
TEMAS RELACIONADOS A CONVÊNIOS E DEMAIS
AJUSTES CONGÊNERES TRATADOS NO ÂMBITO
DA CÂMARA PERMANENTE DE CONVÊNIOS
INSTITUÍDA COM BASE NA PORTARIA/PGF N.º 98,
DE 26 DE FEVEREIRO DE 2013

Raphael Peixoto de Paula Marques
Procurador Federal

PARECER Nº 03/2013/CÂMARA PERMANENTE CONVÊNIOS/
DEPCONSU/PGF/AGU

PROCESSO Nº 00407.001856/2013-52

INTERESSADO: Procuradoria-Geral Federal

ASSUNTO: Temas relacionados a convênios e demais ajustes congêneres tratados no âmbito do grupo de trabalho designado por meio da Portaria/PGF nº 98, de 26 de fevereiro de 2013.

DIREITO ADMINISTRATIVO. CONVÊNIOS. PRAZO DE VIGÊNCIA. CUMPRIMENTO DO OBJETO. PRORROGAÇÃO. POSSIBILIDADE. LIMITES. APLICAÇÃO DO CAPUT DO ART. 57 E ART. 116 DA LEI Nº 8.666/93. REGIME JURÍDICO APLICÁVEL AOS CONVÊNIOS. DISTINÇÃO DO REGIME CONTRATUAL. POSSIBILIDADE EXCEPCIONAL DE PRORROGAÇÃO, INCLUSIVE POR PRAZO SUPERIOR A 60 MESES. NECESSIDADE DE MOTIVAÇÃO. APRESENTAÇÃO DE JUSTIFICATIVAS TÉCNICAS.

Senhor Diretor do Departamento de Consultoria,

1 A manifestação em exame decorre de projeto institucionalizado no âmbito da Procuradoria-Geral Federal que, por intermédio da Portaria/PGF nº 98, de 26 de fevereiro de 2013, criou Câmaras Permanentes que, no âmbito de seu núcleo temático, têm por objetivo:

I - identificar questões jurídicas relevantes que são comuns aos Órgãos de Execução da Procuradoria-Geral Federal, nas atividades de consultoria e assessoramento jurídicos às autarquias e fundações públicas federais;

II - promover a discussão das questões jurídicas identificadas, buscando solucioná-las e uniformizar o entendimento a ser seguido pelos Órgãos de Execução da Procuradoria-Geral Federal; e

III - submeter à consideração do Diretor do Departamento de Consultoria a conclusão dos trabalhos, para posterior aprovação pelo Procurador-Geral Federal.

2 Depois de identificados os temas controversos e relevantes, foram realizados estudos e debates em reuniões mensais. Passou-se, então, à etapa de elaboração de pareceres, cujo objetivo é o esclarecimento das controvérsias identificadas, de forma a orientar a atuação de Procuradores Federais por todo o país, reduzindo a insegurança jurídica.

3 No parecer ora em apreço, examinar-se-á eventual aplicabilidade dos limites temporais estabelecidos nos incisos do art. 57 da Lei nº 8666/93 às prorrogações de vigência dos convênios.

I. QUESTÃO PRÉVIA: A DISTINÇÃO ENTRE CONVÊNIOS E CONTRATOS E O ESTABELECIMENTO DA APLICAÇÃO SELETIVA DAS REGRAS CONTRATUAIS PELO ART. 116 DA LEI Nº 8.666/1993

4 Antes de ingressar no exame do tema, 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 nº 8.666/1993 e a eventual aplicação de regras específicas do regime contratual aos convênios. Vale registrar, também, que o exame realizado no presente parecer restringe-se aos convênios financeiros, isto é, aqueles que são executados mediante o repasse de recursos financeiros.¹

5 Baseado nessa preocupação, inicia-se o exame do tema destacando o papel dos convênios no aprofundamento do federalismo de cooperação que a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 estabeleceu. No 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”. Por sua vez, o art. 241, com redação dada pela Emenda Constitucional nº 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

1 Para Jorge Ulisses Jacoby Fernandes, a transferência de recursos é elemento de noção dos convênios, se não há envolvimento de verbas públicas “o melhor é utilizar o ato de colaboração ou acordo de cooperação técnica, terminologias mais corretas para os ajustes em que as partes se mantêm autônomas, emprestando reciprocamente informações, lavrando atos e uma série de providências sem recursos financeiros diretos e indiretos” (FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. *Vade-Mécum de Licitações e Contratos*. Belo Horizonte: Fórum, 2005. p.1033).

