



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL JUNTO À UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO  
PROCURADORES PF-UFES  
**PARECER n. 00293/2022/PROC UFES/PFUFES/PGF/AGU**

**NUP: 23068.000359/2018-35**

**INTERESSADOS: UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPIRITO SANTO - UFES**

**ASSUNTOS: ATIVIDADE MEIO**

**EMENTA: ADITIVO. CONVÊNIO COM O ESTADO DO ESPÍRITO SANTO POR INTERMÉDIO DA SECRETARIA DE ESTADO DE SEGURANÇA PÚBLICA E DA POLÍCIA MILITAR DO ESPÍRITO SANTO. PRORROGAÇÃO. REQUISITOS DO ARTIGOS 57, 65 E 116 DA LEI Nº 8.666/93. SEM ÓBICE JURÍDICO.**

## **I - RELATÓRIO**

1. Trata-se de 2º Termo Aditivo ao Convênio n.º 004/2018, celebrado entre O ESTADO DO ESPÍRITO SANTO, por intermédio da SECRETARIA DE ESTADO DE SEGURANÇA PÚBLICA - SESP e da POLÍCIA MILITAR DO ESPÍRITO SANTO - PMES e a UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO - UFES. (Sequencial 876 - Lepisma)
2. Consta na CLÁUSULA PRIMEIRA - DO OBJETO: "*1. O presente Termo Aditivo tem por objeto a prorrogação do prazo de vigência do Convênio n.º 004/2018 pelo prazo de pelo prazo de 24 (vinte e quatro) meses, conforme autorização prevista na sua Cláusula nona, item 9.1, a contar de 07 de julho de 2022.*"
3. Verifica-se, portanto, que a assinatura do aditivo teria como resultado a ultrapassagem de um prazo de 5 anos desde a assinatura do Convênio. Não consta *checklist* nos autos, omissão que atrasa a análise dos processos.
4. O pedido de exame fundamenta-se no parágrafo único do art. 38 da Lei n.º 8.666/93, *in verbis*: "*As minutas de editais de licitação, bem como os contratos, acordos, convênios ou ajustes devem ser previamente examinadas e aprovadas por assessoria jurídica da Administração.*"
5. É a síntese do relatório. Analisa-se.

## **II - ANÁLISE JURÍDICA**

6. A presente manifestação se fundamenta nos artigos 11, VI, "b" e 18 da Lei Complementar n.º 73/1993 (Lei Orgânica da Advocacia-Geral da União), bem como no art. 38, parágrafo único, da Lei n.º 8.666/93.
7. Compete, todavia, ao administrador público a responsabilidade no que toca à conveniência e oportunidade acerca da escolha do objeto, do planejamento quantitativo e de suas características.
8. Salienta-se que determinadas observações são feitas sem caráter vinculativo, mas em prol da segurança da própria autoridade assessorada a quem incumbe, dentro da margem de discricionariedade que lhe é conferida pela lei, avaliar e acatar, ou não, tais ponderações. Não obstante, as questões relacionadas à legalidade serão apontadas para fins de sua correção. O prosseguimento do feito sem a observância destes apontamentos será de responsabilidade exclusiva da Administração, podendo ser superado desde que motivadamente.
9. Isso porque a oportunidade e conveniência (mérito administrativo) acerca da realização do certame são de sua inteira responsabilidade, bem como a apreciação dos motivos que a determinaram, cuja validade, consoante a Teoria dos Motivos Determinantes, fica condicionada à existência dos mesmos, que devem sempre se pautar na busca do atendimento ao interesse público.

## **III - DA FUNDAMENTAÇÃO**

***A distinção entre convênios e contratos e os estabelecimento da aplicação seletiva das regras contratuais pelo art. 116 da Lei n.º 8.666/93***

10. Faz-se necessário explicitar a distinção jurídica entre contratos e convênios. As peculiaridades inerentes a cada um destes tipos de ajustes é de extrema importância para a adequada interpretação do art. 116 da Lei n.º 8.666/93 e a eventual aplicação de regras específicas do regime contratual aos convênios.
11. Baseado nessa preocupação, inicia-se o exame do tema destacando o papel dos convênios no aprofundamento do federalismo de cooperação que a Constituição Federal de 1988 estabeleceu. Em seu art. 23, parágrafo único, foi previsto, quanto à competência comum dos entes federativos, que "*leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional*".
12. Por sua vez, o art. 241, com redação dada pela Emenda Constitucional n.º 19/1998, estabelece que "*a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação*".

*entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos".* Nesse contexto, os convênios relevam-se como expressão de um princípio básico da atividade administrativa, que é a **descentralização**.

