



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL JUNTO À FUNDAÇÃO NACIONAL DE SAÚDE EM BRASÍLIA
COORDENAÇÃO DE CONVÊNIOS

SRTVN QUADRA 701 - LOTE"D" 3º ANDAR, EDIFÍCIO PO 700 - ASA NORTE - BRASÍLIA/DF - CEP 70719-040

ORIENTAÇÃO JURÍDICO-NORMATIVA n. 00001/2020/COVEN/PFFUNASA/PGF/AGU

NUP: 25100.000941/2020-06

INTERESSADOS: PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA JUNTO À FUNASA -PFE/ FUNASA

ASSUNTOS: CONSULTA E ORIENTAÇÃO DE ATUAÇÃO - IMPACTO DO RESULTADO DA LICITAÇÃO NO PLANO DE TRABALHO DOS CONVÊNIOS

1. RELATÓRIO

1. A presente manifestação decorre de projeto institucional da Procuradoria Federal Especializada junto à FUNASA, que, após identificar temas relevantes e que tenham repercussão na entidade, visa uniformizar as manifestações e atuação jurídica, de modo a se promover maior segurança jurídica, conforme Portaria PFE/FUNASA nº 03, de 31 de julho de 2017.

2. Destaca-se que, conforme o art.2º, parágrafo único, inciso XIII, da Lei nº 9.784/99, a orientação jurídica ora exposta é resultado da evolução interpretativa no âmbito desta Procuradoria, sempre voltada para garantir o atendimento do interesse público, de modo que, em regra, sua aplicação será prospectiva, salvo situações em que não houver impedimento ou prejuízo para sua adoção no caso concreto. Com efeito, havendo a possibilidade de adequação, esta deverá ocorrer, a fim de que seja assegurado o tratamento isonômico.

3. *In casu*, trata-se de entendimento quanto aos **efeitos da licitação no plano de trabalho** que rege os convênios e instrumentos congêneres formalizados entre a Fundação Nacional de Saúde e outros entes públicos, **assim como aos procedimentos para alteração, mediante a celebração de termos aditivo e à forma e ao momento de utilização de recursos do convênio e respectivos saldos.**

4. Considerando a relevância dos temas, que têm sido objeto de vários questionamentos da Administração e da necessidade de uniformização do posicionamento jurídico, será expedida a presente Orientação Jurídico-Normativa, a fim de esclarecer as principais dúvidas, bem como nortear o procedimento a ser adotado pela Autarquia em tais circunstâncias, contribuindo assim para a desburocratização e alcance de maior eficiência no cumprimento da missão institucional da entidade.

5. Tal Orientação Jurídico-Normativa, portanto, tem como intuito principal, orientar a Administração quanto aos aspectos jurídico-normativos atinentes aos efeitos da licitação realizada pelo ente público partícipe de ajustes firmados com a Funasa, nos planos de trabalho destes instrumentos de mútua colaboração, não dispensando, todavia, a análise jurídica individualizada no caso concreto.

2. FUNDAMENTAÇÃO

6. A Portaria Interministerial nº 424/2016, que regulamenta atualmente a execução de convênios e contratos de repasse, condiciona a liberação da primeira parcela ou parcela única dos recursos à conclusão da análise técnica e ao aceite do processo licitatório pela concedente (inciso II do art.41), sendo que o §2º do art.41 da mesma norma dispõe acerca da necessidade de ajuste no cronograma de desembolso, após a homologação do processo licitatório, observando-se o grau de execução estabelecido na licitação efetivada pelo conveniente, conforme transcrição a seguir:a

7.

Art. 41. A liberação de recursos obedecerá ao cronograma de desembolso previsto no instrumento e deverá ocorrer da seguinte forma:

II - a liberação da primeira parcela ou parcela única ficará condicionada à conclusão da análise técnica e ao aceite do processo licitatório pelo concedente ou mandatária; e (Alterado pela Portaria

Interministerial nº 558, de 10 de outubro de 2019)

§ 1º O cronograma de desembolso previsto no plano de trabalho deverá estar em consonância com as metas e fases ou etapas de execução do objeto do instrumento.

§ 2º Após a comprovação da homologação do processo licitatório pelo conveniente, **o cronograma de desembolso deverá ser ajustado em observação ao grau de execução estabelecido no referido processo licitatório.**(grifei)

8. Consoante se depreende, a portaria explicita alguns dos efeitos da licitação, que visa executar o objeto do convênio, no próprio ajuste, tendo em vista a necessidade de se manter a equivalência entre o que foi aprovado e a execução, vez que aquela é apenas o meio para alcance da finalidade convenial. Em outras palavras, a regra, desde sempre, é que os cronogramas de execução e de desembolso, integrantes do plano de trabalho, estejam ajustados com aqueles posteriormente estabelecidos no contrato decorrente da licitação, a fim de que os autos reflitam a realidade fática. Tendo em vista que a licitação só resta concluída após sua homologação, somente após tal ato é que os referidos cronogramas estarão definidos, exigindo-se, por conseguinte, a alteração do plano de trabalho original. Esta exigência de conformidade dos cronogramas, portanto, não é regra nova, pois decorre da necessidade de compatibilização do plano de trabalho com a execução.

9. A fim de corroborar o quanto exposto, o art.54 da Portaria Interministerial nº 507/2011 trazia a seguinte disposição:

Art. 54. A liberação de recursos obedecerá ao cronograma de desembolso previsto no Plano de Trabalho e guardará consonância com as metas e fases ou etapas de execução do objeto do instrumento.

Art. 55. Para recebimento de cada parcela dos recursos, o conveniente deverá:

(...)

II - atender às exigências para contratação e pagamento previstas nos arts. 56 a 64 desta Portaria; e

III - estar em situação regular com a execução do Plano de Trabalho.

10. Nestes moldes, não resta dúvida de que, desde sempre, a liberação do pagamento somente poderia ocorrer após a verificação de que o objeto executado refletia o que estava planejado e previamente aprovado no plano de trabalho. Se o seu valor foi alterado, necessariamente deveria haver modificação do plano de trabalho, sendo certo que o pagamento feito em desconformidade com o valor registrado nos autos restará irregular.

11. A fim de dar efetividade ao comando normativo, no âmbito da Funasa, foi editado o Ofício Circular nº 14/CGCON, datado de 04 de outubro de 2019, comunicando que, representando a Presidência, a Coordenação-Geral de Convênios/DIREX, visando à liberação de pagamento, atuaria na conferência dos seguintes itens:

- o Relatório de Avaliação e Andamento (RAA) ou Relatório de Visita Técnica (RVT);
- o Relatório de Monitoramento Administrativo (RMA);
- o Relatório de Conformidade Financeira; e
- o Aceite da Licitação.

