

PROCURADORIA-GERAL DO DISTRITO FEDERAL  
PROCURADORIA ESPECIAL DA ATIVIDADE CONSULTIVA



PARECER n. 05/2017 – PRCON/PGDF

PROCESSO n. 060.015.720/2011

INTERESSADO: Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal

ASSUNTO: Prorrogação de convênio

ADMINISTRATIVO. CONVÊNIO FIRMADO ENTRE O DISTRITO FEDERAL E A ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA FAMÍLIA, TENDO POR OBJETO A MONTAGEM DO BLOCO II DO HOSPITAL DA CRIANÇA DE BRASÍLIA. PRETENSÃO DE PRORROGAÇÃO DO AJUSTE. VIABILIDADE JURÍDICA, DESDE QUE SUPERADA A PENDÊNCIA APONTADA NO CORPO DO OPINATIVO.

Senhora Procuradora-Chefe da Procuradoria Especial da Atividade Consultiva,

## 1 RELATÓRIO

A Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal submete à apreciação desta Procuradoria-Geral minuta do Quarto Termo Aditivo ao Convênio firmado entre o Distrito Federal (Concedente) e a Organização Mundial da Família – OMF (Conveniente), por intermédio de seu Comitê Nacional Brasileiro – União Nacional das Associações de Proteção à Maternidade, à Infância e à Família e Entidades Sociais Afins – UNAPMIF, e a interveniência da Associação Brasileira de Assistência às Famílias das Crianças Portadoras de Hemopatias – ABRACE.

O referido ajuste tem por objeto a “complementação do Sistema de Atendimento Terciário na Área de Pediatria no Distrito Federal, incluindo a fabricação e montagem do Bloco II do Hospital da Criança de Brasília José Alencar – HCB, inclusive com móveis hospitalares, móveis sob medida, equipamentos médico-hospitalares especializados, utensílios, instrumentais, acessórios e enxoval, além da programação técnica, operacional e financeira com seus respectivos treinamentos para o início do funcionamento do Bloco II do HCB destinado à

Folha nº 0009 - Mat.: 36.087-7

Processo: 060 015 720/2011

Rubrica: [assinatura]



PROCURADORIA-GERAL DO DISTRITO FEDERAL  
PROCURADORIA ESPECIAL DA ATIVIDADE CONSULTIVA

assistência hospitalar pediátrica terciária, com 204 leitos e área total de 21.000m<sup>2</sup>, objeto este a ser desenvolvido em 04 fases discriminadas na cláusula segunda” (Convênio às fls.484/492). A teor das informações presentes nos autos, o Bloco II deverá abrigar um total de 202 leitos, 05 salas de cirurgia, laboratório especializado, anatomia patológica, Centro de Ensino e Pesquisa, Serviço de Arquivo Médico, Unidade Administrativa, além de uma série de áreas de apoio.

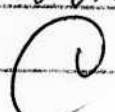
Conforme Cláusula Quarta do ajuste, os recursos financeiros para a execução do convênio totalizavam, inicialmente, o montante de R\$ 102.225.100,00 (cento e dois milhões duzentos e vinte e cinco mil e cem reais), sendo R\$ 82.000.000,00 à conta da Concedente e outros US\$ 10.500.000,00 (dez milhões e quinhentos mil dólares) por conta da Conveniente.

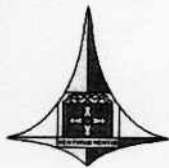
O ajuste, assinado em 21/06/2012 e que inicialmente tinha vigência estimada em 20 meses (cláusula oitava), já sofreu três prorrogações, todas de 12 meses (fls.897/898, fl.1518, e fls. 1.815/1.817), estando formalmente vigente até 07/01/2017. Desta feita, a pretensão é prorrogar o ajuste por mais 06 meses. A conveniente, em sua petição de fls. 2.017/2.018, justifica a não conclusão do objeto “por circunstâncias alheias à sua vontade” e, de acordo com o ofício de fl. 2.019, de sua autoria, a estimativa é que o projeto possa ser concluído em abril de 2017.

Compulsando-se os autos, observa-se que o feito teve duas passagens anteriores por esta Casa Jurídica: a primeira, para avaliação da legalidade do próprio ajuste original (Parecer n. 647/2012 – PROCAD/PGDF, fls. 435/442, Dr. Luís Márcio Olinto Pessoa); ii) a segunda, para apreciação da minuta do terceiro termo aditivo (Parecer n. 1.278/2015 – PRCON/PGDF, fls. 1.796/1.803).

O Sr. Secretário de Estado de Saúde, repetindo o ocorrido na passagem anterior dos autos por esta PGDF, solicitou análise do feito em regime de urgência (p. 2.017).

