



Procedência: Assessoria Jurídica da Secretaria de Estado de Saúde

Nota Jurídica nº: 1317

Data: 31 de janeiro de 2017

Ementa:

DIREITO ADMINISTRATIVO. CONVÊNIO DE SAÍDA. PRORROGAÇÃO DE OFÍCIO POR ATRASO NA LIBERAÇÃO DOS RECURSOS. INTERPRETAÇÃO DOS DECRETOS ESTADUAIS DE N°S 43.635/2003 E 46.319/2013. DISPENSA DE ANÁLISE JURÍDICA.

RELATÓRIO

1. Trata-se de consulta encaminhada pela Assessoria Jurídica da Secretaria de Estado de Saúde, por meio do **Ofício AJ/SES nº 702/2016**, de 22 de dezembro de 2016, acerca da necessidade de manifestação jurídica nos casos de prorrogação *ex officio* da vigência de convênios de saída em decorrência de atraso na liberação dos recursos.

2. Pontua o **Ofício AJ/SES nº 702/2016** que a Diretoria de Convênios da Secretaria de Estado de Saúde tem enviado à Assessoria Jurídica um volume elevado de convênios para prévia análise jurídica da prorrogação de vigência de ofício, sob o argumento de que o sistema – SIGCON – exigiria tal manifestação. No entanto, ao analisar as normas que regem os convênios de saída, surgiu a questão jurídica submetida a exame.

3. No intuito de complementar o entendimento, este Núcleo expediu o **OFÍCIO CJ/NAJ Nº 1079/16** para a Subsecretaria de Assuntos Municipais – SUBSEAM da SEGQV, solicitando esclarecimentos acerca de como deve ser tramitada no SIGCON a prorrogação de vigência *ex officio* de convênios sem manifestação jurídica. Em resposta, a Subsecretaria de Assuntos Municipais – SUBSEAM encaminhou o **OF.GAB.SUBSEAM Nº 050/2017** acompanhado da **NOTA TÉCNICA DCNO/SCCP Nº 01/2017**.

4. É o relatório.



ESTADO DE MINAS GERAIS
Advocacia-Geral do Estado
Núcleo de Assessoramento Jurídico

NOTA JURÍDICA

5.: Inicialmente, insta salientar que os convênios celebrados antes de 01/08/2014 são regidos pelo Decreto Estadual nº 43.635/2003, enquanto àqueles celebrados após a referida data aplica-se o Decreto Estadual nº 46.319/2013, posto que este último passou a vigorar a partir de 01/08/2014, sendo aplicável aos convênios de saída celebrados a partir de sua vigência, nos termos de seus arts. 82 e 87. Vejamos:

Art. 82. Aplica-se o disposto neste Decreto aos convênios de saída celebrados a partir de sua vigência.

Art. 87. Este Decreto entra em vigor a partir de 1º de agosto de 2014.

6. Assim sendo, a prorrogação de vigência de ofício respeita o Decreto 43.635/2003 para os convênios celebrados até 31/07/2014, enquanto para os convênios celebrados a partir de 01/08/2014 observa-se o Decreto 46.319/2013.

7. Nesse sentido, com base nos convênios regidos pelo Decreto 43.635/2003, tem-se que o termo de convênio e os respectivos termos aditivos devem ser examinados e aprovados pela Advocacia-Geral do Estado ou órgão a ela vinculado (art.14), o que é realizado de forma prévia à celebração.

8. Com efeito, o Decreto 43.635/2003 somente contempla a necessidade de emissão de manifestação jurídica nas hipóteses em que a formalização de termo aditivo tenha como fundamento a utilização de saldo residual e a ampliação de metas físicas, consoante prevê o art. 16-A do mencionado diploma normativo:

Art. 16. Os convênios e os planos de trabalho somente poderão ser aditados com as devidas justificativas, mediante proposta a ser apresentada no prazo mínimo de trinta dias antes do seu término e desde que aceitas, mutuamente, pelos participes, dentro do prazo de vigência, levando-se em conta o tempo necessário para análise e decisão.

§ 1º É vedado o aditamento de convênio com o intuito de alterar o seu objeto, entendido como tal a modificação, ainda que parcial, da finalidade definida no correspondente plano de trabalho, configurando mudança de objeto, mesmo que não haja alteração da classificação econômica da despesa.