contexto, os convênios revelam-se como expressão de um princípio básico da atividade administrativa, que é a **descentralização**.²

6 Conforme lição clássica de Hely Lopes Meirelles³, “convênios administrativos são acordos firmados por entidades públicas de qualquer espécie, ou entre estas e organizações particulares, para realização de **objetivos de interesse 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**”.⁴ Ao fazer a distinção entre convênio e contrato, Hely Lopes afirma que

Convênio é acordo, mas não é contrato. No **contrato** as partes têm **interesses diversos e opostos**; no **convênio** os partícipes têm **interesses comuns e coincidentes**. Por outras palavras: no *contrato* há sempre duas partes (podendo ter mais signatários), uma que pretende o objeto do ajuste (a obra, o serviço etc.), outra que pretende a contraprestação correspondente (o preço, ou qualquer outra vantagem), diversamente do que ocorre no *convênio*, em que não há partes, mas unicamente *partícipes* com as mesmas pretensões. Por essa razão, **no convênio a posição jurídica dos signatários é uma só**, idêntica para todos, **podendo haver apenas diversificação na cooperação de cada um**, segundo suas possibilidades, para a consecução do objetivo comum, desejado por todos.⁵

7 Em sentido semelhante, a professora Di Pietro explica que

² Nesse sentido, ver o art. 10 do Decreto-Lei nº 200/1967: Art. 10. A execução das atividades da Administração Federal deverá ser amplamente descentralizada.

§ 1º A descentralização será posta em prática em três planos principais:

[...]

b) da Administração Federal para a das unidades federadas, quando estejam devidamente aparelhadas e mediante convênio;

[...]

§ 5º Ressalvados os casos de manifesta impraticabilidade ou inconveniência, a execução de programas federais de caráter nitidamente local deverá ser delegada, no todo ou em parte, mediante convênio, aos órgãos estaduais ou municipais incumbidos de serviços correspondentes.

§ 6º Os órgãos federais responsáveis pelos programas conservarão a autoridade normativa e exercerão controle e fiscalização indispensáveis sobre a execução local, condicionando-se a liberação dos recursos ao fiel cumprimento dos programas e convênios.

³ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 2004. p. 387.

⁴ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2002. p. 557-558.

⁵ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 2004. p. 387.

[...] na diferenciação do contrato e do convênio em razão da **natureza da verba repassada** pela Administração Pública. No primeiro, **o valor pago passa a integrar o patrimônio da entidade que o recebeu**, sendo irrelevante para o repassador a destinação do mesmo. No segundo, permanece a **verba com a natureza de dinheiro público, somente podendo vir a ser utilizada para os fins previstos no instrumento de convênio**, ficando a entidade recebedora obrigada a prestar contas de sua utilização ao Tribunal de Contas.⁶

8 Marçal Justen Filho também se vale dessa distinção, embora agregando aspectos novos:

O convênio não se confunde com as contratações administrativas em sentido estrito. Em primeiro lugar, o convênio é um contrato **associativo**, de cunho organizacional. Isso significa que **a prestação realizada por uma das partes não se destina a ser incorporada no patrimônio da outra**. As partes do convênio assumem direitos e obrigações visando à realização de um **fim comum**. Diversamente se passa com a maioria dos contratos administrativos, que apresentam cunho **comutativo**: as partes se valem da contratação para produzir a **transferência entre si da titularidade de bens e interesses**. Essa distinção se relaciona com o posicionamento recíproco entre as partes. **No convênio, as partes não percebem remuneração** por sua atuação e todos **os recursos são aplicados no desempenho de uma atividade de relevância coletiva**.⁷

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

Decreto Federal nº 93.872/86

Art. 48. Os serviços de interesse recíproco dos órgãos e entidades da administração federal e de outras entidades públicas ou organizações particulares poderão ser executados sob o regime de mútua cooperação, mediante convênio, acordo ou ajuste.

Parágrafo único. Quando os participantes tenham interesses diversos e opostos, isto é, quando se desejar, de um lado, o objeto do acordo ou ajuste e de outro lado a contraprestação correspondente, ou seja, o preço, o acordo ou ajuste constitui contrato.

6 DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. *Direito Administrativo*. 11. ed. São Paulo: Atlas, p. 285.

7 JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de Direito Administrativo*. Curitiba: Forum, 2012. p. 422.

Decreto nº 6.170/2007

Art. 1º. [...]]

§ 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;

10 Portanto, para que uma relação jurídica possa ser intermediada pelo instrumento jurídico denominado de convênio, alguns elementos são obrigatórios⁸: **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, uma 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 lucro**, pois não há remuneração a ser percebida pelas partes; **f)** obrigatoriedade da **prestação de contas**.

