



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

**PARECER REFERENCIAL n. 00029/2019/CONJUR-MS/CGU/AGU**

**NUP:** 25000.046932/2019-48

**INTERESSADOS:** FUNDO NACIONAL DE SAÚDE E OUTROS.

**ASSUNTO:** Análise dos Termos Aditivos dos Convênios celebrados pelo Ministério da Saúde.

EMENTA: I - Parecer Referencial. II - Orientação Normativa nº 55, de 2014, da Advocacia-Geral da União. III - Convênios celebrados pelo Ministério da Saúde com outros entes federativos (ou órgãos e entidades vinculados a estes). IV - Termos aditivos de prazo e suplementação de recursos. V - Recomendações gerais. VI - Dispensa de análise jurídica individualizada desde que a área técnica ateste, de forma expressa, que o caso concreto se amolda aos termos da presente manifestação. V - Minuta-padrão aprovada pela Consultoria Jurídica.

*Senhor Consultor Jurídico do Ministério da Saúde,*

**I - RELATÓRIO**

1. A presente manifestação jurídica referencial tem por objetivo registrar recomendações desta Consultoria Jurídica referentes a termos aditivos que visam a prorrogação de prazo e suplementação de recursos de convênios celebrados pelo Ministério da Saúde com outros entes federativos (ou órgãos e entidades vinculados a estes), nos termos do Decreto nº 6.170, de 27 de julho de 2007 e da Portaria Interministerial nº 424, de 30 de dezembro de 2016.

2. A partir da aprovação da presente manifestação, os órgãos assessorados por esta Consultoria podem verificar o atendimento das recomendações nela contidas, ou a necessidade de justificar o não atendimento de alguma delas, dispensando-se o envio do processo para análise desta Consultoria, conforme estabelecido na Orientação Normativa - ON/AGU n. 55/2014, do Advogado da União.

3. O processo encontra-se instruído com os seguintes documentos principais:

- o Despacho DIREF (8711009)
- o Despacho DIAN (9137241)
- o Minuta Termo Aditivo de Valor (9313874)
- o Minuta Termo Aditivo de Prorrogação de Vigência (9313935)
- o Despacho DIREF (9314547)

4. Eis o sucinto relatório.

**II - ANÁLISE JURÍDICA**

**II.1 - Regularidade da Formação do Processo**

5. De acordo com o art. 22 da Lei nº 9.784, de 1999, os atos do processo administrativo não dependem de forma determinada, salvo expressa disposição legal. Com efeito, no que pertine especificamente aos convênios e outros ajustes, o processo administrativo deverá observar as normas que lhes são pertinentes, observando-se a ON/AGU n. 02/2009 em casos de aditivos:

ORIENTAÇÃO NORMATIVA nº 2, DE 1º DE ABRIL DE 2009:

OS INSTRUMENTOS DOS CONTRATOS, CONVÊNIOS E DEMAIS AJUSTES, BEM COMO OS RESPECTIVOS ADITIVOS, DEVEM INTEGRAR UM ÚNICO PROCESSO ADMINISTRATIVO, DEVIDAMENTE AUTUADO EM SEQUÊNCIA CRONOLÓGICA, NUMERADO, RUBRICADO, CONTENDO CADA VOLUME OS RESPECTIVOS TERMOS DE ABERTURA E ENCERRAMENTO.

REFERÊNCIA: art. 38, caput, e 60 da Lei no 8.666, de 1993; art. 22 da Lei 9.784, de 1999; Portarias Normativas SLTI/MP nº05, de 2002 de 03, de 2003; Orientações Básicas sobre Processo Administrativo do NAJ/PR; Decisão TCU 955/2002 Plenário e Acórdãos TCU 1300/2003 Primeira Câmara, 216/2007 Plenário, 338/2008 Plenário.

6. Assim, não se deve iniciar um processo novo para o termo aditivo, mas sim seguir-se no processo já existente, juntando-se, em sequência cronológica, os documentos pertinentes, no Sistema Eletrônico do Informações -SEI/MS.

7. A ON/AGU n. 02/2009 e a Portaria Normativa SLTI/MPOG nº 5/2002 preconizam que os instrumentos dos contratos, convênios e demais ajustes, bem como os respectivos aditivos, devem integrar um único processo, desde o seu nascedouro até sua extinção, em ordem cronológica. Isto significa dizer que não é correta a abertura de novos processos com nova numeração e novos volumes para cada ocorrência verificada na história daquela contratação ou conveniamento, a exemplo de um

novo processo para eventual aditivo.

## **II.2 - Da Finalidade e Abrangência do Parecer Jurídico**

8. Registra-se que esta manifestação tomará por base, exclusivamente, os elementos constantes dos autos, visto que, em face do que dispõe o art. 131 da Constituição Federal e o art. 11 da Lei Complementar nº 73/1993, incumbe a este órgão de execução da AGU prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar na análise da conveniência e oportunidade dos atos praticados no âmbito da Administração nem analisar aspectos de natureza eminentemente técnico-administrativa, assim como os aspectos técnicos, econômicos, financeiros e orçamentários. A Boa Prática Consultiva – BPC nº 07, editada pela AGU, corrobora tal entendimento:

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

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

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

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

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

Art. 14. [...]

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

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

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

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

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

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

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

## **II.3 - Aspectos Gerais**

19. A União, por intermédio do Ministério da Saúde, celebra anualmente quantidade considerável de convênios visando à transferência voluntária de recursos, nos termos da Portaria Interministerial nº 424, de 2016, e do Decreto nº 6.170, de 2007, cujos objetos apresentam elevado grau de padronização. A análise jurídica dos termos de convênios se fundamenta no art. 11, VI, “a”, da Lei Complementar nº 73/1993, bem como no art. 38, parágrafo único, da Lei nº 8.666/1993 e art. 30 da Portaria Interministerial nº 424/2016.

20. Cumpre observar que ao se realizar um convênio o que se pretende é a obtenção do cumprimento de um determinado escopo. Nessa ordem de ideias, o prazo de vigência deve ser pensado a partir dessa peculiaridade. Acerca do prazo de vigência dos convênios é interessante transcrever o entendimento exarado no Parecer nº 15/2013/CÂMARA PERMANENTE CONVÊNIO/DEP CONSU/PGF/AGU:

[...]Ademais, deve-se atentar para o fato de que o convênio é um tipo de acordo/ajuste administrativo que envolve um feixe de relações jurídicas, o que lhe confere um grau de complexidade elevado. As relações jurídicas criadas no âmbito de um convênio são várias: entre o concedente e o conveniente e entre o conveniente e as eventuais empresas que serão, na maioria dos ajustes, contratadas para executar o objeto do convênio. Diante de tal realidade, inúmeras situações podem ocorrer.

Nesse contexto, é razoável concluir, tendo em vista as características acima relatadas,

que **as hipóteses de prorrogação do prazo de vigência não estão adstritas àquelas típicas dos instrumentos contratuais**, previstas nos incisos e parágrafos do art. 57 da Lei nº 8.666/1993.

