


ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
DEPARTAMENTO DE CONSULTORIA

NOTA N° 02 /2014/CÂMARAPERMENENTECONVÊNIOS/DEPCONSU/PGF/AGU

PROCESSO N° 00407.006651/2013-63

INTERESSADO: Procuradoria-Geral Federal

ASSUNTO: Temas relacionados a convênios e demais ajustes congêneres tratados no âmbito da câmara permanente de convênios designada por meio da Portaria/PGF nº 98, de 26 de fevereiro de 2013.

Senhor Diretor do Departamento de Consultoria,

1. Trata-se de pedido de revisão formulado pela Procuradoria Federal Especializada junto à FUNASA – PFE/FUNASA em face do entendimento exarado por meio do **PARECER N° 11/2013/CÂMARAPERMENENTECONVÊNIOS/DEPCONSU/PGF/AGU**, aprovado pelo Procurador-Geral Federal em 23 de setembro de 2013.
2. Com efeito, por intermédio do Memorando nº 876/PGF/PFE/GAB/FUNASA/2013, a Procuradora-Chefe da PFE/FUNASA solicitou a revisão do entendimento firmado no PARECER N° 11/2013/CÂMARAPERMENENTECONVÊNIOS/DEPCONSU/PGF/AGU, além da suspensão imediata dos seus efeitos.
3. Em prosseguimento, observa-se que V. Sa proferiu o Despacho nº 101/2013 (fls. 12-13), aprovado pelo Procurador-Geral Federal em 21 de outubro de 2013, o qual suspendeu, temporariamente, os efeitos do PARECER N° 11/2013/CÂMARAPERMENENTECONVÊNIOS/DEPCONSU/PGF/AGU.
4. Conforme consta do **PARECER N° 576/2013/PGF/PFE/FUNASA/emasl** (fls. 01-09v), solicita-se a revisão de posicionamento sobre os seguintes pontos: **a)** aplicabilidade do art. 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) às transferências obrigatórias oriundas do Plano de Aceleração do Crescimento (PAC); **b)** entendimento de que os termos de compromisso do PAC podem, excepcionalmente, ser prorrogados, desde que observadas as regras impostas pelo art. 57, parágrafo primeiro, da Lei nº 8.666, de 1993.
5. Assim, considerando o disposto na Portaria PGF nº 98, de 26 de fevereiro de 2013, esta Câmara Permanente de Convênios apresenta as seguintes considerações.

I. APPLICABILIDADE DO ART. 16 DA LEI COMPLEMENTAR N° 101/2000 (LRF) AO PROGRAMA DE ACELERAÇÃO DE CRESCIMENTO (PAC)

6. A primeira divergência aberta pelo PARECER Nº 576/2013/PGF/PFE/FUNASA/emasl diz respeito à aplicabilidade do art. 16 da Lei Complementar nº 101/2000 (LRF) ao processo de transferência de recursos financeiros no âmbito do Programa de Aceleração de Crescimento (PAC). A redação do art. 16 é a seguinte:

Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:

I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes;

II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

7. Analisando o PARECER Nº 576/2013/PGF/PFE/FUNASA/emasl, verifica-se que o argumento utilizado para defender a não aplicabilidade do art. 16 ao PAC é o de que a “criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarreta aumento de despesa” opera-se apenas nos casos de “alteração orçamentária”, isto é, nos casos de “créditos adicionais” ou de “transposição, transferência ou remanejamento”. De acordo com o citado parecer, na FUNASA, a “dotação ou os créditos orçamentários para realização da atividade prevista nos termos de compromisso TC/PAC já existem em sua totalidade e já restam planejados e dispostos no Plano Plurianual – PPA e em consequência na LDO e nas Leis Anuais Orçamentárias”. Nesse raciocínio, como já existe previsão orçamentária para a referida despesa, então, não se exigiriam os requisitos previstos nos incisos do art. 16 da LRF. Com todo o respeito, esse parece não ser o entendimento jurídico mais adequado.