É o breve relatório.

Fecha nº: 0030 - Mat: 33.997-7  
Processo: 060.015.700/2011  
Rubrica: 



## 2 FUNDAMENTAÇÃO

### 2.1 Limites do Opinativo

Preliminarmente, salienta-se que a presente manifestação limita-se aos aspectos jurídicos e formais da consulta formulada, à luz da disciplina normativa incidente ao caso. Nessa linha, não cabe adentrar em aspectos de natureza eminentemente técnico-administrativa ou na análise da conveniência e oportunidade dos atos já praticados pelo órgão consulente, cuja responsabilidade está adstrita ao gestor público.


Ademais, não cabe investigar a regularidade dos atos praticados anteriormente, posto que o exame da legalidade dos ajustes firmados pela Administração deve ser prévio à sua celebração, a teor o art. 38, parágrafo único, da Lei n. 8.666/93. Com efeito, a sindicância de atos já praticados, quando necessário, compete a órgãos de controle repressivo como Ministério Público e Tribunal de Contas, valendo o registro de que, de todo modo, o convênio em tela vem sendo acompanhado pelo TCDF por meio do processo n. 16.647/2012, não se tendo identificado qualquer decisão da dita Corte de Contas condenando o ajuste em si ou suas prorrogações, apesar da emissão de determinações corretivas.

### 2.2 A pretensão de prorrogação do convênio

No Parecer n. 1.278/2015 – PRCON/PGF, o Procurador Romildo Olgo Peixoto considerou juridicamente possível a prorrogação do convênio com base na seguinte ponderação: "Diante da impossibilidade de a execução se operar na data avançada devido à superveniência de fato impeditivo que independe da vontade das partes conveniadas e se revela invencível, mostra-se viável a prorrogação dos prazos de execução e vigência por período suficiente para a conclusão do ajuste, sem incidir em violação de suas obrigações."

Folha nº: 0031 - Mat: 36.997-7

Processo: 060.015.700/2011

Rubrica: 



PROCURADORIA-GERAL DO DISTRITO FEDERAL  
PROCURADORIA ESPECIAL DA ATIVIDADE CONSULTIVA

Reputou-se, ainda, aplicável à espécie o §1º do art. 57 da Lei n. 8.666/93, dispositivo que elenca hipóteses de prorrogação dos contratos administrativos, mas que tem incidência em sede de convênios por força do art. 116 da mesma lei (*Aplicam-se as disposições desta Lei, no que couber, aos convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres celebrados por órgãos e entidades da Administração*). Eis o teor do §1º do art. 57 da Lei n. 8.666/93:

§ 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.

Pois bem. O que se passa é que ainda não se demonstrou nos autos, a contento, o motivo que está conduzindo a uma nova prorrogação, de modo que possa enquadrá-lo em um dos incisos do §1º do art. 57 da Lei n. 8.666/93.

A convenente, em sua petição de fls. 2.017/2.018, diz que o objeto não foi concluído por circunstâncias alheias à sua vontade, circunstâncias essas que – ainda é a convenente quem o diz – seriam de conhecimento do Governador do Distrito Federal (o expediente é, de fato, endereçado à autoridade máxima do Executivo local). Acontece que, salvo desatenção deste Procurador, a convenente não declina quais "circunstâncias" seriam essas. E tampouco, nos autos, se conseguiu identificá-las. Por fim, a SES/DF também não se pronuncia a respeito.

Folha nº. 0030 - Mat.: 32.997-7

Processo: 060 015 700/0011

Rubrica: 



PROCURADORIA-GERAL DO DISTRITO FEDERAL  
PROCURADORIA ESPECIAL DA ATIVIDADE CONSULTIVA

Lembra-se, a propósito, que o §2º do art. 57 da Lei n. 8.666/93, o qual também é aplicável à espécie por força do art. 116 da mesma Lei, estatui que "toda prorrogação de prazo deverá ser justificada por escrito e previamente autorizada pela autoridade competente para celebrar o contrato." É preciso, pois, que o órgão consulente apresente "justificativa por escrito" sobre a pretendida prorrogação, pronunciando-se, conclusivamente, sobre a legitimidade dos motivos que conduziram à não conclusão do objeto no prazo acordado no terceiro termo aditivo. Lembra-se ainda que, por força da Cláusula Décima Quarta, Parágrafo Primeiro, do convênio, o ajuste "poderá ser rescindido, automaticamente, independente de formalização de instrumento pela CONCEDENTE, no caso de inadimplemento por parte do CONVENIENTE de quaisquer de suas cláusulas". Naturalmente, o inadimplemento deve ser de tal ordem que inviabilize a continuidade do ajuste.

