



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

PARECER REFERENCIAL n. 00003/2025/CONJUR-MS/CGU/AGU

NUP: 25000.017867/2025-91

**INTERESSADOS: SECRETARIA-EXECUTIVA DIRETORIA-EXECUTIVA DO FUNDO NACIONAL DE SAÚDE
COORDENAÇÃO-GERAL DE ANÁLISES NORMATIVAS DE FINANCIAMENTO EM SAÚDE E DEMANDAS DE
ÓRGÃOS EXTERNOS - CGNOEX/FNS/SE/MS**

ASSUNTOS: PODER REGULAMENTAR - LEGALIDADE DE RESOLUÇÃO/ATO NORMATIVO

DIREITO ADMINISTRATIVO. CONVÊNIOS E PARCERIAS. PARECER REFERENCIAL PARA CELEBRAÇÃO DE CONVÊNIOS NÍVEL V, PARA EXECUÇÃO DE OBJETOS QUE NÃO ENVOLVAM OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA, COM VALOR GLOBAL SUPERIOR A R\$ 1.576.882,20 (UM MILHÃO QUINTENTOS E SETENTA E SEIS MIL OITOCENTOS E OITENTA E DOIS REAIS E VINTE CENTAVOS), PELO FUNDO NACIONAL DE SAÚDE.

I. Manifestação Jurídica Referencial: dispensa de análise jurídica individualizada dos termos de convênios Nível V, para execução de objetos que não envolvam obras e serviços de engenharia, no exercício de 2025, com valor global superior a R\$ 1.576.882,20 (um milhão quinhentos e setenta e seis mil oitocentos e oitenta e dois reais e vinte centavos), desde que a área técnica ateste, de forma expressa, que o caso concreto se amolda aos termos da presente manifestação referencial e atende a todos os requisitos mencionados nesta peça opinativa, nos termos da Orientação Normativa AGU nº 55, de 23 de maio de 2014.

II. Análise das minutas padronizadas.

III. Revogação do PARECER REFERENCIAL n. 00017/2024/CONJUR-MS/CGU/AGU (NUP: 25000.088445/2024-10)

IV. Fundamento jurídico: Lei nº 14.133 de 2021; Lei nº 15.080 de 2024; Dec. nº 11.531 de 2023; PC MGI/MF/CGU, nº 33 de 2023; ON AGU Nº 55/2014; e PN CGU/AGU nº 5, 2022.

V. Requisitos formais: **a) número do processo de origem:** 25000.017867/2025-91; **b) órgão a que se destina:** Fundo Nacional de Saúde; e **c) prazo de validade:** até 31 de dezembro de 2025.

VI. Parecer condicionado, com recomendações e ressalvas.

1. RELATÓRIO

Senhora Coordenadora-Geral,

1. Submete-se a esta Consultoria Jurídica, para análise e parecer, com fulcro no artigo 53 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, por solicitação da Secretaria-Executiva do Ministério da Saúde, nos autos nº 25000.017867/2025-91, minutas de termo de convênio, a ser celebrado pela União, por meio do Fundo Nacional de Saúde, com órgãos e entidades da administração pública estadual, distrital e municipal, consórcios públicos, entidades privadas sem fins lucrativos e serviços sociais autônomos, para a execução de projetos com valor superior a R\$ 1.576.882,20 (um milhão quinhentos e setenta e seis mil oitocentos e oitenta e dois reais e vinte centavos), que não envolvam obras e serviços de engenharia.

2. Nada obstante a existência do **PARECER REFERENCIAL n. 00017/2024/CONJUR-MS/CGU/AGU**, aplicável ao exercício de 2024, por meio do Despacho 0046318644, os autos foram encaminhados a esta Consultoria Jurídica para avaliação de novas minutas-padrão de convênios em regime completo, em razão das disposições contidas na Lei nº 15.080, de 30 de dezembro de 2024, que dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e a execução da Lei Orçamentária de 2025 e as atualizações dos valores mínimos feitas pelo Decreto 12.343 de 2024.

3. O presente expediente encontra-se instruído, dentre outros, com os seguintes documentos:

- Ofício 93 (0046005934)
- Nota Técnica 12 (0046005998)
- Minuta. ÓRGÃO OU ENTIDADE DA ADM PÚB CONTRAPARTIDA (0046005676)
- Minuta. ÓRGÃO OU ENTIDADE DA ADM PÚB SEM CONTRAPARTIDA (0046005761)
- Minuta. SSA ENTIDADE PRIVADA COM CONTRAPARTIDA (0046005821)
- Minuta. SSA ENTIDADE PRIVADA SEM CONTRAPARTIDA (0046005898)
- Anexo Comparativo LDO 2024 x 2025 (0046006125)
- Despacho 0046041387
- Cota n. 01640/2025/CONJUR-MS/CGU/AGU (0046195841)
- Despacho 0046202733

- Despacho 0046212124
- Minuta modelo AGU - Regime Completo (0046317965)
- Anexo ÓRGÃO OU ENTIDADE DA ADM PÚB CONTRAPARTIDA (0046318043)
- Anexo ÓRGÃO OU ENTIDADE DA ADM PÚB SEM CONTRAPARTIDA (0046318105)
- Anexo SAA ENT PRIV SEM FINS LUCRATIVOS COM CONTRAPARTID (0046318160)
- Anexo SSA ENT PRIV SEM FINS LUCRATIVOS SEM CONTRAPARTIDA (0046318231)
- Despacho 0046318644

4. É o relatório.

2. PRELIMINAR: A MANIFESTAÇÃO JURÍDICA REFERENCIAL

2.1 Da figura da manifestação jurídica referencial

5. O encaminhamento dos processos administrativos referente às minutas de termos de convênios tem por esteio conferir higidez jurídica ao ajuste a ser realizado entre as partes envolvidas, conforme dispõe o artigo 53 da Lei nº 14.133, de 2021.

6. No entanto, o elevado número de consultas repetitivas versando sobre assuntos semelhantes pode ter como o efeito reflexo indesejado tumultuar a atuação do órgão de assessoramento jurídico da Administração, embaraçando o desempenho de sua atribuição institucional.

7. 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:

ON/AGU nº 55, de 2014

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

8. 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.

9. 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 (**AGU**).

10. Trata-se, portanto, de ato enunciativo perfeitamente afinado com o *princípio da eficiência* (artigo 37, *caput*, da Constituição), 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. É prática recomendada pela Advocacia-Geral da União (**Enunciado BPC nº 34**) e aprovada pelo Tribunal de Contas da União (**Acórdão 2674/2014 - Plenário TCU**).

11. Dado seu alinhamento às melhores práticas administrativas, foi editada a Portaria Normativa CGU/AGU nº 05, de 31 de março de 2022, com o objetivo de melhor disciplinar a utilização da Manifestação Jurídica Referencial estabelecida na Orientação Normativa AGU nº 55, de 23 de maio de 2014.

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

- a manifestação jurídica referencial uniformiza a atuação do órgão jurídico relativamente às consultas repetitivas;
- 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;
- 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
- 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.

13. É o que se passará, agora, a fazer.

2.2 Do cabimento da Manifestação Jurídica Referencial no caso

14. 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.

15. Semelhantes condicionantes estão previstas no artigo 3º, §2º, da Portaria Normativa AGU/CGU nº 05, de 2022:

PN AGU/CGU nº 05, de 2022

Art. 3º. (...)

§2º. A emissão de uma MJR depende do preenchimento dos seguintes requisitos:

I - comprovação de elevado volume de processos sobre a matéria; e

II - demonstração de que a análise individualizada dos processos impacta de forma negativa na celeridade das atividades desenvolvidas pelo órgão consultivo ou pelo órgão assessorado.

16. Em relação ao *primeiro requisito*, a experiência indica a existência de um *volume consideravelmente alto* de processos administrativos voltados à análise das minutas de termos de convênio: apenas no ano de 2024, dados do 'Painel MS' apontam **989 (novecentos e oitenta e nove)** propostas de convênios.

17. Assim, é notório que se formará um grande 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.

18. Dessa forma, com a obrigatoriedade de se analisar todos os processos administrativos, haveria inegável 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.

19. Quanto ao *segundo requisito*, tem-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.

20. Este parecer, portanto, constituirá em orientação jurídica completa e necessária para **celebração de convênios Nível V, para execução de objetos que não envolvam obras e serviços de engenharia, no exercício de 2025, cujo valor de repasse da União seja superior a R\$ 1.576.882,20 (um milhão quinhentos e setenta e seis mil oitocentos e oitenta e dois reais e vinte centavos)**, com fundamento no art. 184-A da Lei nº 14.133, de 2021, na Lei nº 15.080, de 2024 e no Decreto nº 11.531, de 2023, atualmente regulamentado pela Portaria Conjunta MGI/MF/CGU nº 33, de 30 de agosto de 2023.

21. Dessa forma, **deverá a área técnica atestar formalmente a adequação do caso aos termos desta manifestação, fazendo constar o número deste parecer e do processo no qual foi proferido, conforme modelo constante no Anexo I.**

22. Por fim, **fica revogado o PARECER REFERENCIAL n. 00017/2024/CONJUR-MS/CGU/AGU (NUP: 25000.088445/2024-10)**, tendo em vista a sua aplicabilidade somente para o exercício de 2024, e a atualização dos valores mínimos pelo Decreto 12.343 de 2024.

23. Eventual *dúvida jurídica* que acometa o gestor antes da formalização desses convênios deverá ser objeto de encaminhamento a esta Consultoria Jurídica, com sua *devida delimitação*.