12. Neste comunicado, ressaltou-se a importância da celebração de Termos Aditivos de Supressão de Valores, de modo tempestivo, cuja competência é delegada às Superintendências Estaduais da Funasa pela Portaria Funasa nº 1.914/2018, *verbis*:

Art. 1º. Delegar competência aos Superintendentes Estaduais da Fundação Nacional de Saúde para firmar e dar publicidade aos Termos Aditivos concernentes aos convênios, termos de compromisso do PAC, Termo de Execução Descentralizada e outros instrumentos congêneres, observados todos os requisitos legais, exceto nos casos de solicitação de suplementação de recursos a serem repassados pela Funasa.

13. Informou-se, ainda, que não poderiam ser liberados os valores relacionados à parcela única ou à última parcela do instrumento, quando o termo aditivo de supressão não houvesse sido celebrado. Ocorre que tais procedimentos ocasionaram algumas dúvidas, de conteúdo jurídico, conforme se observa no Ofício nº 78/2019/SUEST-CE-FUNASA, assim registradas:

1. Em Convênios com cronograma de desembolso com previsão de liberação de recursos em duas parcelas, ainda sem repasse, pode-se realizar os procedimentos de definição de parcela tendentes a alcançar o pagamento da primeira parcela e após tal pagamento desencadear os procedimentos tendentes a viabilizar a celebração do Termo Aditivo de Supressão, condicionando o pagamento da segunda parcela à conclusão da celebração deste Aditivo?
2. Em Convênios com cronograma de desembolso com previsão de liberação em três ou mais parcelas em que já tenha ocorrido repasse da primeira parcela, pode-se realizar os procedimentos de definição de parcelas tendentes a alcançar o pagamento da segunda parcela e após tal pagamento desencadear os procedimentos

tendentes a viabilizar a celebração do Termo Aditivo de Supressão, condicionando o pagamento da terceira parcela à conclusão deste Aditivo?

3. Para os convênios celebrados até a data de 30 de dezembro de 2016, ou seja, antes da vigência da Portaria Interministerial nº 424/2016 mediante sua publicação no DOU, que porventura ainda tenham parcelas a serem liberadas, deve ser também aplicada a regra estabelecida no parágrafo 2º, do Artigo 41, da Portaria Interministerial 424/2016?

14. **Da análise dos questionamentos, verifica-se que gravita em torno do momento em que deve ser celebrado o aditivo, para integração de um novo plano de trabalho, visando à adequação de valor. A resposta é única e se aplica a todos: A partir do momento em que ocorrer fato novo que reflita um descompasso entre o plano de trabalho e o que será executado, deve-se promover o ajuste. Não há razão para protelar a formalização da nova situação, se o fato já é conhecido, de modo que não se justifica o pagamento de uma parcela em desconformidade.**

15. No processo nº 25140.003345/2019-60, paradigma para a expedição desta OJN, a conclusão da PFE/FUNASA/CE foi no mesmo sentido, nos termos abaixo transcritos:

"b) o momento da adequação disciplinada no art. 41, § 2º da PI nº 424, de 2016, deve ser após à ciência da FUNASA quanto à homologação do processo licitatório inserido no sistema de gerenciamento das parcerias. Para o caso de convênios, cujo cronograma de desembolso com previsão de pagamento em única ou mais de uma parcela, ainda sem repasse de recursos, não se vislumbra no dispositivo, como evidenciado no art. 41, § 2º, a possibilidade de pagamento da primeira parcela dos convênios celebrados, para só depois, proceder com o ajuste do cronograma de desembolso. É recomendável seja realizado, previamente, o ajuste disciplinado em norma, para, só depois, proceder com o repasse. Da mesma forma, para os convênios, cujas ações estejam em andamento com algum pagamento realizado, a norma deve ser aplicada, tão logo que possível em respectivos processos e no estado em que estes se encontrem, não devendo haver delongas em sua aplicação e cumprimento;

(...)

d) quanto ao último questionamento, a previsão do art. 41, §2º da PI 424, de 2016, considerando o disposto na segunda figura, do art. 2º, inciso I, alínea 'a', encontra aplicação, ante os convênios firmados em data anterior à sua vigência, para que seja estabelecida a correlação entre o valor obtido na licitação aos custos previstos na parceria, mantendo-se incólumes, as normas vigentes da época de celebração respectiva."

16. Passa-se a apresentar os argumentos jurídicos que dão embasamento ao entendimento exposto.

2.1 Da Importância do Plano de Trabalho para a Execução de Convênios

17. O art.116 da Lei nº 8666/93 enuncia que se aplicam suas disposições aos convênios e instrumentos congêneres celebrados pela Administração Pública. Nesta toada, o seu parágrafo primeiro condiciona a celebração à aprovação de um plano de trabalho, bem como elenca os elementos mínimos que devem vir contemplados neste documento técnico. Assim:

§ 1º A celebração de convênio, acordo ou ajuste pelos órgãos ou entidades da Administração Pública depende de prévia aprovação de competente plano de trabalho proposto pela organização interessada, o qual deverá conter, no mínimo, as seguintes informações:

I - identificação do objeto a ser executado;

II - metas a serem atingidas;

III - etapas ou fases de execução;

IV - plano de aplicação dos recursos financeiros;

V - cronograma de desembolso;

VI - previsão de início e fim da execução do objeto, bem assim da conclusão das etapas ou fases programadas;

VII - se o ajuste compreender obra ou serviço de engenharia, comprovação de que os recursos próprios para complementar a execução do objeto estão devidamente assegurados, salvo se o custo total do empreendimento recair sobre a entidade ou órgão descentralizador.

18. Quanto à liberação de recursos, o §3º do mesmo art.116 também é claro no sentido de que deve ocorrer em estrita conformidade com o previsto no plano de trabalho:

§ 3º As parcelas do convênio serão liberadas **em estrita** conformidade com o plano de aplicação aprovado, exceto nos casos a seguir, em que as mesmas ficarão retidas até o saneamento das impropriedades ocorrentes:

I - quando não tiver havido comprovação da boa e regular aplicação da parcela anteriormente recebida, na forma da legislação aplicável, inclusive mediante procedimentos de fiscalização local, realizados

periodicamente pela entidade ou órgão descentralizador dos recursos ou pelo órgão competente do sistema de controle interno da Administração Pública;

II - quando verificado desvio de finalidade na aplicação dos recursos, atrasos não justificados no cumprimento das etapas ou fases programadas, práticas atentatórias aos princípios fundamentais de Administração Pública nas contratações e demais atos praticados na execução do convênio, ou o inadimplemento do executor com relação a outras cláusulas conveniais básicas;

III - quando o executor deixar de adotar as medidas saneadoras apontadas pelo partícipe repassador dos recursos ou por integrantes do respectivo sistema de controle interno.(g.n.)