13. Conforme lição clássica de Hely Lopes Meirelles, "*convênios administrativos são acordos firmados por entidades públicas de qualquer espécie, ou entre estas e organizações particulares, para realização de objetivos de interesses comum dos partícipes*". Já o contrato administrativo é "*um tipo de avença travada entre a Administração e terceiros na qual, por força de lei, de cláusulas pactuadas ou do tipo de objeto, a permanência do vínculo e as condições preestabelecidas assujeitam-se a cambiáveis imposições de interesse público, ressalvados os interesses patrimoniais do contratante privado*".

14. De certo modo, a distinção doutrinária foi adotada pela legislação que rege a matéria:

*Decreto n.º 6.170/2007*

*Art. 1º Este Decreto regulamenta os convênios e os contratos de repasse celebrados pelos órgãos e entidades da administração pública federal com órgãos ou entidades públicas ou privadas sem fins lucrativos, para a execução de programas, projetos e atividades que envolvam a transferência de recursos oriundos dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União.*

*§ 1º Para os efeitos deste Decreto, considera-se:*

*I - convênio - acordo, ajuste ou qualquer outro instrumento que discipline a transferência de recursos financeiros de dotações consignadas nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União e tenha como partícipe, de um lado, órgão ou entidade da administração pública federal, direta ou indireta, e, de outro lado, órgão ou entidade da administração pública estadual, distrital ou municipal, direta ou indireta, ou ainda, entidades privadas sem fins lucrativos, visando 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;*

15. Portanto, para que uma reação jurídica passa ser intermediada pelo instrumento jurídico denominado de convênio, alguns elementos são obrigatórios:

*a) os partícipes devem ter objetivos e competências institucionais comuns;*

*b) os partícipes devem ter em mira a obtenção de um resultado que seja de interesse comum (um estudo, um projeto, um obra, um serviço, etc.), com rateio de custos e benefícios;*

*c) o ajuste deve ter natureza cooperativa, devendo estar presente a mútua colaboração, que pode assumir várias formas, como o repasse de verbas, o uso de equipamentos, de recursos humanos e materiais, etc.;*

*d) os recursos financeiros repassados possuem natureza de dinheiro público, somente podendo vir a ser utilizada para os fins previstos no instrumento de convênio;*

*e) inexistência de lucros, pois não há remuneração a ser percebida pelas partes;*

*f) obrigatoriedade da prestação de contas.* (DI PIETRO, Mari Sylvania Zanella. *Parcerias na Administração Pública*. São Paulo: Ed. Atlas, 2002, p. 190; FURTADO, Lucas Rocha. *Curso de Licitações e Contratos Administrativos*. Belo Horizonte: 2012, p. 340).

16. A distinção conceitual feita até agora deve, necessariamente, servir de orientação hermenêutica para a correta interpretação do art. 116 da Lei n.º 8.666/93. Relativamente às regras contratuais aplicáveis aos convênios, a Lei de Licitações e Contratos Administrativos não estabeleceu um indicativo expresso, mas preferiu adotar uma alternativa, digamos, principiológica.

17. Dispõe o referido artigo que "*aplicam-se as disposições desta Lei, no que couber, aos convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres celebrados por órgãos e entidades da Administração*". Se a própria legislação previu essa aplicação seletiva é porque partiu do pressuposto teórico-jurídico de que os convênios e contratos administrativos submetem-se a regimes jurídicos distintos. Do contrário, entender pela aplicação integral do regime jurídico-contratual aos convênios é tornar sem sentido a norma prevista no art. 116.

#### ***Convênios: Prazo de duração e limites à prorrogação de vigência***

18. Relativamente aos convênios, deve ser registrado que a previsão do prazo de vigência é cláusula necessária, conforme determina o art. 43, V, da Portaria Interministerial n.º 507/2011:

*Art. 43. São cláusulas necessárias nos instrumentos regulados por esta Portaria as que estabeleçam:*

*(...)*

*V - a vigência, fixada de acordo com o prazo previsto para a consecução do objeto e em função das metas estabelecidas;*

19. Não obstante a previsão regulamentar, a obrigatoriedade da referida cláusula baseia-se no disposto no §1º do art. 116, segundo o qual a celebração de convênio depende da prévia aprovação do Plano de Trabalho, o qual deve conter, dentre outras informações a "*previsão de início e fim da execução do objeto*" (inciso VI).

20. Vê-se, assim, que os convênios devem ser escritos e ter como cláusula necessária o prazo de vigência. Insta ressaltar que o prazo de vigência deve ser estipulado de acordo com a natureza e complexidade do objeto, as metas estabelecidas e o prazo necessário para sua execução, previsto no plano de trabalho. É evidente que qual prazo de execução deve ser condizente e proporcional ao objeto conveniado, não se admitindo a fixação de prazos desproporcionais ou irrazoáveis. Dentro desta perspectiva, importante destacar a recomendação feita pelo TCU no Acórdão 2.543/2005 - 2ª Câmara e adotada também no Acórdão n.º 1.562/2009 - Plenário:

*9.4.3.15. procure evitar a celebração de convênios com prazos de vigência exíguos e que não correspondam ao*

