



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

PARECER REFERENCIAL n. 00015/2019/CONJUR-MS/CGU/AGU

NUP: 25000.022442/2019-56

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

ASSUNTOS: ATOS ADMINISTRATIVOS E OUTROS

1. A Divisão de Análises Normativas - DIAN/FNS/SE/MS encaminhou os autos do Processo Administrativo em epígrafe a esta Coordenação-Geral de Análise Jurídica de Licitações, Contratos e Instrumentos Congêneres- CGLICI, solicitando manifestação quanto à proposta de elaboração de **Minutas de Termo de Convênio sob o Regime Simplificado (art. 66, II, da Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 424, de 2016)**, a seguir identificadas, para o fim de virem a ser aplicadas em financiamentos a serem firmados no exercício de 2019, objetivando chancela para virem a ser editadas por meio do Sistema Informatizado de Convênios - SICONV.

2. De acordo com o Ofício 89 (documento 7748262) as minutas encaminhadas são as seguintes:

- Entidades Públicas, com Contrapartida (documento 7748492);
- Entidades Públicas, sem Contrapartida (documento 7749095);
- Entidades Privadas sem fins lucrativos, com Contrapartida (documento 7802806); e
- Entidades Privadas sem fins lucrativos, sem Contrapartida (documento 7803552).

3. Esta última minuta, referente a entidades privadas sem fins lucrativos e sem contrapartida, documento 7803552, contém um erro de identificação, no seu cabeçalho consta a informação de que a minuta em questão prevê contrapartida, o que, de certo, foi um equívoco no momento da sua elaboração, tendo em vista que não há qualquer cláusula que preveja contrapartida na minuta, além da minuta anterior já versar sobre tal hipótese. Sendo assim, deve-se corrigir tal equívoco.

A DIAN/FNS/SE/MS por meio do citado Ofício ainda esclareceu que:

Esclarecemos, no tocante as alterações de cunho normativo, que a Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 424, de 30 de dezembro de 2016, sofreu consideráveis alterações no ano de 2018, em razão das Portarias abaixo arroladas, cujas alterações foram incorporadas às Minutas proposta:

[Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 235, de 23 de agosto de 2018](#); e

[Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 114, de 7 de maio de 2018](#)

Ainda, as Minutas sofreram os ajustes cabíveis frente às publicações realizadas no Portal de Convênios, promovidas pela Comissão Gestora do SICONV no ano de 2018, consubstanciadas em Diretrizes, Comunicados e Atas de Reuniões Ordinárias.

De igual modo, o Tribunal de Contas da União - TCU determinou por meio dos Acórdãos abaixo relacionados, a inclusão de cláusula no momento da elaboração dos Termos de Convênios, cujos ajustes foram incorporados nas Minutas em epígrafe:

[Acórdão nº 1455/2018-Plenário - TC 003.559/2016-1](#); e

[Acórdão nº 641/2017-Plenário - TC 012.003/2015-8](#).

Por fim, foram observadas e incorporadas às Minutas, as alterações constantes nos modelos de Minutas atualizadas em 2018 pela Comissão Permanente de Convênios e Instrumentos Congêneres da Consultoria-Geral da União, acessível no link https://www.agu.gov.br/page/content/detail/id_conteudo/244400.

Posto isto, submetemos à apreciação dessa Douta Consultoria Jurídica, as Minutas de Termo de Convênio sob o Regime Simplificado acima destacadas, para o fim de virem a ser aplicadas em financiamentos que vierem a ser firmados no exercício de 2019, objetivando chancela.

4. Segue em anexo ao presente parecer, documentos comparando as minutas submetidas para a análise e as minutas referentes ao exercício de 2018, documentos estes que foram utilizados para facilitar a conferência das cláusulas.

5. Tendo em vista as poucas alterações realizadas nas minutas submetidas a análise, irei fazer, apenas, uma análise complementar, de forma que o Parecer Referencial anterior ainda, deve ser aplicável no que couber.

6. Eis o relatório.

DA FIGURA DA MANIFESTAÇÃO JURÍDICA REFERENCIAL

7. O procedimento ordinário para a celebração de convênios envolve a análise prévia desta

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

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

ORIENTAÇÃO NORMATIVA Nº 55, DE 23 DE MAIO DE 2014 O ADVOGADO GERAL DA UNIÃO, no uso das atribuições que lhe conferem os incisos I, X, XI e XIII, do art. 4º da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993, considerando o que consta do Processo nº 56377.000011/200912, resolve expedir a presente orientação normativa a todos os órgãos jurídicos enumerados nos arts. 2º e 17 da Lei Complementar nº 73, de 1993: I Os processos que sejam objeto de manifestação jurídica referencial, isto é, aquela que analisa todas as questões jurídicas que envolvam matérias idênticas e recorrentes, estão dispensados de análise individualizada pelos órgãos consultivos, desde que a área técnica ateste, de forma expressa, que o caso concreto se amolda aos termos da citada manifestação. II Para a elaboração de manifestação jurídica referencial devem ser observados os seguintes requisitos: a) o volume de processos em matérias idênticas e recorrentes impactar, justificadamente, a atuação do órgão consultivo ou a celeridade dos serviços administrativos e b) a atividade jurídica exercida se restringir à verificação do atendimento das exigências legais a partir da simples conferência de documentos.

