



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL JUNTO À FUNDAÇÃO NACIONAL DE SAÚDE EM BRASÍLIA  
COORDENAÇÃO DE CONVÊNIOS

SRTVN QUADRA 701 - LOTE "D" 3º ANDAR, EDIFÍCIO PO 700 - ASA NORTE - BRASÍLIA/DF - CEP 70719-040

**ORIENTAÇÃO NORMATIVA n. 00006/2019/COVEN/PFFUNASA/PGF/AGU**

**NUP: 25100.010192/2019-83**

**INTERESSADOS: PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA JUNTO À FUNDAÇÃO NACIONAL DE SAÚDE - PF/FUNASA/DF**

**ASSUNTOS: ASPECTOS REFERENTES À CONTRAPARTIDA**

**1. RELATÓRIO**

1. A presente manifestação decorre de projeto institucional da Procuradoria Federal Especializada junto à FUNASA, que, após identificar os temas relevantes e que tenham repercussão na entidade, visa uniformizar as manifestações e atuação jurídica, de modo a se promover maior segurança jurídica, conforme Portaria PFE/FUNASA nº 03, de 31 de julho de 2017.

2. Destaca-se que, conforme o art.2º, parágrafo único, inciso XIII, da Lei nº 9.784/99, a orientação jurídica ora exposta é resultado da evolução interpretativa no âmbito desta Procuradoria, sempre voltada para garantir o atendimento do interesse público, de modo que, em regra, sua aplicação será prospectiva, salvo situações em que não houver impedimento ou prejuízo para sua adoção no caso concreto. Com efeito, havendo a possibilidade de adequação, esta deverá ocorrer, a fim de que seja assegurado o tratamento isonômico.

3. *In casu*, trata-se de entendimento quanto aos diversos aspectos relacionados ao aporte de contrapartida nos convênios e instrumentos congêneres formalizados entre a Fundação Nacional de Saúde e outros entes públicos, visando à união de esforços para o alcance de um objetivo comum, fundamentado no interesse público.

4. Considerando a relevância do tema, que tem sido objeto de vários questionamentos da Administração e da necessidade de uniformização do posicionamento jurídico, será expedida a presente Orientação Jurídico-Normativa, a fim de esclarecer as nuances gerais jurídicas do instrumento, bem como nortear o procedimento a ser adotado pela Autarquia em tais circunstâncias, contribuindo assim para a desburocratização e alcance de maior eficiência no cumprimento da missão institucional da entidade.

5. Tal Orientação Jurídico-Normativa, portanto, tem como intuito principal, orientar a Administração quanto aos aspectos jurídico-normativos da comprovação, aporte, utilização e alterações da contrapartida, não dispensando, todavia, a análise jurídica individualizada no caso concreto.

**2. FUNDAMENTAÇÃO**

**2.1 Legislação Regente da Contrapartida**

6. Primeiramente, importante consignar que o convênio é uma das formas de instrumentalizar o federalismo cooperativo no Brasil, mediante o qual os entes federados se aliam, na junção de esforços, para o alcance de finalidade pública comum. Cada um dos partícipes assume obrigações próprias, assim como há uma partilha de recursos de acordo com a sua capacidade econômico-financeira.

7. No âmbito da União, os convênios são utilizados para realizar a transferência voluntária de recursos, que é definida no art.25, caput da Lei de Responsabilidade fiscal, nos seguintes moldes:

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.

8. O ente beneficiário desta transferência, em regra, também deve aportar recursos financeiros, para, em conjunto com o recurso repassado pelo concedente, alcançar o objetivo do ajuste, em conformidade com as exigências disciplinadas no §1º do art.25 acima mencionado. Esta contribuição é denominada de contrapartida.

9. A normatização da contrapartida é devidamente detalhada na lei de diretrizes orçamentárias editada anualmente. Da análise de LDOs do período entre 2013 e 2019, verifica-se que, em relação ao tema, há uma recorrência de regras, as quais podem ser qualificadas como premissas gerais, assim configuradas:

- a. A transferência voluntária depende da comprovação, por parte do conveniente, de que existe previsão de contrapartida na respectiva LOA;

- b. A contrapartida financeira deve ser uma porcentagem do valor total previsto no instrumento;
- c. Para determinação do valor da contrapartida devem ser considerados a capacidade financeira do conveniente e o seu Índice de Desenvolvimento Humano-IDH;
- d. De acordo com estes critérios, são estabelecidos na lei limites mínimo e máximo para a contrapartida, os quais podem ser reduzidos ou ampliados de acordo com critérios definidos pelo conveniente e, dentre outras causas, quando for necessário para viabilizar a execução das ações a serem desenvolvidas;
- e. Não é exigida dos entes federados, quando a transferência for, inclusive mediante convênio, no âmbito do SUS.

10. Em âmbito infralegal, por sua vez, a contrapartida encontra-se regulamentada no Decreto 6.170/2007:

Art. 7º A contrapartida será calculada sobre o valor total do objeto e poderá ser atendida da seguinte forma: [\(Redação dada pelo Decreto nº 8.943, de 2016\)](#)

I - por meio de recursos financeiros, pelos órgãos ou entidades públicas, observados os limites e percentuais estabelecidos pela Lei de Diretrizes Orçamentárias vigente; e [\(Incluído pelo Decreto nº 8.943, de 2016\)](#)

II - por meio de recursos financeiros e de bens ou serviços, se economicamente mensuráveis, pelas entidades privadas sem fins lucrativos. [\(Incluído pelo Decreto nº 8.943, de 2016\)](#)

§ 1º Quando financeira, a contrapartida deverá ser depositada na conta bancária específica do convênio em conformidade com os prazos estabelecidos no cronograma de desembolso, ou depositada nos cofres da União, na hipótese de o convênio ser executado por meio do Sistema Integrado de Administração Financeira - SIAFI.

§ 2º Quando atendida por meio de bens e serviços, constará do convênio cláusula que indique a forma de aferição da contrapartida.

11. Especificamente para convênios, os regramentos administrativos esmiúçam o tema, desde a Instrução Normativa nº 01/1997 até a mais recente Portaria Interministerial nº 424/2016. Confirmam-se:

**INSTRUÇÃO NORMATIVA STN Nº 01, DE 15 DE JANEIRO DE 1997 \_ Celebração de Convênios DOU de 31.1.97**

**CAPÍTULO II**

**DOS REQUISITOS PARA CELEBRAÇÃO**

Art. 2º O convênio será proposto pelo interessado ao titular do Ministério, órgão ou entidade responsável pelo programa, mediante a apresentação do Plano de Trabalho (Anexo I), que conterá, no mínimo, as seguintes informações:

(...)

V - plano de aplicação dos recursos a serem desembolsados pelo concedente e a **contrapartida** financeira do proponente, se for o caso, para cada projeto ou evento;

(...)

§ 2º A contrapartida dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e das entidades de direito privado, que **poderá ser atendida através de recursos financeiros, de bens ou de serviços, desde que economicamente mensuráveis**, e estabelecida de modo compatível com a capacidade financeira da respectiva unidade beneficiada, tendo por limites os percentuais estabelecidos na Lei de Diretrizes Orçamentárias.