8. É preciso, então, reconstruir a argumentação adotada no PARECER Nº 11/2013/CÂMARAPERMANENTECONVÊNIOS/DEPCONSU/PGF/AGU. Consoante esta manifestação opinativa, as despesas realizadas no âmbito do PAC seriam caracterizadas, no léxico programático-orçamentário, como “projetos”, pois envolveriam um “conjunto de operações limitadas no tempo, das quais resulta um produto que concorre para a expansão ou o aperfeiçoamento da ação de governo”.¹ Vale registrar, nesse ponto específico, que a Procuradoria Federal especializada da FUNASA parece não discordar dessa conclusão. Constatase que a divergência reside, na verdade, em se aplicar o art. 16 a toda despesa caracterizada como “projeto”. Como se descreveu acima, a PFE/FUNASA defende a desnecessidade de aplicação do art. 16 aos casos relacionados às despesas que, embora inseridas dentro do contexto de “projetos”, já estivessem devidamente alocadas na Lei Orçamentária Anual.

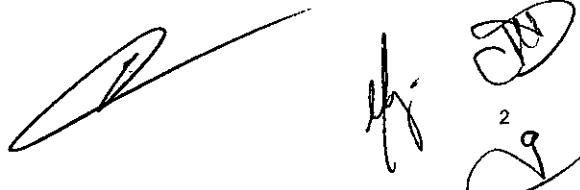
9. Ao contrário, para a posição defendida no PARECER Nº 11/2013/CÂMARAPERMANENTECONVÊNIOS/DEPCONSU/PGF/AGU, o fato das despesas executadas no âmbito do PAC serem enquadradas no âmbito da definição de “projetos”, automaticamente faria obrigatória a incidência do art. 16, I e II, da Lei Complementar nº 101/2000. Nesse caso, a lógica interpretativa não poderia ser diferente. Esse entendimento não é exclusivo da Câmara Permanente de Convênios. Por meio do PARECER Nº 01/2012/GT359/DEPCONSU/PGF/AGU, do então Grupo de Trabalho de Licitações e Contratos Administrativos, instituído pela Portaria PGF nº 359, de 27 de abril de 2012, a Procuradoria-Geral Federal aprovou a seguinte conclusão:

AS EXIGÊNCIAS DO ART. 16, INCISOS I E II, DA LRF SOMENTE SE APLICAM ÀS LICITAÇÕES E CONTRATAÇÕES CAPAZES DE GERAR DESPESAS FUNDADAS EM AÇÕES CLASSIFICADAS COMO PROJETOS PELA LOA. OS REFERIDOS DISPOSITIVOS, PORTANTO, NÃO SE APLICAM ÀS DESPESAS CLASSIFICADAS COMO ATIVIDADES (DESPESAS ROTINEIRAS).

10. Veremos que a conclusão acima referida encontra eco tanto na literatura jurídica sobre o tema, quanto na “jurisprudência” do Tribunal de Contas da União. Quanto à doutrina, merece destaque o seguinte entendimento:

Incialmente, após a promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal, a questão enfocada quanto à

¹ Portaria nº 42, de 14 de abril de 1999, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.



aplicabilidade do artigo 16 no que se refere à geração de despesa era definir claramente os conceitos de criação, expansão e aperfeiçoamento da ação governamental que acarretasse aumento de despesa.

Muitos entendimentos foram apresentados, sendo um no sentido de que **todas as licitações** passariam a ter maiores dimensões, devendo incorporar, doravante, as novas exigências para processamento dos certames, como os documentos previstos no artigo 16 da LRF.

No entanto, observou-se que não são todas as licitações que geram criação, expansão ou aperfeiçoamento da ação governamental e muito menos geram aumento de despesa. Dessa forma, restou prejudicado esse entendimento.

Outro entendimento apresentado foi no sentido de que o aumento da despesa por programa de governo era evidenciado quando da abertura de créditos adicionais suplementares, aumentando a despesa inicialmente fixada, sendo nesse caso obrigatória a apresentação dos documentos do artigo 16.

