



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
ESPLANADA DOS MINISTÉRIOS, BL. G, EDIF. SEDE, 6º ANDAR, BRASÍLIA-DF, CEP 70058-900

PARECER REFERENCIAL Nº. 00002/2026/CONJUR-MS/CGU/AGU

NUP: 25000.007563/2026-05

INTERESSADOS: DIRETORIA EXECUTIVA DO FUNDO NACIONAL DE SAÚDE

ASSUNTOS: CONVÊNIOS E OUTROS AJUSTES

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E CONTRATOS. PARECER REFERENCIAL. CONVÊNIOS SOB O REGIME COMPLETO (NÍVEL V). OBJETOS QUE NÃO ENVOLVAM OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA. EXERCÍCIO DE 2026. VALOR DE REPASSE SUPERIOR A R\$ 1.646.430,90 (UM MILHÃO, SEISCENTOS E QUARENTA E SEIS MIL, QUATROCENTOS E TRINTA REAIS E NOVENTA CENTAVOS). ANÁLISE DAS MINUTAS PADRONIZADAS.

I. Manifestação Jurídica Referencial: dispensa de análise jurídica individualizada dos termos de convênios celebrados sob o **regime completo (Nível V)**, para execução de objetos que **não envolvam obras nem serviços de engenharia**, no exercício de **2026**, cujo valor de repasse de recursos da União seja **superior a R\$ 1.646.430,90 (um milhão, seiscentos e quarenta e seis mil, quatrocentos e trinta reais e noventa centavos)**, nos termos do **inciso V do art. 7º da Portaria Conjunta MGI/MF/CGU nº 33, de 30 de agosto de 2023**, desde que a área técnica competente **atesta expressamente** que o caso concreto se **amolda integralmente** aos parâmetros e condicionantes estabelecidos na presente manifestação referencial e **atende a todos os requisitos, recomendações e ressalvas** nela consignados, em conformidade com a **Orientação Normativa AGU nº 55, de 23 de maio de 2014**.

II. Análise das minutas padronizadas.

III. Revogação do Parecer Referencial n. 00003/2025/CONJUR-MS/CGU/AGU (NUP: 25000.017867/2025-91).

IV. Fundamento jurídico: Lei nº 14.133 de 2021. Decreto nº 11.531, de 16 de maio de 2023. Portaria Conjunta MGI/MF/CGU nº 33, de 2023, e suas alterações. Lei nº 15.321, de 2025 (Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO 2026). Orientação Normativa AGU nº 55, de 23 de maio de 2014. Portaria Normativa CGU/AGU nº 5, de 7 de fevereiro de 2022.

V. Requisitos formais: a) número do processo de origem: 25000.007563/2026-05; b) órgão a que se destina: Diretoria-Executiva do Fundo Nacional de Saúde (FNS/SE/MS); e c) **prazo de validade: até 31 de dezembro de 2026**.

VI. Parecer **condicionado**, com recomendações e ressalvas.

1. RELATÓRIO

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 25000.007563/2026-05, minutas padrão de **Termo de Convênio sob o Regime Completo (Nível V), para o exercício de 2026**, 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 execução de objetos que não envolvam obras e serviços de engenharia, cujo valor de repasse da União seja superior a R\$ 1.646.430,90 (um milhão, seiscentos e quarenta e seis mil, quatrocentos e trinta reais e noventa centavos)**, valor este atualizado pelo Decreto nº 12.807, de 29 de dezembro de 2025.

2. Nada obstante a existência do **PARECER REFERENCIAL n. 00003/2025/CONJUR-MS/CGU/AGU**, aplicável ao exercício de 2025, por meio do Despacho SEI nº 0053056096, os autos foram encaminhados a esta Consultoria Jurídica para avaliação de novas minutas padrão de convênios sob o regime completo, em razão das disposições contidas na Lei nº 15.321, de 31 de dezembro de 2025 (Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO 2026), da atualizações dos valores estabelecidos na Lei nº 14.133, de 2021, pelo Decreto nº 12.807, de 29 de dezembro de 2025, e das alterações promovidas pela Portaria Conjunta MGI/MF/CGU nº 25, de 9 de maio de 2025, na Portaria Conjunta MGI/MF/CGU nº 33, de 2023.

3. O detalhamento técnico da instrução processual está consubstanciado na Nota Técnica nº 12/2026-COANF/CGNOEX/FNS/SE/MS (SEI nº 0053024608), a seguir transcrito:

1. ASSUNTO

1.1. Proposta de minutas padrão de **Termo de Convênio sob o Regime Completo para o exercício de 2026**, elaboradas conforme as disposições da Lei nº 15.321, de 31 de dezembro de 2025, que estabelece as diretrizes para elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2026.

2. CONTEXTO NORMATIVO

2.1. Trata-se de proposta de minutas padrão para Termo de Convênio sob o Regime Completo para o exercício de 2026, nos termos das disposições contidas na Lei nº 15.321, de 31 de dezembro de 2025, que dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e a execução da Lei Orçamentária de 2026.

2.2. Vale lembrar que a publicação da Lei nº 14.770, de 22 de dezembro de 2023, que alterou a Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, popularmente conhecida por nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, instituiu o Regime Simplificado para celebração, execução, acompanhamento e prestação de contas de convênios, contratos de repasse e instrumentos congêneres em que a União seja parte, desde que o valor global não ultrapasse R\$ 1.646.430,90 (um milhão seiscentos e quarenta e seis mil quatrocentos e trinta reais e noventa centavos), nos termos do Decreto nº 12.807, de 29 de dezembro de 2025.

2.3. Posteriormente, o Decreto nº 12.025, de 21 de maio de 2024, alterou o Decreto nº 11.531, de 16 de maio de 2023, estipulando que um ato conjunto das autoridades titulares do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, do Ministério da Fazenda e da Controladoria-Geral da União regulamentaria a execução do regime simplificado previsto no art. 184-A, da Lei nº 14.133, de 2021.

2.4. Com isso, a Portaria Conjunta MGI/MF/CGU nº 28, de 23 de maio de 2024, foi publicada para instituir o regime simplificado para a execução de convênios e contratos de repasse com valor global inferior ou igual ao estabelecido no art. 184-A da Lei nº 14.133, de 2021.

2.5. No âmbito do Ministério da Saúde, as minutas relativas ao Termo de Convênio sob o Regime Simplificado para o exercício de 2026, foram elaboradas e remetidas à CONJUR/MS, por meio do NUP 25000.007924/2026-13.

2.6. Com a publicação do Decreto nº 12.807, de 29 de dezembro de 2025, os valores estabelecidos na Lei nº 14.133, de 2021, especialmente o art. 184-A, que aborda o Regime Simplificado, foram atualizados, de modo que, a partir de 1º de janeiro de 2026, o Regime Simplificado é aplicável a instrumentos com valor global igual ou inferior a 1.646.430,90 (um milhão seiscentos e quarenta e seis mil quatrocentos e trinta reais e noventa centavos).

2.7. Em decorrência disto, **para celebração dos convênios sob o Regime Completo, deverá ser observado o valor global superior a R\$ 1.646.430,90 (um milhão seiscentos e quarenta e seis mil quatrocentos e trinta reais e noventa centavos).**

2.8. Adicionalmente, as minutas foram elaboradas com base nos modelos padronizados pela Câmara Nacional de Convênios e Instrumentos Congêneres – CNCIC/CGU/AGU, versão de julho de 2025, disponibilizada no Portal da Advocacia-Geral da União, bem como as sugestões propostas no **PARECER REFERENCIAL n. 00003/2025/CONJUR-MS/CGU/AGU** (0047069278 - 25000.017867/2025-91).

