo único. A certificação de que trata o inciso II **docaput** poderá ser:

I - substituída pelo pedido de renovação da certificação devidamente protocolizado e ainda pendente de análise junto ao órgão competente, nos termos do disposto na legislação vigente; e

II - dispensada, para execução de ações, programas ou serviços em parceria com a administração pública federal, nas seguintes áreas:

a) atenção à saúde dos povos indígenas;

b) atenção às pessoas com transtornos decorrentes do uso, abuso ou da dependência de substâncias psicoativas;

c) combate à pobreza extrema;

d) atendimento às pessoas idosas ou com deficiência; e

e) prevenção de doenças, promoção da saúde e atenção às pessoas com síndrome da imunodeficiência adquirida, hepatites virais, tuberculose, hanseníase, malária, câncer e dengue.

Subseção II

Das contribuições correntes e de capital

Art. 77. A transferência de recursos a título de contribuição corrente somente será destinada a entidades sem fins lucrativos que não atuem nas áreas de que trata o **caput** do art. 76, observado o disposto na legislação em vigor.

Parágrafo único. A transferência de recursos a título de contribuição corrente, não autorizada em lei específica, dependerá de publicação, para cada entidade beneficiada, de ato de autorização da unidade orçamentária transferidora, o qual conterá o critério de seleção, objeto, prazo do instrumento e a justificativa para a escolha da entidade.

(...)

Subseção III

Dos auxílios

Art. 79. A transferência de recursos a título de auxílios, previstos no [§ 6º do art. 12 da Lei nº 4.320, de 1964](#), somente poderá ser realizada para entidades privadas sem fins lucrativos e desde que sejam:

I - de atendimento direto e gratuito ao público na área de educação, atendam ao disposto no inciso II do **caput** do art. 76 e sejam voltadas para a:

a) educação especial; ou

b) educação básica;

II - registradas no Cadastro Nacional de Entidades Ambientalistas - CNEA do Ministério do Meio Ambiente e qualificadas para desenvolver atividades de conservação, preservação ambiental, incluídas aquelas relacionadas à aquisição e instalação de sistemas de geração de energia elétrica solar fotovoltaica, desde que formalizado instrumento jurídico adequado que garanta a destinação de recursos oriundos de programas governamentais a cargo do citado Ministério, bem como àquelas cadastradas junto a esse Ministério para recebimento de recursos de programas ambientais doados por organismos internacionais ou agências governamentais estrangeiras;

III - de atendimento direto e gratuito ao público na área de saúde e:

a) obedecer ao estabelecido no inciso II do **caput** do art. 76; ou

b) sejam signatárias de contrato de gestão celebrado com a administração pública federal, não qualificadas como organizações sociais, nos termos do disposto na [Lei nº 9.637, de 1998](#);

IV - qualificadas ou registradas, e credenciadas como instituições de apoio ao desenvolvimento da pesquisa científica e tecnológica e tenham contrato de gestão firmado com órgãos públicos, observado o disposto no § 8º do art. 80;

V - qualificadas para o desenvolvimento de atividades esportivas que contribuam para a capacitação de atletas de alto rendimento nas modalidades olímpicas e paraolímpicas, desde que seja formalizado instrumento jurídico que garanta a disponibilização do espaço esportivo implantado para o desenvolvimento de programas governamentais e seja demonstrada, pelo órgão concedente, a necessidade de tal destinação e sua imprescindibilidade, oportunidade e importância para o setor público;

VI - de atendimento direto e gratuito ao público na área de assistência social, desde que cumpram o disposto no inciso II do **caput** do art. 76 e as suas ações se destinem a:

a) idosos, crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade social, risco pessoal e social;

b) habilitação, reabilitação e integração de pessoa com deficiência ou doença crônica; ou

c) acolhimento a vítimas de crimes violentos e a seus familiares;

VII - destinadas às atividades de coleta e processamento de material reciclável, e constituídas sob a forma de associações ou cooperativas integradas por pessoas em situação de risco social, na forma prevista em regulamento do Poder Executivo federal, cabendo ao órgão concedente aprovar as condições para aplicação dos recursos;

VIII - voltadas ao atendimento de pessoas em situação de vulnerabilidade social, risco pessoal e social, violação de direitos ou diretamente alcançadas por programas e ações de combate à pobreza e geração de trabalho e renda, nos casos em que ficar demonstrado o interesse público;

IX - colaboradoras na execução dos programas de proteção a pessoas ameaçadas, com base na [Lei nº 9.807, de 13 de julho de 1999](#);

X - direcionadas às atividades de extrativismo, manejo de florestas de baixo impacto, sistemas agroecológicos, pesca, aquicultura e agricultura de pequeno porte realizadas por povos indígenas, povos e comunidades tradicionais e agricultores familiares, constituídas sob a forma de associações e cooperativas integradas por pessoas em situação de risco social, na forma prevista em regulamento do Poder Executivo federal, hipótese em que caberá ao órgão concedente aprovar as condições para aplicação dos recursos;

XI - canalizadas para atividades humanitárias desenvolvidas por entidade reconhecida por ato do governo federal como de natureza auxiliar do Poder Público; ou

XII - voltadas a realização de estudos, pesquisas e atividades que possam subsidiar as políticas públicas de emprego, renda e qualificação profissional.

184. Portanto, deve-se atentar ao disposto, tendo em vista que a minuta apresentada prevê a exigência de contrapartida. Sendo assim, na assinatura de cada convênio que preveja a necessidade de contrapartida, o gestor deverá declarar a sua compatibilidade com a LDO.

12. ANÁLISE DAS ALTERAÇÕES NA MINUTA DE CONVÊNIO COM ENTIDADES PRIVADAS SEM FINS LUCRATIVOS - SEM CONTRAPARTIDA (SEI 0025354883)

185. Diante do que fora observado, a minuta é praticamente idêntica à utilizada para Entidades Privadas sem fins lucrativos **com** contrapartida, contudo, com a exclusão dos termos relativos à contrapartida, com as devidas adaptações.

186. Considerando que não foram apontadas alterações adicionais na Nota Técnica 5 (0025355242), comparativamente àquelas feitas na minuta anteriormente analisada, as mesmas recomendações exaradas nos tópicos antecedentes permanecem válidas, devendo o setor competente realizar as adequações em conformidade com a fundamentação dos tópicos supra.