Porém, observamos na prática que a abertura de vários créditos orçamentários tratava-se de despesas orçadas aquém da necessidade da unidade, ou orçadas corretamente e cortadas quando da aprovação do orçamento. Dessa forma, realmente havia o "aumento da despesa", contudo, não era decorrente de criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação do governo.

Assim, novos estudos e debates se fizerem necessários, objetivando encontrar a equação exata, o entendimento exequível para fiscalizar a aplicabilidade desse dispositivo, até que chegamos ao entendimento que nos parece estar mais próximo possível da aplicação.

Para entender o conceito de criação, expansão e aperfeiçoamento da ação governamental, foi necessário nos reportarmos à Portaria nº 42, de 14 de abril de 1999, do Ministério do Orçamento e Gestão, que atualizou a Lei nº 4.320/64, no aspecto concernente à discriminação da despesa por funções, estabelecendo os conceitos de função, subfunção, programa, projeto, atividade e operações especiais.

(...)

Dessa forma, parece-nos que o conceito de projeto citado guarda conformidade com o pretendido pelo artigo 16 da LRF, motivo que nos levou a entender que tal dispositivo envolve os projetos governamentais que resultam em um novo produto.

Por outro lado, um projeto concluído acarreta aumento de despesa em função da implementação de seu funcionamento ou manutenção. Como exemplo, citamos a construção de uma escola que, após concluída, resultará em aumento de despesa decorrente da contratação de professores, segurança, merenda, limpeza, água, luz etc.

Assim, chegamos à conclusão de que se aplica o dispositivo aos projetos governamentais de maneira que todas as licitações de serviços, fornecimento de bens e execução de obras que correrem à conta de dotações orçamentárias relativas a projetos e acarretarem aumento da despesa pública deverão ser instruídas com a documentação a que se refere o artigo 16, incisos I e II, e § 2º, da LRF, quais sejam:

- estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes.

Esse documento deve ser elaborado independentemente do prazo de execução do contrato e deve prever o impacto trienal dos gastos que ocorrerão após a conclusão do projeto. Feito isso, será possível avaliar se o governo tem condições de manter o projeto em funcionamento após entregue à comunidade.

- declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

Essa declaração objetiva confirmar que o projeto a ser executado foi previamente planejado, isto é, contemplado no PPA como investimento, incluído na LDO como prioridade e alocada verba compatível na LOA, ou de qualquer forma não contrarie nenhuma das disposições contidas nesses instrumentos de planejamento público.²

11. Em relação ao Tribunal de Contas da União, duas decisões merecem ser examinadas: o Acórdão nº 1.973/2006 – Plenário e o Acórdão nº 1.680/2011 – Plenário. Registre-se que tais decisões

² SILVA, Moacir Marques da. *Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal*, Belo Horizonte: Fórum, 2009, p.105-108.

serviram de base para a orientação jurídica contida no PARECER Nº 01/2012/GT359/DEPCONSU/PGF/AGU.

12. Relativamente à orientação contida no Acórdão nº 1.973/2006, mais adequado seria transcrever trecho de outro Acórdão, o de número 104/2007, visando melhor compreensão do assunto:

10. **No que se refere à aplicabilidade do disposto no art. 16 da Lei Complementar nº 101/2000** (Lei de Responsabilidade Fiscal) - momente quanto à existência de estimativa de impacto orçamentário-financeiro no exercício em que a despesa entrar em vigor e nos dois subsequentes, bem como de declaração do Ordenador de Despesa sobre sua adequabilidade e compatibilidade orçamentária -, **trata-se de questão superada no âmbito desta Corte de Contas, após a edição do Acórdão nº 1.973/2006-Plenário.**

