



SENAPPEN

Secretaria Nacional de Políticas Penais

Convênios

Fundo Penitenciário Nacional

Módulo II

MINISTÉRIO DA
JUSTIÇA E
SEGURANÇA PÚBLICA

GOVERNO FEDERAL
BRASIL
UNIÃO E RECONSTRUÇÃO



SENAPPEN

Secretaria Nacional de Políticas Penais

SECRETÁRIO NACIONAL DE POLÍTICAS PENAIS

André de Albuquerque Garcia

DIRETOR DE POLÍTICAS PENITENCIÁRIAS

Sandro Abel Sousa Barradas

COORDENADOR-GERAL DE GESTÃO DE INSTRUMENTOS DE REPASSE

Thiago Hikari Utida

COORDENADOR DE FORMALIZAÇÃO DE INSTRUMENTOS DE REPASSE

Felipe Abath Martins

COORDENADORA DE ACOMPANHAMENTO E FISCALIZAÇÃO DE INSTRUMENTOS DE REPASSE

Fernanda Araújo Lustosa

COORDENADOR DE ANÁLISE E ACOMPANHAMENTO DE PRESTAÇÃO DE CONTAS E TOMADA
DE CONTAS ESPECIAL

Igor Sant'Ana da Silva

CHEFE DE SEÇÃO DE FORMALIZAÇÃO

Caio Vitorino Soares

CHEFE DE SEÇÃO DE MONITORAMENTO E FISCALIZAÇÃO

Silvano de Oliveira Costa

CHEFE DE SEÇÃO DE PRESTAÇÃO DE CONTAS

Carlos André dos Santos Pereira

CHEFE DO SETOR DE APURAÇÕES

Juvêncio Almeida Costa Neto

Apresentação

A gestão eficiente dos recursos públicos é um dos pilares de uma administração comprometida com resultados concretos e com a promoção de políticas públicas de qualidade. No âmbito da política penal, essa responsabilidade ganha ainda mais relevância, pois envolve não apenas a boa aplicação dos recursos do Fundo Penitenciário Nacional - FUNPEN, mas também a garantia de direitos fundamentais, a segurança pública e a reintegração social das pessoas privadas de liberdade.

Os convênios e demais instrumentos de repasse representam a principal ferramenta de cooperação entre a União, os estados e o Distrito Federal na implementação das políticas penais. Por meio deles, é possível descentralizar recursos, fortalecer capacidades locais e promover ações estruturantes — como a construção e ampliação de unidades prisionais, a modernização tecnológica, a capacitação de servidores e o aprimoramento da gestão penitenciária. Cada convênio firmado é mais do que um ato administrativo: é um compromisso com a transformação social.

Entretanto, para que essa engrenagem funcione de forma eficaz, é indispensável que todos os envolvidos dominem as etapas e exigências que compõem o ciclo de gestão dos convênios — do planejamento à formalização, da execução à prestação de contas. O planejamento adequado define prioridades, previne falhas e assegura a aderência das propostas às políticas nacionais. A execução diligente traduz o planejamento em resultados concretos. E a prestação de contas fecha o ciclo com a demonstração da boa e regular aplicação dos recursos, fortalecendo a confiança da sociedade e dos órgãos de controle. Planejar é escolher o caminho; executar é percorrê-lo com propósito; prestar contas é provar que a jornada valeu a pena.

A capacitação dos gestores públicos é, portanto, condição essencial para o sucesso das transferências voluntárias. Mais do que conhecer normas e procedimentos, é necessário compreender o papel estratégico dos convênios como instrumentos de transformação social. Nenhum sistema é mais forte que as pessoas que o operam; e nenhum recurso é mais valioso que o conhecimento de quem o aplica. Ao investir na qualificação técnica e na cultura da integridade, o Estado aprimora sua governança, reduz riscos, aumenta a eficiência e entrega mais valor à população.

O FUNPEN, criado pela Lei Complementar nº 79/1994, constitui a principal fonte de fomento às políticas penais no país. Sua boa gestão depende da atuação coordenada entre a Secretaria Nacional de Políticas Penais (SENAPPEN) e os entes subnacionais, que devem aplicar os recursos de forma planejada, transparente e orientada a resultados. Cada real bem aplicado é um passo a mais rumo a um sistema prisional mais digno, eficiente e humano.

O domínio técnico sobre as regras, plataformas e boas práticas associadas aos convênios é o que garante que o investimento público se traduza em resultados concretos para a sociedade. Gestão pública de excelência se constrói com método, evidência e propósito. É essa tríade que orienta o presente curso, voltado a formar gestores públicos capazes de unir técnica, ética e vocação de servir.

Este material foi desenvolvido com o propósito de capacitar gestores, servidores e parceiros institucionais na condução responsável dos instrumentos de repasse. A partir de uma abordagem prática e fundamentada, serão explorados os aspectos jurídicos, operacionais e estratégicos que envolvem a formalização, execução e prestação de contas de convênios, sempre à luz da legislação vigente e das orientações da SENAPPEN.

Mais do que um treinamento técnico, esta é uma jornada de aprimoramento da gestão pública. Cada módulo convida o participante a refletir sobre o papel do gestor público como agente de mudança, comprometido com o uso eficiente dos recursos, a integridade das ações e a efetividade das políticas penais. Transformar complexidade em resultado é o que diferencia o gestor comum do gestor público de excelência.

A boa gestão dos convênios é, em última instância, uma forma de garantir dignidade, segurança e cidadania — valores que sustentam o propósito maior do Estado brasileiro. Quando o recurso é bem aplicado, o impacto ultrapassa números: alcança vidas, promove justiça e constrói confiança.

SENAPPEN

Secretaria Nacional de Políticas Penais

SUMÁRIO

01

CAPÍTULO I: EVOLUÇÃO HISTÓRICA DA LEGISLAÇÃO DE CONVÊNIOS NO BRASIL

Introdução: A Construção do Marco Regulatório dos Convênios	05
O Período Anterior a 1986: A Ausência de Regulamentação Específica	06
O Decreto nº 93.872 de 1986: O Primeiro Marco Regulatório	07
A Década de 1990: Aperfeiçoamentos Graduais	08
O Decreto nº 6.170 de 2007 e a Criação do SICONV: Uma Mudança Paradigmática	09
A Lei nº 14.133 de 2021: A Nova Lei de Licitações e Seus Impactos nos Convênios	11
O Decreto nº 11.531 de 2023: O Marco Regulatório Atual	12
Síntese da Evolução Histórica	14

02

CAPÍTULO II: O MARCO LEGAL VIGENTE: LEGISLAÇÃO ATUAL

Introdução: A Estrutura Normativa Atual dos Convênios	14
O Fundamento Constitucional: A Cooperação Federativa	15
A Lei de Responsabilidade Fiscal: Requisitos para Transferências Voluntárias	17
A Lei nº 14.133 de 2021: A Nova Lei de Licitações e Contratos	18
O Decreto nº 11.531 de 2023: O Regulamento Geral dos Convênios	20
A Portaria Conjunta MGI/MF/CGU nº 33 de 2023: O Regulamento Operacional	22
A Portaria Conjunta MGI/MF/CGU nº 28 de 2024: O Regime Simplificado	26
Outras Normas Relevantes	27
Síntese do Marco Legal Vigente	28

03

CAPÍTULO III: HIERARQUIA E APLICAÇÃO DAS NORMAS

Introdução: A Necessidade de Compreender a Hierarquia Normativa	29
A Pirâmide Normativa: Estrutura Hierárquica do Ordenamento Jurídico	29
O Princípio da Supremacia da Constituição	31
O Princípio da Legalidade Administrativa	32
Regras de Resolução de Conflitos Normativos	33
A Aplicação das Regras de Resolução de Conflitos: Exemplos Práticos	35
A Importância da Assessoria Jurídica na Resolução de Conflitos Normativos	37
Síntese: Princípios para Aplicação Adequada da Hierarquia Normativa	38

SUMÁRIO

04

CAPÍTULO IV: PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS APLICÁVEIS AOS CONVÊNIOS

Introdução: Os Princípios como Fundamentos da Gestão Pública	39
O Princípio da Legalidade	39
O Princípio da Impessoalidade	40
O Princípio da Moralidade	41
O Princípio da Publicidade	42
O Princípio da Eficiência	43
Outros Princípios Constitucionais Aplicáveis	45
A Aplicação Integrada dos Princípios Constitucionais	46
Síntese: A Importância dos Princípios Constitucionais na Gestão de Convênios	47

05

CAPÍTULO V: CONCEITOS FUNDAMENTAIS DETALHADOS

Introdução: A Importância da Precisão Conceitual	48
Definições	49

06

CAPÍTULO VI: TIPOS DE INSTRUMENTOS E SUAS APLICAÇÕES

Introdução	56
Convênio	56
Contrato de Repasse	57
Termo de Colaboração e Termo de Fomento	58
Acordo de Cooperação Técnica	58
Acordo de Adesão	59
Transferências Constitucionais e Legais	60
Contratos Administrativos	60
Critérios para Escolha do Instrumento Adequado	61
Vedações à Celebração de Convênios	61
Regime Simplificado para Convênios de Menor Valor	62
Síntese: Escolhendo o Instrumento Correto	63



SENAPPEN

Secretaria Nacional de Políticas Penais

Convênios

Coordenação-Geral de Gestão de Instrumentos de Repasse
Diretoria de Políticas Penitenciárias

Módulo II - Arcabouço Normativo

1. Evolução Histórica da Legislação de Convênios no Brasil

1.1 Introdução: A Construção do Marco Regulatório dos Convênios

A compreensão adequada do arcabouço normativo atual que rege os convênios celebrados entre a União e os Estados exige uma **análise histórica** da evolução da legislação sobre o tema. Os convênios, como instrumentos de cooperação federativa para a descentralização da execução de políticas públicas, não surgiram de forma abrupta no ordenamento jurídico brasileiro, mas foram sendo gradualmente regulamentados ao longo de décadas, em resposta às necessidades crescentes de coordenação entre os entes federados e às demandas por maior controle e transparência na aplicação de recursos públicos.

A trajetória histórica da legislação de convênios no Brasil pode ser dividida em quatro grandes marcos temporais, cada um representando um salto qualitativo na regulamentação do tema. O primeiro marco é a edição do Decreto nº 93.872 de 1986, que estabeleceu as primeiras regras gerais sobre execução orçamentária e financeira da União, incluindo disposições sobre transferências voluntárias.



O segundo marco é a edição do **Decreto nº 6.170 de 2007**, que representou uma mudança paradigmática ao criar o Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse, o **SICONV**, centralizando e informatizando todos os procedimentos. O terceiro marco é a edição da **Lei nº 14.133 de 2021**, a nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, que trouxe importantes disposições sobre convênios em seu artigo 184. O quarto e mais recente marco é a edição do **Decreto nº 11.531 de 2023**, que revogou o Decreto nº 6.170 e estabeleceu novo marco regulatório para os convênios, adaptando as regras às mudanças trazidas pela Lei nº 14.133 e incorporando aprendizados de mais de quinze anos de experiência com o sistema eletrônico de gestão de convênios.

Esta evolução histórica não foi linear nem isenta de controvérsias. Cada novo marco normativo surgiu em resposta a problemas identificados na aplicação das regras anteriores, a demandas dos órgãos de controle por maior rigor e transparência, e a reivindicações dos convenientes por simplificação e desburocratização dos procedimentos. A compreensão desta trajetória histórica permite ao gestor público compreender não apenas o que a legislação atual determina, mas também **o porquê destas determinações**, facilitando sua aplicação adequada e consciente.

1.2 O Período Anterior a 1986: A Ausência de Regulamentação Específica

Antes da edição do Decreto nº 93.872 de 1986, não havia no ordenamento jurídico brasileiro uma regulamentação específica e abrangente sobre convênios celebrados entre a União e os demais entes federados. A Constituição Federal de 1967, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 1 de 1969, estabelecia a estrutura federativa do Estado brasileiro e previa a possibilidade de cooperação entre os entes federados, mas não detalhava os instrumentos jurídicos a serem utilizados para esta cooperação.

A Lei nº 4.320 de 1964, que estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, também não trazia regulamentação específica sobre convênios. Esta lei, que permanece parcialmente em vigor até os dias atuais, disciplinava principalmente a elaboração e execução do orçamento público, a contabilidade pública e o controle da execução orçamentária, mas não estabelecia regras detalhadas sobre os instrumentos de transferência de recursos entre entes federados.

Na ausência de regulamentação específica, os convênios eram celebrados com base em normas esparsas e em práticas administrativas consolidadas ao longo do tempo, mas sem uniformidade de procedimentos ou controles rigorosos. Cada órgão ou entidade da administração pública federal adotava seus próprios procedimentos para celebração e acompanhamento de convênios, o que gerava insegurança jurídica e dificuldades de controle pelos órgãos fiscalizadores.

O Tribunal de Contas da União, em suas auditorias e inspeções realizadas neste período, identificava frequentemente irregularidades na celebração e execução de convênios, incluindo ausência de documentação adequada, desvio de finalidade dos recursos, não comprovação da aplicação dos recursos e não devolução de saldos remanescentes. Estas constatações evidenciavam a necessidade urgente de estabelecer um marco regulatório claro e abrangente para os convênios.

1.3 O Decreto nº 93.872 de 1986: O Primeiro Marco Regulatório

O Decreto nº 93.872, de 23 de dezembro de 1986, representou o **primeiro marco regulatório** abrangente sobre convênios no ordenamento jurídico brasileiro. Este decreto, editado pelo Presidente José Sarney no contexto da Nova República, dispôs sobre a unificação dos recursos de caixa do Tesouro Nacional, atualizou e consolidou a legislação pertinente e deu outras providências relacionadas à execução orçamentária e financeira da União.

Embora o Decreto nº 93.872 não tratasse exclusivamente de convênios, ele trouxe importantes disposições sobre o tema em seu Capítulo XIII, que disciplinava as transferências de recursos. O artigo 48 do decreto estabeleceu que os órgãos e entidades da administração federal que transferissem recursos financeiros a entidades públicas ou privadas, a qualquer título, deveriam fazê-lo mediante convênio, acordo ou ajuste, observadas as normas estabelecidas no próprio decreto.

O decreto estabeleceu que o convênio deveria conter cláusulas essenciais, incluindo a identificação do objeto e seus elementos característicos, as obrigações de cada partícipe, o cronograma de desembolso e a vigência. Estabeleceu também que a liberação de recursos ficaria condicionada à apresentação de comprovação da aplicação de recursos anteriormente recebidos, criando assim um mecanismo de controle da execução.

Uma inovação importante trazida pelo Decreto nº 93.872 foi a exigência de que o conveniente mantivesse os recursos em conta bancária específica, separada de outras contas da entidade, e que os rendimentos de aplicações financeiras fossem aplicados no objeto do convênio. Esta regra, que permanece em vigor até hoje, visa facilitar o controle da aplicação dos recursos e evitar a confusão entre recursos do convênio e recursos próprios do conveniente.

O decreto estabeleceu também que o conveniente deveria apresentar prestação de contas dos recursos recebidos, demonstrando a boa e regular aplicação dos recursos nas finalidades previstas no convênio. A não apresentação da prestação de contas no prazo estabelecido ou a não aprovação da prestação de contas apresentada ensejaria a instauração de tomada de contas especial para apuração dos fatos e responsabilização dos gestores.

Embora o Decreto nº 93.872 tenha representado um avanço significativo na regulamentação dos convênios, ele ainda apresentava limitações importantes. O decreto não estabelecia procedimentos detalhados para a celebração de convênios, não definia critérios claros para seleção de propostas, não estabelecia prazos para análise e aprovação de prestações de contas e não criava um sistema centralizado de gestão de convênios. Estas limitações seriam parcialmente superadas pelas normas editadas nas décadas seguintes.

1.4 A Década de 1990: Aperfeiçoamentos Graduais

A década de 1990 foi marcada por **aperfeiçoamentos graduais** na regulamentação dos convênios, em resposta às demandas dos órgãos de controle e às dificuldades identificadas na aplicação do Decreto nº 93.872. A Constituição Federal de 1988 havia estabelecido um novo marco para o federalismo brasileiro, fortalecendo a autonomia dos Estados e Municípios e prevendo expressamente a possibilidade de cooperação entre os entes federados para a execução de políticas públicas.

O Decreto nº 1.819, de 16 de fevereiro de 1996, editado pelo Presidente Fernando Henrique Cardoso, regulamentou a execução do disposto no artigo 27 da Lei nº 9.249, de 26 de dezembro de 1995, que tratava de incentivos fiscais, mas trouxe também algumas disposições sobre convênios. Este decreto não revogou o Decreto nº 93.872, mas o complementou em alguns aspectos, estabelecendo regras adicionais sobre a celebração e execução de convênios.

Um marco importante da década de 1990 foi a edição da **Instrução Normativa STN nº 1, de 15 de janeiro de 1997**, editada pela Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda. Esta instrução normativa disciplinou a celebração de convênios de natureza financeira que tivessem por objeto a execução de projetos ou realização de eventos, estabelecendo requisitos mínimos para propostas de convênio, procedimentos para celebração, regras sobre execução e prestação de contas. A IN STN nº 1 de 1997 representou um importante avanço na padronização de procedimentos para convênios, estabelecendo exigências documentais claras, definindo o conteúdo mínimo do Plano de Trabalho, regulamentando a movimentação de recursos e detalhando os documentos necessários para a prestação de contas. Esta instrução normativa permaneceu em vigor por quase duas décadas, sendo revogada apenas em 2016 pela Portaria Interministerial nº 424, que consolidou e atualizou as normas sobre convênios.

Ao longo da década de 1990, diversos órgãos da administração pública federal editaram normas internas disciplinando a celebração e execução de convênios em suas áreas de atuação. O Ministério da Saúde, o Ministério da Educação, o Ministério do Desenvolvimento Social e outros órgãos setoriais estabeleceram procedimentos específicos para seus programas de transferências voluntárias, criando uma multiplicidade de regras que dificultava a compreensão do marco regulatório pelos convenientes.

O Tribunal de Contas da União intensificou suas auditorias em convênios ao longo da década de 1990, identificando irregularidades recorrentes e recomendando o aperfeiçoamento da legislação. Acórdãos do TCU desta época evidenciam problemas como a celebração de convênios com entidades privadas sem fins lucrativos sem procedimento de seleção adequado, a não comprovação da contrapartida pactuada, a utilização de recursos em finalidades diversas das previstas no convênio e a não devolução de saldos remanescentes.

A Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei Complementar nº 101 de 4 de maio de 2000, embora não tratasse especificamente de convênios, trouxe importantes disposições sobre transferências voluntárias que impactaram a regulamentação dos convênios. O artigo 25 da LRF estabeleceu requisitos para a realização de transferências voluntárias, incluindo a exigência de que o beneficiário esteja em dia com o pagamento de tributos, empréstimos e financiamentos devidos ao ente transferidor, bem como com a prestação de contas de recursos anteriormente recebidos.