187. Observa-se que as minutas apresentam algumas distinções quanto à numeração de cláusulas e subcláusulas, devendo o setor competente atentar ao conteúdo das recomendações exaradas por esta Consultoria e promover as adequações na cláusula/subcláusula correspondente.

13. PLATAFORMA +BRASIL. DECRETO Nº 10.035/2019

188. Consta no preâmbulo das minutas encaminhadas para análise a presença do "Decreto nº 10.035, de 1º de outubro de 2019, que institui a Plataforma +Brasil no âmbito da administração pública federal, em substituição ao Sistema de Convênios (SICONV)".

189. Em consulta ao decreto em questão, verifica-se que ficou instituída a Plataforma +Brasil no âmbito da administração pública federal, sendo ferramenta integrada e centralizada, com dados abertos, destinada à informatização e à operacionalização das transferências de recursos do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social da União a: I - órgão ou entidade da administração pública estadual, distrital ou municipal, direta ou indireta; II - consórcios públicos; e III - entidades privadas sem fins lucrativos.

190. Consta, também, no regulamento, que os órgãos e as entidades da administração pública federal operacionalizarão na Plataforma +Brasil as transferências de recursos da União e de suas entidades sempre que executadas por meio dos seguintes instrumentos: I - convênios; II - contratos de

repasse; III - termos de parceria; IV - termos de colaboração; e V - termos de fomento.

191. É dito na norma que as transferências executadas por instrumentos não previstos no caput do art. 3º poderão ser operacionalizadas na Plataforma +Brasil, nos termos estabelecidos em acordo de cooperação técnica entre o Ministério da Economia e o órgão ou a entidade responsável pela transferência. Ademais, o disposto no caput do art. 3º não se aplica às transferências de recursos do: I - Programa Federal de Assistência a Vítimas e a Testemunhas Ameaçadas, instituído pela Lei nº 9.807, de 13 de julho de 1999; II - Programa de Proteção aos Defensores de Direitos Humanos, Comunicadores e Ambientalistas, instituído pelo Decreto nº 9.937, de 24 de julho de 2019; e III - Programa de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte, instituído pelo Decreto nº 9.579, de 22 de novembro de 2018.

192. Consoante art. 15 do regulamento, as informações, os dados e os cadastros dos instrumentos e dos beneficiários registrados no Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse - Siconv, na data da publicação do Decreto, serão automaticamente transferidos para a Plataforma +Brasil. O Decreto nº 10.035/2019 entrou em vigor na data de sua publicação, conforme artigo 17.

193. Para melhor entendimento, vale transcrever alguns trechos:

DECRETO Nº 10.035, DE 1º DE OUTUBRO DE 2019

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no uso da atribuição que lhe confere o art. 84, **caput**, inciso VI, alínea "a", da Constituição,

DECRETA:

Objeto e âmbito de aplicação

Art. 1º Fica instituída a Plataforma +Brasil no âmbito da administração pública federal.

§ 1º A Plataforma +Brasil é ferramenta integrada e centralizada, com dados abertos, destinada à informatização e à operacionalização das transferências de recursos do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social da União a:

I - órgão ou entidade da administração pública estadual, distrital ou municipal, direta ou indireta;

II - consórcios públicos; e

III - entidades privadas sem fins lucrativos.

§ 2º O acesso à Plataforma +Brasil será realizado por meio de sítio eletrônico específico.

§ 3º A realização de cadastro prévio na Plataforma +Brasil é condição para o recebimento das transferências de que trata o § 1º.

Objetivos

Art. 2º São objetivos da Plataforma +Brasil:

I - padronizar e simplificar os processos de transferências de recursos;

II - permitir que os recursos aplicados sejam rastreados;

III - oferecer meios tecnológicos para o fortalecimento da integridade e a transparência das informações;

IV - fomentar boas práticas de governança e gestão na execução de políticas públicas, com foco na geração de resultados para a sociedade;

V - promover a participação dos cidadãos na aferição de resultados das políticas públicas implementadas com os recursos transferidos por meio da plataforma; e

VI - estimular a operacionalização de outras transferências por meio da plataforma.

Transferências de recursos

Art. 3º Os órgãos e as entidades da administração pública federal operacionalizarão na Plataforma +Brasil as transferências de recursos da União e de suas entidades sempre que executadas por meio dos seguintes instrumentos ou modalidades: [\(Redação dada pelo Decreto nº 10.726, de 2021\)](#)

I - convênios;

II - contratos de repasse;

III - termos de parceria;

IV - termos de colaboração; [\(Redação dada pelo Decreto nº 10.726, de 2021\)](#)

V - termos de fomento; [\(Redação dada pelo Decreto nº 10.726, de 2021\)](#)

VI - termos de compromisso; e [\(Incluído pelo Decreto nº 10.726, de 2021\)](#) (Vide art. 2 da Decreto nº 10.726, de 2021)

VII - fundo a fundo quando os recursos forem depositados no: [\(Incluído pelo Decreto nº 10.726, de 2021\)](#)

a) Fundo de Amparo ao Trabalhador - FAT; [\(Incluída pelo Decreto nº 10.726, de 2021\)](#)

b) Fundo Nacional da Cultura; [\(Incluída pelo Decreto nº 10.726, de 2021\)](#)

c) Fundo Nacional de Segurança Pública - FNSP; e [\(Incluída pelo Decreto nº 10.726, de 2021\)](#)

d) Fundo Penitenciário Nacional - Funpen. [\(Incluída pelo Decreto nº 10.726, de 2021\)](#)

§ 1º As transferências executadas por instrumentos não previstos no **caput** poderão ser operacionalizadas na Plataforma +Brasil, nos termos estabelecidos em acordo de cooperação técnica entre o Ministério da Economia e o órgão ou a entidade responsável pela transferência.

§ 2º O disposto no **caput** não se aplica às transferências de recursos do:

I - Programa Federal de Assistência a Vítimas e a Testemunhas Ameaçadas, instituído pela [Lei nº 9.807, de 13 de julho de 1999](#);

II - Programa de Proteção aos Defensores de Direitos Humanos, Comunicadores e Ambientalistas, instituído pelo [Decreto nº 9.937, de 24 de julho de 2019](#); e

III - Programa de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte, instituído pelo [Decreto nº 9.579, de 22 de novembro de 2018](#).

