



ESTADO DE MINAS GERAIS
ADVOCACIA GERAL DO ESTADO
Consultoria Jurídica

Procedência: Secretaria de Estado de Saúde

Interessada: Secretaria de Estado de Saúde

Número: 15.855

Data: 20 de março de 2017

Classificação Temática: Convênios Administrativos. Convênio de Saída.

Ementa:

DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO. PRORROGAÇÃO DE VIGÊNCIA DE OFÍCIO DE CONVÊNIOS DE SAÍDA. DISPENSA DE ANÁLISE JURÍDICA. COMPATIBILIZAÇÃO DO DECRETO ESTADUAL Nº 43.635/03 E DO DECRETO Nº 46.319/13 COM O SISTEMA SIGCON.

Dispensa de análise jurídica para as prorrogações de ofício por atraso na liberação dos recursos dos convênios regidos pelo Decreto Estadual nº 46.319/13 (registrados a partir de 01/08/14 na versão 2.0 do SIGCON), e pelos convênios regidos pelo Decreto nº 43.635/2003 (registrados até 31/07/14 na versão 1.0 do SIGCON).

Interpretação legal pela dispensa de manifestação jurídica em ambas as hipóteses.

Sugestão de ajuste a versão 1.0 do SIGCON.

RELATÓRIO

1. Trata-se de consulta oriunda da Secretaria de Estado de Saúde, por meio do Ofício AJ nº 702/2016, em que se questiona se há (ou não) obrigatoriedade de manifestação jurídica nas hipóteses de prorrogação de ofício de vigência de convênio de saída pelo órgão/entidade concedente, à luz da regulamentação dada pelo Decreto nº 43.635/2003 e pelo Decreto nº 46.319/2013.



2. A consulente apresenta manifestação prévia no sentido de ser desnecessária a aprovação jurídica para que se efetive a prorrogação de ofício de convênio de saída, quando configurado atraso na liberação dos recursos previstos no convênios, tanto para os convênios regidos pelo nº 43.635/2003, como pelos convênios regidos pelo Decreto nº 46.319/2013.
3. Pelo fato do esclarecimento a esta consulta poder repercutir em outros órgãos e entidades, o presente expediente chega à Consultoria Jurídica para elaboração de parecer referencial.
4. Ressalta-se que o expediente veio instruído ainda com a Nota Jurídica nº 1317/2017 proveniente do Núcleo de Assessoramento Jurídico da Advocacia-Geral do Estado (NAJ-AGE), favorável à tese defendida pela SES e, e da Nota Técnica DSNO/SCCP nº 01/2017 da Superintendência Central de Convênios e Parcerias da SEGOV, em resposta aos questionamentos apresentados pelo NAJ/AGE.
5. Feito o relatório, passa-se a opinar.

PARECER

6. É informado que a Assessoria Jurídica da SES em 2016 passou a ser demandada pela Diretoria de Convênios daquela pasta para analisar cada caso concreto de prorrogação de ofício de convênio de saída e emitir parecer jurídico, sob o argumento de se tratar de um exigência do Sistema de Gestão de Convênios, Contratos e Portarias do Estado de Minas Gerais (SIGCON-MG-Módulo Saída). Cabe-nos, portanto, avaliar se no arcabouço legal que dispõe sobre os convênios de saída e sobre a sua gestão, há realmente previsão normativa para tal exigência ou se estariam as Assessorias Jurídicas dispensadas de emitir análise jurídica individualizada para cada prorrogação de ofício dos convênios de saída.



7. Para tanto se faz necessário observar dois períodos distintos: 1º) os convênios celebrados até 31/07/2014 e regidos pelo Decreto Estadual nº 43.635/03 e os convênios celebrados a partir de 01/08/2014, então regidos pelo Decreto Estadual nº 46.319/13.

8. Iniciaremos pelos convênios celebrados a partir de 01/08/14, pois como se demonstrará, nestes casos nos parece que já há compatibilização das normas regentes com o sistema operacional de gestão dos convênios e parcerias, o SIGCON.

9. Como dito, os convênios celebrados a partir de 01/08/14 são regulamentados pelo Decreto nº 46.319/13 que dispõe como cláusula obrigatória para a formalização do convênio, entre outras, a cláusula de prorrogação de ofício da vigência do instrumento, antes do seu término, quando ocorrer atraso na liberação dos recursos. Senão vejamos:

Art. 27. São cláusulas obrigatórias as que estabeleçam:

(...)

