
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

Simone Salvatori Schnorr
Procuradora Federal

PARECER Nº 08 /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

ASPECTOS ESSENCIAIS DAS FASES DOS CONVÊNIOS, CONTEXTUALIZANDO ESSE TEMA COM AS NOVAS REGRAS DE REGISTRO DE DADOS E INFORMAÇÕES NO SISTEMA INTEGRADO DENOMINADO SICONV E COM OS REQUISITOS E MOMENTOS DE EFETIVAÇÃO DO EMPENHO.

I - Para a apresentação da proposta de trabalho, impõe-se ao conveniente ou contratado o credenciamento no Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse – SICONV (art. 16 da Portaria Interministerial nº 507/2011), mantendo suas informações atualizadas até que sejam exauridas todas as obrigações referentes ao convênio ou contrato de repasse (art. 17 do referido ato normativo).

II O § 10º do artigo 38 da Portaria Interministerial nº 507/2011 prevê como condição para a celebração de convênio a existência de dotação orçamentária específica no orçamento do concedente, a qual deverá ser evidenciada no instrumento, indicando-se a respectiva nota de empenho.

III - Em sendo aceita a Proposta de Trabalho, o órgão ou entidade da Administração Pública Federal responsável pelos repasses de recursos financeiros realizará o pré-empenho de tais despesas, que será vinculado à proposta, só podendo ser alterado por intermédio do Portal dos Convênios – SICONV. O art. 20 da Portaria Interministerial retromencionada retrata tal procedimento. O empenho, por sua vez, será realizado após a aprovação do Plano de Trabalho, que será precedida por análise técnica.

Sr. Diretor do Departamento de Consultoria:

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

- I identificar as 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 identificação dos temas controvertidos 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 relacionadas aos *requisitos para a celebração de convênios, contextualizando esse tema com as novas regras de registro de dados e informações no sistema integrado denominado SICONV e com os requisitos e momentos de efetivação do empenho.*

4. É o Relatório, do que passo à análise jurídica.

ANÁLISE JURÍDICA:

I – Requisitos para celebração do convênio

5. De regra, um convênio envolve um procedimento complexo composto de *quatro fases*, quais sejam, a *proposição*, a *celebração* ou *formalização* propriamente dita, a *execução* e, por fim, a *prestação de contas*.

6. Em cada uma dessas fases deve o convênio celebrado atender de forma estrita à legislação de regência dos temas que se inserem em seu objeto, de modo a evitar que eventual mácula acarrete a ilegalidade do convênio ou a rejeição de sua prestação de contas.

7. Nesse toar, os tópicos seguintes terão o objetivo de analisar mais detidamente os aspectos peculiares às *três primeiras fases (proposição, celebração e execução) e seus respectivos procedimentos*, com vistas à perfeita execução do convênio ou do contrato de repasse, deixando de focalizar a fase de *prestação de contas*, em face das limitações de objeto do presente trabalho e da ausência de sua vinculação com a abordagem posteriormente centrada no tópico relacionado aos requisitos do empenho.

I.1 – PROPOSIÇÃO

I.1.1 – Credenciamento, Proposta de Trabalho, Cadastramento e Plano de Trabalho

8. A Portaria Interministerial 507, de 24 de novembro de 2011, em seu Título II, trata dos requisitos para a celebração do convênio de natureza financeira, detalhando aspectos atinentes ao *credenciamento, à proposta de trabalho e ao cadastramento*. A formalização dessa pretensão terá o âmbito de sua atuação delineada por meio de proposta de trabalho.

9. Com a identificação e projeção das necessidades a serem abrangidas, o interessado terá plenas condições de propor ao titular do ente federal responsável pelo programa a celebração de convênio, o qual terá, como ponto de partida, um detalhado Programa de Trabalho.

10. Para a apresentação dessa Proposta de Trabalho, impõe-se ao conveniente ou contratado o credenciamento no Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse – SICONV (art. 16 da Portaria Interministerial nº 507/2011¹), mantendo suas informações atualizadas até que sejam exauridas todas as obrigações referentes ao convênio ou contrato de repasse, na esteira do que dispõe o art. 17 do referido ato normativo².

1 Art. 16. Para apresentar proposta de trabalho, o interessado deverá estar credenciado no SICONV.

2 Art. 17. As informações prestadas no credenciamento e no cadastramento devem ser atualizadas pelo conveniente até que sejam exauridas todas as obrigações referentes ao convênio.

11. Feito tal credenciamento, ao concedente incumbe a análise da Proposta de Trabalho, que, caso aceita, autorizará a realização do pré-empenho, vinculado à proposta, só podendo ser alterado por intermédio do SICONV, nos termos do artigo 20 da Portaria Interministerial nº 507/2011.