Art. 4º A pactuação, a execução e a prestação de contas das transferências de recursos operacionalizadas na Plataforma +Brasil observarão as legislações aplicáveis a cada modalidade de transferência.

Documentos

Art. 5º Na hipótese de existência, de possibilidade de disponibilização ou de registro de documentos em meio digital na Plataforma +Brasil, é vedada a solicitação de documentos em meio físico.

(...)

Art. 13. A Controladoria-Geral da União, o Tribunal de Contas da União, o Poder Judiciário, o Poder Legislativo e o Ministério Público terão acesso à Plataforma +Brasil, permitida a inclusão das informações de que dispuserem sobre a execução das transferências operacionalizadas na Plataforma.

Parágrafo único. Os órgãos de que trata o **caput** indicarão à Secretaria-Executiva da Comissão Gestora da Plataforma +Brasil, para cadastramento na Plataforma, os servidores responsáveis pela inclusão das informações.

Art. 14. Os Ministros de Estado da Economia e da Controladoria-Geral da União poderão editar normas e diretrizes conjuntas para a implementação do disposto neste Decreto.

Art. 15. As informações, os dados e os cadastros dos instrumentos e dos beneficiários registrados no Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse - Siconv, na data da publicação deste Decreto, serão automaticamente transferidos para a Plataforma +Brasil.

Art. 16. A primeira indicação de que trata o [§ 2º do art. 9º](#) após a data de publicação deste Decreto ocorrerá no prazo de vinte dias.

Vigência

Art. 17. Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

194. **Por zelo, recomenda-se seja justificado pela área técnica a previsão da cláusula das minutas referentes às condições gerais, nas quais consta que *"as mensagens e documentos resultantes de transmissão eletrônica não poderão se constituir em peças de processo, e os respectivos originais deverão ser encaminhados no prazo de 05 (cinco) dias"*, considerando o art. 5º do Decreto:**

"Art.5º Na hipótese de existência, de possibilidade de disponibilização ou de registro de documentos em meio digital na Plataforma+Brasil, é vedada a solicitação de documentos em meio físico".

195. **Considerando a vigência do Decreto, não se verifica óbice na atualização das minutas no que concerne à inclusão de previsão da Plataforma +Brasil. Deve-se atentar, igualmente, às alterações promovidas no DECRETO Nº 10.035, DE 1º DE OUTUBRO DE 2019 pelo DECRETO Nº 10.726, DE 22 DE JUNHO DE 2021.**

196. Destaco, ademais, que, de acordo o art. 6º do decreto "*Nas transferências operacionalizadas na Plataforma +Brasil, os órgãos e as entidades da administração pública federal não poderão solicitar dos recebedores de recursos documento disponível em base de dados federais oficiais que possa ser obtido diretamente no sítio eletrônico do órgão ou da entidade responsável*", o que deve ser observado pelo setor competente.

197. Não há chancela a qualquer previsão em desacordo com o citado Decreto.

14. DO ANO ELEITORAL

198. **Tendo em vista que o presente Parecer Referencial substitui os Pareceres Referenciais geral e complementar anteriores sobre o tema, quais sejam, Parecer Referencial nº 00004/2021/CONJUR-MS/CGU/AGU e Parecer Referencial nº 00021/2021/CONJUR-MS/CGU/AGU, há que se fazer uma observação especial quando os convênios forem realizados por este Ministério em ano de eleições.**

199. Pois bem, observo que a Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997 (Lei Eleitoral), em seu artigo 73, inciso VI, alínea "a" veda, nos três meses que antecedem as eleições, realizar transferência voluntária de recursos da União aos Estados e Municípios, e dos Estados aos Municípios, sob pena de nulidade de pleno direito, ressalvados os recursos destinados a cumprir obrigação formal preexistente para execução de obra ou serviço em andamento e com cronograma prefixado, e os destinados a atender situações de emergência e de calamidade pública.

200. Assim, tal restrição deve ser observada, não havendo, no entanto, impedimento à prática de atos preparatórios, tais como a assinatura do convênio ou emissão de empenho. Efetivamente, de acordo com Cartilha da Advocacia-Geral da União, referente às eleições de 2018 (<http://www.agu.gov.br/page/download/index/id/38408051>):

(...) conforme o Parecer nº GQ-158, com despacho de seu aprova do Presidente da República publicado em Diário Oficial de 07/07/1998, pág.10, retificado no Diário Oficial de 10/07/1998, pág. 8, considera-se "*absolutamente legítimo que, durante os três meses que antecedem as eleições, os agentes públicos pratiquem todos os atos preparatórios necessários ao início de uma obra ou serviço, incluindo a assinatura do convênio, acordo ou instrumento congênere, pois nenhum desses atos se encontra proibido pelo art. 73. Não se pode admitir, como já se viu, que se interprete a lei nela inserindo proibições que não*

existem, levando ao absurdo de obrigar a Administração a cruzar os braços, aguardando o término do período para, somente aí, começar a praticar os atos preparatórios. [...] Para deixar evidente que não se está descumprindo qualquer proibição legal, o convênio, acordo ou instrumento congênere deverá conter cláusula que explicita que os recursos somente serão liberados, ou seja, a transferência dos recursos somente ocorrerá, após o término do prazo previsto no inciso VI, alínea a, do art. 73 da Lei nº 9.504/97. E isso porque a única proibição que aí existe é quanto à transferência de recursos.” (...) E o então Presidente do TSE, Ministro Sepúlveda Pertence, na Consulta nº 1.062, em Decisão Monocrática de 07/07/2004, referendada pelos Ministros do TSE por meio da Resolução nº 21.878, de 12/08/2004, firmou entendimento que “a vedação não compreende a celebração de novos convênios, mas apenas a transferência efetiva de recursos”.