Nessa linha de entendimento, entende-se que o prazo de vigência dos convênios deve ater-se ao comando do caput do art. 57 da Lei nº 8.666/1993, tendo em vista a aplicação subsidiária conferida pelo art. 116 da mesma lei. Contudo, pelas razões já expostas, as limitações de prazo previstas nos incisos do referido artigo não podem ser tidas como absolutas, sendo possível a prorrogação dos prazos dos convênios em hipóteses diversas daqueles previstas no mencionado artigo. O que interessa nos convênios é o cumprimento do seu objeto - seja uma obra, um serviço ou a aquisição de um bem - no prazo de vigência inicialmente ajustado. Contudo, podem ocorrer situações **imprevisas e supervenientes** à celebração do acordo administrativo que impõem a alteração dos prazos estabelecidos no plano de trabalho e, conseqüentemente, a prorrogação da vigência do convênio.

A despeito da possibilidade da prorrogação do prazo de vigência, vale registrar novamente que a prorrogação excepcional do convênio, inclusive no caso de extrapolação do prazo de 5 anos, não desnatura a característica do convênio como um "ajuste por escopo", na medida em que o convênio não é instrumento idôneo para financiar serviços de caráter continuado, devendo o produto/objeto conveniado estar, de forma obrigatória, **detalhadamente especificado no momento da celebração do acordo, de modo a evitar a inclusão posterior de metas que não tenham relação com o objeto inicialmente conveniado**. Em outras palavras, não existe convênio com prazo de vigência indeterminado.[...]  
(grifou-se)

21. Assentada tal premissa, convém aduzir que os convênios são celebrados com prazo determinado e, muitas vezes, é necessária a celebração de termos aditivos para prorrogação dos prazos dessas avenças, bem como a suplementação dos recursos envolvidos na tratativa, de forma a possibilitar a realização plena dos seus objetos. Esses termos aditivos devem ser analisados previamente pela CONJUR-MS, nos termos do art. 30, da Portaria Interministerial nº 424, de 2016:

Art. 30. A celebração do instrumento será precedida de análise e manifestação conclusiva pelos setores técnico e jurídico do órgão ou da entidade concedente, segundo suas respectivas competências, quanto ao atendimento das exigências formais, legais e constantes desta Portaria.

22. A análise individualizada desses aditamentos por parte da Coordenação-Geral de Análise Jurídica de Licitações, Contratos e Instrumentos Congêneres - CGLICI/CONJUR/MS sobrecarregaria a equipe e ainda inviabilizaria as áreas técnicas do Ministério da Saúde, que devem aguardar a análise jurídica para dar seguimento ao processo.

23. **Deve-se ressaltar que os termos aditivos para prorrogação de prazo e suplementação de recursos a serem firmados pelo Ministério da Saúde têm por base minuta padronizada, aprovada pelo órgão de assessoramento jurídico.** Nesses casos, a análise jurídica acaba por se restringir invariavelmente à mera conferência de documentos.

24. Desse modo, a CONJUR, por meio deste Parecer Referencial, vem estabelecer, nos termos da Orientação Normativa nº 55, de 2014, da Advocacia-Geral da União, os elementos jurídicos que devem ser observados pela área técnica, bem como os documentos que devem ser carreados aos autos pelo proponente, para a assinatura de termos aditivos para prorrogação de prazo e suplementação de recursos dos convênios, no âmbito do Ministério da Saúde.

25. Cumpre ressaltar que a iniciativa da celebração de convênios administrativos e seus respectivos aditivos é calcada nos critérios de conveniência e oportunidade, os quais não se submetem à manifestação desta Consultoria Jurídica.

26. Ademais, embora seja atribuição desta Consultoria Jurídica o assessoramento do Ministro de Estado no controle interno da legalidade dos atos administrativos a serem praticados, a análise jurídica não exige a responsabilidade do ordenador de despesas do cumprimento das disposições legais aplicáveis, especialmente no que concerne à observância das exigências legais na execução orçamentária e financeira, bem como do órgão técnico responsável pelo Convênio, a quem incumbe acompanhar e fiscalizar a execução do objeto conveniado, inclusive no tocante à apresentação da prestação de contas dos recursos recebidos e aplicação dos recursos da contrapartida.

27. Oportuno destacar, ainda, que esta Consultoria Jurídica não dispõe de conhecimentos técnicos para avaliar qual forma é a mais adequada para o acompanhamento da execução do convênio, sendo atribuição do órgão técnico atestar que a forma escolhida é suficiente para garantir a plena execução física do objeto, conforme exige o parágrafo único, do art. 6º, do Decreto nº 6.170/2007.

28. O art. 36, da Portaria Interministerial nº 424/2016, prevê o seguinte, *in verbis*:

Art. 36. O instrumento poderá ser alterado mediante proposta, devidamente formalizada e justificada, a ser apresentada ao concedente ou a mandatária em, no mínimo, 30 (trinta) dias antes do término de sua vigência ou no prazo nele estipulado, vedada a alteração do objeto aprovado.

29. Nota-se, assim, que há suporte normativo na legislação vigente para que se altere a vigência e os valores inicialmente estabelecidos para o Convênio celebrado.

## II.4 - Da Figura da Manifestação Jurídica Referencial

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

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

ORIENTAÇÃO NORMATIVA Nº 55, DE 23 DE MAIO DE 2014

O ADVOGADO GERAL DA UNIÃO, no uso das atribuições que lhe conferem os incisos I, X, XI e XIII, do art. 4º da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993, considerando o que consta do Processo nº 56377.000011/200912, resolve expedir a presente orientação normativa a todos os órgãos jurídicos enumerados nos arts. 2º e 17 da Lei Complementar nº 73, de 1993:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Informativo TCU nº 218/20143: É possível a utilização, pelos órgãos e entidades da Administração Pública Federal, de um mesmo parecer jurídico em procedimentos licitatórios diversos, desde que envolva matéria comprovadamente idêntica e seja completo, amplo e abrangente todas as questões jurídicas pertinentes. Embargos de Declaração opostos pela Advocacia-Geral da União (AGU), em face de determinação expedida pelo TCU à Comissão Municipal de Licitação de Manaus e à Secretaria Municipal de Educação de Manaus, alegaram obscuridade na parte dispositiva da decisão e dúvida razoável quanto à interpretação a ser dada à determinação expedida. Em preliminar, após reconhecer a legitimidade da AGU para atuar nos autos, anotou o relator que o dispositivo questionado “envolve a necessidade de observância do entendimento jurisprudencial do TCU acerca da emissão de pareceres jurídicos para aprovação de editais licitatórios, aspecto que teria gerado dúvidas no âmbito da advocacia pública federal”. Segundo o relator, o cerne da questão “diz respeito à adequabilidade e à legalidade do conteúdo veiculado na Orientação Normativa AGU nº 55, de 2014, que autoriza a emissão de ‘manifestação jurídica referencial’, a qual, diante do comando (...) poderia não ser admitida”. Nesse campo, lembrou o relator que a orientação do TCU “tem sido no sentido da impossibilidade de os referidos pareceres serem incompletos, com conteúdos genéricos, sem evidenciação da análise integral dos aspectos legais pertinentes”, posição evidenciada na Proposta de Deliberação que fundamentou a decisão recorrida. Nada obstante, e “a despeito de não pairar obscuridade sobre o acórdão ora embargado”, sugeriu o relator fosse a AGU esclarecida de que esse

entendimento do Tribunal não impede que o mesmo parecer jurídico seja utilizado em procedimentos licitatórios diversos, desde que trate da mesma matéria e aborde todas as questões jurídicas pertinentes. Nesses termos, acolheu o Plenário a proposta do relator, negando provimento aos embargos e informando à AGU que "o entendimento do TCU quanto à emissão de pareceres jurídicos sobre as minutas de editais licitatórios e de outros documentos, nos termos do art. 38, parágrafo único, da Lei nº 8.666, de 1993, referenciado nos Acórdãos 748/2011 e 1.944/2014, ambos prolatados pelo Plenário, não impede a utilização, pelos órgãos e entidades da administração pública federal, de um mesmo parecer jurídico em procedimentos licitatórios diversos, desde que envolva matéria comprovadamente idêntica e que seja completo, amplo e abranja todas as questões jurídicas pertinentes, cumprindo as exigências indicadas na Orientação Normativa AGU nº 55, de 2014, esclarecendo a, ainda, de que a presente informação é prestada diante da estrita análise do caso concreto apreciado nestes autos, não se constituindo na efetiva apreciação da regularidade da aludida orientação normativa, em si mesma". Acórdão 2674/2014 Plenário, TC 004.757/20149, relator Ministro Substituto André Luís de Carvalho, 8/10/2014.