19. Em razão da importância deste documento técnico, que serve de lastro para a boa e regular execução dos ajustes, o inciso XXI do §1º do artigo 1º da Portaria Interministerial nº 424/2016 se encarrega de definir o Plano de Trabalho como a *"peça processual integrante dos instrumentos, que evidencia o detalhamento do objeto, da justificativa, dos cronogramas físico e financeiro, do plano de aplicação das despesas, bem como das informações da conta corrente específica, dos partícipes e dos seus representantes"*.

20. Minudenciando o previsto no art.116 da Lei nº 8.666/93, o normativo atual de regência dos instrumentos de transferências do recursos federais trouxe capítulo específico, no qual trata dos seu conteúdo mínimo; da análise técnica para verificação da sua viabilidade, assim como estabelece a sua alteração prévia, quando for necessária a modificação na execução. Confirmam-se as regras:

CAPÍTULO IV

DO PLANO DE TRABALHO

Art. 19. O plano de trabalho, que será avaliado pelo concedente, conterá, no mínimo:

I - justificativa para a celebração do instrumento;

II - descrição completa do objeto a ser executado;

III - descrição das metas a serem atingidas;

IV - definição das etapas ou fases da execução;

V - compatibilidade de custos com o objeto a ser executado;

VI - cronograma de execução do objeto e cronograma de desembolso; e

VII - plano de aplicação dos recursos a serem desembolsados pelo concedente e da contrapartida financeira do proponente, se for o caso.

Art. 20. O plano de trabalho será analisado quanto à sua viabilidade e adequação aos objetivos do programa e, no caso das entidades privadas sem fins lucrativos, será avaliada sua qualificação técnica e capacidade operacional para gestão do instrumento, de acordo com critérios estabelecidos pelo órgão ou entidade repassador de recursos.

§ 1º Será comunicada ao proponente qualquer irregularidade ou imprecisão constatadas no plano de trabalho, que deverá ser sanada no prazo estabelecido pelo concedente.

§ 2º A ausência da manifestação do proponente no prazo estipulado implicará na desistência no prosseguimento do processo.

§ 3º Os ajustes realizados durante a execução do objeto integrarão o plano de trabalho, desde que submetidos e aprovados previamente pela autoridade competente. (g.n.)

21. A aprovação do plano de trabalho, portanto, é uma condição imprescindível para a celebração do instrumento, do mesmo modo que, durante toda a vigência do instrumento, a execução deve ser pautada em tal documento, haja vista que o acompanhamento da execução, a ser realizado pelo Concedente, visa precipuamente identificar a compatibilidade entre o plano e o que foi executado. Em se verificando a incompatibilidade, a consequência imediata é o impedimento na liberação de pagamentos, que não pode ocorrer se estiver em desconformidade com o plano de aplicação aprovado, nos moldes do §3º do art.116 da lei de licitações e na portaria abaixo transcrita:

PI 424/2016

Art. 23. Sem prejuízo do disposto no art. 22 desta Portaria, são condições para a celebração de instrumentos:

I - cadastro do conveniente atualizado no SICONV no momento da celebração, nos termos do art. 14 desta Portaria;

II - Plano de Trabalho aprovado;

Art. 27. São cláusulas necessárias nos instrumentos regulados por esta Portaria as que estabeleçam:

(...)

IX - o cronograma de desembolso conforme o plano de trabalho, incluindo os recursos da contrapartida pactuada, quando houver;

Art. 6º São competências e responsabilidades da concedente:

Omissis

§ 2º O acompanhamento da execução dos instrumentos pelo concedente ou instituição mandatária consistirá na aferição da execução do objeto e das suas metas, etapas e fases, **conforme pactuado no Plano de Trabalho integrante dos instrumentos, por meio da verificação da compatibilidade entre estes e os efetivamente executados.** (grifos acrescidos)

22. Nos casos em que se admite a apresentação do projeto básico após a celebração, uma vez aprovado, irá nortear o procedimento licitatório, do mesmo modo que, em face de informações mais precisas contidas em tal documento, os elementos do plano de trabalho poderão ser impactados, demandando a sua alteração antes de ter início a execução física do instrumento, na forma prevista na Portaria 424/2016. *In verbis*:

Art.9º

§ 8º Quando o objeto do instrumento envolver a execução de obras e serviços de engenharia, fica vedado o aproveitamento de licitação que: (Alterado pela PORTARIA INTERMINISTERIAL Nº 101, DE 20 DE ABRIL DE 2017).

I - utilize projeto de engenharia diferente daquele previamente aprovado e a realização de licitação em desacordo com o estabelecido no projeto básico ou termo de referência aprovado, sob pena de rescisão do instrumento pactuado; e (Alterado pela PORTARIA INTERMINISTERIAL Nº 101, DE 20 DE ABRIL DE 2017).

Art.21

§ 5º Nos casos em que houver divergências de valores entre o plano de trabalho aprovado e o projeto básico ou termo de referência aprovado, os partícipes deverão providenciar as alterações do plano de trabalho e do instrumento.

23. Tudo o que foi acima exposto tem regramento similar, por exemplo, na PI 507/2011, confirmando o entendimento quanto à necessidade de manutenção da compatibilidade em todos os ajustes, independente da época da celebração. Confirmam-se as normas:

Art. 25. O Plano de Trabalho, que será avaliado após a efetivação do cadastro do proponente, conterà, no mínimo:

I - justificativa para a celebração do instrumento;

II - descrição completa do objeto a ser executado;

III - descrição das metas a serem atingidas;

IV - definição das etapas ou fases da execução;

V - cronograma de execução do objeto e cronograma de desembolso; e VI - plano de aplicação dos recursos a serem desembolsados pelo concedente e da contrapartida financeira do proponente, se for o caso.

Art. 26. O Plano de Trabalho será analisado quanto à sua viabilidade e adequação aos objetivos do programa e, no caso das entidades privadas sem fins lucrativos, será avaliada sua qualificação técnica e capacidade operacional para gestão do instrumento, de acordo com critérios estabelecidos pelo órgão ou entidade repassador de recursos.

§ 1º Será comunicada ao proponente qualquer irregularidade ou imprecisão constatadas no Plano de Trabalho, que deverá ser sanada no prazo estabelecido pelo concedente.

§ 2º A ausência da manifestação do proponente no prazo estipulado implicará a desistência no prosseguimento do processo.

§ 3º Os ajustes realizados durante a execução do objeto integrarão o Plano de Trabalho, desde que submetidos e aprovados previamente pela autoridade competente.