2.9. A principal alteração nas minutas decorreu da publicação da Portaria Conjunta MGI/MF/CGU nº 25, de 9 de maio de 2025, que alterou a Portaria Conjunta MGI/MF/CGU nº 33, de 30 de agosto de 2023. Essa alteração resultou na inclusão da Subcláusula Segunda na Cláusula Sétima (Da Vigência), permitindo que instrumentos enquadrados no Nível V, quando envolverem execução de despesas de custeio, possam ser celebrados ou aditivados, excepcionalmente, com prazo de vigência superior a 36 (trinta e seis) meses, limitado ao prazo máximo de 72 (setenta e dois) meses, desde que o pedido contenha justificativa fundamentada e seja aceito pelo concedente.

2.10. Posto isto, submete-se as seguintes minutas:

Órgão ou Entidade da Administração Pública com Contrapartida (SEI 0053024368);
Órgão ou Entidade da Administração Pública sem Contrapartida (SEI 0053024417);
Serviços Sociais Autônomos e Entidades Privadas sem fins lucrativos com Contrapartida (SEI 0053024467); e
Serviços Sociais Autônomos e Entidades Privadas sem fins lucrativos sem contrapartida (SEI 0053024512).

2.11. Por último, destaca-se que as minutas em referência dizem respeito aos instrumentos convencionais previstos no inciso V, do art. 7º, da Portaria Conjunta MGI/MF/CGU nº 33, de 30 de agosto de 2023, ou seja, referem-se exclusivamente aos instrumentos para execução de objetos do **Nível V**, com valor global superior ao previsto no art. 184-A da Lei nº 14.133, de 2021, qual seja, de R\$ 1.646.430,90 (um milhão seiscentos e quarenta e seis mil quatrocentos e trinta reais e noventa centavos), e destinam-se a objetos que não envolvam a execução de obras.

3. CONCLUSÃO

3.1. Portanto, frente aos esclarecimentos expostos, submete-se à apreciação dessa Secretaria-Executiva, para, se de acordo, remeter à Consultoria Jurídica as minutas padrão de Termo de Convênio sob o Regime Completo, para apreciação, com vistas a serem aplicados aos instrumentos convencionais a serem firmados no exercício de 2026.

4. O presente expediente está instruído, dentre outros, com os seguintes documentos:

- Ofício 43 (0053024691);
- Nota Técnica 12 (0053024608);
- Minuta. ÓRGÃO OU ENTIDADE DA ADM PÚBL CONTRAPARTIDA (0053024368);
- Anexo ADM PÚBLICA COM CONTRAPARTIDA (0053009794);
- Minuta. ÓRGÃO OU ENTIDADE DA ADM PÚBL SEM CONTRAPARTIDA (0053024417);
- Anexo ADM PÚBLICA SEM CONTRAPARTIDA (0053009963);
- Minuta. SSA ENTIDADE PRIVADA COM CONTRAPARTIDA (0053024467);
- Anexo ENT PRIVADA COM CONTRAPARTIDA (0053009993);
- Minuta. SSA ENTIDADE PRIVADA SEM CONTRAPARTIDA (0053024512);
- Anexo ENT PRIVADA SEM CONTRAPARTIDA (0053010008);
- Anexo Minuta modelo AGU - Julho/2025 (0053023658);

- Anexo Comparativo LDO 2025 x 2026 (0053010225); e
- Despacho (0053056096).

5. É o relatório. Passo a fundamentação.

2. **PRELIMINAR: A MANIFESTAÇÃO JURÍDICA REFERENCIAL**

2.1 **Da figura da manifestação jurídica referencial.**

6. O rito ordinário para a celebração de contratos, acordos, convênios e instrumentos congêneres envolve a análise prévia desta Consultoria de todas as minutas e procedimentos necessários a esse fim, em atendimento ao que dispõe o artigo 53 da Lei nº 14.133, de 2021, com vistas a conferir higidez jurídica ao processo.

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

8. 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 figura da Manifestação Jurídica Referencial:

Orientação Normativa 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

9. 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.

10. 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.

11. 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**).

12. 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.

13. 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.

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

2.2 Do cabimento da Manifestação Jurídica Referencial no caso.

15. 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.

16. Tais condicionantes se encontram igualmente positivadas no **art. 3º, § 2º, da Portaria Normativa AGU/CGU nº 05, de 2022**, *in verbis*:

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.

17. 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. Embora não se disponha de dados fechados consolidados para o exercício de 2025, a experiência administrativa indica a manutenção de elevado volume de processos administrativos voltados à análise de minutas que visam à celebração de convênios sob o Regime Simplificado.

18. Essa situação justifica o preenchimento do requisito de repetitividade previsto na Orientação Normativa AGU nº 55/2014 e no art. 3º, § 2º, da Portaria Normativa AGU/CGU nº 05/2022, que condicionam a emissão de manifestação jurídica referencial à existência de elevado número de processos em matéria idêntica, impactando a celeridade dos serviços jurídicos.

19. 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.

20. 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.

21. Este parecer, portanto, constituirá a orientação jurídica completa e necessária para **celebração de convênios sob o regime completo (Nível V), para execução de objetos que não envolvam obras e serviços de engenharia, para o exercício de 2026, cujo valor de repasse da União seja superior a R\$ 1.646.430,90 (um milhão, seiscentos e quarenta e seis mil, quatrocentos e trinta reais e noventa centavos)**, valor este atualizado nos termos do Decreto nº 12.807, de 29 de dezembro de 2025, com fundamento no art. 184-A da Lei nº 14.133, de 2021, na Lei nº 15.321, de 31 de dezembro de 2025 (Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO 2026), bem como na Portaria Conjunta MGI/MF/CGU nº 33, de 30 de agosto de 2023, que estabelece normas complementares ao Decreto nº 11.531, de 16 de maio de 2023.

22. Nessa linha, **caberá à área técnica competente atestar formalmente que o caso concreto se amolda integralmente aos parâmetros e às condições estabelecidas nesta Manifestação Jurídica Referencial, devendo constar expressamente dos autos o número deste parecer e do processo no qual foi proferido, conforme modelo constante do Anexo I**, em estrita observância à Orientação Normativa AGU nº 55/2014.

23. Por fim, **fica revogado o PARECER REFERENCIAL n. 00003/2025/CONJUR-MS/CGU/AGU (SEI nº 0047069278 – NUP nº 25000.017867/2025-91)**, tendo em vista que sua vigência e aplicabilidade estavam restritas exclusivamente ao exercício de 2025.

24. 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.

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

3. ANÁLISE JURÍDICA

3.1 Observações iniciais.

26. 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 consultivo 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 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.

27. 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.

28. 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.

29. 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.

30. Quanto à *capacidade das partes*, a Portaria Conjunta 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.

31. Frisa-se que, nos termos do art. 5º, inciso V, "b", do Decreto nº 11.531, de 2023, e do art. 13, inciso VI, "a", da PC MGI/MF/CGU nº 33, de 2023, **só é possível celebrar os convênios da presente manifestação com entidades filantrópicas e sem fins lucrativos 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.

32. 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.

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 pelos artigos 5º e 10 do Decreto nº 11.531, de 2023:

33. 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, estabelecido pelo art. 7º da PC MGI/MF/CGU nº 33, de 2023, e pelo Decreto nº 12.807, de 2025:

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 Nº 12.807, DE 29 DE DEZEMBRO DE 2025.

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\$ 1.646.430,90 (um milhão, seiscentos e quarenta e seis mil, quatrocentos e trinta reais e noventa centavos)
------------	--

34. 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.**

35. Nos termos do art. 9º da Portaria Conjunta MGI/MF/CGU nº 33, de 30 de agosto de 2023, “*os atos e os procedimentos relativos à celebração, execução, acompanhamento e prestação de contas dos instrumentos serão realizados no Transferegov.br*”, estabelecendo-se, assim, a utilização obrigatória do referido sistema como meio oficial para a formalização e a gestão dos instrumentos de transferência voluntária de recursos da União.

36. 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 fê pública, nos termos da Orientação Normativa AGU nº 30, de 15 de abril de 2010.