§ 2º Excepcionalmente, quando se tratar apenas de alteração da execução do convênio, como prazo de execução, cronograma de desembolso dentre outros, admitir-se-á ao órgão ou entidade executora propor a reformulação do plano de trabalho, que será previamente apreciada pelo setor técnico e submetida à aprovação do titular do órgão ou entidade concedente.

§ 3º Excepcionalmente, quando apurado eventual saldo financeiro residual, após a conclusão do objeto explicitado no convênio original, o mesmo poderá ser aplicado na ampliação da meta física conveniada, através da celebração de termo aditivo ao convênio, observada a tramitação do Plano de Trabalho por meio do SIGCON-Saída, vedada a adição de recursos financeiros novos, seja por parte do concedente, seja por parte do proponente, ou de quaisquer outros participes, considerando-se:



ESTADO DE MINAS GERAIS
Advocacia-Geral do Estado
Núcleo de Assessoramento Jurídico



- I - o montante dos recursos repassados pelo concedente;
- II - os recursos de contrapartida pactuados pelo conveniente; e
- III - os recursos provenientes das aplicações financeiras.

§ 4º Os convênios serão aditados somente uma vez para ampliação de metas físicas com a utilização de saldo financeiro de recursos, salvo no caso de comprovação pelo conveniente de que a economia gerada é decorrente de ganhos na execução do termo aditivo que ampliou as metas físicas, e, a critério do concedente, mediante apresentação de prestação de contas parcial.

Art. 16-A A celebração de termo aditivo, nos termos dos §§ 3º e 4º do art. 16, será provocada por ofício do conveniente ao concedente, com antecedência mínima de trinta dias do término do convênio; contendo:

- I - a justificativa da ampliação da meta física;
- II - a comprovação da existência de saldo financeiro; e
- III - o prazo adicional para cumprimento das novas metas.

Parágrafo único. O órgão ou entidade que aceitar a celebração de termo aditivo proposto pelo conveniente deverá compor o processo com pareceres favoráveis ao termo aditivo, emitidos:

- I - pelas unidades técnicas responsáveis pela celebração de convênios, considerando:
 - a) a justificativa de ampliação das metas físicas;
 - b) a coerência entre valores orçados no plano de trabalho do convênio original e os valores de mercado;
 - c) a comprovação de que a economia praticada pelos convenentes é decorrente de ganhos de eficiência em processos de aquisição; e
 - d) a coerência dos prazos adicionais solicitados;
- II - pela assessoria ou procuradoria jurídica, considerando os princípios que regem a Administração Pública e obedecendo aos ditames exigidos pela legislação em vigor.

9. Por conseguinte, impede destacar que a previsão de prorrogação de vigência de ofício encontra-se no âmbito das cláusulas obrigatórias do termo de convênio, conforme exigência do artigo 12, a saber:

Art. 12. O termo de convênio a ser assinado deverá conter:

(...)

V - a obrigação do concedente de prorrogar de ofício a vigência do convênio, mediante justificativa formalizada aprovada pela autoridade máxima do órgão ou entidade, quando houver atraso na liberação de recursos ou na execução, limitada a prorrogação ao exato período do atraso verificado, ou mediante justificativa formalizada aprovada pelo autoridade máxima do concedente;

(...)

XXIV - a prorrogação da vigência do convênio de ofício, nos termos do inciso V, não desobriga a tramitação do Plano de Trabalho respectivo através do SIGCON-Saída;



ESTADO DE MINAS GERAIS
Advocacia-Geral do Estado
Núcleo de Assessoramento Jurídico

10. Depreende-se, assim, que a prorrogação de vigência de ofício deve estar prevista no próprio termo de convênio, e deve realizar-se ao cumprir o requisito objetivo de atraso na liberação de recurso ou na execução do plano de trabalho, bastando justificativa formalizada e aprovada pela autoridade máxima do órgão ou entidade, ou mesmo do concedente, e tramitação do plano de trabalho no SIGCON-Saída.

11. A teor do preceito normativo, o único requisito a ensejar a prorrogação de ofício seria o atraso na liberação dos recursos, de modo que o motivo do ato seria quase vinculado, reduzindo a margem de discricionariedade do gestor. Isso porque se trata de atividade normatizada pelo Governador, cujos pressupostos estão arrolados no texto normativo. A norma exige, todavia, a rigorosa comprovação da presença dos requisitos dispostos no decreto, com a devida justificativa.