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

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

## II.5 - Do Cabimento de Manifestação Jurídica Referencial no Caso dos Autos

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

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

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

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

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

## II.6 - Da Prorrogação do Prazo de Vigência

44. Inicialmente, deve-se frisar que o regramento da Lei nº 8.666/1993 aplica-se, no que couber, à sistemática dos convênios, devendo, o órgão assessorado, utilizar tal fonte normativa para solucionar eventuais dúvidas que surjam durante a execução do ajuste, por força do disposto no art. 116 da Lei nº 8.666, de 1993, *in verbis*:

*Art. 116. Aplicam-se as disposições desta Lei, no que couber, aos convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres celebrados por órgãos e entidades da Administração.*

45. Ocorre que, especificamente quanto à vigência do Convênio, não se aplica o inciso II, do art.

57, da aludida Lei, devendo o seu respectivo prazo ser dimensionado de acordo com as metas traçadas, conforme dispõe a Orientação Normativa nº 44, da Advocacia-Geral da União:

I - A VIGÊNCIA DO CONVÊNIO DEVERÁ SER DIMENSIONADA SEGUNDO O PRAZO PREVISTO PARA O ALCANCE DAS METAS TRAÇADAS NO PLANO DE TRABALHO, NÃO SE APLICANDO O INCISO II DO ART. 57 DA LEI Nº 8.666, DE 1993.

II - RESSALVADAS AS HIPÓTESES PREVISTAS EM LEI, NÃO É ADMITIDA A VIGÊNCIA POR PRAZO INDETERMINADO, DEVENDO CONSTAR NO PLANO DE TRABALHO O RESPECTIVO CRONOGRAMA DE EXECUÇÃO.

III - É VEDADA A INCLUSÃO POSTERIOR DE METAS QUE NÃO TENHAM RELAÇÃO COM O OBJETO INICIALMENTE PACTUADO.

46. Quantos aos requisitos formais, vale salientar que toda prorrogação de prazo de vigência de convênio deverá observar os seguintes pressupostos:

1. existência de previsão para prorrogação no Termo de Convênio;
2. que a prorrogação não altere o objeto e o escopo do convênio;
3. que haja interesse dos partícipes, declarados expressamente;
4. que haja justificativa por escrito; e
5. que seja previamente autorizada pela autoridade competente para celebrar o Termo Aditivo.

47. As minutas de termo de convênio celebrados no âmbito do Ministério da Saúde preveem, em regra, que a vigência do ajuste poderá ser prorrogada, mediante termo aditivo, por solicitação do convenente, devidamente fundamentada, formulada, no mínimo, 60 (sessenta) dias antes do seu término. Consta, ainda, que o pedido de prorrogação deverá ser acompanhado de justificativa, demonstrando o atual estágio da efetiva execução do objeto da pactuação, com indicativo do percentual já alcançado.

48. Nessa senda, em atenção ao disposto no § 3º, do art. 20, da Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 424, de 2016, tem-se por indispensável que a área técnica aprove as adequações no Plano de Trabalho propostas pelo Convenente, antes de proceder à formalização da alteração requerida.

49. O Plano de Trabalho deve conter o detalhamento das despesas de forma a possibilitar o acompanhamento dos gastos efetivados pelos órgãos de controle interno da Administração Pública Federal e pelos agentes públicos do próprio Convenente. O novo Plano de Trabalho deve ser expressamente aprovado pela área técnica previamente à celebração do Termo Aditivo.

50. Deve haver, outrossim, a adequação do cronograma de execução, para a reprogramação de etapas e fases de execução do pacto em comento. Esse cronograma atualizado deverá mostrar-se de concretização verossímil dentro do prazo estipulado. Em outras palavras, deve haver relação de razoabilidade entre a dilação de prazo solicitada e as providências ainda pendentes de execução.

51. Quanto à verificação de alteração do objeto do ajuste, também compete à área técnica certificar se a modificação do Plano de Trabalho não ensejará alteração do objeto originariamente pactuado, caso em que deverá incidir a vedação prevista na parte final do art. 36, da Portaria Interministerial nº 424/2016.

52. Deve-se salientar que o art. 36, da Portaria Interministerial nº 424, de 2016 - assim como os regulamentos que a antecederam - exige que a proposta do convenente seja "**devidamente formalizada e justificada**".

53. A apreciação da justificativa apresentada pelo Convenente, contudo, se submete à exclusiva responsabilidade do órgão técnico que acompanha a execução do convênio. Dessa forma, para a celebração de termo aditivo visando à prorrogação do prazo de vigência do convênio é necessário que:

- a) o convenente apresente uma solicitação justificada no prazo previsto no termo; e
- b) que essa justificativa seja acatada pelo órgão técnico competente.

54. Nesse contexto, não cabe a esta Consultoria Jurídica pronunciar-se quanto ao mérito da justificativa do Convenente, caso contrário estaria imiscuindo-se nas atribuições do gestor público. Cabe registrar, todavia, que a alteração dos prazos estabelecidos deve decorrer de situações imprevistas e supervenientes à celebração do acordo administrativo, o que deve estar sempre caracterizado nas solicitações de prorrogação de prazo, bem como avaliado pela área técnica competente.

55. Com efeito, esta CONJUR/MS adverte que, em face da excepcionalidade da prorrogação de prazos para a execução do objeto pactuado, essa possibilidade somente se verifica quando decorrer de fatos não passíveis de previsão ocorridos durante a sua execução, que tenham dado causa ao seu atraso ou impedido a sua conclusão no prazo inicialmente avençado. A prorrogação de convênios não pode servir para acobertar falhas ou atrasos injustificáveis na execução do objeto, o que deve ser objeto de exame por parte da área técnica competente.

56. No caso, sugere-se que tal análise seja feita pelo gestor público previamente à celebração do Termo Aditivo. É necessário, ademais, verificar e atestar nos autos se o período é suficiente para a conclusão do objeto.

57. De forma a orientar a análise da justificativa encaminhada pelo convenente, o Tribunal de Contas da União já determinou, no Acórdão nº 1745/2003 - Plenário, que o órgão "*somente efetue a prorrogação do prazo de vigência dos convênios que vier a celebrar quando os pedidos de prorrogação vierem acompanhados das respectivas justificativas e desde que estas sejam acatadas pelo ordenador de despesas, consoante o disposto no art. 15 da IN/STN nº 01/97*".