37. 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.**

38. A atuação da Administração Pública submete-se, de forma indeclinável, aos princípios constitucionais da impessoalidade e da publicidade, insculpidos no art. 37 da Constituição da República, os quais orientam a definição, a divulgação e a seleção das políticas públicas passíveis de execução descentralizada mediante convênios e instrumentos congêneres.

39. No regime normativo pretérito, a seleção de propostas para a celebração de convênios se dava, preferencialmente, por meio do **chamamento público**, mecanismo destinado a assegurar isonomia, transparência e ampla competitividade entre os potenciais interessados.

40. No entanto, o atual arcabouço normativo deixou de regulamentar expressamente tal figura, adotando, em seu lugar, o **procedimento de cadastramento de programas**, o qual se apresenta como instrumento estruturante para a organização e a execução descentralizada das políticas públicas federais.

41. O **procedimento de cadastramento de programas** é regulado pelo artigo 16 da PC MGI/MF/CGU nº 33, de 2023.

PC MGI/MF/CGU nº 28, de 2024.

Art. 4º São competências e responsabilidades do concedente:

I - **cadastrar** e divulgar os **programas** necessários à execução dos instrumentos do regime simplificado;

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.

(grifos nossos)

42. **Dessa forma, a celebração dos convênios deverá observar, como condição prévia e indispensável, o rito estabelecido para o cadastramento de programas na PC MGI/MF/CGU nº 33, de 2023. Desse modo, só poderão ser celebrados instrumentos com programas previamente cadastrados no Transferegov.br.**

3.5 **Do objeto.**

43. 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 relacione 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.

44. 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.

45. 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.

46. 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 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**. *Quantitativos de bens e características específicas*, entre outras, também devem ser detalhadas no Termo de Referência.

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

- 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;
- 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.

48. A celebração de convênios e instrumentos congêneres está condicionada ao atendimento dos requisitos expressamente previstos no art. 33 da Portaria Conjunta MGI/MF/CGU nº 33, de 2023, *in verbis*:

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.

49. **Dessa forma, previamente à celebração do ajuste, recomenda-se que o órgão técnico competente elabore nota técnica conclusiva, atestando, de maneira expressa, o atendimento integral das condições estabelecidas no art. 33 da Portaria Conjunta MGI/MF/CGU nº 33, de 2023, bem como que os autos se encontram suficientemente instruídos e aptos à formalização do convênio.**

3.7 Da proposta de trabalho.

50. 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**).

51. **Orienta-se, portanto, a observância dos procedimentos abaixo listados.**

52. A proposta deverá ser apresentada em conformidade com o programa desenvolvido pela Secretaria responsável, e conterá, no mínimo, o disposto no art. 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.

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

54. A manifestação técnica sobre a proposta de trabalho apresentada, a ser elaborada pelo órgão competente, deverá ser incluída no Transferegov.br, contemplar a análise de sua conformidade com os critérios previamente estabelecidos, nos termos do art. 16 da Portaria Conjunta MGI/MF/CGU nº 33, de 2023, e ser, necessariamente, submetida à aprovação da autoridade competente.

55. **Em caso de aceitação** da proposta de trabalho, o concedente solicitará ao proponente a inclusão do plano de trabalho no Transferegov.br; ou, **em caso de recusa**, registrará o indeferimento no Transferegov.br e comunicará ao proponente o indeferimento da proposta (art. 19 da PC MGI/MF/CGU nº 33, de 2023).

3.8 Do plano de trabalho.

56. O art. 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.

57. Por ser de extrema importância, cumpre fazer 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.

58. 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:**

PORTARIA CONJUNTA MGI/MF/CGU Nº 33, DE 30 DE AGOSTO DE 2023.

Art. 21. Deverão ser incluídas, no **plano de aplicação detalhado**, as despesas necessárias e suficientes para execução do objeto, devendo ser compatíveis com o valor de mercado da região de execução do objeto.

Parágrafo único. Não poderão ser destinados recursos para despesas com:

I - taxa de administração, de gerência ou similar;

II - itens que tenham finalidade diversa à necessária execução do objeto;

III - 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;

IV - pagamentos, a qualquer título, a 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 Federal;

V - pagamentos de diárias e passagens a militares, servidores e empregados públicos da ativa, salvo nas hipóteses previstas em leis federais específicas e na Lei de Diretrizes Orçamentárias Federal;

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

VII - outras vedações de aplicação dos recursos federais definidas pela Lei de Diretrizes Orçamentárias

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

60. **Logo, é recomendável que a Administração atente para o conteúdo mínimo do plano de trabalho e para as vedações de despesas da LDO 2026 e dos art. 21 e 44 da 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.**

61. Cabe ressaltar que **é atribuição da área técnica competente** avaliar o conteúdo das informações consignadas na proposta, analisado 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.

62. Nos termos do art. 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 exigi-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;

63. 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 art. 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.

64. 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 art. 28 da Portaria Conjunta MGI/MF/CGU nº 33/2023.

Art. 28. Caso as peças documentais que ensejaram a condição suspensiva não sejam apresentadas no prazo estabelecido em cláusula específica ou recebam parecer contrário à sua aprovação, após as devidas complementações, o concedente ou a mandatária da União deverá providenciar a:

I - extinção do instrumento, quando não tiverem sido liberados recursos para elaboração das peças documentais; ou

II - rescisão imediata do instrumento, com o ressarcimento de eventuais recursos liberados nos termos do § 2º do art. 25 desta Portaria Conjunta.

Parágrafo único. Nos casos de que trata o inciso II, o conveniente deverá ressarcir os recursos no prazo de até 30 (trinta) dias, contados da data de publicação da rescisão, sob pena de instauração imediata da tomada de contas especial.

65. Quando houver previsão no plano de trabalho, as despesas para elaboração de estudos de viabilidade técnica, econômica e ambiental, anteprojetos, projetos básicos e executivos, além daquelas necessárias ao licenciamento ambiental, poderão ser arcadas com recursos da União. Nestes casos, a liberação dos recursos correspondentes dar-se-á logo após a celebração e publicação do instrumento, e não configurará o cumprimento ou a retirada da condição suspensiva, conforme disposto no art. 25, *caput* e § 1º, da PC MGI/MF/CGU nº 33, de 2023.

66. 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.

67. 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.

68. Não é despidendo alertar que os convenientes deverão observar o regulamento específico no que tange às 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.

69. 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 nos artigos 62 a 65 do mesmo ato normativo.

3.10 Da análise dos custos.

70. 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.

71. No âmbito dos convênios, o planejamento dos gastos está expressamente previsto no art. 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**, os quais devem constar de documento separado e classificado.

72. **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.

73. A responsabilidade pela verificação e pela comprovação da adequabilidade dos custos do convênio em relação aos preços de mercado é **exclusivamente da área técnica**.

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

3.11 Da contrapartida.

75. A contrapartida do conveniente encontra-se disciplinada, em nível infralegal, pela Portaria Conjunta MGI/MF/CGU nº 33, de 2023, que estabelece distinção expressa quanto à sua natureza, a depender da qualificação jurídica do partícipe.

76. Nos termos do art. 32, § 1º, da PC MGI/MF/CGU nº 33, de 2023, quando o conveniente for ente público, a contrapartida a ser aportada deverá ser *exclusivamente financeira* e comprovada antes da celebração do instrumento, por meio da previsão orçamentária. Por sua vez, o § 2º do mesmo artigo admite a prestação de contrapartida em *bens e serviços* quando o conveniente for entidade privada sem fins lucrativos:

PC MGI/MF/CGU nº 33, de 2023.

Art. 32. (...)

§ 1º 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.

§ 2º Nos instrumentos firmados com entidades privadas sem fins lucrativos, será admitida a contrapartida em bens e serviços.

