



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DA GESTÃO E DA INOVAÇÃO EM SERVIÇOS PÚBLICOS
COORDENAÇÃO-GERAL JURÍDICA DE LICITAÇÕES E CONTRATOS
ESPLANADA DOS MINISTÉRIOS - BLOCO: K - 5º ANDAR - SALA 579 - CEP: 70040-906 - BRASÍLIA - DF

PARECER n. 01029/2024/CONJUR-MGI/CGU/AGU

NUP: 19973.112772/2023-19

INTERESSADOS: SECRETARIA DE GESTÃO E INOVAÇÃO

ASSUNTOS: PODER REGULAMENTAR - LEGALIDADE DE RESOLUÇÃO/ATO NORMATIVO

EMENTA:

Minuta de portaria, a ser expedida pelo Secretário de Gestão e Inovação, para *"estabelecer regras e diretrizes voltadas ao credenciamento, a formalização e execução de contrato de prestação de serviço visando a contratação de instituições financeiras oficiais federais para atuação como mandatárias da União"*.

Aprovação da minuta, com sugestões de ajustes redacionais.

Lei de Acesso à Informação: documento preparatório (art. 20 do Decreto nº 7.724, de 2012).

1. RELATÓRIO

1. Trata-se de análise de minuta de portaria, a ser expedida pelo Secretário de Gestão e Inovação, para *estabelecer regras e diretrizes voltadas ao credenciamento, a formalização e execução de contrato de prestação de serviço visando a contratação de instituições financeiras oficiais federais para atuação como mandatárias da União*.

2. Os argumentos técnicos que fundamentam a proposta constam na Nota Técnica para Atos Normativos SEI nº 471/2023/MGI (38491722).

3. A minuta de ato normativo a ser avaliada consta no documento Sei nº 45573621.

4. É o relatório.

2. DA ANÁLISE JURÍDICA

5. Somente serão feitas anotações quanto à juridicidade e à técnica legislativa do ato normativo em apreço, não adentrando em aspectos de mérito político, administrativo e de natureza técnica, porquanto estranhos às competências deste órgão jurídico.

6. Quanto à iniciativa, cabe consignar que a autoridade signatária possui competência para edição do ato normativo em análise, nos termos do art. 16, incisos VI e VII, alínea 'b', do Anexo I do Decreto nº 12.102, de 8 de julho de 2024 (Estrutura Regimental do MGI):

Art. 16. À Secretaria de Gestão e Inovação compete:

(...)

VI - atuar como órgão central do Sistema de Organização e Inovação Institucional do Governo Federal – Siorg, do Sistema de Serviços Gerais – Sisg e do Sistema de Gestão de Parcerias da União – Sigpar;

VII - propor políticas, planejar, coordenar, supervisionar e normatizar as atividades:

(...)

b) de gestão de formas e modalidades de parcerias da União operacionalizadas no Transferegov.br;

7. Mais especificamente, o art. 112 da Portaria Conjunta MGI/MF/CGU nº 33, de 30 de agosto de 2023, o art. 13 da Portaria Conjunta MGI/MF/CGU nº 28, de 21 de maio de 2024, e o art. 66 da Portaria Conjunta MGI/MF/CGU nº 32, de 4 de junho de 2024, atribuíram à Secretaria de Gestão e Inovação (SEGES) a competência para editar ato para estabelecer regras e diretrizes voltadas aos credenciamentos e contratações necessários à prestação dos serviços de celebração e acompanhamento dos termos de compromisso e contratos de repasses, conforme o caso, quando os órgãos e as entidades da Administração Pública Federal não dispuserem de capacidade técnica e operacional para tanto, *in verbis*:

Art. 112. A Secretaria de Gestão e Inovação do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos editará ato para estabelecer regras e diretrizes voltadas aos credenciamentos e contratações necessários à prestação dos serviços de que trata o § 1º do art. 4º desta Portaria Conjunta.

Art. 13. No que não contrariar as regras específicas desta Portaria Conjunta, aplicar-se-ão aos instrumentos do regime simplificado os dispositivos da Portaria Conjunta MGI/MF/CGU nº 33, de 30 de dezembro de 2023, exceto os abaixo relacionados:

(...)

Art. 66. A Secretaria de Gestão e Inovação do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos editará ato para estabelecer regras e diretrizes voltadas aos credenciamentos e contratações necessários à prestação dos serviços de que trata o art. 5º, § 1º, desta Portaria Conjunta.