1.5 O Decreto nº 6.170 de 2007 e a Criação do SICONV: Uma Mudança Paradigmática

O Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007, editado pelo Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, **representou uma mudança paradigmática na regulamentação dos convênios no Brasil.** Este decreto dispôs sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse, e deu outras providências, revogando expressamente as disposições do Decreto nº 93.872 que tratavam de convênios.

A grande inovação trazida pelo Decreto nº 6.170 foi a criação do Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse, o SICONV, um sistema informatizado de âmbito nacional que centralizaria todos os procedimentos relacionados a convênios, desde a divulgação de programas até a prestação de contas. O artigo 3º do decreto estabeleceu que a celebração, a liberação de recursos, o acompanhamento da execução e a prestação de contas de convênios e contratos de repasse seriam registrados no SICONV.

A criação do SICONV representou um salto qualitativo na gestão de convênios no Brasil. Antes do SICONV, cada órgão concedente mantinha seus próprios sistemas e procedimentos para gestão de convênios, o que dificultava o controle centralizado, a obtenção de informações consolidadas e a verificação de regularidade dos convenientes. Com o SICONV, todos os convênios celebrados pela União passaram a ser registrados em um único sistema, permitindo maior transparência, controle e eficiência na gestão.

O Decreto nº 6.170 estabeleceu também regras detalhadas sobre todas as fases do ciclo de vida dos convênios. O decreto definiu que a celebração de convênios deveria ser precedida de

divulgação de programas no Portal dos Convênios, permitindo que Estados, Municípios e entidades privadas sem fins lucrativos apresentassem propostas. Estabeleceu requisitos para celebração, incluindo a exigência de regularidade fiscal e de adimplência com a União, a aprovação do Plano de Trabalho e a emissão de parecer jurídico favorável.

O decreto estabeleceu regras detalhadas sobre a execução dos convênios, incluindo a obrigatoriedade de abertura de conta bancária específica, a realização de licitações para contratação de obras e serviços, o registro de todos os atos de execução no SICONV e a apresentação de relatórios de acompanhamento. Estabeleceu também regras sobre a prestação de contas, definindo o prazo de sessenta dias para apresentação da prestação de contas após o término da vigência e os documentos que deveriam compor a prestação de contas.

Uma inovação importante trazida pelo Decreto nº 6.170 foi a introdução da figura do contrato de repasse, um instrumento utilizado quando a União delega a uma instituição financeira federal, atuando como mandatária, a responsabilidade pela análise técnica do Plano de Trabalho, pela liberação de recursos e pelo acompanhamento da execução. Os contratos de repasse são utilizados principalmente em projetos de maior complexidade técnica, especialmente aqueles que envolvem obras de engenharia.

O Decreto nº 6.170 foi regulamentado pela **Portaria Interministerial nº 127, de 29 de maio de 2008**, editada pelos Ministérios do Planejamento, Orçamento e Gestão e da Fazenda, que estabeleceu normas para execução do disposto no decreto. Esta portaria trouxe detalhamentos importantes sobre os procedimentos a serem adotados em cada fase do convênio, incluindo modelos de documentos e prazos para cada procedimento.

A Portaria Interministerial nº 127 de 2008 foi posteriormente substituída pela Portaria Interministerial CGU/MF/MP nº 507, de 24 de novembro de 2011, editada pelos Ministérios da Controladoria-Geral da União, da Fazenda e do Planejamento, Orçamento e Gestão. A Portaria nº 507 de 2011 regulou os convênios, os contratos de repasse e os termos de cooperação celebrados pelos órgãos e entidades da administração pública federal, trazendo importantes aperfeiçoamentos em relação à Portaria nº 127 de 2008. A Portaria nº 507 estabeleceu regras mais detalhadas sobre a divulgação de programas, sobre os requisitos para celebração de convênios, sobre a execução física e financeira, sobre a prestação de contas e sobre as responsabilidades dos partícipes. Esta portaria também introduziu inovações importantes, como a possibilidade de utilização de pregão eletrônico para licitações no âmbito de convênios e a definição mais clara dos prazos para análise de prestações de contas pelos concedentes.

A Portaria Interministerial nº 507 de 2011 foi posteriormente substituída pela Portaria Interministerial nº 424, de 30 de dezembro de 2016, também editada pelos Ministérios do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão e da Fazenda, que consolidou e atualizou as normas sobre convênios, incorporando aprendizados de oito anos de experiência com o SICONV e atendendo a recomendações dos órgãos de controle.

A implementação do SICONV enfrentou desafios significativos nos primeiros anos. O sistema apresentava instabilidades técnicas frequentes, os convenientes enfrentavam dificuldades para compreender e operar o sistema, e os prazos para análise de propostas e prestações de contas eram frequentemente descumpridos pelos órgãos concedentes. Entretanto, ao longo dos anos, o sistema foi sendo aperfeiçoado, novas funcionalidades foram sendo incorporadas, e a capacitação de usuários foi sendo intensificada.

Entre 2008 e 2023, o SICONV processou centenas de milhares de convênios, envolvendo bilhões de reais em transferências voluntárias da União para Estados, Municípios e entidades privadas sem fins lucrativos. O sistema tornou-se uma ferramenta fundamental para a gestão de políticas públicas descentralizadas no Brasil, permitindo que recursos federais fossem transferidos de forma transparente e controlada para execução local de programas nas mais diversas áreas, incluindo saúde, educação, assistência social, infraestrutura, segurança pública e cultura.

1.6 A Lei nº 14.133 de 2021: A Nova Lei de Licitações e Seus Impactos nos Convênios

A Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, que estabeleceu normas gerais de licitação e contratação para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, trouxe importantes disposições sobre convênios, embora não tratasse exclusivamente deste tema. Esta lei, conhecida como a nova Lei de Licitações, revogou a Lei nº 8.666 de 1993 e a Lei nº 10.520 de 2002, que haviam regulamentado licitações e contratos administrativos por quase três décadas.

O artigo 184 da Lei nº 14.133 estabeleceu que os convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres celebrados por órgãos e entidades da administração pública com órgãos ou entidades públicas ou privadas para a transferência de recursos financeiros visando à execução de programas de governo deveriam observar as normas da própria lei no que couber, especialmente quanto aos princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável.

A aplicação dos princípios da Lei nº 14.133 aos convênios representou um reforço importante da necessidade de observância de princípios constitucionais e legais na celebração e execução destes instrumentos. Embora os convênios não sejam contratos administrativos e não se submetam integralmente ao regime jurídico dos contratos, a lei deixou claro que os princípios que regem as licitações e contratações públicas também devem ser observados nos convênios, especialmente os princípios da transparência, da eficiência, da economicidade e do planejamento. A Lei nº 14.133 trouxe também importantes inovações em matéria de licitações que impactaram diretamente a execução de convênios. A lei estabeleceu novas modalidades de licitação, incluindo o diálogo competitivo e o leilão, e aperfeiçoou modalidades existentes como o pregão e a concorrência. Estabeleceu também novos critérios de julgamento, incluindo o julgamento por maior retorno econômico e o julgamento por melhor técnica ou conteúdo artístico, ampliando as possibilidades de escolha da proposta mais vantajosa para a administração.

Para os convenientes que executam convênios federais, a Lei nº 14.133 trouxe a necessidade de adequação dos procedimentos licitatórios às novas regras. Os convenientes passaram a ter que observar as disposições da nova lei ao realizar licitações para contratação de obras, serviços e aquisições no âmbito da execução de convênios, o que exigiu capacitação de servidores e atualização de procedimentos internos.

A edição da Lei nº 14.133 evidenciou a necessidade de atualização do Decreto nº 6.170 de 2007, que havia sido editado sob a vigência da Lei nº 8.666 de 1993 e que continha diversas referências a dispositivos desta lei revogada. Esta necessidade de atualização, somada aos aprendizados de quinze anos de experiência com o SICONV e às demandas por simplificação e desburocratização dos procedimentos, levou à edição do Decreto nº 11.531 de 2023.

1.7 O Decreto nº 11.531 de 2023: O Marco Regulatório Atual

O Decreto nº 11.531, de 16 de maio de 2023, editado pelo Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, estabeleceu o marco regulatório atual dos convênios no Brasil. Este decreto dispôs sobre a celebração, a formalização, a execução, o acompanhamento, a prestação de contas e a fiscalização de convênios e contratos de repasse celebrados pela administração pública federal com órgãos ou entidades públicas ou privadas sem fins lucrativos, revogando expressamente o Decreto nº 6.170 de 2007.

O Decreto nº 11.531 manteve a estrutura geral do Decreto nº 6.170, preservando o Sistema de Gestão de Convênios, que passou a ser denominado Transferegov.br, e mantendo as principais regras sobre celebração, execução e prestação de contas de convênios. Entretanto, o decreto trouxe importantes inovações e aperfeiçoamentos, incorporando aprendizados de quinze anos de experiência com o sistema eletrônico de gestão de convênios e adequando as regras às mudanças trazidas pela Lei nº 14.133 de 2021.

Uma das principais inovações trazidas pelo Decreto nº 11.531 foi a simplificação de procedimentos para convênios de menor valor. O decreto estabeleceu que convênios de até determinado valor poderiam ter procedimentos simplificados de análise e aprovação, reduzindo a burocracia e agilizando a liberação de recursos. Esta simplificação atendeu a demandas antigas dos convenentes, especialmente dos Municípios de menor porte, que enfrentavam dificuldades para cumprir todos os requisitos exigidos para convênios de maior complexidade.

O decreto aperfeiçoou também as regras sobre a **cláusula suspensiva**, dispositivo que permite celebrar o convênio antes da conclusão de todos os documentos técnicos necessários, condicionando a liberação de recursos à apresentação e aprovação desses documentos. O Decreto nº 11.531 estabeleceu que pode ser liberado até cinco por cento do valor do repasse para que o convenente elabore os documentos técnicos exigidos pela cláusula suspensiva, facilitando a execução de convênios que envolvem obras de engenharia complexas.

O decreto trouxe também importantes aperfeiçoamentos nas regras sobre prestação de contas. Estabeleceu que a prestação de contas deve ter foco na demonstração dos resultados alcançados, e não apenas na comprovação formal da aplicação dos recursos, reforçando a importância da efetividade das políticas públicas executadas mediante convênios. Estabeleceu também procedimentos mais claros para análise de prestações de contas, incluindo prazos para manifestação do convenente em caso de solicitação de complementação de documentos.

O Decreto nº 11.531 foi regulamentado pela **Portaria Conjunta MGI/MF/CGU nº 33, de 30 de agosto de 2023**, editada pelos Ministérios da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, da Fazenda e da Controladoria-Geral da União. Esta portaria estabeleceu normas detalhadas para execução do disposto no decreto, incluindo procedimentos operacionais, prazos, modelos de documentos e regras sobre o funcionamento do sistema Transferegov.br.

A Portaria Conjunta nº 33 de 2023 trouxe importantes inovações em relação à Portaria Interministerial nº 424 de 2016, que havia regulamentado o Decreto nº 6.170. A portaria estabeleceu regras mais claras sobre a movimentação de recursos mediante o sistema de Ordem de Pagamento Padronizada, sobre o registro de atos de execução no Transferegov.br, sobre a realização de licitações no âmbito de convênios e sobre a prestação de contas.

Posteriormente, foi editada a Portaria Conjunta MGI/MF/CGU nº 28, de 21 de maio de 2024, que estabeleceu o regime simplificado para convênios de até um milhão e quinhentos mil reais (valor atualizado anualmente). Esta portaria criou procedimentos simplificados de análise e aprovação para convênios de menor valor, reduzindo exigências documentais e agilizando a liberação de recursos, atendendo assim a demandas por desburocratização sem comprometer o controle e a transparência.

1.8 Síntese da Evolução Histórica

A evolução histórica da legislação de convênios no Brasil, desde o Decreto nº 93.872 de 1986 até o Decreto nº 11.531 de 2023, revela uma trajetória de aperfeiçoamento gradual do marco regulatório, em resposta às demandas por maior controle e transparência na aplicação de recursos públicos, às recomendações dos órgãos de controle e às reivindicações dos convenientes por simplificação e desburocratização dos procedimentos.

O Decreto nº 93.872 de 1986 estabeleceu as primeiras regras gerais sobre convênios, exigindo cláusulas essenciais, conta bancária específica e prestação de contas, mas ainda sem procedimentos detalhados ou sistema centralizado de gestão. O Decreto nº 6.170 de 2007 representou uma mudança paradigmática ao criar o SICONV, centralizando e informatizando todos os procedimentos relacionados a convênios, e estabelecendo regras detalhadas sobre todas as fases do ciclo de vida dos convênios. A Lei nº 14.133 de 2021 reforçou a necessidade de observância de princípios constitucionais e legais nos convênios e trouxe inovações em matéria de licitações que impactaram a execução de convênios. O Decreto nº 11.531 de 2023 consolidou os aprendizados de quinze anos de experiência com o sistema eletrônico de gestão de convênios, adequou as regras às mudanças trazidas pela Lei nº 14.133 e introduziu simplificações para convênios de menor valor.

Esta trajetória histórica demonstra que o marco regulatório dos convênios não é estático, mas está em constante evolução, buscando equilibrar a necessidade de controle e transparência com a necessidade de agilidade e eficiência na execução de políticas públicas descentralizadas. O gestor público que compreende esta evolução histórica está melhor preparado para compreender o sentido e a finalidade das regras atuais e para aplicá-las de forma adequada e consciente.

2.0 Marco Legal Vigente: Legislação Atual

2.1 Introdução: A Estrutura Normativa Atual dos Convênios

O marco legal vigente que rege os convênios celebrados entre a União e os Estados, o Distrito Federal, os Municípios e as entidades privadas sem fins lucrativos é composto por um conjunto articulado de normas de diferentes hierarquias, que vão desde dispositivos constitucionais até portarias e instruções normativas de órgãos da administração pública federal. A compreensão adequada deste marco legal exige que o gestor público compreenda não apenas o conteúdo de cada norma, mas também a hierarquia entre elas e a forma como se relacionam e se complementam.

A estrutura normativa atual dos convênios pode ser visualizada como uma pirâmide, em cujo topo estão as normas constitucionais que estabelecem os fundamentos do federalismo cooperativo e os princípios que regem a administração pública. No segundo nível estão as leis complementares e ordinárias que estabelecem regras gerais sobre finanças públicas, licitações e contratos, e transferências de recursos. No terceiro nível estão os decretos presidenciais que regulamentam as leis e estabelecem normas específicas sobre convênios. No quarto nível estão as portarias interministeriais que detalham os procedimentos a serem adotados na celebração, execução e prestação de contas de convênios. No quinto nível estão as instruções normativas de órgãos de controle, como o Tribunal de Contas da União e a Controladoria-Geral da União, que estabelecem orientações sobre fiscalização e controle. No sexto e último nível estão os manuais operacionais e orientações técnicas disponibilizados no Portal Transferegov.br, que auxiliam os usuários do sistema na operacionalização dos procedimentos.

Esta estrutura normativa hierarquizada garante que as normas de nível inferior estejam em conformidade com as normas de nível superior, e que todas as normas estejam em conformidade com a Constituição Federal. Quando há conflito entre normas de diferentes níveis, prevalece a norma de nível superior. Quando há conflito entre normas do mesmo nível, prevalece a norma mais específica sobre a norma mais geral, e a norma mais recente sobre a norma mais antiga. A compreensão destas regras de hierarquia e de resolução de conflitos normativos é fundamental para a aplicação adequada da legislação de convênios.

2.2 O Fundamento Constitucional: A Cooperação Federativa

O fundamento constitucional dos convênios encontra-se na própria estrutura federativa do Estado brasileiro, estabelecida pela Constituição Federal de 1988. O artigo 1º da Constituição estabelece que a República Federativa do Brasil é formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constituindo-se em Estado Democrático de Direito. O artigo 18 estabelece que a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos da Constituição.

A autonomia dos entes federados, garantida constitucionalmente, significa que cada ente tem competências próprias, definidas pela Constituição, e que nenhum ente pode interferir nas competências de outro ente. Entretanto, a Constituição também estabelece que determinadas competências são comuns a todos os entes federados, devendo ser exercidas de forma cooperativa. O artigo 23 da Constituição Federal estabelece que é competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, entre outras atribuições, zelar pela guarda da Constituição, das leis e das instituições democráticas, conservar o patrimônio público, proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural,

os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos, proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação, à ciência, à tecnologia, à pesquisa e à inovação, proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas, preservar as florestas, a fauna e a flora, fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar, promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico, combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos, e registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios.

O parágrafo único do artigo 23 estabelece que leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional. Este dispositivo constitucional fundamenta a possibilidade de celebração de convênios entre os entes federados para a execução cooperativa de políticas públicas nas áreas de competência comum.

Além das competências comuns, a Constituição estabelece também competências concorrentes entre a União e os Estados, nas quais a União estabelece normas gerais e os Estados estabelecem normas específicas. O artigo 24 da Constituição estabelece que compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre diversas matérias, incluindo direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico, orçamento, juntas comerciais, custas dos serviços forenses, produção e consumo, florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição, proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico, responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico, educação, cultura, ensino, desporto, ciência, tecnologia, pesquisa, desenvolvimento e inovação, criação, funcionamento e processo do juizado de pequenas causas, procedimentos em matéria processual, previdência social, proteção e defesa da saúde, assistência jurídica e defensoria pública, proteção e integração social das pessoas com deficiência, proteção à infância e à juventude, organização, garantias, direitos e deveres das polícias civis. Nestas áreas de competência concorrente, a cooperação entre os entes federados mediante convênios também é possível e frequente.

A Constituição Federal estabelece também princípios fundamentais que devem ser observados por todos os entes federados no exercício de suas competências. O artigo 37 da Constituição estabelece que a administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Estes princípios constitucionais aplicam-se integralmente aos convênios, devendo ser observados em todas as fases do ciclo de vida do convênio, desde a divulgação de programas até a prestação de contas.

2.3 A Lei de Responsabilidade Fiscal: Requisitos para Transferências Voluntárias

A Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal, estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, aplicáveis a todos os entes federados. Embora esta lei não trate especificamente de convênios, ela traz importantes disposições sobre transferências voluntárias que impactam diretamente a celebração e execução de convênios.

O artigo 25 da Lei de Responsabilidade Fiscal define transferência voluntária como 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. Esta definição abrange os convênios celebrados entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, uma vez que estes instrumentos têm por finalidade a transferência de recursos federais para execução descentralizada de políticas públicas.