77. No plano legal-orçamentário, a **Lei nº 15.321, de 31 de dezembro de 2025 (Lei de Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2026 – LDO 2026)**, estabelece disciplina própria quanto à exigência de contrapartida nas transferências de recursos da União, inclusive aquelas formalizadas mediante convênios e instrumentos congêneres:

Art. 96. Ressalvado o disposto em legislação específica, **não será exigida contrapartida financeira como requisito para as transferências previstas nos art. 90, art. 91 e art. 93**, facultada a contrapartida em bens e serviços economicamente mensuráveis.

(grifos nossos)

78. O art. 90 da LDO 2026, mencionado no dispositivo legal supratranscrito, estabelece as hipóteses e condições para a transferência de recursos a título de **subvenções sociais** a entidades sem fins lucrativos, nos seguintes termos:

Art. 90. A transferência de recursos a título de subvenções sociais, nos termos do disposto no art. 16 da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, atenderá as entidades sem fins lucrativos que exerçam atividades de natureza continuada nas áreas de assistência social, saúde, trabalho ou educação, observado o disposto na legislação, e desde que tais entidades:

I - estejam incumbidas, em seus estatutos ou regimentos, de atuar diretamente no desenvolvimento ou na produção de fármacos, medicamentos, produtos de terapia celular, de engenharia tecidual ou de terapia gênica, de dispositivos médicos definidos em legislação específica ou de outros produtos ou serviços considerados prioritários para o Complexo Econômico-Industrial da Saúde, destinados ao SUS; ou

II - prestem atendimento direto ao público e tenham certificação de entidade beneficente, 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;
- h)** atendimento à população em situação de rua; e
- i)** ações de qualificação profissional, estudos, pesquisas e atividades que possam subsidiar as políticas públicas de trabalho, emprego e renda.

79. Diante desse arcabouço normativo, deve-se atentar para as hipóteses em que há exigência de contrapartida, bem como para aquelas em que tal requisito é legalmente afastado. **Na assinatura de cada convênio que preveja a necessidade de contrapartida, é imprescindível que o gestor declare, de forma expressa, a sua compatibilidade com a LDO vigente.**

80. Para o 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.

81. No que se refere especificamente às transferências destinadas ao Sistema Único de Saúde (SUS), **o legislador orçamentário afastou de modo expresso a exigência de contrapartida dos entes federados subnacionais**, conforme o art. 103 da LDO 2026:

Art. 103. Para a transferência de recursos no âmbito do SUS, inclusive aquela efetivada por meio de convênios ou instrumentos congêneres, **não será exigida contrapartida dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.**

(grifos nossos)

82. Cumpre 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.

83. Assim, **incumbe à área técnica** competente certificar, de forma expressa e devidamente motivada, se o convênio ou instrumento congêner em análise está sujeito à exigência de contrapartida, bem como atestar a compatibilidade

material e formal dessa exigência com o marco normativo vigente e o efetivo cumprimento pelo conveniente, como condição para a regular celebração e eficácia do ajuste.

3.12 Da regularidade fiscal.

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

85. Nesse contexto, deve-se observar o disposto no art. 29, § 1º, da PC MGI/MF/CGU nº 33, de 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.

86. Ante o exposto, **orienta-se à área técnica atentar-se ao cumprimento dos requisitos estabelecidos no dispositivo supracitado quando da celebração dos instrumentos.**

3.13 Dos requisitos financeiros e orçamentários.

87. A Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 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;

(grifos nossos)

88. 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.

89. 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.

90. Ainda, o art. 35, inciso VIII, da PC MGI/MF/CGU nº 33/2023 disciplina 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.

91. Quanto à despesa a ser executada em exercício futuro, o art. 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.

92. É relevante destacar 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.

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

3.14 Da comunicação.

94. 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 conveniente, via Transfere.gov.**

95. Ademais, por força do artigo 42 da PC MGI/MF/CGU nº 33, de 2023, **recomenda-se à área técnica orientar o conveniente a dar ciência da celebração do instrumento ao conselho local ou à 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.

96. **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 conveniente; ou

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

§ 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.

97. 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.**

98. 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 recai a responsabilidade pela execução do objeto pactuado, a critério do conveniente, desde que aprovado previamente pelo concedente ou pela mandatária.

3.16 Da vigência.

99. 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.

100. O prazo de vigência pode ser prorrogado, excepcionalmente, nos seguintes casos (§ 4º do art. 35 da PC MGI/MF/CGU nº 33, de 2023):

§ 4º Os prazos de vigência de que trata o inciso VII do **caput** poderão, excepcionalmente, ser prorrogados:

I - no caso de atraso de liberação de parcelas pelo concedente ou mandatária;

II - em havendo a paralisação ou o atraso da execução por determinação judicial, recomendação ou determinação de órgãos de controle ou em razão de caso fortuito ou força maior; ou

III - desde que devidamente justificado pelo conveniente e aceito pelo concedente ou mandatária, nos casos em que o objeto do instrumento seja voltado para:

a) aquisição de equipamentos ou execução de custeio que exijam adequação ou outro aspecto que venha retardar a entrega do bem; ou

b) execução de obras que não puderam ser iniciadas ou que foram paralisadas por eventos imprevisíveis.

101. O período de prorrogação deve ser compatível com o atraso ocorrido e deverá ser viável para a conclusão do objeto pactuado (§ 5º do art. 35 da PC MGI/MF/CGU nº 33, de 2023). Nos casos em que o atraso na liberação dos recursos seja imputado ao concedente ou à mandatária, a prorrogação ocorrerá de ofício, não sendo necessária análise da área jurídica do ente público (art. 35, inciso XXIV, c/c art. 47 da PC MGI/MF/CGU nº 33, de 2023).

102. Recentemente, a PC MGI/MF/CGU nº 33, de 2023, foi alterada pela Portaria Conjunta MGI/MF/CGU nº 25, de 9 de maio de 2025, que incluiu o § 6º no art. 35, para estabelecer a **excepcional possibilidade de celebração de convênios enquadrados no Nível V, quando envolverem a execução de custeio, com prazo de vigência superior a 36 (trinta e seis) meses, desde que respeitadas as condições normativas.** Vejamos:

Art. 35 (...)

§ 6º Os instrumentos enquadrados no Nível V, **quando envolverem a execução de custeio, poderão ser celebrados ou aditivados, excepcionalmente, com prazo de vigência superior àquele de que trata o inciso VII, alínea "a", do caput**, desde que: (incluído pela PORTARIA CONJUNTA MGI/MF/CGU Nº 25, DE 9 DE MAIO DE 2025)

I - não ultrapasse o prazo máximo de setenta e dois meses; (incluído pela PORTARIA CONJUNTA MGI/MF/CGU Nº 25, DE 9 DE MAIO DE 2025) e

II - o pedido do proponente, no caso de celebração, ou do conveniente, no caso de aditativa, contenha elementos que justifiquem o pleito, e seja aceito pelo concedente ou mandatária. (incluído pela PORTARIA CONJUNTA MGI/MF/CGU Nº 25, DE 9 DE MAIO DE 2025)

103. 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 ao alcance das metas traçadas no plano de trabalho.

104. Aproveita-se para alertar os órgãos técnicos quanto à 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 conveniente ou no primeiro trimestre do mandato seguinte.**

105. 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).

106. Lado outro, cumpre ressaltar 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).

107. 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”* (art. 44, inciso IX), bem como realizar despesas em data anterior à vigência do instrumento (art. 44, inciso I). Logo, **recomenda-se atenção à viabilidade dos prazos propostos.**

3.17 **Da condição suspensiva.**

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

109. **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 conveniente, ou seja, a liberação da primeira parcela (ou da parcela única) dos recursos só pode ocorrer depois de cumprida a condição.**

110. **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, desde que o tempo total para cumprimento da condição suspensiva não exceda a 18 (dezoito) meses (conforme art. 24, § 3º, inciso III, da PC MGI/MF/CGU nº 33, de 2023).