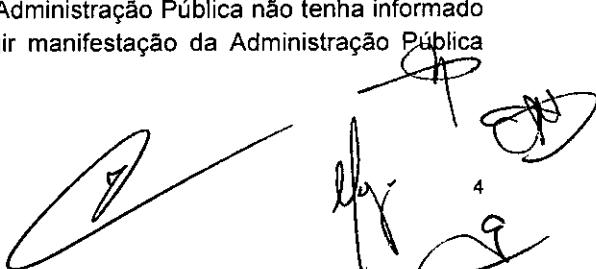
11. Naquela oportunidade, acolhi as razões expostas no parecer da Secob, por entender que as ações do PETSE estariam mais adequadas sob a denominação de "atividade", cuja definição engloba as operações com característica de continuidade, necessárias à manutenção da ação de governo. Dessa forma, tudo indica que a inclusão do programa na espécie "projeto" deu-se pelo caráter especial do programa, ao sabor do art. 20 da Lei nº 4.320/1964. Sendo assim, **restou configurado que um programa de manutenção e conservação da malha rodoviária, de natureza contínua, não gera criação, expansão ou aperfeiçoamento da ação governamental, na linha do que preceitua o caput do art. 16 da Lei Complementar nº 101/2000, e, dessa forma, não está sujeito às regras impostas no referido normativo.**

13. Como primeira conclusão da Corte de Contas, defendeu-se que o art. 16 da LRF não seria aplicável às ações enquadradas como "atividades", pois não implicariam em "criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental".

14. Mais recentemente, o TCU, no Acórdão nº 1.680/2011 – Plenário, desenvolveu mais o assunto, ao discutir o seguinte argumento: "o art. 16 da LRF não se aplica às despesas já contempladas na lei orçamentária, uma vez que, se a despesa já se encontra prevista, não há que se falar em aumento de dispêndio, (...) porque, para as despesas previstas, já houve demonstração do impacto e da compatibilidade com o PPA e LDO no momento da elaboração e aprovação do orçamento". Como se nota, é o mesmo argumento adotado pela PFE/FUNASA. Para rebater este entendimento, o TCU defendeu que a autorização legislativa da despesa não esgota em si o controle dos gastos públicos e do equilíbrio fiscal. Dentro desse contexto, a conclusão do Tribunal foi a de que **"as obras em processo de contratação para as quais é necessária, em especial, a avaliação de impacto orçamentário de que tratam os incisos I e II do art. 16 da LRF correspondem tipicamente às ações denominadas "projetos". Desse modo, como examinado também na presente instrução, a correspondente declaração deve ser apresentada pelo gestor no processo de contratação da obra ou serviço contemplado em um projeto de programa governamental".**

15. Por conseguinte, não há como adotar o posicionamento proposto pelo PARECER Nº 576/2013/PGF/PFE/FUNASA/emasl. Primeiro, porque as despesas do PAC são executadas no âmbito da categoria "projetos". Segundo, porque sendo enquadradas como tal, automaticamente atraem para si a aplicação do art. 16 da LRF, conforme entendimento sufragado por esta Câmara Permanente de Convênios e, também, pela Câmara Permanente de Licitações e Contratos. Embora as manifestações jurídicas e as decisões citadas refiram-se aos contratos, nada impede que se aplique o mesmo entendimento aos termos de compromisso e aos convênios, na medida em que o dever de **planejamento** é inerente ao caso de despesas executadas no âmbito de "projeto" e que existe tanto em contratos, quanto em convênios. A aplicação do art. 16, nesses casos, não se revela como uma exigência meramente formal, mas procura concretizar a **finalidade** protegida pela Lei de Responsabilidade Fiscal, que é garantir que os projetos tenham começo, meio e fim, evitando a criação de novos "elefantes-brancos". Dessa maneira, o ente federado que, em decorrência da realização de ação do PAC, venha a ter aumento de despesa com a criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental, deverá, sim, apresentar as declarações previstas nos incisos I e II do art. 16 da LRF.

16. Por fim, necessário deixar consignado que caberá à Administração, no caso concreto, informar a natureza da ação que suporta a despesa. Caso a Administração Pública não tenha informado a classificação da ação por tipo, a Consultoria deverá exigir manifestação da Administração Pública



sobre a natureza da ação que suporta a despesa. Quanto a este ponto, Importante destacar que carece competência aos órgãos consultivos para examinar aspectos técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade, na esteira do Enunciado nº 07 do Manual de Boas Práticas Consultivas, devidamente aprovado por intermédio da Portaria Conjunta nº 01/2012, firmada pela Consultoria-Geral da União, Procuradoria-Geral Federal e Corregedoria-Geral da Advocacia-Geral da União.