12. Compreende-se, portanto, que a aludida prorrogação se trata de matéria prevista no decreto estadual e em cláusula convenial, o que torna desnecessária a emissão de qualquer análise jurídica prévia, uma vez que a prorrogação *ex officio* depende, exclusivamente, da constatação do período de atraso na liberação de recursos financeiros e de justificativa fundamentada da autoridade competente, elementos estes de natureza essencialmente técnica, que se inserem no mérito do ato administrativo.

13. Ademais, diante de tal elucubração, é possível presumir que a prorrogação de vigência de ofício não se dá por termo aditivo: como visto, trata-se de simples prorrogação de vigência pelo exato período de atraso na liberação dos recursos financeiros. Logo, prescinde de aprovação jurídica prévia, conforme interpretação a contrário *sensu* do art. 14 do Decreto 43.635/2003:

Art. 14. O termo de convênio e os respectivos termos aditivos serão previamente examinados e aprovados pela Advocacia-Geral do Estado - AGE ou órgão a ela vinculado.

14. Por conseguinte, quanto aos convênios regidos pelo Decreto 46.319/13, a dispensa da análise jurídica é ainda mais cristalina. Este decreto também determinou que constasse no termo de convênio a presença de cláusula que estabelecesse a prorrogação de ofício (art. 27, XI), e foi incisivo quanto à dispensa de formalização de termo aditivo para tais prorrogações, além de frisar a necessidade de análise apenas da área técnica do órgão, tudo nos termos do artigo 52, a saber:



ESTADO DE MINAS GERAIS

Advocacia-Geral do Estado

Núcleo de Assessoramento Jurídico



Art. 52. A vigência do convênio de saída, no caso de atraso na liberação dos recursos ocasionado pelo concedente, será prorrogada de ofício pelo concedente, limitada ao período verificado ou previsto para liberação.

Parágrafo único. Fica dispensada a formalização de termo aditivo para a prorrogação de que trata o caput, sendo necessária a tramitação no SIGCON-MG - Módulo Saída da proposta de alteração e da análise da área técnica e posterior juntada do novo plano de trabalho no processo físico.

(Artigo com redação dada pelo art. 1º do Decreto nº 46.831, de 14/9/2015.)

15. Não obstante, impende destacar que a Resolução Conjunta SEGOV/AGE Nº 002/2013, que regulamentava o atual decreto, trazia em seu bojo a necessidade da análise jurídica:

Art. 56. A área técnica do concedente providenciará a prorrogação de ofício da vigência do convênio de saída, limitada ao período de atraso na liberação de recursos, devendo, se for o caso, readequar a duração das etapas considerando a nova vigência.

Parágrafo único. A prorrogação de ofício deverá ser tramitada no SIGCON-MG - Módulo Saída e dependerá de prévia aprovação da área jurídica e de formalização por termo específico.

16. Contudo, tal resolução foi revogada e a atual Resolução Conjunta SEGOV/AGE Nº 004/2015 apenas registra a dependência da aprovação da área técnica, o que corrobora, de forma transparente, a dispensa da aprovação jurídica quando da prorrogação de ofício.

Art. 50. A área técnica do concedente providenciará a prorrogação de ofício da vigência do convênio de saída, limitada ao período de atraso na liberação de recursos ou a previsão por ela estimada, devendo, se for o caso, readequar a duração das etapas considerando a nova vigência.

Parágrafo único. A prorrogação de ofício deverá ser tramitada no SIGCON-MG - Módulo Saída e dependerá de prévia aprovação da área técnica e de formalização por termo específico, com a posterior juntada do respectivo instrumento e do novo plano de trabalho no processo físico.

17. Aqui, importa mencionar o art. 5º, inc. I, do Decreto Estadual nº 46.281/2013, que dispõe sobre o Sistema de Gestão de Convênios, Portarias e Contratos do Estado de Minas Gerais – SIGCON-MG:

Art. 5º O SIGCON-MG – Módulo Saída se refere aos convênios e resoluções que prevejam a saída de recursos no orçamento fiscal e tem os seguintes objetivos:

- I – cadastrar a proposta de plano de trabalho e o convênio de saída, bem como seus termos aditivos e prorrogações de ofício;
- II – registrar a programação orçamentária dos instrumentos;
- III – gerir os repasses de recursos transferidos voluntariamente;
- IV – monitorar a execução orçamentária, financeira e física e a prestação de contas dos convênios de saída;
- V – subsidiar o controle do fluxo de repasses nos convênios de saída firmados pelo Estado;



ESTADO DE MINAS GERAIS
Advocacia-Geral do Estado
Núcleo de Assessoramento Jurídico

VI – registrar os repasses de recursos do Fundo Estadual de Saúde – FES – e do Fundo Estadual de Assistência Social – FEAS, estabelecidos por resolução, destinados a promover ação continuada dos serviços de saúde e de assistência social de responsabilidade do Poder Executivo estadual.