O artigo 25 da LRF estabelece requisitos que devem ser observados para a realização de transferências voluntárias. O primeiro requisito é a existência de dotação específica na lei orçamentária do ente transferidor. Este requisito significa que a União somente pode transferir recursos mediante convênio se houver previsão orçamentária específica para o programa ou ação a ser executado. O segundo requisito é a observância do disposto no inciso X do artigo 167 da Constituição Federal, que veda a transferência voluntária de recursos e a concessão de empréstimos, inclusive por antecipação de receita, pelos Governos Federal e Estaduais e suas instituições financeiras, para pagamento de despesas com pessoal ativo, inativo e pensionista, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Este dispositivo impede que convênios sejam utilizados para financiar despesas com pessoal de outros entes federados.

O artigo 25 da LRF estabelece também que a realização de transferência voluntária depende da comprovação, por parte do beneficiário, de que se acha em dia quanto ao pagamento de tributos, empréstimos e financiamentos devidos ao ente transferidor, bem como quanto à prestação de contas de recursos anteriormente dele recebidos. Esta exigência visa garantir que apenas entes que cumprem suas obrigações fiscais e que prestam contas adequadamente dos recursos recebidos possam receber novas transferências voluntárias. A verificação do cumprimento destes requisitos é realizada mediante consulta ao Cadastro Único de Exigências para Transferências Voluntárias, o CAUC, mantido pela Secretaria do Tesouro Nacional.

O artigo 25 da LRF estabelece ainda que a realização de transferência voluntária depende da comprovação, por parte do beneficiário, de que publica relatórios resumidos da execução

orçamentária e relatórios de gestão fiscal, conforme exigido pela própria Lei de Responsabilidade Fiscal, e de que tem cumprido os limites constitucionais relativos à educação e à saúde. Estas exigências visam garantir que apenas entes que observam os princípios da transparência e da responsabilidade fiscal possam receber transferências voluntárias.

O artigo 25 da LRF estabelece também que a realização de transferência voluntária depende da comprovação, por parte do beneficiário, de que observa os limites das dívidas consolidada e mobiliária, de operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, de inscrição em Restos a Pagar e de despesa total com pessoal, estabelecidos pela própria Lei de Responsabilidade Fiscal. Estas exigências visam garantir que apenas entes que mantêm suas finanças públicas equilibradas possam receber transferências voluntárias.

O parágrafo 3º do artigo 25 da LRF estabelece que, para fins da aplicação das sanções de suspensão de transferências voluntárias, excetua-se aquelas relativas a ações de educação, saúde e assistência social. Esta exceção reconhece que estas áreas são essenciais e que a suspensão de transferências voluntárias nestas áreas poderia prejudicar a população mais vulnerável. Entretanto, mesmo nestas áreas, os demais requisitos para celebração de convênios devem ser observados.

2.4 A Lei nº 14.133 de 2021: A Nova Lei de Licitações e Contratos

A Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, estabelece normas gerais de licitação e contratação para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Esta lei, que revogou a Lei nº 8.666 de 1993 e a Lei nº 10.520 de 2002, trouxe importantes inovações em matéria de licitações e contratos administrativos, e estabeleceu também disposições específicas sobre convênios.

O artigo 184 da Lei nº 14.133 estabelece que os convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres celebrados por órgãos e entidades da administração pública com órgãos ou entidades públicas ou privadas para a transferência de recursos financeiros visando à execução de programas de governo deverão observar as normas da própria lei no que couber, especialmente quanto aos princípios. Este dispositivo deixa claro que os convênios não são contratos administrativos e não se submetem integralmente ao regime jurídico dos contratos, mas devem observar os princípios que regem as licitações e contratações públicas.

Os princípios estabelecidos no artigo 5º da Lei nº 14.133, que devem ser observados nos convênios, incluem o princípio da legalidade, segundo o qual a administração pública deve atuar em conformidade com a lei; o princípio da impessoalidade, segundo o qual a administração pública deve tratar todos de forma igualitária, sem favoritismos ou discriminações; o princípio da moralidade, segundo o qual a administração pública deve atuar

com ética e probidade; o princípio da publicidade, segundo o qual os atos da administração pública devem ser transparentes e acessíveis ao público; o princípio da eficiência, segundo o qual a administração pública deve buscar os melhores resultados com os recursos disponíveis; o princípio do interesse público, segundo o qual a administração pública deve atuar visando ao bem comum; o princípio da probidade administrativa, segundo o qual os agentes públicos devem atuar com honestidade e integridade; o princípio da igualdade, segundo o qual todos devem ser tratados de forma equitativa; o princípio do planejamento, segundo o qual as ações da administração pública devem ser previamente planejadas; o princípio da transparência, segundo o qual as informações sobre as ações da administração pública devem ser acessíveis; o princípio da eficácia, segundo o qual as ações da administração pública devem alcançar os objetivos pretendidos; o princípio da segregação de funções, segundo o qual as funções de autorização, aprovação, execução, controle e contabilização devem ser atribuídas a pessoas distintas; o princípio da motivação, segundo o qual os atos da administração pública devem ser fundamentados; o princípio da vinculação ao edital, segundo o qual as regras estabelecidas no edital devem ser rigorosamente observadas; o princípio do julgamento objetivo, segundo o qual a escolha da proposta mais vantajosa deve basear-se em critérios objetivos; o princípio da segurança jurídica, segundo o qual as normas devem ser claras e estáveis; o princípio da razoabilidade, segundo o qual as decisões da administração pública devem ser racionais e proporcionais; o princípio da competitividade, segundo o qual deve ser assegurada a ampla participação de interessados; o princípio da proporcionalidade, segundo o qual as exigências devem ser adequadas e necessárias; o princípio da celeridade, segundo o qual os procedimentos devem ser ágeis; o princípio da economicidade, segundo o qual deve ser buscada a melhor relação custo-benefício; e o princípio do desenvolvimento nacional sustentável, segundo o qual as ações da administração pública devem promover o desenvolvimento econômico, social e ambiental.

A aplicação destes princípios aos convênios significa que todas as fases do ciclo de vida do convênio, desde a divulgação de programas até a prestação de contas, devem ser conduzidas em conformidade com estes princípios. A divulgação de programas deve ser ampla e transparente, assegurando igualdade de oportunidades a todos os potenciais convenentes. A análise de propostas deve ser objetiva e impessoal, baseando-se em critérios técnicos claros. A celebração do convênio deve ser precedida de planejamento adequado e de verificação do cumprimento de todos os requisitos legais. A execução do convênio deve ser eficiente e eficaz, buscando alcançar os objetivos pretendidos com economicidade. A prestação de contas deve ser transparente e completa, demonstrando a boa e regular aplicação dos recursos públicos.

A Lei nº 14.133 estabelece também as modalidades de licitação que podem ser utilizadas pela administração pública para contratação de obras, serviços e aquisições. As modalidades previstas na lei são a concorrência, o pregão, o concurso, o leilão e o diálogo competitivo. Para

os convenientes que executam convênios federais, a lei estabelece que as licitações realizadas no âmbito da execução de convênios devem observar as regras da própria lei, incluindo as regras sobre modalidades de licitação, critérios de julgamento, procedimentos e recursos.

A Lei nº 14.133 trouxe também importantes inovações em matéria de contratação direta, estabelecendo hipóteses em que a licitação é dispensável ou inexigível. Estas hipóteses aplicam-se também às contratações realizadas no âmbito da execução de convênios, devendo o conveniente observar rigorosamente os requisitos estabelecidos na lei para cada hipótese de dispensa ou inexigibilidade.

2.5 O Decreto nº 11.531 de 2023: O Regulamento Geral dos Convênios

O Decreto nº 11.531, de 16 de maio de 2023, é a norma central do marco legal vigente dos convênios. Este decreto dispõe sobre a celebração, a formalização, a execução, o acompanhamento, a prestação de contas e a fiscalização de convênios e contratos de repasse celebrados pela administração pública federal com órgãos ou entidades públicas ou privadas sem fins lucrativos. O decreto revogou expressamente o Decreto nº 6.170 de 2007, que havia regulamentado os convênios por dezesseis anos.

O Decreto nº 11.531 está estruturado em sete capítulos, que tratam respectivamente das disposições gerais, da celebração e formalização dos convênios, da execução dos convênios, do acompanhamento e fiscalização dos convênios, da prestação de contas dos convênios, das sanções aplicáveis em caso de irregularidades, e das disposições finais e transitórias. O decreto contém vinte e três artigos, que estabelecem regras detalhadas sobre todos os aspectos da gestão de convênios.

O Capítulo I do decreto, que trata das disposições gerais, estabelece o objeto do decreto, define os conceitos fundamentais utilizados ao longo do texto, estabelece os princípios que regem os convênios, define os instrumentos jurídicos aplicáveis a cada situação, e estabelece as vedações à celebração de convênios. O artigo 2º do decreto define catorze conceitos fundamentais, incluindo convênio, contrato de repasse, concedente, conveniente, mandatária, Plano de Trabalho, objeto, meta, etapa, cronograma de execução, cronograma de desembolso, contrapartida, termo aditivo e termo de denúncia ou rescisão. A compreensão adequada destes conceitos é fundamental para a aplicação correta das regras estabelecidas no decreto.

O Capítulo II do decreto, que trata da celebração e formalização dos convênios, estabelece os requisitos que devem ser observados para a celebração de convênios, define o conteúdo mínimo do Plano de Trabalho, estabelece as cláusulas necessárias do convênio, define os requisitos para celebração, estabelece as regras sobre a cláusula suspensiva, e estabelece os

procedimentos para formalização do convênio. O artigo 12 do decreto estabelece seis condições essenciais para a celebração de convênios, incluindo o cadastro atualizado no Transferegov.br, a aprovação do Plano de Trabalho, a apresentação dos documentos exigidos, a comprovação da contrapartida, o empenho da despesa pelo concedente, e o parecer jurídico favorável. O não cumprimento de qualquer destas condições impede a celebração do convênio.

O Capítulo III do decreto, que trata da execução dos convênios, estabelece as regras sobre a abertura de conta bancária específica, a liberação de recursos, a movimentação de recursos, a realização de licitações, a celebração de contratos, a alteração do convênio mediante termo aditivo, e a denúncia ou rescisão do convênio. O artigo 17 do decreto estabelece que os recursos do convênio devem ser mantidos em conta bancária específica, aberta especificamente para o convênio, na Caixa Econômica Federal ou no Banco do Brasil, isenta de tarifas bancárias. O artigo 18 estabelece que a liberação de recursos pelo concedente será feita em parcelas, de acordo com o cronograma de desembolso aprovado, e condicionada ao cumprimento dos compromissos assumidos pelo conveniente.

O Capítulo IV do decreto, que trata do acompanhamento e fiscalização dos convênios, estabelece as responsabilidades do concedente e do conveniente no acompanhamento da execução, define os instrumentos de acompanhamento, estabelece as regras sobre visitas técnicas e auditorias, e define as medidas a serem adotadas em caso de identificação de irregularidades. O decreto estabelece que o concedente deve acompanhar a execução do convênio mediante análise dos relatórios de execução apresentados pelo conveniente, consultas ao sistema Transferegov.br, visitas técnicas in loco quando necessário, e auditorias quando houver indícios de irregularidades.

O Capítulo V do decreto, que trata da prestação de contas dos convênios, estabelece o prazo para apresentação da prestação de contas, define o conteúdo da prestação de contas, estabelece os procedimentos para análise da prestação de contas, define os resultados possíveis da análise, e estabelece as consequências de cada resultado. O artigo 20 do decreto estabelece que o conveniente deve apresentar prestação de contas dos recursos recebidos no prazo de até sessenta dias a contar do término da vigência do convênio, prazo este improrrogável. O não cumprimento deste prazo enseja a instauração de Tomada de Contas Especial para apuração dos fatos e responsabilização dos gestores.

O Capítulo VI do decreto, que trata das sanções aplicáveis em caso de irregularidades, estabelece as sanções que podem ser aplicadas ao conveniente em caso de descumprimento das obrigações assumidas, define os procedimentos para aplicação de sanções, e estabelece as consequências de cada sanção. As sanções previstas no decreto incluem a advertência, a

suspensão temporária de participação em licitação e impedimento de contratar com a administração pública federal, a declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a administração pública, e a instauração de Tomada de Contas Especial.

O Capítulo VII do decreto, que trata das disposições finais e transitórias, estabelece regras sobre a aplicação do decreto aos convênios celebrados antes de sua entrada em vigor, define as competências para regulamentação do decreto, e estabelece a data de entrada em vigor do decreto. O decreto entrou em vigor em 1º de agosto de 2023, revogando expressamente o Decreto nº 6.170 de 2007 e todas as disposições em contrário.

2.6 A Portaria Conjunta MGI/MF/CGU nº 33 de 2023: O Regulamento Operacional

A Portaria Conjunta MGI/MF/CGU nº 33, de 30 de agosto de 2023, editada pelos Ministérios da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, da Fazenda e da Controladoria-Geral da União, estabelece normas para execução do disposto no Decreto nº 11.531 de 2023. Esta portaria é a norma operacional central do marco legal vigente dos convênios, estabelecendo procedimentos detalhados para todas as fases do ciclo de vida dos convênios.

A Portaria nº 33 de 2023 está estruturada em dez capítulos, que tratam respectivamente das disposições gerais, do sistema Transferegov.br, da divulgação de programas, da proposição e celebração de convênios, da execução de convênios, do acompanhamento e fiscalização de convênios, da prestação de contas de convênios, das sanções, das competências, e das disposições finais e transitórias. A portaria contém cento e três artigos, que estabelecem regras detalhadas sobre todos os procedimentos relacionados a convênios.

O Capítulo I da portaria, que trata das disposições gerais, estabelece o objeto da portaria, define conceitos adicionais não definidos no decreto, estabelece princípios específicos para a gestão de convênios, e estabelece vedações adicionais. A portaria complementa as definições do decreto, estabelecendo conceitos operacionais importantes para a utilização do sistema Transferegov.br e para a execução dos procedimentos.

O Capítulo II da portaria, que trata do sistema Transferegov.br, estabelece as regras sobre o funcionamento do sistema, define as responsabilidades dos usuários do sistema, estabelece os procedimentos para credenciamento de usuários, define os perfis de acesso ao sistema, e estabelece as regras sobre a segurança da informação. O sistema Transferegov.br é o sistema informatizado de âmbito nacional que centraliza todos os procedimentos relacionados a convênios, desde a divulgação de programas até a prestação de contas. Todos os atos relacionados a convênios devem ser registrados no sistema, que funciona como repositório oficial de informações e como ferramenta de controle e transparência.

O Capítulo III da portaria, que trata da divulgação de programas, estabelece os procedimentos que o concedente deve adotar para divulgar os programas de transferências voluntárias, define o conteúdo mínimo da divulgação, estabelece os prazos para divulgação, e define as responsabilidades do concedente na divulgação. A divulgação de programas no Portal Transferegov.br é o primeiro passo para a celebração de convênios, permitindo que Estados, Municípios e entidades privadas sem fins lucrativos tomem conhecimento das oportunidades de captação de recursos federais e apresentem propostas.

O Capítulo IV da portaria, que trata da proposição e celebração de convênios, estabelece os procedimentos que o conveniente deve adotar para apresentar proposta de convênio, define o conteúdo do Plano de Trabalho, estabelece os documentos que devem acompanhar a proposta, define os procedimentos que o concedente deve adotar para análise da proposta, estabelece os prazos para análise, define os procedimentos para celebração do convênio, e estabelece as regras sobre a publicação do convênio. Este capítulo detalha todos os procedimentos da fase de planejamento e proposição e da fase de celebração do convênio, fornecendo orientações claras sobre o que deve ser feito em cada etapa.

O Capítulo V da portaria, que trata da execução de convênios, é o mais extenso da portaria, contendo quarenta e oito artigos que estabelecem regras detalhadas sobre todos os aspectos da execução. Este capítulo estabelece as obrigações do conveniente durante a execução, define os procedimentos para abertura de conta bancária específica, estabelece as regras sobre liberação de recursos, define os procedimentos para movimentação de recursos mediante o sistema de Ordem de Pagamento Padronizada, estabelece as regras sobre realização de licitações, define os procedimentos para celebração de contratos, estabelece as regras sobre alteração do convênio mediante termo aditivo, define os procedimentos para denúncia ou rescisão do convênio, estabelece as regras sobre devolução de saldos remanescentes, e define as responsabilidades do conveniente no registro de atos de execução no sistema Transferegov.br.

O artigo 44 da portaria estabelece as obrigações do conveniente durante a execução do convênio, incluindo a obrigação de realizar licitações em conformidade com a legislação aplicável, manter sua regularidade fiscal e de adimplência com a União, executar o convênio em conformidade com o Plano de Trabalho aprovado, registrar todos os atos de execução no sistema Transferegov.br, disponibilizar publicamente informações sobre a execução do convênio, permitir o acesso de servidores do concedente e de órgãos de controle a documentos e informações relacionados ao convênio, instaurar processos administrativos para apuração de irregularidades quando necessário, e divulgar o canal Fala.BR para recebimento de denúncias e manifestações da população.

O artigo 52 da portaria estabelece que o conveniente tem prazo de até sessenta dias, contados da data de assinatura do convênio ou do aceite do termo de referência em caso de cláusula suspensiva, para iniciar o processo licitatório, prazo este que pode ser prorrogado mediante justificativa aceita pelo concedente. O cumprimento deste prazo é fundamental para garantir que a execução do convênio seja iniciada tempestivamente, evitando atrasos que possam comprometer o alcance dos objetivos pretendidos.

O artigo 76 da portaria estabelece que a movimentação de recursos do convênio deve ser feita preferencialmente mediante o sistema de Ordem de Pagamento Padronizada, o OPP, um sistema eletrônico que permite ao conveniente efetuar pagamentos diretamente aos fornecedores, prestadores de serviços e executores de obras, sem necessidade de movimentação física de recursos. O sistema OPP aumenta a segurança e a transparência na movimentação de recursos, reduz o risco de desvios, e facilita o controle pelos órgãos fiscalizadores.

O Capítulo VI da portaria, que trata do acompanhamento e fiscalização de convênios, estabelece as responsabilidades do concedente no acompanhamento da execução, define os instrumentos de acompanhamento, estabelece as regras sobre visitas técnicas, define os procedimentos para comunicação de irregularidades, e estabelece as medidas que o concedente deve adotar em caso de identificação de irregularidades. O artigo 81 da portaria estabelece que o concedente deve acompanhar a execução do convênio mediante análise dos relatórios de execução apresentados pelo conveniente no sistema Transferegov.br, consultas periódicas ao sistema para verificação do andamento da execução, visitas técnicas in loco quando necessário, e auditorias quando houver indícios de irregularidades.

O Capítulo VII da portaria, que trata da prestação de contas de convênios, estabelece os procedimentos que o conveniente deve adotar para apresentar a prestação de contas, define o conteúdo da prestação de contas, estabelece os documentos que devem compor a prestação de contas, define os procedimentos que o concedente deve adotar para análise da prestação de contas, estabelece os prazos para análise, define os resultados possíveis da análise, e estabelece as consequências de cada resultado. Este capítulo detalha todos os procedimentos da fase de prestação de contas do convênio, fornecendo orientações claras sobre o que deve ser feito pelo conveniente e pelo concedente.