Art.37

§ 4º O projeto básico ou o termo de referência será apreciado pelo concedente e, se aprovado, **ensejará a adequação do Plano de Trabalho.**

Art. 33. O acompanhamento da execução pelo concedente será realizado por metas componentes do Plano de Trabalho e de acordo com o orçamento e o cronograma de execução do objeto aprovado pelo concedente e não por serviços unitários ou insumos aplicados.

Art. 43. São cláusulas necessárias nos instrumentos regulados por esta Portaria as que estabeleçam:

(...)

IX - o cronograma de desembolso conforme o Plano de Trabalho, incluindo os recursos da contrapartida pactuada, quando houver;

Art. 54. A liberação de recursos obedecerá ao cronograma de desembolso previsto no Plano de Trabalho e guardará consonância com as metas e fases ou etapas de execução do objeto do instrumento.

Art. 68. No acompanhamento e fiscalização do objeto serão verificados:

I - a comprovação da boa e regular aplicação dos recursos, na forma da legislação aplicável;

II - a compatibilidade entre a execução do objeto, o que foi estabelecido no Plano de Trabalho, e os desembolsos e pagamentos, conforme os cronogramas apresentados;

III - a regularidade das informações registradas pelo conveniente no SICONV; e

IV - o cumprimento das metas do Plano de Trabalho nas condições estabelecidas.(grifei)

24. A título de registro, para ratificar o quanto acima delineado, cita-se a "Operação Água de Prata", desencadeada pela Controladoria-Geral da União e que culminou no Acórdão 6773/2017-2ª Câmara do TCU, no qual se enfatizou a necessidade de mudança nos procedimentos de acompanhamento de convênios por parte da área técnica da Autarquia, para que não houvesse execução de ajustes em desacordo com o plano de trabalho e projeto básico vigente no instrumento, bem como que qualquer alteração necessária só poderia ser efetivada após prévia manifestação técnica e jurídica e formalização do aditivo. A Corte de Contas, em alguns julgados, inclusive, vem entendendo que a não observância de tal procedimento pode configurar desvio de objeto.

25. Com maior reforço, na PI 424/2016, além da conformidade física, estabeleceu a necessidade de se verificar a conformidade financeira durante toda a vigência do instrumento, tendo como norte, mais uma vez, a verificação da compatibilidade entre o executado financeiramente e o previsto no plano. Assim:

Art.1º, § 1º

V - conformidade financeira: aferição da execução financeira do objeto pactuado em relação ao previsto no plano de trabalho e no projeto básico, realizada pelo concedente ou pela mandatária de forma contínua, durante toda a vigência do instrumento, com registro de eventuais impropriedades ou irregularidades no Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse - SICONV;

26. Diante do exposto, com fundamento na legislação supracitada, apresentam-se algumas conclusões:

1. O plano de trabalho é o documento que espelha o planejamento da execução do objeto do ajuste;
2. O plano de trabalho é de salutar importância desde o momento da celebração até o final do ajuste;
3. O convênio deve ser executado em conformidade com o disposto no plano de trabalho vigente;
4. Os elementos do plano de trabalho devem ser observados de maneira obrigatória pelos partícipes;
5. Qualquer modificação ou ajuste a ser realizado no convênio deve repercutir no plano de trabalho;
6. A formalização da alteração deve ser prévia à sua execução física;
7. No acompanhamento, o concedente deverá verificar a compatibilidade entre o que foi executado e o constante do plano de trabalho aprovado; e
8. A liberação de parcelas somente poderá ocorrer, em estrita conformidade com o plano de aplicação aprovado no plano de trabalho.

27. A análise desta peça deve ser criteriosa pela área técnica, que só pode aprová-lo desde que contemple os elementos necessários para a execução do objeto, dando ênfase na correta ou mais aproximada mensuração dos custos do objeto, de modo que o valor ali consignado seja suficiente e não excessivo ou inferior ao necessário para a execução no tempo e modo planejados.

28. Em tal sentido, a PFE/FUNASA vem alertando a área técnica competente da autarquia, a exemplo do disposto nos seguintes opinativos:

NOTA n. 00020/2019/COVEN/PFFUNASA/PGF/AGU

23. Quanto à temática abordada, importante consignar que um dos requisitos, para a aprovação do plano de trabalho, é a verificação da compatibilidade de custos com o objeto executado. É cediço que tal análise somente será precisa após a apresentação do projeto, de forma que cabe à FUNASA, diante das dificuldades dos entes convenientes com os quais celebra convênios, avaliar a conveniência de se fornecer projetos padrão, pelo menos para alguns dos seus objetos mais comuns. Não sendo possível, cumpre desenvolver mecanismos para avaliação aproximada dos custos das ações que financia ao longo do tempo, por região do país, de forma a tornar mais precisa a celebração e propiciar maior segurança aos respectivos técnicos.

24. Neste sentido, a própria PI 424/2016 traz estímulo, no seu art.1º, inciso XXIII, definindo a padronização do objeto como o "estabelecimento de modelos ou critérios a serem seguidos nos

instrumentos que visem ao atingimento de objetivo similar, definidos pela concedente, especialmente quanto às características do objeto e ao seu custo."

25. Justifica-se tal providência, haja vista que o valor constante do plano de trabalho aprovado é parâmetro para elaboração do projeto/termo de referência, para o seu financiamento nos limites previstos na norma, assim como em razão da necessidade de se fazer o enquadramento do ajuste nos níveis previstos no art.3º da Portaria 424/2016.

PARECER n. 00045/2019/COVEN/PFFUNASA/PGF/AGU

12. Pelo que se extrai da manifestação supra, o DENSP avalia e aprova todos os elementos do PT, exceto a "compatibilidade dos custos com o objeto a ser executado". No entanto, tal afirmação não é consentânea com a norma de regência nem tampouco se amolda à prática, pois ainda que se diga que não se analisa a suficiência dos recursos para a execução do objeto, ao se aceitar a proposta e aprovar o plano de trabalho, **tacitamente o valor ali descrito está sendo corroborado pela área técnica.**

13. É cediço que o valor aprovado pelo DENSP, neste momento inicial, não pode ser tido como absoluto, haja vista que não é feito com supedâneo no projeto básico/termo de referência, em face da opção da FUNASA em postergar sua apresentação pelo prazo de até 18 meses, em conformidade com o §3º do art.21 da Portaria 424/2016.

14. Apesar do exposto, não se pode afirmar que tal análise inicial não deva ocorrer, pois, muito pelo contrário, irá inclusive vincular o valor máximo do projeto básico/termo de referência a ser apresentado. A sua aprovação, portanto, deve ser baseada em parâmetros concernentes ao valor de mercado de projetos similares já aprovados pela FUNASA na mesma região. Afinal, os objetos, apesar das peculiaridades locais, são repetitivos no âmbito da instituição e os custos, pelo menos, em média, já devem ser conhecidos pelos técnicos. Não há como ser diferente, sob o risco de se inviabilizar a execução futura do projeto, em razão de preço inferior ao mercado ou, e o que é pior, ocasionar a apresentação de um projeto com valores altíssimos apenas para se ajustar ao montante aprovado pela área técnica.