11 A distinção conceitual feita até agora deve, necessariamente, servir de orientação hermenêutica para a correta interpretação do art. 116 da Lei nº 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. Dispõe o art. 116 da Lei nº 8.666/93, 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

8 DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. *Parcerias na Administração Pública*. São Paulo: Atlas, 2002. p. 190; FURTADO, Lucas Rocha. *Curso de Licitações e Contratos Administrativos*. Belo Horizonte: 2012. p. 340.

jurídicos distintos. Do contrário, entender pela aplicação integral do regime jurídico-contratual aos convênios é tornar sem sentido a norma prevista no art. 116.

12 Embora alguns doutrinadores qualifiquem os convênios como espécies do gênero “contrato”, deixam expresso que são contratos “associativos de cunho organizacional”, o que atrai um regime jurídico específico para a sua execução. Para Marçal Justen Filho,

O conceito amplo de contrato administrativo compreende diversas figuras, cada qual subordinada a regime jurídico diferenciado. Segundo a classificação adotada, existem três espécies de contratos administrativos em sentido amplo. Há os acordos de vontade da Administração, os contratos administrativos em sentido restrito e os contratos de direito privado praticados pela Administração.⁹

13 Portanto, apenas as regras contratuais que forem compatíveis com o regime jurídico próprio dos convênios é que lhe podem ser aplicáveis. Um exame deste tipo requer a necessária observação do caso concreto, além de se pautar por uma compreensão principiológica do direito. Para Marçal Justen Filho, “os princípios basilares contidos na legislação sobre contratações administrativas deverão ser obrigatoriamente observados”, ou seja, “os convênios deverão ser estabelecidos obrigatoriamente por escrito, com prazos de vigência e cláusulas que atendam às determinações legais etc.”¹⁰

14 Tais elementos serão importantes para identificar, adiante, a aplicação ou não de dispositivos da Lei nº 8.666/93 aos convênios, notadamente as limitações relacionadas ao prazo de duração do ajuste.

II. CONVÊNIOS: PRAZO DE DURAÇÃO E LIMITES À PRORROGAÇÃO DE VIGÊNCIA

15 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 nº 507/2011:

9 JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de Direito Administrativo*. Curitiba: Forum, 2012. p. 422-423.

10 JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à lei de licitações e contratos administrativos*. Curitiba: Dialética, 2012, p. 1088. Em sentido semelhante, Jessé Torres afirma que “parece fora de dúvida que o art. 116 destina-se tão-só a fixar regras gerais mínimas de comportamento administrativo nos convênios” (PEREIRA JÚNIOR, Jessé Torres. *Comentários à lei das licitações e contratações da Administração Pública*. Rio de Janeiro: Renovar, 2009. p. 1018).

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.

16 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).

17 Vê-se, assim, que os convênios devem ser **escritos** e ter como cláusula necessária o **prazo de vigência**.¹¹ Lembre-se 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 tal prazo de execução deve ser condizente e proporcional ao objeto conveniado, não se admitindo a fixação de prazos desproporcionais ou irrazoáveis. Afinal, “o prazo de vigência do ajuste estabelece o limite temporal para a aplicação dos recursos, que deve ser rigorosamente observado pelos partícipes”.¹² Sobre o assunto, importante destacar a recomendação feita pelo TCU no Acórdão 2.543/2005 - 2ª Câmara e adotada também no Acórdão nº 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**.¹³

11 Conforme já decidiu o TCU: “Firme, por instrumento escrito, todos os convênios, contratos de repasse, termos de cooperação e demais avenças, conforme determinam o art. 22 da Lei 9.784/1999 e a Portaria Interministerial 127/2008” (Acórdão 1512/2010 Plenário).

12 ALMEIDA, Guilherme Henrique de La Rocque. *Controle das transferências financeiras da União*. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

13 Vale destacar, também, o registro da área técnica do TCU no referido Acórdão nº 1.562/2009: “Convém reafirmar que os descumprimentos de prazos também são decorrentes da falta de planejamento e da deficiente análise dos processos durante a fase de celebração dos convênios, permitindo a assinatura de convênios com entidades sem capacidade operacional, planos de trabalhos mal elaborados, metas insuficientemente descritas e cronogramas subdimensionados. Esses problemas, associados à deficiência de acompanhamento dos convênios, seja por insuficiência de pessoal capacitado, seja por deficiência de planejamento, contribuem para a análise insuficiente e intempestiva da prestação de contas e dificulta o controle do órgão sobre os convênios em estoque”.