12. A apresentação da proposta de trabalho, portanto, condiciona-se ao regular credenciamento do interessado no SICONV, sistema de controle e gestão de convênios no qual serão registrados todos os atos relativos ao processo de operacionalização das transferências de recursos por intermédio de convênios, contratos de repasse e termos de cooperação, desde a sua proposição preliminar até a prestação de contas final.

13. Não é despidendo salientar que, muito embora a norma supramencionada não determine um prazo para que seja efetuado tal cadastramento, enquanto este não for devidamente formalizado o agente responsável do ente federativo ou da entidade pública ou, ainda, da organização privada sem fins lucrativos ficará impedido de apresentar a proposta de trabalho.

14. Caracterizado como o documento pelo qual o proponente credenciado manifestará no SICONV o seu interesse em celebrar os instrumentos mencionados, *a proposta de trabalho* deverá estar estruturada em consonância com o programa e as diretrizes disponíveis no sistema, devendo conter, no mínimo, os seguintes elementos previstos no art. 19 da Portaria Interministerial nº 507/2011: “*i) descrição do objeto a ser executado; ii) justificativa contendo a caracterização dos interesses recíprocos, a relação entre a proposta apresentada, os objetivos e diretrizes do programa federal e a indicação do público-alvo, do problema a ser resolvido e dos resultados esperados; iii) estimativa dos recursos financeiros, discriminando o repasse a ser realizado pelo concedente ou contratante e a contrapartida prevista para o proponente, especificando o valor de cada parcela e do montante de todos os recursos, na forma estabelecida em Lei; iv) previsão de prazo para a execução; e v) informações relativas à capacidade técnica e gerencial do proponente para execução do objeto*”.

15. A Proposta de Trabalho contém um esboço inicial da ação que se pretende implementar com a celebração do convênio, permitindo que o órgão ou entidade do governo federal promova ações de gestão tendentes a controlar e avaliar os convênios a serem celebrados, especialmente com a finalidade de aferir se: *i] o objeto proposto tem alguma relação com uma ação ou programa específicos do governo federal; ii] existe pertinência entre*

as ações propostas e o resultado pretendido; iii] há recursos suficientes para implementação do objeto proposto; iv] o proponente dispõe de condições técnicas para execução do objeto.

16. Assim, a Proposta de Trabalho deverá ser apreciada quanto à sua *viabilidade e adequação aos objetivos do programa* e, no caso das entidades privadas sem fins lucrativos, quanto à sua *qualificação técnica e capacidade operacional* para a gestão do instrumento, de acordo com os critérios estabelecidos pelo órgão ou entidade repassador de recursos.

17. Consoante o art. 20 da Portaria Interministerial nº 507/2011, a partir da aceitação da Proposta de Trabalho, o concedente realizará o pré-empenho, “que será vinculado à proposta e só poderá ser alterado por intermédio do SICONV”, cabendo ao proponente incluir no SICONV o Plano de Trabalho.

18. O Plano de Trabalho deve conter o detalhamento das ações que serão executadas pelo proponente, consubstanciando o documento definitivo com aptidão a orientar a execução de todo o convênio. Nos termos do art. 25 da Portaria Interministerial nº 507/2011, o Plano de Trabalho conterá, no mínimo: “*I - justificativa para a celebração do instrumento; II - descrição completa do objeto a ser executado; III - descrição das metas a serem atingidas; IV - definição das etapas ou fases da execução; V - cronograma de execução do objeto e cronograma de desembolso; e VI - plano de aplicação dos recursos a serem desembolsados pelo concedente e da contrapartida financeira do proponente, se for o caso*”.

19. A diferença entre a proposta de trabalho e o plano de trabalho está na finalidade de cada um desses documentos. A proposta de trabalho tem por fim demonstrar o interesse e a viabilidade de o ente da federação executar uma ação de governo em parceria com a União. O plano de trabalho, por sua vez, tem a finalidade de orientar a execução das ações do convênio.

I.1.2 – CONTRAPARTIDA

III.1.1 – Contrapartida

20. Constituindo em sua essência uma clássica *oferta de compensação*, é definida como *a parcela ou fração correspondente ou equivalente em relação a qual o conveniente obriga-se a participar do valor total do convênio para a execução*

do objeto proposto. Em outras palavras, materializa a colaboração financeira própria prestada pelo proponente para a execução do objeto do convênio.

21. Nos termos do art. 24 da Portaria Interministerial nº 507/2011, a contrapartida poderá ser atendida *“por meio de recursos financeiros e de bens ou serviços, se economicamente mensuráveis”*.

22. Sobre o tema, é importante observar o que estabelece a lei de diretrizes orçamentárias – LDO – referente ao exercício em que celebrado o convênio: seja no tocante aos limites percentuais da contrapartida ofertada pelos entes públicos; seja no tocante à sua necessidade ou não de aporte em se tratando de proponente que seja entidade privada sem fins lucrativos.