Quanto à minuta de termo aditivo encaminhada, deve ser harmonizado o prazo de prorrogação pretendido (6 meses) com as datas ali previstas (as datas perfazem o período de 1 ano). Por fim, tendo em vista que o Egrégio TCDF acompanha o convênio em tela, recomenda-se à Pasta Consulente que verifique se alguma determinação da Corte ainda pende de cumprimento.

### 3 CONCLUSÃO

Ante o exposto, manifesta-se este Procurador pela **viabilidade** jurídica da prorrogação do convênio, **desde que superada a pendência apontada**.

É o parecer, *sub censura*.

À elevada consideração superior.

Brasília, DF, 05 de janeiro de 2017.

*Luciano Araújo de Castro*  
**LUCIANO ARAÚJO DE CASTRO**

Procurador do Distrito Federal

Matrícula n. 174.849-1

(em substituição; em regime de urgência)

RECEBIDO  
Em 05 / 01 / 2017  
às \_\_\_\_\_ h. CAB: PODE  
RUBRICA

Folha nº. 0033 - Mat.: 03.997-7

Processo: 060.015.700/2011

Rubrica: *C*



**GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL**  
**PROCURADORIA-GERAL DO DISTRITO FEDERAL**  
Gabinete da Procuradora-Geral  
Procuradoria Especial da Atividade Consultiva



PROCESSO Nº: 060.015.720/2011  
INTERESSADO: Hospital da Criança de Brasília  
ASSUNTO: Execução programas  
MATÉRIA: Administrativa

**APROVO O PARECER Nº 005/2017 – PRCON/PGDF**, exarado pelo ilustre Procurador do Distrito Federal Luciano Araújo de Castro.

Registro, por oportuno, que o Convênio ora em análise não atrai a aplicação do Marco Regulatório das Organizações Sociais, tendo em vista o interesse público a ser alcançado, por força do art. 83, *caput*, da Lei nº 13.019/2014<sup>1</sup>. A rigor, a parceria em questão deve continuar sendo regida pela legislação vigente ao tempo de sua celebração, *em benefício do alcance do objeto da parceria*.

O objeto da parceria em questão pode ser caracterizado com um projeto, operações limitadas no tempo (fabricação e montagem), das quais resulta um produto (Bloco II do Hospital da Criança), ou de escopo, na linguagem contratual.

O Convênio, cuja vigência inicial era de 20 meses, foi prorrogado em 03 (três) oportunidades, por mais de 30 (trinta) meses, ao que parece, por motivos alheios à Conveniente. A nova prorrogação por mais 06 (seis) meses destina-se à sua conclusão.

E não se justifica, por soar contraproducente à luz do interesse público, nesse momento das etapas finais de execução do objeto e do vínculo jurídico, modificar todo o regime jurídico, inclusive o da prestação de contas.

O art. 83 §2º da Lei nº 13.019/2014 dispõe sobre a necessidade de incidência obrigatória do MROSC para as parcerias firmadas por prazo

<sup>1</sup> Art. 83. As parcerias existentes no momento da entrada em vigor desta Lei permanecerão regidas pela legislação vigente ao tempo de sua celebração, sem prejuízo da aplicação subsidiária desta Lei, naquilo em que for cabível, desde que em benefício do alcance do objeto da parceria.

se justifica à luz da distinção entre parcerias de projeto e de atividade e do interesse público decorrente do alcance do objeto.

Ressalto, ainda, que a autoridade administrativa deverá zelar pela correta condução do processo administrativo submetido a exame, sendo de sua inteira responsabilidade a observância às normas legais de regência e às recomendações constantes do opinativo.

Considerando, por fim, o teor dos pronunciamentos desta Procuradoria, recomendo que, após a implementação das observações apontadas, haja manifestação da respectiva assessoria jurídica, em despacho no qual deva versar, exclusivamente, sobre o atendimento aos apontamentos apresentados por esta Casa, ressaltando, em todo caso, a possibilidade de nova análise deste órgão central do Sistema Jurídico do Distrito Federal, caso subsista dúvida jurídica específica.

Em 05 / 01 / 2017.


aqui<sup>o</sup>

  
**MARIA JÚLIA FERREIRA CÉSAR**  
Procuradora-Chefe  
Procuradoria Especial da Atividade Consultiva

De acordo.

Restituam-se os autos à Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal, para conhecimento e adoção das providências pertinentes.

Em 05 / 01 / 2017.

  
**PAOLA AIRES CORRÊA LIMA**  
Procuradora-Geral do Distrito Federal