Referência: Parecer nº 004/ASMG/CGU/AGU/2014

LUÍS INÁCIO LUCENA ADAMS

RETIFICAÇÃO: Na Orientação Normativa nº 47, de 23 de maio de 2014, publicada no Diário Oficial da União nº 98, de 26 de maio de 2014, Seção 1, pág. 29, onde se lê: "Orientação Normativa nº 47, de 23 de maio de 2014...", leia-se: "Orientação Normativa nº 55, de 23 de maio de 2014..."

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

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

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

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

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

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

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

Informativo TCU nº 218/2014. É possível a utilização, pelos órgãos e entidades da Administração Pública Federal, de um mesmo parecer jurídico em procedimentos licitatórios diversos, desde que envolva matéria comprovadamente idêntica e seja completo, amplo e abranja todas as questões jurídicas pertinentes. Embargos de Declaração opostos pela Advocacia-Geral da União (AGU), em face de determinação expedida pelo TCU à Comissão Municipal de Licitação de Manaus e à Secretaria Municipal de Educação de Manaus, alegara obscuridade na parte dispositiva da decisão e dúvida razoável quanto à interpretação a ser dada à determinação expedida. Em preliminar, após reconhecer a legitimidade da AGU para atuar nos autos, anotou o relator que o dispositivo questionado "envolve a necessidade de observância do entendimento jurisprudencial do TCU acerca da emissão de pareceres jurídicos para aprovação de editais licitatórios, aspecto que teria gerado dúvidas no âmbito da advocacia pública federal". Segundo o relator, o cerne da questão "diz respeito à adequabilidade e à legalidade do conteúdo veiculado na Orientação Normativa AGU nº 55, de 2014, que autoriza a emissão de 'manifestação jurídica referencial', a qual, diante do

comando (...) poderia não ser admitida". Nesse campo, relembrou o relator que a orientação do TCU "tem sido no sentido da impossibilidade de os referidos pareceres serem incompletos, com conteúdos genéricos, sem evidenciação da análise integral dos aspectos legais pertinentes", posição evidenciada na Proposta de Deliberação que fundamentou a decisão recorrida. Nada obstante, e "a despeito de não pairar obscuridade sobre o acórdão ora embargado", sugeriu o relator fosse a AGU esclarecida de que esse entendimento do Tribunal não impede que o mesmo parecer jurídico seja utilizado em procedimentos licitatórios diversos, desde que trate da mesma matéria e aborde todas as questões jurídicas pertinentes. Nesses termos, acolheu o Plenário a proposta do relator, negando provimento aos embargos e informando à AGU que "o entendimento do TCU quanto à emissão de pareceres jurídicos sobre as minutas de editais licitatórios e de outros documentos, nos termos do art. 38, parágrafo único, da Lei nº 8.666, de 1993, referenciado nos Acórdãos 748/2011 e 1.944/2014, ambos prolatados pelo Plenário, não impede a utilização, pelos órgãos e entidades da administração pública federal, de um mesmo parecer jurídico em procedimentos licitatórios diversos, desde que envolva matéria comprovadamente idêntica e que seja completo, amplo e abranja todas as questões jurídicas pertinentes, cumprindo as exigências indicadas na Orientação Normativa AGU nº 55, de 2014, esclarecendo a, ainda, de que a presente informação é prestada diante da estrita análise do caso concreto apreciado nestes autos, não se constituindo na efetiva apreciação da regularidade da aludida orientação normativa, em si mesma". Acórdão 2674/2014 Plenário, TC 004.757/20149, relator Ministro Substituto André Luís de Carvalho, 8/10/2014.

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

- o A manifestação jurídica referencial uniformiza a atuação do órgão jurídico relativamente às consultas repetitivas;
- o A adoção de manifestação jurídica referencial torna desnecessária a análise individualizada de processos que versem sobre matéria que já tenha sido objeto de análise em abstrato, sendo certo que as orientações jurídicas veiculadas através do parecer referencial aplicar-se-ão a todo e qualquer processo com idêntica matéria.
- o A elaboração de manifestação jurídica referencial depende da confluência de dois requisitos objetivos, a saber: i) a ocorrência de embaraço à atividade consultiva em razão da tramitação de elevado número de processos administrativos versando sobre matéria repetitiva e ii) a singeleza da atividade desempenhada pelo órgão jurídico, que se restringe a verificar o atendimento das exigências legais a partir da simples conferência de documentos; e
- o a dispensa do envio de processos ao órgão jurídico para exame individualizado fica condicionada ao pronunciamento expresso, pela área técnica interessada, no sentido de que o caso concreto se amolda aos termos da manifestação jurídica referencial já elaborada sobre a questão.