O artigo 92 da portaria estabelece que a prestação de contas é um processo contínuo que se inicia com a celebração do convênio e se estende até a aprovação da prestação de contas final pelo concedente. Durante toda a execução do convênio, o conveniente deve registrar no sistema Transferegov.br todos os atos de execução, incluindo licitações, contratos, pagamentos

, recebimentos de bens e serviços, e relatórios de acompanhamento. Estes registros constituem a prestação de contas parcial, que permite ao concedente acompanhar a execução em tempo real.

O artigo 93 da portaria estabelece que a prestação de contas tem por objetivo demonstrar e verificar os resultados alcançados com a execução do convênio, comprovar a boa e regular aplicação dos recursos públicos, e permitir a avaliação da eficácia, eficiência e efetividade das ações executadas. A prestação de contas não deve ter foco apenas na comprovação formal da aplicação dos recursos, mas principalmente na demonstração dos resultados alcançados e do impacto das ações executadas na população beneficiária.

O artigo 98 da portaria estabelece que a prestação de contas final deve ser composta por cinco conjuntos de documentos: o Relatório de Cumprimento do Objeto, que descreve as ações executadas e os resultados alcançados; a Relação de Pagamentos, que lista todos os pagamentos realizados no âmbito do convênio; a Relação de Bens Adquiridos, Produzidos ou Construídos, que lista todos os bens permanentes adquiridos, produzidos ou construídos com recursos do convênio; o Comprovante de Devolução de Saldos Remanescentes, que comprova a devolução de eventuais saldos não utilizados; e a Declaração de Realização dos Objetivos, que atesta que os objetivos do convênio foram alcançados.

O artigo 103 da portaria estabelece que a análise da prestação de contas pelo concedente pode resultar em quatro conclusões: aprovação, aprovação com ressalvas, rejeição por impropriedades formais, ou impugnação. A aprovação ocorre quando a prestação de contas demonstra a boa e regular aplicação dos recursos e o alcance dos objetivos pretendidos. A aprovação com ressalvas ocorre quando são identificadas impropriedades formais que não comprometem a execução do objeto nem causam dano ao erário. A rejeição por impropriedades formais ocorre quando são identificadas falhas formais que impedem a aprovação, mas que podem ser sanadas pelo conveniente. A impugnação ocorre quando são identificadas irregularidades graves que caracterizam dano ao erário, desvio de finalidade ou não execução do objeto.

O Capítulo VIII da portaria, que trata das sanções, estabelece as sanções que podem ser aplicadas ao conveniente em caso de descumprimento das obrigações assumidas, define os procedimentos para aplicação de sanções, estabelece os prazos para defesa, e define as consequências de cada sanção. As sanções previstas na portaria incluem a advertência, a suspensão temporária de participação em licitação e impedimento de contratar com a administração pública federal por prazo não superior a três anos, e a declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a administração pública enquanto perdurarem os motivos determinantes da punição ou até que seja promovida a reabilitação.

O Capítulo IX da portaria, que trata das competências, define as competências de cada órgão envolvido na gestão de convênios, incluindo o Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, o Ministério da Fazenda, a Controladoria-Geral da União, os órgãos concedentes, as mandatárias, e os órgãos de controle. A definição clara de competências é fundamental para garantir que cada órgão cumpra adequadamente suas responsabilidades na gestão de convênios.

O Capítulo X da portaria, que trata das disposições finais e transitórias, estabelece regras sobre a aplicação da portaria aos convênios celebrados antes de sua entrada em vigor, define os procedimentos para transição

do sistema SICONV para o sistema Transferegov.br, e estabelece a data de entrada em vigor da portaria. A portaria entrou em vigor em 1º de agosto de 2023, juntamente com o Decreto nº 11.531 de 2023, revogando expressamente a Portaria Interministerial nº 424 de 2016 e a Instrução Normativa STN nº 1 de 1997.

2.7 A Portaria Conjunta MGI/MF/CGU nº 28 de 2024: O Regime Simplificado

A Portaria Conjunta MGI/MF/CGU nº 28, de 21 de maio de 2024, editada pelos Ministérios da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, da Fazenda e da Controladoria-Geral da União, estabeleceu o regime simplificado para convênios de até um milhão e quinhentos mil reais. Esta portaria atendeu a demandas antigas dos convenientes, especialmente dos Municípios de menor porte, por simplificação e desburocratização dos procedimentos, sem comprometer o controle e a transparência na aplicação de recursos públicos.

O artigo 1º da Portaria nº 28 de 2024 estabelece que os convênios cujo valor total, incluindo repasse e contrapartida, não ultrapasse um milhão e quinhentos mil reais, poderão ser celebrados e executados mediante procedimentos simplificados, nos termos da própria portaria. A adoção do regime simplificado é opcional, cabendo ao concedente decidir se o programa de transferências voluntárias será executado mediante regime simplificado ou mediante regime ordinário.

A Portaria nº 28 de 2024 estabelece simplificações em diversas fases do ciclo de vida do convênio. Na fase de proposição e celebração, a portaria reduz as exigências documentais, permitindo que determinados documentos sejam substituídos por declarações do conveniente. Na fase de execução, a portaria permite maior flexibilidade na realização de alterações no Plano de Trabalho, reduz as exigências de registro de atos de execução no sistema Transferegov.br, e permite que a liberação de recursos seja feita em menor número de parcelas. Na fase de prestação de contas, a portaria simplifica o conteúdo da prestação de contas, reduzindo o número de documentos exigidos e permitindo que determinadas comprovações sejam feitas de forma simplificada.

O artigo 6º da Portaria nº 28 de 2024 estabelece que o convênio celebrado mediante regime simplificado deve conter cláusulas específicas que definam claramente as simplificações aplicáveis, as responsabilidades do conveniente, e as consequências do descumprimento das obrigações assumidas. A portaria estabelece também que o conveniente que optar pelo regime simplificado assume responsabilidade integral pela veracidade das informações e declarações apresentadas, sujeitando-se às sanções previstas na legislação em caso de falsidade ou incorreção.

O artigo 11 da Portaria nº 28 de 2024 estabelece que os convênios celebrados mediante regime simplificado podem ter vigência de até trinta e seis meses, prazo superior ao limite geral de vinte e quatro meses estabelecido para os convênios celebrados mediante regime ordinário. Esta ampliação do prazo de vigência reconhece que determinados projetos, especialmente aqueles executados por Municípios de menor porte, podem necessitar de prazos mais longos para execução, em razão de limitações de capacidade técnica e operacional.

A Portaria nº 28 de 2024 estabelece também que o Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, em conjunto com o Ministério da Fazenda e a Controladoria-Geral da União, deve monitorar a aplicação do regime simplificado e avaliar seus resultados, podendo propor ajustes nas regras em caso de identificação de problemas ou de oportunidades de aperfeiçoamento. Este monitoramento contínuo garante que o regime simplificado atinja seus objetivos de desburocratização sem comprometer o controle e a transparência.

2.8 Outras Normas Relevantes

Além das normas já mencionadas, o marco legal vigente dos convênios inclui também outras normas relevantes que devem ser observadas pelos convenientes. A Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, que estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, estabelece regras sobre empenho, liquidação e pagamento de despesas públicas que se aplicam aos convênios. O artigo 58 desta lei define empenho como o ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição. O empenho da despesa pelo concedente é uma das condições essenciais para celebração do convênio, conforme estabelecido no artigo 12 do Decreto nº 11.531 de 2023.

A Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, conhecida como Lei de Improbidade Administrativa, estabelece sanções aplicáveis aos agentes públicos que praticam atos de improbidade administrativa, incluindo atos que causam enriquecimento ilícito, atos que causam prejuízo ao erário, e atos que atentam contra os princípios da administração pública. Esta lei aplica-se integralmente aos gestores que celebram e executam convênios, sujeitando-os às sanções previstas na lei em caso de prática de atos de improbidade no âmbito da gestão de convênios.

A Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, conhecida como Lei de Acesso à Informação, regula o acesso a informações previsto na Constituição Federal e estabelece que os órgãos e entidades públicas devem promover a divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações. Esta lei aplica-se aos convênios, exigindo que informações sobre os convênios celebrados, os recursos transferidos, a execução e os resultados alcançados sejam divulgadas publicamente, permitindo o controle social.

A Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014, estabelece o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco. Esta lei não se aplica aos convênios celebrados entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, mas se aplica aos termos de colaboração e termos de fomento celebrados entre a União e entidades privadas sem fins lucrativos. É importante que o gestor público compreenda a diferença entre convênios, regidos pelo Decreto nº 11.531 de 2023, e termos de colaboração e termos de fomento, regidos pela Lei nº 13.019 de 2014, para aplicar corretamente o regime jurídico aplicável a cada situação.

A Instrução Normativa TCU nº 98, de 26 de junho de 2024, dispõe sobre a instauração, a organização e o encaminhamento ao Tribunal de Contas da União de processos de tomada de contas especial. Esta instrução normativa estabelece os procedimentos que devem ser adotados pelos órgãos e entidades da administração pública federal para instauração de tomada de contas especial em caso de não apresentação de prestação de contas no prazo estabelecido, de não aprovação da prestação de contas apresentada, ou de identificação de dano ao erário. O conhecimento desta instrução normativa é fundamental para que o gestor público compreenda as graves consequências do descumprimento das obrigações relacionadas à prestação de contas de convênios.

2.9 Síntese do Marco Legal Vigente

O marco legal vigente dos convênios é composto por um conjunto articulado de normas de diferentes hierarquias, que estabelecem desde os fundamentos constitucionais do federalismo cooperativo até os procedimentos operacionais detalhados para cada fase do ciclo de vida dos convênios. A Constituição Federal estabelece os fundamentos e os princípios. A Lei de Responsabilidade Fiscal estabelece os requisitos para transferências voluntárias. A Lei nº 14.133 de 2021 estabelece os princípios que devem ser observados nos convênios e as regras sobre licitações. O Decreto nº 11.531 de 2023 estabelece as regras gerais sobre celebração, execução e prestação de contas de convênios. A Portaria Conjunta nº 33 de 2023 estabelece os procedimentos operacionais detalhados. A Portaria Conjunta nº 28 de 2024 estabelece o regime simplificado para convênios de menor valor. Outras normas complementam este marco legal, estabelecendo regras sobre aspectos específicos.

A compreensão adequada deste marco legal é fundamental para que o gestor público possa celebrar e executar convênios em conformidade com a legislação, garantindo a boa e regular aplicação dos recursos públicos e o alcance dos objetivos pretendidos com as políticas públicas executadas mediante convênios. O gestor público deve conhecer não apenas o conteúdo de cada norma, mas também a hierarquia entre elas e a forma como se relacionam e se complementam, para poder aplicá-las adequadamente em cada situação concreta.

3. Hierarquia e Aplicação das Normas

3.1 Introdução: A Necessidade de Compreender a Hierarquia Normativa

A gestão adequada de convênios exige que o gestor público compreenda não apenas o conteúdo das normas que regem os convênios, mas também a hierarquia entre estas normas e as regras de interpretação e aplicação que devem ser observadas quando há aparente conflito entre dispositivos normativos. O ordenamento jurídico brasileiro é estruturado de forma hierarquizada, com normas de diferentes níveis que se relacionam e se complementam, devendo as normas de nível inferior estar em conformidade com as normas de nível superior.

A compreensão da hierarquia normativa é fundamental para que o gestor público possa identificar qual norma deve ser aplicada em cada situação concreta, especialmente quando há aparente conflito entre dispositivos de diferentes normas. A aplicação inadequada da hierarquia normativa pode levar o gestor a descumprir normas superiores ao aplicar normas inferiores incompatíveis, ou a deixar de aplicar normas específicas ao aplicar normas gerais quando aquelas deveriam prevalecer. Estas falhas podem resultar em irregularidades na gestão do convênio, com consequências que vão desde a não aprovação da prestação de contas até a responsabilização pessoal do gestor por improbidade administrativa.

Além da hierarquia normativa, o gestor público deve compreender também as regras de interpretação das normas, que orientam como os dispositivos normativos devem ser compreendidos e aplicados. A interpretação adequada das normas exige que o gestor considere não apenas o texto literal dos dispositivos, mas também o contexto em que foram editados, a finalidade que buscam alcançar, e a forma como se relacionam com outros dispositivos do mesmo diploma normativo e de outros diplomas normativos. A interpretação inadequada das normas pode levar o gestor a aplicá-las de forma contrária à sua finalidade, comprometendo a efetividade das políticas públicas executadas mediante convênios.

3.2 A Pirâmide Normativa: Estrutura Hierárquica do Ordenamento Jurídico

O ordenamento jurídico brasileiro pode ser visualizado como uma pirâmide, em cujo topo está a

Constituição Federal, norma fundamental que estabelece os princípios e regras básicas da organização do Estado e da sociedade. Abaixo da Constituição Federal estão as leis complementares e as leis ordinárias, que regulamentam os dispositivos constitucionais e estabelecem regras gerais sobre diversos temas. Abaixo das leis estão os decretos presidenciais, que regulamentam as leis e estabelecem normas específicas sobre sua execução. Abaixo dos decretos estão as portarias ministeriais e interministeriais, que detalham os procedimentos a serem adotados na aplicação dos decretos. Abaixo das portarias estão as instruções normativas de órgãos e entidades da administração pública, que estabelecem orientações técnicas sobre aspectos específicos. Na base da pirâmide estão os manuais operacionais e as orientações técnicas, que auxiliam os usuários na operacionalização dos procedimentos.

Esta estrutura hierárquica garante que todas as normas do ordenamento jurídico estejam em conformidade com a Constituição Federal, e que as normas de cada nível estejam em conformidade com as normas dos níveis superiores. Uma lei que contrarie dispositivo constitucional é inconstitucional e pode ser declarada inválida pelo Poder Judiciário. Um decreto que contrarie dispositivo de lei é ilegal e pode ser anulado pelo Poder Judiciário ou revogado pelo próprio Poder Executivo. Uma portaria que contrarie dispositivo de decreto é inválida e pode ser anulada. Uma instrução normativa que contrarie dispositivo de portaria é inválida. Um manual operacional que contrarie dispositivo de instrução normativa é inválido.

A hierarquia normativa aplicada aos convênios pode ser representada da seguinte forma. No primeiro nível, topo da pirâmide, está a Constituição Federal de 1988, especialmente os artigos 1º, 18, 23, 24 e 37, que estabelecem os fundamentos do federalismo cooperativo e os princípios da administração pública. No segundo nível estão as leis complementares e ordinárias, incluindo a Lei Complementar nº 101 de 2000, que estabelece requisitos para transferências voluntárias, a Lei nº 14.133 de 2021, que estabelece princípios aplicáveis aos convênios e regras sobre licitações, a Lei nº 4.320 de 1964, que estabelece normas sobre execução orçamentária, a Lei nº 8.429 de 1992, que estabelece sanções por improbidade administrativa, a Lei nº 12.527 de 2011, que regula o acesso à informação, e a Lei nº 13.019 de 2014, que estabelece o regime jurídico das parcerias com organizações da sociedade civil. No terceiro nível estão os decretos presidenciais, especialmente o Decreto nº 11.531 de 2023, que estabelece normas sobre celebração, execução e prestação de contas de convênios, e o Decreto nº 11.845 de 2023, que regulamenta o Cadastro Único de Exigências para Transferências Voluntárias. No quarto nível estão as portarias interministeriais, especialmente a

Portaria Conjunta MGI/MF/CGU nº 33 de 2023, que estabelece procedimentos operacionais para convênios, e a Portaria Conjunta MGI/MF/CGU nº 28 de 2024, que estabelece o regime simplificado. No quinto nível estão as instruções normativas de órgãos de controle, especialmente a Instrução Normativa TCU nº 98 de 2024, que estabelece procedimentos para tomada de contas especial, e instruções normativas da Controladoria-Geral da União sobre fiscalização de convênios. No sexto nível estão os manuais operacionais do sistema Transferegov.br, disponibilizados no Portal Transferegov.br, que auxiliam os usuários na operacionalização dos procedimentos.

A compreensão desta estrutura hierárquica é fundamental para que o gestor público possa identificar rapidamente qual norma deve ser consultada para esclarecer determinada dúvida. Dúvidas sobre princípios fundamentais devem ser esclarecidas mediante consulta à Constituição Federal. Dúvidas sobre requisitos gerais para transferências voluntárias devem ser esclarecidas mediante consulta à Lei de Responsabilidade Fiscal. Dúvidas sobre princípios aplicáveis aos convênios e sobre licitações devem ser esclarecidas mediante consulta à Lei nº 14.133 de 2021. Dúvidas sobre regras gerais de celebração, execução e prestação de contas devem ser esclarecidas mediante consulta ao Decreto nº 11.531 de 2023. Dúvidas sobre procedimentos operacionais detalhados devem ser esclarecidas mediante consulta à Portaria Conjunta nº 33 de 2023. Dúvidas sobre operacionalização do sistema Transferegov.br devem ser esclarecidas mediante consulta aos manuais operacionais disponibilizados no portal.

3.3 O Princípio da Supremacia da Constituição

O princípio da supremacia da Constituição é o fundamento da hierarquia normativa no ordenamento jurídico brasileiro. Este princípio estabelece que a Constituição Federal é a norma suprema do ordenamento jurídico, à qual todas as demais normas devem se conformar. Nenhuma lei, decreto, portaria ou instrução normativa pode contrariar dispositivo constitucional, sob pena de ser declarada inconstitucional e, portanto, inválida.

A supremacia da Constituição significa que, em caso de conflito entre dispositivo constitucional e dispositivo de norma infraconstitucional, prevalece o dispositivo constitucional, devendo o dispositivo infraconstitucional incompatível ser afastado. Este afastamento pode ser feito pelo próprio gestor público, quando a inconstitucionalidade for manifesta, ou pelo Poder Judiciário, mediante controle de constitucionalidade.

Aplicado aos convênios, o princípio da supremacia da Constituição significa que todas as normas sobre convênios devem estar em conformidade com os dispositivos constitucionais que estabelecem os fundamentos do federalismo cooperativo e os princípios da administração pública. Um decreto ou uma portaria que estabeleça procedimentos para convênios que violem

os princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade ou eficiência é inconstitucional e não deve ser aplicado. Um decreto ou uma portaria que estabeleça restrições à celebração de convênios que violem a autonomia dos entes federados, garantida constitucionalmente, é inconstitucional e não deve ser aplicado.

O gestor público deve estar atento à supremacia da Constituição ao aplicar as normas sobre convênios, verificando sempre se os procedimentos estabelecidos em decretos, portarias e instruções normativas estão em conformidade com os princípios e regras constitucionais. Quando houver dúvida sobre a constitucionalidade de determinado dispositivo normativo, o gestor deve consultar a assessoria jurídica do órgão ou entidade, que poderá analisar a questão e orientar sobre a aplicação adequada da norma.