§ 3º **Exigir-se-á comprovação de que os recursos referentes à contrapartida para complementar a execução do objeto, quando previsto, estão devidamente assegurados, salvo se o custo total do empreendimento recair sobre a entidade ou órgão descentralizador;**

Art. 7º O convênio conterá, expressa e obrigatoriamente, cláusulas estabelecendo:

Omissis

II - a obrigação de cada um dos partícipes, inclusive a contrapartida;

(...)

XIII - o compromisso de o conveniente recolher à conta do concedente o valor, atualizado monetariamente, na forma prevista no inciso anterior, correspondente ao percentual da contrapartida pactuada, não aplicada na consecução do objeto do convênio; Redação alterada p/IN nº 2/2002

---

Art. 20. Os recursos serão mantidos em conta bancária específica somente permitidos saques para pagamento de despesas constantes do Programa de Trabalho ou para aplicação no mercado financeiro, nas hipóteses previstas em lei ou nesta Instrução Normativa, devendo sua movimentação realizar-se, exclusivamente, mediante cheque nominativo, ordem bancária, transferência eletrônica disponível ou outra modalidade de saque autorizada pelo Banco Central do Brasil, em que fiquem identificados sua destinação e, no caso de pagamento, o credor. IN STN nº 1/2004

§ 3º As receitas oriundas dos rendimentos da aplicação no mercado financeiro não poderão ser computadas como contrapartida, devida pelo conveniente.

**PI 127/2008**

**CAPÍTULO I**

**DA CONTRAPARTIDA**

Art. 20. A contrapartida, quando houver, será calculada sobre o valor total do objeto e poderá ser atendida por meio de recursos financeiros e de bens ou serviços, se economicamente mensuráveis.

§ 1º A contrapartida, quando financeira, deverá ser depositada na conta bancária específica do convênio ou contrato de repasse em conformidade com os prazos estabelecidos no cronograma de

desembolso.

§ 2º A contrapartida por meio de bens e serviços, quando aceita, deverá ser fundamentada pelo concedente ou contratante e ser economicamente mensurável devendo constar do instrumento, cláusula que indique a forma de aferição do valor correspondente em conformidade com os valores praticados no mercado ou, em caso de objetos padronizados, com parâmetros previamente estabelecidos.

§ 3º A contrapartida, a ser aportada pelo convenente ou contratado, será calculada observados os percentuais e as condições estabelecidas na lei federal anual de diretrizes orçamentárias.

§ 4º O proponente deverá comprovar que os recursos, bens ou serviços referentes à contrapartida proposta estão devidamente assegurados.

#### **PI 507/2011**

##### **CAPÍTULO I**

###### **DA CONTRAPARTIDA**

Art. 24. A contrapartida, quando houver, será calculada sobre o valor total do objeto e poderá ser atendida por meio de recursos financeiros e de bens ou serviços, se economicamente mensuráveis.

§ 1º A contrapartida, quando financeira, deverá ser depositada na conta bancária específica do convênio em conformidade com os prazos estabelecidos no cronograma de desembolso.

§ 2º A contrapartida por meio de bens e serviços, quando aceita, deverá ser fundamentada pelo concedente e ser economicamente mensurável devendo constar do instrumento, cláusula que indique a forma de aferição do valor correspondente em conformidade com os valores praticados no mercado ou, em caso de objetos padronizados, com parâmetros previamente estabelecidos.

§ 3º A contrapartida, a ser aportada pelo convenente, será calculada observados os percentuais e as condições estabelecidas na lei federal anual de diretrizes orçamentárias.

§ 4º O proponente deverá comprovar que os recursos, bens ou serviços referentes à contrapartida proposta estão devidamente assegurados.

§ 5º A contrapartida a ser aportada pelos entes públicos, quando financeira, deverá ser comprovada por meio de previsão orçamentária.

§ 6º A contrapartida não financeira para os entes públicos poderá ser aceita, salvo disposição legal em contrário.

#### **PI 424/2016**

##### **CAPÍTULO III**

###### **DA CONTRAPARTIDA**

Art. 18. A contrapartida será calculada sobre o valor total do objeto e, se financeira, deverá ser depositada na conta bancária específica do instrumento em conformidade com os prazos estabelecidos no cronograma de desembolso.

§ 1º A contrapartida, a ser aportada pelo convenente, será calculada observados os percentuais e as condições estabelecidas na lei federal anual de diretrizes orçamentárias vigentes à época do instrumento.

§ 2º A comprovação pelo proponente de que a contrapartida proposta está devidamente assegurada, deverá ocorrer previamente à celebração do instrumento.

§ 3º A previsão de contrapartida a ser aportada pelos órgãos públicos, exclusivamente financeira, deverá ser comprovada por meio de previsão orçamentária.

§ 4º Na celebração de instrumentos com entidades privadas sem fins lucrativos, o órgão concedente deverá observar as regras de contrapartida dispostas na lei federal anual de diretrizes orçamentárias.

§ 5º Os aportes de contrapartida deverão obedecer ao pactuado no plano de trabalho, podendo haver antecipação de parcelas, inteiras ou parte, a critério do convenente.

12. Em relação a tais instrumentos infralegais, tem-se que o disciplinamento abrangia a celebração de convênios tanto com entes públicos quanto com entidades privadas sem fins lucrativos. Atualmente, a única hipótese excepcional de convênio com estas é a prevista no §1º do art.199 da Constituição Federal (entidades filantrópicas e sem fins lucrativos, que participam de forma complementar do SUS), ficando as demais sujeitas aos regramentos da Lei nº 13.019/2014 (MROSC). Tendo em vista os objetivos da presente manifestação, a análise será restrita à contribuição financeira dada por entidades públicas para a consecução de convênios.

13. Feita tal separação de regime jurídico, interessa aqui mencionar que algumas destas normas fazia a classificação da contrapartida em: a) financeira (em dinheiro) e b) em bens e serviços mensuráveis economicamente. Contrariando a previsão contida no Decreto 6.170/2007, as Portarias 127/2008 e 507/2012 facultavam a possibilidade deste último tipo também para os entes públicos. No entanto, restabelecendo a observância da hierarquia normativa, a Portaria 424/2016 estatui que a contrapartida aportada por entes públicos é a exclusivamente financeira.

14. Tais normas também se diferenciam pelo momento em que deve ser comprovado o asseguramento do valor atinente à contrapartida, assim como sua exigência ou não para o depósito das parcelas concernentes à transferência voluntária. Todavia, antes da sua abordagem, trataremos da sua dispensa para ações inseridas no âmbito do SUS.

## **2.2 Da dispensa da contrapartida para ações no âmbito do SUS e na Educação**

15. A transferência de recursos financeiros entre órgãos ou entidades da Administração Pública Federal direta, autarquias e fundações públicas, e de outro a administração pública estadual, distrital ou municipal, com fundamento no Decreto nº 6.170/2007, objetiva atingir uma finalidade pública, mediante a execução de programa de governo, envolvendo a realização de projeto, atividade, serviço, aquisição de bens ou evento de interesse recíproco,

em regime de mútua cooperação. Em regra, conforme estabelecido na LRF, uma das condicionantes para a transferência voluntária dos recursos federais, é a participação do convenente com determinado valor financeiro, denominado contrapartida.