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

DO CABIMENTO DE MANIFESTAÇÃO JURÍDICA REFERENCIAL NO CASO DOS AUTOS

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

18. Relativamente ao primeiro requisito, **é notório que se formará um volume de processos** administrativos voltados à análise de minutas que pretendam a celebração de convênios de financiamento a serem firmados pelo Ministério da Saúde, com entidades públicas e com entidades privadas sem fins lucrativos. Tal fato é, inclusive, notório no âmbito da própria AGU, sendo que a CJU-PE editou modelos para a celebração de convênios com entidades públicas e privadas. Tais modelos e listas de verificação servirão de guia para a análise dos modelos submetidos para análise.

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

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

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

DA FINALIDADE E ABRANGÊNCIA DO PARECER JURÍDICO

22. Registra-se que esta manifestação tomará por base, exclusivamente, os elementos constantes dos autos, visto que, em face do que dispõe o art. 131 da Constituição Federal e o art. 11 da Lei Complementar nº 73/1993, incumbe a este órgão de execução da AGU prestar consultoria sob o

prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar na análise da conveniência e oportunidade dos atos praticados no âmbito da Administração nem analisar aspectos de natureza eminentemente técnico-administrativa, assim como os aspectos técnicos, econômicos, financeiros e orçamentários. A Boa Prática Consultiva - **BPC nº 07**, editada pela AGU, corrobora tal entendimento:

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

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

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

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

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

Art. 14. [...]

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

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

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

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

30. Dessa maneira, a análise em comento tem a função de apontar possíveis riscos do ponto de vista jurídico e recomendar providências para salvaguardar a autoridade assessorada, a quem compete avaliar a real dimensão do risco e a necessidade de se adotar ou não a precaução recomendada.

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

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

CONSIDERAÇÕES SOBRE AS MINUTAS PADRONIZADAS

33. O Tribunal de Contas da União tem entendimento de que é possível a aprovação jurídica prévia de minutas padrão para serem utilizadas em procedimentos que se repetem periodicamente, senão vejamos:

[Pedido de reexame interposto pela Petróleo Brasileiro S.A. - Petrobras contra o Acórdão nº 1.577/2006-TCU-Plenário.]

[SUMÁRIO]

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

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

[VOTO]

2. Depreende-se da peça recursal que a Petrobras insurge-se contra as determinações emanadas dos subitens 9.2.1 e 9.2.3 do Acórdão nº 1.577/2006-TCU-Plenário:

"(...)

9.2. determinar à Petrobras/Refinaria Gabriel Passos - REGAP que:

[...]

9.2.3. submeta à apreciação da Assessoria Jurídica todos os contratos a serem celebrados,

obedecendo aos ditames do parágrafo único do art. 38 da Lei nº 8.666/93 (correspondente à subcláusula 7.1.2 do Decreto nº 2.745/1998);"

[...]

5. A respeito da segunda determinação (subitem 9.2.3), a Petrobras ampara-se no entendimento perfilhado nos Acórdãos nºs 1.504/2005 e 392/2006 - ambos prolatados no Plenário deste Tribunal -, segundo o qual **é aceitável a aprovação prévia de minutas-padrão de licitações ou contratos referentes a objetos comuns, desde que as variações admitidas restrinjam-se "ao preenchimento das quantidades de bens e serviços, unidades favorecidas, local de entrega dos bens ou prestação dos serviços", e que não haja alteração de quaisquer das cláusulas desses instrumentos previamente examinados pela assessoria jurídica.**

6. Com vistas a melhor compreender tal linha de pensamento, passo a transcrever excertos dos votos exarados pelo Ministro Walton Alencar Rodrigues, que fundamentaram os citados precedentes:

"(...)

Dessa forma, ao aprovar minutas-padrão de editais e/ou contratos, a assessoria jurídica mantém sua responsabilidade normativa sobre procedimentos licitatórios em que tenham sido utilizadas. Ao gestor caberá a responsabilidade da verificação da conformidade entre a licitação que pretende realizar e a minuta-padrão previamente examinada e aprovada pela assessoria jurídica. Por prudência, havendo dúvida da perfeita identidade, deve-se requerer a manifestação da assessoria jurídica, em vista das peculiaridades de cada caso concreto.