15. Quanto ao valor indicado nas metas, para fins de aferição de atingimento de etapa útil, tudo o que foi dito acima também se aplica, pois a FUNASA já detém expertise para afirmar, de acordo com as metas descritas em cada objeto, a partir de que momento pode se iniciar a configuração da etapa útil ou, dito de outra forma, até qual meta não é possível gerar etapa útil. Como a cada meta se atribui um valor, constata-se que é possível à área técnica identificar, talvez não com exatidão o valor necessário para gerar a etapa útil, mas, por outro lado, consegue visualizar o montante que não alcança.

16. Neste contexto, esta manifestação é de suma importância e de grande responsabilidade, pois, em caso de aceitação, dará ensejo ao pré-empenho do valor aprovado, assim como, em caso de recusa, deve ser comunicado ao proponente interessado, o qual, havendo tempo hábil, poderá adequar a proposta e submetê-la novamente.

17. O valor previamente aprovado por ocasião da análise do plano de trabalho só se torna certo após a aprovação do projeto básico/termo de referência, quando a área técnica deverá certificar, dentre outros, a adequação dos orçamentos das metas que foram descritas no plano de trabalho. Até porque, em alguns ajustes se constata que o DENSP não aprova o valor integral da proposta, de modo que se questiona como seria possível tal manifestação, sem que o técnico adentre na verificação do montante adequado para a realização? Na mesma direção, a PI 424/2016, *in verbis*:

Art.9º

§ 9º Quando da celebração de convênios para a execução de obras e serviços de engenharia os órgãos e entidades da administração pública federal, deverão observar as seguintes condições: (Incluído pela PORTARIA INTERMINISTERIAL Nº 277, DE 3 DE OUTUBRO DE 2017).

I - garantir a disponibilidade de equipe técnica para a avaliação de projetos básicos das obras, seus dimensionamentos, o cálculo dos quantitativos dos serviços e análises da adequação dos orçamentos das metas descritas no plano de trabalho; (Incluído pela PORTARIA INTERMINISTERIAL Nº 277, DE 3 DE OUTUBRO DE 2017).

18. Ratificando tudo o que foi dito acima por esta PFE/FUNASA, há que se registrar que o próprio DENSP editou a NOTA TÉCNICA Nº 5/2018/COENG/CGEAR/DENSP/PRESI, na qual traz disposições e fundamentos diametralmente opostos ao que consta no despacho ora analisado. Na referida nota, visando à definição do valor do projeto, para fins de liberação de até 5% do seu valor, em conformidade com o previsto no §8º, do art.21 da PI 424/2016, a própria área técnica estabeleceu parâmetros (faixas de referência) para definição do valor global com base em contratações pretéritas. Confirmam-se alguns trechos:

2. DO OBJETIVO

2.1. Definir faixas de referência de quantitativos de serviços admissíveis pela área técnica de engenharia (Diesp/Suest), para fins de análise e aprovação de orçamentos de projetos de sistemas de abastecimento de água e de esgotamento sanitário, no âmbito do art. 21, § 8º, da Portaria

3. DA MOTIVAÇÃO

3.1. A melhoria em infraestrutura, em especial de sistemas de abastecimento de água e de esgotamento sanitário no Brasil, ocupa espaço para discussão na agenda de governos, investidores, estudiosos e cidadãos. De acordo com o Plano Nacional de Saneamento Básico Plansab, há a necessidade de investimentos da ordem de 122,15 e 181,89 bilhões de reais (valores estimados em 2012) até 2033 para o atingimento de metas para a universalização na prestação desses respectivos serviços de infraestrutura tanto para áreas urbanas como rurais. Ressalta-se que a inexistência de projetos de engenharia, bem como a baixa qualidade de alguns são grandes obstáculos à implementação dessa política pública.

3.2. A Portaria Interministerial nº 424, de 30 de dezembro de 2016, possibilita que o proponente (ente federado interessado) utilize até 5% do valor global do instrumento de repasse para a elaboração de projeto de engenharia vinculado ao objeto pactuado. Essa portaria não detalha ou estabelece outros procedimentos a serem adotados pela Administração Pública sobre a matéria.

3.3. Os entes federados com os quais a Funasa celebra instrumentos de repasse, em geral, têm estrutura física inadequada, insuficiência de recursos financeiros e humanos qualificados para a elaboração ou contratação de projetos de sistemas de abastecimento de água e de esgotamento sanitário necessárias para a realização desse serviço especializado.

3.4. Nesse contexto, a Fundação Nacional de Saúde disponibiliza em sua página eletrônica manuais de orientações técnicas para elaboração e apresentação de propostas para sistemas de abastecimento de água e de esgotamento sanitário, bem como especificações técnicas e planilhas orçamentárias com intuito de auxiliar tecnicamente os proponentes e subsidiar as Divisões de Engenharia de Saúde Pública (Diesp/Suest) na análise do orçamento desses serviços de engenharia consultiva.

(...)

5. DAS CONSIDERAÇÕES GERAIS

5.1. A Funasa realizou procedimentos licitatórios para a contratação de serviços especializados para a elaboração de diagnóstico, estudos de concepção e viabilidade (relatório técnico preliminar - RTP), serviços de campo, projetos básicos e executivos de engenharia e estudos ambientais para sistemas de abastecimento de água e de esgotamento sanitário em municípios de diversos estados do país em meados de 2012 a 2014.

5.2. Os contratos celebrados possibilitaram o aprimoramento da estrutura de governança contratual desta Fundação, por meio da realização do gerenciamento desses projetos em nível nacional, desde o acompanhamento junto às fiscalizações de execução físico-financeira, medição, faturamento, recebimento de produtos, a verificação de conformidade contratual e documental à luz do normativo aplicável.

5.3. No âmbito da Administração Pública, a orçamentação de obras e serviços de engenharia é exigência legal (Art. 7º, § 2º, II da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993) e condição prévia para licitação e contratação. O orçamento de referência deverá conter os serviços previstos nas especificações técnicas, suas quantidades e preços unitários, com suas respectivas composições de serviços e Benefícios de Despesas Indiretas - BDI. Portanto, trata-se de elemento essencial e estratégico para investimentos em obras públicas de forma correta, transparente e eficiente.