58. Não se pode olvidar que os Convênios são entabulados pelo período estritamente necessário ao atingimento de suas metas e ao cumprimento das consequentes etapas ou fases de

execução, de sorte que a prorrogação constituirá sempre medida excepcional, a ser devidamente justificada pela Conveniente e acatada, se assim entender adequado, mediante razões técnicas, pela autoridade assessorada.

59. Logo, recomenda-se ao órgão técnico que, sempre que possível, exija que os convenientes encaminhem documentação comprobatória das suas alegações, para melhor embasar suas decisões.

60. Ressalte-se, nesse sentido, que, na celebração dos termos aditivos para prorrogação de prazos em convênios, a área técnica deve observar as Orientações Normativas do Advogado-Geral da União acerca da matéria, evitando-se, sobretudo, a extrapolação do prazo de vigência e a conseqüente ocorrência de solução de continuidade entre o Convênio e seus aditivos, bem como avaliando-se se o novo prazo de vigência, de fato, atenderá à oportunidade e à conveniência da Administração e se será suficiente para a completa execução das etapas e metas do Convênio estabelecidas no Plano de Trabalho:

ORIENTAÇÃO NORMATIVA Nº 2, DE 1º DE ABRIL DE 2009

Os instrumentos dos contratos, convênios e demais ajustes, bem como os respectivos aditivos, devem integrar um único processo administrativo, devidamente autuado em sequência cronológica, numerado, rubricado, contendo cada volume os respectivos termos de abertura e encerramento.

ORIENTAÇÃO NORMATIVA Nº 3, DE 1º DE ABRIL DE 2009

Na análise dos processos relativos à prorrogação de prazo, cumpre aos órgãos jurídicos verificar se não há extrapolação do atual prazo de vigência, bem como eventual ocorrência de solução de continuidade nos aditivos precedentes, hipóteses que configuram a extinção do ajuste, impedindo a sua prorrogação.

ORIENTAÇÃO NORMATIVA Nº 44, DE 26 DE FEVEREIRO DE 2014.

I - A VIGÊNCIA DO CONVÊNIO DEVERÁ SER DIMENSIONADA SEGUNDO O PRAZO PREVISTO PARA O ALCANCE DAS METAS TRAÇADAS NO PLANO DE TRABALHO, NÃO SE APLICANDO O INCISO II DO ART. 57 DA LEI Nº 8.666, DE 1993.

II - RESSALVADAS AS HIPÓTESES PREVISTAS EM LEI, NÃO É ADMITIDA A VIGÊNCIA POR PRAZO INDETERMINADO, DEVENDO CONSTAR NO PLANO DE TRABALHO O RESPECTIVO CRONOGRAMA DE EXECUÇÃO.

III - É VEDADA A INCLUSÃO POSTERIOR DE METAS QUE NÃO TENHAM RELAÇÃO COM O OBJETO INICIALMENTE PACTUADO.

61. Chama-se a atenção, ainda no que tange à possibilidade da prorrogação da vigência, para o posicionamento do Tribunal de Contas da União, inclusive direcionada a este Ministério da Saúde, acerca dos casos em que ocorrem sucessivas prorrogações, sem a devida apresentação de justificativas excepcionais para tanto:

CONVÊNIOS. DOU de 02.12.2010, S. 1, p. 172. Ementa: alerta ao Fundo Nacional de Saúde no sentido de que a sucessiva prorrogação de vigência de convênio que esteja com execução de seu objeto ignorada e não documentada, caracteriza inobservância do dever de cautela e dos princípios da razoabilidade e legitimidade na sua ação gerencial e de controle, o que sujeita seus responsáveis às penalidades previstas na Lei nº 8.443/1992 (item 9.6, TC-012.453/2009-2, Acórdão nº 7.057/2010-2ª Câmara).

62. No que diz respeito à regularidade fiscal do Conveniente, entende-se que, no caso de mera prorrogação de vigência, é incabível exigir-se a sua comprovação, uma vez que não haverá aditamento de valor por parte do Ministério da Saúde. Nesse sentido, vale a reprodução do § 1º, do art. 22, da Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 424, de 2016:

Art. 22. São condições para a celebração de instrumentos, a serem cumpridas pelo conveniente, conforme previsto na Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, na Lei de Diretrizes Orçamentárias e nas demais normas aplicáveis:

(...)

§ 1º A verificação dos requisitos para o recebimento de transferências voluntárias deverá ser feita no momento da assinatura do respectivo instrumento, bem como na assinatura dos correspondentes aditamentos de valor, não sendo necessária nas liberações financeiras de recurso, que devem obedecer ao cronograma de desembolso previsto no instrumento.

(Grifou-se)

63. Sem prejuízo das orientações acima, esta Consultoria Jurídica recomenda veementemente que a área técnica envide todos os esforços para proceder ao acompanhamento e à fiscalização da execução do objeto dos convênios celebrados, utilizando-se de todos os recursos disponíveis, diligenciando no sentido de averiguar se os recursos repassados estão sendo corretamente aplicados pelo Conveniente, se a execução está sendo feita a contento na forma disposta na legislação regente, com a realização das prestações de conta parciais, na forma disposta na legislação vigente.

64. Destaque-se, também, que a alteração do prazo de vigência de Convênio está sujeita ao registro no Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse - SICONV, atual "Plataforma Mais Brasil", devendo ser sempre providenciada pela área técnica deste Ministério.

65. **Em tempo, aproveita-se para alertar a área técnica quanto à redação dada pelo Decreto nº 8.943, de 2016, que incluiu o inciso VI, do art. 2º, do Decreto nº 6.170, de 2007, no sentido de que é vedada a celebração de convênios cuja vigência se encerre no último ou no primeiro trimestre de mandato dos Chefes do Poder Executivo dos entes federativos.**

## II.7 - Da Suplementação de Recursos ao Convênio

66. Importa ressaltar, de início, que deverão ser demonstradas as razões (justificativas) técnicas suficientes a determinar a alteração pretendida, com a suplementação de recursos ao convênio celebrado, em atendimento ao dever de motivação da administração.

67. Necessário que seja realizada análise detida de todos os custos envolvidos no acréscimo pretendido (pessoal, material, equipamentos, etc.), de forma a demonstrar inequivocamente a sua necessidade e plausibilidade e adequado dimensionamento.

68. Nesse sentido, o Tribunal de Contas da União já se manifestou no Acórdão 1439/2017, inclusive direcionado a órgão vinculado a este Ministério da Saúde, com a seguinte determinação:

Determinar à Sesai, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, e art. 250, inciso II, do RI-TCU, que passe a exigir das entidades proponentes de novos convênios desta natureza que discriminem nos respectivos planos de trabalhos a composição dos gastos administrativos previstos, especialmente a demonstração da estrutura de pessoal necessária para sua gestão, atendendo assim ao art. 52, parágrafo único, da Portaria Interministerial 507/2011;

69. **Além disso, devem ser expressamente indicadas as metodologias e a forma como se alcançou o valor total do aditamento pretendido, ou seja, a planilha de custos do instrumento, com a indicação de cada um dos itens que compõem os custos e a análise acerca da adequação de tais valores. Tais elementos são essenciais na consideração acerca da adequação dos valores a serem aditivados.**

70. Em tal análise, deve-se avaliar se os custos unitários estão em consonância com os valores de mercado. Conforme dispõe a Portaria Interministerial nº 424, já no plano de trabalho deve haver uma análise quanto à compatibilidade dos custos com o objeto a ser executado:

Art. 19. O plano de trabalho, que será avaliado pelo concedente, conterá, no mínimo:

[...]