8. A espécie normativa utilizada é a portaria e está compatível com o Decreto nº 12.002, de 22 de abril de 2024, que *"estabelece normas para elaboração, redação, alteração e consolidação de atos normativos"* e prevê em seu art. 9º que *"os atos normativos inferiores a decreto serão editados sob a denominação de: I - instruções normativas e portarias - atos normativos editados por uma ou mais autoridades singulares; e (...)".*

9. A minuta encontra respaldo sob o crivo da juridicidade formal, estando presentes todos os requisitos formais necessários à legalidade do ato administrativo, a saber, agente competente, forma prescrita em lei, objeto lícito, motivo idôneo e finalidade legítima.

10. Quanto à juridicidade material e à técnica legislativa, cumpre-nos fazer alguns apontamentos:

11. A possibilidade de os órgãos e as entidades da administração pública federal celebrarem convênios ou contratos de repasse para transferências de recursos com órgãos e entidades da administração pública estadual, distrital e municipal, consórcios públicos, entidades privadas sem fins lucrativos e serviços sociais autônomos, para a execução de programas, projetos e atividades de interesse recíproco e em regime de mútua colaboração está regulamentada pelo Decreto nº 11.531, de 16 de maio de 2023.

12. O referido normativo, contudo, possibilita que, quando não dispuserem de capacidade técnica e operacional para a celebração e o acompanhamento dos convênios, os órgãos e as entidades da administração pública federal contratem instituições financeiras oficiais federais, para atuarem como mandatárias, em nome da União, na operacionalização dos referido contratos de repasse.

13. Similar disposição está prevista no Decreto nº 11.855, de 26 de dezembro de 2023, que dispõe sobre o s termos de compromisso para transferências obrigatórias de recursos para a execução das ações do Novo PAC:

Art. 3º Os órgãos e as entidades da administração pública federal poderão celebrar convênios ou contratos de repasse para transferências de recursos com órgãos e entidades da administração pública estadual, distrital e municipal, consórcios públicos, entidades privadas sem fins lucrativos e serviços sociais autônomos, para a execução de programas, projetos e atividades de interesse recíproco e em regime de mútua colaboração. (Redação dada pelo Decreto nº 11.845, de 2023)

§ 1º Quando não dispuserem de capacidade técnica e operacional para a celebração e o acompanhamento dos convênios, os órgãos e as entidades da administração pública federal poderão contratar:

I - instituições financeiras oficiais federais, para atuarem como mandatárias, em nome da União, na operacionalização dos contratos de repasse; ou
(...)

Art. 7º Os termos de compromisso para transferências obrigatórias de recursos para a execução das ações do Novo PAC, discriminadas na forma prevista no art. 3º, serão celebrados pelos órgãos e pelas entidades da administração pública federal com órgãos e entidades da administração pública estadual, distrital e municipal ou com consórcios públicos.

§ 1º Quando não dispuserem de capacidade técnica e operacional para a celebração e o acompanhamento dos termos de compromisso, os órgãos e as entidades da administração pública federal poderão contratar:

I - instituições financeiras oficiais federais para atuarem como mandatárias, em nome da União, na operacionalização dos termos de compromisso; ou

14. Nesse sentido, a Portaria Conjunta MGI/MF/CGU nº 33, de 30 de agosto de 2023, a Portaria Conjunta MGI/MF/CGU nº 28, de 21 de maio de 2024, e a Portaria Conjunta MGI/MF/CGU nº 32, de 4 de junho de 2024 estabelecem normas complementares para tais transferências de recursos, ao mesmo tempo que atribuíram à Secretaria de Gestão e Inovação a competência para editar ato para estabelecer regras e diretrizes voltadas aos credenciamentos e contratações necessários à prestação dos serviços de celebração e acompanhamento dos termos de compromisso e contratos de repasses, conforme o caso, quando os órgãos e as entidades da Administração Pública Federal não dispuserem de capacidade técnica e operacional para tanto, conforme já exposto.

15. A minuta de portaria ora analisada está de acordo com as disposições dos decretos e portaria conjuntas acima mencionadas. Recomendam-se apenas os seguintes ajustes em relação à técnica legislativa:

16. No art. 3º, os incisos II e VII (contratada e mandatária) aparentam ter o mesmo conteúdo. Desse modo, sugere-se que ambos os conceitos sejam reunidos no mesmo inciso, com as respectivas adequações de renumeração, de modo a evitar repetições desnecessárias.