5.4. Nesse contexto, faz-se necessário apresentar faixas de referências de serviços admissíveis pela área técnica de engenharia (Diesp/Suest), obtidas a partir do método utilizado para a elaboração do orçamento de referência em contratações pretéritas de projeto de engenharia para sistema de abastecimento de água ou sistema de esgotamento sanitário.

6. DO HISTÓRICO DO MÉTODO ADOTADO PARA ORÇAMENTAÇÃO DE PROJETOS

6.1. Em meados de 2012, o Departamento de Engenharia de Saúde Pública - Densp estabeleceu escopo dos serviços para a execução completa de objeto (projetos de sistema de abastecimento de água ou esgotamento sanitário) para fins de licitação, a partir de esforço conjunto das áreas técnicas da Presidência e das Superintendências Estaduais.

6.2. Posteriormente, visitas às localidades objeto de projeto foram realizadas para o reconhecimento de particularidades de campo; identificação de possíveis necessidades que não foram contempladas nas especificações técnicas do termo de referência - TR (versão inicial); bem como levantamento e quantificação dos serviços dispostos na "Planilha Geral de Contratação de Serviços", ou seja, orçamento de referência para os procedimentos licitatórios.

6.3. Foram utilizadas fichas de visitas de campo e planilhas orçamentárias, como ferramentas para elaboração dos orçamentos de referência por lote e unidade da federação.

6.4. Dessa forma, possibilitou-se a estimativa dos custos diretos dos serviços constantes nas especificações técnicas determinada a partir de composições de custos unitários, os quais são formados por insumos e/ou serviços, com respectivos quantitativos necessários à execução da unidade de serviço específico.

6.5. Os custos unitários foram estabelecidos a partir de sistema referencial de custo Sinapi (Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da construção Civil) ou Sicro (Sistema de Custos Referenciais de Obras). Eventualmente, não havendo custos de insumos ou serviços nesses sistemas referenciais, realizou-se pesquisa de preços junto ao mercado.

6.6. Estabeleceu-se o BDI de referência de 27,63%, a partir da aplicação da fórmula de cálculo do Acórdão do Tribunal de Contas Plenário nº 325/2007. Os encargos sociais adotados foram aqueles relativos a respectiva unidade da federação objeto da realização dos serviços contratados, vigente à época do certame.

6.7. A forma de remuneração dos serviços de relativos aos projetos básicos e executivos, incluindo desenho detalhado, especificações de obras, memorial descritivo, memória de cálculo e planilha orçamentária foi realizada por prancha em formato A-1. Essa forma de remuneração do contrato facilita a medição para fins de pagamento, no entanto é de difícil estimativa de quantitativos em função das peculiaridades, complexidades e porte da obra a ser projetada. Assim, decidiu-se adotar a remuneração por hora dos serviços previstos nas especificações técnicas modelo disponibilizadas pela Funasa.

6.8. Dessa forma, a seguir apresentam-se considerações para o alcance da forma de remuneração contratual da mão de obra por hora, a partir das planilhas orçamentárias que continham previsão de medição por pranchas em formato A-1 de projetos de sistemas de abastecimento de água e de esgotamento sanitário.

6.9. A Planilha Geral de Contratação de Serviços, anexo aos TR dos certames pretéritos foi concebida a partir de serviços específicos previstos para cada etapa do escopo, sendo então, proposta sua simplificação por meio do agrupamento desses serviços, conforme Quadro 01.

(...)

6.10. Entende-se que isso facilitará a identificação e definição dos serviços a serem contratados pelo ente federado interessado, bem como na estimativa de quantitativos.

7. DA DEFINIÇÃO DE FAIXAS DE REFERÊNCIAS DE QUANTITATIVOS PARA ORÇAMENTO DE SAA E SES

7.1. As informações relativas às execuções dos contratos celebrados em 2012 serviram de base para a estimativa de quantidades de serviços em unidades de pranchas em formato A1, para a conversão do dimensionamento e da medição da mão de obra em unidades de horas/homem. Assim, foram levantados os dados dos contratos com execução financeira maior que 50%, por tipo de projeto, conforme Quadro 02.

(...)

7.2. Os técnico das Diesp/Suest da Funasa ao analisarem os orçamentos para contratação de projetos de sistemas de abastecimento de água (planilha orçamentária - 0845029) e esgotamento sanitário (planilha orçamentária - 0845031) apresentados pelo proponente/conveniente deverão observar se os quantitativos de serviços estão compreendidos entre os limites mínimo e máximo definidos no Quadro 03 e 04, para fins de aprovação do orçamento.

7.3. Assim, esses limites, mínimo e máximo, de quantitativos de unidades de pranchas (formato A1) e de horas são aplicadas às planilhas orçamentárias (0845029 e 0845031) anexas à Nota Técnica nº 4/2018/COENG/CGEAR/DENSP/PRESI (SEI nº 0845027), servindo de base, também, para a análise de outros orçamentos apresentados pelos convenientes relativos a contratação de projetos de sistemas de abastecimento de água e de esgotamento sanitário.

7.4. Destaca-se que Decreto nº 7.983, de 8 de abril de 2013 estabelece que os custos unitários de insumos ou serviços (exceto para infraestrutura de transporte) devem ser menores ou iguais à mediana do Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil Sinapi. No caso de inviabilidade de obtenção de custos de referência nesse sistema, deve-se observar as disposições contidas no Memorando Circular nº 009/2015/COENG/CGEAR/DENSP (SEI nº 0845456), sendo que a realização de pesquisa de preços para a aquisição de bens e contratação de serviços em geral são regulamentos pela Instrução Normativa SLTI/MPOG nº 5, de 27/6/2014.

(...)

7.5. Eventualmente, o técnico responsável pela análise do orçamento para a contratação de projeto poderá aprovar quantitativos fora dessas faixas de referência, desde que tecnicamente justificados e compatíveis com o caso em concreto.

7.6. Assim, essas faixas de quantitativos de mão de obra e pranchas em formato A1 também servem de base para a elaboração de orçamento de referência pelos proponentes/convenientes, para fins de contratação de empresa projetista.

Omissis

20. Significa, pois, que cabe à área técnica verificar a suficiência ou não do valor a ser aportado, tendo este sido indicado pelo parlamentar ou pelo gestor. Conclui-se assim, que a área técnica tem participação fundamental no procedimento de celebração, haja vista que sua manifestação negativa, em razão de impedimento técnico que configure a inviabilidade ou inadequação da proposta aos objetivos do programa, obsta a formalização do ajuste.

21. Tem-se, ainda, que o plano de trabalho pode ser encarado como peça essencial no planejamento, pois traz os fundamentos e elementos que podem tornar legítima a escolha pela forma de execução da política pública, assim como do ente eleito a se beneficiar do recurso público federal.