3.4 O Princípio da Legalidade Administrativa

O princípio da legalidade administrativa, estabelecido no artigo 37 da Constituição Federal, determina que a administração pública somente pode fazer o que a lei autoriza ou determina. Este princípio diferencia a administração pública dos particulares, que podem fazer tudo o que a lei não proíbe. A administração pública, ao contrário, somente pode atuar quando há previsão legal autorizando ou determinando a atuação.

Aplicado aos convênios, o princípio da legalidade administrativa significa que a celebração, execução e prestação de contas de convênios devem observar rigorosamente as regras estabelecidas nas leis, decretos e portarias aplicáveis. O gestor público não pode criar procedimentos próprios que não estejam previstos nas normas, nem pode deixar de observar procedimentos estabelecidos nas normas sob o argumento de que são burocráticos ou desnecessários. A discricionariedade do gestor público na gestão de convênios é limitada, devendo ser exercida apenas nos espaços deixados pelas normas para escolhas administrativas fundamentadas.

O princípio da legalidade administrativa estabelece também a hierarquia entre as normas, determinando que as normas de nível inferior devem estar em conformidade com as normas de nível superior. Um decreto não pode contrariar lei. Uma portaria não pode contrariar decreto. Uma instrução normativa não pode contrariar portaria. Um manual operacional não pode contrariar instrução normativa. Quando há conflito entre normas de diferentes níveis, prevalece a norma de nível superior, devendo a norma de nível inferior incompatível ser afastada.

O gestor público deve estar atento ao princípio da legalidade administrativa ao aplicar as normas sobre convênios, verificando sempre se os procedimentos que está adotando estão previstos nas normas aplicáveis e se estão em conformidade com a hierarquia normativa.

Quando houver dúvida sobre a legalidade de determinado procedimento, o gestor deve consultar a assessoria jurídica do órgão ou entidade, que poderá analisar a questão e orientar sobre a aplicação adequada da norma.

3.5 Regras de Resolução de Conflitos Normativos

Embora o ordenamento jurídico seja estruturado de forma hierarquizada, com normas de diferentes níveis que devem estar em conformidade umas com as outras, é possível que surjam situações em que há aparente conflito entre dispositivos de diferentes normas. Estas situações exigem que o gestor público aplique regras de resolução de conflitos normativos, que orientam qual dispositivo deve prevalecer em cada caso.

A primeira regra de resolução de conflitos normativos é a regra da hierarquia, também conhecida como princípio da *lex superior*. Esta regra estabelece que, em caso de conflito entre normas de diferentes níveis hierárquicos, prevalece a norma de nível superior. Uma lei prevalece sobre um decreto. Um decreto prevalece sobre uma portaria. Uma portaria prevalece sobre uma instrução normativa. Esta regra é absoluta e não comporta exceções. Quando há conflito entre dispositivo de lei e dispositivo de decreto, o gestor público deve aplicar o dispositivo de lei, afastando o dispositivo de decreto incompatível.

Aplicada aos convênios, a regra da hierarquia significa que, se um dispositivo da Portaria Conjunta nº 33 de 2023 estabelecer procedimento que contrarie dispositivo do Decreto nº 11.531 de 2023, prevalece o dispositivo do decreto, devendo o dispositivo da portaria ser afastado. Se um dispositivo do Decreto nº 11.531 de 2023 estabelecer regra que contrarie dispositivo da Lei nº 14.133 de 2021, prevalece o dispositivo da lei, devendo o dispositivo do decreto ser afastado. Se um dispositivo de manual operacional do Transferegov.br estabelecer procedimento que contrarie dispositivo da Portaria Conjunta nº 33 de 2023, prevalece o dispositivo da portaria, devendo o procedimento do manual ser afastado.

A segunda regra de resolução de conflitos normativos é a regra da especialidade, também conhecida como princípio da *lex specialis*. Esta regra estabelece que, em caso de conflito entre norma geral e norma específica, prevalece a norma específica. Uma norma que regula especificamente determinada situação prevalece sobre uma norma que regula genericamente diversas situações. Esta regra aplica-se quando as normas em conflito são do mesmo nível hierárquico, pois quando são de níveis diferentes prevalece a regra da hierarquia.

Aplicada aos convênios, a regra da especialidade significa que, se a Portaria Conjunta nº 28 de 2024, que estabelece o regime simplificado para convênios de até um milhão e quinhentos mil

reais, estabelecer procedimento diferente do estabelecido na Portaria Conjunta nº 33 de 2023, que estabelece o regime geral para todos os convênios, prevalece o dispositivo da Portaria nº 28 para os convênios que se enquadram no regime simplificado, por ser norma específica.

Se um decreto específico sobre convênios na área de saúde estabelecer regra diferente do estabelecido no Decreto nº 11.531 de 2023, que é norma geral sobre convênios, prevalece o dispositivo do decreto específico para os convênios na área de saúde, por ser norma específica.

A terceira regra de resolução de conflitos normativos é a regra da temporalidade, também conhecida como princípio da *lex posterior*. Esta regra estabelece que, em caso de conflito entre norma anterior e norma posterior, ambas do mesmo nível hierárquico e com o mesmo grau de especialidade, prevalece a norma posterior. Uma norma mais recente prevalece sobre uma norma mais antiga. Esta regra fundamenta-se no pressuposto de que o legislador ou o administrador, ao editar norma posterior, teve a intenção de modificar a norma anterior, ainda que não a tenha revogado expressamente.

Aplicada aos convênios, a regra da temporalidade significa que o Decreto nº 11.531 de 2023 prevalece sobre o Decreto nº 6.170 de 2007 em relação aos convênios celebrados após a entrada em vigor do decreto mais recente, ainda que o decreto mais antigo não tenha sido expressamente revogado em relação a determinado dispositivo. A Portaria Conjunta nº 33 de 2023 prevalece sobre a Portaria Interministerial nº 424 de 2016 em relação aos convênios celebrados após a entrada em vigor da portaria mais recente. Entretanto, é importante observar que tanto o Decreto nº 11.531 de 2023 quanto a Portaria Conjunta nº 33 de 2023 revogaram expressamente as normas anteriores, de modo que estas não mais se aplicam aos convênios celebrados após a entrada em vigor das normas mais recentes.

A quarta regra de resolução de conflitos normativos é a regra da interpretação sistemática. Esta regra estabelece que as normas não devem ser interpretadas isoladamente, mas sim em conjunto com outras normas que tratam do mesmo tema, buscando harmonia e coerência no ordenamento jurídico. Quando há aparente conflito entre dispositivos de diferentes normas, o intérprete deve buscar uma interpretação que harmonize os dispositivos, evitando afastar qualquer deles. Somente quando não for possível harmonizar os dispositivos mediante interpretação sistemática é que se deve aplicar as regras da hierarquia, especialidade ou temporalidade para afastar um dos dispositivos.

Aplicada aos convênios, a regra da interpretação sistemática significa que os dispositivos do Decreto nº 11.531 de 2023 devem ser interpretados em conjunto com os dispositivos da Lei nº 14.133 de 2021, da Lei Complementar nº 101 de 2000, e da Constituição Federal, buscando uma interpretação que harmonize todos estes dispositivos. Os dispositivos da Portaria Conjunta nº 33 de 2023 devem ser interpretados em conjunto com os dispositivos do Decreto nº 11.531 de 2023, buscando uma interpretação que harmonize todos estes dispositivos. Quando um dispositivo da portaria estabelece procedimento que aparentemente contraria dispositivo do decreto, o gestor público deve buscar uma interpretação que harmonize os dois dispositivos, verificando se o procedimento estabelecido na portaria pode ser compreendido como detalhamento ou complementação do dispositivo do decreto, e não como contradição.

A quinta regra de resolução de conflitos normativos é a regra da interpretação teleológica. Esta regra estabelece que as normas devem ser interpretadas de acordo com sua finalidade, buscando alcançar os objetivos que o legislador ou o administrador pretendeu alcançar ao editar a norma. Quando há dúvida sobre o sentido de determinado dispositivo normativo, o intérprete deve buscar compreender qual era a finalidade do dispositivo, qual problema ele buscava resolver, e interpretar o dispositivo de forma a alcançar esta finalidade.

Aplicada aos convênios, a regra da interpretação teleológica significa que os dispositivos das normas sobre convênios devem ser interpretados buscando alcançar as finalidades dos convênios, que são a execução descentralizada de políticas públicas, a cooperação entre os entes federados, e a aplicação eficiente e transparente de recursos públicos. Quando há dúvida sobre o sentido de determinado dispositivo, o gestor público deve buscar compreender qual era a finalidade do dispositivo, se era garantir maior controle sobre a aplicação dos recursos, se era simplificar procedimentos para agilizar a execução, se era aumentar a transparência, ou se era garantir a efetividade das políticas públicas, e interpretar o dispositivo de forma a alcançar esta finalidade.

3.6 A Aplicação das Regras de Resolução de Conflitos: Exemplos Práticos

Para ilustrar a aplicação das regras de resolução de conflitos normativos na gestão de convênios, apresentamos alguns exemplos práticos de situações em que pode haver aparente conflito entre dispositivos de diferentes normas.

Exemplo 1: Conflito entre dispositivo de portaria e dispositivo de decreto. Suponha que um dispositivo da Portaria Conjunta nº 33 de 2023 estabeleça que o conveniente deve apresentar determinado documento na prestação de contas, mas o Decreto nº 11.531 de 2023 não

mencione este documento entre os documentos exigidos para a prestação de contas. Há conflito entre os dispositivos? Neste caso, não há necessariamente conflito. Aplicando a regra da interpretação sistemática, pode-se compreender que o dispositivo da portaria está detalhando o dispositivo do decreto, estabelecendo documento adicional que é necessário para comprovar a boa e regular aplicação dos recursos. A portaria, como norma regulamentadora do decreto, tem competência para estabelecer detalhamentos e complementações. Entretanto, se o decreto estabelecer expressamente que apenas determinados documentos são exigidos para a prestação de contas, e a portaria estabelecer documento adicional não previsto no decreto, há conflito, e prevalece o decreto, por aplicação da regra da hierarquia.

Exemplo 2: Conflito entre dispositivo de norma geral e dispositivo de norma específica. Suponha que a Portaria Conjunta nº 33 de 2023, que estabelece o regime geral para todos os convênios, estabeleça que o prazo para início do processo licitatório é de sessenta dias, e a Portaria Conjunta nº 28 de 2024, que estabelece o regime simplificado para convênios de até um milhão e quinhentos mil reais, estabeleça que o prazo para início do processo licitatório é de noventa dias. Qual dispositivo deve ser aplicado a um convênio de um milhão de reais? Neste caso, aplica-se a regra da especialidade. A Portaria nº 28 de 2024 é norma específica para convênios de até um milhão e quinhentos mil reais, enquanto a Portaria nº 33 de 2023 é norma geral para todos os convênios. Portanto, para o convênio de um milhão de reais, que se enquadra no regime simplificado, prevalece o prazo de noventa dias estabelecido na Portaria nº 28 de 2024.

Exemplo 3: Conflito entre dispositivo de norma anterior e dispositivo de norma posterior. Suponha que o Decreto nº 6.170 de 2007 estabelecesse que o prazo para prestação de contas é de noventa dias, e o Decreto nº 11.531 de 2023 estabeleça que o prazo para prestação de contas é de sessenta dias. Qual dispositivo deve ser aplicado a um convênio celebrado em 2024? Neste caso, aplica-se a regra da temporalidade. O Decreto nº 11.531 de 2023 é norma posterior ao Decreto nº 6.170 de 2007, e revogou expressamente este decreto. Portanto, para convênios celebrados após a entrada em vigor do Decreto nº 11.531 de 2023, aplica-se o prazo de sessenta dias estabelecido neste decreto. Entretanto, é importante observar que o Decreto nº 11.531 de 2023 estabeleceu regras de transição para convênios celebrados antes de sua entrada em vigor, que devem ser observadas.

Exemplo 4: Conflito aparente que pode ser resolvido mediante interpretação sistemática. Suponha que o artigo 25 da Lei de Responsabilidade Fiscal estabeleça que a realização de transferência voluntária depende de comprovação de regularidade fiscal pelo beneficiário, e o Decreto nº 11.531 de 2023 estabeleça que a celebração de convênio depende de cadastro atualizado no Transferegov.br. Há conflito entre os dispositivos? Neste caso, não há conflito.

Aplicando a regra da interpretação sistemática, pode-se compreender que o cadastro atualizado no Transferegov.br inclui a comprovação de regularidade fiscal, que é um dos requisitos para manutenção do cadastro. O decreto está regulamentando a forma como o requisito estabelecido na lei será verificado, mediante consulta ao cadastro no sistema. Os dois dispositivos são complementares, e não conflitantes.

Exemplo 5: Conflito que deve ser resolvido mediante interpretação teleológica. Suponha que um dispositivo da Portaria Conjunta nº 33 de 2023 estabeleça procedimento que aparentemente dificulta a execução do convênio, exigindo apresentação de documentos que o conveniente considera desnecessários. O conveniente pode deixar de observar o procedimento estabelecido na portaria? Neste caso, o gestor público deve aplicar a regra da interpretação teleológica, buscando compreender qual era a finalidade do procedimento estabelecido na portaria. Se a finalidade era garantir maior controle sobre a aplicação dos recursos, evitando desvios e irregularidades, o procedimento deve ser observado, ainda que pareça burocrático. Se, entretanto, o gestor público verificar que o procedimento estabelecido na portaria contraria a finalidade do convênio, que é a execução eficiente de políticas públicas, e que o procedimento está causando atraso injustificado na execução sem trazer benefícios em termos de controle, o gestor pode consultar o concedente para verificar se há possibilidade de flexibilização do procedimento, ou pode consultar a assessoria jurídica para verificar se o procedimento pode ser afastado por contrariar princípios constitucionais da eficiência e da razoabilidade.

3.7 A Importância da Assessoria Jurídica na Resolução de Conflitos Normativos

A resolução de conflitos normativos exige conhecimento técnico-jurídico especializado, que nem sempre está disponível ao gestor público responsável pela execução do convênio. Por esta razão, é fundamental que o gestor público conte com o apoio de assessoria jurídica qualificada, que possa analisar as situações de aparente conflito entre normas e orientar sobre a aplicação adequada das regras de resolução de conflitos.

O Decreto nº 11.531 de 2023 estabelece, em seu artigo 12, inciso VI, que a celebração de convênio depende de parecer jurídico favorável. Este requisito reconhece a importância da análise jurídica na gestão de convênios, garantindo que os convênios sejam celebrados em conformidade com a legislação aplicável. Entretanto, a necessidade de assessoria jurídica não se limita à fase de celebração do convênio. Durante toda a execução do convênio, podem surgir dúvidas sobre a interpretação e aplicação das normas, especialmente quando há aparente conflito entre dispositivos de diferentes normas. Nestas situações, o gestor público deve consultar a assessoria jurídica do órgão ou entidade, que poderá analisar a questão e orientar sobre a aplicação adequada das normas.

A assessoria jurídica deve estar familiarizada com toda a legislação aplicável aos convênios, incluindo a Constituição Federal, as leis complementares e ordinárias, os decretos, as portarias, as instruções normativas e os manuais operacionais. A assessoria jurídica deve conhecer também a jurisprudência dos tribunais, especialmente do Tribunal de Contas da União e do Supremo Tribunal Federal, sobre questões relacionadas a convênios. Este conhecimento amplo e atualizado permite que a assessoria jurídica oriente adequadamente o gestor público sobre a aplicação das normas e sobre a resolução de conflitos normativos.

O gestor público deve estabelecer canal de comunicação permanente com a assessoria jurídica, consultando-a sempre que houver dúvida sobre a interpretação ou aplicação de normas. A consulta deve ser feita de forma clara e objetiva, apresentando a situação concreta, as normas aparentemente aplicáveis, e a dúvida específica do gestor. A assessoria jurídica deve responder de forma fundamentada, citando os dispositivos normativos aplicáveis e a jurisprudência relevante, e orientando sobre o procedimento a ser adotado. Esta orientação deve ser documentada, de modo que o gestor público possa demonstrar, em eventual fiscalização, que agiu em conformidade com orientação jurídica fundamentada.

3.8 Síntese: Princípios para Aplicação Adequada da Hierarquia Normativa

A aplicação adequada da hierarquia normativa na gestão de convênios exige que o gestor público observe alguns princípios fundamentais. O primeiro princípio é o da supremacia da Constituição, que estabelece que todas as normas devem estar em conformidade com a Constituição Federal, prevalecendo os dispositivos constitucionais em caso de conflito. O segundo princípio é o da legalidade administrativa, que estabelece que a administração pública somente pode fazer o que a lei autoriza ou determina, devendo observar rigorosamente as normas aplicáveis. O terceiro princípio é o da hierarquia, que estabelece que, em caso de conflito entre normas de diferentes níveis, prevalece a norma de nível superior. O quarto princípio é o da especialidade, que estabelece que, em caso de conflito entre norma geral e norma específica do mesmo nível, prevalece a norma específica. O quinto princípio é o da temporalidade, que estabelece que, em caso de conflito entre norma anterior e norma posterior do mesmo nível e com o mesmo grau de especialidade, prevalece a norma posterior.

Além destes princípios, o gestor público deve aplicar as regras de interpretação sistemática e teleológica, buscando harmonizar os dispositivos aparentemente conflitantes mediante interpretação que considere o ordenamento jurídico como um todo e que busque alcançar as finalidades das normas. O gestor público deve contar com o apoio de assessoria jurídica qualificada para resolver situações de aparente conflito entre normas, consultando-a sempre que houver dúvida sobre a interpretação ou aplicação de normas.

A compreensão adequada da hierarquia normativa e das regras de resolução de conflitos normativos é fundamental para que o gestor público possa celebrar e executar convênios em conformidade com a legislação, garantindo a boa e regular aplicação dos recursos públicos e o alcance dos objetivos pretendidos com as políticas públicas executadas mediante convênios. O gestor público que domina estes conhecimentos está melhor preparado para enfrentar os desafios da gestão de convênios e para garantir que os recursos públicos sejam aplicados de forma eficiente, transparente e em conformidade com a legislação.

4.Princípios Constitucionais Aplicáveis aos Convênios

4.1 Introdução: Os Princípios como Fundamentos da Gestão Pública

Os princípios constitucionais são normas fundamentais que estabelecem diretrizes gerais para a atuação da administração pública, orientando a interpretação e aplicação de todas as demais normas do ordenamento jurídico. Diferentemente das regras, que estabelecem comandos específicos e objetivos, os princípios estabelecem valores e diretrizes que devem ser observados em todas as situações, ainda que não haja regra específica aplicável. Os princípios têm força normativa, o que significa que sua violação constitui ilegalidade, podendo ensejar a anulação do ato administrativo e a responsabilização do agente público.