A despeito de haver decisões do TCU que determinam a atuação da assessoria jurídica em cada procedimento licitatório, o texto legal - parágrafo único do art. 38 da Lei 8.666/93 - não é expresso quanto a essa obrigatoriedade. Assim, **a utilização de minutas-padrão, guardadas as necessárias cautelas, em que, como assevera o recorrente (fl. 8/9 do anexo 1), limita-se ao preenchimento das quantidades de bens e serviços, unidades favorecidas, local de entrega dos bens ou prestação dos serviços, sem alterar quaisquer das cláusulas desses instrumentos previamente examinados pela assessoria jurídica, atende aos princípios da legalidade e também da eficiência e da proporcionalidade".**

7. Em sentido contrário, este Tribunal manifestou-se nos Acórdãos nºs 686/2003, 706/2003, 1.302/2004 e 114/2005, do Plenário; e no Acórdão nº 1.027/2009-2ª Câmara.

[...]

9. A meu ver, a melhor exegese [...] vincula o gestor público, como regra, a submeter as minutas de cada edital ou contrato a ser celebrado à assessoria jurídica da entidade. Por outro lado, devo reconhecer a plausibilidade da tese defendida nos Acórdãos nºs 1.504/2005 e 392/2006, ambos do Plenário. Nesses julgados, buscou-se privilegiar o princípio da eficiência, sobretudo ante a necessidade de as empresas estatais - naqueles casos especificamente o Banco do Brasil e a Petrobras - tornarem mais ágeis as suas licitações e, conseqüentemente, contratações, haja vista que competem, no mercado, em condições de igualdade com a atividade empresária do setor privado.

10. Restou bem definido, nos precedentes em tela, que a sistemática consistente na aprovação prévia de minutas-padrão por parte de assessoria jurídica somente é admitida em caráter de exceção, em se tratando de licitações ou contratações de **objetos idênticos, corriqueiramente conduzidas pela entidade**. As alterações permitidas são aquelas estritamente necessárias à adequação formal do objeto (v.g. quantidades, nomes dos contratantes, local de entrega do produto ou de prestação do serviço), em cada caso concreto, às cláusulas predefinidas e aprovadas pela correspondente área jurídica. Em tais hipóteses, há de se convir que o gestor público assume responsabilidade maior quando comparada com aquela advinda da regra elucidada em linhas anteriores, notadamente porque dele demandar-se-á avaliação inequívoca acerca da adequação das cláusulas exigidas no edital de licitação e no contrato pretendido às cláusulas previamente estabelecidas nas minutas-padrão. Qualquer dúvida sobre a aplicabilidade da minuta padronizada deve ensejar a submissão da matéria à assessoria jurídica da entidade, sob pena de a condução do procedimento resultar em violação ao parágrafo único do art. 38 da Lei de Licitações.

34. Não se olvide que a aprovação prévia das minutas padrão de termos aditivos pela assessoria jurídica mantém a responsabilidade do gestor público pela verificação da conformidade entre cada procedimento convencional e as minutas que aqui serão analisadas.

35. Também a instrução de cada processo deve ser padronizada, não se limitando o órgão administrativo à simples verificação de quantitativos, valores e outras variáveis meramente matemáticas do caso concreto, mas também deve instruir adequadamente cada processo administrativo com os documentos e demais requisitos pertinentes.

36. Sendo assim, havendo dúvidas quanto ao enquadramento no caso concreto, devem ser os autos encaminhados para este consultivo para análise. Caso o gestor realize o enquadramento do caso concreto nesta minuta padronizada, será de sua inteira responsabilidade o enquadramento realizado.

DOS CONVÊNIOS SOB O REGIME SIMPLIFICADO

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

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

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

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

40. No caso dos autos, o Ofício 89 aduz que as Minutas do Termo de Convênio estão sob o Regime Simplificado. O art. 65 e seguintes da Portaria Interministerial nº 424/2016 aduz que:

CAPITULO VI

DO REGIME SIMPLIFICADO

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

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

I - Nível I:

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

b) o cronograma de desembolso poderá estabelecer o montante da 1ª parcela considerando que os recursos sejam suficientes para a execução dos 4 (quatro) primeiros meses, limitado a até 20% (vinte por cento) do valor do instrumento;

c) a minuta dos instrumentos poderá ser simplificada;

d) é vedada a repactuação de metas e etapas;

e) a apresentação do processo licitatório pelo conveniente e aceitação pelo concedente é condição para a liberação da primeira parcela dos recursos;

f) a autorização de início de obra só se dará após o recebimento da primeira parcela dos recursos;

g) o acompanhamento pelo concedente será realizado por meio dos documentos inseridos no SICONV, bem como pelas visitas in loco realizadas considerando os marcos de execução de 50% (cinquenta por cento) e 100% (cem por cento) do cronograma físico, podendo ocorrer outras visitas quando identificada a necessidade pelo órgão concedente ou pela mandatária;

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

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

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

k) para a aprovação da prestação de contas, o concedente deverá considerar o atingimento dos resultados propostos, além de eventuais apontamentos ocorridos durante a conformidade financeira não sanados até o final da vigência do instrumento; e

II - Nível IV:

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

b) o concedente deverá avaliar a possibilidade de se estabelecer parcela única para liberação dos recursos;

c) a minuta dos instrumentos poderá ser simplificada;

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

e) é vedada a repactuação de metas e etapas;

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

g) o acompanhamento será realizado por meio dos documentos inseridos no SICONV, podendo haver visitas ao local quando identificada a necessidade pelo órgão concedente;

h) a análise da prestação de contas final deverá priorizar a verificação dos resultados atingidos, considerando os parâmetros especificados no momento da celebração; e

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

liberação das parcelas, até a regularização da pendência.