29. Quanto à importância de uma análise técnica criteriosa acerca dos elementos e valores consignados no Plano de trabalho, a Comissão Gestora do SICONV deliberou da seguinte forma:

Deliberação nº 1, de 12 de fevereiro de 2019: A Comissão Gestora ratificou o [posicionamento emitido pelo Departamento de Transferências Voluntárias da Secretaria de Gestão](#). Adicionalmente, a Comissão

orienta que os órgãos e entidades concedentes quando da celebração de convênios e contratos de repasse avaliem de forma criteriosa todos os aspectos necessários à celebração, inclusive aqueles relacionados aos preços de referência apresentados pelos proponentes, tendo em vista que não é admissível, sem justificativa fundamentada, variações significativas entre os preços de referência e aqueles fechados ao final do processo licitatório. Casos esse em que, comprovada a existência de irregularidade, poderá ensejar a responsabilização dos agentes envolvidos.

3. DA LIBERAÇÃO DE RECURSOS CONDICIONADA À COMPATIBILIDADE COM O PLANO DE TRABALHO

30. Consoante foi explanado anteriormente, estatuiu o §3º do art.116 da Lei nº 8.666/93, que a liberação de parcelas somente poderá ocorrer, em estrita conformidade com o plano de aplicação aprovado no plano de trabalho. Deve-se, portanto, realizar o desembolso dos recursos de acordo com o cronograma ali previsto, o qual deve refletir as metas e fases ou etapas da execução, na forma do §1º do art.41 da PI 424/2016:

§ 1º O cronograma de desembolso previsto no plano de trabalho deverá estar em consonância com as metas e fases ou etapas de execução do objeto do instrumento.

31. Quando a execução do objeto for indireta, ou seja, quando o conveniente licitar para a contratação do executor, a definição deste cronograma somente poderá ocorrer após a conclusão deste procedimento licitatório, haja vista que o mesmo poderá importar a necessidade de alteração no valor do ajuste e nos prazos de execução das metas, fases e etapas.

32. A finalização do procedimento concorrencial somente ocorre após a homologação da licitação pelo Conveniente, que é o ato administrativo, mediante o qual a autoridade administrativa competente (representante do conveniente ou unidade executora), reconhecendo a legalidade das fases e atos da licitação, declara sua validade e abre a possibilidade de contratação.

33. Nas palavras de Marçal Justen Filho (1998:406)¹:

"concluindo pela validade dos atos integrantes do procedimento licitatório, a autoridade superior efetivará juízo de conveniência acerca da licitação (...) A homologação possui eficácia declaratória enquanto confirma a validade de todos os atos praticadas no curso da licitação. Possui eficácia constitutiva enquanto proclama a conveniência da licitação e exaure a competência discricionária sobre esse tema".

34. Deste modo, após a homologação da licitação, há a necessidade de se ajustar o cronograma constante do plano de trabalho. Tal exigência, embora explicitada apenas no **§2º do art.41 da PI 424/2016**, abaixo transcrito, não representou inovação jurídica, já estando inserida na máxima de que o plano de trabalho deva ser atualizado sempre que fato novo e superveniente se refletir no mesmo. Destarte, **aplica-se a todos os instrumentos de transferência voluntária independente da época em que firmado.**

§ 2º Após a comprovação da homologação do processo licitatório pelo conveniente, o cronograma de desembolso deverá ser ajustado em observação ao grau de execução estabelecido no referido processo licitatório.

35. Corroborando o quanto afirmado, o caput do artigo 54 da PI nº 507/2011 já dispunha que: *"A liberação de recursos obedecerá ao cronograma de desembolso previsto no Plano de Trabalho e guardará consonância com as metas e fases ou etapas de execução do objeto do instrumento."* O inciso III do artigo 55 condicionava que para o recebimento de cada parcela dos recursos o conveniente deveria *"estar em situação regular com a execução do Plano de Trabalho."*

36. No mesmo sentido, o Tribunal de Contas da União, já em 2007, apontava as possíveis consequências da desobediência destas premissas. Confira-se:

[Acórdão 1933/2007-Plenário](#)

Enunciado

A aceitação de planos de trabalho mal elaborados, descrição imprecisa de objeto, sem metas detalhadas quantitativas e qualitativas, e sem conformidade com desembolsos constituem descumprimento do controle preventivo por parte do gestor do órgão repassador, e ensejam sua responsabilização.

37. **Ultrapassada a questão em relação a quais ajustes se aplicam as disposições, tratar-se-á do momento para a formalização das alterações.**

38. Para efeito de liberação de recursos federais, o legislador exige, além da homologação pelo conveniente, o aceite da licitação pelo concedente. Muito se aproxima do que os administrativistas denominam de ato composto, que é o ato que, para se tornar executável, depende que a manifestação de um órgão seja ratificada por outro. Destarte, a liberação de pagamento, uma vez cumpridos outros requisitos constantes da norma, somente poderá ocorrer após a licitação homologada pelo conveniente ter sido aceita pelo concedente.

39. Nestes moldes, tendo em vista que, após a homologação, cabe ao conveniente submetê-la ao aceite, a fim de se evitar retrabalho e movimentação indevida da Administração Pública, **a atualização do cronograma, assim como do valor do objeto, deverá ocorrer após este último ato.** Tal orientação em nada conflita com a previsão do §2º do art.41 da PI 424/2016, que não diz respeito ao momento em que deve ser feita a atualização, mas apenas, como já foi dito, deixa claro que a licitação homologada gera efeitos no convênio e deve ser mantida a compatibilidade, vez que é instrumento para sua consecução.

40. A disciplina atinente à liberação de recursos de transferências voluntárias ficou a cargo dos artigos 41 e 42 da Portaria Interministerial nº 424/2016, com as alterações da Portaria Interministerial nº 558, de 10 de outubro de 2019, transcritos abaixo:

Art. 41. A liberação de recursos obedecerá ao cronograma de desembolso previsto no instrumento e deverá ocorrer da seguinte forma:

(...)

II - a liberação da primeira parcela ou parcela única ficará condicionada à conclusão da análise técnica e ao aceite do processo licitatório pelo concedente ou mandatária; e (Alterado pela Portaria Interministerial nº 558, de 10 de outubro de 2019)

III - a liberação das demais parcelas, está condicionada a execução de no mínimo 70% (setenta por cento) das parcelas liberadas anteriormente.

Art. 42. Adicionalmente ao disposto no art. 41 desta Portaria, para o recebimento de cada parcela dos recursos, o conveniente deverá:

I - comprovar o aporte da contrapartida pactuada que, se financeira, deverá ser depositada na conta bancária específica do instrumento, conforme disposto no art. 18; e (Alterado pela Portaria Interministerial nº 558, de 10 de outubro de 2019)

II - estar em situação regular com a execução do plano de trabalho, com execução de no mínimo 70% (setenta por cento) das parcelas liberadas anteriormente.