V - compatibilidade de custos com o objeto a ser executado;

71. Em seguida, quando da análise e aprovação do termo de referência, deve haver uma análise mais detida dos custos, sendo que qualquer diferença entre os valores aprovados no termo de referência e os valores do plano de trabalho deverão ser sanadas, conforme os seguintes dispositivos:

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

§ 1º Para os efeitos desta Portaria, considera-se:

[...]

XXXIV - termo de referência: documento apresentado quando o objeto do instrumento envolver aquisição de bens ou prestação de serviços, que deverá conter elementos capazes de propiciar a avaliação do custo pela Administração, diante de orçamento detalhado, considerando os preços praticados no mercado da região onde será executado o objeto, a definição dos métodos e o prazo de execução do objeto; e

[...]

Art. 21. Nos instrumentos, o projeto básico acompanhado de Anotação de Responsabilidade Técnica - ART, ou o termo de referência, deverão ser apresentados antes da celebração, sendo facultado ao concedente exigí-los depois, desde que antes da liberação da primeira parcela dos recursos.

[...]

§ 5º Nos casos em que houver divergências de valores entre o plano de trabalho aprovado e o projeto básico ou termo de referência aprovado, os partícipes deverão providenciar as alterações do plano de trabalho e do instrumento.

72. Apesar de não haver norma específica regulamentando os limites a aditivos de objeto de convênios, o TCU, no bojo do Acórdão nº 137/2005, entendeu pela observância dos limites de 25% em obras e 50% em reformas, estabelecidos no art. 65 da Lei nº 8.666, de 1993, exceção feita naquelas situações em que estivessem presentes, de forma cumulativa, os seis pressupostos elencados na Decisão nº 215/1999 - Plenário, *in verbis*:

Em convênios firmados com a União ou entidades da Administração Pública Federal, observe os limites de 25% em obras e 50% em reformas, estabelecidos no art. 65 da Lei 8.666/1993, **a não ser que estejam presentes, cumulativamente, os seis pressupostos exigidos pela Decisão 215/1999 - Plenário - TCU.** (Grifou-se)

73. O julgado mencionado no excerto jurisprudencial acima referido, qual seja, a Decisão nº 215/1999 - Plenário - TCU, estabeleceu como regra o respeito aos limites do art. 65, § 1º, da Lei nº 8.666/1993, para acréscimos em ajustes celebrados por entes públicos federais, permitindo, porém, excepcionalmente, que tal restrição seja superada, desde que presentes, cumulativamente, seis requisitos, abaixo enumerados no trecho a seguir reproduzido:

Decisão:

O Tribunal Pleno, diante das razões expostas pelo Relator, DECIDE:

8.1. com fundamento no art. 1º, inciso XVII, § 2º da Lei nº 8.443/92, e no art. 216, inciso II, do Regimento Interno deste Tribunal, responder à Consulta formulada pelo ex-Ministro de

Estado de Estado do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal, Gustavo Krause Gonçalves Sobrinho, nos seguintes termos:

a) tanto as alterações contratuais quantitativas - que modificam a dimensão do objeto - quanto as unilaterais qualitativas - que mantêm intangível o objeto, em natureza e em dimensão, estão sujeitas aos limites preestabelecidos nos §§ 1º e 2º do art. 65 da Lei nº 8.666/93, em face do respeito aos direitos do contratado, prescrito no art. 58, I, da mesma Lei, do princípio da proporcionalidade e da necessidade de esses limites serem obrigatoriamente fixados em lei;

b) nas hipóteses de alterações contratuais consensuais, qualitativas e excepcionalíssimas de contratos de obras e serviços, é facultado à Administração ultrapassar os limites aludidos no item anterior, observados os princípios da finalidade, da razoabilidade e da proporcionalidade, além dos direitos patrimoniais do contratante privado, desde que satisfeitos cumulativamente os seguintes pressupostos:

I - **não acarretar para a Administração encargos contratuais superiores aos oriundos de uma eventual rescisão contratual por razões de interesse público, acrescidos aos custos da elaboração de um novo procedimento licitatório;**

II - **não possibilitar a inexecução contratual, à vista do nível de capacidade técnica e econômico-financeira do contratado;**

III - **decorrer de fatos supervenientes que impliquem em dificuldades não previstas ou imprevisíveis por ocasião da contratação inicial;**

IV - **não ocasionar a transfiguração do objeto originalmente contratado em outro de natureza e propósito diversos;**

V - **ser necessárias à completa execução do objeto original do contrato, à otimização do cronograma de execução e à antecipação dos benefícios sociais e econômicos decorrentes;**

VI - **demonstrar-se - na motivação do ato que autorizar o aditamento contratual que extrapole os limites legais mencionados na alínea "a", supra - que as consequências da outra alternativa (a rescisão contratual, seguida de nova licitação e contratação) importam sacrifício insuportável ao interesse público primário (interesse coletivo) a ser atendido pela obra ou serviço, ou seja gravíssimas a esse interesse; inclusive quanto à sua urgência e emergência;**

8.2. encaminhar à autoridade consulente cópia do inteiro teor desta Decisão, bem como dos Relatórios e Votos que a fundamentaram;

8.3. determinar o arquivamento do presente processo.(Grifou-se)

74. Sobre a possibilidade de aditivo ao convênio ultrapassar o limite de 25%, estabelecido pelo § 1º, do art. 65, da Lei nº 8.666/1993, cabe considerar o disposto no Parecer nº 13/2013/CAMARAPERMANENTECONVENIOS/DEPCONSU/PGF/AGU:

[...] não custa lembrar que o convênio, diferentemente do contrato administrativo, prescinde de procedimento licitatório (e, aqui, repita-se, não está a se tratar de convênio com entidades privadas sem fins lucrativos, que, de regra, têm o chamamento público prévio). Conforme já frisado, trata-se de ajuste marcado pela união de esforços destinados a consecução de um objetivo comum, não havendo vantagem ou lucro a ser obtido. Nessa linha, pode-se defender a não aplicação do limite previsto no art. 65 da Lei de Licitações, na medida em que ausente a ratio do referido dispositivo legal. Ora, se inexistente isonomia ou licitação a ser protegida, qual a finalidade da aplicação da referida limitação? A aplicação cega do dispositivo, sem levar em conta as especificidades do caso, acabaria por desvirtuar o interesse público que se pretende proteger.

[...]

Contudo, a não aplicação do limite de 25% às alterações quantitativas no âmbito dos convênios não isenta, por óbvio, o concedente e o concedente de realizarem um planejamento e uma avaliação técnica que reflitam a efetiva necessidade social do ente federativo, o que, se não feito, redundaria na possibilidade de apuração disciplinar própria aos servidores públicos envolvidos. Como adverte o Tribunal de Contas da União,

[...]

Outra preocupação a ser consignada é a impossibilidade de transmutação do objeto conveniado. Não se pode transformar a construção de escola em construção de hospital; a capacitação de professores em aquisição de equipamentos. Embora isso seja difícil de ocorrer nas alterações quantitativas - já que não há modificação das metas, etapas ou fases, mas apenas das quantidades presentes no indicador físico - não é demais afirmar que a alteração da dimensão do objeto não pode atingir à funcionalidade básica dele. A finalidade do acordo e a necessidade social devem ser as mesmas, não podendo ser o foco da modificação. O acréscimo a ser feito tem como objetivo adaptar o objeto às novas circunstâncias ou a corrigir eventuais falhas no planejamento inicial e não a transmutá-lo em objeto distinto.