17. A expressão *caput* no art. 8º, § 1º, deve ser grafada em itálico.

18. O art. 22 deve ter a seguinte redação:

Art. 22. Os Contratos de Prestação de Serviços celebrados sob a égide da Instrução Normativa MP nº 2, de 2018, permanecerão vigentes e **continuarão por ela regidos, até o encerramento de suas respectivas vigências**.

19. Nota-se também que não foi incluída na portaria a cláusula de revogação da Instrução Normativa MP nº 2, de 24 de

janeiro de 2018, ato normativo em vigor que trata da matéria objeto do ato normativo em análise.

20. O art. 15 do Decreto nº 12.002, de 22 de abril de 2024 dispõe que "*A cláusula de revogação relacionará, de forma expressa, todas as disposições que serão revogadas*".

21. Em que pese a referida Instrução Normativa ter sido editada pelo então Ministro de Planejamento, entendendo possível a revogação por meio da presente portaria a ser editada pelo Secretário de Gestão e Inovação, com base no art. 65, inciso II do Decreto nº 12.002, de 22 de abril de 2024:

Art. 65. A competência para revisar e consolidar atos normativos inferiores a decreto é do órgão ou da entidade:

(...)

II - que assumiu as competências do órgão ou da entidade que os editou; ou

22. Desse modo, sugiro a inclusão do seguinte dispositivo na portaria:

Art. X. Fica revogada a Instrução Normativa MP nº 2, de 24 de janeiro de 2018.

23. Já o art. 23 deve ter a seguinte redação:

Art. 23. Esta Portaria entra em vigor na data de sua publicação.

24. Por fim, a cláusula 6.1 do Anexo I - Modelo de Contrato de Prestação de Serviços para Atuação como Mandatária da União aparenta estar em contradição com o art. 8, § 1º, da portaria. Enquanto a cláusula do modelo do contrato estabelece como data-base para o reajuste a data limite para a apresentação de proposta, a portaria estabelece que ela será a data do orçamento estimado.

6.1. Os preços dos serviços estabelecidos no Anexo IV, correspondentes aos EGTEs poderão ser acrescidos de atualização monetária anual, com **data-base vinculada à data limite para a apresentação de proposta** para o Credenciamento inicial de vigência do Termo Único de Credenciamento celebrado, tendo como base o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) da Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), ou índice oficial que vier a substituí-lo.

Art. 8º As instituições financeiras oficiais federais deverão manter a precificação definida quando do credenciamento pelo prazo definido em edital, prevendo reajuste anual das tarifas estabelecidas pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA.

§ 1º O Termo de Credenciamento deverá conter cláusula que estabeleça o índice de reajustamento de preços referentes aos EGTEs, com **data-base vinculada à data do orçamento estimado**, em conformidade com o índice de que trata o caput.

25. Entendo que a disposição correta é aquela que consta no art. 8, § 1º, da portaria, tendo em vista o disposto na Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021:

Art. 25. O edital deverá conter o objeto da licitação e as regras relativas à convocação, ao julgamento, à habilitação, aos recursos e às penalidades da licitação, à fiscalização e à gestão do contrato, à entrega do objeto e às condições de pagamento.

(...)

§ 7º Independentemente do prazo de duração do contrato, será obrigatória a previsão no edital de **índice de reajustamento de preço, com data-base vinculada à data do orçamento estimado** e com a possibilidade de ser estabelecido mais de um índice específico ou setorial, em conformidade com a realidade de mercado dos respectivos insumos.

Art. 92. São necessárias em todo contrato cláusulas que estabeleçam:

(...)

§ 3º Independentemente do prazo de duração, o contrato deverá conter cláusula que estabeleça o **índice de reajustamento de preço, com data-base vinculada à data do orçamento estimado**, e poderá ser estabelecido mais de um índice específico ou setorial, em conformidade com a realidade de mercado dos respectivos insumos.

26. Logo, deve ser feita a adequação da cláusula 6.1 do Anexo I - Modelo de Contrato de Prestação de Serviços para Atuação como Mandatária da União, de modo a constar como data-base para reajuste a data do orçamento estimado.

27. No mais, não há óbice jurídico à edição da minuta de portaria proposta.

3. CONCLUSÃO

28. Abstraidas as considerações afetas à conveniência e à oportunidade e nos estritos limites da competência desta Coordenação-Geral, opina-se pelo prosseguimento da proposta, devendo ser observados os parágrafos 16, 17, 18, 22, 23 e 26 da presente manifestação.

À consideração superior.

Brasília, 15 de outubro de 2024.