*XI - as formas de alteração das cláusulas pactuadas, **inclusive no que se refere à prorrogação de ofício da vigência do instrumento, antes do seu término, quando ocorrer atraso na liberação dos recursos;***

10. Mais adiante, segue o Decreto dispondo que:

“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.)**”*



11. Curioso observar que o parágrafo único do artigo 52, acima transcrito, foi modificado em 2015, exatamente para suprimir o termo “análise da área jurídica” que constava da redação original do Decreto nº 46.319/13, permanecendo apenas a exigência de análise da área técnica. Abaixo, transcrevemos a redação original do referido dispositivo:

“Art. 52. No caso de atraso na liberação dos recursos ocasionado pelo concedente, a vigência do convênio de saída será prorrogada de ofício pelo concedente, limitada ao período verificado.

*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 das análises das áreas técnica e jurídica.***

12. Não bastasse o decreto regulamentador, a Resolução Conjunta SEGOV/AGE nº 04/2015 (que revogou a Resolução Conjunta SEGOV/AGE nº 02/2013) caminha na mesma linha e exige apenas aprovação da área técnica para a prorrogação de ofício. Confira:

“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.”*

13. Portanto, nos parece incontestado que a partir de 2015 a única exigência legal para tramitação da prorrogação no SIGCON-MG-Módulo Saída é a prévia aprovação da área técnica, com posterior juntada do novo plano de trabalho ao processo físico.



14. Tanto é que a Superintendência Central de Convênios e Parcerias manifestou concordância ao posicionamento da SES no sentido de que para os convênios regidos pelo Decreto 46.319/13 é prescindível a análise jurídica para a prorrogação de ofício dos convênios, tendo, inclusive, promovido ajuste na versão 2.0 do SIGCON para assegurar a conformidade com a normatização. Conforme esclarecido na Nota Técnica DCNO/SCCP nº 01/2017:

“Diante das alterações promovidas pelo Decreto nº 46.831/15, foi demandado à Companhia de Tecnologia da Informação do Estado de Minas Gerais – Prodemge, empresa então contratada para a manutenção do Sigcon-MG- Módulo Saída, o ajuste na versão 2.0 do sistema para assegurar a conformidade à normatização, como determina as boas práticas de Governança de Tecnologia da Informação e Comunicação (...)

A demanda foi finalizada em 02 de outubro de 2015 e, a partir dessa data, a tramitação eletrônica de prorrogações de ofício de convênios celebrados a partir de 1º de agosto de 2014 não exigiu parecer jurídico. Além disso, o termo de prorrogação de ofício (anexo 1) gerado pelo sistema para formalização dessa alteração de vigência foi ajustado de modo a não exibir qualquer menção à análise jurídica.”

15. Apenas é ressaltado pelo órgão técnico que para a prorrogação de ofício criada em data posterior ao término da vigência do convênio, o sistema exigirá a convalidação eletrônica com assinatura digital de usuários com perfis de encaminhador e ordenador de despesas. Nessa hipótese foi mantida na versão 2.0 do SIGCON a exigência da manifestação jurídica na tramitação dessa prorrogação, devido a excepcionalidade e a criticidade da convalidação de atos administrativos, após o término de vigência do instrumento.

16. Ou seja, **via de regra, a tramitação eletrônica de prorrogações de ofício de convênios regidos pelo Decreto nº 46.319/13 (celebrados a partir de 01/08/14) não precisam mais de parecer jurídico, tendo sido esta solução inclusive resolvida no sistema SIGCON.** Todavia, caso a prorrogação de ofício do convênio ocorra após a sua vigência, o SIGCON manterá o campo para análise jurídica, dada a necessidade de justificação da excepcionalidade de não se prorrogar a vigência do instrumento, antes do seu término, como é exigido pelo artigo 27, do Decreto nº 46.319/13.



17. Esta solução encontrada nos parece razoável e acertada, eis que reflete a subsunção do sistema de informação às normas regentes e dispensa, via de regra, a análise jurídica para cada caso concreto de prorrogação de ofício de convênio celebrado a partir de 01/08/14. Por esta razão, opinamos pela exclusão da Assessoria Jurídica da SES do fluxo de prorrogação de ofício de convênio regidos pelo Decreto Estadual nº 46.319/13 que dependa exclusivamente da liberação de recursos financeiros em atraso. Podendo, ainda, a nosso entender ser este entendimento adotado por todos os demais órgãos e entidades estaduais concedentes.

18. Repisa-se apenas que, para que haja a dispensa de análise jurídica nesta hipótese, é necessário que a prorrogação de ofício da vigência do instrumento, ocorra antes do seu término, nos moldes da cláusula convencional disposta no art. 27 do Decreto nº 46.319/13.