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

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

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

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

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

II - Nível II, para execução de obras e serviços de engenharia com valores de repasse iguais ou superiores a R\$ 750.000,00 (setecentos e cinquenta mil reais) e inferiores a R\$ 5.000.000,00 (cinco milhões de reais);

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

IV - Nível IV, para execução de custeio ou aquisição de equipamentos com valores de repasse iguais ou superiores a R\$ 100.000,00 (cem mil reais) e inferiores a R\$ 750.000,00 (setecentos e cinquenta mil reais);

42. Nesses casos, o **termo de referência e o plano de trabalho devem ser elaborados, avaliados e oportunamente aprovados de acordo com os critérios constantes dos art. 19, 21, 23 e 66 da Portaria Interministerial nº 424/2016.**

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

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

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

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

46. Por outro lado, de acordo com o art. 50 da Portaria Interministerial n. 424/2016, "**os editais de licitação para consecução do objeto conveniado somente poderão ser publicados após a assinatura do respectivo instrumento e aceite do projeto técnico pelo concedente ou pela mandatária**". Ou seja, a nova Portaria não admite mais o aproveitamento de Editais de licitação anteriores à celebração.

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

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

ACÓRDÃO Nº 3716/2010 - TCU - 2ª Câmara 1. Processo nº TC 006.331/2008-6. 5. Relator: Ministro-Substituto André Luís de Carvalho. (...) 9.5. determinar ao Ministério da Cultura que exerça controle sobre a fase de análise técnica das proposições e de celebração dos instrumentos que disciplinam a transferência dos recursos a título de convênios, acordos, ajustes e instrumentos congêneres, atentando para a compatibilidade entre os valores

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

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

50. Como se trata de convênio submetido ao **regime simplificado** da Portaria Interministerial n. 424/2016, a **concedente deverá avaliar a possibilidade de se estabelecer parcela única para liberação dos recursos** (conforme art. 66, inciso II, alínea 'b', da referida Portaria). Todavia, esta é questão iminente técnica, que cabe ao órgão consulente avaliar e justificar. **De qualquer modo, o órgão técnico deverá atentar às regras de liberação de recursos constantes dos art. 41 e 42 da PI n. 424/2016.**

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

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

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

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

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

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

57. Por fim, recomenda-se que sempre deve ser verificada a regularidade da conveniente quando da celebração do convênio, bem como de eventuais aditivos de valor, entendimento este resultante da combinação do artigo 103 da Lei nº 12.249/2010 com o § 1º do artigo 25 da LRF (Lei Complementar n. 101/2000) e constante das Leis de Diretrizes Orçamentárias posteriores.

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

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

ANÁLISE DA MINUTA DE CONVÊNIO COM ENTIDADE PRIVADA COM CONTRAPARTIDA - 2019 (SEI/MS - 7802806)

60. Começaremos a análise acerca das minutas presentes no presente processo, com análise específica de todas as previsões nelas constantes.

61. Inicialmente, ressalte-se o conteúdo do artigo 73 da LDO 2019 (Lei 13.707/2018):

Art. 77. Não será exigida contrapartida financeira como requisito para as transferências previstas na forma dos arts. 72, 73 e 75, facultada a contrapartida em bens e serviços economicamente mensuráveis, ressalvado o disposto em legislação específica.

62. Já os citados artigos têm o seguinte conteúdo:

Art. 72. A transferência de recursos a título de subvenções sociais, nos termos do [art. 16 da Lei nº 4.320, de 1964](#), atenderá as entidades privadas sem fins lucrativos que exerçam atividades de natureza continuada nas áreas de assistência social, saúde ou educação, observada a legislação em vigor, quando tais entidades:

I - sejam constituídas sob a forma de fundações incumbidas regimental e estatutariamente para atuarem na produção de fármacos, medicamentos, produtos de terapia celular, produtos de engenharia tecidual, produtos de terapia gênica, produtos médicos definidos

em legislação específica e insumos estratégicos na área de saúde; ou

II - prestem atendimento direto ao público e tenham certificação de entidade beneficente de assistência social, nos termos da [Lei nº 12.101, de 27 de novembro de 2009](#).

