

---

TEMAS RELACIONADOS A CONVÊNIOS TRATADOS  
NO ÂMBITO DO GRUPO DE TRABALHO DESIGNADO  
POR MEIO DA PORTARIA/PGF N.º 467, DE 08 DE  
JUNHO DE 2012

---

Isabella Silva Oliveira Cavalcanti  
Procuradora Federal

PARECER Nº 04/2012/GT467/DEPCONSU/PGF/AGU

PROCESSO Nº: 00407.004303/2012-71

INTERESSADA: PROCURADORIA-GERAL FEDERAL

ASSUNTO: Temas relacionados a convênios tratados no âmbito do Grupo de Trabalho designado por meio da Portaria/PGF n.º 467, de 08 de junho de 2012.

#### EMENTA

APLICABILIDADE DOS CRITÉRIOS DE ELEGIBILIDADE E DE PRIORIDADE QUANDO NÃO IDENTIFICADA A LOCALIDADE BENEFICIADA, NO BOJO DAS TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS DE RECURSOS FEDERAIS.

I – É necessária a prévia definição de critérios de elegibilidade e de prioridade, contidos na relação de programas a serem executados, que deverão ser divulgados pelo concedente, nos termos do art. 4º da Portaria Interministerial CGU/MF/MP nº 507/2011, e que deverão nortear a identificação da localidade a ser beneficiada, caso ausente a sua prévia identificação no crédito orçamentário.

II - Ausente a prévia identificação da localidade beneficiada, cabe ao concedente analisar as propostas de trabalho apresentadas pelos entes interessados que se enquadrem nos critérios de elegibilidade dos programas a serem executados, sendo vedado condicionar a sua aceitação a requisitos não previstos na Portaria Interministerial CGU/MF/MP nº 507/2011.

III - Embora não obrigatória a sua realização, cabe ao concedente avaliar a oportunidade e conveniência na utilização de prévio chamamento público para selecionar projetos e órgãos ou entidades públicas que tornem mais eficaz a execução do objeto do convênio, nos termos do art. 7º da Portaria Interministerial CGU/MF/MP nº 507/2011, mormente quando ausente a prévia identificação da localidade beneficiada no crédito orçamentário.

Sr. Diretor do Departamento de Consultoria,

1. A manifestação em exame decorre de projeto institucionalizado no âmbito da Procuradoria-Geral Federal - PGF que, por intermédio da Portaria 467, de 08 de junho de 2012, criou Grupo de Trabalho que tem por objetivo:

- (i) identificar questões jurídicas relevantes que são comuns aos Órgãos de Execução da PGF, nas atividades de consultoria e assessoramento jurídicos às autarquias e fundações públicas federais;
- (ii) promover a discussão das questões jurídicas identificadas, buscando solucioná-las e uniformizar o entendimento a ser seguido pelos Órgãos de Execução da PGF; e
- (iii) submeter à consideração do Procurador-Geral Federal a conclusão dos trabalhos.

2. Após identificados os temas controversos e relevantes, foram realizados estudos e debates em reuniões mensais. Passou-se, então, à etapa de elaboração de Pareceres, cujo objetivo é o esclarecimento das controvérsias identificadas, de forma a orientar a atuação de Procuradores Federais por todo o país, reduzindo a insegurança jurídica.

3. O presente Parecer abordará questões referentes à aplicabilidade dos critérios de elegibilidade e de prioridade quando não identificada a localidade beneficiada, no bojo das transferências voluntárias de recursos federais.

4. É o relatório.

## **I DA DIFERENÇA ENTRE TRANSFERÊNCIAS CONSTITUCIONAIS, LEGAIS E VOLUNTÁRIAS**

5. O art. 25 da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), define transferência voluntária como “*a entrega de recursos correntes ou de capital a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde*”, prevendo, entre as exigências para a sua realização, a observância da lei de diretrizes orçamentárias e a existência de dotação específica.