Ressalte-se, ainda, que deverão ser demonstradas as razões (justificativas) técnicas suficientes a determinar a alteração pretendida, em atendimento ao dever de motivação. O valor necessário está sujeito à avaliação prévia de setor técnico do ente concedente e à disponibilidade orçamentária e financeira. A proposta de modificação deve, igualmente, ser remetida à área jurídica juntamente com a manifestação técnica pertinente, acompanhada de minuta de termo aditivo. Observar-se-ão, no aditamento, os mesmos procedimentos e trâmites exigidos por ocasião da celebração do convênio.

[...]

Importante salientar que, embora se admita, em tese, a alteração quantitativa em

convênios acima do limite de 25%, desde que observadas as ressalvas feitas acima (e nesse aspecto, tal observação vale para todo e qualquer convênio), tal possibilidade não pode ser deferida a priori, de forma genérica, porquanto faz-se imprescindível a análise caso a caso, já que tal alteração é excepcional, dependendo da apresentação de justificativas técnicas suficientemente aptas a determinar a modificação do plano de trabalho inicialmente acordado, o que deve ser exigido pela área jurídica competente. Registre-se, igualmente, que é responsabilidade do conveniente todas as precauções para que seja feito um planejamento adequado de sua necessidade, cabendo ao concedente aprovar a demanda a partir de exame tecnicamente fundado, e, sobretudo não permitindo os convênios do tipo "guarda-chuvas", sob pena de apuração disciplinar em razão da negligência dos servidores responsáveis. (Grifou-se)

75. Impõe-se registrar que o mesmo Parecer nº 013/2013-DEPCONSU/PGF/AGU firmou o entendimento, no sentido **"de que limitar o acréscimo ao percentual de 25% nos convênios que não possuem repercussão em contratos administrativos é desvirtuar o interesse público, considerando que a limitação legal visa a proteger o princípio da isonomia e a licitação, perdendo a razão de ser quando falamos em convênios"**.

76. E em suas conclusões destacou o parecer:

38. Ante o exposto, e levando em conta os argumentos jurídicos acima delineados, bem como o entendimento firmado pela doutrina e nas orientações da Advocacia-Geral da União, conclui-se o seguinte:

a) No âmbito dos convênios, duas situações podem ser identificadas: a) a alteração realizada repercute apenas no convênio; b) a alteração realizada repercute no convênio e no contrato celebrado pelo conveniente;

b) Na primeira hipótese (a), **o limite de 25% previsto no art. 65, §1º, da Lei n. 8.666/93 não se aplica às alterações quantitativas relacionadas com o indicador físico (quantidade) do plano de trabalho do convênio, tendo em vista a aplicação seletiva autorizada pelo art. 116 da mesma lei e levando em conta as peculiaridades e natureza jurídica dos convênios e o princípio da proporcionalidade.**

c) Na segunda hipótese (b), é plenamente aplicável o limite de 25%, tendo em vista o liame jurídico travado entre o conveniente e a empresa contratada revelar-se como verdadeira relação jurídico-contratual a atrair a aplicação integral da Lei n. 8.666/93.

d) Nos convênios celebrados com entidades privadas sem fins lucrativos selecionadas por meio de chamamento público, o limite de 25% é plenamente aplicável o referido limite às alterações quantitativas, sob pena de violação do princípio da igualdade de oportunidades.

77. Derradeiramente, cumpre ressaltar que não cabe a este órgão consultivo aferir se tais circunstâncias efetivamente se configuram no caso concreto, uma vez que este exame tem natureza predominantemente técnico-administrativa, envolvendo, ainda, aspectos de oportunidade e de conveniência, matérias sobre as quais a Consultoria Jurídica não tem competência para opinar conclusivamente

78. Neste ponto, deve-se demonstrar, diante da natureza do objeto a ser executado e das peculiaridades existentes no ano da celebração dos convênios, a fundamentação da prorrogação do prazo de vigência atual, bem como o acréscimo de valor, inclusive tendo em vista o prazo de execução do convênio originário, frente ao prazo de execução do aditivo em questão.

## **II.8 - Da Manifestação da Área Responsável pelo Acompanhamento e Fiscalização do Convênio**

79. No intuito de registrar que o conveniente vem cumprindo com suas obrigações e exercendo suas atividades a contento, é indispensável que, após análise dos documentos e informações fornecidos pelo conveniente, seja juntada ao processo manifestação da área técnica sobre a execução do convênio e sobre o uso dos recursos transferidos até o momento da solicitação, a qual deve ser aprovada pela autoridade responsável pela assinatura do termo aditivo.

80. Assim, a justificativa apresentada pelo conveniente e os respectivos documentos comprobatórios devem ser analisados pela área técnica responsável, que deverá manifestar-se conclusivamente sobre a prorrogação e suplementação de recursos solicitadas, atestando que esta não configura lesão ou prejuízo a terceiros ou à Administração Pública, tendo em vista a realização do interesse público e o exercício da eficiência.

81. Ao avaliar o prazo suplementar que o conveniente alega ser necessário à conclusão do objeto do convênio, recomenda-se que a área técnica leve em consideração o princípio da eficiência. Nesse sentido, cumpre mencionar que o TCU recomenda que se evite a fixação de prazos exíguos de vigência para os convênios e que não correspondam ao período mínimo de tempo necessário e suficiente para a conclusão do objeto, de modo a evitar prorrogações sucessivas do prazo inicialmente acordado (item 9.4.3.15, TC-011.488/2002-6, Acórdão nº 2.545/2005-TCU-2ª Câmara, DOU de 15.12.2005, S. 1, p. 274).

## **II.9 - Da Autorização Prévia da Autoridade superior**

82. Preliminarmente, cumpre registrar que ainda vige no Ministério da Saúde a Portaria GM/MS nº 1.754, de 24 de agosto de 2004, que delega ao Diretor-Executivo do Fundo Nacional de Saúde para assinar Termos Aditivos de prorrogação de prazo de convênios, contratos e instrumentos congêneres firmados pelo Ministério da Saúde:

Art. 1º Delegar competência ao Diretor-Executivo do Fundo Nacional de Saúde, para:  
I - assinar Termos Aditivos de prorrogação de prazo de convênios, contratos e instrumentos congêneres firmados pelo Ministério da Saúde; e  
II - assinar Termos de Re-ratificação Simplificada de Indicação Orçamentária de Convênios, contratos e instrumentos congêneres firmados pelo Ministério da Saúde.  
Art. 2º Esta Portaria entra em vigor na data de sua publicação.  
Art. 3º Fica revogada a Portaria nº 1.028/GM, de 28 de maio de 2004, publicada no DOU nº 103, de 31 de maio de 2004, Seção 2, página 22.