Parágrafo único. A certificação de que trata o inciso II do **caput** poderá ser:

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

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

- a) atenção à saúde dos povos indígenas;
- b) atenção às pessoas com transtornos decorrentes do uso, abuso ou da dependência de substâncias psicoativas;
- c) combate à pobreza extrema;
- d) atendimento às pessoas idosas ou com deficiência;
- e) prevenção, promoção à saúde e atenção às pessoas com Vírus da Imunodeficiência Humana - HIV, hepatites virais, tuberculose, hanseníase, malária e dengue; e
- f) vigilância, prevenção e controle de zoonoses e de acidentes causados por animais peçonhentos e venenosos, de relevância para a saúde pública, inclusive por meio de castração de animais, desde que a entidade preste atendimento universal e gratuito e tenha regular funcionamento nos últimos três anos.

Art. 73. A transferência de recursos a título de contribuição corrente somente será destinada a entidades sem fins lucrativos que não atuem nas áreas de que trata o caput do art. 72, observada a legislação em vigor.

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

[...]

Art. 75. A transferência de recursos a título de auxílios, previstos no [§ 6º do art. 12 da Lei nº 4.320, de 1964](#) somente poderá ser realizada para entidades privadas sem fins lucrativos e desde que sejam:

I - de atendimento direto e gratuito ao público na área de educação, atendam ao disposto no inciso II do **caput** do art. 72 e sejam voltadas para a:

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

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

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

- a) obedeçam ao estabelecido no inciso II do **caput** do art. 72; ou
- b) sejam signatárias de contrato de gestão celebrado com a administração pública federal, não qualificadas como organizações sociais, nos termos da [Lei nº 9.637, de 1998](#);

IV - qualificadas ou registradas, e credenciadas como instituições de apoio ao desenvolvimento da pesquisa científica e tecnológica e tenham contrato de gestão firmado com órgãos públicos;

V - qualificadas para o desenvolvimento de atividades esportivas que contribuam para a capacitação de atletas de alto rendimento nas modalidades olímpicas e paraolímpicas, formalizados instrumentos jurídicos adequados que garantam a disponibilização do espaço esportivo implantado visando o desenvolvimento de programas governamentais, e demonstradas, pelo órgão concedente, as necessidades de tal destinação e sua imprescindibilidade, oportunidade e importância no que concerne ao setor público;

VI - de atendimento direto e gratuito ao público na área de assistência social e cumpram o disposto no inciso II do **caput** do art. 72, devendo suas ações se destinar a:

- a) idosos, crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade social, risco pessoal e social; ou
- b) habilitação, reabilitação e integração da pessoa com deficiência;

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

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

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

X - direcionadas às atividades de extrativismo, manejo de florestas de baixo impacto,

sistemas agroecológicos, pesca, aquicultura e agricultura de pequeno porte realizadas por povos indígenas, povos e comunidades tradicionais, e agricultores familiares, e constituídas sob a forma de associações e cooperativas integradas por pessoas em situação de risco social, na forma prevista em regulamento do Poder Executivo, cabendo ao órgão concedente aprovar as condições para aplicação dos recursos; ou

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

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

64. Além disso, deve-se, antes da celebração de quaisquer convênios com entidades privadas sem finalidade lucrativa, avaliar a aplicabilidade da Lei nº 13.019/2014, de forma que sendo possível a sua aplicabilidade deve-se firmar um dos instrumentos regulados por essa norma, diante da sua especialidade frente ao regime geral dos convênios.

65. Quanto à cláusula oitava, subcláusula sétima, deve corrigir a menção ao "prazo disposto na Subcláusula Décima Terceira, I", tendo em vista que não foi observada qualquer subcláusula décima terceira, I, na cláusula oitava.

66. Deve-se justificar a exclusão da subcláusula décima quarta, da cláusula sétima, que tinha a seguinte redação:

Subcláusula Décima Quarta - É vedada a liberação de recursos pelo **CONCEDENTE** nos três meses que antecedem o pleito eleitoral, nos termos da alínea "a" do inciso VI do art. 73 da Lei nº 9.504/1997, ressalvadas as exceções previstas em lei.

67. Além disso, deve-se incluir cláusula que trata sobre a vedação ao nepotismo, em conformidade com o disposto no artigo 7º do Decreto Federal nº 7.203/2010.

68. Também, deve-se justificar a não inclusão de cláusula que trata das condições suspensivas, conforme previsto nas minutas submetidas à análise para os convênios a serem celebrados em 2019 e que tem a seguinte redação:

CLÁUSULA QUARTA - DAS CONDIÇÕES SUSPENSIVAS

A eficácia do presente Convênio fica condicionada à apresentação tempestiva do(s) documento(s) descritos no art. 22, da Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 424, de 2016, pelo **CONVENENTE** e à respectiva aprovação pelo setor técnico do **CONCEDENTE**.

