



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. 00018/2024/CONJUR-MS/CGU/AGU

NUP: 25000.080119/2024-64

INTERESSADOS: Diretoria-Executiva do Fundo Nacional de Saúde - FNS/SE/MS

ASSUNTOS: Manifestação jurídica referencial para celebração de Convênios sob o regime simplificado para o exercício de 2024

VALOR: Inestimável

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. CONVÊNIOS E PARCERIAS. PARECER REFERENCIAL PARA CELEBRAÇÃO DE CONVÊNIOS SOB O REGIME SIMPLIFICADO PARA EXECUÇÃO DE OBJETOS QUE NÃO ENVOLVAM OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA, CUJO VALOR DE REPASSE DA UNIÃO SEJA DE ATÉ R\$ 1.500.000,00 (UM MILHÃO E QUINHENTOS MIL REAIS), PELO FUNDO NACIONAL DE SAÚDE.

I. Manifestação Jurídica Referencial: dispensa de análise jurídica individualizada dos termos de convênios sob o regime simplificado para execução de objetos que não envolvam obras e serviços de engenharia, cujo valor de repasse da União seja de até R\$ 1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais), desde que a área técnica ateste, de forma expressa, que o caso concreto se amolda aos termos da presente manifestação referencial e atende a todos os requisitos mencionados nesta peça opinativa, nos termos da Orientação Normativa AGU nº 55, de 23 de maio de 2014.

II. Fundamento jurídico: art. 184-A da Lei nº 14.133, de 2021; Decreto nº 11.531, de 2023; Portaria Conjunta MGI/MF/CGU nº 28, de 21 de maio de 2024; Portaria Conjunta MGI/MF/CGU, nº 33, 2023; ON AGU Nº 55, de 2014; e Portaria Normativa CGU/AGU nº 5, de 2022.

III. Requisitos formais: **a) número do processo de origem:** 25000.080119/2024-64; **b) órgão a que se destina:** Diretoria-Executiva do Fundo Nacional de Saúde (FNS/SE/MS); e **c) prazo de validade:** até 31 de dezembro de 2024.

IV. Parecer condicionado, com recomendações e ressalvas.

Sr. Consultor Jurídico Substituto,

1. RELATÓRIO

1. Por meio do Despacho GAB/SE 0041265691, a Chefe de Gabinete da Secretaria-Executiva desta Pasta iniciou demanda para esta Coordenação-Geral de Análise Jurídica de Licitações, Contratos e Instrumentos Congêneres - CGLICI, solicitando manifestação quanto à proposta de elaboração e aprovação de minutas padrão de Termo de Convênio sob Regime Simplificado para o exercício de 2024.

2. As minutas submetidas dizem respeito aos instrumentos previstos na Portaria Conjunta MGI/MF/CGU nº 28, de 21 de maio de 2024, que instituiu o regime simplificado para a execução de convênios e contratos de repasse com valor global inferior ou igual ao estabelecido no **caput** do art. 184-A da Lei nº 14.133, de 2021, e **referem-se exclusivamente aos Convênios para execução de objetos que não envolvam obras e serviços de engenharia, cujo valor de repasse da União seja de até R\$ 1.500.000,00** (um milhão e quinhentos mil reais).

3. Segue o teor da Nota Técnica nº 32/2024-COAN/FNS/SE/MS (0041106371):

1. ASSUNTO

1.1. Proposta de minutas padrão de **Termo de Convênio sob Regime Simplificado** para o exercício de 2024, face à publicação da Lei nº 14.791, de 29 de dezembro de 2023, que dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e a execução da Lei Orçamentária de 2024.

2. ANÁLISE

2.1. Trata-se de proposta de minutas padrão de Termo de Convênio sob Regime Simplificado para o exercício de 2024, nos termos das disposições contidas na Lei nº 14.791, de 29 de dezembro de 2023, que dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e a execução da Lei Orçamentária de 2024.

2.2. Recentemente, foi publicada a Lei nº 14.770, de 22 de dezembro de 2023, que alterou a Lei nº 14.133, de 2021, popularmente conhecida por nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, para dispor acerca do regime simplificado aplicável à celebração, execução, acompanhamento e prestação de contas de convênios, contratos de repasse e instrumentos congêneres em que a União seja parte, desde que o valor global não ultrapasse R\$ 1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais).

2.3. Na sequência, sobreveio a edição do Decreto nº 12.025, de 21 de maio de 2024, que altera o Decreto nº 11.531, de 2023, dispondo que ato conjunto das autoridades titulares do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, do Ministério da Fazenda e da Controladoria-Geral da União disporá sobre a execução do regime simplificado previsto no art. 184-A, da Lei nº 14.133, de 2021.

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

2.5. O citado regime simplificado possui as seguintes características:

1. Valor Global: O regime simplificado aplica-se a convênios e contratos de repasse celebrados com valor global

de até R\$ 1,5 milhão.

2. Plano de Trabalho Simplificado: Os instrumentos que se enquadram nesse regime simplificado devem seguir um plano de trabalho com parâmetros objetivos para avaliação do cumprimento do objeto.

3. Minuta de Instrumento: A Portaria Conjunta estabelece uma minuta de instrumento com 11 cláusulas obrigatórias para facilitar a formalização desses convênios e contratos de repasse.

4. Aplicação Financeira e Contrapartida: Os valores de repasse da União não podem exceder o estabelecido pelo art. 184-A da Lei nº 14.133, de 2021, considerando eventuais termos aditivos de acréscimo. No entanto, a utilização de rendimentos de aplicação financeira e eventuais aportes de contrapartida podem exceder esse valor.

5. Autorização Automática de Liberação de Recursos: Após o registro do processo licitatório no Transferegov.br, a liberação dos recursos é automática. Isso agiliza o fluxo de recursos para a execução do objeto pactuado.

6. Liberação Preferencial em Parcela Única: O regime simplificado prevê que a liberação do recurso seja feita, preferencialmente, em parcela única. Isso simplifica a gestão financeira e evita a fragmentação de pagamentos.

7. Acompanhamento e Verificação do Cumprimento do Objeto: O órgão concedente deve realizar o acompanhamento da execução do convênio ou contrato de repasse. O cumprimento do objeto é verificado considerando o marco de execução de 100% do cronograma físico. Essa abordagem garante que o objetivo do instrumento seja alcançado de forma eficaz.

8. Valor Global: O valor global para enquadramento no regime simplificado é o da celebração do instrumento, não sendo objeto de reenquadramento em função de suplementação de contrapartida ou utilização de rendimentos. Os valores de repasse da União não podem exceder ao estabelecido pelo art. 184-A da Lei nº 14.133, de 2021, considerando eventuais termos aditivos de acréscimo.

9. Atualização Anual: O valor previsto no art. 184-A da Lei nº 14.133, de 2021, será atualizado e divulgado no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) e no Transferegov.br, a cada 1º de janeiro, conforme o art. 182 da mesma lei.

2.6. Ainda, as minutas foram elaboradas a partir das recomendações apontadas pela Consultoria Jurídica junto ao Ministério da Saúde – CONJUR/MS, em seu PARECER REFERENCIAL nº 00002/2024/CONJUR-MS/CGU/AGU (0038703805).

2.7. As minutas estão em consonância com as disposições da **Lei nº 14.791, de 29 de dezembro de 2023**, que trata das diretrizes para a elaboração e a execução da Lei Orçamentária de 2024 e dá outras providências.

2.8. De igual modo, o teor das minutas está de acordo com o **Decreto nº 11.531, de 16 de maio de 2023**, que dispõe sobre convênios e contratos de repasse relativo às transferências de recursos da União, e a **Portaria Conjunta MGI/MF/CGU nº 33, de 30 de agosto de 2023**, que estabelece normas complementares ao citado Decreto, que dispõe sobre convênios e contratos de repasse relativos às transferências de recursos da União, cujos normativos não sofreram alterações até a presente data, que pudessem motivar a alterações nas minutas propostas.

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

Órgão ou Entidade da Administração Pública com Contrapartida (SEI0041088027);

Órgão ou Entidade da Administração Pública sem Contrapartida (SEI0041089694);

Entidades Privadas sem fins lucrativos com Contrapartida (SEI0041102946); e

Entidades Privadas sem fins lucrativos sem contrapartida (SEI0041106042).