83. Contudo, forçoso esclarecer que essa delegação é prévia à Portaria Interministerial nº 424, de 2016, e ao Decreto nº 7.568, de 2011, que incluiu o artigo 6-A no Decreto 6.170/2007:

Art. 6o-A. **Os convênios ou contratos de repasse com entidades privadas sem fins lucrativos deverão ser assinados pelo Ministro de Estado ou pelo dirigente máximo da entidade da administração pública federal concedente.** (Incluído pelo Decreto nº 7.568, de 2011)

§ 1º **O Ministro de Estado e o dirigente máximo da entidade da administração pública federal não poderão delegar a competência prevista no caput.** (Incluído pelo Decreto nº 8.244, de 2014) (Produção de efeito)

§ 2º As autoridades de que trata o caput são responsáveis por: (Incluído pelo Decreto nº 8.244, de 2014) (Produção de efeito)

I - decidir sobre a aprovação da prestação de contas; e (Incluído pelo Decreto nº 8.244, de 2014) (Produção de efeito)

II - suspender ou cancelar o registro de inadimplência nos sistemas da administração pública federal. (Incluído pelo Decreto nº 8.244, de 2014) (Produção de efeito)

§ 3º A competência prevista no § 2º poderá ser delegada a autoridades diretamente subordinadas àquelas a que se refere o § 1º, vedada a subdelegação. (Incluído pelo Decreto nº 8.244, de 2014) (Produção de efeito)

84. A seu turno, o art. 31 da Portaria Interministerial nº 424, de 30 de dezembro de 2016, prevê o seguinte:

Art. 31. Assinarão, obrigatoriamente, o instrumento os partícipes e o interveniente, se houver.

§ 1º **Os instrumentos com entidades privadas sem fins lucrativos deverão ser assinados pelo Ministro de Estado ou pelo dirigente máximo da entidade da Administração Pública Federal concedente.**

§ 2º **O Ministro de Estado e o dirigente máximo da entidade da Administração Pública Federal não poderão delegar a competência prevista no § 1º deste artigo.**

§ 3º As autoridades de que trata o § 1º deste artigo são responsáveis por:

I - decidir sobre a aprovação da prestação de contas; e

II - autorizar a suspensão ou cancelamento dos registros de inadimplência nos sistemas da Administração Pública Federal.

§ 4º A competência prevista no § 3º poderá ser delegada às autoridades diretamente subordinadas àquelas a que se refere o § 1º, vedada a subdelegação. (grifei)

85. Desse modo, na parte que contraria o Decreto 6.170/2007 e a Portaria Interministerial nº 424/2016, as disposições da Portaria nº 1754/2004 não podem prevalecer, seja pelo critério cronológico, seja pelo critério hierárquico, haja vista que estaria parcialmente revogada. **Ressalte-se que a indelegabilidade em questão refere-se, apenas, aos convênios firmados com entidades privadas sem fins lucrativos.**

86. Verifica-se que, de forma específica, tanto o caput do art. 6º-A do Decreto nº 6.170, de 2007, bem como o §1º do artigo 31 da referida Portaria Interministerial tratam sobre a competência para assinar os instrumentos a serem celebrados com entidades privadas sem fins lucrativos (o que afasta, por interpretação a contrário sensu, a competência privativa nos casos de instrumentos celebrados com entes públicos).

87. O §2º do art. 31 da Portaria Interministerial trata sobre a indelegabilidade da competência prevista no §1º. Enquanto o §3º, aí sim, trata sobre a competência para aprovar a prestação de contas e autorizar a suspensão ou cancelamento dos registros de inadimplência nos sistemas da Administração Pública Federal. Já o §4º trata sobre a possibilidade de delegação da competência prevista no §3º.

88. Desse modo, apenas os §3º e §4º tratam sobre "aprovação de prestação de contas e autorização de suspensão ou cancelamento de registro de inadimplência.", enquanto o caput e parágrafos 1º e 2º tratam sobre a celebração dos instrumentos regulados pela portaria nº 424/2016.

89. Tendo em vista que os Termos aditivos são instrumentos regulados por tal portaria, entendemos que tal dispositivo é aplicável aos mesmos.

90. Assim sendo, a competência do Senhor Ministro de Estado da Saúde para celebração de convênios, e seus aditamentos, com entidades privadas sem fins lucrativos é privativa e, portanto, indelegável.

## **II.10 - Da Análise das Minutas de Termos Aditivos objeto da presente Manifestação Jurídica Referencial**

91. As Minutas de Termos Aditivos submetidas ao crivo desta especializada são as seguintes:

- o Minuta de Termo Aditivo de Valor - id SEI/MS nº 9316435;
- o Minuta de Termo Aditivo de Prorrogação de Vigência - id SEI/MS nº 9316562.

92. Quanto à Minuta de Termo Aditivo de Valor, necessário se faz as seguintes observações:

- o No preâmbulo da Minuta, necessário que seja expressamente registrado o número do Convênio a que se refere o aditamento, a fim de não suscitar dúvidas posteriores.
- o O Objeto do Termo Aditivo, deverá conter a seguinte redação:
  - o *"Suplementação de recursos no valor de R\$ xxxxxx (xxxxx reais).*
- o Recomendamos a exclusão da redação contida na Cláusula Segunda - Da Vigência, uma vez que o aditamento trata de "suplementação de recursos" e não de prorrogação de vigência.
- o Assim, recomendamos que a Cláusula Segunda contenha a seguinte redação:
  - o CLÁUSULA SEGUNDA - DO VALOR DO CONVÊNIO
  - o *"Com a suplementação de recursos ora implementada, o valor total do Convênio passa a ser de R\$ xxxxxxxx (xxxxxxx reais).*

93. Relativamente à Minuta de Termo Aditivo de Prorrogação de Vigência, recomendamos o seguinte:

- o No preâmbulo da Minuta, necessário se faz que seja expressamente registrado o número do Convênio a que se refere o aditamento, a fim de não suscitar dúvidas posteriores.
- o Recomendamos que a Cláusula Segunda contemple a seguinte redação:
  - o *"O Convênio fica prorrogado em mais xxx dias, até a data de xx/xx/xxxx"*
  - o Isso porque, é o Convênio que possui vigência a ser prorrogada, e não o Termo Aditivo, eis que instrumento acessório àquele.

### III - CONCLUSÃO

94. Em tempo deverão ser observadas as orientações/recomendações traçadas na presente manifestação jurídica referencial, especialmente:

- o **A necessidade de haver plano de trabalho aprovado para as novas metas e objetivos;**
- o **Haver declaração expressa de que o aditivo em questão não altera o objeto aprovado;**
- o **Necessidade de análise quanto ao dimensionamento da equipe alocada para a execução do presente aditivo;**
- o **Necessidade de análise de custos individuais e gerais do presente aditivo;**
- o **Necessidade de que haja a análise quanto ao cumprimento e correta execução do convênio até este momento;**
- o **Necessidade de que haja justificativa técnica suficientemente apta a determinar a prorrogação do prazo, conforme exposto nos parágrafos 25 a 32.**
- o **Necessidade de observância do prazo de vigência, para fins de celebração do termo aditivo, de modo que não haja solução de continuidade, em consonância com a Orientação Normativa/AGU nº 03.**
- o **Necessidade de que a minuta submetida seja preenchida com os dados correspondentes ao aditivo a ser celebrado;**
- o **Necessidade de observância das condições para celebração estabelecidas nos artigos 22 e seguintes da portaria interministerial nº 424/2016.**

95. Destarte, uma vez observadas as prescrições legais e regulamentares descritas neste Parecer e sendo adotada a minuta-padrão de termo aditivo (em anexo), fica dispensada a análise individualizada do termo aditivo pela Consultoria Jurídica.