24. Feitas tais considerações, passa-se à efetiva análise jurídico-formal do procedimento e das minutas.

3. ANÁLISE JURÍDICA

3.1 Observações iniciais

25. Preliminarmente, cumpre salientar que a presente manifestação toma por base, exclusivamente, os elementos que constam, até a presente data, nos autos do processo administrativo em epígrafe. Destarte, à luz do artigo 131 da Constituição Federal e do artigo 11 da Lei Complementar nº 73, de 1993, incumbe a este órgão de execução da Advocacia-

Geral da União prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar à conveniência e à oportunidade dos atos praticados no âmbito deste Ministério, nem analisar os aspectos de natureza eminentemente técnica ou administrativa, conforme procedimento recomendado pela Consultoria-Geral da União, mediante o Enunciado BPC nº 07 do Manual de Boas Práticas Consultivas.

Enunciado BPC nº 07

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

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

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

3.2 Das características essenciais dos convênios

28. O *convênio* é, nos termos do artigo 2º, inciso I, do Decreto nº 11.531, de 16 de maio de 2023, o instrumento que, na ausência de legislação específica, dispõe sobre a transferência de recursos financeiros provenientes do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social da União para a execução de programas, projetos e atividades de interesse recíproco e em regime de mútua colaboração.

29. Quanto à capacidade das partes, a PC MGI/MF/CGU nº 33, de 2023 define que os convênios serão celebrados entre órgãos e entidades da administração pública federal, de um lado, e órgãos e entidades dos estados, Distrito Federal e municípios, bem como consórcios públicos, serviços sociais autônomos e entidades privadas sem fins lucrativos de que trata o art. 199, § 1º, da Constituição.

30. Frisa-se que, nos termos do artigo 5º, inciso V, "b", do Decreto nº 11.531, de 2023, e do artigo 13, inciso VI, "a", da PC MGI/MF/CGU nº 33, de 2023, só é possível celebrar os convênios da presente manifestação, com as entidades filantrópicas e sem fins lucrativos apenas nos termos do § 1º do artigo 199 da Constituição, ou seja, para as finalidades do Sistema Único de Saúde. Para as demais, caracterizadas como organização da sociedade civil, deve ser aplicado o regime de parcerias da Lei nº 13.019, de 2014.

31. Na PC MGI/MF/CGU nº 33, de 2023, ou no Decreto nº 11.531, de 2023, não há qualquer exigência normativa de que a formalização dessas parcerias esteja condicionada à apresentação por elas de Certificado de Entidades Beneficentes de Assistência Social. A própria natureza e função dos Serviços Sociais Autônomos é diversa daquelas entidades vocacionadas à assistência social.

32. 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; (iv) inexistência de preço ou remuneração; e (v) valor mínimo, estabelecidos pelo artigos 7º da PC MGI/MF/CGU nº 33, de 2023 e pelo Decreto 12.343 de 2024:

PC MGI/MF/CGU nº 33, de 2023

Art. 7º Para efeito desta Portaria Conjunta, ficam estabelecidos os seguintes níveis para fins de celebração, acompanhamento da execução e prestação de contas:

[...]

V - Nível V: para execução de objetos com valor global superior ao previsto no art. 184-A da Lei nº 14.133, de 2021, que não envolvam obras e serviços de engenharia.

Decreto 12.343 de 2024

Art. 1º Ficam atualizados os valores estabelecidos na Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, na forma do Anexo.

ANEXO

Art. 184-A	R\$ 1.576.882,20 (um milhão quinhentos e setenta e seis mil oitocentos e oitenta e dois reais e vinte centavos)
------------	---

33. 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. Desde já se esclarece que este é mais um aspecto a ser tratado na análise técnica da proposição do convênio, a ser realizada pelo órgão técnico competente (*Enunciado BPC nº 7*).

3.3

Transferegov.br

34. Conforme determina o artigo 9º da PC MGI/MF/CGU, nº 33, de 2023, "os atos e os procedimentos relativos à celebração, execução, acompanhamento e prestação de contas dos instrumentos serão realizados no Transferegov.br".

35. O Transferegov constitui ferramenta integrada e centralizada, com dados abertos, destinada à informatização e à operacionalização das transferências de recursos oriundos do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social da União a órgão ou entidade da administração pública estadual, distrital, municipal, direta ou indireta, consórcios públicos e entidades privadas sem fins lucrativos. Os dados constantes no Transferegov.br têm *fé pública*, nos termos da Orientação Normativa AGU nº 30, de 15 de abril de 2010.

36. Dessa forma, **para poder conveniar com o Ministério da Saúde, todos os proponentes deverão estar devidamente credenciados e cadastrados no Transferegov.br**, bem como **deverão ser inseridos nesse Sistema todos os documentos necessários à celebração do convênio**, de acordo com as especificações mínimas exigidas, pelo artigo 8º, §1º, da PC MGI/MF/CGU nº 33, de 2023:

§ 1º O cadastramento prévio no Transferegov.br poderá ser realizado em qualquer terminal de acesso à internet, devendo conter, no mínimo, as seguintes informações:

I - razão social, número de inscrição ativa no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas – CNPJ, endereço, telefone e endereço eletrônico; e

II - relação nominal dos dirigentes, com endereço, telefone, endereço eletrônico e Cadastro de Pessoas Físicas – CPF.

3.4

Do cadastramento de programas

37. A Administração Pública se pauta nos princípios constitucionais da impessoalidade e publicidade, nos termos do artigo 37 da Constituição.

38. No regramento anterior, existia a figura do *chamamento público*, que era forma preferencial de seleção das propostas para a celebração de convênios.

39. No atual regramento, a figura do chamamento público não foi regulada, tendo sido substituída pelo procedimento de cadastramento de programas, que é regulado pelo artigo 16 da PC MGI/MF/CGU nº 33, de 2023.

PC MGI/MF/CGU nº 33, de 2023

Art. 16. Para a execução dos instrumentos regulados por esta Portaria Conjunta, os órgãos e entidades da administração pública federal deverão cadastrar, anualmente, no Transferegov.br, os programas a serem executados de forma descentralizada e, quando couber, critérios para a seleção do proponente.

§ 1º O cadastro dos programas de que trata o caput conterá descrição, exigências, padrões, procedimentos, critérios de elegibilidade e de prioridade e outros elementos que possam auxiliar a avaliação das necessidades locais.

§ 2º Os critérios de enquadramento da proposta ao programa deverão ser estabelecidos de forma objetiva, com base nas diretrizes e objetivos dos respectivos programas, visando atingir melhores resultados na execução do objeto, considerando, entre outros aspectos, a aferição da qualificação técnica e da capacidade gerencial do proponente.

§ 3º Com vistas ao aprimoramento dos resultados na execução do objeto pactuado, além dos critérios definidos no § 2º, para os órgãos e entidades da administração pública estadual, distrital e municipal, poderão ser considerados como critérios de prioridade para elegibilidade, entre outros aspectos específicos da política:

I - a aferição da qualificação técnica e da capacidade gerencial do proponente, por meio de indicadores;

II - a aplicação de um dos instrumentos de maturidade da gestão; e

III - a redução de desigualdades regionais.

§ 4º Caberá à Secretaria de Gestão e Inovação do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos dispor sobre as diretrizes e meios para a implementação dos mecanismos e práticas elencadas no § 3º.

§ 5º Quando do cadastramento dos programas, os órgãos e entidades concedentes deverão optar pelo recebimento:

I - da proposta de trabalho, com posterior complementação de dados e informações necessárias à composição do plano de trabalho; ou

II - do plano de trabalho de forma integral.

40. **Assim, a cada ano, deverá a administração obedecer ao rito estabelecido para cadastramento de programas na PC MGI/MF/CGU nº 33, de 2023, de modo que só poderão ser celebrados instrumentos com programas**

previamente cadastrados no Transferegov.br.

3.5

Do objeto

41. Ao receber a proposta para análise, **cabe ao órgão técnico avaliar se o objeto do convênio pretendido está de acordo com as competências do Ministério da Saúde e da Secretaria responsável**, em conformidade com o artigo 23 da PC MGI/MF/CGU, nº 33, de 2023, e se incide em alguma das vedações constantes do art. 13 do mesmo ato normativo, com as alterações promovidas pela PC MGI/MF/CGU nº 29, de 2024:

Art. 13. É vedada a celebração de instrumentos:

II - com órgãos e entidades da administração pública direta e indireta dos estados, do Distrito Federal e dos municípios que sejam cadastrados como filial no CNPJ;

III - para a execução de atividades cujo objeto esteja relacionado ao pagamento de custeio continuado do proponente;

IV - entre órgãos e entidades da administração pública federal integrantes dos OFSS, casos em que deverão ser firmados termos de execução descentralizada;

V - cuja vigência se encerre no último trimestre do mandato do Chefe do Poder Executivo do ente federativo conveniente ou no primeiro trimestre do mandato seguinte;

VI - com entidades privadas sem fins lucrativos, exceto: (Redação dada pela Portaria Conjunta MGI/MF/CGU Nº 29, de 22 de maio de 2024)

a) os serviços sociais autônomos; e (incluído pela Portaria Conjunta MGI/MF/CGU Nº 29, de 22 de maio de 2024)

b) entidades privadas sem fins lucrativos de que trata o art. 199, § 1º, da Constituição, nas transferências do Ministério da Saúde destinadas a serviços de saúde integrantes do Sistema Único de Saúde, segundo critérios observados pelo Ministério da Saúde; (incluído pela Portaria Conjunta MGI/MF/CGU Nº 29, de 22 de maio de 2024)