2.10. Por último, destaca-se que as minutas em apreço dizem respeito aos instrumentos convencionais previstos no inciso I, do art. 3º, da Portaria Conjunta MGI/MF/CGU nº 28, de 21 de maio de 2024, ou seja, referem-se exclusivamente aos instrumentos com valores mínimos de repasse da União de R\$ 200.000,00 (duzentos mil reais), até R\$ 1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais), para objetos que não envolvem execução de obras.

3. CONCLUSÃO

3.1. Portanto, frente aos esclarecimentos expostos, submete-se à apreciação dessa Consultoria Jurídica as minutas padrão de Termo de Convênio sob Regime Simplificado, para apreciação, com vistas a serem aplicados aos instrumentos convencionais a serem firmados no exercício de 2024.

4. O presente Parecer Referencial trata exclusivamente da demanda referente aos Convênios sob o regime simplificado, para execução de objetos que não envolvam obras e serviços de engenharia, cujo valor de repasse da União seja de até R\$ 1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais), nos termos das disposições contidas na Lei nº 14.791, de 2023, que dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e a execução da Lei Orçamentária de 2024 e dá outras providências, e regidos pela Portaria Conjunta MGI/MF/CGU nº 28, de 21 de maio de 2024.

5. Os autos estão no SEI, sob o 25000.080119/2024-64, contando, até o momento, com um volume único e os seguintes documentos:

- o Ofício 606 (0041082959);
- o Minuta Órgão ou Entidade da Adm. Púb. com contrapartida (0041084184);
- o Minuta 0041088027;
- o Minuta Órgão ou Entidade da Adm. Púb. sem contrapartida (0041088409);
- o Minuta 0041089694;
- o Minuta Ent. priv. sem fins lucrativos com contrapartida (0041102903);
- o Minuta 0041102946;
- o Minuta Ent. priv. sem fins lucrativos sem contrapartida (0041106025);
- o Minuta 0041106042;
- o Nota Técnica 32 (0041106371); e
- o Despacho 0041265691.

6. É o relatório.

2. PRELIMINAR: A MANIFESTAÇÃO JURÍDICA REFERENCIAL

2.1 Da figura da manifestação jurídica referencial

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

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

9. 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 2014

I. Os processos que sejam objeto de manifestação jurídica referencial, isto é, aquela que analisa todas as questões jurídicas que envolvam matérias idênticas e recorrentes, estão dispensados de análise individualizada pelos órgãos consultivos, desde que a área técnica ateste, de forma expressa, que o caso concreto se amolda aos termos da citada manifestação.

II. Para a elaboração de manifestação jurídica referencial devem ser observados os seguintes requisitos: a) o volume de processos em matérias idênticas e recorrentes impactar, justificadamente, a atuação do órgão consultivo ou a celeridade dos serviços administrativos e b) a atividade jurídica exercida se restringir à verificação do atendimento das exigências legais a partir da simples conferência de documentos.

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

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

11. 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.

12. Trata-se, portanto, de ato enunciativo perfeitamente afinado com o *princípio da eficiência* (artigo 37, *caput*, da Constituição), que, seguramente, viabilizará o adequado enfrentamento de questões que, embora dotadas de baixa densidade jurídica, terminavam por tumultuar a agenda desta Consultoria Jurídica, dificultando a dedicação de tempo às verdadeiras questões jurídicas. É prática recomendada pela Advocacia-Geral da União (**Enunciado BPC nº 34**) e aprovada pelo Tribunal de Contas da União (**Acórdão 2674/2014 - Plenário TCU**).

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

14. 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.

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

2.2 Do cabimento da Manifestação Jurídica Referencial no caso

16. 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 *sindezeza 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.

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

PN AGU/CGU nº 05, de 2022

Art. 3º. (...)

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

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

II - demonstração de que a análise individualizada dos processos impacta de forma negativa na celeridade das

atividades desenvolvidas pelo órgão consultivo ou pelo órgão assessorado.

18. Em relação ao *primeiro requisito*, a experiência indica a existência de um *volume consideravelmente alto* de processos administrativos voltados à análise das minutas de termos de convênio: apenas no ano de 2023, dados do 'Painel MS' apontam **961** (*novecentos e sessenta e uma*) propostas de convênios.

19. Relativamente ao primeiro requisito (**I**), é notório que se formará um grande volume de processos administrativos voltados à análise de minutas que pretendam a celebração de convênios de financiamento a serem firmados pelo Ministério da Saúde, com entidades públicas e com entidades privadas sem fins lucrativos.

20. Dessa forma, com a obrigatoriedade de se analisar todos os processos administrativos, haveria inegável impacto negativo na atuação da Coordenação-Geral de Análise Jurídica de Licitações, Contratos e Instrumentos Congêneres (**CGLICI**), responsável pela consultoria e assessoramento jurídico do Ministério da Saúde.

21. Quanto ao *segundo requisito*, tem-se que o exame jurídico da CGLICI será limitado à *mera conferência de documentos*, não havendo que se falar de peculiaridades que determinem a análise jurídica individualizada dos referidos processos.

22. Este parecer, portanto, constituirá em orientação jurídica completa e necessária para **celebração de convênios sob o regime simplificado, para execução de objetos que não envolvam obras e serviços de engenharia, para o exercício de 2024, cujo valor de repasse da União seja de até R\$ 1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais)**, com fundamento no art. 184-A da Lei nº 14.133, de 2021, e no Decreto nº 11.531, de 2023, atualmente regulamentado pela Portaria Conjunta MGI/MF/CGU nº 28, de 21 de maio de 2024.

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

24. Eventual **dúvida jurídica** que acometa o gestor antes da formalização do ajuste que ultrapasse os limites deste parecer referencial, deverá ser objeto de encaminhamento a esta Consultoria Jurídica, com sua devida delimitação.

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

3. ANÁLISE JURÍDICA

3.1 Observações iniciais

26. Preliminarmente, cumpre salientar que a presente manifestação toma por base, exclusivamente, os elementos que constam, até a presente data, nos autos do processo administrativo em epígrafe. Destarte, à luz do artigo 131 da Constituição Federal e do artigo 11 da Lei Complementar nº 73, de 1993, incumbe a este órgão de execução da Advocacia-Geral da União prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar à conveniência e à oportunidade dos atos praticados no âmbito deste Ministério, nem analisar os aspectos de natureza eminentemente técnica ou administrativa, conforme procedimento recomendado pela Consultoria-Geral da União, mediante o Enunciado BPC nº 07 do Manual de Boas Práticas Consultivas.

Enunciado BPC nº 07

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

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

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

3.2 Das características essenciais dos convênios

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

30. Frisa-se que, com a Lei nº 13.019, de 2014, tornou-se possível celebrar convênios com entidades filantrópicas e sem fins lucrativos *apenas* nos termos do § 1º do artigo 199 da Constituição, ou seja, para as finalidades do Sistema Único de Saúde, nos termos do artigo 5º, inciso V, do Decreto nº 11.531, de 2023, e do artigo 13, inciso VI, da PC MGI/MF/CGU nº 33, de 2023.

31. É também possível, segundo os dispositivos acima, celebrar convênios com os *serviços sociais autônomos*.

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

33. Superada a questão das partes, podem-se enumerar os seguintes requisitos para a caracterização do convênio: **(i)** objeto lícito e determinado; **(ii)** busca por um resultado comum; **(iii)** mútua colaboração; **(iv)** inexistência de preço ou remuneração; e **(v)** valor mínimo, estabelecidos pelos artigos 5º e 10 do Decreto nº 11.531, de 2023:

Decreto nº 11.531, de 2023

Art. 5º Fica vedada a celebração de convênios e de contratos de repasse:

I - com valores de repasse inferiores aos estabelecidos no art. 10;

Art. 10. Serão celebrados convênios e contratos de repasse com os seguintes valores mínimos de repasse da União:

II - R\$ 200.000,00 (duzentos mil reais) para demais objetos.

34. Assim, **recomenda-se que, ao iniciar a análise de propostas de convênios, o gestor público avalie, em relação a cada proposta, se esta atende a cada um desses requisitos**. Desde já se esclarece que este é mais um aspecto a ser tratado na análise técnica da proposição do convênio, a ser realizada pelo órgão técnico competente (*Enunciado BPC nº 7*).