16. No entanto, há hipóteses em que as Leis de Diretrizes Orçamentárias estabelecem que a exigência da contrapartida pelo convenente não é condição de tais transferências. Dentre aquelas, citam-se as ações desenvolvidas no âmbito do Sistema Único de Saúde-SUS e as relativas à educação.

17. Consoante o art. 23, IX, da Constituição Federal, é competência comum dos entes federativos promover a melhoria das condições habitacionais e de saneamento. No âmbito federal, a materialização de tal incumbência cabe à FUNASA, enquanto autarquia federal, qualificada como entidade de promoção e proteção à saúde, tendo como competências o fomento de soluções de saneamento para em benefício de municípios com população inferior a 50 mil habitantes, quilombolas, comunidades rurais e tradicionais.

18. O conceito legal de saneamento foi estampado no art.3º, I, da Lei nº 11.445/2007, como o conjunto de serviços, infraestruturas e instalações operacionais de abastecimento de água potável; esgotamento sanitário; limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, bem como drenagem e manejo das águas pluviais, limpeza e fiscalização preventiva das respectivas redes urbanas.

19. A Lei nº 8.080/90, por sua vez, exortando a saúde como um direito fundamental do ser humano, disciplina que o mesmo tem como uma das suas condicionantes o saneamento básico, assim como as ações e os serviços de saúde realizados pelo Poder Público constituem o Sistema Único de Saúde, conforme transcrição a seguir:

Art. 2º A saúde é um direito fundamental do ser humano, devendo o Estado prover as condições indispensáveis ao seu pleno exercício.

§ 1º O dever do Estado de garantir a saúde consiste na formulação e execução de políticas econômicas e sociais que visem à redução de riscos de doenças e de outros agravos e no estabelecimento de condições que assegurem acesso universal e igualitário às ações e aos serviços para a sua promoção, proteção e recuperação.

Art. 3º Os níveis de saúde expressam a organização social e econômica do País, tendo a saúde como determinantes e condicionantes, entre outros, a alimentação, a moradia, o saneamento básico, o meio ambiente, o trabalho, a renda, a educação, a atividade física, o transporte, o lazer e o acesso aos bens e serviços essenciais.

Art. 4º O conjunto de ações e serviços de saúde, prestados por órgãos e instituições públicas federais, estaduais e municipais, da Administração direta e indireta e das fundações mantidas pelo Poder Público, constitui o Sistema Único de Saúde (SUS).

§ 1º Estão incluídas no disposto neste artigo as instituições públicas federais, estaduais e municipais de controle de qualidade, pesquisa e produção de insumos, medicamentos, inclusive de sangue e hemoderivados, e de equipamentos para saúde.

Art. 6º Estão incluídas ainda no campo de atuação do Sistema Único de Saúde (SUS):

II - a participação na formulação da política e na execução de ações de saneamento básico;

20. Neste contexto, uma vez atuando a FUNASA na promoção do saneamento básico, sua ação integra o conceito de saúde, enquadrando-se os convênios por ela celebrados, para o desenvolvimento de ações relativas ao saneamento básico, como política pública inserida no SUS. Destarte, a contrapartida não é uma condição a ser exigida para celebração de instrumentos com tal objeto.

21. Com efeito, apesar de não ser condicionante para a celebração, ou seja, não poder constar como critério para seleção, nada impede que o convenente, voluntariamente, contribua com recursos próprios, de modo a alcançar melhores resultados na execução do objeto, ajustando-a como obrigação. Contudo, se houver contrapartida, o valor a ser aportado deve considerar sua capacidade financeira, assim como podem ser contemplados outros critérios, não ficando o valor adstrito aos limites mínimo e máximo fixados na LDO, cabendo a deliberação às partes, de acordo com os critérios acordados.

### **2.3 Do momento da comprovação da contrapartida e da realização do depósito na conta vinculada**

22. O momento da comprovação de contrapartida, via de regra, é disciplinada na Portaria Interministerial vigente no ano de celebração do ajuste. A IN 01/1997, a PI 127/2008 e a PI 507/2011 exigiam que os recursos referentes à parcela de recursos de responsabilidade do convenente estivessem assegurados no orçamento deste. Todavia, nenhuma destas normas especificava o momento de tal comprovação. A Funasa, na vigência destes normativos, condicionava a celebração do convênio à apresentação da Lei Orçamentária Anual - LOA do outro ente público, acompanhada do Quadro de Detalhamento de Despesas - QDD, dando a alternativa de substituí-los pela Declaração de Contrapartida, na qual o representante legal atestava que o recurso estava assegurado na sua respectiva peça orçamentária.

23. A Portaria Interministerial nº 424/2016, no entanto, inovou no tema, ao dispor que a comprovação da contrapartida **deve ser prévia à celebração do instrumento**, efetivada através de previsão orçamentária, nos termos do (art. 18, §§ 2º e 3º), *in verbis*:

§ 2º A comprovação pelo proponente de que a contrapartida proposta está devidamente assegurada, deverá ocorrer previamente à celebração do instrumento.

§ 3º A previsão de contrapartida a ser aportada pelos órgãos públicos, exclusivamente financeira,

deverá ser comprovada por meio de previsão orçamentária.

24. O intuito da previsão normativa quanto à comprovação prévia à celebração é assegurar que, se no exercício regido pela LOA do convenente, for necessário o desembolso do valor, este poderá ser devidamente empenhado e utilizado no objeto. Assim, por exemplo, um convênio celebrado no ano de 2019, deveria o ente convenente comprovar que o recurso da contrapartida estaria assegurado na LOA correspondente.

25. Esta exigência deve estar presente no momento da celebração. Todavia, não necessariamente o recurso da contrapartida advirá daquela previsão orçamentária inicial, haja vista que o recurso somente será destacado do orçamento a partir da realização do empenho por parte do convenente, o que não é uma exigência para a celebração. Em relação ao empenho, a portaria é explícita no §11 do art.22, apenas no que tange ao concedente e, ainda assim, não precisa abranger a integralidade do recurso, eis que se admite que seja feito de acordo com a parcela da despesa a ser transferida em cada exercício, cabendo, quanto ao valor remanescente, obrigar-se a incluir sua previsão nas leis orçamentárias subsequentes. Confirmam-se as regras neste sentido:

Art. 10. Nos instrumentos regulados por esta Portaria, cuja duração ultrapasse um exercício financeiro, indicar-se-á o crédito e respectivo empenho para atender à despesa no exercício em curso, bem como cada parcela da despesa relativa à parte a ser executada em exercício futuro, mediante apostilamento.

Parágrafo único. A previsão de execução de créditos orçamentários em exercício futuros, a que se refere o caput acarretará a responsabilidade do concedente incluir em suas propostas orçamentárias dos exercícios seguintes a dotação necessária à execução do instrumento.