111. A respeito da condição suspensiva, a PC MGI/MF/CGU nº 33/2023 ainda traz o seguinte regramento:

§ 4º Para fins do disposto no inciso III do § 3º, a **solicitação de prorrogação** deverá:

I - ser **apresentada pelo conveniente em até 45 (quarenta e cinco) dias antes da data limite estabelecida em cláusula específica**, conforme disposto no inciso I do § 3º;

II - ser **devidamente motivada** pelo conveniente, com a comprovação de que iniciou os procedimentos para o saneamento da condição suspensiva; e

III - ser **analisada e aprovada** pelo concedente ou pela mandatária da União.

§ 5º O cumprimento da condição suspensiva será caracterizado no momento da inserção das peças documentais pelo conveniente no Transferegov.br.

§ 6º Após o cumprimento da condição suspensiva pelo conveniente, o concedente ou a mandatária disporá do **prazo de 90 (noventa) dias** para:

I - realizar a análise da documentação enviada;

I - realizar a verificação da documentação enviada; (Redação dada pela Portaria Conjunta MGI/MF/CGU Nº 29,

de 22 de maio de 2024)

II - solicitar complementação, caso necessário;

III - manifestar-se conclusivamente sobre a documentação apresentada; e

IV - retirar a condição suspensiva, quando houver o aceite da documentação.

§ 7º O prazo de que trata o § 6º poderá ser **prorrogado por até 30 (trinta) dias**.

112. Registre-se que, na forma do art. 28 da PC MGI/MF/CGU nº 33, de 2023, caso as peças documentais que ensejaram a condição suspensiva não sejam apresentadas no prazo estabelecido em cláusula específica ou recebam parecer contrário à sua aprovação, após as devidas complementações, **o concedente ou a mandatária da União deverá providenciar a:**

- a) extinção do instrumento, quando não tiverem sido liberados recursos para elaboração das peças documentais; ou
- b) rescisão imediata do instrumento, com o ressarcimento de eventuais recursos liberados para elaboração das peças documentais.

113. No caso de rescisão imediata do instrumento, o conveniente deverá ressarcir os recursos **no prazo de até 30 (trinta) dias, contados da data de publicação da rescisão**, sob pena de instauração imediata da tomada de contas especial (art. 28, parágrafo único, da PC MGI/MF/CGU nº 33, de 2023).

3.18 Da análise técnica e da aprovação do procedimento.

114. 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.

115. 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, as 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 (artigos 29 e 33 da PC MGI/MF/CGU nº 33/2023).

116. Sem embargo, na tentativa de auxiliar a área técnica e à título de sugestão, **apontam-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 encontra-se dentro dos limites estabelecidos pelo art. 97, § 3º, da LDO 2026;
- *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 Jurídica e/ou disponibilizadas no sítio eletrônico da Advocacia-Geral da União (AGU)*.

117. **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.

118. O art. 11, § 3º, do Decreto nº 11.531, de 2023, e o art. 10 da PC MGI/MF/CGU nº 28, de 2024, estabelecem as cláusulas que obrigatoriamente devem constar nos instrumentos de convênio.

119. Ademais, sabe-se ser aconselhável, conforme o art. 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.

120. Cumpre consignar que a presente manifestação jurídica tem por objeto a análise **abstrata e preventiva** das minutas padrão de **Termo de Convênio sob o Regime Completo (Nível V)**, não se estendendo à apreciação de ajustes concretos nem às fases de execução, acompanhamento ou prestação de contas dos instrumentos a serem futuramente celebrados.

121. O exame jurídico se limita aos aspectos estritamente legais das minutas apresentadas, consideradas como modelos referenciais, cuja utilização, quando da celebração de convênios específicos, deverá observar a necessária adequação ao caso concreto, bem como a legislação vigente à época da formalização e da execução do ajuste.

122. No caso, pela Nota Técnica 12 (SEI nº 0053024608), o órgão assessorado informa que as **minutas padrão de Termo de Convênio sob o Regime Completo (Nível V) para o exercício de 2026** *“foram elaboradas com base nos modelos padronizados pela Câmara Nacional de Convênios e Instrumentos Congêneres – CNCIC/CGU/AGU, versão de julho de 2025, disponibilizada no Portal da Advocacia-Geral da União, bem como as sugestões propostas no PARECER REFERENCIAL n. 00003/2025/CONJUR-MS/CGU/AGU (0047069278 - 25000.017867/2025-91)”*.

123. Desse modo, foram submetidas à análise jurídica desta Consultoria as seguintes minutas:

- Órgão ou Entidade da Administração Pública com Contrapartida (SEI nº 0053024368);
- Órgão ou Entidade da Administração Pública sem Contrapartida (SEI nº 0053024417);
- Serviços Sociais Autônomos e Entidades Privadas sem fins lucrativos com Contrapartida (SEI nº 0053024467); e
- Serviços Sociais Autônomos e Entidades Privadas sem fins lucrativos sem contrapartida (SEI nº 0053024512).

a) Da minuta com parceiro público com contrapartida (SEI nº 0053024368).

124. Consoante o art. 24, § 3º, da Portaria Conjunta MGI/MF/CGU nº 33, de 2023, o prazo para cumprimento da condição suspensiva (i) deverá ser 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. Há, assim, margem legal de discricionariedade para o administrador definir o prazo para cumprimento da condição suspensiva. Nesse contexto, **a Cláusula Quinta, Subcláusula Primeira, merece ajuste redacional**, tendo em vista que definiu, *a priori*, o prazo para cumprimento da condição suspensiva no limite máximo permitido pela norma. A estipulação automática do prazo máximo, sem fundamentação específica, pode esvaziar o exercício adequado da discricionariedade administrativa e contrariar os princípios da eficiência e da razoabilidade e proporcionalidade. 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 <PRAZO_CONDICAO_SUSPENSIVA> meses, contados da data de assinatura do presente instrumento, e poderá ser prorrogado, desde que o tempo total para cumprimento da condição suspensiva não exceda a 18 (dezoito) meses.

125. Quanto à **Cláusula Trigésima Primeira**, este órgão consultivo **ratifica integralmente o entendimento exarado no PARECER REFERENCIAL n. 00003/2025/CONJUR-MS/CGU/AGU (NUP: 25000.017867/2025-91)**.

126. Conforme pontuado naquela ocasião, a sistemática de doação de bens adquiridos no âmbito de convênios sofreu alteração substancial com o advento da Portaria Interministerial nº 424/2016, cujas diretrizes foram mantidas pelas normas sucessoras (PC nº 33/2023 e PC nº 28/2024). Atualmente, a regra geral inverteu a lógica anterior: **a titularidade dos bens**

remanescentes é atribuída diretamente ao conveniente, salvo disposição expressa em contrário no instrumento jurídico.

127. Tal entendimento é corroborado pelo **PARECER n. 00037/2019/DECOR/CGU/AGU (NUP: 58000.009662/2016-09)**, que estabelece que, se a titularidade já é do conveniente por força do ajuste, não há que se falar no procedimento administrativo de "doação" ao final do objeto, tornando a referida cláusula inócua ou desprovida de fundamento normativo.

128. **Deste modo, reitera-se a recomendação de exclusão da Cláusula Trigésima Primeira ou, caso a Administração opte por mantê-la, que apresente justificativa técnica robusta detalhando a excepcionalidade do caso. Em sendo mantida, a redação deverá obrigatoriamente:**

- **Identificar os polos:** definir claramente as figuras do doador e donatário.
- **Fundamentação Legal:** observar o regime de alienação de bens móveis estabelecido no **art. 76 da Lei nº 14.133/2021** (Nova Lei de Licitações) e os critérios de avaliação e desfazimento previstos atualmente no **Decreto nº 12.785, de 19 de dezembro de 2025**.
- **Pertinência Logística:** esclarecer a imprescindibilidade da medida para a continuidade da ação objeto do convênio, conforme a jurisprudência administrativa citada.