6. Dessarte, a transferência voluntária é definida de forma subsidiária, quando a entrega de recursos não decorrer de determinação constitucional, legal ou quando não for destinada ao Sistema Único de Saúde.

7. A título exemplificativo, destacamos entre as transferências constitucionais aquelas previstas no art. 159, I, 'a' e 'b', da Constituição Federal de 1988, que tratam do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal e do Fundo de Participação dos Municípios.

8. Por outro lado, entre as transferências legais, destacamos aquelas denominadas automáticas, que são empregadas na descentralização de recursos em determinados programas da área de educação, tais quais: (i) Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE; (ii) Programa Dinheiro Direto na Escola - PDDE; (iii) Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento de Jovens e Adultos; (iv) Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar - PNATE; (v) Programa Brasil Alfabetizado.

9. Também podemos citar, entre as transferências legais, aquelas operadas fundo a fundo, que se caracterizam pelo repasse diretamente de fundos da esfera federal para fundos da esfera estadual, municipal e do Distrito Federal, dispensando a celebração de convênios. Entre os fundos objetos dessa modalidade de transferência destacamos o Fundo Nacional de Saúde - FNS e o Fundo Nacional da Assistência Social - FNAS.

10. Consoante previsto no sítio da Secretaria do Tesouro Nacional (disponível em [http://www.stn.fazenda.gov.br/estados\\_municipios/transferencias\\_voluntarias.asp](http://www.stn.fazenda.gov.br/estados_municipios/transferencias_voluntarias.asp) - Acesso em 10/08/2012), consideram-se como transferências voluntárias *“aquelas em que os recursos financeiros são repassados pela União aos Estados, Distrito Federal e Municípios em decorrência da celebração de convênios, acordos, ajustes ou outros instrumentos similares cuja finalidade é a realização de obras e/ou serviços de interesse comum e coincidente às três esferas do Governo”*.

1 Art. 159. A União entregará:

I - do produto da arrecadação dos impostos sobre renda e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados quarenta e oito por cento na seguinte forma: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 55, de 2007)

a) vinte e um inteiros e cinco décimos por cento ao Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal;

b) vinte e dois inteiros e cinco décimos por cento ao Fundo de Participação dos Municípios;

11. Feita essa breve introdução, registre-se que o presente parecer somente analisa condicionante para a celebração de convênios, que, por sua vez, relacionam-se com as transferências voluntárias.

## II - DA DIVULGAÇÃO DA RELAÇÃO DOS PROGRAMAS E DA AUSÊNCIA DE IDENTIFICAÇÃO DA LOCALIDADE BENEFICIADA

12. Nos termos do art. 1º, § 2º, VI<sup>2</sup>, da Portaria Interministerial CGU/MF/MP nº 507/2011, é pressuposto à conceituação de convênio a transferência de recursos financeiros *oriundos de dotações consignadas nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União*. Ou seja, todo convênio pressupõe um crédito orçamentário, que, por sua vez, está previsto no bojo de algum programa.

13. O Capítulo II da LDO 2012 (Lei nº 12.465/2011), ao tratar da estrutura e organização dos orçamentos, define programa como “*o instrumento de organização da ação governamental visando à concretização dos objetivos pretendidos, sendo mensurado por indicadores estabelecidos no plano plurianual*” (art. 5º, I, daquela lei).

14. Do art. 5º da LDO 2012, destacamos ainda as seguintes disposições:

Art. 5º Para efeito desta Lei, entende-se por:

[...]

II - atividade, um instrumento de programação para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações que se realizam de modo contínuo e permanente, das quais resulta um produto necessário à manutenção da ação de governo;

III - projeto, um instrumento de programação para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações, limitadas no tempo, das quais resulta um produto que concorre para a expansão ou aperfeiçoamento da ação de governo;

---

2 Art. 1º Esta Portaria regula os convênios, os contratos de repasse e os termos de cooperação celebrados pelos órgãos e entidades da Administração Pública Federal com órgãos ou entidades públicas ou privadas sem fins lucrativos para a execução de programas, projetos e atividades de interesse recíproco, que envolvam a transferência de recursos financeiros oriundos do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social da União.