VII - com entidades privadas sem fins lucrativos:

a) que tenham como dirigente agente político de Poder ou do Ministério Público, dirigente de órgão ou entidade da administração pública de qualquer esfera governamental, ou respectivo cônjuge ou companheiro, bem como parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o segundo grau;

b) que não comprovem:

1. no mínimo, três anos de existência com cadastro ativo, comprovada por meio de documentação emitida pela Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil, com base no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica –CNPJ; e

2. experiência prévia na realização, com efetividade, do objeto do convênio ou contrato de repasse ou de objeto de mesma natureza;

c) cujo corpo de dirigentes contenha pessoas que tiveram, nos últimos cinco anos, atos julgados irregulares por decisão definitiva do Tribunal de Contas da União – TCU, em decorrência das situações previstas no art. 16, inciso III, da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992; e

d) que tenham, em suas relações anteriores com a União, incorrido em pelo menos uma das seguintes condutas:

1. omissão no dever de prestar contas;

2. descumprimento injustificado na execução do objeto dos instrumentos;

3. desvio de finalidade na aplicação dos recursos transferidos;

4. ocorrência de dano ao erário; ou

5. prática de outros atos ilícitos na execução dos instrumentos;

VIII - com órgão ou entidade, de direito público ou privado, que esteja inadimplente quanto às suas obrigações em outros instrumentos celebrados com a administração pública federal, ou irregular em qualquer das exigências desta Portaria Conjunta;

IX - com pessoas físicas ou pessoas jurídicas de direito privado com fins lucrativos, ainda que sejam estas últimas integrantes da administração indireta, no caso das entidades que exploram atividade econômica;

X - visando à realização de serviços ou execução de obras a serem custeadas, ainda que apenas parcialmente, com recursos externos, sem a prévia contratação da operação de crédito externo ou a efetivação da doação;

XI - com entidades públicas ou privadas sem fins lucrativos, cujo objeto social não se relate às características do programa ou que não disponham de condições técnicas para executar o objeto proposto; e

XII - em outras hipóteses previstas na Lei de Diretrizes Orçamentárias Federal e na legislação aplicável à matéria.

42. 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.**

43. 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.

44. Assim, informações sobre a *natureza dos bens* (consumo ou permanente), *forma de contratação*, quando necessária (de pessoa física ou jurídica), *Quantitativos de bens e características específicas*, entre outras, devem estar no Termo

de Referência, em conformidade com o disposto no inciso XXV, alínea 'a', do artigo 10 da PC MGI/MF/CGU, nº 33, de 2023.

45. A importância dessa análise dá-se, em especial, porque, de acordo com o artigo 44, inciso III, da PC MGI/MF/CGU, nº 33, de 2023, é **vedada a alteração do objeto aprovado, exceto para:**

- a) ampliação do objeto pactuado ou redução ou exclusão de meta ou etapa, desde que não desconfigure a natureza do objeto e não haja prejuízo da fruição ou funcionalidade do objeto; e
- b) alteração do local de execução do objeto, desde que, no caso de obras, não tenha sido iniciada a execução física;

3.6 Das condições para a celebração dos convênios

46. O artigo 33 da PC MGI/MF/CGU, nº 33, de 2023, estabelece as seguintes condições para a celebração dos convênios:

PC MGI/MF/CGU nº 33, de 2023

Art. 33. São condições para celebração dos instrumentos:

I - cadastro do proponente atualizado no Transferegov.br;

II - plano de trabalho aprovado;

III - apresentação das peças documentais de que trata o art. 24;

IV - atendimento aos requisitos constitucionais e legais de que trata o art. 29;

V - comprovação da disponibilidade da contrapartida do conveniente, quando couber;

VI - empenho da despesa pelo concedente, observado o disposto no art. 30;

VII - parecer jurídico do órgão de assessoria ou consultoria jurídica do concedente ou da mandatária, ou parecer referencial no caso de utilização da minuta-padrão de que trata o art. 114, aprovada nos termos da legislação pertinente; e

VIII - geração do identificador único no Transferegov.br, pelo proponente, nos casos em que o objeto seja voltado para a execução de projetos de investimento em infraestrutura, em atenção ao disposto no art. 5º do Decreto 10.496, de 28 de setembro de 2020.

§1º A apresentação das peças, de que trata o inciso III, poderá ser objeto de cláusula suspensiva a ser cumprida pelo conveniente após a celebração do instrumento, observado o disposto no art. 24.

§2º Enquanto não for cumprida a condição suspensiva de que trata o § 1º, o instrumento celebrado não produzirá efeitos, exceto nos casos de que trata o art. 25.

47. Dessa forma, antes da celebração dos convênios, **recomenda-se que seja elaborada nota técnica pelo órgão responsável, atestando que todas as condições indicadas foram cumpridas e os autos encontram-se suficientemente instruídos.**

3.7 Da proposta de trabalho

48. O Tribunal de Contas da União (**TCU**) vem alertando os gestores públicos para a importância do planejamento do convênio, em especial da análise técnica das proposições, pois dela depende a efetividade das fases subsequentes (**Acórdão nº 390/2009 - Plenário TCU**).

49. A proposta do conveniente deverá ser apresentada em conformidade com o programa desenvolvido pela Secretaria responsável e conterá no mínimo o disposto no artigo 18 da PC MGI/MF/CGU, nº 33, de 2023:

PC MGI/MF/CGU, nº 33, de 2023

Art. 18. Em atenção ao disposto no art. 16, § 5º, inciso I, o proponente cadastrado, na forma do art. 8º, manifestará seu interesse em celebrar os instrumentos regulados por esta Portaria Conjunta, mediante apresentação de proposta de trabalho no Transferegov.br, que conterá, no mínimo:

I - descrição do objeto;

II - justificativa contendo:

a) a caracterização dos interesses recíprocos;

b) a relação entre a proposta apresentada e os objetivos e diretrizes do programa federal;

c) a indicação do público-alvo;

d) o problema a ser resolvido; e

e) os resultados esperados;

III - estimativa dos recursos financeiros, discriminando:

a) o valor global da proposta;

b) o valor de repasse da União; e

c) a contrapartida a ser aportada pelo proponente;

IV - previsão do prazo para execução do objeto; e

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

§ 1º A descrição do objeto deverá ser realizada de forma concisa, se possível padronizada, e deverá estar em conformidade com os objetivos e diretrizes do programa que irá recepcionar a proposta de trabalho.

§ 2º Para os instrumentos de grande vulto de que trata o inciso XXII do art. 6º da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, deverá ser apresentada, também, a estimativa de viabilidade socioeconômica, quando couber

50. Cabe ao ente concedente verificar se a proposta do conveniente contém todos os requisitos acima e elaborar manifestação técnica sobre a mesma.

51. A manifestação técnica a ser elaborada pelo órgão competente **deverá ser incluída no Transferegov.br**, conter análise da proposta de trabalho em conformidade com os critérios pré-estabelecidos em conformidade com o artigo 16 da PC MGI/MF/CGU, nº 33, de 2023, e **obrigatoriamente ser submetida à aprovação da autoridade competente**.

52. Em caso de aceitação, o concedente solicitará ao proponente a inclusão do plano de trabalho no Transferegov.br e, em caso de recusa, registrar o indeferimento no Transferegov.br e comunicar a proponente o indeferimento da proposta (artigo 19 da PC MGI/MF/CGU nº 33, de 2023).

3.8 Do plano de trabalho

53. O artigo 20 da PC MGI/MF/CGU, nº 33, de 2023, estabelece os requisitos mínimos do Plano de Trabalho, que devem ser observados:

PC MGI/MF/CGU, nº 33, de 2023

Art. 20. O plano de trabalho conterá, no mínimo:

- I** - descrição do objeto;
- II** - justificativa;
- III** - descrição das metas e etapas;
- IV** - cronograma de execução física;
- V** - cronograma de desembolso; e
- VI** - plano de aplicação detalhado.

Parágrafo único. O cronograma de desembolso previsto no plano de trabalho deverá estar em consonância com as metas e etapas de execução do objeto.

54. 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.

55. 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 artigo 21 da PC MGI/MF/CGU, nº 33, de 2023.

56. Estão, também, *vedadas* no plano de trabalho as condutas enumeradas no artigo 44 da PC MGI/MF/CGU nº 33, de 2023.

57. É recomendável que a Administração atente para o conteúdo mínimo do plano de trabalho e para as *vedações de despesas da LDO 2025 e dos art. 21 e 44 da PC MGI/MF/CGU nº 33, de 2023*PC MGI/MF/CGU nº 33, de 2023, bem como zele para que o artefato não apresente itens impertinentes ou desnecessários ao projeto e a seus fins sociais.

58. Cabe ressaltar que é atribuição da área técnica competente avaliar o conteúdo das informações consignadas na proposta, analisando quanto à sua viabilidade, adequação aos objetivos do programa, compatibilidade de custos dos itens que compõem o plano de trabalho e qualificação técnica e capacidade gerencial do proponente (artigo 23 da PC MGI/MF/CGU, nº 33, de 2023).