LEANDRO LEITE ROCHA
Advogado da União

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 19973112772202319 e da chave de acesso d2c67e2c



Documento assinado eletronicamente por LEONARDO DE OLIVEIRA GONCALVES, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1720240340 e chave de acesso d2c67e2c no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): LEONARDO DE OLIVEIRA GONCALVES, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br). Data e Hora: 16-10-2024 09:34. Número de Série: 65437255745187764576406211080. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.



Documento assinado eletronicamente por LEANDRO LEITE ROCHA, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1720240340 e chave de acesso d2c67e2c no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): LEANDRO LEITE ROCHA, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br). Data e Hora: 15-10-2024 15:43. Número de Série: 65437255745187764576406211080. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DA GESTÃO E DA INOVAÇÃO EM SERVIÇOS PÚBLICOS
COORDENAÇÃO-GERAL JURÍDICA DE LICITAÇÕES E CONTRATOS
ESPLANADA DOS MINISTÉRIOS - BLOCO: K - 5º ANDAR - SALA 579 - CEP: 70040-906 - BRASÍLIA - DF

DESPACHO n. 18876/2024/CONJUR-MGI/CGU/AGU

NUP: 19973.112772/2023-19

INTERESSADOS: MINISTÉRIO DA GESTÃO E DA INOVAÇÃO EM SERVIÇOS PÚBLICOS

ASSUNTOS: PODER REGULAMENTAR - LEGALIDADE DE RESOLUÇÃO/ATO NORMATIVO

Aprovo o PARECER n. 01029/2024/CONJUR-MGI/CGU/AGU, com os acréscimos que seguem:

(i) o art. 2º da minuta de portaria deve receber esta redação:

Art. 2º Para execução dos contratos de prestação de serviços de que trata o art. 1º, deverão ser observados:

(ii) no art. 5º, deve ser suprimida a vírgula em "[...] União, conterà [...]";

(iii) nos arts. 8º, § 4º; 11; 13; 15, I; 20, parágrafo único; e 22, as referências a leis e portarias devem ser feitas indicando o dia e o mês das respectivas edições: "Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2022"; "Portaria Conjunta MGI/MF/CGU nº 33, de 30 de agosto de 2023"; "Portaria Conjunta MGI/MF/CGU nº 28, de 21 de maio de 2024"; e

(iv) no parágrafo único do art. 20, "art. 4º" deve ser grafado em letra minúscula: "[...] previstos no Credenciamento de que trata o art. 4º [...]".

À consideração superior.

Brasília, 16 de outubro de 2024.

LEONARDO DE OLIVEIRA GONÇALVES

Coordenador-Geral

Coordenação-Geral Jurídica de Licitações e Contratos

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 19973112772202319 e da chave de acesso d2c67e2c



Documento assinado eletronicamente por LEONARDO DE OLIVEIRA GONCALVES, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1722780488 e chave de acesso d2c67e2c no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): LEONARDO DE OLIVEIRA GONCALVES, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br). Data e Hora: 16-10-2024 09:34. Número de Série: 65437255745187764576406211080. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DA GESTÃO E DA INOVAÇÃO EM SERVIÇOS PÚBLICOS
GABINETE DA CONSULTORIA JURÍDICA
ESPLANADA DOS MINISTÉRIOS - BLOCO: K - 5º ANDAR - SALA 579 - CEP: 70040-906 - BRASÍLIA - DF

DESPACHO n. 18879/2024/CONJUR-MGI/CGU/AGU

NUP: 19973.112772/2023-19

INTERESSADOS: MINISTÉRIO DA GESTÃO E DA INOVAÇÃO EM SERVIÇOS PÚBLICOS

ASSUNTOS: PODER REGULAMENTAR - LEGALIDADE DE RESOLUÇÃO/ATO NORMATIVO

1. Manifesto ciência e concordância com o **PARECER n. 01029/2024/CONJUR-MGI/CGU/AGU**, já devidamente aprovado pelo **DESPACHO n. 18876/2024/CONJUR-MGI/CGU/AGU**.
2. Encaminhe-se à SEGES/MGI para fins de ciência e providências.

Brasília, 16 de outubro de 2024.

Karoline Busatto
Consultora Jurídica junto ao Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 19973112772202319 e da chave de acesso d2c67e2c



Documento assinado eletronicamente por KAROLINE BUSATTO, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1722853041 e chave de acesso d2c67e2c no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): KAROLINE BUSATTO, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br). Data e Hora: 16-10-2024 10:09. Número de Série: 65437255745187764576406211080. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.