201. Por sua vez, o § 3º do artigo 73 da Lei nº 9.504/1997, determina que as vedações previstas nas alíneas “b” e “c” do inciso VI do referido artigo (a proibição de, nos três meses que antecedem o pleito, autorizar publicidade institucional dos atos, programas, obras, serviço e campanhas dos órgãos ou entidades públicas, e fazer pronunciamento em cadeia de rádio e televisão, fora do horário eleitoral gratuito), aplicam-se apenas aos agentes públicos das esferas administrativas cujos cargos estejam em disputa na eleição. Ou seja, em época de eleições municipais, as referidas vedações não se aplicam à administração federal.

202. Contudo, a Advocacia-Geral da União vem recomendando aos agentes públicos federais que tenham cautela na prática das referidas condutas, para não infringir o § 1º do artigo 37 da Constituição, que veda a promoção de autoridades ou servidores públicos em publicidade oficial (vide TSE, RESPE nº 15.663, de 29.02.2000, rel. Min. Eduardo Ribeiro), ou para não fazer propaganda a favor de candidato ou partido político, sob pena de configurar abuso do poder e incidir no disposto no art. 22 da Lei Complementar nº 64, de 1990.

15. **OBSERVAÇÕES GERAIS**

203. O concedente deve dispor de estrutura e condições que lhe permitam não apenas avaliar adequadamente a proposição do convênio, mas também acompanhar e fiscalizar, de maneira tempestiva, a respectiva execução, incluindo a análise das prestações de contas (arts. 6º, I, “a”, e 53 a 64 da Portaria Interministerial nº 424/2016).

204. Observo que, de acordo com o art. 51 da Portaria Interministerial MPOG/MF/CGU n. 424/2016, “*nos instrumentos celebrados pela União com estados, Distrito Federal e municípios deverá ser observado o disposto na Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014, e pelas normas estaduais, distritais ou municipais, nos casos em que a execução do objeto, conforme prevista no plano de trabalho, envolver parcerias com organizações da sociedade civil*”.

205. Recomendo atenção à regularidade dos procedimentos licitatórios e ou de chamamento público, a fim de evitar o comprometimento da prestação de contas, especialmente considerando a necessidade de aprovação do processo licitatório pelo concedente como condição para a liberação dos recursos, nos convênios de regime simplificado (conforme art. 66, inciso II, ‘f’, da Portaria Interministerial n. 424/2016).

206. Vale lembrar, ainda, que, de acordo com o art. 50 da Portaria Interministerial n. 424/2016, “*os editais de licitação para consecução do objeto conveniado serão publicados após a assinatura do respectivo instrumento*”. No entanto, o art. 50-A (inserido pela PI 558/2019) permite a utilização de editais e contratos anteriores à assinatura do instrumento nas hipóteses excepcionais que enumera.

207. Dito isso, importante frisar que compete à área técnica acautelar-se e garantir que o convênio em apreço não utilizará o ente público como mero intermediário para a execução do projeto por entidade privada, como forma de contornar os impedimentos impostos pela legislação.

208. Convém destacar que, de acordo com o art. 41, § 8º, da Portaria Interministerial n. 424/2016, “*na hipótese de inexistência de execução financeira após 180 (cento e oitenta) dias da liberação da primeira parcela o instrumento deverá ser rescindido*”. Recomendo que o conveniente seja expressamente alertado nesse sentido.

209. Ao órgão técnico responsável pelo acompanhamento e fiscalização do Convênio, recomendo atenção aos arts. 53 a 64 da Portaria Interministerial nº 424/2016, que estabelecem as normas relativas ao acompanhamento e fiscalização dos convênios e à prestação de contas.

210. Para fins de conferência dos requisitos legais aplicáveis, recomendo a utilização da Lista de Verificação aprovada pela Comissão Permanente de Convênios da Advocacia Geral da União, disponível no [sítio eletrônico \(https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/cgu/cgu/modelos/conveniosecongneres/modelos-de-convenios-e-listas-de-verificacao-convenios/\)](https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/cgu/cgu/modelos/conveniosecongneres/modelos-de-convenios-e-listas-de-verificacao-convenios/). Recomenda-se que a referida Lista de Verificação seja juntada aos autos nos processos de formalização de convênios, conforme Enunciado de Boas Práticas Consultivas nº 6.

211. No que tange aos documentos necessários para formalização do convênio, cabe frisar que o seu exame e consequente aprovação, por se tratar de questão afeta ao mérito administrativo, é de **única e exclusiva responsabilidade das áreas técnicas e autoridades competentes** para tanto, não merecendo, portanto, a interferência desta Consultoria diante dos aspectos técnicos, orçamentários, financeiros, econômicos e operacionais envolvidos, conforme Enunciado de Boas Práticas Consultivas AGU nº 7 já transcrito neste opinativo jurídico.

212. Considerando-se a dinâmica do assunto, recomenda-se que a área técnica, complementarmente, acompanhe e observe as orientações do Ministério da Economia sobre o tema, que são publicadas, por meio de “Comunicados”, que podem ser consultados e acompanhados no link: <http://plataformamaisbrasil.gov.br/comunicados>.

213. Visando se certificar da adequada capacidade técnica do conveniente, recomenda-se à área

técnica especial atenção ao fiel cumprimento ao disposto no §10º, do art. 22, da Portaria Interministerial nº 424, de 2016, alterado pela Portaria Interministerial Nº 414, de 14 de dezembro de 2020, que assim estabelece:

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

(...)

VII - existência de área gestora dos recursos recebidos por transferência voluntária da União, com atribuições definidas para gestão, celebração, execução e prestação de contas, com lotação de, no mínimo, um servidor ou empregado público efetivo, em cumprimento ao Acórdão nº 1.905, de 2017, do Plenário do Tribunal de Contas da União, comprovada mediante declaração do chefe do Poder Executivo ou do secretário de finanças;

(...)

§ 10. Para atendimento do requisito de que trata o inciso VII do caput, quando não houver área específica, o conveniente poderá atribuir a competência pela gestão dos recursos recebidos por transferência voluntária da União a outro setor que possua, no mínimo, um servidor ou empregado público efetivo.

214. Por fim, registra-se que eventual observância de normas específicas do Ministério da Saúde, podem ser aplicadas, desde que não conflitem com as regras gerais que regulam o assunto (exemplo: Decreto nº 6.170, de 2007 e Portaria Interministerial nº 424, de 2016).