3.3 Do regime simplificado

35. Por meio da Lei nº 14.770, de 2023, foi incluído o art. 184-A à Lei nº 14.133, de 2021, que instituiu regime simplificado aplicável aos convênios, contratos de repasse e instrumentos congêneres em que for parte a União, com valor global de até R\$ 1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais), nos seguintes termos:

Lei nº 14.133, de 2021

Art. 184-A. À celebração, à execução, ao acompanhamento e à prestação de contas dos convênios, contratos de repasse e instrumentos congêneres em que for parte a União, com valor global de até R\$ 1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais), aplicar-se-á o seguinte regime simplificado: (Incluído pela Lei nº 14.770, de 2023)

I - o plano de trabalho aprovado conterá parâmetros objetivos para caracterizar o cumprimento do objeto; (Incluído pela Lei nº 14.770, de 2023)

II - a minuta dos instrumentos deverá ser simplificada; (Incluído pela Lei nº 14.770, de 2023)

III - (VETADO); (Incluído pela Lei nº 14.770, de 2023)

IV - a verificação da execução do objeto ocorrerá mediante visita de constatação da compatibilidade com o plano de trabalho. (Incluído pela Lei nº 14.770, de 2023)

§ 1º O acompanhamento pela concedente ou mandatária será realizado pela verificação dos boletins de medição e fotos georreferenciadas registradas pela empresa executora e pelo conveniente do Transferegov e por vistorias **in loco**, realizadas considerando o marco de execução de 100% (cem por cento) do cronograma físico, podendo ocorrer outras vistorias, quando necessárias. (Incluído pela Lei nº 14.770, de 2023)

§ 2º Não haverá análise nem aceite de termo de referência, anteprojeto, projeto, orçamento, resultado do processo licitatório ou outro documento necessário para o início da execução do objeto, e caberá à concedente ou mandatária verificar o cumprimento do objeto pactuado ao final da execução do instrumento. (Incluído pela Lei nº 14.770, de 2023)

§ 3º (VETADO). (Incluído pela Lei nº 14.770, de 2023)

§ 4º O regime simplificado de que trata este artigo aplica-se aos convênios, contratos de repasse e instrumentos congêneres celebrados após a publicação desta Lei. (Incluído pela Lei nº 14.770, de 2023)

36. Em seguida, por meio do Decreto nº 12.025, de 2024, operou-se a modificação do Decreto nº 11.531, de 2023, que dispõe, dentre outras matérias, sobre convênios e contratos de repasse relativos às transferências de recursos da União, para estabelecer que ato conjunto das autoridades titulares do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, do Ministério da Fazenda e da Controladoria-Geral da União disporá sobre a execução do regime simplificado previsto no art. 184-A da Lei nº 14.133, de 2021:

Decreto nº 11.531, de 2023

Art. 26. As normas complementares necessárias à execução do disposto neste Decreto serão editadas pelas autoridades titulares:

[...]

§ 1º Ato conjunto das autoridades titulares do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, do Ministério da Fazenda e da Controladoria-Geral da União disporá sobre a execução do regime simplificado previsto no art. 184-A da Lei nº 14.133, de 2021. (Incluído pelo Decreto nº 12.025, de 2024)

§ 2º O ato conjunto que trata o § 1º poderá afastar as regras e exigências previstas neste Decreto, quando necessário para a instituição do regime simplificado previsto no art. 184-A da Lei nº 14.133, de 2021. (Incluído pelo Decreto nº 12.025, de 2024)

37. Em atenção ao comando acima, foi publicada a Portaria Conjunta MGI/MF/CGU nº 28, de 21 de maio de 2024, que instituiu o regime simplificado para a execução de convênios e contratos de repasse com valor global inferior ou igual ao estabelecido no art. 184-A da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021.

38. De partida, alerta-se novamente para os valores mínimos de repasse da União para fins de celebração de convênios do regime simplificado estabelecido no artigo 3º, inciso II, Portaria Conjunta MGI/MF/CGU nº 28, de 2024, conforme segue:

Portaria Conjunta MGI/MF/CGU nº 28, de 2024

Art. 3º Para fins de celebração de convênios e contratos de repasse do regime simplificado, os valores mínimos de repasse da União serão:

I - R\$ 400.000,00 (quatrocentos mil reais) para execução de obras; e

II - **R\$ 200.000,00 (duzentos mil reais) para demais objetos.**

39. Em complemento, deve-se observar, para fins de enquadramento do convênio no regime simplificado, o valor global inferior ou igual ao estabelecido no art. 184-A da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021 - atualmente de R\$ 1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais), já considerando eventuais termos aditivos de acréscimo:

Portaria Conjunta MGI/MF/CGU nº 28, de 2024

Art. 1º Fica instituído o regime simplificado para as transferências de recursos oriundos dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União - OFSS, operacionalizadas por meio de convênios e contratos de repasse, celebrados com valor global inferior ou igual ao estabelecido no art. 184-A da Lei nº 14.133, de 1º de setembro de 2021.

[...]

§ 2º Quando da aplicação do regime simplificado, os valores de repasse da União não poderão exceder ao estabelecido pelo art. 184-A da Lei nº 14.133, de 2021, já considerando eventuais termos aditivos de acréscimo.

§ 3º A utilização de rendimentos de aplicação financeira, bem como eventuais aportes de contrapartida, poderão exceder ao valor definido de que trata o caput.

§ 4º O valor global para o enquadramento no regime simplificado é o da celebração do instrumento, não sendo objeto de reenquadramento em função de suplementação de contrapartida ou utilização de rendimentos.

§ 5º O valor previsto no art. 184-A da Lei nº 14.133, de 2021, será atualizado e divulgado no Portal Nacional de Contratações Públicas - PNCP e no Transferegov.br, a cada 1º de janeiro, na forma do art. 182 da Lei nº 14.133, de 2021.

40. Registra-se que o valor estabelecido no art. 184-A da Lei nº 14.133, de 2021, será atualizado e divulgado no Portal Nacional de Contratações Públicas - PNCP e no Transferegov.br, a cada 1º de janeiro, na forma do art. 182 da Lei nº 14.133, de 2021. Além disso, não importará, para fins de aplicação do regime simplificado de convênios, a utilização de rendimentos de aplicação financeira, bem como eventuais aportes de contrapartida, que poderão exceder ao valor definido no art. 184-A da Lei nº 14.133, de 2021.

41. Em relação ao arcabouço normativo aplicável aos convênios submetidos ao regime simplificado, observa-se que a Portaria Conjunta MGI/MF/CGU nº 28, de 2024, determinou, de forma expressa, que "*aplicar-se-ão aos instrumentos do regime simplificado os dispositivos da Portaria Conjunta MGI/MF/CGU nº 33, de 30 de dezembro de 2023*", naquilo que não contrariar as regras específicas da referida Portaria Conjunta, a exceção dos dispositivos elencados nos incisos I a XXIV do seu art. 13.

42. Assim, **cabe ao órgão assessorado, ao aplicar as regras previstas na Portaria Conjunta MGI/MF/CGU nº 33, de 2023, observar a não incidência dos dispositivos normativos expressamente relacionados no art. 13 da Portaria Conjunta MGI/MF/CGU nº 28, de 2024, além daqueles que eventualmente contrariem as regras específicas previstas na PC MGI/MF/CGU nº 28, de 2024.**

43. Por fim, cumpre destacar que as exigências da Portaria Conjunta MGI/MF/CGU nº 28, de 2024, não se aplicam a convênios celebrados anteriormente à sua entrada em vigor, devendo ser observadas, nesse caso, as normas vigentes à época da celebração.

3.4 Transferegov.br

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

45. O Transferegov constitui ferramenta integrada e centralizada, com dados abertos, destinada à informatização e à operacionalização das transferências de recursos oriundos do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social da União a órgão ou entidade da administração pública estadual, distrital, municipal, direta ou indireta, consórcios públicos e entidades privadas sem fins lucrativos. Os dados constantes no Transferegov.br têm *fé pública*, nos termos da Orientação Normativa AGU nº 30, de 15 de abril de 2010^[1].

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

3.5 Do cadastramento de programas

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

48. No regramento anterior, existia a figura do *chamamento público*, que era forma preferencial de seleção das

propostas para a celebração de convênios.

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

PC MGI/MF/CGU nº 33, de 2023

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

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

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

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

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

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

III - a redução de desigualdades regionais.