3.9 Da elaboração do termo de referência

59. Nos termos do artigo 24 da PC MGI/MF/CGU, nº 33/2023, em regra, o Termo de Referência deve ser apresentado antes da celebração do instrumento, sendo facultado ao concedente exigir-lo depois, desde que antes da liberação da primeira parcela dos recursos. O referido documento deve conter os requisitos mínimos do art. 10, XXV, da PC MGI/MF/CGU nº 33, de 2023:

- a) definição do objeto, incluídos sua natureza, os quantitativos, o prazo do contrato e, se for o caso, a possibilidade de sua prorrogação;

- b) fundamentação da contratação, que consiste na referência aos estudos técnicos preliminares correspondentes ou, quando não for possível divulgar esses estudos, no extrato das partes que não contiverem informações sigilosas;
- c) descrição da solução como um todo, considerado todo o ciclo de vida do objeto;
- d) requisitos da contratação;
- e) modelo de execução do objeto, que consiste na definição de como o contrato deverá produzir os resultados pretendidos desde o seu início até o seu encerramento;
- f) modelo de gestão do contrato, que descreve como a execução do objeto será acompanhada e fiscalizada pelo órgão ou entidade;
- g) critérios de medição e de pagamento;
- h) forma e critérios de seleção do fornecedor;
- i) estimativas do valor da contratação, acompanhadas dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, com os parâmetros utilizados para a obtenção dos preços e para os respectivos cálculos, que devem constar de documento separado e classificado; e
- j) adequação orçamentária;

60. Por conseguinte, **a área técnica competente deste Ministério deve apreciar e aprovar os termos de referência** 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, observado o disposto no artigo 24, §3º, da PC MGI/MF/CGU nº 33, de 2023:

PC MGI/MF/CGU nº 33, de 2023

Art. 24. (...)

§ 3º Quando a apresentação das peças documentais de que trata o caput for postergada para após a celebração, o prazo para cumprimento da condição suspensiva:

I - deverá estar fixado em cláusula específica;

II - poderá ser de até 9 (nove) meses, contados da data de assinatura do instrumento; e

III - poderá ser prorrogado, desde que o tempo total para cumprimento da condição suspensiva não exceda a 18 (dezoito) meses.

61. Caso o termo de referência não seja entregue no prazo fixado no instrumento ou receba parecer contrário à sua aprovação, proceder-se-á à extinção ou rescisão do convênio, conforme hipóteses mencionadas no artigo 28 da Portaria Conjunta MGI/MF/CGU, nº 33/2023.

62. Quando houver, no plano de trabalho, a previsão de transferência de recursos para a elaboração de estudos de viabilidade técnica, econômica e ambiental, anteprojetos, projetos básicos e executivos, além daquelas necessárias ao licenciamento ambiental, a liberação do montante correspondente ao custo do serviço poderá se dar após a celebração e publicação do instrumento, conforme disposto no artigo 25 da PC MGI/MF/CGU, nº 33, de 2023.

63. 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.

64. Especificamente para os convênios de Nível V, a Portaria Conjunta MGI/MF/CGU, nº 33, de 2023 traz ainda requisitos mínimos que devem ser observados pelo conveniente na elaboração do Termo de Referência:

Art. 27-C. Para instrumentos do nível V, o concedente ou mandatária deverá verificar se o Termo de Referência contém, no mínimo:

I - a compatibilidade com o plano de trabalho aprovado;

II - pesquisa de mercado conforme parâmetros definidos no § 1º do art. 23 da Lei nº 14.133, de 2023;

III - definição do objeto, quantitativos e prazos de fornecimento; e

IV - definição dos critérios de aceitação dos produtos e procedimentos de fiscalização do conveniente.

65. Não é despiciendo alertar que os convenientes deverão observar o regulamento específico no que tange à suas contratações a serem realizadas com os recursos transferidos. A Portaria Conjunta MGI/MF/CGU, nº 33, de 2023 estabelece requisitos específicos dependendo da personalidade jurídica do conveniente.

66. Sendo assim, **deve-se observar o disposto nos artigos 50 a 61 da PC MGI/MF/CGU, nº 33, de 2023 nas contratações realizadas pelos convenientes, cabendo ao concedente a verificação da regularidade da contratação**, com base nos procedimentos previstos no artigo 62 a 65 do mesmo ato normativo.

3.10

Da análise dos custos

67. A análise dos custos é decorrência lógica da execução de qualquer projeto, e um dos itens mais importantes do Termo de Referência, merecendo tópico específico.

68. No âmbito dos convênios, o planejamento dos gastos está expressamente previsto no artigo 10, inciso XXV, PC MGI/MF/CGU, nº 33, de 2023, que comanda a apresentação de termo de referência, contendo estimativas do valor da contratação, acompanhadas dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, com os parâmetros utilizados para a obtenção dos preços e para os respectivos cálculos, que devem constar de documento separado e classificado.

69. **O proponente deverá apresentar elementos capazes de propiciar ao órgão competente uma análise de todos os custos apresentados pelo proponente, não permitindo a transferência de valores insuficientes para a sua conclusão, nem o excesso que permita uma execução por preços acima dos vigentes no mercado**, em conformidade com o que preceitua o §1º do artigo 35 da Lei nº 10.180, de 06 de fevereiro de 2001.

70. Cabe mencionar que a responsabilidade pela verificação e pela comprovação da adequabilidade dos custos do convênio em relação aos preços de mercado é exclusivamente da área técnica.

71. No ponto, apenas **recomenda-se que a estimativa de custos elaborada pelo proponente seja também anexadas ao Sistema SEI**, a fim de comprovar a análise prévia dos preços operada pela área técnica deste Ministério.

3.11 Da contrapartida

72. A contrapartida do conveniente (*ente público*) deve ser *exclusivamente financeira*, conforme o artigo 32, §1º, da PC MGI/MF/CGU nº 33, de 2023. É, por outro lado, admitida a contrapartida em *bens e serviços* para *entidades sem fins lucrativos*, nos termos do artigo 90 da LDO 2025 (Lei nº 15.080/2024).

73. Ainda de acordo com o artigo 90 da LDO 2025, a contrapartida em bens e serviços das entidades sem fins lucrativos é facultativa:

LDO 2025

Art. 90. Não será exigida contrapartida financeira como requisito para as transferências previstas na forma dos art. 85, art. 86 e art. 88, facultada a contrapartida em bens e serviços economicamente mensuráveis, ressalvado o disposto em legislação específica.

74. O art. 85 mencionado estabelece:

LDO 2025

Art. 85. 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 sem fins lucrativos que exerçam atividades de natureza continuada nas áreas de assistência social, saúde ou educação, observado o disposto na legislação, e desde que tais entidades:

I - sejam constituídas sob a forma de fundações ou associações, ou apresentem natureza de serviços sociais autônomos ou organizações da sociedade civil de interesse público, incumbidas regimental ou estatutariamente para atuarem diretamente no desenvolvimento ou na produção de fármacos, medicamentos, produtos de terapia celular, produtos de engenharia tecidual, produtos de terapia genética, dispositivos médicos estabelecidos em legislação específica, dentre outros produtos e serviços prioritários do Complexo Econômico-Industrial da Saúde para o SUS; e

II - prestem atendimento direto ao público e tenham certificação de entidade benéfica, nos termos do disposto na Lei Complementar nº 187, de 16 de dezembro de 2021.

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; e

II - dispensada, em caráter excepcional e mediante decisão fundamentada, para execução de ações, programas ou serviços em parceria com a administração pública federal, desde que garantido o atendimento contínuo e gratuito à população, nas seguintes áreas:

- a) atenção à saúde dos povos indígenas;
- b) atenção às pessoas com transtornos decorrentes do uso, do abuso ou da dependência de substâncias psicoativas;
- c) combate à pobreza extrema;
- d) atendimento às pessoas idosas ou com deficiência;
- e) prevenção de doenças, promoção da saúde e atenção às pessoas com síndrome da imunodeficiência adquirida (Aids), hepatites virais, tuberculose, hanseníase, malária, câncer e dengue;
- f) prestação de serviços de creche;
- g) atendimento às comunidades quilombolas, aos povos ciganos (Calon, Rom e Sinti), aos povos e às comunidades tradicionais de matriz africana e aos povos de terreiros; e
- h) atendimento à população em situação de rua.

75. Portanto, deve-se atentar ao disposto, tendo em vista os casos em que há exigência de contrapartida. Na assinatura de cada convênio que preveja a necessidade de contrapartida, é imprescindível que o gestor declare a sua

compatibilidade com a LDO vigente.

76. Ademais, cabe ressaltar que, no âmbito da PC MGI/MF/CGU, nº 33/2023, o artigo 31, §1º, prescreve que a contrapartida a ser aportada pelos órgãos e entidades públicos, exclusivamente financeira, deverá ser comprovada antes da celebração do instrumento, por meio da previsão orçamentária.

77. Para recebimento de cada parcela dos recursos, o convenente 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.

78. Neste momento, mister frisar uma exceção da LDO 2025 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:

LDO 2025

Art. 96. 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.

79. Cabe observar, por fim, que os 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.

80. Dessa forma, na análise das propostas submetidas ao Ministério da Saúde, **sugere-se à Administração atenção quanto à legalidade da exigência da contrapartida, de seus limites, sua compatibilidade com a LDO vigente e a seu cumprimento pelo convenente.**

3.12 Da regularidade fiscal

81. Em regra, a comprovação da regularidade do convenente deve ser feita no momento da assinatura do convênio e dos correspondentes aditamentos de valor. Nas liberações dos recursos previstos no cronograma de desembolso, essa comprovação não será necessária, conforme art. 29, §1º da PC MGI/MF/CGU, nº 33/2023.

PC MGI/MF/CGU, nº 33, de 2023

Art. 29. São requisitos para a celebração dos convênios e contratos de repasse a serem cumpridos pelo proponente:

[...]

§ 1º A verificação do cumprimento dos requisitos de que trata o caput deverá ser feita no momento da assinatura do instrumento pelo concedente, bem como nos aditamentos que impliquem em acréscimo de valor de repasse da União, não sendo necessária nas liberações financeiras de recursos, as quais devem obedecer ao cronograma de desembolso previsto.