Art.22

§ 14. É condição para a celebração de instrumentos, a existência de dotação orçamentária específica no orçamento do concedente, a qual deverá ser evidenciada no instrumento, indicando-se a respectiva nota de empenho.

26. Destarte, verifica-se que o concedente já deverá reservar o dinheiro que será utilizado na transferência, ainda que parcial, realizando o empenho. O mesmo já não ocorre no que se refere ao convenente, ao qual caberá, conforme preceituado no art.18 da portaria em comento, depositar o valor concernente à contrapartida, no prazo estabelecido no cronograma de desembolso ou, a seu critério, realizá-lo de forma antecipada (§5º do art.18).

27. Tendo em vista que o convenente se trata de outro ente público, o recurso utilizado para a contrapartida deve ser decorrente do seu orçamento, cabendo exclusivamente ao mesmo adotar todas as providências concernentes à realização da despesa, em relação a qual o concedente não tem qualquer possibilidade de interferência, pois, do contrário, poderia configurar uma ofensa ao princípio da autonomia dos entes federados.

28. Nestes termos, se não houver antecipação do depósito da contrapartida ou se o desembolso não estiver previsto para ocorrer no exercício subsequente ao da LOA apresentada para comprovar a existência de recurso, orienta-se a Administração concedente a notificar o convenente para atualizar a sua previsão orçamentária, encaminhando o documento correspondente.

29. Na hipótese de não ser apresentada cópia da LOA, tendo o convenente apenas realizado o depósito do valor na conta bancária do ajuste, estará cumprida a obrigação imposta ao mesmo quanto à sua contribuição financeira no convênio. A condição de celebração relacionada à comprovação de previsão na Lei Orçamentária Anual tem como objetivo, no que se refere ao convênio, apenas assegurar que, quando exigido o desembolso, este será feito. Decorre da necessidade da existência de um prévio planejamento, evitando condutas irresponsáveis que possam inviabilizar a execução do objeto do ajuste. A previsão orçamentária também visa alcançar outras finalidades, mas que escapam à atuação do concedente e, para a verificação do seu atingimento, a competência é dos órgãos que fazem o controle do ente convenente.

30. De forma a exemplificar o quanto exposto, no acórdão 3609/2016- 2ª Câmara, o TCU, em análise de tomada de contas especial concernente a um convênio de 2005, celebrado com declaração da existência de recursos para assegurar a contrapartida, na LOA correspondente ao exercício, considerou inexistir irregularidade diante do depósito do seu valor em 2009.

31. Uma vez ajustada a obrigação de contrapartida, em razão de fatos supervenientes e imprevistos, excepcionalmente até se pode permitir a sua exclusão. Bem diferente, no entanto, é a situação em que o convenente se obriga a ofertar a contrapartida, mas, no momento em que deveria adimpli-la, mediante o depósito, alega não dispor de numerário suficiente. Tal conduta é inadmissível e da qual decorrem consequências negativas para o convênio e para o gestor responsável.

#### **2.4 Da exigência de depósito da contrapartida para recebimento da parcela da transferência voluntária e das consequências do inadimplemento da obrigação pactuada**

32. Conforme já referido, uma das diferenças entre os normativos que regem os convênios diz respeito à exigência prévia ou não do depósito da contrapartida (parcial ou integral) como condição para a liberação do pagamento pelo concedente. Confirma-se

**PI 127/2008**

Art. 43. Para recebimento de cada parcela dos recursos, o convenente ou contratado deverá:

II - comprovar o cumprimento da contrapartida pactuada (...)

**PI 507/2011**

Art. 55. Para recebimento de cada parcela dos recursos, o convenente deverá:

I - comprovar o cumprimento da contrapartida pactuada que, (...)

#### PI 424/2016

Art. 42. Adicionalmente ao disposto no art. 41 desta Portaria, para o recebimento de cada parcela dos recursos, o conveniente deverá:

I - comprovar o aporte da contrapartida pactuada que, se financeira, deverá ser depositada na conta bancária específica do instrumento em conformidade com os prazos estabelecidos no cronograma de desembolso; e

33. Em um apanhado breve, tem-se que a IN 01/2007 não trazia qualquer regramento a respeito, de modo que dava ensejo à situação em que a União liberava os recursos federais, mas o conveniente não depositava o valor da contrapartida. Como não era estabelecido o momento para o depósito, dava-se continuidade à avença e, visando ao atingimento de funcionalidade, muitas vezes, o concedente precisava repassar mais recurso para suprir o valor remanescente da contrapartida. Somente, ao final, no momento da prestação de contas, é que se obrigava o conveniente a ressarcir à União o valor correspondente ao que era devido a título de contrapartida. O "não cumprimento dos recursos da contrapartida", ou seja, o não depósito na data avençada no plano de trabalho, seguido do não ressarcimento ao concedente dos recursos federais que a substituíram, ensejava a rejeição das contas e a instauração de tomada de contas especial, conforme art.38, II, "e" da IN 01/97.

34. A partir da Portaria 127/2008, o depósito da contrapartida passou a ser condição para a liberação de cada parcela do concedente, ou seja, mais uma maneira de garantir a execução do ajuste, na forma como planejado inicialmente. Caso não seja realizado o depósito ou feito parcialmente, significa que o conveniente terá inadimplido obrigação prevista no convênio, podendo ensejar a rescisão pelo concedente. Em face desta vinculação do depósito da contrapartida, em regra, a rejeição da prestação de contas e a instauração de tomada de contas especial não mais deriva do "não cumprimento da contrapartida", mas sim da "não-utilização do valor depositado" a tal título no objeto do ajuste, seguido da não devolução ao concedente dos recursos federais que a substituíram, quando da apuração do saldo remanescente.

35. Neste sentido, confira-se a redação da PI 424/2016:

Art. 70. A Tomada de Contas Especial é o processo que objetiva apurar os fatos, identificar os responsáveis e quantificar o dano causado ao Erário, visando ao seu imediato ressarcimento.

§ 1º A Tomada de Contas Especial somente deverá ser instaurada depois de esgotadas as providências administrativas a cargo do concedente pela ocorrência de algum dos seguintes fatos:

(...)

II - a prestação de contas do instrumento não for aprovada em decorrência de:

(...)

d) não utilização, total ou parcial, da contrapartida pactuada, na hipótese de não haver sido recolhida na forma prevista no § 1º do art. 60 desta Portaria;

36. Considerando ser o convênio um negócio jurídico, cabe às partes estipularem, no momento da celebração, o valor que cada uma pretende aportar para a consecução do objeto. Dito de outra forma, tem-se que, em termos financeiros, é acordado um percentual de colaboração para cada em relação ao valor global do objeto conveniado. **Tais percentuais devem ser mantidos ao longo de toda a execução do ajuste e qualquer modificação do valor total do ajuste reflete nos mesmos, caso não alterados pelas partes em nova negociação no seu curso.**

37. A título de exemplo, em um convênio de R\$1 milhão, sendo R\$900 mil de transferência do concedente e R\$100 mil de contrapartida. Se por conta do desconto na licitação, o novo valor passar a ser de R\$ 950 mil, significa que os percentuais de 90% e 10% aos quais se comprometeram, não havendo nova negociação, devem ser mantidos. Assim, para que o ajuste reflita a realidade fática, caberá a celebração de aditivo, no qual é ajustada a cláusula como o novo valor e das contribuições dos partícipes, cabendo ao concedente R\$855 mil e ao conveniente, R\$95 mil.