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

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

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

II - do plano de trabalho de forma integral.

50. Assim, **a celebração dos convênios deverá obedecer ao rito estabelecido para cadastramento de programas na PC MGI/MF/CGU nº 33, de 2023.**

3.6 Do objeto

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

52. Ainda, quando da análise por parte deste Ministério sobre o convênio que se pretende celebrar, **a área técnica deve atentar para a correta redação do objeto do convênio.**

53. Com efeito, a declaração de objeto deve indicar, de modo *sucinto, preciso, suficiente e claro* o que se espera obter da parceria, representando o produto do convênio, sendo vedadas especificações que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem ou frustrem a sua execução ou mencionem informações que devem constar do Plano de Trabalho e Termo de Referência.

54. Assim, informações sobre a *natureza dos bens* (consumo ou permanente) e a *forma de contratação*, quando necessária (de pessoa física ou jurídica), devem estar no Termo de Referência, em conformidade com o disposto no inciso XXV, alínea 'a', do artigo 10 da PC MGI/MF/CGU, nº 33, de 2023. *Quantitativos de bens e características específicas*, entre outras, também devem ser detalhadas no Termo de Referência.

55. A importância dessa análise dá-se, em especial, porque, de acordo com o artigo 44, inciso III, da PC MGI/MF/CGU, nº 33, de 2023, é *vedada* a alteração do objeto aprovado (observadas as exceções constantes no mesmo dispositivo).

3.7 Das condições para a celebração dos convênios

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

PC MGI/MF/CGU nº 33, de 2023

Art. 33. São condições para celebração dos instrumentos:

I - cadastro do proponente atualizado no Transferegov.br;

II - plano de trabalho aprovado;

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3.8 Da proposta de trabalho

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

59. **Orienta-se, portanto, a observância dos procedimentos abaixo listados pela Administração .**

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

PC MGI/MF/CGU, nº 33, de 2023

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

I - descrição do objeto;

II - justificativa contendo:

a) a caracterização dos interesses recíprocos;

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

c) a indicação do público-alvo,

d) o problema a ser resolvido; e

e) os resultados esperados;

III - estimativa dos recursos financeiros, discriminando:

a) o valor global da proposta;

b) o valor de repasse da União; e

c) a contrapartida a ser aportada pelo proponente;

IV - previsão do prazo para execução do objeto; e

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

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

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

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

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

3.9 Do plano de trabalho

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

PC MGI/MF/CGU, nº 33, de 2023

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

I - descrição do objeto;

II - justificativa;

III - descrição das metas e etapas;

IV - cronograma de execução física;

V - cronograma de desembolso; e

VI - plano de aplicação detalhado.

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

64. De acordo com o art. 6º da PC MGI/MF/CGU nº 28, de 2024, para o regime simplificado de convênios, o plano de trabalho aprovado deverá conter parâmetros objetivos que auxiliem na verificação e cumprimento do objeto pactuado.

65. Por ser de extrema importância, cumpre a observação de que, no Plano de Trabalho, *é vedada a descrição genérica*

das metas, ações e despesas, sendo que se deve buscar o maior grau de detalhamento possível em relação ao projeto a ser desenvolvido.

66. Cabe também destacar que o plano de trabalho deverá ser *datado e aprovado pela autoridade competente*, nos termos do ato de delegação vigente, e *não* poderão nele constar *recursos destinados a atender despesas vedadas* pela LDO e pelo artigo 21 da PC MGI/MF/CGU, nº 33, de 2023.

67. Estão, também, *vedadas* no plano de trabalho as condutas enumeradas no artigo 44 da PC MGI/MF/CGU nº 33, de 2023 (exceto os incisos II e V, conforme art. 13, inciso XII da PC MGI/MF/CGU nº 28, de 2024).

68. **É recomendável que a Administração atente para o conteúdo mínimo do plano de trabalho e para as vedações presentes nos dispositivos acima elencados, bem como zele para que o artefato não apresente itens impertinentes ou desnecessários ao projeto e a seus fins sociais.**

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

3.10 Das peças documentais

70. Nos termos do art. 7º, inciso II, da PC MGI/MF/CGU nº 28, de 2024, previamente à celebração de convênios que não envolvam a execução de obras e serviços de engenharia deverão ser apresentadas as seguintes peças documentais:

- a) o termo de referência;
- b) a comprovação da manifestação prévia do órgão ambiental competente ou licença prévia, comprovante de dispensa do licenciamento ambiental ou declaração de que a responsabilidade pela obtenção do licenciamento ambiental será delegada ao contratado nos termos do art. 25, § 5º, inciso I, da Lei nº 14.133, de 2021, salvo nos casos em que ficar comprovada a desnecessidade de apresentação do referido documento; e
- c) declaração sobre a sustentabilidade do objeto.

71. Não obstante, é facultada a apresentação das peças documentais acima mencionadas somente após a assinatura do instrumento, devendo constar cláusula específica com a indicação da peça documental e o prazo para sua apresentação (art. 7º, §1º).

72. Quando houver, no plano de trabalho, a previsão de transferência de recursos para a elaboração de estudos de viabilidade técnica, econômica e ambiental, anteprojetos, projetos básicos e executivos, além daquelas necessárias ao licenciamento ambiental, a liberação do montante correspondente ao custo do serviço - respeitado o limite de até 5% (cinco por cento) do valor global do instrumento - poderá se dar após a celebração e publicação do instrumento, conforme disposto no art. 8º da PC MGI/MF/CGU nº 28, de 2024.

73. Em relação ao termo de referência ou o resultado do processo licitatório promovido pelo convenente, o 184-A, §2º da Lei nº 14.133, de 2021, e o art. 11, §2º da PC MGI/MF/CGU nº 28, de 2024, estabelecem que não haverá necessidade de análise nem de seu aceite, cabendo ao órgão concedente incumbir-se apenas da verificação quanto ao cumprimento do objeto pactuado ao final da execução do instrumento.

74. O *termo de referência* deverá ser apresentado pelo proponente com a descrição mais completa possível do bem a ser adquirido ou serviço a ser contratado, com a especificação de todas as suas características essenciais, de forma que seja possível ao órgão responsável saber exatamente qual bem será adquirido ou que serviço será contratado, inclusive para fins de aprovação quando da análise de prestação de contas.

75. Nesse contexto, é responsabilidade exclusiva do proponente/convenente assegurar a suficiência do termo de referência com vistas à realização do procedimento de compras e contratações, nos termos do art. 5º, inciso X, alínea 'b', da PC MGI/MF/CGU nº 28, de 2024.

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

77. Sendo assim, **deve-se observar o disposto nos artigos 50 a 61 da PC MGI/MF/CGU, nº 33, de 2023 (exceto: art. 52; inciso II do § 1º do art. 54; inciso II do art. 55; e art. 56, em conformidade com o art. 13 da PC MGI/MF/CGU nº 28, de 2024), nas contratações realizadas, cabendo ao concedente a verificação do cumprimento do objeto pactuado ao final da execução do instrumento**, em conformidade com as disposições do art. 12 da PC MGI/MF/CGU nº 28, de 2024.

3.11 Da contrapartida

78. A contrapartida do convenente (*ente público*) deve ser *exclusivamente financeira*, conforme o artigo 32, §1º, da PC MGI/MF/CGU nº 33, de 2023. É, por outro lado, admitida a contrapartida em *bens e serviços* para *entidades sem fins lucrativos*, nos termos do artigo 81 da LDO 2024 (Lei nº 14.791, de 29 de dezembro de 2023).

79. De acordo com o artigo 91 da LDO 2024, nem todos os convênios celebrados deverão ou poderão prever contrapartida.

LDO 2024

Art. 91. Não será exigida contrapartida financeira como requisito para as transferências previstas na forma dos art. 86, art. 87 e art. 89, facultada a contrapartida em bens e serviços economicamente mensuráveis, ressalvado o disposto em legislação específica.