§ 2º Para os efeitos desta Portaria, considera-se:

IV - operação especial, as despesas que não contribuem para a manutenção, expansão ou aperfeiçoamento das ações do Governo Federal, das quais não resulta um produto, e não gera contraprestação direta sob a forma de bens ou serviços;

[...]

§ 1º As categorias de programação de que trata esta Lei serão identificadas no Projeto de Lei Orçamentária de 2012 e na respectiva Lei, bem como nos créditos adicionais, por programas, projetos, atividades ou operações especiais e respectivos subtítulos, com indicação, quando for o caso, do produto, da unidade de medida e da meta física.

§ 2º O produto das ações a que se refere o § 1o deste artigo deverão ser compatíveis com as categorias do Plano Plurianual 2012-2015.

§ 3º Ficam vedadas na especificação dos subtítulos:

I - alterações do produto e da finalidade da ação; e

II - referências a mais de uma localidade, área geográfica ou beneficiário, se determinados.

§ 4º A meta física deve ser indicada em nível de subtítulo e agregada segundo o respectivo projeto, atividade ou operação especial.

§ 5º Cada ação orçamentária, entendida como sendo a atividade, o projeto ou a operação especial, deve identificar a função e a subfunção às quais se vincula.

§ 6º No Projeto de Lei Orçamentária de 2012, deve ser atribuído a cada subtítulo, para fins de processamento, um código sequencial, que não constará da respectiva Lei, devendo as modificações propostas nos termos do art. 166, § 5º, da Constituição, preservar os códigos sequenciais da proposta original.

§ 7º As atividades que possuem a mesma finalidade devem ser classificadas sob um único código, independentemente da unidade executora.

§ 8º O projeto deve constar de uma única esfera orçamentária, sob um único programa.

§ 9º A subfunção, nível de agregação imediatamente inferior à função, deverá evidenciar cada área da atuação governamental, mesmo que a atuação se dê mediante a transferência de recursos à entidade pública ou privada.

15. Consoante previsto no dispositivo supratranscrito, o crédito orçamentário também é classificado em sua funcional programática com a descrição da ação orçamentária, entendida como sendo um instrumento para se alcançar o objetivo do programa ao qual se vincula.

16. A funcional programática do crédito orçamentário *pode*, por si só, já *identificar* (i) a localidade a ser beneficiada; e/ou (ii) o objeto da ação a ser implementada. Ou, ainda, a depender do tipo de programa ou de ação em que inserido, a funcional programática do crédito orçamentário *pode* somente *nortear* a identificação (i) da localidade a ser beneficiada (ex.: Programa PPA 2008/2011 - 0120 - Promoção do Desenvolvimento da Faixa de Fronteira); e/ou (ii) do objeto da ação a ser implementada (ex.: Programa PPA 2008/2011 - 1430 - Desenvolvimento Macrorregional Sustentável - Ação 8902 - Promoção de Investimentos em Infra-Estrutura Econômica).

17. Para melhor orientar a transferência voluntária de recursos, a Portaria Interministerial CGU/MF/MP nº 507/2011 estabelece a necessidade de prévia divulgação da relação dos programas no SICONV a serem executados de forma descentralizada, nos seguintes termos:

Art. 4º Os órgãos e entidades da Administração Pública Federal que pretenderem executar programas, projetos e atividades que envolvam transferências de recursos financeiros deverão divulgar anualmente no SICONV a *relação dos programas* a serem executados de forma descentralizada e, *quando couber, critérios para a seleção do conveniente*.

§ 1º A *relação dos programas* de que trata o caput será divulgada em até 60 (sessenta) dias após a sanção da Lei Orçamentária Anual e deverá conter:

I - a descrição dos programas;

II - as exigências, padrões, procedimentos, *critérios de elegibilidade e de prioridade*, estatísticas e outros elementos que possam auxiliar a avaliação das necessidades locais; e

III - tipologias e padrões de custo unitário detalhados, de forma a orientar a celebração dos convênios.