18. Conforme se vê, o normativo estadual estrema prorrogação de ofício de aditivo, deixando claro que aquela deve ser cadastrada no SIGCON-MG de forma independente, ou seja, sem necessitar da formalização por termo aditivo. E, como restou dito acima, tanto na legislação anterior (Decreto Estadual nº 43.635/2003) quanto na nova (Decreto Estadual nº 46.319/2013), a exigência de análise jurídica é apenas para os casos de termo aditivo.

19. Mencione-se também, nesse sentido, que não há norma que exclua os convênios celebrados sob a vigência do Decreto Estadual nº 43.635/2003 da incidência do Decreto Estadual nº 46.281/2013, o que nos leva a concluir que as prorrogações de ofício desses convênios também prescindiriam de termo aditivo e, logicamente, de análise jurídica.

20. No âmbito federal, a Portaria Interministerial CGU/MF/MP nº 507/2011, que regula os convênios, contratos de repasse e os termos de cooperação celebrados pelos órgãos e entidades da Administração Pública Federal, é expressa nesse sentido. Conquanto não seja aplicável, por óbvio, aos convênios de saída celebrados pelo Estado, referido ato normativo tem leitura oportuna no presente contexto, senão vejamos:

- Art. 51. A prorrogação "de ofício" da vigência do convênio ou contrato de repasse, acordo, ajuste ou instrumento congêneres, estabelecida no inciso VI do art. 43 desta Portaria, prescinde de prévia análise da área jurídica do concedente ou ao contratante.

21. A desnecessidade e, por consequência, a dispensa de análise jurídica nas prorrogações de ofício das parcerias envolvendo a Administração Pública parece ser a tendência dos mais recentes diplomas normativos. Cite-se, por exemplo, o recente Decreto Estadual nº 47.132, de 20 de janeiro de 2017, que regulamentou a Lei Federal nº 13.019/2014:

Art. 68 – A vigência da parceria, no caso de atraso na liberação dos recursos ocasionado pelo órgão ou entidade estadual parceiro, será prorrogada de ofício pelo órgão ou entidade estadual parceiro, limitada ao período verificado ou previsto para liberação.

Parágrafo único – **Fica dispensada a formalização de termo aditivo para a prorrogação de que trata o caput, sendo necessárias a tramitação no Sigecon-MG – Módulo Saída – da proposta de alteração e da análise da área técnica e a posterior juntada do novo plano de trabalho no processo físico.** (grifamos)





22. A NOTA TÉCNICA DCNO/SCCP Nº 01/2017, da Superintendência Central de Convênios e Parcerias da SEGOV, em relação aos convênios celebrados sob a vigência do Decreto Estadual nº 46.319/2013, afirma que a tramitação eletrônica da prorrogação de ofício não exige parecer jurídica. No entanto, quanto aos convênios regidos pelo Decreto Estadual nº 43.635/2003, esclareceu a Nota que “*a ferramenta para prorrogação de ofício foi incluída na versão 1.0 do sistema em novembro de 2013 e, à época, não se cogitou a dispensa da análise jurídica para a prorrogação de ofício*” e que “*o termo de prorrogação de ofício dessa versão inclui campo específico para a análise jurídica (anexo 3) e se inspirou no modelo até então adotado pela Secretaria de Estado de Transportes e Obras Públicas (Setop), sendo depois validado pela Assessoria Jurídica desta Segov*”.

23. Não obstante as informações prestadas pelo órgão central de convênios, temos que o fato de existir “*campo específico para a análise jurídica*” na tramitação da prorrogação de ofício no sistema não é fator que obriga a emissão de parecer jurídico. É totalmente insubstancial a ideia de exigir-se a emissão de parecer jurídico apenas por que há um campo para isso no sistema, quando a legislação regente da matéria dispensa a análise jurídica.