18 Como se vê, **o objeto do convênio deverá ser executado dentro do prazo previsto inicialmente**. Contudo, poderá ocorrer que esse prazo revele-se insuficiente, hipótese em que será **possível a prorrogação do prazo de vigência**, com base no art. 50 da PI nº 507/2011:

Art. 50. O convênio **poderá ser alterado** mediante proposta, devidamente formalizada e justificada, a ser apresentada ao concedente em, **no mínimo, 30 (trinta) dias antes do término de sua vigência ou no prazo nele estipulado**.

19 A dúvida que surge é se, ao prorrogar o prazo de vigência dos convênios, devem ser observados os limites de prazo previstos no art. 57 da Lei nº 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.

§ 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**.

20 Para uma melhor compreensão do assunto, importante registrar que o prazo de vigência – e conseqüentemente o de execução – adquire peculiaridades distintas conforme se trate de objeto contratado com “execução instantânea” ou com “execução continuada”:

Prazo de vigência contratual é o período de tempo de existência do contrato. O contrato administrativo não pode ser pactuado por prazo indeterminado. **Não se confunde o prazo de vigência com o prazo de adimplemento das prestações**. O contrato vigorará durante um período de tempo durante o qual as partes deverão executar diversas prestações, as quais se sujeitarão a prazos específicos. **A questão do prazo de vigência apresenta relevância diversa conforme se trate de contratos de execução instantânea ou de execução continuada.** Os contratos de execução instantânea impõem o dever de realizar uma conduta específica e definida. Uma vez cumprida a prestação, o contrato se exaure e nada mais pode ser exigido do contratante (...). Já os contratos de execução continuada impõem o dever de realizar uma conduta que se renova ou se mantém no decurso do tempo, sem que o adimplemento produza a liberação do devedor ou a extinção do contrato. Não há uma conduta específica e definida cuja execução libere o devedor. O prazo de vigência apresenta contornos distintos conforme a natureza do contrato. Se houver contrato de execução instantânea, o prazo de vigência será aquele necessário a que a parte promova a prestação devida. Se a contratação for de execução continuada, as partes fixarão um prazo máximo, que poderá ser bastante longo.¹⁴

21 No que toca aos convênios, verifica-se que grande parte dos ajustes firmados pela Administração Pública Federal, para não falar na totalidade, não se reveste das características de um acordo de execução continuada. O que se pretende ao realizar um convênio é a obtenção de um determinado escopo: seja a construção de uma obra, a realização de um serviço ou a aquisição de um bem. Nessa ordem de ideias, o prazo de vigência deve ser pensado a partir dessa peculiaridade.

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

14 JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de Direito Administrativo*. Curitiba: Forum, 2012. p. 506-507.

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.

23 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.

24 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.¹⁵ 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 **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.

25 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.

15 Tal prorrogação pode se dar, inclusive, em situações excepcionais, além do prazo de 60 (sessenta) meses, previsto no inc. II (até mesmo porque tal limitação encontra-se prevista apenas para os serviços de natureza continuada e no âmbito contratual, que não é o caso). Nesse sentido, ver o entendimento de Jorge Miranda Ribeiro e Maria Mota Pires: “tem-se que a vigência dos convênios comporta relativa flexibilidade. Admite prorrogação, naturalmente, mediante prévia justificativa. Nada impede que o limite de cinco anos de vigência não possa ser extrapolado. Tudo depende do relatório ou de exposição de motivos que demonstre essa necessidade, sob pena de comprometer o próprio objeto pactuado, ou de constar do Plano Plurianual” (Convênios da União, Brasília: Brasília Jurídica, 2005. p. 92).

26 Ressalte-se, todavia, que deverão ser demonstradas **razões (justificativas) suficientemente** aptas a determinar a prorrogação do prazo, em atendimento ao **dever de motivação**. Não é outro o entendimento do TCU, *in verbis*::

Assunto: CONVÊNIOS. D.O.U. de 20.07.2006, S. 1, p. 58.

Ementa: o TCU determinou à FUNASA que se abstivesse de tomar a iniciativa de propor a prorrogação da vigência de convênio, nos casos em que a formulação do pleito estiver adstrita a interesse peculiar do conveniente local (item 1.3, TC-018.308/2005-6, Acórdão nº 1.852/2006-2ª Câmara).

Assunto: CONVÊNIOS. DOU de 15.02.2011, S. 1, p. 119.