§ 2º *Os critérios de elegibilidade e de prioridade 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 operacional do conveniente.

§ 3º O concedente deverá adotar procedimentos claros, objetivos, simplificados e padronizados que orientem os interessados, de modo a facilitar o seu acesso direto aos órgãos da administração pública federal.

18. Além do que dispõe o art. 4º da Portaria Interministerial CGU/MF/MP nº 507/2011, destaca-se, ainda, que o art. 39 da Lei nº 12.465/2011 (LDO 2012), em redação também prevista no art. 43 da Lei nº 11.768/2008 (LDO 2009), no art. 42 da Lei nº 12.017/2010 (LDO 2010) e no art. 42 da LDO 2011 (Lei nº 12.309/2010), prevê:

Art. 39. A execução orçamentária e financeira, no exercício de 2012, das transferências voluntárias de recursos da União, *cujos créditos orçamentários não identifiquem nominalmente a localidade beneficiada*, inclusive aquelas destinadas genericamente a Estado, fica condicionada à prévia divulgação na *internet*, pelo concedente, dos critérios de distribuição dos recursos, levando em conta os indicadores socioeconômicos da população beneficiada pela respectiva política pública. (grifamos)

19. Na leitura desses dispositivos, poder-se-ia questionar qual interpretação a ser dada ao art. 4º da Portaria Interministerial CGU/MF/MP nº 507/2011, na situação em que ausente a identificação nominal da localidade beneficiada no crédito orçamentário. O art. 39 da LDO 2012 disciplina que, ausente a identificação nominal da localidade beneficiada no crédito orçamentário, a transferência voluntária de créditos da União fica condicionada à prévia divulgação na *internet*, pelo concedente, *dos critérios de distribuição dos recursos*, levando em

conta os indicadores sócio-econômicos da população beneficiada pela respectiva política pública.

20. O ‘caput’ do art. 4º da Portaria Interministerial CGU/MF/MP nº 507/2011, por sua vez, prevê a necessidade de prévia divulgação:

- a) da relação dos programas a serem executados de forma descentralizada; e,
- b) *quando couber*, dos critérios para a seleção do conveniente ou contratado. (grifamos)

21. Já o § 1º do art. 4º da Portaria Interministerial CGU/MF/MP nº 507/2011 estabelece que a relação de programas de que trata o ‘caput’ será divulgada em até sessenta dias, após a sanção da lei orçamentária anual, e deverá conter, entre outros elementos, as exigências, padrões, procedimentos, *critérios de elegibilidade e de prioridade*, estatísticas e outros elementos que possam auxiliar a avaliação das necessidades locais.

22. Em complemento, frise-se o que consta no § 2º do art. 4º da Portaria Interministerial CGU/MF/MP nº 507/2011: “Os *critérios de elegibilidade e de prioridade* 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 operacional do conveniente ou contratado.*” (grifamos)

23. Para melhor compreender a questão, registre-se que a única seleção obrigatória prevista na Portaria Interministerial CGU/MF/MP nº 507/2011 se refere a convênios *com entidades privadas sem fins lucrativos*. Decerto, tanto o art. 5º<sup>3</sup> da revogada Portaria Interministerial

3 Art. 5º Para a celebração dos instrumentos regulados por esta Portaria com entes públicos, o órgão ou entidade da Administração Pública Federal poderá, com vista a selecionar projetos e órgãos ou entidades públicas que tornem mais eficaz a execução do objeto, realizar chamamento público no SICONV, que deverá conter, no mínimo: *(Redação dada pela Portaria Interministerial 492/2011/CGU/MF/MP)*