II. APPLICABILIDADE DO ART. 57, § 1º, DA LEI Nº 8.666/93, AOS CASOS DE PRORROGAÇÃO DE VIGÊNCIA DOS TERMOS DE COMPROMISSO FIRMADOS NO ÂMBITO DO PAC

17. No que se refere à aplicabilidade das regras previstas no art. 57, parágrafo primeiro, da Lei nº 8.666, de 1993, por sua vez, a Procuradoria Federal Especializada junto à FUNASA entende que o PARECER Nº 11/2013/CÂMARAPERMANENTECONVÉNIOS/DEPCONSU/PGF/AGU inovou ao trazer entendimento mais **restritivo** do que aquele já existente no âmbito da Câmara Permanente de Convênios, em especial do que aquele adotado no PARECER Nº 03/2013/CÂMARAPERMANENTECONVÉNIOS/DEPCONSU/PGF/AGU.

18. Para a PFE/FUNASA, o entendimento mais razoável seria que "os projetos do PAC possuem produtos que 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". Acrescenta, ainda, que os termos de compromisso do PAC não podem "ser enquadrados como 'contratos de escopo', sendo possível a prorrogação da vigência desses instrumentos, na análise do caso concreto, de forma excepcional e condicionada à apresentação de justificativas técnicas suficiente aptas a determinar a prorrogação do prazo".

19. Conforme registrado no item 9.4 do PARECER Nº 11/2013/CÂMARAPERMANENTECONVÉNIOS/DEPCONSU/PGF/AGU, a Procuradoria-Geral Federal já analisou situação em que ações objeto de convênios (transferências voluntárias) passaram a ser incluídas no âmbito do PAC. Quanto ao ponto, destacou-se o PARECER Nº 33/2012/DEPCONSU/PGF/AGU, aprovado parcialmente por V. Sa por meio do Despacho nº 119/2012.

20. Por intermédio do PARECER Nº 33/2012/DEPCONSU/PGF/AGU, em que se discutia a possibilidade de prorrogação de vigência de Termos de Compromisso decorrentes de transferências legais objeto do PAC, concluiu-se:

Pela **possibilidade, em tese, de prorrogação de vigência** do Termo de Compromisso, devendo, contudo, ser tratada como uma **excepcionalidade**, e, como tal, adotar-se-ia o disposto no art. 57 da Lei nº 8.666, de 1993, como parâmetro a disciplinar e evitar a banalização da utilização do instituto da prorrogação, podendo, inclusive, adaptando-se no que for necessário, ser inserido como uma cláusula do Termo de Compromisso.

21. Tem-se, pois, que a Procuradoria-Geral Federal adotou entendimento no sentido de que aos Termos de Compromisso do PAC devem ser aplicadas as regras de prazo máximo de vigência impostas pelo art. 57 da Lei nº 8.666, de 1993, tratando-se como excepcional qualquer prorrogação desses ajustes.

22. É bem verdade, todavia, que o PARECER Nº 33/2012/DEPCONSU/PGF/AGU não se referiu especificamente ao parágrafo primeiro do art. 57 da Lei nº 8.666, de 1993. O assunto passou a ser discutido de forma mais aprofundada após a elaboração do já citado PARECER Nº 03/2013/CÂMARAPERMANENTECONVÉNIOS/DEPCONSU/PGF/AGU. Nesta manifestação, decidiu-se que os convênios seriam uma espécie de "ajuste por escopo", pois não se prestavam ao custeio de serviços continuados. Dessa forma, concluiu-se que "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 daquelas previstas no mencionado artigo, inclusive, em situações excepcionais, além do prazo de 60 (sessenta) meses". O que se pretendeu com esse entendimento era descaracterizar o convênio

5

como instrumento voltado ao custeio de serviços continuados (1), defendendo a não aplicação da regra do inciso II do art. 57 às prorrogações de prazo de vigência nos convênios (2), bem como esclarecendo que toda prorrogação do prazo de vigência é, de certo modo, também, uma prorrogação do prazo de execução (com a consequente modificação do PTA) (3).