82. Assim, **orienta-se à área técnica, quando da celebração dos instrumentos e seus aditamentos, verificar se o proponente cumpre os requisitos estabelecidos no artigo 29 supracitado.**

3.13 Dos requisitos financeiros e orçamentários

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

LRF

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; (sem destaque no original)

84. A seu turno, a Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, nos artigos 60 e 61 estabelece que:

Lei nº 4.320, de 1964

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.

85. O artigo 8º do Decreto nº 11.531, de 2023, por sua vez, estabelece o seguinte:

Decreto nº 11.531, de 2023

Art. 8º No ato de celebração do convênio ou do contrato de repasse, o concedente deverá empenhar o valor total previsto no cronograma de desembolso do exercício da celebração e registrar os valores programados para cada exercício subsequente, no caso de convênio ou de contrato de repasse com vigência plurianual, no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal - Siafi, em conta contábil específica.

§ 1º O empenho de que trata o *caput* deverá ser realizado em cada exercício financeiro em conformidade com as parcelas do cronograma de desembolso.

§ 2º O registro a que se refere o *caput* acarretará a obrigatoriedade de se consignar crédito nos orçamentos seguintes para garantir a execução do convênio ou do contrato de repasse.

86. Estabelece ainda o artigo 35, inciso VIII, da PC MGI/MF/CGU, nº 33/2023 que é *cláusula necessária* a que estabeleça a classificação orçamentária da despesa, mencionando-se o número e data da nota de empenho e declaração de que, em termos aditivos ou apostilamentos, indicar-se-ão os créditos e empenhos para sua cobertura, de cada parcela da despesa a ser transferida em exercício futuro. Assim, 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.

87. Quanto a despesa a ser executada em exercício futuro, o artigo 30, §2º, da PC MGI/MF/CGU nº 33, de 2023, dispõe que o concedente deverá *incluir*, em suas *propostas orçamentárias dos exercícios seguintes, a dotação necessária à execução das parcelas dos instrumentos plurianuais*.

88. É relevante destacar, por fim, que o artigo 11, §2º, do Decreto nº 11.531, de 2023, determina a *celebração* dos convênios no *exercício financeiro* em que for realizado o empenho da *primeira parcela ou da parcela única*.

89. Nesse sentido, **orienta-se à Administração a observância das regras e recomendações acima elencadas**, de modo a zelar pela suficiência e regularidade das dotações orçamentárias e financeiras para celebração dos instrumentos de transferências voluntárias.

3.14 Da comunicação

90. Em atenção aos artigos 41 e 70 da PC MGI/MF/CGU, nº 33, de 2023, após a celebração do convênio e quando da liberação dos recursos, **a área técnica deve dar ciência à Assembleia Legislativa, à Câmara Legislativa ou à Câmara Municipal do convenente**, via Transfere.gov.

91. Ademais, por força do artigo 42 da PC MGI/MF/CGU nº 33, de 2023, **recomenda-se à área técnica orientar o convenente 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.

3.15 Da competência para assinar o instrumento

92. **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, nos termos do artigo 38 da PC MGI/MF/CGU nº 33, de 2023:

PC MGI/MF/CGU nº 33, de 2023

Art. 38. A celebração dos instrumentos será efetuada por meio da assinatura do:

I - convênio, pelo Ministro de Estado ou dirigente máximo do concedente e pelo representante legal do convenente; ou

II - contrato de repasse, pelos representantes legais da instituição mandatária e do convenente.

§1º A unidade executora e o interveniente, quando houver, serão signatários dos instrumentos.

§2º A assinatura dos instrumentos de que trata o *caput* poderá ser objeto de delegação de competência para autoridades diretamente subordinadas.

§3º Na hipótese de o instrumento vir a ser firmado por entidade ou órgão do estado, do Distrito Federal ou do município, o ente federado ao qual esteja vinculado ou subordinado deverá participar como interveniente, salvo se o representante legal da entidade ou do órgão tiver competência para assinar o instrumento, conforme as normas locais.

93. É relevante atentar que, sendo necessária a *presença* do Distrito Federal, Estado ou Município, por *ausência de competência legal* do órgão ou da entidade parceiro, **deverão ser inseridas em cláusula específica as atribuições do interveniente**.

94. Vale mencionar, por fim, que o convênio poderá ter, também, uma *unidade executora*, que, nos termos do artigo 10, inciso VIII, da PC MGI/MF/CGU nº 33, de 2023 é órgão ou entidade da administração pública direta ou indireta de qualquer esfera de governo, inclusive consórcio público de direito público, participe no instrumento, sobre o qual recaia a responsabilidade pela execução do objeto pactuado, a critério do convenente, desde que aprovado previamente pelo concedente ou pela mandatária.

3.16 Da vigência

95. O artigo 35, inciso VII, da PC MGI/MF/CGU, nº 33, de 2023 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 36 (trinta e seis) meses** para os instrumentos dos Níveis V, como são aqueles objeto da presente manifestação.

96. Cumpre lembrar que, respeitada a limitação normativa, o estabelecimento da duração dos convênios é matéria que está no âmbito da discricionariedade administrativa, devendo ser definida pelos gestores com vistas à consecução do interesse público e o alcance das metas traçadas no plano de trabalho.

97. Aproveita-se para alertar os órgãos técnicos quanto a redação do artigo 13, inciso V, da Portaria Conjunta MGI/MF/CGU, nº 33, de 2023, no sentido de que **é vedada a celebração de convênios cuja vigência se encerre no último trimestre do mandato do Chefe do Poder Executivo do ente federativo convenente ou no primeiro trimestre do mandato seguinte.**

98. É igualmente relevante a observância às limitações impostas pelo período de defeso eleitoral, estabelecido no artigo 73, inciso VI, da Lei nº 9.504, de 1997, com atenção às diretrizes da Cartilha de Condutas Vedadas aos Agentes Públicos Federais em Eleições, periodicamente atualizada pela Advocacia-Geral da União (AGU).

99. Lado outro, cumpre ressalvar a possibilidade de realização dos **atos preparatórios à transferência dos recursos, sempre atentando-se à vedação de publicidade dos atos** (artigo 74 da Lei nº 9.504, de 1997).

100. Por fim, convém mencionar que, de acordo com a Portaria Conjunta MGI/MF/CGU, nº 33, de 2023, é proibido “efetuar pagamento em data posterior à vigência do instrumento, salvo se o fato gerador da despesa tenha ocorrido durante a vigência.” (artigo 44, inciso IX), bem como realizar despesas em data anterior à vigência do instrumento (artigo 44, inciso I). Assim, **recomenda-se atenção à viabilidade dos prazos propostos.**

3.17 Da condição suspensiva

101. Conforme já exposto, o artigo 24 da PC MGI/MF/CGU, nº 33, de 2023 possibilita a celebração de instrumentos com *condição suspensiva*.

102. Nesses casos, **a cláusula das minutas de convênio deve ser adaptada ao caso concreto e a celebração pactuada não começará a surtir seus efeitos enquanto não cumprida a condição pelo convenente, ou seja, a liberação da primeira parcela ou parcela única dos recursos só pode ocorrer depois de cumprida a condição.**

103. **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 como regra, não poderá exceder 9 (nove) meses, contados da assinatura do instrumento (conforme art. 24, § 3º, inciso II, da PC MGI/MF/CGU nº 33, de 2023), devendo a área técnica definir qual prazo acredita ser razoável para cumprimento da condição, visando iniciar a execução do convênio o mais breve possível. Tal prazo poderá ser prorrogado na hipótese prevista no artigo 24, §3º, inciso III, da PC MGI/MF/CGU nº 33, de 2023.

3.18 Da análise técnica e da aprovação do procedimento

104. O artigo 37 da PC MGI/MF/CGU, nº 33, de 2023, determina que a celebração do instrumento e dos correspondentes aditamentos serão precedidas de *análise e manifestação conclusiva* pelos setores técnico e jurídico do concedente ou da mandatária da União, segundo suas respectivas competências, quanto ao atendimento das exigências formais, legais e normativas.

105. Assim, é importante esclarecer que foge às atribuições desta Consultoria Jurídica, 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 convenente, bem como a análise dos documentos que visam a comprovar o cumprimento das condições para a celebração do convênio, quando estas forem exigidas (artigos 29 e 33 da PC MGI/MF/CGU, nº 33/2023).

106. Sem embargo, na tentativa de auxiliar a área técnica e à título de sugestão, aponta-se questões que são recomendáveis de serem enfrentadas pela Administração em sua manifestação, sem prejuízo de acréscimos que o órgão responsável entenda pertinentes:

- *Objeto e pertinência das finalidades sociais* da parceira com o programa;
- *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 Transferegov.br;
- *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;
- *Capacidade técnica e operacional* da entidade proponente;
- *Contrapartida*: atestar que o percentual oferecido a título de contrapartida, quando cabível, encontra-se dentro dos limites estabelecidos pelo art. 91, §3º, da LDO 2025;
- *Análise dos custos*: deve-se 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;
- *Atendimento às recomendações deste parecer e utilização das minutas de convênio aprovadas por esta Consultoria Jurídicas e/ou disponibilizadas no sítio eletrônico da Advocacia-Geral da União (AGU)*.

107. Outras sugestões de questões a serem enfrentadas pela área técnica foram postas pelo Tribunal de Contas da União (TCU), quando do Acórdão nº 1562/2009 - Plenário TCU, sendo a transcrição pertinente:

Acórdão nº 1562/2009 - Plenário TCU

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.

3.19

Das minutas-padrão

108. O artigo 10, §3º, do Decreto nº 11.531, de 2023, e o artigo 35 da PC MGI/MF/CGU nº 33, de 2023, estabelecem as informações e cláusulas que obrigatoriamente devem constar dos instrumentos de convênio.