A Constituição Federal de 1988 estabelece, em seu artigo 37, os princípios fundamentais da administração pública, que devem ser observados pela administração direta e indireta de todos os entes federados. Estes princípios aplicam-se a todas as atividades da administração pública, incluindo a celebração, execução e prestação de contas de convênios. A observância dos princípios constitucionais é essencial para garantir que os convênios sejam geridos de forma adequada, com respeito aos valores fundamentais do Estado Democrático de Direito e com foco no interesse público.

Além dos princípios expressos no artigo 37 da Constituição Federal, outros princípios constitucionais são aplicáveis aos convênios, decorrentes de outros dispositivos constitucionais ou implícitos no sistema constitucional. A compreensão adequada destes princípios é fundamental para que o gestor público possa tomar decisões fundamentadas e em conformidade com a Constituição, garantindo que os recursos públicos sejam aplicados de forma eficiente, transparente e em benefício da sociedade.

4.2 O Princípio da Legalidade

O princípio da legalidade, estabelecido no caput do artigo 37 da Constituição Federal, é o

primeiro e mais fundamental dos princípios da administração pública. Este princípio determina que a administração pública somente pode fazer o que a lei autoriza ou determina, diferenciando-se dos particulares, que podem fazer tudo o que a lei não proíbe. A legalidade administrativa é mais restritiva que a legalidade aplicável aos particulares, pois exige que haja previsão legal expressa autorizando ou determinando a atuação administrativa.

Aplicado aos convênios, o princípio da legalidade significa que a celebração, execução e prestação de contas de convênios devem observar rigorosamente todas as normas aplicáveis, desde a Constituição Federal até os manuais operacionais do sistema Transferegov.br. O gestor público não pode criar procedimentos próprios que não estejam previstos nas normas, nem pode deixar de observar procedimentos estabelecidos nas normas sob o argumento de que são burocráticos ou desnecessários. A discricionariedade do gestor público na gestão de convênios é limitada, devendo ser exercida apenas nos espaços deixados pelas normas para escolhas administrativas fundamentadas.

O princípio da legalidade exige que o gestor público conheça profundamente toda a legislação aplicável aos convênios. Este conhecimento não se limita ao Decreto nº 11.531 de 2023 e à Portaria Conjunta nº 33 de 2023, mas inclui também a Lei de Responsabilidade Fiscal, a Lei nº 14.133 de 2021, a Lei nº 4.320 de 1964, e outras normas aplicáveis. O desconhecimento da legislação não exime o gestor público de responsabilidade pelo descumprimento de normas, razão pela qual é fundamental que o gestor busque capacitação constante e conte com o apoio de assessoria jurídica qualificada.

O princípio da legalidade tem importante função de proteção do gestor público. Quando o gestor público age em estrita conformidade com a legislação, documentando adequadamente suas decisões e os fundamentos legais que as embasam, ele está protegido contra eventual responsabilização por irregularidades. Por outro lado, quando o gestor público age em desconformidade com a legislação, ainda que com a melhor das intenções, ele pode ser responsabilizado pessoalmente pelos danos causados ao erário, mediante tomada de contas especial, ação de improbidade administrativa, ou até mesmo ação penal, dependendo da gravidade da irregularidade.

4.3 O Princípio da Impessoalidade

O princípio da impessoalidade, também estabelecido no caput do artigo 37 da Constituição Federal, determina que a administração pública deve atuar de forma impessoal, sem favorecer ou prejudicar pessoas específicas. Este princípio tem duas dimensões principais. A primeira

dimensão refere-se à vedação de tratamento discriminatório, exigindo que a administração pública trate de forma igualitária todos os administrados que se encontrem em situação equivalente. A segunda dimensão refere-se à vedação de promoção pessoal, exigindo que os atos da administração pública sejam imputados ao órgão ou entidade, e não ao agente público que os praticou.

Aplicado aos convênios, o princípio da impessoalidade significa que a escolha dos convenientes e a análise das propostas devem ser feitas de forma objetiva, com base em critérios técnicos estabelecidos previamente, sem favorecer ou prejudicar Estados ou Municípios específicos. Todos os entes federados que preencham os requisitos estabelecidos nas normas e nos programas divulgados pelo concedente devem ter igual oportunidade de celebrar convênios. A recusa de celebração de convênio com ente federado que preencha todos os requisitos, por motivos políticos ou pessoais, viola o princípio da impessoalidade.

O princípio da impessoalidade exige também que a execução do convênio seja feita de forma impessoal, sem favorecer ou prejudicar fornecedores específicos. As licitações realizadas no âmbito do convênio devem observar rigorosamente os princípios da licitação, especialmente os princípios da isonomia e da competitividade, garantindo que todos os interessados que preencham os requisitos estabelecidos no edital tenham igual oportunidade de participar e de vencer a licitação. A especificação de marcas ou modelos específicos no termo de referência, quando não justificada tecnicamente, viola o princípio da impessoalidade por restringir indevidamente a competição.

O princípio da impessoalidade exige ainda que a divulgação das ações executadas mediante convênio seja feita de forma institucional, sem promover pessoalmente o gestor público responsável pela execução. A Constituição Federal veda expressamente, em seu artigo 37, parágrafo 1º, que a publicidade de atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos tenha caráter de promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos. Placas de obras executadas com recursos de convênios devem mencionar o órgão ou entidade responsável pela execução, e não o nome do gestor público. Materiais de divulgação de programas executados com recursos de convênios não devem conter fotografias ou nomes de gestores públicos, salvo quando estritamente necessário para identificar a autoridade responsável.

4.4 O Princípio da Moralidade

O princípio da moralidade, estabelecido no caput do artigo 37 da Constituição Federal, determina que a administração pública deve atuar de forma ética, honesta e proba, observando não apenas a legalidade estrita, mas também os padrões éticos de conduta esperados de

agentes públicos. A moralidade administrativa não se confunde com a moralidade comum, pois exige padrões mais elevados de conduta, em razão da natureza pública da atividade e da responsabilidade do agente público pela gestão de recursos públicos.

Aplicado aos convênios, o princípio da moralidade significa que o gestor público deve atuar com honestidade, probidade e boa-fé em todas as fases do convênio. A celebração de convênio para atender interesse privado, e não interesse público, viola o princípio da moralidade, ainda que todos os procedimentos formais tenham sido observados. A execução de convênio com desvio de finalidade, aplicando os recursos em finalidade diversa da estabelecida no Plano de Trabalho, viola o princípio da moralidade, ainda que os recursos tenham sido aplicados em outra finalidade pública. A prestação de contas com informações falsas ou com omissão de informações relevantes viola o princípio da moralidade, ainda que os documentos formalmente exigidos tenham sido apresentados.

O princípio da moralidade exige que o gestor público evite situações que possam configurar conflito de interesses. O gestor público não deve participar de decisões relacionadas a convênios quando tiver interesse pessoal, direto ou indireto, no resultado da decisão. Se o gestor público tem parentesco com sócio de empresa que pretende participar de licitação no âmbito do convênio, ele deve se declarar impedido de participar da comissão de licitação. Se o gestor público tem interesse pessoal na execução de determinado projeto, ele deve se afastar da gestão do convênio relacionado a este projeto. A não observância destas cautelas pode configurar improbidade administrativa, com graves consequências para o gestor público.

O princípio da moralidade exige também que o gestor público atue com transparência, prestando informações claras e completas sobre a gestão do convênio. A omissão de informações relevantes, ainda que não expressamente exigidas pelas normas, pode violar o princípio da moralidade quando dificultar o controle sobre a aplicação dos recursos. O gestor público deve adotar postura proativa de transparência, disponibilizando informações sobre o convênio não apenas aos órgãos de controle, mas também à sociedade, mediante publicação em portais de transparência e atendimento a pedidos de acesso à informação.

4.5 O Princípio da Publicidade

O princípio da publicidade, estabelecido no caput do artigo 37 da Constituição Federal, determina que os atos da administração pública devem ser públicos, acessíveis aos administrados e à sociedade em geral. A publicidade é requisito de eficácia dos atos administrativos, o que significa que atos não publicados não produzem efeitos. A publicidade é também instrumento de controle da administração pública, permitindo que os administrados e os órgãos de controle fiscalizem a atuação administrativa e identifiquem eventuais irregularidades.

Aplicado aos convênios, o princípio da publicidade significa que todas as informações sobre o convênio devem ser públicas e acessíveis. A divulgação dos programas de convênios pelo concedente deve ser feita de forma ampla e transparente, mediante publicação no Portal Transferegov.br e em outros meios de comunicação, garantindo que todos os entes federados interessados tenham conhecimento das oportunidades de celebração de convênios. A celebração do convênio deve ser publicada no Diário Oficial da União, conforme estabelecido no artigo 11, parágrafo 4º, do Decreto nº 11.531 de 2023, garantindo que a sociedade tenha conhecimento da parceria estabelecida entre os entes federados.

O princípio da publicidade exige que todas as informações sobre a execução do convênio sejam registradas no sistema Transferegov.br, que é sistema público e acessível a qualquer interessado. O registro de pagamentos, a publicação de editais de licitação, a celebração de contratos, e todos os demais atos relacionados à execução do convênio devem ser registrados no sistema, garantindo transparência e permitindo o acompanhamento pela sociedade e pelos órgãos de controle. O não registro de informações no sistema Transferegov.br viola o princípio da publicidade, além de constituir descumprimento de obrigação específica estabelecida nas normas.

O princípio da publicidade exige também que o conveniente divulgue informações sobre o convênio em seu próprio portal de transparência, em cumprimento à Lei nº 12.527 de 2011, que regula o acesso à informação. O portal de transparência do conveniente deve conter informações sobre todos os convênios celebrados, incluindo objeto, valor, prazo, concedente, e situação da execução. O conveniente deve também atender prontamente a pedidos de acesso à informação relacionados aos convênios, fornecendo as informações solicitadas no prazo estabelecido na lei, salvo quando as informações estiverem protegidas por sigilo legal.

A publicidade, entretanto, não é absoluta. A Constituição Federal estabelece, em seu artigo 5º, inciso XXXIII, que o direito à informação pode ser restringido quando a informação for imprescindível à segurança da sociedade e do Estado. Aplicado aos convênios, isto significa que informações que possam comprometer a segurança pública, como plantas detalhadas de presídios ou especificações técnicas de sistemas de segurança, podem ter sua divulgação restringida. Entretanto, a restrição deve ser excepcional e fundamentada, não podendo ser utilizada para ocultar irregularidades ou dificultar o controle sobre a aplicação dos recursos.

4.6 O Princípio da Eficiência

O princípio da eficiência, incluído no caput do artigo 37 da Constituição Federal pela Emenda Constitucional nº 19 de 1998, determina que a administração pública deve atuar de forma eficiente, buscando alcançar os melhores resultados com os recursos disponíveis. A eficiência

administrativa tem duas dimensões principais. A primeira dimensão refere-se à economicidade, exigindo que a administração pública busque minimizar os custos de suas atividades, evitando desperdícios e aplicando os recursos de forma racional. A segunda dimensão refere-se à efetividade, exigindo que a administração pública alcance os objetivos pretendidos com suas atividades, produzindo resultados concretos em benefício da sociedade.

Aplicado aos convênios, o princípio da eficiência significa que a celebração de convênios deve ser precedida de planejamento adequado, que identifique com clareza os objetivos pretendidos, as ações necessárias para alcançá-los, e os recursos necessários para executá-las. O Plano de Trabalho deve ser elaborado de forma técnica e realista, estabelecendo metas quantificáveis, cronograma exequível, e orçamento detalhado e compatível com os preços de mercado. A celebração de convênio sem planejamento adequado, com metas genéricas, cronograma irrealista, ou orçamento superestimado, viola o princípio da eficiência.

O princípio da eficiência exige que a execução do convênio seja feita de forma eficiente, buscando alcançar os melhores resultados com os recursos disponíveis. As licitações realizadas no âmbito do convênio devem buscar a proposta mais vantajosa para a administração pública, considerando não apenas o menor preço, mas também a qualidade dos bens ou serviços a serem adquiridos e a capacidade técnica e econômica dos fornecedores. A contratação de fornecedor que ofereceu o menor preço, mas que não tem capacidade de executar adequadamente o contrato, pode violar o princípio da eficiência se resultar em atraso na execução ou em má qualidade dos bens ou serviços.

O princípio da eficiência exige também que o gestor público adote medidas para evitar atrasos e paralisações na execução do convênio. A Portaria Conjunta nº 33 de 2023 estabelece, em seu artigo 44, parágrafo 7º, que a inexecução ou paralisação da execução financeira por trezentos e sessenta e cinco dias consecutivos enseja o bloqueio da conta bancária específica e a suspensão de liberação de recursos para novos convênios. Esta regra reflete o princípio da eficiência, pois a paralisação prolongada da execução significa que os recursos públicos não estão sendo aplicados para alcançar os objetivos pretendidos, permanecendo ociosos na conta bancária. O gestor público deve monitorar constantemente o ritmo de execução do convênio e adotar medidas corretivas quando identificar risco de paralisação.

O princípio da eficiência exige, finalmente, que a prestação de contas demonstre não apenas a regularidade formal e financeira da aplicação dos recursos, mas também a efetividade do convênio, ou seja, o alcance dos objetivos pretendidos. O Relatório de Cumprimento do Objeto, exigido pelo artigo 98, inciso I, da Portaria Conjunta nº 33 de 2023, deve demonstrar de forma clara e objetiva que as metas estabelecidas no Plano de Trabalho foram alcançadas, que os

bens foram adquiridos e estão sendo utilizados para a finalidade prevista, que os serviços foram prestados com qualidade, e que a população beneficiária foi efetivamente atendida. A prestação de contas que demonstra apenas que os recursos foram gastos, sem demonstrar que os objetivos foram alcançados, não atende plenamente ao princípio da eficiência.

4.7 Outros Princípios Constitucionais Aplicáveis

Além dos cinco princípios expressos no caput do artigo 37 da Constituição Federal, outros princípios constitucionais são aplicáveis aos convênios, decorrentes de outros dispositivos constitucionais ou implícitos no sistema constitucional.

O princípio da razoabilidade exige que os atos administrativos sejam razoáveis, ou seja, que guardem proporção adequada entre os meios utilizados e os fins pretendidos. Aplicado aos convênios, o princípio da razoabilidade exige que as exigências estabelecidas pelo concedente para celebração do convênio sejam razoáveis e proporcionais aos objetivos pretendidos. A exigência de documentação excessiva ou de requisitos que não guardam relação com o objeto do convênio pode violar o princípio da razoabilidade. A aplicação de sanção desproporcional à gravidade da irregularidade cometida pelo conveniente também viola o princípio da razoabilidade.

O princípio da proporcionalidade, relacionado ao princípio da razoabilidade, exige que os atos administrativos observem proporção adequada entre os benefícios e os custos, entre as vantagens e as desvantagens, entre os direitos protegidos e os direitos restringidos. Aplicado aos convênios, o princípio da proporcionalidade exige que os controles estabelecidos sobre a execução do convênio sejam proporcionais aos riscos identificados. Convênios de menor valor e menor complexidade devem estar sujeitos a controles menos rigorosos que convênios de maior valor e maior complexidade. A Portaria Conjunta nº 28 de 2024, que estabelece o regime simplificado para convênios de até um milhão e quinhentos mil reais, reflete o princípio da proporcionalidade.

O princípio da motivação exige que os atos administrativos sejam motivados, ou seja, que o agente público indique os fundamentos de fato e de direito que embasam sua decisão. Aplicado aos convênios, o princípio da motivação exige que todas as decisões relevantes relacionadas ao convênio sejam motivadas. A escolha do programa de convênio a ser utilizado, a definição das metas e do cronograma no Plano de Trabalho, a escolha da modalidade de licitação, a decisão de celebrar termo aditivo, a decisão de denunciar ou rescindir o convênio, todas estas decisões devem ser motivadas, indicando os fundamentos que as embasam. A motivação permite que os órgãos de controle e a sociedade compreendam as razões das decisões e verifiquem se foram tomadas de forma adequada.

O princípio da segurança jurídica exige que os atos administrativos sejam estáveis e previsíveis, garantindo que os administrados possam confiar na manutenção das situações jurídicas consolidadas. Aplicado aos convênios, o princípio da segurança jurídica exige que as regras aplicáveis aos convênios sejam claras e estáveis, evitando mudanças frequentes que dificultem o planejamento e a execução. Quando há mudança nas regras aplicáveis aos convênios, devem ser estabelecidas regras de transição adequadas, garantindo que os convênios celebrados sob as regras anteriores possam ser executados de acordo com estas regras, salvo quando a mudança for necessária para corrigir irregularidade grave.

O princípio da boa-fé exige que a administração pública e os administrados atuem com lealdade e confiança recíproca, cumprindo os compromissos assumidos e evitando condutas que frustrem as expectativas legítimas da outra parte. Aplicado aos convênios, o princípio da boa-fé exige que o concedente e o conveniente atuem de forma cooperativa, buscando o sucesso do convênio e o alcance dos objetivos pretendidos. O concedente deve prestar as orientações necessárias ao conveniente, especialmente quando este é ente federado de pequeno porte com capacidade técnica limitada. O conveniente deve prestar as informações solicitadas pelo concedente de forma completa e tempestiva, facilitando o acompanhamento da execução.

4.8 A Aplicação Integrada dos Princípios Constitucionais

Os princípios constitucionais não devem ser aplicados de forma isolada, mas sim de forma integrada, buscando harmonizar os valores que cada princípio protege. Em algumas situações, pode haver aparente conflito entre princípios, exigindo que o gestor público faça ponderação entre eles, buscando solução que preserve ao máximo todos os princípios envolvidos.

Por exemplo, pode haver aparente conflito entre o princípio da legalidade e o princípio da eficiência. O princípio da legalidade exige que o gestor público observe rigorosamente todos os procedimentos estabelecidos nas normas, enquanto o princípio da eficiência exige que o gestor público busque agilidade na execução. Quando um procedimento estabelecido nas normas é excessivamente burocrático e causa atraso injustificado na execução, sem trazer benefícios em termos de controle, há aparente conflito entre os dois princípios. Nesta situação, o gestor público não deve simplesmente descumprir o procedimento estabelecido nas normas, pois isto violaria o princípio da legalidade. O gestor público deve buscar solução que preserve ambos os princípios, como consultar o concedente sobre a possibilidade de flexibilização do procedimento, ou consultar a assessoria jurídica sobre a possibilidade de afastar o procedimento por contrariar o princípio constitucional da eficiência.

Outro exemplo de aparente conflito entre princípios é o conflito entre o princípio da publicidade e o princípio da segurança. O princípio da publicidade exige que todas as informações sobre o convênio sejam públicas e acessíveis, enquanto o princípio da segurança pode exigir que determinadas informações sejam mantidas em sigilo para evitar comprometimento da segurança pública. Nesta situação, o gestor público deve fazer ponderação entre os dois princípios, buscando solução que preserve ao máximo ambos. Informações que efetivamente possam comprometer a segurança pública podem ter sua divulgação restringida, mas a restrição deve ser excepcional e fundamentada, limitando-se às informações estritamente necessárias. As demais informações sobre o convênio devem permanecer públicas e acessíveis.