I - *(Suprimido pela Portaria Interministerial 492/2011/CGU/MF/MP)*

II - *(Suprimido pela Portaria Interministerial 492/2011/CGU/MF/MP)*

§ 1º *(Suprimido pela Portaria Interministerial 492/2011/CGU/MF/MP)*

§ 2º *(Suprimido pela Portaria Interministerial 492/2011/CGU/MF/MP)*

Parágrafo único. Deverá ser dada publicidade ao chamamento público, pelo prazo mínimo de quinze dias, especialmente por intermédio da divulgação na primeira página do sítio oficial do órgão ou entidade

CGU/MF/MP nº 127/2008 quanto o art. 7º da Portaria Interministerial CGU/MF/MP nº 507/2011 somente estabelecem a *faculdade* conferida ao concedente de realizar chamamento público visando selecionar projetos e órgãos ou entidades públicas que tornem mais eficaz a execução do objeto.

24. Em uma interpretação sistemática da Portaria Interministerial CGU/MF/MP nº 507/2011, conclui-se que a exigência prevista no art. 39 da LDO 2012 restaria atendida com a divulgação da relação dos programas a serem executados pelo conveniente, *contendo os critérios de elegibilidade e de prioridade, sem necessidade* de prévia seleção do conveniente ou contratado.

25. Entretanto, definidos os critérios de elegibilidade e de prioridade, caberia ao concedente motivar a escolha da localidade a ser beneficiada, tendo por foco os referidos critérios, ainda que ausente um prévio chamamento público ou um concurso de projetos nos moldes do art. 7º da Portaria Interministerial CGU/MF/MP nº 507/2011.

26. Nessa trilha, a divulgação da relação dos programas a serem executados pelo concedente sempre será necessária, esteja ou não a localidade beneficiada indicada no crédito orçamentário, com a seguinte distinção:

- (i) caso indicada a localidade a ser beneficiada, o critério de elegibilidade ou de prioridade se aplica para nortear o objeto do convênio ou outros requisitos para a sua celebração, em compatibilidade com o programa e com a ação orçamentária descrita;

---

concedente, bem como no Portal dos Convênios.(Acrescentado pela Portaria Interministerial 492/2011/CGU/MF/MP)

- 4 Art. 7º Para a celebração dos instrumentos regulados por esta Portaria com entes públicos, o órgão ou entidade da Administração Pública Federal poderá, com vista a selecionar projetos e órgãos ou entidades públicas que tornem mais eficaz a execução do objeto, realizar chamamento público no SICONV, que deverá conter, no mínimo:

I - a descrição dos programas a serem executados de forma descentralizada; e

II - os critérios objetivos para a seleção do conveniente ou contratado, com base nas diretrizes e nos objetivos dos respectivos programas.

Parágrafo único. Deverá ser dada publicidade ao chamamento público, pelo prazo mínimo de 15 (quinze) dias, especialmente por intermédio da divulgação na primeira página do site oficial do órgão ou entidade concedente, bem como no Portal dos Convênios.

- (ii) caso não indicada a localidade a ser beneficiada, o critério de elegibilidade ou de prioridade tem por foco, além das funções descritas no item anterior, nortear a identificação da localidade a ser beneficiada.

27. Por outro lado, ausente a indicação da localidade a ser beneficiada no crédito orçamentário, *cabe ao gestor permitir que os entes públicos enquadrados nos critérios de elegibilidade e de prioridade apresentem sua proposta de trabalho*, nos termos do art. 18 da Portaria Interministerial CGU/MF/MP nº 507/2011, de forma a avaliar tecnicamente a proposta que melhor se enquadre naqueles critérios, *ainda que ausente a prévia divulgação de edital ou de chamamento público*.

28. Decerto, em não tendo sido identificada nominalmente a localidade beneficiada no crédito orçamentário, ou seja, ausente tal determinação pelo Poder Legislativo, a escolha de uma ou outra localidade deve se basear em um prévio planejamento e definição da política pública a ser executada, que se materializa com a divulgação dos critérios de elegibilidade e de prioridade previstos no art. 4º da Portaria Interministerial CGU/MF/MP nº 507/2011.