16. CONCLUSÃO

215. **Primeiramente, relembro que o presente Parecer Referencial substitui os Pareceres Referenciais anteriores sobre o tema, quais sejam, Parecer Referencial nº 00004/2021/CONJUR-MS/CGU/AGU (SEI 0019448773 - NUP 25000.001454/2021-61) e Parecer Referencial nº 00021/2021/CONJUR-MS/CGU/AGU (SEI - 0023780625 - NUP 25000.153059/2021-63).**

216. Ante o exposto, uma vez atendidas as recomendações apontadas neste Parecer Referencial, e resguardados o juízo de conveniência e oportunidade do Administrador, nos limites da Lei, e as valorações de cunho econômico-financeiro, ressalvadas, ainda, as questões de ordem fática e técnica, ínsitas à esfera administrativa, essenciais até mesmo para a devida atuação dos órgãos de controle, o procedimento estará apto para a produção de seus regulares efeitos.

217. Reitere-se sobre a necessidade de observância da Lei de Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2022, nos termos das disposições contidas na Lei nº 14.194, de 20 de agosto de 2021, bem assim como das Portarias que regem a matéria: Portaria Interministerial nº 558, de 10 de outubro de 2019, que alterou a Portaria Interministerial nº 424, de 30 de dezembro de 2016, e Decreto nº 10.035, de 1º de outubro de 2019, que institui a Plataforma +Brasil no âmbito da administração pública federal, em substituição ao Sistema de Convênios - SICONV, com as atualizações promovidas pelo Decreto nº 10.726, de 22 de junho de 2021. Bem como, ainda, as Portarias Interministeriais nº 134, de 30 de março de 2020 e nº 414, de 14 de dezembro de 2020.

218. Conforme exposto, constata-se que o grande volume de solicitações sobre a mesma matéria que chegariam a esta Consultoria impactaria significativamente na atuação deste órgão consultivo e na celeridade dos serviços administrativos. Nesses casos, quando o processo se amoldar aos termos desta Manifestação Jurídica Referencial (o que deve ser expressamente atestado pelo órgão responsável pela análise técnica), e saneadas eventuais ressalvas técnicas, o gestor prescindirá de outra manifestação jurídica, conforme permite a Orientação Normativa AGU nº 55/2014, sem prejuízo de que dúvidas específicas sejam submetidas à análise por esta Consultoria.

219. Sendo referencial o presente parecer, os processos administrativos que guardarem relação inequívoca e direta com a abordagem aqui realizada dispensarão análise individualizada por parte desta CONJUR/MS, desde que o setor competente ateste, de forma expressa, que a situação concreta se amolda aos termos desta manifestação e dos despachos de aprovação, devendo extrair cópias da presente manifestação e acostá-la a cada um dos autos em que se pretender a aprovação de Convênios, para fins de controle.

220. Não sendo o caso de perfeito enquadramento, em havendo dúvida de cunho jurídico, deve haver a remessa do processo administrativo a esta CGLIC/CONJUR/MS para exame individualizado, mediante formulação dos questionamentos jurídicos específicos, devendo a eventual dúvida jurídica ser devidamente objetivada.

221. Além disso, caso haja alguma alteração substancial e não meramente formal nas minutas aqui analisadas, para a adequação ao objeto conveniado, deve haver a remessa do processo para esta Coordenação, sendo que, nesse caso, os autos devem ser encaminhados devidamente instruídos com a informação de quais alterações foram realizadas, além de uma justificativa para a alteração, o que possibilitará a análise do processo, apenas, no que diferenciar-se das minutas aqui analisadas.

222. Diante do teor do Memorando Circular nº 048/2017-CGU/AGU, recomenda-se o encaminhamento da presente manifestação jurídica referencial para ciência da Consultoria Geral da União, solicitando a abertura de tarefa ao Departamento de Informações Jurídico-Estratégicas (DEINF/CGU/AGU), para ciência.

MILTON MARTINS AVELAR
ADVOGADO DA UNIÃO

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 25000021523202234 e da chave de acesso 950bf875

Notas

1.  *Ainda que haja um valor a ser pago pelo convênios, posto que são onerosos. O que não se paga é uma remuneração por um "produto" ou "serviço".*

Documento assinado eletronicamente por MILTON MARTINS AVELAR, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 826874737 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): MILTON MARTINS AVELAR. Data e Hora: 29-03-2022 11:04. Número de Série: 17483942. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DA SAÚDE
COORDENAÇÃO-GERAL DE ANÁLISE JURÍDICA DE LICITAÇÕES, CONTRATOS E INSTRUMENTOS
CONGÊNERES

DESPACHO n. 01002/2022/CONJUR-MS/CGU/AGU

NUP: 25000.021523/2022-34

INTERESSADOS: DIVISÃO DE ANÁLISES NORMATIVAS - DIAN/FNS/SE/MS

ASSUNTOS: PODER REGULAMENTAR - LEGALIDADE DE RESOLUÇÃO/ATO NORMATIVO

1. Estou de acordo com o PARECER REFERENCIAL n. 00002/2022/CONJUR-MS/CGU/AGU de lavra do Advogado da União Milton Martins Avelar. Faço, todavia, os complementos especificamente quanto às minutas trazidas à análise. Optou-se por listagens individualizadas por minuta para facilitar na especificação das referências, mas adianta-se que muitas das recomendações são comuns a todas as minutas. Vamos a elas:

Minutas com órgãos públicos:

a) Com Contrapartida

1. Na cláusula quarta, II, "q", recomenda-se substituir "presentar" por "apresentar";
2. Na cláusula sétima, I, recomenda-se avaliar e, se for o caso, atualizar a menção à Lei nº 13.707/18 pela LDO vigente;
3. Na cláusula sétima, subcláusula segunda, recomenda-se substituir a referência à cláusula sétima pela cláusula oitava, onde previsto o regramento da contrapartida;
4. Na cláusula nona, subcláusula quarta, sua redação aparenta ser de difícil compreensão, já que o *caput* encerra com "deverá o CONVENIENTE", enquanto que, dos incisos, apenas o último é um claro comando. Ademais, o último inciso é reprodução do art. 45, §2º da Portaria Interministerial nº 424/2016, aplicável apenas a Instituições sem Fins Lucrativos. Recomenda-se refazer da seguinte forma:

Subcláusula Quarta - a liberação de recursos obedecerá ao cronograma de desembolso previsto no instrumento e deverá ocorrer da seguinte forma: exceto no caso de liberação em parcela única, está condicionada ao atendimento das condições relacionadas na Subcláusula Segunda, bem como a execução de no mínimo 70% (setenta por cento) das parcelas liberadas anteriormente, e desde que a execução do plano de trabalho esteja em conformidade com o pactuado.