Ementa: recomendação à FUNASA no sentido de que exija dos convenientes a apresentação de justificativa para prorrogação dos prazos de vigência dos convênios, tendo em vista o disposto no art. 37 da Portaria Interministerial/MP, MF e CGU nº 127/2008 (item 1.6, TC-028.976/2009-5, Acórdão nº 676/2011-2ª Câmara).

Assunto: CONTRATO DE REPASSE. D.O.U. de 15.06.2007, S. 1, p. 66.

Ementa: o TCU posicionou-se no sentido de que só poderão ser efetuadas prorrogações de vigência em contratos de repasse mediante justificativa expressa e aceitável, que indicasse a superveniência de fato imprevisível ou tecnicamente justificável, impeditivo da continuidade da obra nos termos do cronograma originalmente aprovado (nova redação dada ao item 9.1.12.2 do Acórdão nº 347/2007-Plenário, TC- 017.387/2006-3, Acórdão nº 1.126/2007-Plenário)

27 Importante salientar que, embora se admita, em tese, a possibilidade de prorrogação de convênios além dos limites temporais dos incisos do art. 57, 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 prorrogação, como repetido à exaustão, é excepcional, **dependendo da apresentação de justificativas técnicas suficientemente aptas a determinar a prorrogação do prazo**.

CONCLUSÃO

28 Ante o exposto, e levando em conta os argumentos jurídicos acima delineados, conclui-se o seguinte:

- a) Os convênios devem ser **escritos** e ter como cláusula necessária o **prazo de vigência**. Lembre-se 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;

- b) 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 **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;
- c) Considerando o regime jurídico aplicável aos convênios, as limitações de prazo previstas nos incisos do art. 57 da Lei nº 8.666/93 não podem ser tidas como absolutas, sendo possível a prorrogação do prazo de vigência do convênio em hipóteses diversas daqueles previstas no mencionado artigo, inclusive, em situações **excepcionais**, além do prazo de 60 (sessenta) meses;
- d) A prorrogação excepcional do prazo de vigência, 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;**
- e) **Tal possibilidade não pode ser deferida a priori**, de forma genérica, porquanto se faz imprescindível a **análise caso a caso**, já que tal prorrogação, como repetido à exaustão, é excepcional, **dependendo da apresentação de justificativas técnicas suficientemente aptas a determinar a prorrogação do prazo;**

À sua consideração.

Brasília, 09 de maio de 2013.

Raphael Peixoto de Paula Marques
Procurador Federal

De acordo, na forma da unanimidade consolidada no decorrer dos trabalhos com base na Portaria/PGF n.º 98, de 26 de fevereiro de 2013.

Humberto Fernandes de Moura
Procurador Federal

Guillermo D. Martins de Araújo Gonçalves
Procurador Federal

Rui Magalhães Piscitelli
Procurador Federal

Michelle Diniz Mendes
Procuradora Federal

De acordo. À consideração Superior.

Brasília, 11 de 05 de 2013.

Antonio Carlos Soares Martins
Diretor do Departamento de Consultoria

DESPACHO DO PROCURADOR-GERAL FEDERAL

APROVO o PARECER N.º 03/2013/CÂMARA PERMANENTE CONVÊNIOS/DEP CONSU/PGF/AGU, do qual se extrai a conclusão que segue.

Encaminhe-se cópia à Consultoria-Geral da União, para conhecimento.

Brasília, 13 de maio de 2013.

MARCELO DE SIQUEIRA FREITAS
Procurador-Geral Federal

CONCLUSÃO DEPCONSU/PGF/AGU N° 30 /2013:

O objeto do convênio deverá ser executado dentro do prazo previsto inicialmente. Contudo, poderá ocorrer que esse prazo, por questões supervenientes, revele-se insuficiente, hipótese em que será possível a prorrogação do prazo de vigência, com base no art. 50 da PI nº 507/2011. Considerando o regime jurídico aplicável aos convênios, as limitações de prazo previstas nos incisos do art. 57 da Lei nº 8.666/93 não podem ser tidas como absolutas, sendo possível a prorrogação do prazo de vigência do convênio em hipóteses diversas daqueles previstas no mencionado artigo, inclusive, em situações excepcionais, além do prazo de 60 (sessenta) meses, desde que o caso concreto justifique tal excepcionalidade e sejam apresentadas as devidas justificativas técnicas suficientemente aptas a determinar a prorrogação do prazo.

CONCLUSÃO DEPCONSU/PGF/AGU N° 31/2013:

A prorrogação excepcional do prazo de vigência, 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.