109. Ademais, sabe-se ser aconselhável, conforme o artigo 18 da Portaria CGU nº 03, de 2019, e do Enunciado BPC nº 06, aos órgãos e às entidades da Administração Direta, autárquica e fundacional federais a utilização das minutas padronizadas de convênios e instrumentos de repasse da Advocacia-Geral da União (**AGU**), cabendo a eles, quando optarem por sua alteração ou não utilização, apresentar as devidas justificativas, anexando-as aos autos.

110. No caso em análise, o órgão assessorado informa que se utilizou do modelo de minuta padrão atualmente disponibilizado pela Advocacia-Geral da União (**AGU**), para confecção dos documentos acostados aos autos (0046318043, 0046318105, 0046318160, 0046318231).

111. Constata-se, também, que a área técnica, diligentemente, individualizou e fundamentou as alterações efetuadas nos modelos da AGU.

112. Constata-se, também, que a área técnica, no Despacho 0046318644, informa que a mera adoção dos modelos padronizados pela CNCIC/CGU/AGU não se mostra suficiente para atender às particularidades e complexidades inerentes ao setor da saúde, de modo que as minutas foram adaptadas à realidade desse ministério, pois o regime jurídico aplicável às entidades sem fins lucrativos difere substancialmente daquele aplicável à Administração Pública, demandando um tratamento contratual diferencial, em consonância com a legislação pertinente.

113. Porém, é notório que houve diversos acréscimos e modificações nas minutas disponibilizadas pela Advocacia-Geral da União (AGU) que *passaram ao largo de qualquer justificação*. Alguns acréscimos apenas reproduzem disposições legais da PC MGI/MF/CGU nº 33, de 2023, que retardam a conferência de juridicidade dos documentos por esta Consultoria Jurídica, além de tornar a minuta extensa e pouco objetiva (são 80 páginas na minuta do MS contra cerca de 40 da AGU).

114. Assim, ressalvadas as cláusulas necessárias do artigo 10, §3º, do Decreto nº 11.531, de 2023, e do artigo 35 da PC MGI/MF/CGU nº 33, de 2023, para além do disposto na minuta-padrão da AGU, recomenda-se a análise por parte da área técnica da real necessidade da manutenção das demais cláusulas que apenas repetem as disposições da PC MGI/MF/CGU nº 33, de 2023, ou seja, se realmente a existência ou não dessas cláusulas no contrato vai impactar de modo relevante a execução do convênio.

115. Em acréscimo, outras ponderações sobre as minutas mostram-se necessárias.

a) Da minuta com parceiro público com contrapartida

116. Em relação à *minuta com parceiro público com contrapartida* (0046318043), orienta-se à área técnica:

- o na Cláusula Quinta, subcláusula primeira (*DAS CONDIÇÕES SUSPENSIVAS*), tendo em vista que consoante art. 24, §3º, II, da Portaria Conjunta MGI/MF/CGU nº 33, de 2023, o prazo final para cumprimento das condições suspensivas deverá ser fixado no instrumento, o prazo de até 9 (nove) meses, prorrogável por igual período, até o total de 18 (meses) é um limite imposto pela legislação, ou seja, dentro desse limite há discricionariedade do administrador. Assim sugere-se a seguinte redação:

Subcláusula primeira. Quando a apresentação das peças documentais de que trata essa Cláusula for postergada para após a celebração do presente instrumento, o prazo para cumprimento da condição suspensiva **será de 9 (nove) meses [ou "será de X (0) meses"]**, contados da data de assinatura do presente instrumento, prorrogáveis uma vez por igual período, desde que o tempo total não exceda a 18 (dezoito) meses.

- o Foram encontradas algumas referências a execução de obras na minuta, como por exemplo na cláusula décima terceira, Subcláusula Décima Primeira; cláusula terceira, subcláusula sétima; cláusula sexta, inciso II, "s"; assim, deve a minuta ser revisada para a retirada dessas referências, tendo em vista a natureza dos convênios.

117. Por fim, a Cláusula Trigésima Primeira (DA DOAÇÃO) merece comentários a parte.

118. O procedimento de doação dos bens adquiridos, produzidos ou transformados com recursos provenientes de convênios era disciplinado pelo art. 41, §2º, da Portaria Interministerial nº 507/2011 e pelo art. 15, IV, do Decreto nº 99658/90. Entretanto, a propriedade desses bens era comumente atribuída ao CONCEDENTE, que, ao final do ajuste, a critério da autoridade máxima daquele e desde que verificado que são imprescindíveis para assegurar a continuidade da ação objeto do convênio, promover sua doação ao CONVENENTE.

119. A citada portaria foi sucedida pela PORTARIA INTERMINISTERIAL Nº 424, DE 30 DE DEZEMBRO DE 2016, que atribuiu a titularidade dos bens remanescentes para o convenente, salvo expressa disposição em contrário no instrumento celebrado, além de não mais prever a possibilidade de doação desses bens. A mesma disciplina foi seguida pela PC nº 33/2023.

120. Assim, *s.m.j.*, a Cláusula Trigésima Primeira não tem previsão normativa que a fundamente, além de parecer-me inócuas, tendo em vista os bens produto do convênio e os bens remanescentes já serão de propriedade dos convenientes por força do próprio instrumento de convênio.

121. O tema já foi objeto de análise pelo DECOR/CGU/AGU, no **PARECER n. 00037/2019/DECOR/CGU/AGU** (NUP: 58000.009662/2016-09) que assim concluiu:

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. CONSTITUCIONAL. DESTINAÇÃO DE BENS REMANESCENTES DE CONVÊNIO. OMISSÃO DA DESTINAÇÃO DOS BENS NO INSTRUMENTO DE CONVÊNIO. ANÁLISE JURÍDICA.

- a) Os bens móveis remanescentes, cuja titularidade já tenha sido definida como de titularidade da entidade convenente, não estão sujeitos ao regime de alienação ou doação pertinente a um bem público, embora o instrumento convenial possa determinar limitações ou destinações específicas em sua utilização.
- b) Na omissão de destinação expressa, no instrumento convenial, para os bens remanescentes, sua titularidade, em princípio, deve ser estabelecida em favor do convenente, conforme a regra prevista no artigo 25 da Portaria Interministerial nº 424, de 30 de dezembro 2016.
- c) A posterior doação dos bens remanescentes de convênio destinados ao órgão público concedente submete-se à aplicação das regras do Decreto Federal nº 9.373, de 11 de maio de 2018.

122. Desta forma, recomenda-se a exclusão dessa cláusula ou justificativa para sua manutenção, deixando claro a sua pertinência no contexto. Deve ser esclarecido quem vai doar esses bens (doador) e quem será beneficiado (donatário), atentando-se também para as regras sobre alienações de bens móveis do art. 76 da Lei 14.133/2021 e do Decreto 9.373/2018.

123. A par disso, não se vislumbram outras impropriedades que impeçam, após o atendimento das recomendações constantes nesta manifestação, a subscrição do instrumento pela Administração.

b) Da minuta com parceiro público sem contrapartida

124. Quanto à *minuta de convênio com parceiro público sem contrapartida* (0046318105), por brevidade, **reitera-se, no que pertinente** (excluindo, em especial aquelas relativas à contrapartida), **as recomendações do §116 e 122, com as seguintes observações:**

- No título, substituir TERMO DE CONVÊNIO SOB REGIME GERAL por TERMO DE CONVÊNIO SOB REGIME COMPLETO;
- Na CLÁUSULA DÉCIMA SÉTIMA – DO ACOMPANHAMENTO, Subcláusula Terceira, a expressão "inconformidades ou irregularidades praticadas pelo CONVENENTE" está repetida;

125. Afora isso, não se vislumbram outras impropriedades que impeçam, após o atendimento das recomendações constantes nesta manifestação, a subscrição do instrumento pela Administração.

c) Da minuta com parceiro privado sem fins lucrativos com contrapartida

126. No que diz respeito à *minuta de convênio com parceiro privado sem fins lucrativos com contrapartida* (0046318160), por brevidade, **reforça-se, no que couber, as orientações do §116 e 122 e recomenda-se, em acréscimo:**

- na Cláusula Terceira (DO TERMO DE REFERÊNCIA), Décima Sexta (DA LIQUIDAÇÃO DO EMPENHO), Décima Sétima, subcláusula sétima (DA LIBERAÇÃO DOS RECURSOS), Cláusula Décima Nona, subcláusula vigésima primeira (DO ACOMPANHAMENTO) e Vigésima (DA FISCALIZAÇÃO), **avaliar a revisão das cláusulas contratuais que referem à processos licitatórios**, tendo em vista que as regras da Lei nº 14.133, de 2021, não se dirigem às entidades privadas sem fins lucrativos que, para assegurar a economicidade das contratações em convênios com a União, devem realizar procedimento de cotação prévia de preços ou processo seletivo prévio, nos termos do art. 58 e 60, da PC nº 33/2023.
- Na CLÁUSULA DÉCIMA SEXTA - DA LIBERAÇÃO DOS RECURSOS, **avaliar a pertinência da subcláusula terceira**, afinal conteúdo *idêntico* encontra-se na subcláusula segunda e subcláusula quarta;

Sugestão de redação:

Subcláusula Segunda - A liberação de recursos será, preferencialmente, em parcela única, e obedecerá a previsão estabelecida no cronograma de desembolso constante do instrumento.