38. No exemplo dado, suponhamos, no entanto, que em razão de não ter feito o aditivo, o concedente transferiu os R\$900 mil originalmente previstos, enquanto o conveniente realizou o depósito de R\$100 mil. Ocorre que, tendo em vista que o recurso necessário em decorrência do contrato era de R\$950 mil, o conveniente utiliza para a execução os R\$900 mil da transferência e apenas R\$50 mil do valor da contrapartida. Considerando que o valor devido pelo conveniente seria de R\$95 mil, deverá ressarcir à União R\$ 45 mil, que é o montante dos recursos federais que substituíram indevidamente a contrapartida. Tal ressarcimento decorre da utilização do recurso de maneira desconforme com o previsto no convênio, de modo que caberá sua devolução. Corroborando o quanto exposto, segue o §3º do art.57 da PI 424/2016:

§ 3º A utilização dos recursos em desconformidade com o pactuado no instrumento ensejará obrigação do conveniente devolvê- los devidamente atualizados, conforme exigido para a quitação de débitos para com a Fazenda Nacional, com base na variação da Taxa Referencial do Sistema Especial de Liquidação e de Custódia - SELIC, acumulada mensalmente, até o último dia do mês anterior ao da devolução dos recursos, acrescido esse montante de 1% (um por cento) no mês de efetivação da devolução dos recursos à conta única do Tesouro.

39. Nestes termos, havendo a redução do valor do objeto por desconto da licitação ou outro fato, ainda que os recursos federais fossem suficientes para o cumprimento integral da avença, não podem ser utilizados na integralidade. Se há um compromisso dos partícipes em contribuir com determinado percentual sobre o valor total, na hipótese de este ser modificado, **sem que se proceda a novo ajuste dos percentuais**, o reflexo nos valores devidos

incidem de forma direta, devendo haver a correspondente adequação das participações dos envolvidos.

40. Destarte, a utilização da contrapartida, na execução do objeto, deve se manter fiel ao percentual que se encontrar acordado entre os partícipes. Ademais, deve ser proveniente do orçamento do próprio convenente, sendo vedado expressamente que se utilize das receitas oriundas dos rendimentos das aplicações financeiras de parte do valor transferido para computar como contrapartida. Seguem transcritas as disposições contidas na Portaria 424/2016 neste sentido:

Art. 41. A liberação de recursos deverá ocorrer da seguinte forma:

(...)

§ 4º Os recursos dos convênios serão depositados e geridos na conta bancária específica do instrumento, exclusivamente em instituições financeiras oficiais federais ou estaduais, e, no caso de contratos de repasse, exclusivamente por instituição financeira federal.

§ 5º Os recursos de que trata o § 4º deste artigo, enquanto não utilizados, serão aplicados conforme disposto no art. 116, § 4º, da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.

(...)

§ 10. Na transferência à conta única da União, nos termos do §7º deste artigo, observar-se-á o montante efetivamente transferido pela União e não utilizado na execução do objeto, acrescido dos rendimentos de sua aplicação financeira.

§ 11. Quando da conclusão, denúncia, rescisão ou extinção do instrumento, os rendimentos das aplicações financeiras deverão ser devolvidos ao concedente, observada a proporcionalidade.

§ 12. É vedado o aproveitamento de rendimentos para ampliação ou acréscimo de metas ao plano de trabalho pactuado.

§ 13. As receitas oriundas dos rendimentos de aplicação no mercado financeiro não poderão ser computadas como contrapartida devida pelo convenente.

41. Quanto à responsabilização pelo ressarcimento do valor da contrapartida não utilizado, em descumprimento do que foi pactuado, será imputada ao convenente, conforme reportado no enunciado da Corte de Contas:

**Acórdão 4.310/2014-2.ª Câmara,**

Relator Ministro José Jorge

“Na falta de comprovação da aplicação da integralidade ou de parte do recurso da contrapartida, sem que haja comprovação de locupletamento do agente público, a responsabilidade pelo ressarcimento da dívida é do próprio ente federado convenente, não havendo como responsabilizar o administrador, que pode, contudo, ter suas contas julgadas irregulares, com aplicação de multa.

Boletim de Jurisprudência 208/2018

Responsabilidade. Convênio. Contrapartida. Ente da Federação. Débito.

A obrigação de preservar a proporção entre verbas da União e de município estabelecida em instrumento de convênio é do ente federativo receptor dos recursos. Não é atribuível ao prefeito a responsabilidade de restituir valores de contrapartida que não foram empregados no objeto do convênio e permaneceram nos cofres municipais, sob pena de haver enriquecimento ilícito por parte do município.

**2.5 Da devolução proporcional dos saldos financeiros**

42. Conforme já pontuado, além do ressarcimento do valor não utilizado em conformidade com os percentuais pactuados, as normas regentes dos convênios determinam a devolução dos saldos financeiros de recursos de repasse remanescentes, inclusive os provenientes das receitas obtidas nas aplicações financeiras realizadas, não utilizadas no objeto pactuado. Esta providência está prevista no art.60 da PI 424/2016:

Art. 60. Os saldos financeiros de recursos de repasse remanescentes, inclusive os provenientes das receitas obtidas nas aplicações financeiras realizadas, não utilizadas no objeto pactuado, serão devolvidos à Conta Única do Tesouro, no prazo improrrogável de 30 (trinta) dias da conclusão, denúncia, rescisão ou extinção do instrumento, sob pena da imediata instauração de tomada de contas especial do responsável, providenciada pela autoridade competente do órgão ou entidade concedente.

§ 1º A devolução prevista no caput será realizada observando-se a proporcionalidade dos recursos transferidos e os da contrapartida previstos na celebração independentemente da época em que foram aportados pelas partes.

43. Observa-se que, como os recursos estão depositados em uma conta vinculada ao convênio (conta corrente específica da transferência), cuja movimentação é feita pelo convenente, caberá ao mesmo proceder à devolução do saldo que restar naquela e que não foram utilizados na consecução do objeto.

44. A devolução deve ser feita na Conta Única do Tesouro, no prazo de 30 dias após o encerramento do ajuste e deverá ser proporcional ao percentual de contribuição ao qual o ente federal se obrigou, tendo como base de cálculo o montante total existente na conta, inclusive de rendimentos. Caso o convenente não cumpra o prazo, o concedente deve solicitar a devolução diretamente ao banco que mantém a conta, conforme o §2º do art.60, abaixo transcrito:

§ 2º Nos casos de descumprimento do prazo previsto no caput, o concedente deverá solicitar a instituição financeira albergante da conta corrente específica da transferência, a devolução imediata, para a conta única do Tesouro Nacional, dos saldos remanescentes da conta corrente específica do instrumento.