23. Nesse sentido, o art. 36 da LDO 2012 (Lei nº 12.465, de 12 de agosto de 2011), prevê que a realização de transferências voluntárias, *dependerá da comprovação, por parte do conveniente público, de que existe previsão de contrapartida na lei orçamentária do Estado, Distrito Federal ou Município, havendo, ainda, em seu § 1º, expressa referência sobre a necessidade da definição de um percentual incidente sobre o valor previsto no instrumento de transferência voluntária quanto se tratar de contrapartida exclusivamente financeira, percentual este que deve levar em conta a capacidade financeira da respectiva unidade beneficiada e seu IDH, nos limites fixados nos incisos I e II do mencionado dispositivo legal*³. Atente-se que a contrapartida, conforme a LDO 2012, deve ser obrigatoriamente prestada tão-somente por convenientes públicos.

24. Ainda nos termos da LDO 2012, os limites legais acima previstos para o aporte de contrapartida pelos entes federados proponentes podem ser reduzidos mediante justificativa do titular do órgão concedente, constando do processo correspondente, na hipótese de serem os recursos

3 I - no caso dos Municípios: a) 2% (dois por cento) e 4% (quatro por cento) para Municípios com até 50.000 (cinquenta mil) habitantes; b) 4% (quatro por cento) e 8% (oito por cento) para Municípios acima de 50.000 (cinquenta mil) habitantes localizados nas áreas prioritárias definidas no âmbito da Política Nacional de Desenvolvimento Regional - PNDR, nas áreas da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste - SUDENE, da Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia - SUDAM e da Superintendência do Desenvolvimento do Centro-Oeste - SUDECO; e c) 8% (oito por cento) e 20% (vinte por cento) para os demais;

II - no caso dos Estados e do Distrito Federal: a) 5% (cinco por cento) e 10% (dez por cento) se localizados nas áreas prioritárias definidas no âmbito da PNDR, nas áreas da SUDENE, SUDAM e SUDECO; e b) 10% (dez por cento) e 20% (vinte por cento) para os demais; e

III - no caso de consórcios públicos constituídos por Estados, Distrito Federal e Municípios, 2% (dois por cento) e 4% (quatro por cento).

transferidos pela União nas hipóteses elencadas nos incisos I a V do § 2º do art. 36 do mencionado Diploma Legal.⁴

25. De outra parte, consoante preconiza o § 3º do mesmo dispositivo, os limites máximos de contrapartida, fixados em seu § 1º, poderão ser ampliados para viabilizar a execução das ações a serem desenvolvidas ou para atender condições estabelecidas em contratos de financiamento ou acordos internacionais, sendo mister enfatizar, ainda, que no caso de transferência voluntária para ações voltadas à educação superior, os limites mínimos de contrapartida são fixados em 1%.

26. Existindo contrapartida de natureza financeira, esta deverá ser depositada na conta bancária específica do convênio ou contrato de repasse, em conformidade com os prazos estabelecidos no cronograma de desembolso. Se for aceita contrapartida por meio de bens e

4 I - forem oriundos de doações de organismos internacionais ou de governos estrangeiros, ou de programas de conversão da dívida externa, para fins sociais, culturais, ambientais, de segurança pública ou de promoção da igualdade de raça ou de gênero;

II - destinarem-se: a) às ações de assistência social, segurança alimentar e combate à fome, bem como àquelas de apoio a projetos produtivos em assentamentos constantes do Plano Nacional de Reforma Agrária, em unidades de conservação, voltados a povos e comunidades tradicionais e agricultores familiares ou financiadas com recursos do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza; b) às ações de defesa civil em Municípios comprovadamente afetados, desde a notificação preliminar do desastre, enquanto os danos decorrentes subsistirem, não podendo ultrapassar 180 (cento e oitenta) dias, a contar da ocorrência do desastre;

c) ao atendimento dos programas de educação; d) ao atendimento de despesas relativas à segurança pública; e) à realização de despesas com saneamento ambiental, habitação, urbanização de assentamentos precários, perímetros de irrigação, regularização fundiária e ambiental, defesa sanitária animal, defesa sanitária vegetal e com as ações do programa Infra-Estrutura Hídrica, inclusive elaboração de planos, projetos de engenharia e estudos ambientais; f) ao atendimento das programações do PAC e do Plano Amazônia Sustentável - PAS; g) às ações previstas no Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência Contra as Mulheres; h) ao atendimento das ações de implantação do Sistema Integrado de Gestão da Informação e de Modernização da Infraestrutura de Tecnologia da Informação no Poder Judiciário e no MPU; i) à execução de ações no âmbito do programa Territórios da Cidadania;

j) às ações de inclusão digital; k) às ações de educação ambiental e de prevenção, redução e combate à desertificação; l) às ações de assistência, tratamento e reinserção social de dependentes químicos; e m) à transferência de renda incondicional, conforme disposições da Lei nº 10.835, de 8 de janeiro de 2004;