129. N a **Cláusula Trigésima Segunda**, verifica-se **erro material** na denominação do dispositivo intitulado **“Parágrafo Segunda”**, que deve ser corretamente identificado como **“Subcláusula Segunda”**, a fim de manter a coerência estrutural e a uniformidade da numeração adotada na minuta, que já se encontra organizada em subcláusulas.

130. Por fim, nota-se que a minuta não apresenta dispositivo que estabeleça a responsabilidade do conveniente de **utilizar os aplicativos disponibilizados pelo órgão central do Sistema de Gestão de Parcerias da União - Sigpar, para registro da execução física do objeto e quando da realização das atividades de fiscalização (inciso XV do art. 12 da PC nº 33/2023)**. Do mesmo modo, a minuta não possui dispositivo que preveja que o concedente, **no exercício das atividades de acompanhamento do instrumento, deverá utilizar os aplicativos disponibilizados pelo órgão central do Sigpar (§ 2º do art. 81 da PC nº 33/2023)**. Assim, **recomenda-se** que a área técnica insira na minuta disposições que prevejam tais obrigações, respectivamente, para o conveniente e o concedente.

131. 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 (SEI nº 0053024417).

132. Quanto à minuta com parceiro público sem contrapartida (SEI nº 0053024417), por brevidade, **reitera-se, no que pertinente (excluindo, em especial, aquelas relativas à contrapartida), as recomendações dos §§ 124 a 128 e 130, com acréscimo das seguintes observações.**

133. A **Cláusula Terceira, Subcláusula Sétima**, dispõe que *“Quando se tratar de adesão a ata de registro de preços gerenciada pelo órgão concedente ou pela Central de Compras da Secretaria de Gestão e Inovação do Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos, fica dispensada a verificação do termo de referência de que trata o caput da Cláusula Primeira”*. Há uma inadequação neste dispositivo, tendo em vista que a obrigação de verificação do termo de referência está prevista na Subcláusula Primeira, e não na Cláusula Primeira da minuta. Assim, **sugere-se** a seguinte redação:

Subcláusula Sétima - Quando se tratar de adesão a ata de registro de preços gerenciada pelo órgão concedente ou pela Central de Compras da Secretaria de Gestão e Inovação do Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos, fica dispensada a verificação do termo de referência de que trata a Subcláusula Primeira.

134. Além disso, a **Cláusula Terceira** possui equívoco na enumeração das suas subcláusulas, tendo em vista que o que seria a *“Subcláusula Terceira”* foi denominada de *“Cláusula Terceira”*, **o que requer correção.**

135. 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 (SEI nº 0053024467).

136. Quanto à minuta com parceiro privado sem fins lucrativos com contrapartida (SEI nº 0053024467), por brevidade, **reitera-se, no que pertinente, as recomendações do §§ 124 a 128 e 130, sem prejuízo das observações específicas abaixo registradas.**

137. **Recomenda-se** a correção de erro meramente redacional identificado na **Subcláusula Terceira da Cláusula Oitava**, consistente na substituição da expressão **“E vedada”** por **“É vedada”**, sem impacto no conteúdo jurídico da cláusula.

138. N a **Cláusula Décima Nona, Subcláusula Sexta, recomenda-se** a correção de erro de concordância, substituindo-se a expressão **“o CONCEDENTE deverão”** por **“o CONCEDENTE deverá”**.

139. Como ajustes pontuais de natureza exclusivamente redacional, **recomenda-se** a correção da grafia “COVENENTE” para “CONVENENTE” na Cláusula Trigésima Sétima, referente à Lei Geral de Proteção de Dados, sem qualquer repercussão no conteúdo jurídico das disposições finais.

140. 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 sem contrapartida (SEI nº 0053024512).

141. Quanto à minuta com parceiro privado sem fins lucrativos sem contrapartida (SEI nº 0053024512), por brevidade, **reitera-se, no que pertinente (excluindo, em especial, aquelas relativas à contrapartida), as recomendações dos §§ 124 a 128 e 130, sem prejuízo da observação registrada a seguir.**

142. A **Subcláusula Primeira da Cláusula Nona** faz referência aos dispositivos normativos que permitem a prorrogação da vigência do convênio além do prazo de 36 meses, para os instrumentos do Nível V, estipulado no art. 35, inciso VII, da PC MGI/MF/CGU nº 33, de 2023. Contudo, **é imperiosa a correção dos dispositivos citados**, tendo em vista que a previsão normativa consta no **art. 35, §§ 4º e 6º**, da aludida Portaria.

143. Afora os ajustes já indicados neste parecer, não se vislumbram outras impropriedades de natureza jurídica ou redacional que impeçam a regular formalização do instrumento, após o atendimento das recomendações consignadas.

144. Por fim, registra-se que a adoção das recomendações acima tem por finalidade resguardar a juridicidade do ajuste, a coerência sistêmica do regime jurídico dos convênios administrativos e a segurança jurídica da atuação administrativa, cabendo à autoridade competente deliberar quanto ao seu acolhimento, mediante decisão devidamente motivada.

3.20 Das observações finais.

145. 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 a 90 e 92 a 103 da PC MGI/MF/CGU nº 33, de 2023).

146. Nesse contexto, cumpre destacar que a **Portaria Conjunta MGI/MF/CGU Nº 84, de 21 de novembro de 2025**, alterou a PC MGI/MF/CGU nº 33, de 2023, para prever a **responsabilidade do conveniente** de utilização dos aplicativos disponibilizados pelo órgão central do Sistema de Gestão de Parcerias da União - Sigpar, para registro da execução física do objeto e quando da realização das atividades de fiscalização, bem como a **obrigação do concedente** de utilização destes aplicativos quando do exercício das atividades de acompanhamento dos instrumentos. **Recomenda-se, assim, que a área técnica atente para a necessidade de observar o cumprimento dessa exigência normativa, e fiscalize o seu cumprimento por parte do conveniente:**

PC MGI/MF/CGU nº 33, de 2023.

Art. 12. São competências e responsabilidades dos proponentes ou convenientes:

(...)

XV - utilizar os aplicativos disponibilizados pelo órgão central do Sistema de Gestão de Parcerias da União - Sigpar, para registro da execução física do objeto e quando da realização das atividades de fiscalização; (alterado pela Portaria Conjunta MGI/MF/CGU Nº 84, de 21 de novembro de 2025)

Art. 81. (...)

§ 2º O concedente ou a mandatária, no exercício das atividades de acompanhamento dos instrumentos, **deverá utilizar os aplicativos disponibilizados pelo órgão central do Sigpar**, e poderá: (alterado pela Portaria Conjunta MGI/MF/CGU Nº 84, de 21 de novembro de 2025)

I - valer-se do apoio técnico de terceiros;

II - delegar competência ou firmar parcerias com outros órgãos ou entidades que se situem próximos ao local de aplicação dos recursos, com tal finalidade; e

III - reorientar ações e decidir quanto à aceitação de justificativas sobre impropriedades identificadas na execução do instrumento.

Art. 85. (...)

§ 4º Os relatórios de acompanhamento dos instrumentos, realizados pelo concedente ou sua mandatária, deverão ser registrados na plataforma Transferegov.br, acompanhados de registros fotográficos georreferenciados obtidos, preferencialmente, em aplicativos disponibilizados pelo órgão central do Sigpar, bem como inseridos outros documentos que demonstrem a situação do objeto. (incluído pela Portaria Conjunta MGI/MF/CGU Nº 84, de 21 de novembro de 2025)

147. **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.

148. 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.

149. 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.

150. 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.

151. 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.