96. Ante o exposto, esta Consultoria Jurídica entende que, uma vez observadas as orientações contidas neste Parecer, nos termos da Orientação Normativa AGU nº 55, de 2014:

1. **Estão dispensadas da análise individualizada pela CONJUR as minutas dos termos aditivos para prorrogação de prazo e suplementação de valor nos convênios firmados para transferência de recursos da União, por meio do Ministério da Saúde, nos termos da Portaria Interministerial nº 424, de 2016, e do Decreto nº 6.170, de 2007;**
2. **A área técnica deve atestar expressamente que o caso concreto se amolda aos termos deste Parecer referencial;**
3. **Nos termos aditivos firmados com base neste parecer, deverá ser utilizada a minuta-padrão de termo aditivo aprovada pela Consultoria Jurídica, consoante o anexo deste Parecer.**

97. Caso haja dúvidas na aplicação deste Parecer Referencial, poderão ser solicitados esclarecimentos à Consultoria Jurídica mediante consulta, com a formulação dos questionamentos jurídicos específicos, devendo a eventual dúvida jurídica ser devidamente objetivada.

98. Submete-se à aprovação superior, nesta oportunidade, a minuta de termo aditivo de prazo de convênio anexa, **para que seja utilizada pelo órgão assessorado como padrão nas situações tratadas neste Parecer Referencial.**

99. Sugere-se o encaminhamento deste Parecer à Secretaria Executiva - SE/MS para divulgação entre todos os órgãos do Ministério da Saúde que realizam transferência voluntária de recursos federais mediante convênios.

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

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

Brasília, 27 de maio de 2019.

JAMILLE COUTINHO COSTA

Advogada da União

Coordenadora-Geral de Análise Jurídica de Licitações, Contratos e Instrumentos Congêneres Substituta

Coordenadora de Suporte Jurídico em Processos Licitatórios

COJUPLI/CGLICI/CONJUR-MS

---

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 25000046932201948 e da chave de acesso 70e7a226

---

Documento assinado eletronicamente por JAMILLE COUTINHO COSTA, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 267717635 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): JAMILLE COUTINHO COSTA. Data e Hora: 27-05-2019 18:05. Número de Série: 13813667. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv4.

---



MINISTÉRIO DA SAÚDE

**MINUTA DE TERMO ADITIVO  
Nº XXX TERMO ADITIVO DE VALOR**

**PROPOSTA Nº XXX**                      **TIPO PROJETO XXX Nº XXX**

<b>ENTIDADE:</b> RAZAO SOCIAL ENTIDADE XXX	<b>CNPJ:</b> XXX	<b>UF:</b> XXX
---	---------------------	-------------------

**ENDEREÇO:**  
ENDERECO ENTIDADE XXX

<b>REPRESENTANTE LEGAL:</b> NOME DIRIGENTE XXX	<b>CARGO/FUNCAO:</b> CARGO DIRIGENTE XXX
---	---

<b>CPF/MF:</b> CPF DIRIGENTE XXX	<b>PROCESSO:</b> Nº PROCESSO XXX
-------------------------------------	-------------------------------------

**PEDIDO DO CONVENIENTE:**  
Ofício nº XXX ANO XXX

**OBJETO DESTES TERMO ADITIVO:**  
Prorrogar a vigência do Convênio por mais XXX DIAS.

**INÍCIO DA VIGÊNCIA:** ORIGINAL XXX  
**TÉRMINO DA VIGÊNCIA ATUAL:** XXX  
**VALOR DO TERMO ADITIVO DE CONTRAPARTIDA EXTRA R\$XXX**  
**VALOR DO TERMO ADITIVO DE ACRÉSCIMO R\$XXXX**  
**PRAZO PARA PRESTAÇÃO DE CONTAS XXX**

**CLÁUSULA PRIMEIRA – DA LEGISLAÇÃO BÁSICA**

Aplica-se ao presente Termo Aditivo o Decreto nº 6.170/2007 e suas alterações; Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 507/2011 ou 424/2016, e Lei nº 8.666/1993, no que couber.

**CLÁUSULA SEGUNDA – DA VIGÊNCIA**

A vigência do presente Termo passará a contar da data de assinatura, limitando-se à data de vigência original deste convênio ou de suas eventuais prorrogações.

**CLÁUSULA TERCEIRA – DA RATIFICAÇÃO**

Ficam ratificadas todas as demais cláusulas e condições deste convênio não modificadas por este Termo.

**CLÁUSULA QUARTA – DA SUPLEMENTAÇÃO**

A conveniente e/ou concedente farão a suplementação de recursos no valor especificado no quadro acima.



## MINISTÉRIO DA SAÚDE

### CLÁUSULA QUINTA – DA PUBLICAÇÃO

O presente Termo é assinado em 01 (uma) vias, devendo ser publicado, por extrato, no Diário Oficial da União, pelo **MINISTÉRIO DA SAÚDE**, em conformidade com a legislação vigente, para produzir os efeitos legais.

DATA DE EMISSÃO

Ministro da Saúde

-----



**MINISTÉRIO DA SAÚDE  
SECRETARIA EXECUTIVA**

**MINUTA DE TERMO ADITIVO  
Nº XXX TERMO ADITIVO DE PRORROGAÇÃO DE  
VIGÊNCIA**

**PROPOSTA Nº XXX**      **TIPO PROJETO XXX Nº XXX**

**ENTIDADE:**  
RAZAO SOCIAL ENTIDADE XXX

**CNPJ:**  
XXX

**UF:**  
XXX

**ENDEREÇO:**  
ENDERECO ENTIDADE XXX

**REPRESENTANTE LEGAL:**  
NOME DIRIGENTE XXX

**CARGO/FUNCAO:**  
CARGO DIRIGENTE XXX

**CPF/MF:**  
CPF DIRIGENTE XXX

**PROCESSO:**  
Nº PROCESSO XXX

**PEDIDO DO CONVENIENTE:**  
Ofício nº XXX ANO XXX

**OBJETO DESTES TERMO ADITIVO :**  
Prorrogar a vigência do Convênio por mais XXX DIAS.

**INÍCIO DA VIGÊNCIA:** ORIGINAL XXX  
**TÉRMINO DA VIGÊNCIA ATUAL:** XXX  
**TÉRMINO DA VIGÊNCIA FINAL PRORROGADA POR ESTE TERMO:** XXX  
**PRAZO PARA PRESTAÇÃO DE CONTAS** XXX

**CLÁUSULA PRIMEIRA – DA LEGISLAÇÃO BÁSICA**

Aplica-se ao presente Termo Aditivo o Decreto nº 6.170/2007 e suas alterações; Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 507/2011 ou 424/2016, e Lei nº 8.666/1993, no que couber.

**CLÁUSULA SEGUNDA – DA VIGÊNCIA**

A vigência do presente Termo passará a contar da data de assinatura, limitando-se à data de vigência original do convênio ou de suas eventuais prorrogações.

**CLÁUSULA TERCEIRA – DA RATIFICAÇÃO**

Ficam ratificadas todas as demais cláusulas e condições deste convênio não modificadas por este Termo.

**CLÁUSULA QUARTA – DA PUBLICAÇÃO**

O presente Termo é assinado em 01 (uma) vias, devendo ser publicado, por extrato, no Diário Oficial da União, pelo **MINISTÉRIO DA SAÚDE**, em conformidade com a legislação vigente, para produzir os efeitos legais.

DATA DE EMISSÃO



**MINISTÉRIO DA SAÚDE  
SECRETARIA EXECUTIVA**

Ministro da Saúde

-----