23. Contudo, como se pode observar da mesma manifestação, a prorrogação excepcional do prazo de vigência demanda o atendimento ao dever de motivação, dependendo da "apresentação de justificativas técnicas suficientemente aptas a determinar a prorrogação do prazo". Nesse sentido, entende-se que o PARECER Nº 11/2013/CÂMARAPERMANENTECONVÊNIOS/DEPCONSU/PGF/AGU não trouxe posição mais restritiva, pois apenas explicitou – em decorrência, inclusive, das discussões realizadas pela Câmara quando da elaboração daquela manifestação – entendimento que já estava presente no PARECER Nº 03/2013/CÂMARAPERMANENTECONVÊNIOS/DEPCONSU/PGF/AGU. Em outras palavras, o que se pretendeu clarificar foi o seguinte: a) os convênios (como também os termos de compromisso) refletem uma espécie de "ajuste por escopo"; b) por isso, é possível a prorrogação excepcional do prazo de vigência; c) consequentemente, como se trata, também, de uma prorrogação do prazo de execução, aplica-se, no que couber (art. 116), o art. 57, § 1º, da Lei nº 8.666/93. Observa-se que, embora distintos, prazo de vigência e prazo de execução estão entrelaçados e mutuamente implicados nesse caso.

24. Com efeito, dispõe o art. 57, parágrafo primeiro, da Lei nº 8.666, de 1993:

Art. 57. (...)

§ 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:

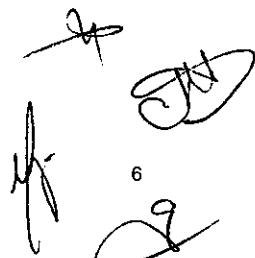
- I - alteração do projeto ou especificações, pela Administração;
- II - superveniência de fato excepcional ou imprevisível, estranho à vontade das partes, que altere fundamentalmente as condições de execução do contrato;
- III - interrupção da execução do contrato ou diminuição do ritmo de trabalho por ordem e no interesse da Administração;
- IV - aumento das quantidades inicialmente previstas no contrato, nos limites permitidos por esta Lei;
- V - impedimento de execução do contrato por fato ou ato de terceiro reconhecido pela Administração em documento contemporâneo à sua ocorrência;
- VI - omissão ou atraso de providências a cargo da Administração, inclusive quanto aos pagamentos previstos de que resulte, diretamente, impedimento ou retardamento na execução do contrato, sem prejuízo das sanções legais aplicáveis aos responsáveis.

25. Como se vê, o parágrafo primeiro do art. 57 da Lei nº 8.666, de 1993, elenca situações imprevistas e supervenientes à celebração do ajuste que impõem a alteração do prazo de execução inicialmente estabelecido para a consecução do seu objeto. Dessa forma, e considerado o caráter de "ajuste por escopo", apenas quando a alteração do prazo de execução repercutir no prazo de vigência é que se autoriza a sua prorrogação. Em ajustes deste tipo, não há espaço para a prorrogação pura e simples.

26. O fato de eventualmente as despesas do PAC estarem inseridas no âmbito de projetos cujos produtos estejam contemplados nas metas estabelecidas no PPA (art. 57, I, da Lei nº 8.666/93), como alegou a PFE/FUNASA, não enfraquece o argumento defendido acima. Conforme leciona Marçal Justen Filho:

A previsão no orçamento plurianual é condição inafastável para a contratação em período superior ao prazo de vigência do crédito. Desse modo, evita-se uma superposição da atividade contratual da Administração às demais funções do Estado. A inserção no plano plurianual faz presumir que a contratação retrata uma avaliação meditada e planejada do Estado. Não se tratará de assumir encargos de longo prazo sem a cautela adequada.

O dispositivo autoriza, ainda, a prorrogação do prazo de vigência do contrato, desde que prevista no ato convocatório. A prorrogação deverá ser motivada.


Handwritten signatures and initials, including 'JF', 'M', 'G', and '6'.