29. Nessa trilha, ausente a prévia identificação nominal da localidade beneficiada no crédito orçamentário, considera-se ilegítimo condicionar a aceitação de propostas de trabalho, devidamente enquadradas nos critérios de elegibilidade já divulgados pelo concedente, ao cumprimento de requisitos não previstos na Portaria Interministerial CGU/MF/MP nº 507/2011, tal qual o prévio encaminhamento de ofício de uma determinada autoridade indicando a localidade que será beneficiada com o recurso. De fato, a referida exigência vai de encontro com os princípios constitucionais que orientam a Administração Pública, quais sejam, os princípios da legalidade, *impessoalidade*, moralidade, publicidade e eficiência, previstos no art. 37, 'caput', da Constituição Federal de 1988, e melhor detalhados no art. 2º<sup>5</sup> da Lei nº 9.784/1999.

---

5 Art. 2º A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência.

Parágrafo único. Nos processos administrativos serão observados, entre outros, os critérios de:

I - atuação conforme a lei e o Direito;

II - *atendimento a fins de interesse geral, vedada a renúncia total ou parcial de poderes ou competências, salvo autorização em lei;*

III - *objetividade no atendimento do interesse público, vedada a promoção pessoal de agentes ou autoridades;*

IV - *atuação segundo padrões éticos de probidade, decoro e boa-fé;*

30. Outrossim, para melhor orientar a análise jurídica promovida pelos órgãos de execução da PGF, é recomendável que os autos sejam instruídos com um documento que espelhe a previsão do crédito orçamentário na lei orçamentária anual, de forma a possibilitar aferir se o convênio a ser celebrado irá beneficiar uma localidade já identificada nominalmente no crédito orçamentário.

31. Ademais, destaca-se que a ilegitimidade da exigência de requisitos não previstos na Portaria Interministerial CGU/MF/MP nº 507/2011 para aceitação de *propostas de trabalho* não afasta a possibilidade de serem feitas outras exigências técnicas pelo concedente, com base em normatização específica, que condicionem a aprovação do *plano de trabalho*.

### III - DA DECISÃO PROFERIDA NO ACÓRDÃO TCU Nº 2697/2011 - PLENÁRIO

32. Para ilustrar o entendimento citado no tópico anterior, cumpre destacar a recente decisão proferida pelo Plenário do Tribunal de Contas da União, no Acórdão nº 2697/2011, em que asseverada a necessidade de observância dos princípios constitucionais da isonomia, transparência e publicidade na transferência de recursos federais, o que muitas vezes não ocorre quando o órgão ou entidade pública repassador da verba o faz sem critério prévio de elegibilidade, que estabeleça a prioridade para o enquadramento e a hierarquização de propostas.

33. A decisão questiona o subjetivismo *até mesmo quando a localidade beneficiada é indicada no crédito orçamentário*, recomendando à FUNASA que, como forma de contornar o problema, adote as seguintes providências (referentes ao apoio a pequenos municípios na área de resíduos sólidos):

---

V - divulgação oficial dos atos administrativos, ressalvadas as hipóteses de sigilo previstas na Constituição;  
VI - *adequação entre meios e fins, vedada a imposição de obrigações, restrições e sanções em medida superior àquelas estritamente necessárias ao atendimento do interesse público;*

VII - *indicação dos pressupostos de fato e de direito que determinarem a decisão;*

VIII - observância das formalidades essenciais à garantia dos direitos dos administrados;

IX - adoção de formas simples, suficientes para propiciar adequado grau de certeza, segurança e respeito aos direitos dos administrados;

X - garantia dos direitos à comunicação, à apresentação de alegações finais, à produção de provas e à interposição de recursos, nos processos de que possam resultar sanções e nas situações de litígio;

XI - proibição de cobrança de despesas processuais, ressalvadas as previstas em lei;

XII - impulso, de ofício, do processo administrativo, sem prejuízo da atuação dos interessados;