19. Já em relação aos convênios celebrados até 31/07/2014 e regidos pelo Decreto Estadual nº 43.635/03, a Superintendência Central de Convênios e Parcerias esclarece que como o referido decreto não apresenta regra (expressa ou tácita) sobre a dispensa ou não da análise jurídica e como não houve provocação para a implementação dessa melhoria da versão 1.0 do SIGCON, o sistema possui o mesmo trâmite que o termo aditivo, incluindo a exigência de análise jurídica.

20. Assim, os convênios registrados até dia 31/07/14, com suas respectivas alterações, são geridos na versão 1.0 do SIGCON, a qual ainda mantém um campo específico para a análise jurídica nos casos de prorrogação de ofício dos convênios de saída.

21. Há, portanto, um aparente conflito entre o sistema operacional dos convênios celebrados até 31/07/14, ao exigir a análise jurídica para a tramitação eletrônica da prorrogação de ofício, com o posicionamento da SES no sentido de que essa manifestação jurídica estaria dispensada pelas seguintes razões:



22. Primeiramente porque depreende-se do Decreto 43.635/2003 (art. 12, V c/c XXIV) 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 aprovada pela autoridade máxima do órgão ou entidade, ou mesmo concedente, e tramitação do plano de trabalho no SIGCON-Saída.”*¹

23. Em segundo lugar porque: *“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.”*²

24. Concordamos com a interpretação dada pela Assessoria Jurídica da SES ao Decreto Estadual nº 43.635/03, exatamente porque a prorrogação de ofício de vigência do convênio, no caso de atraso na liberação de recursos ocasionado pelo concedente, constitui cláusula obrigatória do termo de convênio e não se processa por meio de termo aditivo, o que exigiria o exame pela Advocacia-Geral do Estado – AGE ou órgão a ela vinculado. Trata-se, nos termos legais, de simples prorrogação de vigência pelo exato período de atraso na liberação de recursos financeiros.

25. Ressalta-se, ainda, que em outra ocasião, por meio da Nota Jurídica nº 4740, de 21 de dezembro de 2016, este também foi o posicionamento desta Consultoria Jurídica que assim opinou:

“A Constituição Federal cuida da matéria no artigo 241, estabelecendo a gestão associada de serviços por entes públicos, mediante convênios de cooperação ou consórcios públicos. A Lei nº 8.666, de 21 de junho

¹ Trecho extraído do Ofício AJ Nº 702/2016, de 22 de dezembro de 2016, oriundo da Assessoria Jurídica da Secretaria de Estado de Saúde e ratificado pelo NAJ, por meio da Nota Jurídica nº 1317/2017.

² Trecho extraído do Ofício AJ Nº 702/2016, de 22 de dezembro de 2016, oriundo da Assessoria Jurídica da Secretaria de Estado de Saúde e ratificado pelo NAJ, por meio da Nota Jurídica nº 1317/2017.



de 1993, em seu artigo 116, prescreve que aplicam-se suas disposições, no que couber, aos convênios celebrados por órgãos e entidades da Administração. Em âmbito estadual, o Decreto Estadual nº 46.319, de 26 de setembro de 2013, dispõe sobre as normas relativas à transferência de recursos financeiros da administração pública do poder executivo estadual mediante convênio de saída, e dá outras providências. Mencionado decreto revogou expressamente o Decreto nº 43.635, de 20 de outubro de 2003, que antes dispunha sobre a matéria. Todavia, o Decreto nº 43.635/2003 continua a reger os convênios vigentes celebrados antes 1º de agosto de 2014, data da entrada em vigor do Decreto nº 46.319/2013, haja vista que este previu sua aplicação tão somente aos convênios celebrados a partir de sua vigência.

Ambos os Decretos preveem a prorrogação de ofício, unilateralmente pela Administração, adstrita, porém, à hipótese de atraso na liberação de recursos ocasionada pelo concedente, limitada ao período de atraso verificado (vide art. 52 do Decreto nº 46.319/2013 e art. 12, incisos V e XXIV, do Decreto nº 43.635/2003)

26. Por fim, outro ponto que reforça a desnecessária análise jurídica, mesmo dos convênios anteriores a 01/08/14 (Versão 1.0) é que o atual Decreto nº 47.132 de 20 de janeiro de 2017, para já adequar a substituição dos convênios pelos termos de fomento e colaboração conforme Lei Federal nº 13.019/14, já dispensa tacitamente a análise jurídica para a prorrogação de ofício. Senão vejamos:

“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 Sigcon-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.”

