



**Procedência:** Secretaria de Estado de Governo – Subsecretaria de Assuntos Municipais (SUBSEAM)

**Interessado:** Subsecretário de Assuntos Municipais

**Número** : 4.740

**Data** : 21 de dezembro de 2016

**Classificação temática:** Convênios Administrativos. Convênio de Saída. Minuta de Decreto Estadual.

**Ementa** :

CONVÊNIOS ADMINISTRATIVOS. CONVÊNIOS DE SAÍDA. MINUTA DE DECRETO ESTADUAL. ALTERAÇÃO UNILATERAL DA VIGÊNCIA DOS CONVÊNIOS DE SAÍDA. ENCERRAMENTO DE MANDATOS E POSSE DE NOVOS PREFEITOS. RISCO DE NÃO PRORROGAÇÃO DA VIGÊNCIA COM EXECUÇÃO FÍSICA EM ANDAMENTO. RESPALDO NA LEGISLAÇÃO FEDERAL E ESTADUAL. PRECEDENTE DE DECRETO FEDERAL SIMILAR À MINUTA.

## NOTA JURÍDICA

1. O Subsecretário de Assuntos Municipais vem, por meio do Ofício GAB.SUBSEAM Nº 2266/2016, solicitar análise jurídica de minuta de decreto que “Altera a vigência dos convênios de saída, com execução de objeto iniciada, celebrados pela Administração Pública do Poder Executivo estadual com os órgãos e as entidades da Administração Pública municipal”.



Acompanha o expediente Minuta de Decreto e Exposição de Motivos que ensejaram a elaboração do ato normativo.

2. Da Exposição de Motivos extrai-se que “[n]esse contexto de encerramento de mandatos e posse de novos prefeitos [haverá renovação de 77% das prefeituras], verifica-se o risco de que parcela dos convenentes não apresente tempestivamente solicitação de prorrogação de vigência de convênio de saída com execução física em andamento”; e que “[o] término de vigência de convênios de saída com execução física em andamento implica o não cumprimento completo do objeto pactuado e por conseguinte prejuízo ao interesse público recíproco que motivou a celebração original”.

3. Feito o relatório, passa-se a opinar.

4. Convênio pode ser conceituado como ajuste entre órgão ou entidade do poder público, visando à realização de projetos ou atividades de interesse comum, em regime de mútua cooperação.

5. 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 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<sup>1</sup>.

6. 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,

---

<sup>1</sup> 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.

Rua Espírito Santo, nº 495, Centro, CEP: 30.160-030, Belo Horizonte/MG.



do Decreto nº 43.635/2003). O que não é o caso.

7. Entretanto, é assegurada a possibilidade de aditamento consensual dos convênios de saída com vistas à prorrogação de vigência dos convênios, a qual, em princípio, deve ser solicitada pelo conveniente no prazo mínimo de trinta dias antes do término do ajuste e devidamente justificada.<sup>2</sup>

<sup>2</sup> **Decreto 43.635/2003**

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 partícipes, 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 partícipes, considerando-se:

I - o montante dos recursos repassados pelo concedente;

II - os recursos de contrapartida pactuados pelo conveniente; e

III - os recursos provenientes das aplicações financeiras.

(Parágrafo acrescentado pelo art. 2º do Decreto nº 45.054, de 6/3/2009.)

§ 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.

(Parágrafo acrescentado pelo art. 2º do Decreto nº 45.054, de 6/3/2009.)

(Parágrafo com redação dada pelo art. 1º do Decreto nº 45.949, de 9/4/2012.)

**Decreto 46.319/2013**

Art. 51. O convênio de saída e o respectivo plano de trabalho poderão ser alterados, por termo aditivo, mediante proposta de alteração de qualquer uma das partes e observadas as determinações da Lei de Diretrizes Orçamentárias.

§ 1º É vedada a alteração do objeto do convênio de saída e do respectivo plano de trabalho que resulte na modificação do núcleo da finalidade do convênio.

§ 2º A proposta de alteração do conveniente, devidamente formalizada e justificada, deverá ser apresentada ao concedente em, no mínimo, quarenta e cinco dias antes do término de sua vigência ou no prazo estipulado no convênio de saída ou no termo aditivo.

§ 3º Excepcionalmente, a critério do concedente, será admitido o recebimento de proposta de alteração do conveniente em prazo inferior ao estipulado no § 2º desde que dentro da vigência do convênio de saída, mediante a apresentação de justificativa do atraso na solicitação da proposta de aditamento.

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

§ 4º A proposta de alteração do conveniente deverá ser analisada e aprovada pelo concedente.

§ 5º Fica dispensada a formalização de termo aditivo quando a alteração do convênio de saída estiver relacionada à dotação orçamentária, aos membros da equipe executora, à conta bancária específica, bem como à duração das etapas e ao demonstrativo de recursos contidos no plano de aplicação, mediante proposta de alteração devidamente justificada.

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

§ 6º A proposta de alteração de que trata o § 5º deverá ser formalizada e tramitada pelo conveniente no SIGCON-MG - Módulo Saída, cabendo ao concedente a sua aprovação mediante prévio parecer da área técnica.



8. Cedição que a decisão quanto a eventual prorrogação de convênios compete ao Administrador, no exercício de seu poder discricionário, observada a motivação para o ato. Em sendo assim, nada impede, a nosso ver, com vistas a privilegiar o interesse público e não havendo oposição das partes, provenha da Administração a iniciativa para a prorrogação do convênio, sobremaneira quando o objetivo primordial da medida é o alcance do objeto do ajuste. Além disso, a Lei nº 8.666/1993 confere à Administração a prerrogativa de modificação unilateral com o intuito de adequação às finalidades do interesse público (art. 58, I e art. 65, I), o que possibilita à Administração Estadual a prorrogação unilateral tencionada *in casu*.