24. Segundo afirmado pela Assessoria Jurídica da Secretaria de Estado de Saúde no Ofício AJ/SES nº 702/2016:

“a Diretoria de Convênios da SES encaminhou durante todo o ano de 2016 diversos expedientes dessa natureza para fins de análise da Assessoria Jurídica, solicitando a emissão de parecer jurídico em cada caso concreto, ao fundamento de que esta seria uma exigência intransponível do sistema SIGCON. Por esta razão, durante todo o ano de 2016 (ao contrário do fluxo estabelecido no exercício de 2015) a Assessoria Jurídica da SES foi instada a se manifestar, especificamente, sobre a prorrogação *ex officio* de cada convênio em que restou caracterizado o atraso na liberação de recursos financeiros, exigência esta (frise-se, atribuída a um sistema de informação) não prevista legalmente e, sobretudo, expressamente dispensada na vigência do atual decreto.

Neste contexto, levando-se em consideração a realidade da Secretaria de Estado de Saúde, que conta com um elevado número de convênios vigentes, cumpre indagar, à luz das normas disciplinadas no Decreto n. 43.635/2003 e no Decreto n. 46.319/2013, se existe a obrigatoriedade de manifestação jurídica nas hipóteses de prorrogação de vigência de convênio de ofício pelo órgão/entidade concedente.”

25. A exigência de análise jurídica em toda e qualquer prorrogação de ofício de convênio por atraso na liberação de recursos, principalmente em pastas que contam com números de convênios elevados, como a



ESTADO DE MINAS GERAIS
Advocacia-Geral do Estado
Núcleo de Assessoramento Jurídico

Secretaria de Estado de Saúde, é providência contraproducente, que não se justifica sob qualquer argumento e acaba por azafamar a assessoria jurídica com atividade de pouca complexidade.

26. Sendo assim, conclui-se que a exigência de análise jurídica presente no art. 14 do Decreto Estadual nº 43.635/2003 e no art. 54 da Resolução Conjunta SEGOV/AGE Nº 004/2015, que regulamenta o Decreto Estadual nº 46.319/2013, refere-se à formalização de termos aditivos, não sendo aplicável, portanto, à prorrogação de ofício da vigência de convênios. Isso porque a prorrogação de ofício é uma simples adequação ao tempo de atraso no repasse dos recursos financeiros pelo Estado, que pouco depende da discricionariedade do administrador e, por esse motivo, prescinde de análise jurídica e formalização de termo aditivo.

27. Tal entendimento, por óbvio, não exime de análise jurídica as prorrogações de ofício que eventualmente envolvam alguma controvérsia ou questionamento, para os quais o gestor entenda pertinente a formulação de consulta à assessoria jurídica.

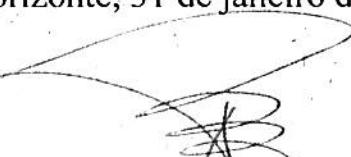
CONCLUSÃO

28. Diante de todo o exposto, este Núcleo de Assessoramento Jurídico entende que não há obrigatoriedade de manifestação jurídica em casos de prorrogação de ofício da vigência de convênios por atraso na liberação dos recursos, seja em relação aos celebrados sob a vigência do Decreto Estadual nº 43.635/2003, seja em relação aos celebrados sob a vigência do Decreto Estadual nº 46.319/2013. Evidentemente, havendo controvérsia ou questionamento jurídicos em hipóteses concretas de prorrogação de ofício, a análise jurídica não está dispensada.

29. É a manifestação, salvo melhor juízo.

30. À elevada consideração.

31. Belo Horizonte, 31 de janeiro de 2017.


RICARDO AGRA VILLARIM

Procurador do Estado

MaSP 1.327.259-6 OAB/MG 142.772

Cidade Administrativa Presidente Tancredo Neves – Rodovia Papa João Paulo II, 4.001 – Prédio Gerais
13º - Bairro: Serra Verde – CEP:31630-901 – Belo Horizonte /MG.

*De acordo.
Enviando cópia para:
Subsecretaria de Assuntos Municipais
para Sécov, para fins de
aviso e validar ante
área de adequação de SP
formalizar encaminhar
em tempo razoável
copia a CII
com tempo razoável
e posterior direcionar
Tercio Leite Dourado
Coordenador do NAF-A
MASP 1.428.354-6*