Observe-se que projetos de longo prazo envolvem, usualmente, contratos de execução instantânea, mas com objeto extremamente complexo. A duração no tempo não deriva da repetição de condutas homogêneas, mas da dificuldade de completar uma prestação que exige atividades heterogêneas. A hipótese de prorrogação de prazo relaciona-se com a impossibilidade concreta e material de completar a prestação no prazo previsto.³

27. Desta forma, ainda que adotada a fundamentação de que "os projetos do PAC possuem produtos que estejam contemplados nas metas estabelecidas no Plano Plurianual", observa-se que a prorrogação do prazo de vigência relacionada à hipótese prevista no inciso I do art. 57 da Lei nº 8.666/1993 – a qual se refere a projetos que envolvem, usualmente, ajustes de execução instantânea – relaciona-se com a impossibilidade concreta e material de completar a prestação no prazo de execução previsto, situação que atrai a incidência do parágrafo primeiro do art. 57.

28. Ou seja, considerando que haverá alteração do prazo de execução inicialmente estabelecido para a consecução do objeto pactuado, reforça-se o entendimento de que é permitida, em tese e de forma excepcional, a prorrogação do prazo de vigência dos Termos de Compromisso do PAC, desde que devidamente justificada e desde que verificada alguma das situações de fato elencadas no parágrafo primeiro do art. 57 da Lei nº 8.666, de 1993.⁴

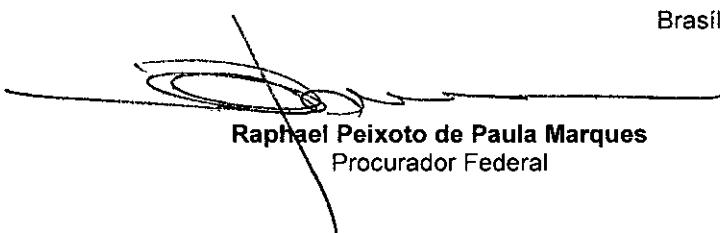
29. Por fim, vale destacar que a presente manifestação visa integrar juridicamente a legislação específica do PAC, calcado no art. 116 da Lei 8.666/93, o qual demanda um exame casuístico devidamente fundamentado em função da expressão "no que couber", conferindo, diretamente, parâmetros objetivos e específicos de motivação para fundamentar a prorrogação do prazo de vigência em comento, e, indiretamente, oferecer ao gestor instrumentos de acompanhamento e fiscalização da execução do pactuado, não tendo como finalidade restringir, mas sim resguardar o próprio *telos* dos acordos firmados no âmbito do Programa de Aceleração de Crescimento (PAC), os quais não admitem prorrogação pura e simples, contribuindo para o aprimoramento da gestão, com a decorrente aceleração pretendida.

CONCLUSÃO

30. Ante o exposto, e considerando a linha de argumentação até aqui delineada, opina-se pela manutenção, *in toto*, do entendimento contido no PARECER Nº 11/2013/CÂMARAPERMANENTECONVÊNIOS/DEPCONSU/PGF/AGU, observando-se o disposto no art. 2º, XIII, da Lei nº 9.784/1999.⁵

À sua consideração.

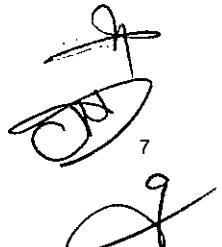
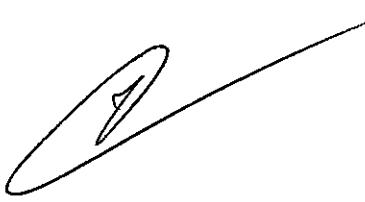
Brasília, 20 de fevereiro de 2014.