152. 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

153. Pelo 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 §§ 22, 34, 37, 42, 43, 49, 51, 60, 63, 73, 74, 83, 86, 93-96, 99-105, 109, 110, 112, 113, 116, 117, 145-149 e 151, estarão aptas as celebrações de Convênios sob o Regime Completo Nível V, destinados à execução de objetos que não envolvam obras nem serviços de engenharia, no exercício de 2026, cujo valor de repasse de recursos da União seja superior a R\$ 1.646.430,90 (um milhão, seiscentos e quarenta e seis mil, quatrocentos e trinta reais e noventa centavos), com fundamento no art. 184-A da Lei nº 14.133, de 2021, e no Decreto nº 11.531, de 2023, atualmente regulamentado pela Portaria Conjunta MGI/MF/CGU nº 33, de 30 de agosto de 2023, de acordo com a legislação que cuida da matéria, devendo a área técnica acostar aos autos este parecer referencial, bem como o seu despacho de aprovação, sem necessidade de submissão à CONJUR/MS, consoante Orientação Normativa nº 55, do Advogado-Geral da União.**

154. Com relação às Minutas Padrão (SEI nºs 0053024368, 0053024417, 0053024467 e 0053024512), estarão aptas para serem utilizadas, **desde que atendidas as recomendações dos §§ 124, 128-130, 132-134, 136-139, 141 e 142 deste parecer.**

- Órgão ou Entidade da Administração Pública com Contrapartida (SEI nº 0053024368);
- Órgão ou Entidade da Administração Pública sem Contrapartida (SEI nº 0053024417);
- Serviços Sociais Autônomos e Entidades Privadas sem fins lucrativos com Contrapartida (SEI nº 0053024467); e
- Serviços Sociais Autônomos e Entidades Privadas sem fins lucrativos sem contrapartida (SEI nº 0053024512).

155. **Fica revogado o PARECER REFERENCIAL n. 00003/2025/CONJUR-MS/CGU/AGU (NUP: 25000.017867/2025-91), tendo em vista que sua vigência e aplicabilidade estavam restritas exclusivamente ao exercício de**

2025.

156. 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 2026.**

157. 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 coadune 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.

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

159. 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.

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

161. 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.**

162. 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, 09 de fevereiro de 2026.

ALINE BRANDÃO MANCIOLA

Advogada da União

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 sob o Regime Completo Nível V, para execução de objetos que não envolvam obras e serviços de engenharia, para o exercício de 2026, com fundamento no art. 184-A da Lei nº 14.133, de 2021, e no Decreto nº 11.531, de 2023, atualmente regulamentado pela Portaria Conjunta MGI/MF/CGU nº 33, de 30 de agosto de 2023, adequa-se à manifestação jurídica referencial correspondente a o **PARECER REFERENCIAL Nº. 00002/2026/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) 25000007563202605 e da chave de acesso aa2d10dc



Documento assinado eletronicamente por ALINE BRANDAO MANCIOLA, 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 3078059277 e chave de acesso aa2d10dc no endereço eletrônico <https://supersapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): ALINE BRANDAO MANCIOLA, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 09-02-2026 17:07. Número de Série: 65635031372271175007508848075. 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
ESPLANADA DOS MINISTÉRIOS, BL. G, EDIF. SEDE, 6º ANDAR, BRASÍLIA-DF, CEP 70058-900

DESPACHO Nº 00544/2026/CONJUR-MS/CGU/AGU

NUP: 25000.007563/2026-05

INTERESSADOS: DIRETORIA EXECUTIVA DO FUNDO NACIONAL DE SAÚDE

ASSUNTOS: CONVÊNIOS E OUTROS AJUSTES

1. Estou de acordo com o **PARECER REFERENCIAL Nº. 00002/2026/CONJUR-MS/CGU/AGU** subscrito pela Advogada da União **ALINE BRANDÃO MANCIOLA**, da Coordenadoria-Geral de Análise Jurídica de Licitações, Contratos Instrumentos Congêneres - CGLICI ao elaborar o “PARECER REFERENCIAL. CONVÊNIOS SOB O REGIME COMPLETO (NÍVEL V). OBJETOS QUE NÃO ENVOLVAM OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA. EXERCÍCIO DE 2026. VALOR DE REPASSE SUPERIOR A R\$ 1.646.430,90 (UM MILHÃO, SEISCENTOS E QUARENTA E SEIS MIL, QUATROCENTOS E TRINTA REAIS E NOVENTA CENTAVOS). ANÁLISE DAS MINUTAS PADRONIZADAS.”.

2. Decorre como justificativas apresentadas pela área técnica - Nota Técnica nº 12/2026-COANF/CGNOEX/FNS/SE/MS - Nota Técnica 12 (0053024608), os elementos que replico para que se promova a elaboração do Parecer Referencial, de onde se extrai trechos os quais ora destaco:

1. ASSUNTO

1.1. Proposta de minutas padrão de Termo de Convênio sob o Regime Completo para o exercício de 2026, elaboradas conforme as disposições da Lei nº 15.321, de 31 de dezembro de 2025, que estabelece as diretrizes para elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2026.

2. CONTEXTO NORMATIVO

2.1. Trata-se de proposta de minutas padrão para Termo de Convênio sob o Regime Completo para o exercício de 2026, nos termos das disposições contidas na Lei nº 15.321, de 31 de dezembro de 2025, que dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e a execução da Lei Orçamentária de 2026.

2.2. Vale lembrar que a publicação da Lei nº 14.770, de 22 de dezembro de 2023, que alterou a Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, popularmente conhecida por nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, instituiu o Regime Simplificado para celebração, execução, acompanhamento e prestação de contas de convênios, contratos de repasse e instrumentos congêneres em que a União seja parte, desde que o valor global não ultrapasse R\$ 1.646.430,90 (um milhão seiscientos e quarenta e seis mil quatrocentos e trinta reais e noventa centavos), nos termos do Decreto nº 12.807, de 29 de dezembro de 2025.

2.3. Posteriormente, o Decreto nº 12.025, de 21 de maio de 2024, alterou o Decreto nº 11.531, de 16 de maio de 2023, estipulando que um ato conjunto das autoridades titulares do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, do Ministério da Fazenda e da Controladoria-Geral da União regulamentaria a execução do regime simplificado previsto no art. 184-A, da Lei nº 14.133, de 2021.

2.4. Com isso, a Portaria Conjunta MGI/MF/CGU nº 28, de 23 de maio de 2024, foi publicada para instituir o regime simplificado para a execução de convênios e contratos de repasse com valor global inferior ou igual ao estabelecido no art. 184-A da Lei nº 14.133, de 2021.

2.5. No âmbito do Ministério da Saúde, as minutas relativas ao Termo de Convênio sob o Regime Simplificado para o exercício de 2026, foram elaboradas e remetidas à CONJUR/MS, por meio do NUP 25000.007924/2026-13.

2.6. Com a publicação do Decreto nº 12.807, de 29 de dezembro de 2025, os valores estabelecidos na Lei nº 14.133, de 2021, especialmente o art. 184-A, que aborda o Regime Simplificado, foram atualizados, de modo que, a partir de 1º de janeiro de 2026, o Regime Simplificado é aplicável a instrumentos com valor global igual ou inferior a 1.646.430,90 (um milhão seiscientos e quarenta e seis mil quatrocentos e trinta reais e noventa centavos).

2.7. Em decorrência disto, para celebração dos convênios sob o Regime Completo, deverá ser observado o valor global superior a R\$ 1.646.430,90 (um milhão seiscientos e quarenta e seis mil quatrocentos e trinta reais e noventa centavos).

2.8. Adicionalmente, as minutas foram elaboradas com base nos modelos padronizados pela Câmara Nacional de Convênios e Instrumentos Congêneres – CNCIC/CGU/AGU, versão de julho de 2025, disponibilizada no Portal da Advocacia-Geral da União, bem como as sugestões propostas no PARECER REFERENCIAL n. 00003/2025/CONJUR-MS/CGU/AGU (0047069278 - 25000.017867/2025-91).