Subcláusula Primeira - Poderá ser realizada a celebração de instrumento com previsão de condição indicada no parecer técnico de aprovação do Plano de Trabalho, a ser cumprida pelo **CONVENENTE**, exceto aquelas dispostas no art. 22 da Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 424, de 2016, e enquanto a condição não se verificar não terá efeito a celebração pactuada.

Subcláusula Segunda - São condições para a celebração do Convênio, cujo objeto compreenda a execução de obras e serviços de engenharia:

I - Cadastro do **CONVENENTE** atualizado no SICONV no momento da celebração;

II - Plano de Trabalho aprovado;

III - Licença Ambiental prévia, ou respectiva dispensa, emitida pelo órgão ambiental competente, nos termos da Lei nº 6.938/1981, da Lei Complementar nº 140/2011 e da Resolução CONAMA nº 237/1997, bem como observância ao disposto na Instrução Normativa nº 01, de 19 de janeiro de 2010, da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão;

IV - Comprovação do exercício pleno dos poderes inerentes à propriedade ou posse do imóvel, na forma prevista no art. 23 da Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 424, de 2016.

V - Declaração de Conformidade em Acessibilidade e da Lista de Verificação de Acessibilidade, devendo ambos os documentos serem assinados pelo Responsável Técnico do projeto e preenchidos nos moldes do Anexo I e II da IN-MPDG nº 02, de 09 de outubro de 2017. (AGU)

VI - Memorial Descritivo e Especificações Técnicas do Projeto Básico; Planilha Orçamentária; Cronograma Físico-financeiro; Memória de Cálculo dos quantitativos de todos os serviços contemplados na Planilha Orçamentária; Planilha de Composição do BDI; Anotação de Responsabilidade Técnica (ART) referente à elaboração da Planilha Orçamentária e à elaboração dos projetos; e Declaração profissional com CREA referente ao atendimento quanto a Lei de Diretrizes Orçamentária no que tange à compatibilidade entre quantitativos previstos na Planilha Orçamentária com os quantitativos previstos nos projetos, assim como a compatibilidade entre os custos constantes das Planilhas com os custos previstos no SINAPI;

Subcláusula Terceira - O prazo para cumprimento das condições dispostas nas Subcláusulas Primeira e Segunda, desde que feitas as adequações no Plano de Trabalho e apresentadas as justificativas, poderá ser prorrogado, por uma única vez, de igual período,

não ultrapassando 24 (vinte e quatro) meses, incluída a prorrogação, se houver, devendo ser o instrumento extinto no caso do não cumprimento da condição.

69. Por fim, deve-se justificar a exclusão da cláusula que previa, em conformidade com o artigo 48 da Portaria Interministerial nº 424/2016 que:

Nas contratações de bens, obras e serviços as entidades privadas sem fins lucrativos poderão utilizar-se do Sistema de Registro de Preços - SRP dos entes federados.

ANÁLISE DA MINUTA DE CONVÊNIO SOB REGIME SIMPLIFICADO COM ENTIDADE PRIVADA SEM CONTRAPARTIDA - 2019 (SEI/MS -7803552)

70. Inicialmente, deve-se realizar a adequação no cabeçalho da minuta submetida, que contém erro, conforme mencionado no relatório.

71. No mais, a minuta de convênio sob regime simplificado com entidades privadas sem contrapartida é praticamente idêntica à minuta anteriormente analisada. Então, as mesmas recomendações preteritamente efetuadas continuam válidas neste caso.

ANÁLISE DAS MINUTAS DE CONVÊNIO SOB REGIME SIMPLIFICADO COM ÓRGÃO OU ENTIDADE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA COM CONTRAPARTIDA - 2019 (SEI/MS- 7748492) E SEM CONTRAPARTIDA - 2019 (SEI/MS 7749095)

72. **Tendo em vista que as minutas são muito semelhantes, todas as recomendações já feitas neste parecer são aplicáveis às minutas referidas, desde que observada as suas peculiaridades.**

73. **Deve-se justificar a exclusão do item VI, da subcláusula primeira, da cláusula nona, que tinha a seguinte redação:**

VI - em caso de celebração de termo aditivo, o serviço adicionado ao contrato ou que sofra alteração em seu quantitativo ou preço deverá apresentar preço unitário inferior ao preço de referência, mantida a proporcionalidade entre o preço global contratado e o preço de referência, ressalvada a exceção prevista no parágrafo único do art. 14 do Decreto Federal nº 7.983, de 2013, e respeitados os limites do § 1º do art. 65 da Lei no nº 8.666, de 1993;

74. **Ressalte-se que existe modelo da AGU para convênios atualizado com a Portaria Interministerial nº 424/2016 e que pode ser observado para os convênios em análise, devendo ser apenas adequado ao regime simplificado.**

75. **Além disso, é necessário ressaltar que existem várias previsões de ordem técnica, não sendo responsabilidade desta Consultoria Jurídica fazer recomendações.**

CONCLUSÃO

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

77. Reitere-se sobre a necessidade de observância da Lei de Diretrizes Orçamentárias, Lei n. **13.707/2018**, do **Decreto n.º 6.170/2007**, com todas as atualizações, bem assim como da Portaria que rege a matéria: **Portaria Interministerial nº 424/2016**, com suas alterações.