III - para os Municípios com população até 25.000 (vinte e cinco mil) habitantes, que tenham Índice de Desenvolvimento Humano Municipal - IDHM abaixo de 0,600 ou estejam localizados na faixa de fronteira ou nas Regiões Integradas de Desenvolvimento - RIDEs, desde que os recursos transferidos pela União destinem-se a ações de interesse social que visem à melhoria da qualidade de vida e contribuam para a redução de endemias e das desigualdades regionais, de gênero e étnico-raciais;

IV - beneficiarem os Municípios com registro de certificação de comunidades remanescentes de quilombos, ciganos e indígenas, assim identificados pela Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, mediante publicação de relação no Diário Oficial da União; ou

V - forem destinados a consórcios públicos ou à execução de ações desenvolvidas por esses consórcios.

serviços, tal compensação há de ser fundamentada pelo concedente ou contratante e ser economicamente mensurável, devendo constar do instrumento, ainda, cláusula que indique a forma de aferição do valor correspondente, em conformidade com a expressão monetária praticada no mercado ou, em caso de objetos padronizados, com parâmetros previamente estabelecidos.

I.1.3 – Projeto Básico e Termo de Referência

27. Segundo disposto no art. 37 da Portaria Interministerial nº 507/2011, o *“projeto básico ou o termo de referência deverá ser apresentado antes da celebração do instrumento, sendo facultado ao concedente exigí-lo depois, desde que antes da liberação da primeira parcela dos recursos”*.

28. Também está prevista naquele dispositivo, a possibilidade de apresentação do projeto básico ou do termo de referência em momento posterior à celebração do convênio, situação em que a liquidação do empenho com a consequente liberação do recurso ficará condicionada à análise técnica conclusiva que aprove os referidos documentos, com eventual ajuste no Plano de Trabalho.

I.2 - Celebração ou Formalização dos Convênios

29. A celebração ou formalização corresponde à fase em que o proponente, ao tomar ciência da aprovação do convênio por meio do SICONV, recebe a convocação para sua assinatura.

30. Tal fase pressupõe, além do implemento das condições gerais previstas no artigo 38 da Portaria Interministerial nº 507/2011, o preenchimento dos requisitos previstos no artigo 39 do referido ato, quais sejam: *i) cadastro do conveniente atualizado no SICONV – Portal de Convênios no momento da celebração, nos termos dos arts. 19 a 21 desta Portaria; ii) Plano de Trabalho aprovado; iii) licença ambiental prévia, quando o convênio envolver obras, instalações ou serviços que exijam estudos ambientais, na forma disciplinada pelo Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA; e iv) comprovação do exercício pleno dos poderes inerentes à propriedade do imóvel, mediante certidão emitida pelo cartório de registro de imóveis competente, quando o convênio tiver por objeto a execução de obras ou benfeitorias no imóvel.*

31. Ainda, importa consignar que o § 10 do art. 38 da referida Portaria Interministerial prevê como condição para a celebração de convênios, a serem cumpridas pelo conveniente, conforme previsto na Lei Complementar nº 101/00 e na Lei de Diretrizes Orçamentárias, *a existência de dotação orçamentária específica no orçamento do concedente, a qual deverá ser evidenciada no instrumento, indicando-se a respectiva nota de empenho.*

32. O CAUC é um sistema informatizado que se destina a registrar informações sobre a situação de regularidade fiscal dos entes da Federação interessados em receber recursos de transferências voluntárias da União. Não é demais salientar que, consoante preconiza o art. 43 da Portaria Interministerial 507/2011, figura como cláusula necessária a obrigatoriedade de o conveniente incluir regularmente no SICONV as informações e os documentos exigidos no termo de convênio.

33. A demonstração, por parte dos Estados, DF e municípios acerca do cumprimento das exigências deve ser feita por meio da apresentação da documentação comprobatória de sua regularidade ao concedente. Alternativamente, a critério do proponente, também poderá ser utilizado o Serviço Auxiliar de Informações para transferências voluntárias (CAUC) para tal finalidade, disponibilizado pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN), apenas com relação aos requisitos fiscais que estiverem espelhados no referido extrato.

34. Também as entidades privadas sem fins lucrativos deverão demonstrar o cumprimento da regularidade fiscal, embora não se apliquem para elas todas as exigências previstas no art. 38 da Portaria Interministerial 507/2011, tal qual expresso em seu § 7º.