XIII - interpretação da norma administrativa da forma que melhor garanta o atendimento do fim público a que se dirige, vedada aplicação retroativa de nova interpretação. (grifamos)

“9.3.1. adote processo de seleção de propostas para celebração de convênios na área de resíduos sólidos por meio de editais de chamamento público que contenham critérios de elegibilidade e prioridade, com pontuação e fórmula de ponderação que garantam a prevalência de consórcios, com a antecedência necessária para que, no momento da liberação do crédito orçamentário, já exista lista hierarquizada de pleiteantes a serem contemplados, dando publicidade a todas as etapas;

9.3.2. atualize os normativos internos que estabelecem critérios de elegibilidade e de prioridade para seleção de pleitos na área de resíduos sólidos urbanos, incluindo entre os critérios de elegibilidade a efetiva cobrança de taxa ou tarifa de manejo de resíduos sólidos em valor compatível com o serviço oferecido e, como critério de prioridade, a participação em consórcio para manejo de resíduos, além de exigir apresentação da documentação comprobatória;

9.3.3. estabeleça dois tipos de editais de seleção, um para apoio a elaboração de projetos técnicos e estudos ambientais e outro, para municípios que já os possuem, para execução de obras ou aquisição de equipamentos, considerando os estudos de regionalização que estão sendo realizados pelo Ministério do Meio Ambiente - MMA;

9.3.4. para subsidiar o processo de elaboração orçamentária, envie lista de municípios pré-selecionados aos presidentes das Comissões: Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional (Comitê de Avaliação das Emendas); de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle do Senado Federal; e de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável da Câmara dos Deputados;

[...]

9.3.8. realize certame licitatório com o objetivo de contratar empresas para a elaboração de projetos de engenharia e estudos ambientais de obras de infraestrutura dos sistemas integrados de resíduos sólidos urbanos para consórcios ou municípios, previamente selecionados em chamamento público;”

34. Assim, a lógica correta da transferência voluntária de recursos federais, na ótica da Corte de Contas, é orientada pela elaboração e

planejamento das políticas públicas pelos órgãos e entidades do Poder Executivo, a quem cabe estabelecer critérios isonômicos, objetivos e transparentes sobre os entes elegíveis como convenientes, bem como sobre o objeto dos convênios a serem celebrados.

#### **IV - DA COMPETÊNCIA DO CONVENIENTE PARA IDENTIFICAÇÃO DAS ÁREAS DE INTERVENÇÃO E DOS BENEFICIÁRIOS FINAIS**

35. O art. 6º, VI, da Portaria Interministerial CGU/MF/MP nº 507/2011, prevê competir ao conveniente *“selecionar as áreas de intervenção e os beneficiários finais em conformidade com as diretrizes estabelecidas pela concedente, podendo estabelecer outras que busquem refletir situações de vulnerabilidade econômica e social, informando a concedente sempre que houver alterações”*.

36. Somente para não haver dúvidas na interpretação desse dispositivo, é importante destacar que a identificação de áreas de intervenção e de beneficiários finais, nele prevista, não se confunde com a identificação da localidade a ser beneficiada diretamente com o repasse de verba oriundo de transferência voluntária, tal qual disposto no art. 39 da LDO 2012.

37. A previsão contida no art. 39 da LDO 2012 tem por escopo definir o ente conveniente, enquanto o art. 6º, VI, da Portaria Interministerial CGU/MF/MP nº 507/2011, trata de uma especificação maior da área de intervenção e dos beneficiários finais em um segundo momento, ou seja, quando já definido o ente conveniente.

38. De toda forma, nos mesmos moldes do art. 39 da LDO 2012, também a identificação da área de intervenção e dos beneficiários finais, pelo conveniente, deve ser baseada nas diretrizes estabelecidas pelo concedente, que podem ser aquelas divulgadas nos termos do art. 4º da Portaria Interministerial CGU/MF/MP nº 507/2011, ou outras que busquem refletir *“situações de vulnerabilidade econômica e social”*.