45. Na hipótese de não se promover o ressarcimento do valor da contrapartida, quando o convenente não fez sua utilização nos moldes definidos no ajuste, assim como se não houver a devolução espontânea do saldo

remanescente, são situações que ensejam a instauração do procedimento de tomada de contas especial (art.70, §1º, I, "d" e "f" da PI 424/2016).

46. Importa aqui tratarmos um pouco a respeito da **proporcionalidade na devolução dos saldos**, vez que é assunto que gera muita controvérsia no âmbito da instituição. De forma bem simples, significa que após o encerramento do convênio, deve ser aferido o saldo remanescente existente na conta, tanto do valor principal (transferência e contrapartida) quanto dos rendimentos da aplicação financeira. Em relação ao montante, deve ser aplicado o percentual ajustado relativo à contribuição do ente federal e devolvê-lo ao concedente. Do mesmo modo, o valor restante deve ser compatível com o percentual ao qual se obrigou o conveniente, cabendo ao mesmo incorporá-lo.

47. A proporcionalidade na devolução do saldo remanescente, deste modo, sempre leva em consideração o percentual da contribuição do conveniente em relação ao valor total do objeto, que pode, inclusive, sofrer alteração no decorrer da execução. Para a devolução, importa verificar quanto, de fato, representou o valor efetivamente transferido.

48. Ademais, a devolução proporcional dos recursos ocorre independente da época em que foram aportados pelas partes, haja vista que, uma vez depositados, são considerados recursos do convênio, sem individualização ou identificação do montante de cada partícipe. Estando os recursos na conta vinculada de acordo com os percentuais ajustados pelas partes, importa-lhes dar a destinação adequada, ocorrendo a devolução, se houver saldo remanescente, na proporção da contribuição integralizada.

49. Alerta-se que, no que tange ao tema proporcionalidade, a PI 424/2016 e aquelas que a antecederam apenas se reportam expressamente à necessidade da sua observância para a devolução dos recursos, consoante já detalhado acima. Quando alterado o valor do objeto, **sem que sejam negociados novos percentuais de contribuição**, implicitamente também é exigida a sua manutenção para a utilização dos recursos, como decorrência lógica da imposição do cumprimento das obrigações pactuadas.

50. De outro bordo, não há exigência, na PI 424/2016, de manutenção de proporcionalidade entre as parcelas da transferência voluntária pelo concedente e as referentes à contrapartida, vez que a norma permite, inclusive, a antecipação total desta. No entanto, esta imposição de proporcionalidade no momento do desembolso está contida na Portaria Funasa nº 5.598, de 12 de setembro de 2018, a qual dispõe sobre os critérios e os procedimentos para a transferência de recursos financeiros das ações de saneamento e saúde ambiental custeadas pela Fundação Nacional de Saúde.No art.16, I da portaria da FUNASA, ao tratar da liberação de parcelas subsequentes à primeira, para convênios cujos objetos são PMSB e resíduos sólidos, previu que deveria haver a "comprovação de depósito da contrapartida proporcional, na conta específica do instrumento de transferência, em conformidade com os valores estabelecidos no cronograma de desembolso."

51. Assim, por exemplo, se a primeira parcela do repasse correspondesse a quarenta por cento do valor total dos recursos a serem transferidos, deveria ser realizado o depósito de quarenta por cento do valor previsto a título de contrapartida. Esta equivalência percentual dos aportes é uma forma de garantir o cumprimento da obrigação ajustada, minimizando os riscos de inadimplemento.

52. Ocorre que a Administração da autarquia passou a inquirir se a proporcionalidade também seria aplicável no caso de alterações nos valores de contrapartida ou nos valores do repasse, ou seja, se uma eventual suplementação de recursos pelo concedente exigiria o correspondente percentual de aumento da contrapartida, repetindo-se a mesma questão nos casos de diminuição.

53. Tal questão será abordada no item seguinte.

## **2.6 Da alteração do valor da contribuição financeira de cada partícipe**

54. O convênio, enquanto negócio jurídico, qualificado pelo interesse recíproco, é regido pelo princípio da autonomia da vontade. Neste contexto, da mesma forma que os partícipes podem denunciá-lo a qualquer tempo pela ausência superveniente de interesse, também podem revê-lo, promovendo alterações nas suas metas, prazos e valores, desde que mantido o objeto e o alcance de sua funcionalidade.

55. Destarte, como o convênio somente se mantém vigente enquanto houver interesse dos partícipes, os mesmos também podem alterá-lo a qualquer tempo, firmando novo acordo de vontades, o qual, desde que mantido o objeto original, não sofre nenhuma limitação ou vinculação às obrigações anteriormente pactuadas. Neste contexto, cabe realçar que não há qualquer imposição no sentido de imutabilidade dos percentuais definidos tanto em relação ao recurso oriundo da transferência voluntária quanto ao de contrapartida. Do mesmo modo, não há exigência de que a alteração do percentual concernente a um dos partícipes imponha a mesma variação para o outro. E por fim, para o convênio, a modificação não fica sujeita ao percentual de até 25% previsto no §1º do art.65 da Lei de Licitações, ficando restrita sua repercussão apenas em relação ao contrato firmado para sua execução. Assim, embora no ajuste possa haver alteração superior a 25%, a destinação do recurso para o contrato fica ao mesmo adstrito.

56. No que pertine à modificação de valores do convênio, a sua ocorrência depende fundamentalmente, da comprovação da ocorrência de fato superveniente, extraordinário ou imprevisível que justifique o novo percentual de contribuição dos partícipes para a composição do valor total do objeto. Para tanto, mister que a nova negociação seja formalizada, mediante a celebração de aditivo, seguindo um procedimento adequado para que sejam externados os motivos quanto à composição do novo valor do convênio.

57. Em se tratando de aumento de valores, tanto do conveniente quanto do concedente, imprescindível



demonstrar, além da situação que gerou a necessidade, a existência de lastro orçamentário devidamente assegurado. Na ocorrência de redução de valores do ajuste, também deve ser devidamente motivada, como seria o exemplo da ocorrência de um contingenciamento de recursos pela não confirmação de receitas no exercício financeiro ou de uma aprovação de valor inicial em excesso. Além disso, deve haver certificação técnica quanto à manutenção da funcionalidade do objeto, quando tiver havido a redução de metas.

58. Com efeito, sendo a contrapartida uma parcela dos recursos financeiros para alcançar o interesse comum, também pode ser objeto de negociação, sendo que, nas situações em que ela é obrigatória, o seu novo valor deverá ficar sujeito aos limites percentuais mínimo e máximo fixados na LDO vigente no ano de celebração do ajuste, em relação aos quais a própria lei referida admite sua redução ou ampliação, mediante "critérios previamente definidos ou justificativa do titular do órgão concedente", desde que, conforme ali elencado, por exemplo, for "necessário para viabilizar a execução das ações a serem desenvolvidas." Tais limites podem ser alterados tanto antes da celebração, quanto durante a execução do instrumento, desde que devidamente ajustado pelos entes, de modo que devem ser avaliados pelo intérprete da norma apenas como um meio para o alcance de finalidade previamente definida.