35. Assumindo necessariamente a forma escrita, e após a formalização das assinaturas de todos os participantes (inclusive intervenientes e, ainda, por duas testemunhas), deverá ser providenciada, pelo concedente ou contratante, no prazo de 20 dias a contar de sua assinatura (art. 46 da Portaria Interministerial nº 507/2011), a publicação do respectivo extrato no Diário Oficial da União (DOU), na esteira do que preconiza o parágrafo único do art. 61 da Lei nº 8.666/93. Trata-se de condição de eficácia, a que se condiciona a avença administrativa firmada.

I.3 – Execução

36. É na execução que o conveniente deve tomar todas as providências para concretizar o objeto do convênio, dentre as quais se insere a liberação de recursos financeiros para as ações previstas nos respectivos planos de trabalho.

37. A liberação de recursos deve observar de forma estrita os procedimentos definidos nas fases de proposição e de celebração do convênio, considerando-se as características do objeto e do volume de recursos disponíveis e necessários. Ainda, deve respeitar o cronograma de desembolso previsto no plano de trabalho e estar de acordo com as metas e fases ou etapas de execução do objeto.

38. No tocante às formalidades para o recebimento de recursos, devem os convenientes comprovar *(i) o cumprimento da contrapartida pactuada, em consonância com os prazos previstos no cronograma de desembolso*, bem como demonstrar *(ii) o atendimento das exigências para contratação e pagamento*, *(iii) o fato de estar em dia com a execução das ações definidas no plano de trabalho*.

39. Por derradeiro, importa salientar que a adequação dos procedimentos, a idoneidade documental e a correção formal da movimentação de recursos constituem condições imprescindíveis para a aprovação da futura prestação de contas do conveniente.

II – Lançamento de dados no SICONV.

40. Consoante mencionado em diversas passagens do tópico anterior, a prestação de informações comprobatórias da regularidade fiscal e cadastral, bem como a manutenção dessas informações nos sistemas SIAFI e SICONV figuram como requisitos de implemento indispensável à celebração e continuidade válida e eficaz dos convênios.

41. Na esteira do que prevê o art. 3º da Portaria Interministerial nº 507/2011, os atos e os procedimentos relativos à *formalização, execução, acompanhamento, prestação de contas e informações acerca de tomada de contas especial dos convênios e termos de parceria serão realizados no Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse - SICONV*, aberto à consulta pública, por meio do Portal dos Convênios.

42. Ratificando a importância da utilização de um sistema integrado de gestão de convênios, o Decreto nº 7.641, publicado do dia 13 de dezembro de 2011 no Diário Oficial da União, passou a prever que *as transferências de recursos federais feitas pela União para entidades privadas sem fins lucrativos devem estar obrigatoriamente cadastradas no Sistema de Convênios do Governo Federal (SICONV), abrangendo o registro dos procedimentos de liberação de recursos, acompanhamento e fiscalização, execução e prestação de contas, sendo possível conferir a ordem cronológica de apresentação da documentação obrigatória.*

43. Nesse particular, deverá o gestor de convênios do órgão concedente registrar no SICONV o resultado da análise dos dados da Proposta ofertada pelo interessado, no caso de aprovação direta da mesma ou após complementação da Proposta de Trabalho.

44. Em sendo aceita a Proposta de trabalho, o órgão ou entidade da Administração Pública Federal responsável pelos repasses de recursos financeiros realizará o pré-empenho de tais despesas, que será vinculado à proposta, só podendo ser alterado por intermédio do Portal dos Convênios – SICONV. O art. 20 da Portaria Interministerial retromencionada retrata tal procedimento.⁵

45. Ato contínuo, considerando que o § 10 do art. 38 da referida Portaria Interministerial prevê como condição para a celebração de convênios, a serem cumpridas pelo conveniente, conforme previsto na Lei Complementar nº 101/00 e na Lei de Diretrizes Orçamentárias, *a existência de dotação orçamentária específica no orçamento do concedente, a qual deverá ser evidenciada no instrumento, indicando-se a respectiva nota de empenho, necessária realização de efetivo empenho, o que pode ser feito tão-somente com a aprovação do Plano de Trabalho.*

46. A implantação dessa nova sistemática de controle constitui uma ferramenta moderna de controle e gestão tanto do ponto de vista operacional quanto sistêmico, na medida em que permite a efetiva centralização e acompanhamento de todos os convênios, contratos de repasse e termos de parceria com as entidades e entes federativos. Isso, tanto no que se refere

5 Art. 20. O concedente analisará a proposta de trabalho e: I - no caso da aceitação: a) o concedente realizará o pré-empenho, que será vinculado à proposta e só poderá ser alterado por intermédio do SICONV; b) o proponente atenderá às exigências para efetivação do cadastro e incluirá o Plano de Trabalho no SICONV; e c) informará ao proponente das exigências e pendências verificadas. II - no caso de recusa: a) o concedente registrará o indeferimento no SICONV; e b) comunicará ao proponente o indeferimento da proposta.

aos prazos de apresentação da documentação (sendo possível conferir a ordem cronológica) quanto no que tange à fase de execução.