5. Recomenda-se remover a cláusula nona, subcláusula décima segunda, por ser repetição da cláusula décima, subcláusula oitava;
6. Recomenda-se remover a cláusula décima, subcláusula décima quarta, por ser repetição da cláusula sétima, subcláusula quarta;
7. Recomenda-se remover a cláusula décima primeira, subcláusula décima quinta, por ser repetição da cláusula décima, subcláusula décima sexta;
8. Recomenda-se reavaliar a previsão do *caput* da cláusula décima nona, haja vista que os termos de doação deste ministério usualmente são firmados por Secretários e não haveria razão, *salvo melhor juízo*, para trazer essa competência exclusivamente para o Sr. Ministro. Recomenda-se substituir "a critério do Ministro de Estado" por "a critério da autoridade competente".

b) Sem Contrapartida

1. Deve-se remover a menção à Lei 14.133/21 do preâmbulo do convênio. Não existe aplicação dessa lei em conjunto com a Lei nº 8.666/93, conforme art. 191 da nova lei. Além disso só poderá haver a aplicação da nova lei para convênios e instrumentos similares após a edição do Decreto de que trata o art. 184. Até a edição dessa regulamentação e a elaboração de minutas específicas para a nova lei (as quais deverão ser submetidas a uma nova manifestação referencial, se for o caso), deve se abster de uso da Lei nº 14.133/21 para qualquer fim quanto à Convênios e instrumentos congêneres, com exceção da sua utilização pelo conveniente para compras e serviços necessários ao objeto da transferência voluntária, pois se trata de legislação federal de compras;

2. Na cláusula quarta, II, "p", recomenda-se substituir "presentar" por "apresentar";
3. Na cláusula sétima, I, recomenda-se avaliar e, se for o caso, atualizar a menção à Lei nº 13.707/18 pela LDO vigente;
4. Na cláusula oitava, subcláusula quarta, sua redação aparenta ser de difícil compreensão, já que o *caput* encerra com "deverá o CONVENIENTE", enquanto que, dos incisos, apenas o último é um claro comando. Ademais, o último inciso é reprodução do art. 45, §2º da Portaria Interministerial nº 424/2016, aplicável apenas a Instituições sem Fins Lucrativos. Recomenda-se refazer da seguinte forma:

Subcláusula Quarta - a liberação de recursos obedecerá ao cronograma de desembolso previsto no instrumento e deverá ocorrer da seguinte forma: exceto no caso de liberação em parcela única, está condicionada ao atendimento das condições relacionadas na Subcláusula Segunda, bem como a execução de no mínimo 70% (setenta por cento) das parcelas liberadas anteriormente, e desde que a execução do plano de trabalho esteja em conformidade com o pactuado.

5. Recomenda-se remover a cláusula oitava, subcláusula décima segunda, por ser repetição da cláusula nona, subcláusula oitava;
6. Recomenda-se remover a cláusula nona, subcláusula décima quarta, por ser repetição da cláusula sétima, subcláusula segunda;
7. Recomenda-se remover a cláusula décima, subcláusula décima quinta, por ser repetição da cláusula nona, subcláusula décima sexta;
8. Recomenda-se reavaliar a previsão do *caput* da cláusula décima oitava, haja vista que os termos de doação deste ministério usualmente são firmados por Secretários e não haveria razão, *salvo melhor juízo*, para trazer essa competência exclusivamente para o Sr. Ministro. Recomenda-se substituir "a critério do Ministro de Estado" por "a critério da autoridade competente".

Minutas com Entidades sem Fins Lucrativos:

a) Com Contrapartida

1. Deve-se remover a menção à Lei 14.133/21 do preâmbulo do convênio. Não existe aplicação dessa lei em conjunto com a Lei nº 8.666/93, conforme art. 191 da nova lei. Além disso só poderá haver a aplicação da nova lei para convênios e instrumentos similares após a edição do Decreto de que trata o art. 184. Até a edição dessa regulamentação e a elaboração de minutas específicas para a nova lei (as quais deverão ser submetidas a uma nova manifestação referencial, se for o caso), deve-se abster de uso da Lei nº 14.133/21 para qualquer fim quanto à Convênios e instrumentos congêneres, com exceção da sua utilização pelo conveniente para compras e serviços necessárias ao objeto da transferência voluntária, pois se trata de legislação federal de compras;
2. Na cláusula quarta, II, "q", recomenda-se substituir "presentar" por "apresentar";
3. Na cláusula quarta, II, recomenda-se incluir obrigação de cumprimento do art. 40 da Portaria Interministerial nº 424/2016 ("disponibilizar, em seu sítio oficial na internet ou, na sua falta, em sua sede, em local de fácil visibilidade, consulta ao extrato do instrumento ou outro instrumento utilizado, contendo, pelo menos, o objeto, a finalidade, os valores e as datas de liberação e o detalhamento da aplicação dos recursos, bem como as contratações realizadas para a execução do objeto pactuado"), já que este aparenta aplicar-se a entes públicos e privados indistintamente;
4. Na cláusula sétima, I, recomenda-se avaliar e, se for o caso, atualizar a menção à Lei nº 13.707/18 pela LDO vigente;
5. Na cláusula oitava, subcláusula quarta, recomenda-se a seguinte redação, em razão da previsão já presente na cláusula décima segunda, subcláusula terceira:

Subcláusula Quarta - a liberação de recursos obedecerá ao cronograma de desembolso previsto no instrumento e deverá ocorrer da seguinte forma: exceto no caso de liberação em parcela única, está condicionada ao atendimento das condições relacionadas na Subcláusula Segunda, bem como a execução de no mínimo 70% (setenta por cento) das parcelas liberadas anteriormente, e desde que a execução do plano de trabalho esteja em conformidade com o pactuado.