80. O artigo 86 mencionado estabelece:

LDO 2024

Art. 86. A transferência de recursos a título de subvenções sociais, nos termos do disposto no art. 16 da Lei nº 4.320, de 1964, atenderá as entidades privadas sem fins lucrativos que exerçam atividades de natureza continuada nas áreas de assistência social, saúde ou educação, observado o disposto na legislação, e desde que tais entidades:

I - sejam constituídas sob a forma de fundações 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 estabelecidos em legislação específica e insumos estratégicos na área de saúde; ou

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

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

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

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

a) atenção à saúde dos povos indígenas;

b) atenção às pessoas com transtornos decorrentes do uso, do abuso ou da dependência de substâncias psicoativas;

c) combate à pobreza extrema;

d) atendimento às pessoas idosas ou com deficiência;

e) prevenção de doenças, promoção da saúde e atenção às pessoas com síndrome da imunodeficiência adquirida (**aids**), hepatites virais, tuberculose, hanseníase, malária, câncer e dengue; e

f) atendimento de serviços de creches.

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

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

83. Para *recebimento de cada parcela* dos recursos, o conveniente deverá comprovar o cumprimento da contrapartida pactuada, a qual deverá ser depositada em conta bancária específica para aquele projeto aprovado, de acordo com o cronograma de desembolso constante no Plano de Trabalho aprovado.

84. Neste momento, mister frisar uma exceção da LDO 2024 (Lei nº 14.791, de 29 de dezembro de 2023) quanto à exigência de contrapartida quando se tratar de transferência de recursos no âmbito do SUS por meio de convênios, em que não será exigida a contrapartida dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Vejamos:

LDO 2024

Art. 96. Para a transferência de recursos no âmbito do SUS, inclusive aquela efetivada por meio de convênios ou instrumentos congêneres, não será exigida a contrapartida dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

85. Cabe observar, por fim, que os limites de contrapartida podem ser reduzidos ou ampliados mediante critérios previamente definidos ou justificativa do titular do órgão concedente; ou até mesmo dispensados, nos casos específicos em que não se exigirá contrapartida.

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

3.12 Da regularidade fiscal

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

88. Importa frisar a necessidade de observar o disposto no artigo 29, §1º da PC MGI/MF/CGU, nº 33, de 2023:

PC MGI/MF/CGU, nº 33, de 2023

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

§ 1º A verificação do cumprimento dos requisitos de que trata o *caput* deverá ser feita no momento da assinatura do

instrumento pelo concedente, bem como nos aditamentos que impliquem em acréscimo de valor de repasse da União, não sendo necessária nas liberações financeiras de recursos, as quais devem obedecer ao cronograma de desembolso previsto.

89. Ante o exposto, **orienta-se à área técnica atentar-se ao cumprimento dos requisitos estabelecidos no artigo 29 supracitado quando da celebração dos instrumentos.**

3.13 Dos requisitos financeiros e orçamentários

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

LRF

Art. 25. Para efeito desta Lei Complementar, entende-se por transferência voluntária a entrega de recursos correntes ou de capital a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde.

§ 1º São exigências para a realização de transferência voluntária, além das estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias:

I - *existência de dotação específica*; (sem destaques no original)

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

Lei nº 4.320, de 1964

Art. 60. É vedada a realização de despesa sem prévio empenho.

Art. 61. Para cada empenho será extraído um documento denominado "nota de empenho" que indicará o nome do credor, a representação e a importância da despesa bem como a dedução desta do saldo da dotação própria.

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

Decreto nº 11.531, de 2023

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

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

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

93. Assim, a Nota de Empenho deverá constar dos autos, devendo ser emitida antes da celebração do convênio, que deverá indicar o seu número, como já mencionado.

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

95. É relevante destacar que o artigo 11, §2º, do Decreto nº 11.531, de 2023, determina a *celebração* dos convênios no *exercício financeiro* em que for realizado o empenho da *primeira parcela* ou da *parcela única*. Por fim, o art. 11 da PC MGI/MF/CGU nº 28, de 2024, estabelece que os recursos para execução de convênios do regime simplificado serão liberados preferencialmente em parcela única.

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

3.14 Da comunicação

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

98. Ademais, por força do artigo 42 da PC MGI/MF/CGU nº 33, de 2023, **recomenda-se à área técnica orientar o convenente a cumprir sua obrigação no que concerne a dar ciência da celebração do instrumento ao conselho local ou instância de controle social** da área vinculada ao programa de governo que originou a transferência, *quando houver*.

3.15 Da competência para assinar o instrumento

99. **Deverá a área técnica conferir, antes da assinatura do convênio, a competência dos signatários para representar as partes do convênio**, conforme dispõem a legislação e os atos de delegação vigentes no âmbito deste Ministério, nos termos do artigo 38 da PC MGI/MF/CGU nº 33, de 2023:

PC MGI/MF/CGU nº 33, de 2023

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

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

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

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

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

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

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

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

3.16 Da vigência

102. O artigo 10, inciso IV, da PC MGI/MF/CGU, nº 28, de 2024 exige a definição do prazo de vigência do instrumento, sem definir, a priori, um limite temporal máximo. Registre-se, ainda, que as disposições do art. 35 da PC MGI/MF/CGU, nº 33, de 2023, foram expressamente afastadas em razão do disposto no art. 13, inciso XI, da PC MGI/MF/CGU, nº 28, de 2024.

103. Quanto ao prazo de vigência dos convênios em geral, o art. 11, §3º, inciso II, do Decreto nº 11.531, de 2023, estabelece que a vigência será fixada de acordo com o prazo previsto para a consecução do objeto e em função das metas estabelecidas.

104. Nesse contexto, **recomenda-se que se observe o disposto na Orientação Normativa AGU nº 44, de 2014:**

Orientação Normativa AGU nº 44, de 2014

I - A vigência do convênio deverá ser dimensionada segundo o prazo previsto para o alcance das metas traçadas no plano de trabalho, não se aplicando os arts. 106 e 107 da Lei nº 14.133, de 2021.

II - Não é admitida a vigência por prazo indeterminado, ressalvadas as hipóteses previstas em lei, entendimento igualmente aplicável aos acordos de cooperação técnica, devendo constar no plano de trabalho o respectivo cronograma de execução.

III - É vedada a inclusão posterior de metas que não tenham relação com o objeto inicialmente pactuado.

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

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

107. É igualmente relevante a observância às limitações impostas pelo período de defeso eleitoral, estabelecido no artigo 73, inciso VI, da Lei nº 9.504, de 1997, **com atenção às diretrizes da Cartilha de Condutas Vedadas aos Agentes Públicos Federais em Eleições**, periodicamente atualizada pela Advocacia-Geral da União (AGU)^[2].

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

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

3.17 Da condição suspensiva

110. Conforme já exposto, o art. 7º, § 1º, da PC MGI/MF/CGU nº 28, de 2024, possibilita a celebração de instrumentos com *condição suspensiva*.

111. Nesses casos, **a cláusula das minutas de convênio deve ser adaptada ao caso concreto e a celebração pactuada não começará a surtir seus efeitos enquanto não cumprida a condição pelo conveniente**, ou seja, a liberação da primeira parcela

(ou parcela única) dos recursos só pode ocorrer depois de cumprida a condição.

112. **Deverão ser justificadas as razões da inserção da condição suspensiva e o prazo para seu cumprimento, incluindo eventual prorrogação.** Este prazo deverá ser fixado no instrumento e como regra, não poderá exceder 9 (nove) meses, contados da assinatura do instrumento, prorrogáveis uma vez por igual período (conforme art. 7º, § 2º, da PC MGI/MF/CGU nº 28, de 2024), devendo a área técnica definir qual prazo acredita ser razoável para cumprimento da condição, visando iniciar a execução do convênio o mais breve possível.

113. Registre-se que, na forma do art. 9º da PC MGI/MF/CGU nº 28, de 2024, **em caso de não apresentação das peças documentais que ensejaram a condição suspensiva no prazo estabelecido em cláusula específica, caberá ao órgão concedente a adoção das seguintes providências:**

- a) extinção do instrumento, quando não tiverem sido liberados recursos para elaboração das peças documentais; ou
- b) rescisão imediata do instrumento, com o ressarcimento de eventuais recursos liberados para elaboração das peças documentais. Neste caso, o conveniente deverá ressarcir os recursos no prazo de até 30 (trinta) dias, contados da data de publicação da rescisão, sob pena de instauração imediata da tomada de contas especial.