47. Na linha preconizada pelo supramencionado Decreto, o SICONV permitirá o cadastramento de todas as entidades privadas sem fins lucrativos que se considerem aptas a receber transferências de recursos por meio de convênios, contratos de repasse e termos de parceria.

48. As entidades deverão comprovar que atuaram na área objeto da transferência nos últimos três anos, e o novo cadastro dessas entidades no sistema deverá ser aprovado pelo órgão ou entidade da administração pública federal responsável pela transferência.

49. Por outro lado, constitui uma medida extremamente relevante do governo brasileiro a implantação dessa solução com o objetivo de ampliar a abertura de dados no SICONV, promovendo, com isso, o aumento da integridade das informações públicas por meio de uma plataforma aberta de interoperabilidade no primeiro semestre de 2012.

50. Nesse toar, o Sistema de Convênios está se consolidando como um instrumento usado pelo governo federal para administrar as transferências voluntárias dos recursos da União nos convênios firmados com estados, municípios, Distrito Federal e entidades privadas sem fins lucrativos. Antes da implantação do SICONV, as auditorias não eram feitas por meio digital, carecendo de um mecanismo integrado de dados informatizados que permitisse um controle mais eficiente e idôneo a evitar fraudes e irregularidades.

51. Comungando dessa orientação, o Tribunal de Contas da União - TCU, ao apreciar a necessidade de cadastramento de informações relacionadas aos convênios firmados, vem ratificando a necessidade da inserção, no SIAFI, de todos os convênio e aditivos, firmados pelas instituições, inclusive com a obrigatoriedade de atualização dos dados relacionados à execução física e financeira da avença ⁶ ⁷. Apesar de não

6 Trecho do excerto do Tribunal de Contas: "9.6. *determinar à Universidade Federal de Campina Grande que: [...] proceda ao cadastramento de todos os convênios e aditivos, firmado pela Instituição, no Siafi, mantendo-os atualizados com dados referentes à execução física e financeira, nos termos do arts.16 e 31 da IN/STN 01/1997.*" (Sessão: 17/09/08 Grupo: I Classe: II Relator: Ministro GUILHERME PALMEIRA - Tomada e Prestação de Contas).

7 No mesmo sentido: Sessão: 17/09/08 Grupo: I Classe: II Relator: Ministro GUILHERME PALMEIRA - Tomada e Prestação de Contas - Iniciativa Própria.

referir expressamente ao novo sistema de controle e gestão de convênios, o SICONV, a jurisprudência do TCU já reconhecia a necessidade de proceder tal cadastramento, na linha da normatização que vige atualmente acerca da matéria.

52. No mesma esteira conclui importante exceto do TCU, no sentido *de determinar que se providencie a atualização, no Sistema Siafi, do valor da contrapartida a que se obrigara o Ente conveniente, consoante termo aditivo assinado, bem como registre termo aditivo ao Convênio que ainda não estava devidamente formalizado no sistema.*⁸

53. Também há julgado do TCU orientando os órgãos da administração pública federal a alimentar o SIAFI com os dados dos convênios de forma mais completa e racional, de modo a evitar a inserção de informação genérica, vaga ou impertinente nos campos próprios para discriminação e detalhamento do objeto conveniado.

54. Não obstante os mencionados precedentes se refiram especificamente ao SIAFI, forçoso concluir que a mesma lógica irá se aplicar ao SICONV, na medida em que constitui a nova ferramenta de controle, gestão e consulta pública de convênios, contratos de repasse e termos de parceria com Entes e entidades.

55. E foi exatamente com a finalidade de dar efetividade a esse importante mecanismo que a Portaria Interministerial nº 507/2011 previu o cadastro atualizado no momento da celebração do convênio (inciso I do art. 39) como condição inarredável para a sua celebração.

56. Assim sendo, não resta dúvida de que a Administração Pública Federal almeja, com a implementação de um evoluído sistema integrado que denominou de “Portal dos Convênios”, inaugurar uma nova fase de gestão, transparência e controle, condicionando a celebração dos convênios e, por via de consequência, a liberação de recursos financeiros, à correta adoção dessa ferramenta, que possibilitará, em um futuro

8 Trecho do excerto do Tribunal de Contas: “9.2, *determinar ao Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes (DNIT) que: [...] 9.2.2. providencie, se ainda não o fez, a atualização, no Sistema Siafi, do valor da contrapartida do Governo do Estado do Acre no Convênio nº 99382909, celebrado entre o DNER e o Deracre, consoante os termos aditivos assinados, elevando-o de R\$ 400.000,00 para R\$ 955.555,55, e no Convênio nº 414570, registrado no Plano de Trabalho como R\$ 900.000,00 e no Termo do Convênio como R\$ 1.000.000,00, bem como registre o 3º Termo Aditivo ao Convênio nº 414570, de modo a cumprir o que preconiza o art. 16 da IN/STN nº 01/97 e alterações*) Sessão: 06/05/09 Grupo: II Classe: V Relator: Ministro MARCOS VINÍCIOS VILAÇA - Fiscalização – Levantamento)”.

muito próximo, reduzir as fraudes e irregularidades na transferência de recursos para a efetivação de políticas públicas governamentais.