6. Recomenda-se remover a cláusula nona, subcláusula décima primeira, por ser repetição da cláusula décima, subcláusula décima primeira;
7. Recomenda-se remover a cláusula décima, subcláusula décima sétima, por ser repetição da cláusula sétima, subcláusula quarta;
8. Recomenda-se reavaliar a cláusula décima, subcláusula décima, seja porque o art. 167, X da Constituição Federal veda a transferência para pagamento de pessoal de entes públicos (e se está a tratar de minuta de convênio para entidades privadas), seja porque a própria portaria interministerial nº 424 e o decreto 6170/07 admite o pagamento de pessoal nesses convênios em alguns casos, regidos na própria minuta;
9. Recomenda-se remover toda a cláusula décima terceira, pois ela já está contida integralmente, em sua literalidade, na cláusula décima, subcláusulas terceira a sétima, salvo melhor juízo;
10. Considerando que o art. 4º da Portaria Interministerial nº 558/2019 não trouxe qualquer

discriminação para a repactuação lá prevista apenas a órgãos públicos, recomenda-se que se avalie e, se for o caso, inclua disposição análoga à presente nas minutas dos convênios com órgãos públicos admitindo a repactuação de prazos de execução financeira já transcorridos. Registre-se que se entende que tal faculdade pode ser exercida independentemente de previsão convencional, mas a sua transcrição em uma minuta (o que é plenamente possível) e ausência em outra pode indicar uma decisão já pela negativa, o que pode não ser o caso;

11. Na cláusula décima sexta, entende-se que, com a supressão da menção ao CTEF, a frase dá a aparência de que o conveniente que fiscaliza o convênio. Portanto recomenda-se a seguinte redação: "Incumbe ao CONVENIENTE exercer a atribuição de fiscalização quanto à sua equipe técnica e eventuais terceiros contratados, com a finalidade de verificar o cumprimento das disposições contratuais, técnicas e administrativas em todos os seus aspectos";
12. Recomenda-se reavaliar a previsão do *caput* da cláusula vigésima primeira, haja vista que os termos de doação deste ministério usualmente são firmados por Secretários e não haveria razão, *salvo melhor juízo*, para trazer essa competência exclusivamente para o Sr. Ministro. Recomenda-se substituir "a critério do Ministro de Estado" por "a critério da autoridade competente".

b) Sem Contrapartida

1. Deve-se remover a menção à Lei 14.133/21 do preâmbulo do convênio. Não existe aplicação dessa lei em conjunto com a Lei nº 8.666/93, conforme art. 191 da nova lei. Além disso só poderá haver a aplicação da nova lei para convênios e instrumentos similares após a edição do Decreto de que trata o art. 184. Até a edição dessa regulamentação e a elaboração de minutas específicas para a nova lei (as quais deverão ser submetidas a uma nova manifestação referencial, se for o caso), deve se abster de uso da Lei nº 14.133/21 para qualquer fim quanto à Convênios e instrumentos congêneres, com exceção da sua utilização pelo conveniente para compras e serviços necessários ao objeto da transferência voluntária, pois se trata de legislação federal de compras;
2. Na cláusula quarta, II, "p", recomenda-se substituir "presentar" por "apresentar";
3. Na cláusula quarta, II, recomenda-se incluir obrigação de cumprimento do art. 40 da Portaria Interministerial nº 424/2016 ("disponibilizar, em seu sítio oficial na internet ou, na sua falta, em sua sede, em local de fácil visibilidade, consulta ao extrato do instrumento ou outro instrumento utilizado, contendo, pelo menos, o objeto, a finalidade, os valores e as datas de liberação e o detalhamento da aplicação dos recursos, bem como as contratações realizadas para a execução do objeto pactuado"), já que este aparenta aplicar-se a entes públicos e privados indistintamente;
4. Na cláusula sétima, I, recomenda-se avaliar e, se for o caso, atualizar a menção à Lei nº 13.707/18 pela LDO vigente;
5. Na cláusula oitava, subcláusula e quarta, considerando que, aparentemente, há uma redundância e que o inciso II da quarta já está na cláusula décima primeira, subcláusula terceira, recomenda-se suprimir a subcláusula quarta e utilizar a seguinte redação para a subcláusula segunda e seguintes:

Subcláusula Segunda - A liberação da primeira parcela ou parcela única ficará condicionada à aprovação do Termo de Referência, na forma prevista no art. 21, observado, no que couber, os artigos 41, 42 e 66, ambos da Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 424, de 2016.

Subcláusula Terceira - A liberação das demais parcelas, está condicionada ao atendimento das condições relacionadas na Subcláusula Segunda, bem como a execução de no mínimo 70% (setenta por cento) das parcelas liberadas anteriormente, e desde que a execução do plano de trabalho esteja em conformidade com o pactuado.

Subcláusula Quarta - Os recursos serão liberados de acordo com a disponibilidade orçamentária e financeira do Governo Federal, em conformidade com o número de parcelas e prazos estabelecidos no cronograma de desembolso constante no Plano de Trabalho aprovado na Plataforma +Brasil, que guardará consonância com as metas, fases e etapas de execução do objeto do Convênio.

6. Recomenda-se remover a cláusula oitava, subcláusula décima primeira, por ser repetição da cláusula nona, subcláusula décima primeira;
7. Recomenda-se remover a cláusula nona, subcláusula décima sexta, por ser repetição da cláusula sétima, subcláusula segunda;
8. Recomenda-se reavaliar a cláusula nona, subcláusula décima, seja porque o art. 167, X da Constituição Federal veda a transferência para pagamento de pessoal de entes públicos (e se está a tratar de minuta de convênio para entidades privadas), seja porque a própria portaria interministerial nº 424 e o decreto 6170/07 admite o pagamento de pessoal nesses convênios em alguns casos, regidos na própria minuta;
9. Recomenda-se remover toda a cláusula décima segunda, pois ela já está contida integralmente, em sua literalidade, na cláusula nona, subcláusulas terceira a sétima, salvo

melhor juízo;