78. Sendo referencial o presente parecer, **os processos administrativos que guardarem relação inequívoca e direta com a abordagem aqui realizada dispensarão análise individualizada por parte desta CONJUR/MS, desde que o setor competente ateste, de forma expressa, que a situação concreta se amolda aos termos desta manifestação e dos despachos de aprovação.**

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

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

81. **Ressalte-se a necessidade de a área técnica atestar, de forma expressa, que cada caso concreto se amolda aos termos da presente manifestação referencial, bem como o dever de extrair cópias da presente manifestação e acostá-la a cada um dos autos em que se pretender a aprovação de Convênios**, para fins de controle.

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

83. Por fim, reitere-se a necessidade de observância do PARECER REFERENCIAL n. 00047/2017/CONJUR-MS/CGU/AGU e respectivos despachos de aprovação, tendo em vista o caráter complementar da presente manifestação referencial.

Brasília, 13 de fevereiro de 2019.

RAFAEL CARRAZZONI MANSUR
Advogado da União
CONJUR/MS

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 25000022442201956 e da chave de acesso 3eae0409

Documento assinado eletronicamente por RAFAEL CARRAZZONI MANSUR, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 224894443 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): RAFAEL CARRAZZONI MANSUR. Data e Hora: 13-02-2019 16:57. Número de Série: 13813758. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv4.



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

DESPACHO n. 00447/2019/CONJUR-MS/CGU/AGU

NUP: 25000.022442/2019-56

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

ASSUNTOS: ATOS ADMINISTRATIVOS E OUTROS

1. Aprovo o PARECER REFERENCIAL n. 00015/2019/CONJUR-MS/CGU/AGU, dado em complementação ao PARECER REFERENCIAL n. 00047/2017/CONJUR-MS/CGU/AGU.

2. Ao setor administrativo para dar ciência ao DEINF/CGU/AGU.

À consideração superior.

Brasília, 18 de fevereiro de 2019.

KELLY REINA DE CARVALHO
ADVOGADA DA UNIÃO
COORDENADORA-GERAL DE ANÁLISE JURÍDICA DE LICITAÇÕES, CONTRATOS E INSTRUMENTOS
CONGÊNERES
CONSULTORIA JURÍDICA DO MINISTÉRIO DA SAÚDE

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 25000022442201956 e da chave de acesso 3eae0409



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

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

DESPACHO n. 00452/2019/CONJUR-MS/CGU/AGU

NUP: 25000.022442/2019-56

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

ASSUNTOS: ATOS ADMINISTRATIVOS E OUTROS

1. Aprovo o PARECER REFERENCIAL n. 00015/2019/CONJUR-MS/CGU/AGU, de 13/02/2019, da lavra do Advogado da União Rafael Carrazoni Mansur, bem como o DESPACHO n. 00447/2019/CONJUR-MS/CGU/AGU, de 18/02/2019, subscrito pela Coordenadora-Geral de Análise Jurídica de Licitações, Contratos e Instrumentos Congêneres, a Advogada da União Kelly Reina de Carvalho, adotando seus fundamentos e conclusão, na forma de manifestação jurídica referencial referente à elaboração de Minutas de Termo de Convênio sob o Regime Simplificado (art. 66, II, da Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 424, de 2016).

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

3. Nestes termos, ao Apoio Administrativo desta Consultoria Jurídica, para que providencie:
- o **a)** abertura de tarefa, via SAPIENS, ao Departamento de Informações Jurídico-Estratégicas (DEINF), da Consultoria-Geral da União, para ciência da presente manifestação jurídica referencial;
 - o **b)** junte as manifestações no sistema SEI e encaminhe os autos à Divisão de Análises Normativas do Fundo Nacional de Saúde - DIAN/FNS/SE/MS, para ciência do presente Parecer Referencial e consequente aplicação imediata.;
 - o **c)** Arquive o processo em epígrafe no Sistema SAPIENS.

Brasília, 18 de fevereiro de 2019.

CIRO CARVALHO MIRANDA

Advogado da União

Consultor Jurídico junto ao Ministério da Saúde

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 25000022442201956 e da chave de acesso 3eae0409

Documento assinado eletronicamente por CIRO CARVALHO MIRANDA, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 227095526 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): CIRO CARVALHO MIRANDA. Data e Hora: 18-02-2019 20:30. Número de Série: 22394. Emissor: Autoridade Certificadora da Presidência da República v5.