A aplicação integrada dos princípios constitucionais exige que o gestor público tenha visão sistêmica da gestão de convênios, compreendendo que todos os princípios são importantes e devem ser observados simultaneamente. A observância de um princípio não justifica a violação de outro princípio. O gestor público deve buscar soluções que preservem todos os princípios constitucionais, garantindo que os convênios sejam geridos de forma legal, impessoal, moral, pública e eficiente.

4.9 Síntese: A Importância dos Princípios Constitucionais na Gestão de Convênios

Os princípios constitucionais são fundamentos essenciais da gestão de convênios, orientando a interpretação e aplicação de todas as normas e orientando as decisões do gestor público em situações não expressamente reguladas pelas normas. A observância dos princípios constitucionais é essencial para garantir que os convênios sejam geridos de forma adequada, com respeito aos valores fundamentais do Estado Democrático de Direito e com foco no interesse público.

O princípio da legalidade exige que o gestor público observe rigorosamente todas as normas aplicáveis aos convênios. O princípio da impessoalidade exige que o gestor público atue de forma objetiva, sem favorecer ou prejudicar pessoas específicas. O princípio da moralidade exige que o gestor público atue com honestidade, probidade e boa-fé. O princípio da publicidade exige que todas as informações sobre o convênio sejam públicas e acessíveis. O princípio da eficiência exige que o gestor público busque alcançar os melhores resultados com os recursos disponíveis.

Além destes cinco princípios expressos no artigo 37 da Constituição Federal, outros princípios constitucionais são aplicáveis aos convênios, incluindo os princípios da razoabilidade, proporcionalidade, motivação, segurança jurídica e boa-fé. Todos estes princípios devem ser aplicados de forma integrada, buscando harmonizar os valores que cada princípio protege.

O gestor público que compreende adequadamente os princípios constitucionais e os aplica em todas as fases da gestão de convênios está melhor preparado para tomar decisões fundamentadas e em conformidade com a Constituição, garantindo que os recursos públicos sejam aplicados de forma eficiente, transparente e em benefício da sociedade. A violação dos princípios constitucionais pode ensejar a anulação do ato administrativo, a não aprovação da prestação de contas, e a responsabilização pessoal do gestor público por improbidade administrativa, razão pela qual é fundamental que o gestor público esteja sempre atento à observância destes princípios em todas as suas decisões.

5. Conceitos Fundamentais Detalhados

5.1 Introdução: A Importância da Precisão Conceitual

A compreensão adequada dos conceitos fundamentais que estruturam a legislação de convênios é essencial para que o gestor público possa interpretar corretamente as normas e aplicá-las de forma adequada às situações concretas. A legislação de convênios utiliza terminologia técnica específica, com conceitos que têm significados precisos estabelecidos nas normas. O uso inadequado destes conceitos, ou a confusão entre conceitos semelhantes mas distintos, pode levar o gestor público a aplicar incorretamente as normas, comprometendo a regularidade da gestão do convênio.

O Decreto nº 11.531 de 2023 estabelece, em seu artigo 2º, as definições dos principais conceitos utilizados na legislação de convênios. Estas definições são vinculantes, o que significa que os conceitos devem ser compreendidos exatamente conforme definidos no decreto, e não conforme eventual compreensão intuitiva ou conforme definições utilizadas em outros contextos. A Portaria Conjunta MGI/MF/CGU nº 33 de 2023 complementa estas definições, estabelecendo conceitos adicionais relevantes para a operacionalização dos procedimentos.

A precisão conceitual é especialmente importante na gestão de convênios porque os conceitos estruturam todo o regime jurídico aplicável. A qualificação de determinado instrumento como convênio ou como contrato de repasse determina quais procedimentos devem ser observados. A qualificação de determinado bem como bem remanescente ou como bem incorporado ao objeto determina qual destinação deve ser dada ao bem ao final do convênio. A qualificação de determinada modificação como termo aditivo ou como nova proposta determina qual procedimento deve ser adotado para formalizar a modificação. O gestor público que não domina adequadamente os conceitos fundamentais está sujeito a cometer erros que podem comprometer a regularidade da gestão do convênio.

5.2 Definições

I – Convênio

O convênio é o instrumento jurídico utilizado para formalizar a transferência de recursos financeiros da União a outros entes federativos ou entidades privadas sem fins lucrativos, visando à execução de programas, projetos ou atividades de interesse comum. Trata-se de um ajuste de cooperação mútua, sem finalidade lucrativa, no qual as partes se comprometem a atuar em regime de parceria para alcançar objetivos públicos. No contexto do FUNPEN, é o meio mais tradicional de repasse voluntário para estados e municípios implementarem políticas penais.

II – Contrato de Repasse

O contrato de repasse é um instrumento de natureza cooperativa que se distingue do convênio por envolver a intermediação de uma instituição financeira oficial federal, como a Caixa Econômica Federal ou o Banco do Brasil, que atua como mandatária da União. Essa instituição formaliza, acompanha e operacionaliza os pagamentos e liberações de recursos, garantindo maior controle técnico e financeiro sobre a execução.

III – Instrumento

O termo “instrumento” é uma denominação genérica que abrange tanto os convênios quanto os contratos de repasse. Essa generalização facilita a aplicação das normas e o uso dos sistemas eletrônicos de gestão (como o Transferegov.br), permitindo que ambos os tipos de ajustes sejam tratados sob regras comuns sempre que possível.

IV – Convênio de Receita

O convênio de receita é o ajuste pelo qual a União, em vez de repassar recursos, passa a recebê-los. Ele ocorre em situações em que um órgão federal executa programas de interesse estadual, distrital ou municipal, ou quando uma entidade federal do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social recebe valores de empresas estatais dependentes integrantes do Orçamento de Investimento da União. Em suma, é o convênio “inverso”, no qual o fluxo financeiro é de ingresso, e não de saída.

V – Concedente

O concedente é o órgão ou entidade da administração pública federal responsável por transferir recursos financeiros e supervisionar a execução do objeto pactuado. É quem celebra o instrumento em nome da União, acompanha as etapas de execução, avalia resultados e realiza a análise da prestação de contas. Na SENAPPEN, por exemplo, o concedente é o Ministério da Justiça, por meio da secretaria responsável pelos recursos do FUNPEN.

VI – Proponente

Proponente é o ente público ou entidade privada sem fins lucrativos que apresenta ao concedente uma proposta de trabalho ou plano de trabalho com o objetivo de celebrar um convênio ou contrato de repasse. Ele manifesta formalmente o interesse em participar de um programa federal e, após aprovação e assinatura do instrumento, passa a ser denominado conveniente.

VII – Conveniente

Conveniente é o ente público (estadual, distrital, municipal ou consórcio público) ou entidade privada sem fins lucrativos com o qual o órgão federal pactua a execução de ações, obras ou serviços. É o responsável pela execução do objeto e pela correta aplicação dos recursos transferidos. Após a atualização normativa de 2024, o conceito passou a abranger também os serviços sociais autônomos e as entidades privadas de saúde sem fins lucrativos de que trata o art. 199, §1º, da Constituição Federal.

VIII – Unidade Executora

A unidade executora é o órgão ou entidade, pertencente a qualquer esfera de governo, designado pelo conveniente para realizar diretamente a execução do objeto do convênio ou contrato de repasse. Essa designação depende de aprovação prévia do concedente ou da mandatária e é utilizada, principalmente, quando o conveniente precisa descentralizar a execução técnica.

IX – Interveniente

O interveniente é um ente público ou privado que participa do instrumento para manifestar concordância ou assumir obrigações específicas, sem ser parte principal do convênio. Atua como apoiador ou garantidor, viabilizando algum aspecto necessário à execução, como cessão de espaço físico, fornecimento de contrapartida ou outorga de permissão.

X – Consórcio Público

O consórcio público é uma pessoa jurídica formada exclusivamente por entes federativos, conforme a Lei nº 11.107/2005. Pode ser de direito público (associação pública) ou de direito privado, e constitui uma forma de cooperação federativa voltada à execução compartilhada de políticas públicas. Na área prisional, consórcios podem ser utilizados para gestão regionalizada de unidades ou programas.

XI – Mandatária

Mandatária é a instituição financeira oficial federal que celebra e operacionaliza contratos de repasse em nome da União. Ela exerce as funções de formalizar o instrumento, efetuar pagamentos, acompanhar a execução e realizar verificações técnicas e financeiras. Sua atuação decorre de um contrato de prestação de serviços firmado com o concedente.

XII – Apoiador Técnico

O apoiador técnico é um prestador de serviços contratado pelo concedente para auxiliar nas atividades de verificação técnica, análise documental, acompanhamento da execução e avaliação da prestação de contas final. Atua de maneira instrumental e acessória, prestando suporte técnico especializado ao concedente, mas sem poder decisório.

XIII – Contrato de Prestação de Serviços (CPS)

O contrato de prestação de serviços é o instrumento jurídico que formaliza a relação entre o concedente e a mandatária ou apoiador técnico, definindo atribuições, responsabilidades, formas de remuneração e limites de atuação. Ele estabelece as bases legais e operacionais da delegação de atividades de apoio à gestão dos instrumentos.

XIV – Contrato Administrativo de Execução ou Fornecimento (CTEF)

O CTEF é o instrumento jurídico firmado pelo conveniente (ou unidade executora) com empresas privadas para execução de obras, fornecimento de bens ou prestação de serviços relacionados ao objeto do convênio. Deve obedecer integralmente às normas da Lei nº 14.133/2021 e às demais regras de licitações e contratos.

XV – Proposta de Trabalho

A proposta de trabalho é o documento utilizado pelo proponente para manifestar seu interesse na celebração do convênio ou contrato de repasse. Nela são descritos o objeto pretendido, a justificativa, o valor estimado e os resultados esperados. É o primeiro passo da formalização.

XVI – Plano de Trabalho

O plano de trabalho é o documento que detalha a execução do objeto e integra o instrumento, contendo a justificativa do projeto, as metas, as etapas, o cronograma físico e financeiro, o plano de aplicação dos recursos e a identificação dos responsáveis. É o principal documento técnico de planejamento e acompanhamento.

XVII – Objeto

O objeto é o resultado ou produto final que se pretende alcançar com a execução do instrumento. Representa a razão de ser do convênio e deve estar claramente definido no plano de trabalho, compatível com as finalidades do programa federal. Exemplo: construção de unidade prisional, aquisição de equipamentos ou implantação de sistema.

XVIII – Meta

Meta é a parcela mensurável e verificável do objeto. Serve para dividir o objetivo geral em partes concretas e quantificáveis, permitindo o monitoramento do progresso físico e financeiro da execução.

XIX – Etapa

Etapa é a subdivisão operacional de uma meta, correspondendo às fases ou atividades necessárias para sua realização. Por exemplo, dentro da meta “construção de unidade prisional”, podem existir etapas como fundação, alvenaria, cobertura e acabamento.

XX – Padronização do Objeto

A padronização do objeto consiste na definição, pelo concedente, de modelos, especificações técnicas e parâmetros de custo a serem seguidos em instrumentos que visem ao atingimento de objetivos similares. Essa prática busca garantir uniformidade, economicidade e qualidade na execução.

XXI – Anteprojeto

O anteprojeto é a peça técnica que antecede o projeto básico e reúne informações preliminares, levantamentos e justificativas que subsidiam o planejamento da obra. Ele apresenta o programa de necessidades, a motivação técnica e social, os parâmetros de segurança e acessibilidade, e os estudos iniciais indispensáveis à concepção do empreendimento.

XXII – Projeto Básico

O projeto básico é o conjunto completo de elementos técnicos necessários para definir, dimensionar e orçar uma obra ou serviço de engenharia. Deve assegurar a viabilidade técnica e ambiental, permitir a avaliação precisa de custos e servir de base para a licitação. É o documento técnico mais importante da fase preparatória.

XXIII – Estudo de Concepção e de Alternativas de Projeto

Esses estudos apresentam e comparam diferentes soluções de engenharia ou arquitetura para um mesmo problema, justificando a alternativa escolhida sob critérios técnicos, econômicos e ambientais. São elaborados antes do projeto básico.

XXIV – Estimativa de Viabilidade Socioeconômica

A estimativa de viabilidade socioeconômica é a análise que verifica se o investimento proposto contribui efetivamente para o bem-estar social, avaliando custo-benefício, impactos econômicos e relevância pública do projeto.

XXV – Termo de Referência

O termo de referência é o documento que embasa a contratação de bens e serviços, detalhando o objeto, a fundamentação técnica, os critérios de medição e pagamento, o modelo de execução e gestão, e as estimativas de valor. É peça obrigatória nas contratações do conveniente.

XXVI – Plano de Sustentabilidade

O plano de sustentabilidade demonstra como o convenente garantirá o pleno funcionamento e manutenção do objeto após sua entrega, incluindo aspectos financeiros, técnicos, de pessoal e de operação. É um instrumento de gestão pós-execução.

XXVII – Condição Suspensiva

A condição suspensiva é a cláusula que impede o início da execução do convênio até que sejam cumpridas determinadas exigências documentais ou procedimentais. Somente após o cumprimento dessas condições o instrumento adquire eficácia plena.

XXVIII – Termo Aditivo

O termo aditivo é o documento utilizado para modificar um convênio já celebrado. Por meio dele, podem ser alterados o valor, o prazo, as metas ou outras cláusulas do instrumento, desde que respeitados os limites legais e justificadas as alterações.

XXIX – Reformulação do Projeto Básico

A reformulação do projeto básico consiste na alteração relevante do escopo técnico de uma obra, como mudança na concepção arquitetônica, nos métodos construtivos ou nas soluções de engenharia. Exige nova análise e aprovação pelo concedente ou mandatária.

XXX – Laudo de Análise Técnica

É o documento elaborado pelo concedente ou pela mandatária que consolida a análise técnica e documental do projeto ou objeto, especialmente quando envolve execução de obras e serviços de engenharia. Serve como parecer conclusivo sobre a adequação técnica do projeto.

XXX-A – Laudo de Verificação Técnica

Substitui o antigo laudo de análise técnica, mantendo a mesma função de verificar e documentar a conformidade técnica de obras ou serviços de engenharia. Conclui pelo aceite ou pela rejeição das peças analisadas, sendo requisito para a liberação de recursos.

XXXI – Verificação da Realização do Processo Licitatório

É o procedimento pelo qual o concedente ou mandatária confirma que o convenente realizou as licitações ou contratações necessárias à execução do objeto de acordo com a legislação vigente, assegurando a compatibilidade entre o que foi contratado e o que foi pactuado.

XXXII – Acompanhamento

O acompanhamento é a atividade de monitoramento sistemático da execução física e financeira das metas e etapas do objeto. É realizado pelo concedente ou mandatária e visa garantir que o convênio avance conforme o plano de trabalho.

XXXIII – Conformidade Financeira

A conformidade financeira consiste na verificação contínua da execução financeira em relação ao plano de trabalho e projeto básico, registrando eventuais impropriedades ou irregularidades no sistema Transferegov.br. É um controle dinâmico, feito ao longo da vigência do instrumento.

XXXIV – Fiscalização

A fiscalização é a atividade administrativa desempenhada pelo convenente, por meio de seus gestores e fiscais, para assegurar o cumprimento das disposições técnicas, contratuais e administrativas durante a execução. É o controle local e cotidiano do convênio.

XXXV – Visita in loco

A visita in loco é a inspeção técnica presencial realizada pelo concedente ou mandatária para verificar a execução física do objeto, especialmente quando as informações do sistema eletrônico não são suficientes. Pode ocorrer em qualquer fase do projeto.

XXXVI – Visita de Campo Preliminar

A visita de campo preliminar é realizada antes da análise ou verificação do projeto básico, com o objetivo de conhecer o local de implantação e levantar informações essenciais à avaliação técnica do empreendimento.

XXXVII – Vistoria in loco

A vistoria in loco é a verificação técnica presencial efetuada no local da execução para acompanhar a obra ou serviço de engenharia em andamento, permitindo confirmar a conformidade entre o previsto e o executado.

XXXVIII – Vistoria Remota

A vistoria remota é o acompanhamento técnico realizado à distância, por meio de sensores, imagens de satélite, drones ou outros recursos tecnológicos, para identificar o andamento físico e o estágio de execução das obras.

XXXIX – Ordem de Pagamento de Parcerias (OPP)

A OPP é o documento eletrônico gerado pelo Transferegov.br que formaliza a ordem bancária de pagamento das despesas relacionadas aos convênios e contratos de repasse, garantindo rastreabilidade e controle financeiro.

XL – Funcionalidade do Objeto

A funcionalidade do objeto representa a capacidade do bem, obra ou serviço entregue de desempenhar plenamente as funções para as quais foi projetado, atendendo às finalidades do programa e gerando benefícios à população.

XLI – Fruição do Objeto

A fruição do objeto ocorre quando o bem ou serviço pactuado começa a ser efetivamente utilizado pela população, mesmo que de forma parcial, produzindo benefícios concretos ao interesse público.

XLII – Bens Remanescentes

São materiais permanentes adquiridos ou produzidos com recursos do convênio que, embora utilizados para a consecução do objeto, não se incorporam a ele. Devem ser identificados e destinados conforme orientações do concedente.

XLIII – Análise Convencional de Prestação de Contas

É o procedimento tradicional de exame detalhado e manual da prestação de contas, com análise documental completa, aplicável quando não se utiliza o modelo informatizado de verificação de risco.

XLIV – Procedimento Informatizado de Análise de Prestação de Contas

É o método moderno de análise automatizada, baseado em trilhas de auditoria e algoritmos preditivos que cruzam dados e calculam a probabilidade de irregularidades, tornando o processo mais ágil e orientado por risco.

XLV – Modelo Preditivo Supervisionado

É o modelo estatístico desenvolvido pela CGU que utiliza aprendizado de máquina (machine learning) para prever, a partir de variáveis históricas, a probabilidade de reprovação de uma prestação de contas.

XLVI – Nota de Risco

É o resultado do modelo preditivo: uma pontuação entre 0 e 1 que indica a probabilidade de a prestação de contas apresentar irregularidades. Quanto mais próxima de 1, maior o risco.

XLVII – Limite de Tolerância ao Risco da Faixa

É o valor-limite da nota de risco a partir do qual o instrumento deixa de ser analisado automaticamente e passa a exigir exame convencional. Esse limite é definido pelo órgão concedente, conforme o valor do repasse e o apetite ao risco.

XLVIII – Apetite ao Risco

O apetite ao risco é o nível de risco que o órgão concedente está disposto a aceitar na aplicação do modelo informatizado. Determina o grau de confiança que se admite no processo automatizado antes de exigir análise manual.