III – Requisitos para o empenho

57. Considerando que a existência de dotação orçamentária é condição para a celebração de convênio, passaremos inicialmente a discorrer sobre a execução orçamentária e o procedimento genérico para a realização de empenho, tratando, após, especificamente sobre o empenho a ser realizado na hipótese de celebração de convênios.

III.1 - Execução orçamentária

58. Para que qualquer tipo de recursos públicos seja gasto, a primeira condição é que essa despesa tenha sido legalmente prevista e autorizada pelo Congresso Nacional.

59. A execução orçamentária efetiva-se, assim, por meio da realização de despesas públicas nele previstas (e só essas). Nessa esteira, devem ser estritamente observados os três estágios da execução das despesas previstos na Lei nº 4.320/64, quais sejam, empenho, liquidação e pagamento.

III.2 – Empenho

60. O empenho é o primeiro estágio da despesa e pode ser conceituado como sendo o ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado a obrigação de pagamento, pendente ou não, de implemento de condição. Consta no sítio do Tesouro Nacional (http://www.tesouro.fazenda.gov.br/siafi/atribuicoes_01.asp): *“Esse primeiro estágio é efetuado no SIAFI utilizando-se o Documento Nota de Empenho - NE, através de transação específica denominada NE, que se destina a registrar o comprometimento de despesa orçamentária, obedecidos os limites estritamente legais, bem como aos casos em que se faça necessário o reforço ou a anulação desse compromisso. Não se deve confundir, entretanto, empenho da despesa com nota de empenho; esta, na verdade, é a materialização daquele, embora, no dia-a-dia haja a junção dos dois procedimentos em um único”*.

61. O empenho representa o primeiro estágio da despesa orçamentária. É registrado no momento da contratação do serviço, aquisição do material ou bem, obra e amortização da dívida.

62. Segundo o art. 58 da Lei nº 4.320/1964, é o ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição. Consiste na reserva de dotação orçamentária para um fim específico.

63. O documento contábil envolvido nessa fase é a Nota de Empenho (NE).

III.3 - Peculiaridades do empenho na celebração de convênios

64. Expedir a nota de empenho é obrigatório para estabelecer o liame do que foi ajustado entre a Administração e o contratado ou conveniente, já que, a teor do que prevê o artigo 58 da Lei nº 4.320/64, o empenho da despesa é o ato emanado da autoridade competente que cria para o Estado a obrigação de pagamento, pendente ou não do implemento de condição.

65. Na lição de JORGE MIRANDA RIBEIRO, *por comparação didática, poder-se-ia imaginar o empenho como a conta bancária em que o correntista (emissor da nota de empenho) vai sacando paulatinamente o dinheiro para pagar aquele prestador de serviços ou compra de materiais e bens. Quando o correntista realizar o pagamento, o valor vai sendo deduzido da conta, encerrando-se com os dispêndios realizados ou a inscrição de eventual saldo em restos a pagar*⁹.

66. O Empenho poderá ser reforçado quando o valor empenhado for insuficiente para atender à despesa a ser realizada, e caso o valor do empenho exceda o montante da despesa realizada, o empenho deverá ser anulado parcialmente. Será anulado totalmente quando o objeto do contrato não tiver sido cumprido, ou ainda, no caso de ter sido emitido incorretamente.

67. Após a verificação dos dados do Plano de Trabalho ofertada pelo interessado em formalizar convênio, o usuário com o perfil de Gestor de Convênios do Concedente, repassador dos recursos financeiros, registrará no sistema SICONV o resultado da análise técnica quanto aos seus elementos, sendo que somente após essa análise e a respectiva aprovação, se for o caso, será possível realizar o empenho.

68. Em síntese, caso a Proposta de Trabalho venha a ser aceita, o órgão ou entidade da Administração Pública Federal, repassador dos recursos

9 RIBEIRO, Jorge Miranda. *Curso Avançado de Convênios da União*. Editora Forense, Rio de Janeiro, 2010. p. 288.

financeiros, realizará o pré-empenho, que será vinculado à proposta e só poderá ser alterado por intermédio do Portal dos Convênios – SICONV. O empenho, por sua vez, será realizado após a aprovação do Plano de Trabalho, que será precedida por análise técnica.