9. A via eleita para promover a prorrogação (por decreto) mostra-se mais eficiente, na medida em que os procedimentos burocráticos para prorrogar um a um os convênios tomariam grande tempo e esforço das unidades técnicas competentes do poder executivo estadual, podendo, inclusive, em algumas secretarias, devido ao volume excessivo de convênios, os ajustes expirarem-se antes da promoção da medida.

10. No caso em tela, verifica-se que a prorrogação dos convênios está devidamente motivada em virtude das mudanças de gestão municipal e no perigo de término do ajuste sem que haja a conclusão do objeto. O término do prazo de vigência dos convênios de saída com execução de objeto iniciada e não finalizada implica prejuízo a ambos os convenientes, que, na celebração do convênio, conjugaram esforços para atendimento de interesses públicos recíprocos. E, pelo acúmulo de trabalhos no início de gestão municipal, não têm os gestores o tempo necessário de análise para solicitação de aditamento justificado do convênio.

11. De mais a mais, a prorrogação incidirá apenas sobre convênios cuja execução já tenha se iniciado à data da publicação do ajuste, valendo-se, como parâmetros de aferição, para os ajustes que envolvam aquisições de bens, a despesa verificada pela quantidade parcial entregue, atestada e aferida; para os que envolvam reforma ou obra, a despesa verificada pela realização parcial com a medição correspondente atestada e aferida e, nos demais casos, o ateste de despesa com efetivação do pagamento ao beneficiário.

12. A execução iniciada deverá ser atestada em relatório de

---

§ 7º No convênio de saída de natureza continuada, quando houver prorrogação de vigência, deverão ser aproveitados os saldos em conta, cabendo ao concedente avaliar a execução financeira do convênio com fins de determinar o valor a ser executado no próximo período, computado o respectivo saldo.





monitoramento de metas a ser apresentado pela Administração Pública municipal até 28 de fevereiro de 2017.

13. O art. 3º da minuta do decreto assevera ser vedada qualquer modificação de valor na prorrogação em comento, bem como que o prazo para a prestação de contas final dos convênios prorrogados deverá iniciar-se a partir do encerramento da nova vigência.

14. O artigo 4º impõe aos órgãos e entidades da Administração Pública estadual a obrigação de tramitar no sistema SIGCON-MG- Módulo Saída a prorrogação, fixando como exigência a prévia aprovação das áreas técnica e jurídica e a formalização por termo específico, com a posterior juntada dos respectivo instrumento e plano de trabalho no processo físico, dispensada a assinatura do representante legal da Administração Pública municipal conveniente. Nesse ponto, há que se fazer um parêntese. Entende-se que mencionado dispositivo, ao exigir a formalização de termo próprio e análise jurídica, está indo de encontro à opção de se promover a prorrogação via Decreto, que conforme asseverado, s.m.j, tem por intuito justamente a simplificação e a eficiência. Por se tratar de decisão do Chefe do Poder Executivo estadual, emanada via decreto regulamentador, o qual traça requisitos e a forma em que se dará a prorrogação da vigência dos ajustes, não se vislumbra a necessidade de novo instrumento (termo aditivo) pelo dirigente máximo do órgão ou entidade. O instrumento somente se justificaria caso fosse necessária a assinatura do conveniente, a qual foi expressamente dispensada pelo dispositivo legal. Imprescindível, portanto, é a juntada do plano de trabalho respectivo, devidamente tramitado no sistema, e aprovado pelo setor técnico e pelo dirigente máximo do órgão, tal como ocorre nas prorrogações de ofício.

15. Saliente-se, também, que o Decreto nº 8.915/2016, exarado pela União, com o mesmo objeto da minuta de decreto ora apresentada (prorrogação de convênios com execução de objeto iniciada entre os órgãos e as entidades da administração pública federal e os órgãos e as entidades da administração pública municipal), igualmente não exigiu a formalização de termo próprio, tampouco a análise jurídica, o que corrobora o entendimento aqui apresentado.

16. Nesse sentido, tendo em conta a discricionariedade administrativa, a economicidade e a razoabilidade, considerando prejuízos advindos de eventual termo de vigência de convênios e o acúmulo de trabalho no início das



ESTADO DE MINAS GERAIS  
ADVOCACIA GERAL DO ESTADO  
Consultoria Jurídica

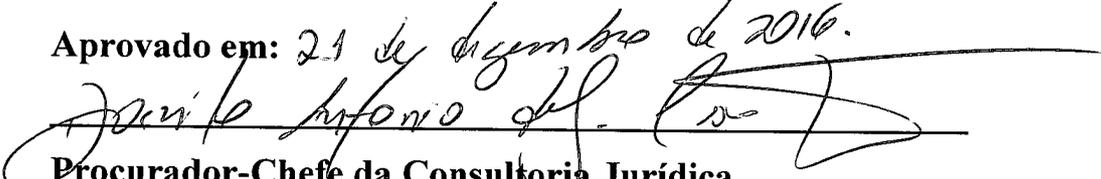
gestões municipais, resta-se justificada a solução proposta pela minuta de decreto, não havendo óbices para sua promulgação.

17. É o que se conclui, salvo melhor juízo.

Belo Horizonte, 21 de dezembro de 2016.

  
CAROLINA BORGES MONTEIRO  
Procuradora do Estado  
OAB/MG 104.259- MASP 1211251-2

Aprovado em: 21 de dezembro de 2016.

  
Procurador-Chefe da Consultoria Jurídica