XLIX – Trilhas de Auditoria

São os procedimentos automáticos de cruzamento de informações entre o Transferegov.br e outras bases de dados da CGU, com o objetivo de identificar indícios de irregularidades ou inconsistências na execução dos instrumentos.

L – OPP Conveniente

A OPP conveniente é a minuta da ordem bancária utilizada para transferir recursos da conta específica do convênio para outra conta de titularidade do conveniente, geralmente destinada ao pagamento de fornecedores ou execução direta.

LI – Projeto de Investimento em Infraestrutura

É o conjunto de estudos, projetos ou obras destinados à ampliação do patrimônio público de infraestrutura — econômica, social, administrativa ou militar — custeados com recursos dos orçamentos da União. Visa o desenvolvimento e a melhoria da prestação de serviços públicos.

6. Tipos de Instrumentos e Suas Aplicações

6.1 Introdução

A legislação federal prevê diferentes instrumentos para formalizar parcerias entre a União e outros entes ou entidades. Cada instrumento tem características próprias, requisitos específicos e aplicações adequadas. A escolha correta do instrumento é fundamental para garantir a regularidade da parceria e a adequada aplicação dos recursos públicos. A utilização de instrumento inadequado pode resultar em irregularidades que comprometem a execução da parceria e sujeitam os responsáveis a sanções.

Este tópico apresenta os principais instrumentos de parceria previstos na legislação federal, suas características distintivas, e as situações em que cada um deve ser utilizado. O gestor público deve compreender adequadamente as diferenças entre os instrumentos para fazer a escolha correta em cada situação.

6.2 Convênio

O convênio é o instrumento utilizado para transferência de recursos da União a órgãos e entidades estaduais, distritais e municipais, consórcios públicos, serviços sociais autônomos e entidades privadas sem fins lucrativos, para execução de programas, projetos e atividades de interesse recíproco e em regime de mútua colaboração.

O convênio é caracterizado pela transferência de recursos financeiros do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social da União, pelo interesse recíproco de concedente e conveniente na

execução do objeto, e pelo regime de mútua colaboração entre os partícipes. O convênio pressupõe que tanto a União quanto o conveniente tenham interesse na execução do objeto, e que atuem de forma cooperativa para o sucesso da execução.

O convênio é utilizado quando a União deseja executar de forma descentralizada políticas públicas de sua competência, transferindo recursos a entes subnacionais ou entidades privadas sem fins lucrativos para que executem programas, projetos ou atividades alinhados com as diretrizes federais. O convênio permite que a União amplie o alcance de suas políticas públicas, aproveitando a capilaridade e o conhecimento local dos entes subnacionais e entidades.

O convênio é instrumento residual, aplicável quando não houver instrumento específico estabelecido em legislação própria para determinado tipo de transferência. Quando há legislação específica prevendo instrumento próprio, este deve ser utilizado, e não o convênio.

6.3 Contrato de Repasse

O contrato de repasse é modalidade de transferência de recursos que se assemelha ao convênio em seus elementos essenciais, diferenciando-se pela presença de mandatária intermediando a transferência. A mandatária é instituição financeira oficial federal, geralmente a Caixa Econômica Federal ou o Banco do Brasil, que celebra e operacionaliza o contrato de repasse em nome da União.

O contrato de repasse é utilizado quando o concedente não dispõe de capacidade técnica e operacional para celebrar e acompanhar diretamente os convênios. A utilização de mandatária é especialmente comum em programas que envolvem obras de engenharia, em razão da necessidade de análise técnica especializada de projetos e de acompanhamento da execução física das obras.

A presença de mandatária traz vantagens e desvantagens. A principal vantagem é que a mandatária geralmente dispõe de estrutura técnica especializada para análise de projetos e acompanhamento da execução, podendo auxiliar o conveniente na elaboração de projetos adequados e na execução conforme as normas técnicas. A principal desvantagem é que a análise pela mandatária pode ser mais rigorosa e demorada, resultando em maior prazo para celebração do instrumento e liberação de recursos. Além disso, a remuneração da mandatária reduz os recursos disponíveis para execução do objeto.

Para o conveniente, a principal diferença prática entre convênio e contrato de repasse está nos procedimentos operacionais. No convênio, o conveniente interage diretamente com o concedente. No contrato de repasse, o conveniente interage principalmente com a mandatária, que por sua vez interage com o concedente. As decisões mais relevantes, como aprovação de termos aditivos ou rescisão do instrumento, são tomadas pelo concedente, mesmo quando há mandatária.

6.4 Termo de Colaboração e Termo de Fomento

O termo de colaboração e o termo de fomento são instrumentos previstos na Lei nº 13.019 de 2014, conhecida como Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil. Estes instrumentos são utilizados para formalizar parcerias entre a administração pública e organizações da sociedade civil, envolvendo transferência de recursos públicos.

O termo de colaboração é utilizado quando a proposta de parceria parte da administração pública. A administração pública identifica determinada política pública que deseja executar mediante parceria com organização da sociedade civil, e seleciona a organização mediante chamamento público. O termo de colaboração é utilizado, por exemplo, quando o governo deseja executar programa de assistência social e seleciona organização da sociedade civil especializada para executar o programa.

O termo de fomento é utilizado quando a proposta de parceria parte da organização da sociedade civil. A organização apresenta projeto que deseja executar, alinhado com políticas públicas da administração pública, e solicita recursos para execução. A administração pública seleciona os projetos a serem apoiados mediante chamamento público. O termo de fomento é utilizado, por exemplo, quando organização da sociedade civil apresenta projeto cultural e solicita recursos para execução.

Os termos de colaboração e fomento não se confundem com convênios. A principal diferença está no regime jurídico aplicável. Os termos de colaboração e fomento são regidos pela Lei nº 13.019 de 2014 e pelo Decreto nº 8.726 de 2016, que estabelecem procedimentos específicos para seleção de organizações, celebração, execução e prestação de contas. Os convênios são regidos pelo Decreto nº 11.531 de 2023 e pela Portaria Conjunta nº 33 de 2023, que estabelecem procedimentos diversos.

Quando a parceria envolve organização da sociedade civil e tem as características previstas na Lei nº 13.019 de 2014, deve ser utilizado termo de colaboração ou termo de fomento, e não convênio. O convênio somente pode ser celebrado com entidades privadas sem fins lucrativos nas hipóteses não abrangidas pela Lei nº 13.019 de 2014.

6.5 Acordo de Cooperação Técnica

O acordo de cooperação técnica é instrumento utilizado para formalizar parcerias que não envolvem transferência de recursos financeiros, mas apenas cooperação técnica entre os partícipes. No acordo de cooperação técnica, os partícipes comprometem-se a cooperar mutuamente para alcançar objetivos comuns, mediante compartilhamento de conhecimentos, informações, equipamentos ou recursos humanos, sem transferência de recursos financeiros.

O acordo de cooperação técnica é utilizado, por exemplo, para formalizar parceria entre órgãos públicos para compartilhamento de informações, para realização conjunta de pesquisas, para capacitação recíproca de servidores, ou para utilização compartilhada de equipamentos. O acordo de cooperação técnica também pode ser utilizado para formalizar parceria entre órgão público e entidade privada para cooperação em áreas de interesse comum, sem envolver transferência de recursos.

O acordo de cooperação técnica é caracterizado pela gratuidade, pelo interesse recíproco, e pela mútua colaboração. Os partícipes não transferem recursos financeiros entre si, mas comprometem-se a contribuir com recursos próprios, como conhecimentos, informações, equipamentos ou recursos humanos, para alcançar os objetivos da cooperação. O objeto e as condições da cooperação são ajustados de comum acordo entre as partes.

O acordo de cooperação técnica não está sujeito ao mesmo regime jurídico dos convênios. As exigências de regularidade fiscal, contrapartida, licitação e prestação de contas financeira não se aplicam aos acordos de cooperação técnica. Entretanto, os partícipes devem cumprir as obrigações assumidas no acordo e prestar contas das atividades executadas, demonstrando que os objetivos da cooperação foram alcançados.

6.6 Acordo de Adesão

O acordo de adesão é modalidade de acordo de cooperação técnica na qual o objeto e as condições da cooperação são previamente estabelecidos por órgão ou entidade da administração pública federal, não sendo negociados individualmente com cada aderente. O acordo de adesão é utilizado quando o órgão ou entidade federal deseja oferecer determinado programa de cooperação a múltiplos interessados, estabelecendo condições padronizadas para todos os aderentes.

O acordo de adesão é utilizado, por exemplo, quando o governo federal desenvolve sistema informatizado e deseja disponibilizá-lo a Estados e Municípios, estabelecendo as condições de uso do sistema de forma padronizada. Os entes interessados aderem ao acordo, comprometendo-se a observar as condições estabelecidas, sem necessidade de negociação individual das cláusulas.

O acordo de adesão diferencia-se do acordo de cooperação técnica pelo fato de que as condições são previamente estabelecidas e não negociadas. O acordo de adesão assemelha-se a um contrato de adesão, no qual uma parte estabelece as cláusulas e a outra parte adere ou não, sem possibilidade de negociação. Entretanto, o acordo de adesão mantém as características de gratuidade, interesse recíproco e mútua colaboração próprias dos acordos de cooperação.

6.7 Transferências Constitucionais e Legais

As transferências constitucionais e legais não são formalizadas mediante convênios ou instrumentos similares, pois decorrem diretamente da Constituição Federal ou de leis específicas. Estas transferências são obrigatórias e automáticas, não dependendo de celebração de instrumento ou de manifestação de vontade dos entes envolvidos.

As principais transferências constitucionais são o Fundo de Participação dos Estados, o Fundo de Participação dos Municípios, e as transferências de recursos do Sistema Único de Saúde e do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica. Estas transferências são realizadas automaticamente pela União aos Estados e Municípios, conforme critérios estabelecidos na Constituição Federal e em leis específicas.

As transferências constitucionais e legais diferenciam-se das transferências voluntárias, que são formalizadas mediante convênios ou contratos de repasse. As transferências voluntárias dependem de manifestação de vontade da União e do conveniente, de celebração de instrumento, e de cumprimento de requisitos específicos. As transferências constitucionais e legais são obrigatórias e independem de qualquer manifestação de vontade ou celebração de instrumento.

6.8 Contratos Administrativos

Os contratos administrativos não se confundem com convênios, pois têm natureza jurídica diversa. No contrato administrativo, há interesses contrapostos entre contratante e contratado. O contratante deseja obter determinado bem ou serviço, e o contratado deseja obter remuneração. A relação é de subordinação, com o contratante fiscalizando o contratado e aplicando sanções em caso de descumprimento.

No convênio, há interesse recíproco e regime de mútua colaboração. Tanto o concedente quanto o conveniente têm interesse na execução do objeto, e atuam de forma cooperativa para o sucesso da execução. A relação não é de subordinação, mas de parceria. A distinção entre contrato e convênio é fundamental para determinar o regime jurídico aplicável. Os contratos administrativos são regidos pela Lei nº 14.133 de 2021 e estão sujeitos a procedimentos de licitação, fiscalização e aplicação de sanções específicos. Os convênios são regidos pelo Decreto nº 11.531 de 2023 e pela Portaria Conjunta nº 33 de 2023, e estão sujeitos a procedimentos diversos.

A utilização inadequada de convênio para formalizar relação que deveria ser formalizada mediante contrato constitui irregularidade grave. Quando há interesses contrapostos e relação de subordinação, deve ser utilizado contrato, e não convênio. Quando há interesse recíproco e regime de mútua colaboração, pode ser utilizado convênio.

6.9 Critérios para Escolha do Instrumento Adequado

A escolha do instrumento adequado para formalizar determinada parceria depende de diversos critérios. O gestor público deve analisar cuidadosamente as características da parceria pretendida e escolher o instrumento que melhor se adequa a estas características.

O primeiro critério é a natureza do parceiro. Se o parceiro é organização da sociedade civil e a parceria envolve transferência de recursos, deve ser utilizado termo de colaboração ou termo de fomento, conforme a Lei nº 13.019 de 2014. Se o parceiro é órgão ou entidade pública, consórcio público ou entidade privada sem fins lucrativos não abrangida pela Lei nº 13.019 de 2014, pode ser utilizado convênio.

O segundo critério é a existência de transferência de recursos. Se há transferência de recursos da União, deve ser utilizado convênio ou contrato de repasse. Se não há transferência de recursos, deve ser utilizado acordo de cooperação técnica ou acordo de adesão.

O terceiro critério é a natureza da relação entre os partícipes. Se há interesse recíproco e regime de mútua colaboração, pode ser utilizado convênio. Se há interesses contrapostos e relação de subordinação, deve ser utilizado contrato administrativo.

O quarto critério é a existência de legislação específica. Se há legislação específica prevendo instrumento próprio para determinado tipo de transferência, este instrumento deve ser utilizado. O convênio é instrumento residual, aplicável apenas quando não há instrumento específico.

O quinto critério é a complexidade do objeto e a capacidade técnica do concedente. Se o objeto envolve obras de engenharia complexas e o concedente não dispõe de capacidade técnica para análise e acompanhamento, pode ser mais adequado utilizar contrato de repasse com mandatária.

6.10 Vedações à Celebração de Convênios

O Decreto nº 11.531 de 2023 estabelece, em seu artigo 5º, vedações à celebração de convênios em determinadas situações. Estas vedações visam evitar a utilização inadequada do convênio e garantir que os recursos públicos sejam aplicados de forma regular.

É vedada a celebração de convênio com entidade privada que tenha finalidade lucrativa. O convênio pressupõe ausência de finalidade lucrativa, pois os recursos transferidos destinam-se à execução de objeto de interesse público, e não à obtenção de lucro. Quando há finalidade lucrativa, a relação deve ser formalizada mediante contrato administrativo, e não mediante convênio.

É vedada a celebração de convênio quando há relação de subordinação entre o concedente e o conveniente. O convênio pressupõe autonomia dos partícipes e regime de mútua colaboração. Quando há relação de subordinação, a execução do objeto deve ser determinada mediante ato administrativo interno, e não mediante convênio.

É vedada a celebração de convênio para execução de objeto que deveria ser executado diretamente pela União. O convênio destina-se à execução descentralizada de políticas públicas, quando há vantagem na execução pelo ente subnacional ou entidade. Quando não há vantagem na descentralização, o objeto deve ser executado diretamente pela União.

É vedada a celebração de convênio para execução de objeto que não se enquadra nas competências constitucionais ou legais da União. O convênio destina-se à execução de políticas públicas de competência da União, executadas de forma descentralizada. Quando o objeto não se enquadra nas competências da União, não pode haver transferência de recursos mediante convênio.

6.11 Regime Simplificado para Convênios de Menor Valor

A Portaria Conjunta MGI/MF/CGU nº 28 de 2024 instituiu regime simplificado para convênios de valor até um milhão e quinhentos mil reais. O regime simplificado estabelece procedimentos mais ágeis e menos burocráticos para convênios de menor valor, mantendo os controles essenciais mas reduzindo exigências que podem ser dispensadas em razão do menor risco envolvido.

No regime simplificado, o Plano de Trabalho pode ser apresentado em formato simplificado, com menor detalhamento das metas e etapas. A análise da proposta pelo concedente é mais ágil, com prazos reduzidos. A liberação de recursos pode ser realizada em parcela única ou em menor número de parcelas. A prestação de contas pode ser apresentada em formato simplificado, com menor volume de documentos.

O regime simplificado aplica-se a convênios que atendam cumulativamente aos seguintes requisitos: valor até um milhão e quinhentos mil reais, objeto que não envolva obras de engenharia, e conveniente que tenha histórico de regularidade na execução de convênios anteriores. O regime simplificado é facultativo, podendo o concedente optar por aplicar o regime usual mesmo quando o convênio atenda aos requisitos.

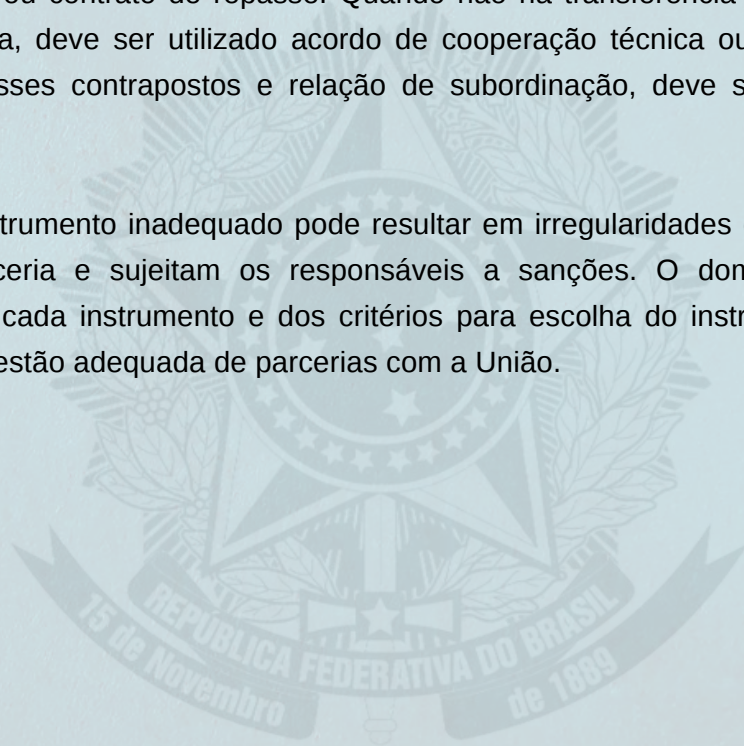
O regime simplificado não dispensa os requisitos essenciais para celebração de convênios, como regularidade fiscal, adimplência com a União, e aprovação do Plano de Trabalho. O regime simplificado apenas simplifica procedimentos e reduz exigências documentais, mantendo os controles essenciais.

6.12 Síntese: Escolhendo o Instrumento Correto

A escolha do instrumento adequado para formalizar determinada parceria é decisão fundamental que impacta todo o regime jurídico aplicável. O gestor público deve analisar cuidadosamente a natureza do parceiro, a existência de transferência de recursos, a natureza da relação entre os partícipes, a existência de legislação específica, e a complexidade do objeto.

Quando o parceiro é organização da sociedade civil e há transferência de recursos, deve ser utilizado termo de colaboração ou termo de fomento. Quando o parceiro é órgão ou entidade pública e há transferência de recursos com interesse recíproco e mútua colaboração, deve ser utilizado convênio ou contrato de repasse. Quando não há transferência de recursos mas há cooperação técnica, deve ser utilizado acordo de cooperação técnica ou acordo de adesão. Quando há interesses contrapostos e relação de subordinação, deve ser utilizado contrato administrativo.

A utilização de instrumento inadequado pode resultar em irregularidades que comprometem a execução da parceria e sujeitam os responsáveis a sanções. O domínio adequado das características de cada instrumento e dos critérios para escolha do instrumento adequado é essencial para a gestão adequada de parcerias com a União.



SENAPPEN

Secretaria Nacional de Políticas Penais