2.9. A principal alteração nas minutas decorreu da publicação da Portaria Conjunta MGI/MF/CGU nº 25, de 9 de maio de 2025, que alterou a Portaria Conjunta MGI/MF/CGU nº 33, de 30 de agosto de 2023. Essa alteração resultou na inclusão da Subcláusula Segunda na Cláusula Sétima (Da Vigência), permitindo que instrumentos enquadrados no Nível V, quando envolverem execução de despesas de custeio, possam ser celebrados ou aditivados, excepcionalmente, com prazo de vigência superior a 36 (trinta e seis) meses, limitado ao prazo máximo de 72 (setenta e dois) meses, desde que o pedido contenha justificativa fundamentada e seja aceito pelo concedente.

2.10. Posto isto, submete-se as seguintes minutas:

Órgão ou Entidade da Administração Pública com Contrapartida (SEI [0053024368](#));

Órgão ou Entidade da Administração Pública sem Contrapartida (SEI [0053024417](#));

Serviços Sociais Autônomos e Entidades Privadas sem fins lucrativos com Contrapartida (SEI [0053024467](#)); e

Serviços Sociais Autônomos e Entidades Privadas sem fins lucrativos sem contrapartida (SEI [0053024512](#)).

2.11. Por último, destaca-se que as minutas em referência dizem respeito aos instrumentos convencionais previstos no inciso V, do art. 7º, da Portaria Conjunta MGI/MF/CGU nº 33, de 30 de agosto de 2023, ou seja, referem-se exclusivamente aos instrumentos para execução de objetos do Nível V, com valor global superior ao previsto no art. 184-A da Lei nº 14.133, de 2021, qual seja, de R\$ 1.646.430,90 (um milhão seiscentos e quarenta e seis mil quatrocentos e trinta reais e noventa centavos), e destinam-se a objetos que não envolvam a execução de obras.

3. CONCLUSÃO

3.1. Portanto, frente aos esclarecimentos expostos, submete-se à apreciação dessa Secretaria-Executiva, para, se de acordo, remeter à Consultoria Jurídica as minutas padrão de Termo de Convênio sob o Regime Completo, para apreciação, com vistas a serem aplicados aos instrumentos convencionais a serem firmados no exercício de 2026..

3. Diante deste cenário, corroborando os termos do mencionado parecer, manifestou-se a parecerista em conclusão trazendo o seguinte conteúdo:

4. CONCLUSÃO

153. Pelo 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 §§ 22, 34, 37, 42, 43, 49, 51, 60, 63, 73, 74, 83, 86, 93-96, 99-105, 109, 110, 112, 113, 116, 117, 145-149 e 151, estarão aptas as celebrações de Convênios sob o Regime Completo Nível V, destinados à execução de objetos que não envolvam obras nem serviços de engenharia, no exercício de 2026, cujo valor de repasse de recursos da União seja superior a R\$ 1.646.430,90 (um milhão, seiscentos e quarenta e seis mil, quatrocentos e trinta reais e noventa centavos), com fundamento no art. 184-A da Lei nº 14.133, de 2021, e no Decreto nº 11.531, de 2023, atualmente regulamentado pela Portaria Conjunta MGI/MF/CGU nº 33, de 30 de agosto de 2023, de acordo com a legislação que cuida da matéria, devendo a área técnica acostar aos autos este parecer referencial, bem como o seu despacho de aprovação, sem necessidade de submissão à CONJUR/MS, consoante Orientação Normativa nº 55, do Advogado-Geral da União.

154. Com relação às Minutas Padrão (SEI nºs 0053024368, 0053024417, 0053024467 e 0053024512), estarão aptas para serem utilizadas, desde que atendidas as recomendações dos §§ 124, 128-130, 132-134, 136-139, 141 e 142 deste parecer.

Órgão ou Entidade da Administração Pública com Contrapartida (SEI nº 0053024368);

Órgão ou Entidade da Administração Pública sem Contrapartida (SEI nº 0053024417);

Serviços Sociais Autônomos e Entidades Privadas sem fins lucrativos com contrapartida (SEI nº 0053024467); e

Serviços Sociais Autônomos e Entidades Privadas sem fins lucrativos sem contrapartida (SEI nº 0053024512).

155. Fica revogado o PARECER REFERENCIAL n. 00003/2025/CONJUR-MS/CGU/AGU (NUP: 25000.017867/2025-91), tendo em vista que sua vigência e aplicabilidade estavam restritas exclusivamente ao exercício de 2025.

156. 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 2026.

4. Assim sendo, sem prejuízo do cumprimento das recomendações elencadas, 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. As minutas submetidas ao crivo desta CONJUR para efeito de conformidade, estão listadas no parágrafo 123 do mencionado parecer e detidamente avaliadas conforme os parágrafos 124/144 e cingem-se a:

123. Desse modo, foram submetidas à análise jurídica desta Consultoria as seguintes minutas:

Órgão ou Entidade da Administração Pública com Contrapartida (SEI nº 0053024368);

Órgão ou Entidade da Administração Pública sem Contrapartida (SEI nº 0053024417);

Serviços Sociais Autônomos e Entidades Privadas sem fins lucrativos com Contrapartida (SEI nº 0053024467);

e

Serviços Sociais Autônomos e Entidades Privadas sem fins lucrativos sem contrapartida (SEI nº 0053024512).

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; solicitando a abertura de tarefa ao Departamento de Informações Jurídico-Estratégicas (DEINF/CGU/AGU), para ciência.
- ii) aos Advogados lotados na CGLICI/CONJUR/MS, para ciência;
- iii) encaminhamento dos autos a Secretaria-Executiva e ao Fundo Nacional de Saúde, para ciência e providências às considerações lançadas na aludida manifestação 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).

Brasília, 10 de fevereiro de 2026.

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) 25000007563202605 e da chave de acesso aa2d10dc



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 3093883116 e chave de acesso aa2d10dc no endereço eletrônico <https://supersapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): MARIA VICTÓRIA PAIVA, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 10-02-2026 09:51. Número de Série: 65635031372271175007508848075. 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, BL. G, EDIF. SEDE, 6º ANDAR, BRASÍLIA-DF, CEP 70058-900

DESPACHO Nº 00556/2026/CONJUR-MS/CGU/AGU

NUP: 25000.007563/2026-05

INTERESSADOS: Fundo Nacional de Saúde e outros

ASSUNTO: Parecer referencial. Minutas de termos de convênio celebrados sob o regime completo (Nível V), para execução de objetos que não envolvam obras nem serviços de engenharia, no exercício de 2026, cujo valor de repasse de recursos da União seja superior a R\$ 1.646.430,90 (um milhão, seiscentos e quarenta e seis mil, quatrocentos e trinta reais e noventa centavos)

1. **Aprovo**, nos moldes do Despacho n. 00544/2026/CONJUR-MS/CGU/AGU, subscrito pela Coordenadora-Geral de Análise Jurídica de Licitações, Contratos e Instrumentos Congêneres, a Advogada da União Maria Victória Paiva, o Parecer Referencial n. 00002/2026/CONJUR-MS/CGU/AGU, exarado pela Advogada da União Aline Brandão Manciola, adotando seus fundamentos e conclusões.
2. Pelas razões indicadas, atesto que houve atendimento aos requisitos constantes da Portaria Normativa CGU/AGU nº 05/2022.
3. 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.
4. Destaco, ainda, que o Parecer Referencial n. 00003/2025/CONJUR-MS/CGU/AGU (NUP: 25000.017867/2025-91) foi expressamente revogado e que a vigência do Parecer Referencial n. 00002/2026/CONJUR-MS/CGU/AGU é até 31 de dezembro de 2026.
5. Nestes termos, 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, 10 de fevereiro de 2026.

CIRO CARVALHO MIRANDA
Advogado da União
Consultor Jurídico junto ao Ministério da Saúde

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 25000007563202605 e da chave de acesso aa2d10dc



Documento assinado eletronicamente por CIRO CARVALHO MIRANDA, 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 3094290656 e chave de acesso aa2d10dc no endereço eletrônico <https://supersapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): CIRO CARVALHO MIRANDA, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 11-02-2026 14:44. Número de Série: 65635031372271175007508848075. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.