59. Por sua vez, para os casos em que a contrapartida não é condição para a transferência voluntária de recursos federais (saúde e educação), caso se verifique a necessidade de contribuição financeira do convenente, caberá ao mesmo garanti-la em conformidade com sua capacidade financeira, não ficando os partícipes da relação jurídica, para sua definição, subordinados aos limites acima referidos para aquelas ações em que há a obrigatoriedade. Da mesma maneira, havendo fato superveniente que impacte de forma negativa na capacidade financeira dos mesmos, poderão readequar os novos valores.

60. Dito de outra forma, nos convênios celebrados pela FUNASA, tendo em vista se tratar de ação de saúde e considerando que alberga obrigação de resultado e não de meio, se para a consecução do ajuste for necessário o aporte da contrapartida não pactuada originalmente ou alteração do valor originalmente previsto, é possível sua inclusão, aumento ou, em situação excepcional, devidamente justificada, até mesmo a redução/exclusão de contrapartida.

61. Antes de prosseguir, importante realçar que, tendo em vista a possibilidade de o fato gerador da necessidade de alteração do valor do ajuste advir de circunstâncias relacionadas à condição de apenas um dos partícipes, como se pode citar o contingenciamento ou a ocorrência de uma calamidade, mostra-se totalmente equivocada a interpretação no sentido de que a redução de recurso por um deles deve ocasionar, proporcionalmente, o mesmo em relação aos recursos do outro partícipe. Como já foi dito antes, a celebração do aditivo é livre de tais amarras.

62. Neste cenário, considerando que o convênio é uma das formas de manifestação do federalismo cooperativo, a transferência voluntária de recursos federais para os demais entes federados, principalmente para os Municípios, decorre exatamente do reconhecimento desta necessidade de apoio financeiro para o desenvolvimento de uma política pública conjunta, que também é de interesse daquela. A contribuição de cada partícipe deve ser de acordo com a sua capacidade financeira. Assim, se o convenente se tornar deficitário economicamente durante a execução do instrumento, obrigando-o a firmar aditivo para a diminuição do seu aporte para a consecução do objeto, seria totalmente contrária à lógica da cooperação, se fosse exigido da União também promover a redução dos seus recursos, haja vista grande chance de comprometimento do atingimento da finalidade proposta.

63. Por outro lado, fato superveniente que imponha o aumento do valor total do ajuste, caso a capacidade financeira do convenente não lhe permita contribuir com tal diferença, não impede que, havendo lastro orçamentário, o ente federal possa aumentar o valor da sua contribuição, formalizando-se previamente o aditivo.

64. Apenas de modo exemplificativo, na Jurisprudência do TCU, calha citar o acórdão 2536/2009- 1ª Câmara, no qual, em processo de julgamento de contas, em decorrência de convênio celebrado com a Funasa, fez-se referência expressa à ocorrência de dispensa de contrapartida, tendo em vista que o Município se encontrava em estado de calamidade pública.

65. Não obstante reste demonstrada a possibilidade de alteração do percentual correspondente ao aporte de contrapartida, esta não é incondicionada, devendo obedecer aos procedimentos e condições legais exigíveis para a celebração do aditivo, dentre as quais a motivação da decisão administrativa prévia, amparada por parecer técnico que ateste, entre outros dados, sua, necessidade, adequação e suficiência.

66. A análise deve, pois, ser robusta, clara e expressa quanto aos fatos que impõem alteração, sua real necessidade e adequação, cotejando o atual estágio de execução com a suficiência dos novos valores. Ficam a depender desta manifestação quaisquer ações com relação ao convênio, uma vez que, como se sabe, só se pode executar aquilo que está previamente estipulado no ajuste e, se houve alteração, é preciso que a mesma seja incorporada ao plano de trabalho com a precedência, justamente, desta análise técnica.

67. Na manifestação quanto à possibilidade de modificação de valores do convênio, não se pode olvidar que, se o objeto já tiver sido licitado e contratado, para a execução, mediante aquele contrato, somente poderá ser destinado até 25% de tal acréscimo.

68. Diante das razões técnicas apresentadas, ficará a cargo do gestor deliberar, de forma fundamentada, nos moldes do art.2º, VII e art.48, da Lei nº 9.784/99, se a alteração no plano de trabalho atende ao interesse público e alcança o resultado visado à época da celebração do convênio/termo de compromisso, cumprindo, sobretudo, os mandamentos contidos na Lei nº 11.445/2007.

69. Corroborando o quanto expendido, o art. 36 da PI nº 424/16 trata da alteração do ajuste, mediante proposta, devidamente formalizada e justificada, a ser apresentada ao concedente em, no mínimo, 60 (sessenta) dias antes do término de sua vigência ou no prazo nele estipulado.

"Art. 36. O instrumento poderá ser alterado mediante proposta, devidamente formalizada e justificada, a ser apresentada ao concedente ou à mandatária em, no mínimo, sessenta dias antes do término de sua vigência, vedada a alteração do objeto aprovado. (Alterado pela Portaria Interministerial nº 558, de 10 de outubro de 2019)

§ 1º A análise da solicitação de alteração deverá ser realizada pelo concedente ou pela mandatária observados os regramentos legais e a tempestividade, de forma que não haja prejuízo a execução do objeto pactuado.

§ 2º Quando a solicitação de alteração do contrato de repasse resultar em acréscimo do valor de repasse da União, a aprovação dependerá, também, da anuência do órgão responsável pela concepção da política pública em execução. (Alterado pela Portaria Interministerial nº 558, de 10 de outubro de 2019)

70. Autorizada a modificação do valor da contrapartida, mediante a formalização de aditivo e correspondentes ajustes no plano de trabalho, as obrigações do convenente passam a ser consideradas de acordo com os novos percentuais de execução do objeto atribuídos ao mesmo, levando-se em conta para a definição do percentual no momento da devolução de eventual saldo remanescente.

## 2.7 Da impossibilidade de aporte de contrapartida por entidade interveniente ou executora

71. Em grande parte dos convênios firmados pela FUNASA, cujo objeto seja a promoção de infraestrutura relacionada à implantação ou ampliação dos serviços de saneamento básico nos Municípios, verifica-se que estes estão concedidos a entes da administração indireta dos Estados (empresas públicas ou sociedades de economia mista) ou a particulares que o prestam, mediante a cobrança de tarifas dos usuários.

72. Nestas situações, os concessionários devem participar do ajuste como interveniente ou unidade executora, a depender do preenchimento dos requisitos de cada espécie, assumindo obrigações próprias, dentre as quais importa citar aquelas que têm como finalidade evitar a confusão patrimonial entre os recursos próprios e os oriundos da transferência voluntária.

73. Com efeito, tendo em vista que a contrapartida nada mais é que o valor financeiro com o qual o convenente contribuiu para o montante global necessário à execução do ajuste, não se pode admitir que seja aportada com recursos do concessionário. Ademais, consoante já ficou estampado na presente manifestação, o recurso deve se originar do orçamento do ente público convenente.