- Na Cláusula Vigésima Nona (Da Tomada de Contas Especial), atendendo ao disposto no art. 105, §8º, da PC nº 33/2023, sugere-se adicionar a seguinte cláusula:

Subcláusula Primeira - O CONCEDENTE efetuará o registro de inadimplência do CONVENENTE no Transferegov.br, nas seguintes hipóteses:

I - após o julgamento da tomada de contas especial ou de procedimento análogo pelo Tribunal de Contas da União, nas hipóteses de rejeição total ou parcial da prestação de contas; ou
II - após a notificação do CONVENENTE e o decurso do prazo previsto na Subcláusula Primeira da CLÁUSULA VIGÉSIMA QUARTA – DOS PRAZOS PARA A APRESENTAÇÃO DA PRESTAÇÃO DE CONTAS FINAL, nas hipóteses de omissão na apresentação da prestação de contas, independentemente de instauração ou de julgamento da Tomada de Contas Especial.

127. A par disso, não se vislumbram outras impropriedades que impeçam, após o atendimento das recomendações constantes nesta manifestação, a subscrição do instrumento pela Administração.

d) Da minuta com parceiro privado sem fins lucrativos com contrapartida

128. Em relação à *minuta de convênio com parceiro privado sem fins lucrativos sem contrapartida* (0046318231), por brevidade, **reforça-se, no que couber (excluindo, em especial aquelas relativas à contrapartida), as orientações dos §116, 122 e 126.**

129. Afora isso, não se vislumbram outras impropriedades que impeçam, após o atendimento das recomendações constantes nesta manifestação, a subscrição dos instrumentos pela Administração.

3.20

Das observações finais

130. 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 (artigos 81 e ss. da PC MGI/MF/CGU nº 33, de 2023).

131. Recomenda-se atenção à regularidade dos procedimentos licitatórios e ou de cotação prévia, a fim de evitar o comprometimento da prestação de contas, especialmente considerando a necessidade de aprovação de tais procedimentos pelo concedente como condição para a liberação dos recursos.

132. 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.

133. Convém destacar, ainda, o teor do §7º do artigo 68 da PC MGI/MF/CGU nº 33, de 2023:

PC MGI/MF/CGU nº 33, de 2023

Art. 68. (...)

§ 7º Na hipótese de inexecução ou paralisação da execução financeira por 365 (trezentos e sessenta e cinco) dias, contados da liberação da parcela pelo concedente ou do último pagamento realizado pelo conveniente, o concedente deverá:

- I - bloquear a conta corrente específica do instrumento pelo prazo de até 180 (cento e oitenta) dias; e
- II - suspender a liberação de recursos para novos instrumentos do conveniente no âmbito do mesmo órgão ou entidade concedente.

134. Ao órgão técnico responsável pelo acompanhamento e fiscalização do Convênio, recomendo atenção aos artigos 81 a 90 e 92 a 103 da PC MGI/MF/CGU nº 33, de 2023, que estabelecem as normas relativas ao acompanhamento e fiscalização dos convênios e à prestação de contas.

135. 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.

136. Visando se certificar da adequada capacidade técnica do conveniente, recomenda-se à área técnica especial atenção ao fiel cumprimento ao disposto no §17º, do art. 29, da PC MGI/MF/CGU nº 33, de 2023, que assim estabelece:

PC MGI/MF/CGU nº 33, de 2023

Art. 29. São requisitos para a celebração dos convênios e contratos de repasse a serem cumpridos pelo proponente: (...)

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, com validade no mês da assinatura; (...)

§ 17. Para fins do disposto no inciso VII do caput, 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.

137. 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 .

4. CONCLUSÃO

138. Diante do exposto, sob os aspectos estritamente jurídicos, ou seja, ressalvadas as informações técnicas e financeiras, bem como a conveniência e a oportunidade, após atestada a presença de todos os requisitos elencados neste parecer, em especial os contidos nos §§ 33, 36, 40-42, 47, 50, 57, 60, 66, 69, 71, 80, 82, 89-93, 95, 97-100, 102, 103, 106, 107 e 131, estarão aptas as celebrações de convênios Nível V, para execução de objetos que não envolvam obras e serviços de engenharia, no exercício de 2025, cujo valor de repasse da União seja superior a R\$ 1.576.882,20 (um milhão quinhentos e setenta e seis mil oitocentos e oitenta e dois reais e vinte centavos), com fundamento no art. 184-A da Lei nº 14.133, de 2021, na Lei nº 15.080, de 2024 e no Decreto nº 11.531, de 2023, atualmente regulamentado pela Portaria Conjunta MGI/MF/CGU nº 33, de 30 de agosto de 2023, devendo a área técnica acostar aos autos este parecer referencial, bem como de seu despacho de aprovação, sem necessidade de submissão à CONJUR/MS, consoante Orientação Normativa nº 55, do Advogado-Geral da União.

139. Com relação às Minutas Padrão (0046318043, 0046318105, 0046318160 e 0046318231), estarão aptas para serem utilizadas, desde que atendidas as recomendações dos § 114, 116, 122, 124, 126 e 128 deste parecer.

140. Deverá a área técnica atestar formalmente a adequação do caso aos termos desta manifestação, fazendo constar o número deste parecer e do processo no qual foi proferido, conforme modelo constante no Anexo I.

141. Fica revogado o **PARECER REFERENCIAL** n. 00017/2024/CONJUR-MS/CGU/AGU (NUP: 25000.088445/2024-10), tendo em vista a sua aplicabilidade somente para o exercício de 2024, e a atualização dos valores mínimos pelo Decreto 12.343 de 2024.

142. Em atendimento ao artigo 4º, inciso III, alínea 'a', da Portaria Normativa CGU/AGU nº 05, de 2022, **a validade desta manifestação jurídica referencial é até 31 de dezembro de 2025.**

143. Cumpre ressaltar, conforme já assentado, que o posicionamento deste órgão restringe-se aos aspectos jurídicos da demanda, devendo orientar o administrador a adotar a decisão que melhor se coaduna com a legalidade diante do caso concreto apresentado, não adentrando na análise do mérito (conveniência e oportunidade) e nem em aspectos técnicos inerentes à gestão e fiscalização do ajuste. Nesse sentido, poderá a área técnica competente discordar das orientações ou posicionamentos emanados deste pronunciamento, devendo, em tal hipótese, carrear aos autos as justificativas necessárias para embasar a discordância, consoante entendimento do Tribunal de Contas da União, sem a necessidade de retorno do feito a esta Consultoria Jurídica.

Enunciado BPC nº 05

Ao Órgão Consultivo que em caso concreto haja exteriorizado juízo conclusivo de aprovação de minuta de edital ou contrato e tenha sugerido as alterações necessárias, não incumbe pronunciamento subsequente de verificação do cumprimento das recomendações consignadas.

144. Caso o administrador opte por não atender os requisitos apontados, estará assumindo a possibilidade de eventual responsabilização de sua conduta.

145. Em caso de dúvidas quanto à aplicação desta manifestação jurídica referencial, deve a área técnica submeter a matéria à Consultoria Jurídica, sob pena de violação ao artigo 53 da Lei nº 14.133, de 2021.

146. Destaca-se que este órgão jurídico poderá atuar de ofício em eventuais mudanças neste parecer referencial, o que será informado imediatamente à área técnica.

147. Em cumprimento ao **Memorando Circular nº 009/2018-CGU/AGU** (NUP 00400.000314/2018-37), de 15 de março de 2018, informa-se que é **impossível de estimar o valor econômico deste processo administrativo.**

148. É o parecer, que ora se submete à aprovação do Sr. Consultor Jurídico, com sugestão, em caso de aprovação:

1. a remessa dos autos a DGA/CGU;
2. a remessa dos autos ao FNS para que tome ciência da presente manifestação, bem como dar cumprimento às recomendações exaradas;
3. seja dada ciência aos advogados lotados nesta CGLICI.

Brasília, 01 de abril de 2025.

BRUNO ALEXANDRE DA SILVA ALMEIDA
ADVOGADO DA UNIÃO
Coordenador de Análise Jurídica de Licitações e Contratos

ANEXO I

ATESTADO DE CONFORMIDADE DO PROCESSO COM O PARECER REFERENCIAL

Processo:

Referência/objeto:

Atesto que o presente processo, cujo objeto é a formalização de Termo de Convênio de Nível V, para execução de objetos que não envolvam obras e serviços de engenharia, para o exercício de 2025, com fundamento na Lei nº 14.133, de 2021, no Decreto nº 11.531, de 2023, e pela Portaria Conjunta MGI/MF/CGU, nº 33, de 2023, adequa-se à manifestação jurídica referencial correspondente ao **PARECER REFERENCIAL n. 00003/2025/CONJUR-MS/CGU/AGU**, cujas recomendações restaram plenamente atendidas no caso concreto.

Fica, assim, dispensada a remessa do processo para os fins do art. 53 da Lei nº 14.133, de 2021, de prévio exame e aprovação jurídica por parte da Consultoria Jurídica junto ao Ministério da Saúde, conforme autorizado pela Orientação Normativa nº 55, da Advocacia-Geral da União (**AGU**).

_____, ____ de _____ de 20 ____.

Assinatura do responsável.

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 25000017867202591 e da chave de acesso 09a1ca51



Documento assinado eletronicamente por BRUNO ALEXANDRE DA SILVA ALMEIDA, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1896769964 e chave de acesso 09a1ca51 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): BRUNO ALEXANDRE DA SILVA ALMEIDA, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 01-04-2025 17:53. Número de Série: 24688056426646610828629120681. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.