3.18 Da análise técnica e da aprovação do procedimento

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

115. Assim, é importante esclarecer que foge às atribuições desta Consultoria Jurídica, e deve ser tratado em análise técnica específica o exame do mérito do ato administrativo, que envolve questões relativas à conveniência e oportunidade, aspectos técnicos, operacionais, econômicos, orçamentários e financeiros, inclusive quanto aos custos do projeto que se pretende levar a cabo, a adequação do Plano de Trabalho em relação aos objetivos do programa governamental, a compatibilidade do cronograma de execução com o cronograma de desembolso e o plano de aplicação dos recursos, o grau de detalhamento do objeto, suas metas, etapas e fases de execução, a viabilidade técnica e a economicidade do projeto (avaliação de custos), a capacidade técnica e operacional do convenente, bem como a análise dos documentos que visam a comprovar o cumprimento das condições para a celebração do convênio, quando estas forem exigidas (artigos 29 e 33 da PC MGI/MF/CGU, nº 33/2023).

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

- o *Objeto e pertinência das finalidades sociais* da parceira com o programa;
- o *Cadastramento*: a área técnica deve atestar que o proponente cumpriu todas as etapas de credenciamento e cadastramento ou atualização, estando apto a apresentar propostas de trabalho no Transferegov.br;
- o *Plano de Trabalho*: consignar na nota técnica a avaliação dos pontos elencados neste Parecer e os fundamentos que influírem na indicação de sua aprovação pela autoridade competente;
- o *Capacidade técnica e operacional* da entidade proponente;
- o *Contrapartida*: atestar que o percentual oferecido a título de contrapartida encontra-se dentro dos limites estabelecidos pela LDO vigente no ano do empenho;
- o *Análise dos custos*: deve-se atestar que os custos apresentados pelo proponente encontram-se em conformidade com os preços praticados no mercado e que o valor dos custos foi analisado e que aprovaram os valores indicados nas planilhas;
- o *Atendimento às recomendações deste parecer e utilização das minutas de convênio aprovadas por esta Consultoria Jurídicas e/ou disponibilizadas no sítio eletrônico da Advocacia-Geral da União (AGU)*.

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

Acórdão nº 1562/2009 - Plenário TCU

9.1. determinar à Secretaria Executiva do Ministério da Ciência e Tecnologia MCT que:

9.1.1. inclua nos pareceres técnicos e financeiros, elaborados na fase de celebração de convênios, justificativas e avaliações expressas, acompanhadas de documentos que as sustentem, que considerem os seguintes aspectos:

9.1.1.1. necessidade de apoio ao projeto e possíveis benefícios a serem obtidos pela sua implantação, de acordo com os critérios objetivos fixados para escolha dos beneficiários dos recursos;

9.1.1.2. compatibilidade da proposição com o objeto do programa e/ou ação governamental;

9.1.1.3. avaliação dos requisitos técnicos, financeiros e operacionais de habilitação das possíveis entidades convenientes, que demonstre a capacidade da entidade conveniada para consecução do objeto;

9.1.1.4. adequação das etapas, metas e prazos de execução, levando-se em consideração todos os fatores envolvidos na consecução da avença, entre os quais se incluem os procedimentos licitatórios ou quaisquer atos previstos para a realização do objeto;

9.1.1.5. compatibilidade do número de parcelas de liberação dos recursos e das datas previstas de desembolso com os elementos descritos no cronograma de execução; (...)

9.1.6. somente formalize convênios na medida em que disponha de condições técnico-operacionais de avaliar adequadamente os Planos de Trabalho, acompanhar e orientar a concretização dos objetivos previstos nas avenças, bem como de analisar, em prazo oportuno, todas as respectivas prestações de contas, de acordo com os normativos que disciplinam a matéria, especialmente a IN/STN nº 01/97, a Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 127, de 29/05/2008, e o Decreto nº 6.170/2007, respectivamente.

3.19 Das minutas

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

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

120. No caso em análise, o órgão assessorado informa que se utilizou do modelo de minuta padrão atualmente disponibilizado pela Advocacia-Geral da União (AGU), seguindo as orientações constantes no Parecer Referencial n. 00002/2024/CONJUR-MS/CGU/AGU, para confecção dos documentos acostados aos autos (SEI 0041088027, 0041089694, 0041102946 e 0041106042).

121. Consta-se, também, que a área técnica, diligentemente, individualizou e fundamentou *parte* das alterações efetuadas.

122. Porém, é notório que houve acréscimos, supressões e modificações — algumas, aliás, de pouco sentido lógico e prático, como a inversão de obrigações, substituição de expressões por sinônimos, quebra e dispersão do conteúdo de cláusulas e reprodução de disposições legais, que retardam a conferência de juridicidade dos documentos por esta Consultoria Jurídica — nas minutas disponibilizadas pela Advocacia-Geral da União (AGU) que *passaram ao largo de qualquer justificação, o que torna recomendável a complementação da instrução dos autos*.

123. Em acréscimo, outras ponderações sobre as minutas mostram-se necessárias^[3].

a) Da minuta com parceiro público com contrapartida

Em relação à *minuta com parceiro público com contrapartida* (0041088027), **orienta-se à área técnica:**

- o **adequar o preâmbulo, com a exclusão dos dados pessoais dos representantes das parceiras**. Com efeito, na forma do Parecer n. 00001/2024/CNCLIC/CGU/AGU (NUP 25000.107296/2023-14), a Câmara Nacional de Convênios e Instrumentos Congêneres firmou o posicionamento de que a tutela de dados pessoais prevista na LGPD é aplicável a convênio e instrumentos congêneres (a exemplo daquele objeto destes autos). Por consequência, não é adequada a previsão de documentos das pessoas físicas (RG e CPF), além de dados como estado civil e endereço residencial dos representantes dos partícipes nessa espécie de acordo;
- o na Cláusula Segunda (*Da vinculação das peças documentais*), **suprimir a menção à necessidade de aprovação do termo de referência pelo concedente**, em conformidade ao disposto no 184-A, §2º da Lei nº 14.133, de 2021, e no art. 11, §2º da PC MGI/MF/CGU nº 28, de 2024;
- o na Cláusula Terceira (*Do termo de referência*), Subcláusula Única, **suprimir a obrigação de apreciação e a aprovação do termo de referência pelo concedente**, conforme previsto no 184-A, §2º da Lei nº 14.133, de 2021, e no art. 11, §2º da PC MGI/MF/CGU nº 28, de 2024;
- o na Cláusula Décima (*Da contrapartida*), **adotar a redação constante na minuta padrão de convênio da Advocacia-Geral da União (AGU)**, pois as modificações ignoraram questões relevantes, a exemplo da necessidade de integralização previamente à celebração ou liberação dos recursos;
- o na Cláusula Décima Primeira (*Da execução das despesas*), **corrigir os itens VIII, IX, X, XI, XII e XIII da subcláusula primeira**, dado que não apresentam o *verbo* em relação ao que a conduta do conveniente seria vedada;
- o na mesma cláusula, **suprimir atual Subcláusula Quarta, já prevista na Cláusula Décima Quinta, Subcláusula Nona;**
- o na Cláusula Décima Terceira (*Da contratação com terceiros*), **reinsere ou fundamentar a retirada das disposições da minuta padrão da Advocacia-Geral da União (AGU) que tratam do possível 'subconvênio' ou parceria com entidades sem fins lucrativos e Organizações da Sociedade Civil (OSC);**

Sugestão de redação

Subcláusula décima. Nos casos em que a execução do objeto do Convênio, conforme previsto no plano de trabalho, envolver parceria do CONVENIENTE com entidade(s) privada(s) sem finalidade lucrativa, deverá ser observado o disposto nos artigos art. 45 da Portaria Conjunta MGI/MF/CGU nº 33, de 2023, e na legislação específica que rege a parceria.