## V – CONCLUSÃO

39. Pelo exposto:

- a) é necessária a prévia definição de critérios de elegibilidade e de prioridade, contidos na relação de programas a serem executados, que deverão ser divulgados pelo concedente, nos termos do art. 4º da Portaria Interministerial CGU/MF/MP nº 507/2011, e que deverão nortear a identificação da localidade a ser beneficiada, caso ausente a sua prévia identificação no crédito orçamentário;
- b) ausente a prévia identificação da localidade beneficiada no crédito orçamentário, cabe ao concedente analisar as propostas de trabalho apresentadas pelos entes interessados que se enquadrem nos critérios de elegibilidade dos programas a serem executados, sendo vedado condicionar a sua aceitação a requisitos não previstos na Portaria Interministerial CGU/MF/MP nº 507/2011, sem prejuízo de exigências técnicas necessárias para aprovação do plano de trabalho, previstas em ato normativo específico;
- c) embora não obrigatória a sua realização, cabe ao concedente avaliar oportunidade e conveniência na utilização de prévio chamamento público para selecionar projetos e órgãos ou entidades públicas que tornem mais eficaz a execução do objeto do convênio, nos termos do art. 7º da Portaria Interministerial CGU/MF/MP nº 507/2011, mormente quando ausente a prévia identificação da localidade beneficiada no crédito orçamentário.

À consideração superior.

Brasília, 16 de agosto de 2012.

Isabella Silva Oliveira Cavalcanti  
Procuradora Federal

De acordo, na forma da unanimidade consolidada no decorrer dos trabalhos (Portaria/PGF n.º 467, de 08 de junho de 2012).

Cintia Tereza Gonçalves Falcão  
Procuradora Federal

Raphael Peixoto de Paula Marques  
Procurador Federal

Erica Maria Araujo Saboia Leitao  
Procuradora Federal

Simone Salvatori Schnorr  
Procuradora Federal

Rui Magalhães Piscitelli  
Procurador Federal

De acordo. À consideração Superior.

Brasília, 08 de outubro de 2012.

Antonio Carlos Soares Martins  
Diretor do Departamento de Consultoria

#### **DESPACHO DO PROCURADOR-GERAL FEDERAL**

APROVO o PARECER N.º 04 /2012/GT467/DEPCONSU/  
PGF/AGU, do qual se extrai a Conclusão que segue.

Encaminhe-se cópia à Consultoria-Geral da União, para conhecimento.

Brasília, 08 de outubro de 2012.

MARCELO DE SIQUEIRA FREITAS  
Procurador-Geral Federal

**CONCLUSÃO DEPCONSU/PGF/AGU N° 8 /2012:**

- I - É necessária a prévia definição de critérios de elegibilidade e de prioridade, para a execução de programas mediante celebração de convênios, nos termos do art. 4º da Portaria Interministerial CGU/MF/MP n° 507/2011, que deverão nortear a identificação da localidade a ser beneficiada, caso ausente a sua prévia identificação no crédito orçamentário.
  
- II - Ausente a prévia identificação da localidade beneficiada no crédito orçamentário, cabe ao concedente analisar as propostas de trabalho apresentadas pelos entes interessados que se enquadrem nos critérios de elegibilidade dos programas a serem executados, sendo vedado condicionar a sua aceitação a requisitos não previstos na Portaria Interministerial CGU/MF/MP n° 507/2011, sem prejuízo de exigências técnicas necessárias para aprovação do plano de trabalho, previstas em ato normativo específico.
  
- III - Cabe ao concedente avaliar a oportunidade e conveniência na utilização de prévio chamamento público para selecionar projetos e órgãos ou entidades públicas que tornem mais eficaz a execução do objeto do convênio, nos termos do art. 7º da Portaria Interministerial CGU/MF/MP n° 507/2011, mormente quando ausente a prévia identificação da localidade beneficiada no crédito orçamentário.