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. 01119/2025/CONJUR-MS/CGU/AGU

NUP: 25000.017867/2025-91

INTERESSADOS: SECRETARIA-EXECUTIVA DIRETORIA-EXECUTIVA DO FUNDO NACIONAL DE SAÚDE
COORDENAÇÃO-GERAL DE ANÁLISES NORMATIVAS DE FINANCIAMENTO EM SAÚDE E DEMANDAS DE
ÓRGÃOS EXTERNOS - CGNOEX/FNS/SE/MS

ASSUNTOS: PODER REGULAMENTAR - LEGALIDADE DE RESOLUÇÃO/ATO NORMATIVO

1. Estou de acordo com o **PARECER REFERENCIAL n. 00003/2025/CONJUR-MS/CGU/AGU**, subscrito pelo Advogado da União **Bruno Alexandre da Silva Almeida**, da Coordenadoria-Geral de Análise Jurídica de Licitações, Contratos Instrumentos Congêneres - CGLICI.

2. Por quanto com a elaboração e implementação do **PARECER REFERENCIAL n. 00003/2025/CONJUR-MS/CGU/AGU** fica revogado o **PARECER REFERENCIAL n. 00017/2024/CONJUR-MS/CGU/AGU** (NUP: 25000.088445/2024-10), e novas minutas-padrão de convênios em regime completo, em razão das disposições contidas na Lei nº 15.080, de 30 de dezembro de 2024, que dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e a execução da Lei Orçamentária de 2025 e as atualizações dos valores mínimos feitas pelo Decreto 12.343 de 2024, passam a ser analisadas.

3. Corroborando os termos do aludido parecer, manifestou-se o parecerista em conclusão trazendo o seguinte conteúdo:

4. CONCLUSÃO

138. Diante do exposto, sob os aspectos estritamente jurídicos, ou seja, ressalvadas as informações técnicas e financeiras, bem como a conveniência e a oportunidade, após atestada a presença de todos os requisitos elencados neste parecer, em especial os contidos nos §§ 33, 36, 40-42, 47, 50, 57, 60, 66, 69, 71, 80, 82, 89-93, 95, 97-100, 102, 103, 106, 107 e 131, estarão aptas as celebrações de convênios Nível V, para execução de objetos que não envolvam obras e serviços de engenharia, no exercício de 2025, cujo valor de repasse da União seja superior a R\$ 1.576.882,20 (um milhão quinhentos e setenta e seis mil oitocentos e oitenta e dois reais e vinte centavos), com fundamento no art. 184-A da Lei nº 14.133, de 2021, na Lei nº 15.080, de 2024 e no Decreto nº 11.531, de 2023, atualmente regulamentado pela Portaria Conjunta MGI/MF/CGU nº 33, de 30 de agosto de 2023, devendo a área técnica acostar aos autos este parecer referencial, bem como de seu despacho de aprovação, sem necessidade de submissão à CONJUR/MS, consoante Orientação Normativa nº 55, do Advogado-Geral da União.

139. Com relação às Minutas Padrão (0046318043, 0046318105, 0046318160 e 0046318231), estarão aptas para serem utilizadas, desde que atendidas as recomendações dos § 114, 116, 122, 124, 126 e 128 deste parecer.

4. Assim sendo, sem prejuízo do cumprimento das recomendações exposadas, permanece dispensada a análise individualizada, por parte desta Consultoria Jurídica, nos autos dos processos que guardem relação inequívoca e direta com os temas ora analisados, sendo necessário que a área técnica: i) ateste, de forma expressa, que o caso concreto se amolda à manifestação referencial; e ii) mencione o documento respectivo no SEI ou extraia cópia da manifestação referencial, com respectivos despachos de aprovação, e acoste aos autos em que se pretende a aprovação.

5. Frisa-se nos termos da manifestação do ilustre advogado, com destaque para o parágrafo 142, que em atendimento ao artigo 4º, inciso III, alínea "a", da Portaria Normativa CGU/AGU nº 05, de 2022, o novo prazo de vigência d o **PARECER REFERENCIAL n. 00003/2025/CONJUR-MS/CGU/AGU** (25000.017867/2025-91) será até o dia 31/12/2025.

6. Isto posto, pelas razões indicadas no próprio Parecer, entendo estarem presentes as condições que autorizam a elaboração de manifestação jurídica referencial previstas na Portaria Normativa CGU/AGU nº 05/2022.

7. Dessa maneira, em caso de aprovação pela autoridade superior, recomenda-se a abertura de tarefa, no SAPIENS:

- i) ao Departamento de Gestão Administrativa da Consultoria-Geral da União, para ciência e registro;
- ii) aos Advogados lotados na CGLICI/CONJUR/MS, para ciência;

- iii) encaminhamento dos autos a Diretoria-Executiva do Fundo Nacional de Saúde, para ciência e providências às considerações lançadas na aludida manifestações referencial.; e
- iv) à Coordenação de Gestão Técnica e Administrativa - COGAD/CONJUR-MS, para inserção de cópia das presentes manifestações nas páginas do Ministério da Saúde e da Consultoria Jurídica junto ao Ministério da Saúde (portal AGU).

À consideração superior.

Brasília, 02 de abril de 2025.

MARIA VICTÓRIA PAIVA

Advogada da União

Coordenadora-Geral de Análise Jurídica de Licitações, Contratos e Instrumentos Congêneres, da Consultoria Jurídica.
Portaria GM/MS nº 1.212, de 10 de dezembro de 2024

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 25000017867202591 e da chave de acesso 09a1ca51



Documento assinado eletronicamente por MARIA VICTÓRIA PAIVA, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1965881279 e chave de acesso 09a1ca51 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): MARIA VICTÓRIA PAIVA, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 02-04-2025 12:43. Número de Série: 24688056426646610828629120681. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DA SAÚDE
GABINETE DA CONSULTORIA JURÍDICA
ESPLANADA DOS MINISTÉRIOS - BLOCO G

DESPACHO n. 01123/2025/CONJUR-MS/CGU/AGU

NUP: 25000.017867/2025-91

INTERESSADOS: Fundo Nacional de Saúde e outros

ASSUNTO: Parecer referencial. Minutas de termo de convênio, a ser celebrado pela União, por meio do Fundo Nacional de Saúde, com órgãos e entidades da administração pública estadual, distrital e municipal, consórcios públicos, entidades privadas sem fins lucrativos e serviços sociais autônomos, para a execução de projetos com valor superior a R\$ 1.576.882,20 (um milhão quinhentos e setenta e seis mil oitocentos e oitenta e dois reais e vinte centavos), que não envolvam obras e serviços de engenharia.

1. **Aprovo** o Parecer Referencial n. 00003/2025/CONJUR-MS/CGU/AGU, exarado pelo Advogado da União Bruno Alexandre da Silva Almeida, bem como o Despacho n. 01119/2025/CONJUR-MS/CGU/AGU, subscrito pela Advogada da União Maria Victória Paiva, Coordenadora-Geral de Análise Jurídica de Licitações, Contratos e Instrumentos Congêneres.
2. Após examinar o pleito da Diretoria-Executiva do Fundo Nacional de Saúde (FNS/SE/MS), o parecerista e a revisora opinaram pela sua **viabilidade**, desde que observadas as recomendações feitas.
3. Pelas razões indicadas, atesto que houve atendimento aos requisitos constantes da Portaria Normativa CGU/AGU nº 05/2022.
4. Com isso, permanece dispensada a análise individualizada, por parte desta Consultoria Jurídica, dos processos que guardem relação inequívoca e direta com os temas ora apreciados, sendo necessário que a área técnica:
 - i) ateste, de maneira expressa, que o caso concreto se amolda à manifestação referencial; e
 - ii) mencione a manifestação referencial acostando-a aos autos do procedimento.
5. Destaco, ainda, que o Parecer Referencial n. 00017/2024/CONJUR-MS/CGU/AGU (SEI: 0041932879 - Processo n. 25000.088445/2024-10) foi expressamente revogado e a vigência do Parecer Referencial n. 00003/2025/CONJUR-MS/CGU/AGU é até 31 de dezembro de 2025.
6. Por fim, apenas para evitar eventual interpretação equivocada, mister esclarecer que, no subitem *d* (entre os parágrafos 127 e 128), onde consta "Da minuta com parceiro privado sem fins lucrativos ~~e~~^m contrapartida" deve constar "Da minuta com parceiro privado sem fins lucrativos ~~sem~~ contrapartida".
7. Ao Apoio Administrativo para que:
 - a) junte as manifestações ao SEI e encaminhe os autos:
 - a.1) à Diretoria-Executiva do Fundo Nacional de Saúde (FNS/SE/MS), em resposta;
 - a.2) ao Gabinete da Secretaria-Executiva (GAB/SE/MS), para conhecimento;
 - b) abra tarefa de ciência, no SAPIENS:
 - b.1) ao Departamento de Inteligência Jurídica e Inovação (DIJI/SGE/AGU);
 - b.2) ao Departamento de Gestão Administrativa (DGA/CGU/AGU);
 - b.3) aos Advogados da União atuantes na Coordenação-Geral de Análise Jurídica de Licitações, Contratos e Instrumentos Congêneres (CGLICI/CONJUR/MS);
 - b.4) à Coordenação de Gestão Técnica e Administrativa (COGAD/CONJUR/MS), para publicação da manifestação referencial nas páginas do Ministério da Saúde e da Advocacia-Geral da União.

Brasília, 4 de abril de 2025.

FERNANDO MIZERSKI
Advogado da União
Consultor Jurídico Adjunto



Documento assinado eletronicamente por FERNANDO MIZERSKI, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1971983454 e chave de acesso 09a1ca51 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): FERNANDO MIZERSKI, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 04-04-2025 15:32. Número de Série: 24688056426646610828629120681. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.