10. Considerando que o art. 4º da Portaria Interministerial nº 558/2019 não trouxe qualquer discriminação para a repactuação lá prevista apenas a órgãos públicos, recomenda-se que se avalie e, se for o caso, inclua disposição análoga à presente nas minutas dos convênios com órgãos públicos admitindo a repactuação de prazos de execução financeira já transcorridos. Registre-se que se entende que tal faculdade pode ser exercida independentemente de previsão convenial, mas a sua transcrição em uma minuta (o que é plenamente possível) e ausência em outra pode indicar uma decisão já pela negativa, o que pode não ser o caso;
11. Na cláusula décima quinta, entende-se que, com a supressão da menção ao CTEF, a frase dá a aparência de que o conveniente que fiscaliza o convênio. Portanto recomenda-se a seguinte redação: "Incumbe ao CONVENIENTE exercer a atribuição de fiscalização quanto à sua equipe técnica e eventuais terceiros contratados, com a finalidade de verificar o cumprimento das disposições contratuais, técnicas e administrativas em todos os seus aspectos";
12. Recomenda-se reavaliar a previsão do *caput* da cláusula vigésima, haja vista que os termos de doação deste ministério usualmente são firmados por Secretários e não haveria razão, *salvo melhor juízo*, para trazer essa competência exclusivamente para o Sr. Ministro. Recomenda-se substituir "a critério do Ministro de Estado" por "a critério da autoridade competente".

2. Ademais, salvo melhor juízo, optou-se por não prever nas minutas simplificadas hipóteses de condições suspensivas ou seu regramento. Como se trata de disposição discricionária, nada temos a opor. Observe-se apenas a possibilidade de uso das previsões respectivas dos modelos comuns (NUP 25000.021753/2022-01), se for o caso e salvo melhor juízo, com as observações desta Consultoria naquela oportunidade.

3. No mais, nada a opor ou a acrescentar.

4. Em havendo aprovação, encaminhem-se os autos ao DEINF/CGU e ao FNS para os encaminhamentos trazidos no parecer.

5. À consideração superior do Sr. Consultor Jurídico.

Brasília, 29 de março de 2022.

HUGO TEIXEIRA MONTEZUMA SALES

Coordenador-Geral de Análise Jurídica de Licitações, Contratos e Instrumentos Congêneres

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 25000021523202234 e da chave de acesso 950bf875

Documento assinado eletronicamente por HUGO TEIXEIRA MONTEZUMA SALES, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 854992408 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): HUGO TEIXEIRA MONTEZUMA SALES. Data e Hora: 29-03-2022 19:25. Número de Série: 26113175607471164680340473837. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DA SAÚDE
GABINETE DA CONSULTORIA JURÍDICA

ESPLANADA DOS MINISTÉRIOS, BLOCO G, EDIFÍCIO SEDE, 6º ANDAR, BRASÍLIA/DF, CEP 70058-900

DESPACHO n. 01005/2022/CONJUR-MS/CGU/AGU

NUP: 25000.021523/2022-34

INTERESSADOS: DIVISÃO DE ANÁLISES NORMATIVAS - DIAN/FNS/SE/MS

ASSUNTOS: Demanda referente aos Convênios sob o Regime Simplificado, nos termos das disposições contidas na Lei nº 14.194, de 20 de agosto de 2021, que dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e a execução da Lei Orçamentária de 2022 e dá outras providências, regidos pela Portaria Interministerial MP/MF/CGU n. 424, de 2016.

1. **Aprovo** o PARECER REFERENCIAL n. 00002/2022/CONJUR-MS/CGU/AGU, de 29/03/2022, da lavra do Advogado da União Milton Martins Avelar, corroborando integralmente com os termos do DESPACHO n. 01002/2022/CONJUR-MS/CGU/AGU, de mesma data, subscrito pelo Coordenador-Geral de Análise Jurídica de Licitações, Contratos e Instrumentos Congêneres, o Advogado da União Hugo Teixeira Montezuma Sales, adotando seus fundamentos e conclusões, na forma de manifestação jurídica referencial.

2. De acordo com o previsto na Orientação Normativa n. 55/2014 da Advocacia-Geral da União, cumpre-me observar que por se tratar de **manifestação jurídica referencial** está dispensada a análise individualizada dos casos que guardem relação inequívoca e direta com a interpretação estabelecida, sendo necessário que a área técnica: a) utilize as minutas padrão anexadas ao presente processo; b) ateste, de forma expressa, que o caso concreto se amolda à referida manifestação; e c) extraia cópia da manifestação referencial e acoste a cada um dos autos em que se pretender a aprovação de Convênios, para fins de controle.

3. Friso que o presente Parecer Referencial substitui os Pareceres Referenciais geral e complementar anteriores sobre o tema, quais sejam: Parecer Referencial nº 00004/2021/CONJUR-MS/CGU/AGU (SEI 0019448773 - NUP 25000.001454/2021-61) e Parecer Referencial nº 00021/2021/CONJUR-MS/CGU/AGU (SEI - 0023780625 - NUP 25000.153059/2021-63). Contudo, os atos até então praticados sob sua égide mantêm-se hígidos.

4. Nestes termos, ao Apoio Administrativo desta Consultoria Jurídica, para que providencie:

- **a)** junte as presentes manifestações ao Sistema SEI e encaminhe os autos à **Diretoria-Executiva do Fundo Nacional de Saúde - FNS/SE/MS** e à **Secretaria Executiva - SE/MS**, para ciência do Parecer Referencial e consequente aplicação imediata;
- **b)** abertura de tarefa, via SAPIENS:
 - i) ao **Departamento de Informações Jurídico-Estratégicas (DEINF)**, da Consultoria-Geral da União, para ciência da presente manifestação jurídica referencial;
 - ii) à **Coordenação de Organização Administrativa da CONJUR/MS**, que adotará as medidas necessárias a incluir o parecer nos *sites* da CONJUR/MS e da AGU.
- **c)** archive o processo em epígrafe no Sistema SAPIENS.

Brasília, 31 de março de 2022.

RAFAEL SCHAEFER COMPARIN

Advogado da União

Consultor Jurídico junto ao Ministério da Saúde Substituto

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 25000021523202234 e da chave de acesso 950bf875

Documento assinado eletronicamente por RAFAEL SCHAEFER COMPARIN, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 855791901 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): RAFAEL SCHAEFER COMPARIN. Data e Hora: 31-03-2022 15:20. Número de Série: 35381708372650570778997074793. Emissor: Autoridade Certificadora da Presidencia da Republica v5.