74. Endossando o posicionamento acima, impende transcrevermos alguns artigos da Portaria Interministerial nº 424/16, os quais reforçam a ideia de que o aporte da contrapartida é obrigação do convenente:

Art. 7º São competências e responsabilidades dos proponentes ou convenentes:

VII - realizar, sob sua inteira responsabilidade, sempre que optar pela execução indireta de obras e serviços, o processo licitatório nos termos da Lei nº 8.666, de 1993, e demais normas pertinentes à matéria, assegurando a correção dos procedimentos legais, a suficiência do projeto básico, da planilha orçamentária discriminativa do percentual de Encargos Sociais e de Bonificação e Despesas Indiretas - BDI utilizados, cada qual com o respectivo detalhamento de sua composição, por item de orçamento ou conjunto deles, **além da disponibilização da contrapartida, quando for o caso** ;

Art. 18.

(...)

§ 1º A contrapartida, a ser aportada pelo convenente, será calculada observados os percentuais e as condições estabelecidas na lei federal anual de diretrizes orçamentárias vigentes à época do instrumento.

75. Assim sendo, a responsabilidade do aporte de contrapartida é do convenente, não podendo ser aportada por terceiros ainda que estes integrem o convênio na condição de interveniente ou unidade executora, principalmente, pelas razões expostas, quando se tratarem de concessionária de saneamento.

## 3. CONCLUSÃO

76. Diante do exposto, nos limites da atuação jurídica da Procuradoria Federal Especializada junto à FUNASA, submetem-se à aprovação as seguintes conclusões:

- a. Os convênios celebrados, cujo objeto seja o desenvolvimento de serviço/ações de saneamento são concernentes à saúde e, portanto, não estão condicionados à contribuição financeira do convenente, mediante recursos de contrapartida. No entanto, quando houver a contrapartida, não fica sujeita aos limites da LDO, sendo fixada de acordo com a capacidade financeira do ente público;
- b. Os recursos da contrapartida devem ser originários do orçamento do ente convenente, o qual deve comprovar a existência de previsão orçamentária antes da celebração. Caso esteja previsto no plano de trabalho que o desembolso será em outro exercício não abrangido pela LOA apresentada, deverá haver notificação do ente para atualizá-la;
- c. A realização do depósito do valor da contrapartida, no prazo estabelecido no plano de trabalho, faz com que o convenente seja considerado adimplente em relação à obrigação, independente da

- apresentação da LOA;
- d. A contrapartida somente pode ser ofertada pelo convenente, não podendo ser aceita a aportada por terceiros, ainda que interveniente ou unidade executora;
  - e. O depósito da contrapartida é condição para liberação de todas as parcelas de pagamento pelo concedente;
  - f. No âmbito da FUNASA, há norma interna exigindo a proporcionalidade no desembolso entre a parcela do concedente e a da contrapartida;
  - g. A contrapartida deve ser utilizada de acordo com o percentual acordado pelos partícipes em relação ao montante integral para cumprimento do objeto, de modo que se houver modificação deste, produzirá reflexo no valor daquela, que deverá continuar a obedecer o percentual fixado;
  - h. Se o valor da contrapartida não for utilizado em conformidade com o percentual ajustado, deve ser restituído o valor correspondente ao concedente;
  - i. O convênio pode sofrer alteração, inclusive quanto ao valor global e percentuais de contribuição de cada partícipe, devendo necessariamente ser formalizado mediante aditivo, seguido do correspondente plano de trabalho no qual deverão ser feitas todas as atualizações;
  - j. O convênio pode ser alterado, inclusive, não se limitando ao percentual previsto no §1º do art.65 da Lei nº 8.666/93, o qual somente se aplica para o contrato visando à sua execução;
  - k. O percentual da contrapartida pode sofrer alteração, desde que existente fato superveniente excepcional ou imprevisto, que repercuta na capacidade financeira do convenente;
  - l. A alteração do percentual da contrapartida, em razão de fato atrelado à sua capacidade financeira, não implica a ocorrência da mesma variação em relação ao percentual do concedente;
  - m. A fim de ser formalizado o aditivo de alteração de valor do convênio ou de percentual de contribuição dos partícipes, imprescindível decisão motivada precedida de manifestação técnica que aborde, dentre outros, a adequação e suficiência dos recursos para alcance de funcionalidade do objeto;
  - n. Ao final do ajuste, o convenente que tem a gestão da conta vinculada ao convênio, deverá devolver ao concedente o saldo financeiro, inclusive dos rendimentos, proporcional à contribuição do mesmo.

77. Após aprovação, recomenda-se a ciência à Presidência, Diretorias e Superintendências. Aos Procuradores, atuantes na FUNASA, deve ser encaminhada para uniformização de entendimento jurídico, nos termos da Portaria PFE/FUNASA nº 03, de 31 de julho de 2017.

78. À consideração superior.

Brasília, 14 de outubro de 2019.

**Cristiane Souza Braz Costa**  
Procuradora Federal  
Coordenadora de Convênios  
PFE/FUNASA

---

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 25100010192201983 e da chave de acesso 9318698b

---

Documento assinado eletronicamente por CRISTIANE SOUZA BRAZ COSTA, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 314757126 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): CRISTIANE SOUZA BRAZ COSTA. Data e Hora: 14-10-2019 15:36. Número de Série: 17110068. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.

---



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL JUNTO À FUNDAÇÃO NACIONAL DE SAÚDE EM BRASÍLIA  
GAB - PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA JUNTO À FUNASA

SRTVN QUADRA 701 - LOTE "D" 3º ANDAR, EDIFÍCIO PO 700 - ASA NORTE - BRASÍLIA/DF - CEP 70719-040

**DESPACHO DE APROVAÇÃO n. 00571/2019/GAB/PFE/PFFUNASA/PGF/AGU**

**NUP: 25100.010192/2019-83**

**INTERESSADOS: PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA JUNTO À FUNDAÇÃO NACIONAL DE SAÚDE - PF/FUNASA/DF**

**ASSUNTO: ASPECTOS REFERENTES À CONTRAPARTIDA**

1. Aprovo a ORIENTAÇÃO NORMATIVA n. 00006/2019/COVEN/PFFUNASA/PGF/AGU que versa sobre os aspectos jurídico-normativos relacionados à comprovação, aporte, utilização e alterações da contrapartida pactuada nos convênios e instrumentos congêneres celebrados entre a Fundação Nacional de Saúde e outros entes públicos para consecução de ações de saneamento básico, compreendido este como política pública inserida no Sistema Único de Saúde.
2. Ao apoio da Procuradora para divulgação no âmbito da Autarquia.

Brasília, 30 de outubro de 2019.

ANA SALETT MARQUES GULLI  
Procuradora-Chefe

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 25100010192201983 e da chave de acesso 9318698b

Documento assinado eletronicamente por ANA SALETT MARQUES GULLI, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 337441321 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): ANA SALETT MARQUES GULLI. Data e Hora: 30-10-2019 12:30. Número de Série: 17147205. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.