*período mínimo de tempo necessário e suficiente para a conclusão do objeto, levando em consideração todos os fatores envolvidos na consecução da avença, entre os quais se incluem os procedimentos licitatórios, de modo a evitar prorrogações do tempo inicialmente acordado.*

21. Ao prorrogar o prazo de vigência dos convênios, devem ser observados os limites de prazo previsto no art. 57 da Lei n.º 8.666/93:

*Art. 57. A duração dos contratos regidos por esta Lei ficará adstrita à vigência dos respectivos créditos orçamentários, exceto quanto aos relativos:*

*I - aos projetos cujos produtos estejam contemplados nas metas estabelecidas no Plano Plurianual, os quais poderão ser prorrogados se houver interesse da Administração e desde que isso tenha sido previsto no ato convocatório;*

*II - à prestação de serviços a serem executados de forma contínua, que poderão ter a sua duração prorrogada por iguais e sucessivos períodos com vistas à obtenção de preços e condições mais vantajosas para a administração, limitada a sessenta meses;*

*(...)*

*IV - ao aluguel de equipamentos e à utilização de programas de informática, podendo a duração estender-se pelo prazo de até 48 (quarenta e oito) meses após o início da vigência do contrato.*

*V - às hipóteses previstas nos incisos IX, XIX, XXVIII e XXXI do art. 24, cujos contratos poderão ter vigência por até 120 (cento e vinte) meses, caso haja interesse da administração. (Incluído pela Lei n.º 12.349, de 2010)*

*§ 1º Os prazos de início de etapas de execução, de conclusão e de entrega admitem prorrogação, mantidas as demais cláusulas do contrato e assegurada a manutenção de seu equilíbrio econômico-financeiro, desde que ocorra algum dos seguintes motivos, devidamente autuados em processo:*

*(...)*

*§ 2º Toda prorrogação de prazo deverá ser justificada por escrito e previamente autorizada pela autoridade competente para celebrar o contrato.*

*§ 3º É vedado o contrato com prazo de vigência indeterminado. § 4º Em caráter excepcional, devidamente justificado e mediante autorização da autoridade superior, o prazo de que trata o inciso II do caput deste artigo poderá ser prorrogado por até doze meses. (Incluído pela Lei n.º 9.648, de 1998)*

*§ 4º Em caráter excepcional, devidamente justificado e mediante autorização da autoridade superior, o prazo de que trata o inciso II do caput deste artigo poderá ser prorrogado por até doze meses. (Incluído pela Lei n.º 9.648, de 1998)*

22. 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 as eventuais empresas que serão, na maioria dos ajustes, contratadas para executar o objeto do convênio. Diante de tal realidade, inúmeras situações podem ocorrer.

23. Neste contexto, é razoável concluir, tendo em vista as características acima relatada, 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 n.º 8.666/1993.

24. Nesta perspectiva, entende-se que o prazo de vigência dos convênios deve ater-se ao comando do *caput* do art. 57 da Lei n.º 8.666/93, tendo em vista a aplicação subsidiária conferida pelo art. 116 da mesma Lei.

25. 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 daquelas previstas no mencionado artigo, como é o caso do presente processo.

26. O que interessa nos convênios é o cumprimento do seu objeto - seja uma obra, um serviço, ou uma aquisição de um bem - no prazo de vigência inicialmente ajustado. Contudo, podem ocorrer situações imprevistas 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.

27. Ressalta-se, todavia, que deverão ser demonstradas razões (justificativas) aptas a determinar a prorrogação do prazo, em atendimento ao dever de motivação, conforme o entendimento do TCU. **A justificativa foi apresentada nos autos, por sua vez, no Sequencial 877 - Lepisma.**

#### IV - CONCLUSÃO

28. Restrita aos aspectos jurídico-legais, a Procuradoria Federal junto à UFES, órgão de execução da Procuradoria-Geral Federal, vinculada à Advocacia-Geral da União – AGU, ressaltando-se os aspectos de conveniência e oportunidade, não sujeitos ao crivo deste órgão jurídico, e em atendimento ao que estabelece o parágrafo único do art. 38 da Lei n.º 8.666/93, não vislumbro óbice jurídico a assinatura do 2º Termo Aditivo ao Convênio n.º 004/2018 (Sequencial 876 - Lepisma).

29. Este Parecer não supre a necessidade de decisão expressa da autoridade administrativa competente, nos termos do art. 48 da Lei no 9.784/1999, pois as considerações tecidas restringem-se ao exame do aspecto jurídico-formal do processo, não adentrando nas questões técnicas, tampouco as de oportunidade, conveniência e formalização do instrumento, por não serem de competência desta Procuradoria.

**FRANCISCO VIEIRA LIMA NETO**  
**PROCURADOR FEDERAL**

---

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 23068000359201835 e da chave de acesso b075d3f2