Subcláusula décima primeira. No caso de termo de colaboração, termo de fomento ou acordo de cooperação com Organizações da Sociedade Civil (OSC), deverão ser observadas a Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014, o Decreto nº 8.726, de 27 de abril de 2016, e as normas estaduais, distritais ou municipais aplicáveis

- o Ainda na Cláusula Décima Terceira, **suprimir a menção à necessidade de aceite de orçamento ou resultado do processo licitatório pelo concedente**, em conformidade ao disposto no 184-A, §2º da Lei nº 14.133, de 2021, e no art. 11, §2º da PC MGI/MF/CGU nº 28, de 2024;
- o na Cláusula Décima Quarta (*Da liberação dos recursos*), **observar o disposto no art. 11 da da PC MGI/MF/CGU nº 28, de 2024, que estabelece, preferencialmente, a liberação em parcela única para a execução dos convênios no regime simplificado;**
- o na Cláusula Décima Oitava (*Da denúncia, rescisão e extinção*), **avaliar a pertinência de incluir disposição sobre as hipóteses em que a extinção irregular do convênio ensejam Tomada de Contas Especial;**

Sugestão de redação

Subcláusula sexta. A rescisão do Convênio decorrente de dano ao erário provocado por ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico, enseja a instauração de Tomada de Contas Especial, de acordo com a legislação específica, exceto

se houver a devolução dos recursos devidamente corrigidos, sem prejuízo, no último caso, da continuidade da apuração, por medidas administrativas próprias, quando identificadas outras irregularidades decorrentes do ato praticado.

- o na Cláusula Décima Nona (*Da devolução dos saldos remanescentes*), na Subcláusula Primeira, **fundamentar a preferência da transcrição do dispositivo legal à utilização da redação da minuta padrão da Advocacia-Geral da União (AGU)**, que busca operacionalizar a devolução dos saldos remanescentes no caso concreto (indicando, por exemplo, a via a ser feita);
- o na Cláusula Vigésima Sexta (*Da Tomada de Contas Especial*), **analisar a oportunidade de complementação da minuta com as disposições dos artigos 106 e 107 da PC MGI/MF/CGU nº 33, de 2023**, tendo em vista a *aparente* intenção da Administração de regulamentar exaustivamente todos os procedimentos relativos ao convênio;
- o **justificar a pertinência da Cláusula Vigésima Nona (Da doação) e da Cláusula Trigésima (Da reversão patrimonial)**, considerando que os bens produto do convênio e os bens remanescentes já serão de propriedade dos convenientes por força do próprio instrumento de convênio;
- o **avaliar a pertinência de compatibilização das disposições da Cláusula Vigésima Sétima (Dos bens) com a Trigésima (Da reserva de propriedade)**, excetuando a extensão da transmissão ao patrimônio da conveniente do produto oriundo de pesquisas científicas, programas desenvolvidos e resultados tecnológicos; e
- o na Cláusula Trigésima Sexta (*Da conciliação e do foro*), **corrigir a disposição à luz do Decreto nº 11.328, de 1º de janeiro de 2023**.

Sugestão de redação

Os partícipes comprometem-se a submeter eventuais controvérsias, decorrentes do presente ajuste, à tentativa de conciliação e mediação administrativa perante a **Câmara de Mediação e de Conciliação da Administração Pública Federal**, da Advocacia-Geral da União, nos termos do art. 37 da Lei nº 13.140, de 2015, do art. 11 da Medida Provisória nº 2.180-35, de 24 de agosto de 2001, e do art. 41, inciso III, alínea “b” do Anexo I ao Decreto nº 11.328, de 1º de janeiro de 2023.

Subcláusula única. Não logrando êxito a conciliação, será competente para dirimir as questões decorrentes deste Convênio, o foro da **Justiça Federal, Seção Judiciária do Distrito Federal**, por força do inciso I do art. 109 da Constituição Federal.

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

b) Da minuta com parceiro público sem contrapartida

125. Quanto à *minuta de convênio com parceiro público sem contrapartida* (0041089694), por brevidade, **reitera-se, no que pertinente** (excluindo, em especial aquelas relativas à contrapartida), **as recomendações do §123**, sem observações adicionais.

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

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

127. No que diz respeito à *minuta de convênio com parceiro privado sem fins lucrativos com contrapartida* (0041102946), por brevidade, **reforça-se, no que couber, as orientações do §123 e recomenda-se, em acréscimo** :

- o no preâmbulo, **excluir a menção a dispositivos normativos que se encontram atualmente revogados**;

Sugestão de redação

RESOLVEM celebrar o presente Convênio, registrado na Transferegov.br, sob o n. <NU_CONVENIO_ANO>, regendo-se pelo disposto na Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, no art. 184, da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, ~~na Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2005~~, na Lei de Diretrizes Orçamentárias do exercício de 2024 (Lei nº 14.791/2023), no Decreto Federal nº 93.872, de 23 de dezembro de 1986, Decreto Federal nº 7.983, de 8 de abril de 2013, ~~Decreto Federal nº 10.024, de 20 de setembro de 2015~~, Decreto nº 11.271, de 5 de dezembro de 2022, Decreto Federal nº 11.531, de 16 de maio de 2023, regulamentado pela Portaria Conjunta MGI/MF/CGU, nº 33, de agosto de 2023, e alterações posteriores, Portaria Conjunta MGI/MF/CGU nº 28, de 21 de maio de 2024, e das demais leis e normativos vigentes que tratem da matéria, consoante o processo administrativo n. <NU_PROCESSO>, e mediante as cláusulas e condições seguintes:

- o na Cláusula Sétima (*Das obrigações gerais*), inciso II, **esclarecer a não previsão de obrigações relativas à movimentação dos recursos financeiros** para esta minuta, **adequando-a, se for o caso**;

Sugestão de redação

mm) manter e movimentar os recursos financeiros de que trata este Convênio em conta bancária específica, aberta em instituição financeira oficial, inclusive os resultantes de eventual aplicação financeira, bem assim aqueles oferecidos como contrapartida, aplicando-os, na conformidade do Plano de Trabalho e, exclusivamente, no cumprimento do seu objeto, observadas as vedações constantes neste instrumento relativas à execução das despesas;

- o na Cláusula Décima Sétima (*Da liberação dos recursos*), **esclarecer porque para as entidades sem fins lucrativos o cumprimento das condições suspensivas previstas no instrumento deixa de ser requisito para liberação de parcelas e, se for o caso, adequar o documento**;

Sugestão de redação

Subcláusula Primeira - A liberação das parcelas previstas no cronograma de desembolso ficará condicionada:

I - ao cumprimento das condições suspensivas constantes neste instrumento;

II - registro da cotação de preços pelo CONVENENTE no Transferegov.br; e

III - nos instrumentos voltados à execução de obras e serviços de engenharia, o registro, no Transferegov.br, dos projetos de engenharia, documentos de titularidade de área e de licenciamento ambiental.

- o na mesma cláusula, **avaliar a pertinência da subcláusula quarta**, afinal conteúdo *idêntico* encontra-se na subcláusula terceira;

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

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

129. Em relação à *minuta de convênio com parceiro privado sem fins lucrativos sem contrapartida* (0041106042), por brevidade, **reforça-se, no que couber** (excluindo, em especial aquelas relativas à contrapartida), **as orientações dos §§ 123 e 127**.

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

e) Da inclusão das minutas-padrão aprovadas pela Advocacia-Geral da União

131. Em consulta ao sítio eletrônico da Advocacia-Geral da União (AGU), constata-se que a instituição *ainda* não realizou a inclusão de minutas-padrão de convênios sob o regime simplificado regulamentados pela PC MGI/MF/CGU nº 28, de 2024.

132. Todavia, *em breve*, sabe-se que a Câmara Nacional de Convênios e Instrumentos Congêneres da Advocacia-Geral da União (CNCIC/DECOR/CGU) disponibilizará as minutas-padrão de convênios do regime simplificado em conformidade ao disposto no art. 10, parágrafo único, da PC MGI/MF/CGU nº 28, de 2024.

133. Nesse ponto, conforme disposto no inciso II do art. 184-A da Lei nº 14.133, de 2021, a minuta dos instrumentos submetidos ao regime simplificado, por óbvio, deverá ser simplificada em comparação aos instrumentos vinculados ao regime geral.

134. No presente caso, observa-se que as minutas confeccionadas pela área técnica possuem ao redor de trinta e seis cláusulas, número maior, inclusive, do que aquele previsto para as minutas-padrão aprovadas pela AGU para convênios do regime geral, o que passa ao largo do intuito do normativo introduzido pela Lei nº 14.770, de 2023, de estabelecer um regime menos burocrático e custoso para a execução de instrumentos com valor global de até R\$ 1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais).