Raphael Peixoto de Paula Marques
Procurador Federal

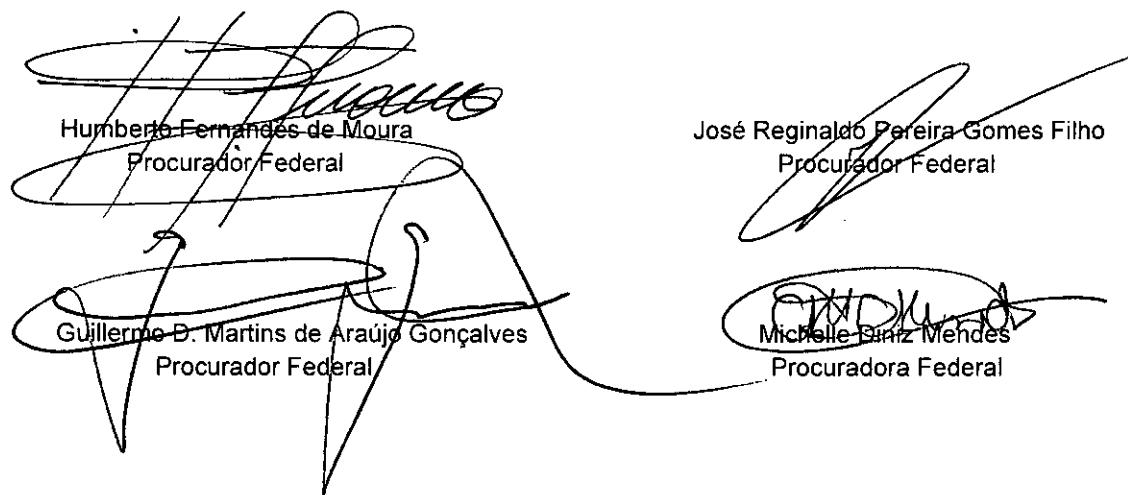
³ JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à lei de licitações e contratos administrativos*. São Paulo: Dialética, 2012, p. 830.

⁴ Cumpre deixar claro que a presente manifestação trata especificamente das questões tratadas no PARECER Nº 11/2013/CÂMARAPERMANENTECONVÊNIOS/DEPCONSU/PGF/AGU, não enfrentando a temática da aplicação do limite total de 60 meses de prazo de vigência, previsto na Lei nº 8.666/93, aos termos de compromisso, o que será objeto de manifestação específica.

⁵ Art. 2º. (...):XIII - interpretação da norma administrativa da forma que melhor garanta o atendimento do fim público a que se dirige, vedada aplicação retroativa de nova interpretação.



De acordo, na forma da maioria consolidada no decorrer dos trabalhos com base na Portaria/PGF nº 98, de 26 de fevereiro de 2013, ressalvando-se o entendimento do Procurador Federal Guillermo D. Martins de Araújo Gonçalves, quanto ao tópico II da presente manifestação, que propunha a aplicação do art. 50 da Portaria Interministerial nº 507/2011.



Humberto Fernandes de Moura
Procurador Federal

José Reginaldo Pereira Gomes Filho
Procurador Federal

Guillermo D. Martins de Araújo Gonçalves
Procurador Federal

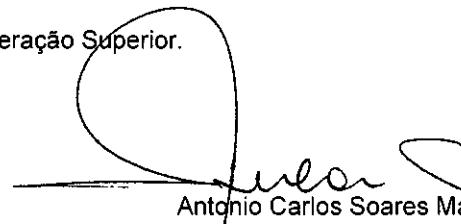
Michelle Banz Mendes
Procuradora Federal

De acordo.

Proponho, ademais, seja tornada sem efeito a suspensão temporária dos efeitos do PARECER N.º 11/2013/CÂMARAPERMANENTECONVÊNIOS/DEPCONSU/PGF/AGU, deferida por força de sua aprovação do Despacho do Diretor do Departamento de Consultoria/PGF nº 101/2013.

À consideração Superior.

Brasília, 02 de julho de 2014.


Antonio Carlos Soares Martins
Diretor do Departamento de Consultoria

DESPACHO DO PROCURADOR-GERAL FEDERAL

APROVO a NOTA N.º 02/2014/CÂMARAPERMANENTECONVÊNIOS/DEPCONSU/PGF/AGU.

Encaminhe-se cópia à Consultoria-Geral da União.


Brasília, 02 de julho de 2014.

MARCELO DE SIQUEIRA FREITAS
Procurador-Geral Federal