27. Ademais, na legislação federal recentemente foi editado o Decreto nº 8.915, cujo teor também não exige formalização de termo aditivo para prorrogação de convênios com execução de objeto iniciada entre os órgãos e as entidades da administração pública federal e os órgãos e entidades da



administração pública municipal, tampouco exige parecer jurídico para a prorrogação de ofício. Vejamos:

DECRETO Nº 8.915, DE 24 DE NOVEMBRO DE 2016

Art. 1º Fica alterado, para 30 de junho de 2017, o término da vigência dos convênios e dos contratos de repasse celebrados entre os órgãos e as entidades da administração pública federal e os órgãos e as entidades da administração pública municipal cuja vigência se encerraria no período entre a data de publicação deste Decreto e o dia 28 de fevereiro de 2017, desde que estejam em vigor na data da publicação deste Decreto.

(...)

Art. 3º A alteração a que se refere o art. 1º aplica-se somente aos instrumentos com execução de objeto iniciada, vedada qualquer elevação do valor.

§ 1º Em atenção ao disposto no caput, os órgãos e as entidades da administração pública federal deverão providenciar os ajustes dos instrumentos alterados no Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse no prazo de até cento e vinte dias, contado da data de publicação deste Decreto.

§ 2º A prestação de contas final dos instrumentos alterados deverá ser apresentada pelos órgãos e pelas entidades da administração pública municipal no prazo de até sessenta dias, contado do encerramento da nova vigência ou da conclusão da execução do objeto, o que ocorrer primeiro.”

28. Por todo o exposto, somos favoráveis à alteração da versão 1.0 do SIGCON de forma que o sistema também dispense a análise jurídica para os convênios regidos pelo Decreto nº 43.635/2003, devendo este campo ser excluído da tramitação eletrônica.

29. Esta solução nos parece totalmente viável pois conforme já acenou a Superintendência Central de Convênios e Parcerias na Nota Técnica DCNO/SCCP nº 01/2017, a SEGOV poderá providenciar o ajuste do trâmite das prorrogações de ofício na versão 1.0 do SIGCON-MG-Módulo Saída, de forma



análoga ao que ocorre com os convênios disciplinados pelo Decreto nº 46.319/2013.

30. Insta destacar que embora a redação do artigo 52 do Decreto nº 46.319/13 esteja em discussão para ser novamente alterada e, caso ocorra, abrangerá inclusive os convênios firmados antes de 01/08/14 e tornará expressa a dispensa da análise jurídica, o ajuste na versão 1.0 deverá ser realizado de imediato para já resolver a questão, tendo em vista que não se sabe quanto tempo pode demorar o processo legislativo de alteração do Decreto nº 46.319/13.

31. Porém se por questões financeiras não se puder fazer a alteração na versão 1.0 de imediato, sugere-se que no campo em que se pede “análise jurídica” apenas seja feito referência a este parecer para que fique dispensada a manifestação jurídica nas prorrogações de ofício de convênios por atraso na liberação dos recursos, registrados até 31/07/14.

CONCLUSÃO

32. Por tudo o que foi exposto, opinamos favoravelmente pela dispensa de análise jurídica para as prorrogações de ofício de convênios por atraso na liberação dos recursos tanto dos convênios regidos pelo Decreto Estadual nº 46.319/13 (registrados a partir de 01/08/14 na versão 2.0 do SIGCON), como dos convênios regidos pelo Decreto nº 43.635/2003 (registrados anteriormente a 01/08/14 na versão 1.0 do SIGCON). Sendo este entendimento destinado à consulta formulada pela SES e, a nosso ver, podendo ser este estendido para todos os demais órgãos e entidades estaduais concedentes.

33. Recomendamos o ajuste na versão 1.0 do SIGCON, de maneira que haja uma subsunção do sistema ao conjunto das normas regentes sobre a prorrogação de ofício dos convênios de saída, todavia, caso não seja possível fazer esta alteração de imediato, sugere-se que no campo “análise jurídica” seja apenas feito referência a este parecer para motivar as razões de dispensa do parecer jurídico também nas prorrogações de ofício de convênios por atraso na liberação



ESTADO DE MINAS GERAIS
ADVOCACIA GERAL DO ESTADO
Consultoria Jurídica

dos recursos registrados até 31/07/14, uma vez que na versão 2.0 a dispensa de análise jurídica já ocorre no sistema.

Belo Horizonte, 10 de março de 2017.

RAFAELLA BARBOSA LEÃO
Procuradora do Estado
MASP 1.186.062-4 – OAB/MG 107.724

Aprovado em: 14 de março de 2017.

Procurador-Chefe da Consultoria Jurídica

Danilo Antonio de Souza Castro
Procurador-Chefe da Consultoria Jurídica
MASP 1.120.503-6 - OAB/MG 98.840

Advogado-Geral do Estado