135. Dessa forma, **recomenda-se à Administração que, disponibilizadas pela AGU as minutas-padrão de que trata o art. 10, parágrafo único, da PC MGI/MF/CGU nº 28, de 2024, passe a utilizar essas minutas para celebração dos convênios do regime simplificado deste Ministério da Saúde, em substituição às minutas ora chanceladas por esta Consultoria Jurídica.**

3.20 Das observações finais

136. Ao órgão técnico responsável pelo acompanhamento e fiscalização do Convênio, **recomenda-se especial atenção ao art. 12 da PC MGI/MF/CGU nº 28, de 2024, que estabelece o dever do órgão concedente em verificar o cumprimento do objeto pactuado ao final da execução do instrumento**, considerando o marco de execução de 100% (cem por cento) do cronograma físico.

137. Visando se certificar da adequada capacidade técnica do conveniente, **cabe ao órgão concedente assegurar-se do cumprimento do disposto no §17º, do art. 29, da PC MGI/MF/CGU nº 33, de 2023**, que assim estabelece:

PC MGI/MF/CGU nº 33, de 2023

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

VII - existência de área gestora dos recursos recebidos por transferência voluntária da União, com atribuições definidas para gestão, celebração, execução e prestação de contas, com lotação de, no mínimo, um servidor ou empregado público efetivo, em cumprimento ao Acórdão nº 1.905, de 2017, do Plenário do Tribunal de Contas da União, comprovada mediante declaração do Chefe do Poder Executivo ou do secretário de finanças, com validade no mês da assinatura; (...)

§ 17. Para fins do disposto no inciso VII do caput, o conveniente poderá atribuir a competência pela gestão dos recursos recebidos por transferência voluntária da União a outro setor que possua, no mínimo, um servidor ou empregado público efetivo.

138. Por fim, registra-se que eventual observância de normas específicas do Ministério da Saúde, podem ser aplicadas, desde que não conflitem com as regras gerais que regulam o assunto.

4. CONCLUSÃO

139. Diante do exposto, sob os aspectos estritamente jurídicos, ou seja, ressalvadas as informações técnicas e financeiras, bem como a conveniência e a oportunidade, após **atestada a presença de todos os requisitos elencados neste parecer**, em

especial os contidos nos §§ 23, 24, 34, 42, 46, 50-52, 57, 59, 68, 77, 86, 89, 96-100, 104-109, 111-113, 122, 123, 125, 127, 129, 135, 136 e 137 estarão aptas as Minutas padrão de Termos de Convênio sob o regime simplificado, para execução de objetos que não envolvam obras e serviços de engenharia, para o exercício de 2024, cujo valor de repasse da União seja de até 1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais), com fundamento no art. 184-A da Lei nº 14.133, de 2021, e no Decreto nº 11.531, de 2023, atualmente regulamentado pela Portaria Conjunta MGI/MF/CGU nº 28, de 21 de maio de 2024, de acordo com a legislação que cuida da matéria, devendo a área técnica acostar aos autos este parecer referencial, bem como de seu despacho de aprovação, sem necessidade de submissão à CONJUR/MS, consoante Orientação Normativa nº 55, do Advogado-Geral da União.

140. Em atendimento ao artigo 4º, inciso III, alínea 'a', da Portaria Normativa CGU/AGU nº 05, de 2022, **a validade desta manifestação jurídica referencial é até 31 de dezembro de 2024.**

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

Enunciado BPC nº 05

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

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

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

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

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

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

a) encaminhamento do processo ao Departamento de Inteligência Jurídica e Inovação da Secretaria de Governança e Gestão Estratégica da Advocacia-Geral da União; e

b) remessa à unidade requisitante para ciência e adoção das diligências necessárias ao ulterior prosseguimento do feito.

Brasília, 30 de julho de 2024.

RAFAEL CARRAZZONI MANSUR
ADVOGADO DA UNIÃO

Coordenador-Geral de Análise Jurídica de Licitações, Contratos e Instrumentos Congêneres em exercício (Portaria SAA nº 1003, de 4 de agosto de 2023)

ANEXO I

ATESTADO DE CONFORMIDADE DO PROCESSO COM O PARECER REFERENCIAL

Processo:

Referência/objeto:

Atesto que o presente processo, cujo objeto é a formalização de Termo de Convênio sob o regime simplificado, para execução de objetos que não envolvam obras e serviços de engenharia, cujo valor de repasse da União seja de até R\$ 1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais), para o exercício de 2024, com fundamento no art. 184-A da Lei nº 14.133, de 2021, e no Decreto nº 11.531, de 2023, atualmente regulamentado pela Portaria Conjunta MGI/MF/CGU nº 28, de 21 de maio de 2024, adequa-se à manifestação jurídica referencial correspondente ao **PARECER REFERENCIAL n. 00018/2024/CONJUR-MS/CGU/AGU**, cujas recomendações restaram plenamente atendidas no caso concreto.

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

Assinatura do responsável.

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 25000080119202464 e da chave de acesso 6afd665b

Notas

1. [^] ***ON/AGU nº 30, de 2010:** Os dados constantes no sistema de gestão de convênios e contratos de repasse (Siconv) possuem fé pública. Logo, os órgãos jurídicos não necessitam solicitar ao gestor público a apresentação física, a complementação e a atualização de documentação já inserida no ato de cadastramento no Siconv, salvo se houver dúvida fundada.*
2. [^] *Disponível em: <https://www.gov.br/agu/pt-br/assuntos-1/condutas-vedadas-aos-agentes-publicos-federais-em-eleicoes-1>. Acesso em 15 jul. 2024.*
3. [^] *Esclareça-se, por oportuno, que esta Consultoria Jurídica não irá realizar sugestão de redação das cláusulas conveniais quando a questão envolver escolha técnica ou discricionária da Administração ou resolver-se com a remissão aos textos constantes nas minutas padrão da Advocacia-Geral da União (AGU).*



Documento assinado eletronicamente por RAFAEL CARRAZZONI MANSUR, 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 1540967857 e chave de acesso 6afd665b no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): RAFAEL CARRAZZONI MANSUR, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br). Data e Hora: 30-07-2024 10:25. Número de Série: 65437255745187764576406211080. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.



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. 02893/2024/CONJUR-MS/CGU/AGU

NUP: 25000.080119/2024-64

INTERESSADOS: Diretoria-Executiva do Fundo Nacional de Saúde - FNS/SE/MS e outros

ASSUNTO: Manifestação jurídica referencial para celebração de Convênios sob o regime simplificado para o exercício de 2024

1. **Aprovo** o Parecer Referencial n. 00018/2024/CONJUR-MS/CGU/AGU, subscrito pelo Advogado da União Rafael Carrazoni Mansur, Coordenador-Geral de Análise Jurídica de Licitações, Contratos e Instrumentos Congêneres em exercício.

2. Por tratar-se de manifestação jurídica referencial, está dispensada a análise individualizada, por parte desta Consultoria Jurídica, nos autos dos processos que guardem relação inequívoca e direta com o tema ora analisado, sendo necessário que a área técnica:

i) ateste, de forma expressa, que o caso concreto se amolda à referida manifestação; e

ii) mencione o documento respectivo no SEI ou extraia cópia da manifestação referencial, com respectivos despachos de aprovação, e acoste aos autos em que se pretende a aprovação.

3. Frisa-se que a **validade desta manifestação jurídica referencial é até 31 de dezembro de 2024.**

4. Devolvam-se o processo ao **Gabinete da Secretaria-Executiva - SE/GAB/SE/MS**, para ciência do opinativo e demais providências.

5. Ainda, abra-se tarefa, no SAPIENS:

b.i) ao **Departamento de Gestão Administrativa da Consultoria-Geral da União**, para ciência e registro;
e

b.ii) à **Coordenação de Gestão Técnica e Administrativa - COGAD/CONJUR-MS** para inserção de cópia das presentes manifestações nas páginas do Ministério da Saúde e da Consultoria Jurídica junto ao Ministério da Saúde (portal AGU).

Brasília, 30 de julho de 2024.

HUGO TEIXEIRA MONTEZUMA SALES
Consultor Jurídico junto ao Ministério da Saúde - Substituto

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 25000080119202464 e da chave de acesso 6afd665b



Documento assinado eletronicamente por HUGO TEIXEIRA MONTEZUMA SALES, 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 1574546309 e chave de acesso 6afd665b no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): HUGO TEIXEIRA MONTEZUMA SALES, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br). Data e Hora: 31-07-2024 17:46. Número de Série: 65437255745187764576406211080. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.