CONCLUSÃO:

69. *DIANTE DO EXPOSTO, conclui-se:*

- a) De regra, um convênio envolve um procedimento complexo composto de quatro fases, quais sejam, *a proposição, a celebração ou formalização* propriamente dita, *a execução* e, por fim, *a prestação de contas*.
- b) Para a apresentação da *proposta de trabalho*, impõe-se ao conveniente ou contratado o credenciamento no Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse – SICONV (art. 16 da Portaria Interministerial nº 507/2011), mantendo suas informações atualizadas até que sejam exauridas todas as obrigações referentes ao convênio ou contrato de repasse (art. 17 do referido ato normativo).
- c) Feito tal credenciamento, ao concedente incumbe a análise da Proposta de Trabalho, que, caso aceita, autorizará a realização do pré-empenho, vinculado à proposta, só podendo ser alterado por intermédio do SICONV, nos termos do artigo 20 da Portaria Interministerial nº 507, de 24 de novembro de 2011.
- d) O art. 3º da Portaria Interministerial nº 507, de 24 de novembro de 2011, prevê que os atos e os procedimentos relativos à formalização, à execução, ao acompanhamento, à prestação de contas e às informações acerca da tomada de contas especial dos convênios e termos de parceria *serão realizados no Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse - SICONV, aberto à consulta pública, por meio do Portal dos Convênios*.
- e) Em sendo aceita a Proposta de Trabalho, o órgão ou entidade da Administração Pública Federal responsável pelos repasses de recursos financeiros realizará o pré-empenho de tais despesas, que será vinculado à proposta, só podendo ser alterado por intermédio

do Portal dos Convênios – SICONV. O art. 20 da Portaria Interministerial retromencionada retrata tal procedimento. O empenho, por sua vez, será realizado após a aprovação do Plano de Trabalho, que será precedida por análise técnica.

- f) Foi com a finalidade de dar efetividade a esse importante mecanismo que a Portaria Interministerial nº 507/2011 previu *o cadastro atualizado no momento da celebração do convênio (inciso I do art. 39) como condição inarredável para a sua celebração, sendo possível, inclusive, para fins de controle conferir a ordem cronológica de apresentação dos documentos no SISCONV.*
- g) *O § 10º do artigo 38 da Portaria Interministerial nº 507/2011 prevê como condição para a celebração de convênio a existência de dotação orçamentária específica no orçamento do concedente, a qual deverá ser evidenciada no instrumento, indicando-se a respectiva nota de empenho.*
- h) *A expedição da nota de empenho afigura-se obrigatória para estabelecer o liame do que foi ajustado entre a Administração e o contratado ou conveniente, já que, a teor do que prevê o artigo 58 da Lei nº 4.320/64, o empenho da despesa é o ato emanado da autoridade competente que cria para o Estado a obrigação de pagamento, pendente ou não do implemento de condição.*
- i) Em síntese, o pré-empenho deverá ser realizado pelo órgão ou entidade da Administração Pública Federal, que repassa o recurso financeiro, acaso a Proposta de Trabalho venha a ser aceita, sendo necessário o registro, de forma cronológica, dos demais atos realizados para a celebração, formalização e execução dos convênios por intermédio do Portal dos Convênios – SICONV. O empenho, por sua vez, será realizado após a aprovação do Plano de Trabalho, que será precedida por análise técnica.

À consideração superior.

Brasília, 16 de agosto de 2012.

Simone Salvatori Schnorr
Procuradora Federal
Mat. SIAPE nº 1584914

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

Cíntia Tereza Gonçalves Falcão
Procuradora Federal

Raphael Peixoto de Paula Marques
Procurador Federal

Rui Magalhães Piscitelli
Procurador Federal

Isabella Silva Oliveira Cavalcanti
Procuradora Federal

Erica Maria Araujo Saboia Leitaó
Procuradora Federal

De acordo. À consideração Superior.

Brasília, 10 de outubro de 2012.

Antonio Carlos Soares Martins
Diretor do Departamento de Consultoria

DESPACHO DO PROCURADOR-GERAL FEDERAL

APROVO o PARECER N° 08 /2012/GT467/DEPCONSU/PGF/AGU, do qual se extrai a Conclusão que segue.

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

Brasília, 10 de outubro de 2012.

MARCELO DE SIQUEIRA FREITAS
Procurador-Geral Federal

CONCLUSÃO DEPCONSU/PGF/AGU Nº 14 /2012:

A aceitação da Proposta de Trabalho pelo órgão ou entidade da Administração Pública Federal, repassador dos recursos financeiros, é necessária para a realização do pré-empenho, sendo a aprovação do Plano de Trabalho, que será precedida por análise técnica, condição para a realização do empenho.