Parágrafo único. A exigência prevista no inciso II do caput é aplicável ao recebimento das parcelas subsequentes à primeira.

41. Em análise da legislação, dentre outras condições, constata-se que **a liberação da primeira parcela ou parcela única somente poderá ocorrer após os aceite da licitação e a formalização das alterações havidas no plano de trabalho, mediante aditivo.** Para as parcelas subsequentes, faz-se imprescindível certificar se o que está sendo executado está em conformidade com o plano de trabalho aprovado.

42. Uma vez que a execução deve espelhar o plano de trabalho, o que inclui a atualização do valor das parcelas, e, considerando a previsão de que o eventual saldo de empenho, conforme será abordado em tópico posterior, pode ser cancelado administrativamente, até 60 (sessenta) dias após o encerramento do ajuste (§3º do art.68 da PI 424/2016), entende-se, pessoalmente, ser dispensável a celebração do **aditivo para supressão de recursos.** Todavia, caso a Administração opte pela sua realização, recomenda-se que seja feito, no mesmo instrumento da alteração do plano de trabalho, seguido do seu cancelamento administrativo.

43. No que tange ao aceite da licitação pelo concedente, consiste na verificação da presença dos requisitos mínimos a serem observados no procedimento licitatório. Acerca da abrangência deste ato, a Comissão Gestora do SICONV publicou a Diretriz 01/2018. Vejamos:

**DIRETRIZ Nº 01/2018 – ACEITE DO PROCESSO LICITATÓRIO PELO CONCEDENTE OU MANDATÁRIA
AOS CONCEDENTES**

Considerando que a Portaria Interministerial nº 424, de 30 de dezembro de 2016, que dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse e revoga a Portaria Interministerial nº 507/MP/MF/CGU, de 24 de novembro de 2011, inovou em alguns critérios referentes à celebração, acompanhamento da execução e prestação de contas dos instrumentos.

Considerando que a alínea “b” do inciso II do art. 41 da referida Portaria Interministerial condiciona a liberação das parcelas à realização do aceite do processo licitatório pelo concedente ou mandatária; e

Considerando que a alínea “f” do inciso II do art. 66 da PI nº 424, de 2016, também condiciona a liberação dos recursos à apresentação do processo licitatório pelo conveniente e aprovação pelo concedente, a Comissão Gestora do SICONV esclarece que:

1) A expressão “aprovação” contida no texto da alínea “f” do art. 66 da PI nº 424, de 2016, deve ser interpretada em consonância com o disposto na alínea “b” do inciso II do art. 41 da referida Portaria Interministerial, ou seja, em ambos os casos, a liberação dos recursos está condicionada ao “aceite” do processo licitatório pelo concedente ou mandatária da União.

2) O aceite do processo licitatório, a ser realizado pelo concedente ou mandatária da União, deverá levar em consideração o disposto na alínea “d”, inciso II, do art. 6º c/c com o inciso VII do art. 7º da PI nº 424, de 2016, ou seja, no aceite do processo licitatório, a concedente ou a mandatária da União, deverão observar a documentação no que tange:

a) à atualidade do certame;

b) aos preços do licitante vencedor e sua compatibilidade com os preços de referência;

c) ao respectivo enquadramento do objeto ajustado com o efetivamente licitado; e;

d) à declaração expressa do conveniente, firmada por seu representante legal, ou registro no SICONV que a substitua, atestando o atendimento às disposições legais aplicáveis.

3) A análise da concedente para fins de aceite do processo licitatório não se equipara à auditoria do processo licitatório e ficará restrita ao disposto na alínea “d” do inciso II do art. 6º da PI nº 424, de 2016, não cabendo responsabilização dos técnicos pela incidência de impropriedades, inconformidades ou ilegalidades praticadas pelos convenientes durante a execução do referido processo licitatório.

4) De acordo com o disposto no inciso VII do art. 7º da PI nº 424, de 2016, é de inteira responsabilidade do conveniente, realizar, sempre que optar pela execução indireta de obras e serviços, o processo licitatório nos termos da Lei nº 8.666, de 1993, e demais normas pertinentes à matéria, assegurando a correção dos procedimentos legais, a suficiência do projeto básico, da planilha orçamentária discriminativa do percentual de Encargos Sociais e de Bonificação e Despesas Indiretas - BDI utilizados, cada qual com o respectivo detalhamento de sua composição, por item de orçamento ou conjunto deles, além da disponibilização da contrapartida, quando for o caso.

Aprovada pela Comissão Gestora do SICONV em 08 de março de 2018.

44. Sobre o tema, ressalta-se que a Plataforma+Brasil disponibiliza ferramenta para que o aceite do procedimento licitatório seja realizado por meio eletrônico, conferindo maior celeridade e eficiência na tramitação e execução dos convênios. Após a conclusão e homologação da licitação, o conveniente o submete ao concedente, que, por sua vez, poderá aceitá-lo ou recusá-lo.

45. Acerca dos procedimentos envolvidos no aceite do procedimento licitatório, a Comissão Gestora do SICONV expediu deliberação aos Concedentes nos seguintes termos:

Deliberação de 16 de maio de 2018: Com relação ao aceite do processo licitatório, a Comissão Gestora ratifica os termos da **DIRETRIZ Nº 01/2018**, cujo teor trata dos esclarecimentos acerca da aplicação do disposto nas alíneas “d”, inciso II, do art. 6º e “f”, inciso II, do Art. 66, ambas da PI nº 424/2016.

No que diz respeito ao momento em que deve ser realizado o aceite, para fins de liberação de parcelas, a Comissão Gestora do SICONV entende que:

nos instrumentos em que o objeto esteja voltado para aquisição de equipamento ou execução de despesas de custeio, o aceite deve ser realizado após a finalização do processo licitatório; e

nos instrumentos com objeto voltado para a execução de obras e serviços de engenharia, o concedente ou a mandatária a Mandatária da União devem proceder da seguinte forma:

I - realizar o aceite do projeto básico e do projeto de engenharia previamente a publicação dos editais de licitação; e

II – realizar o aceite do processo licitatório após sua finalização.

A Comissão registra que a IN MP nº 2/2018, estabelece que a publicação do ato de homologação da licitação e do extrato do contrato firmado entre o conveniente e a empresa vencedora são itens que devem ser observados para que se possa dar o “aceite” da licitação. Portanto, a Comissão entende que, para fins de aceite do processo licitatório, os órgãos concedentes que executam obras e serviços de engenharia por meio de convênios, podem aplicar as disposições da IN MP nº 02/2018, ou seja, o aceite só é dado após a verificação de todos esses requisitos, conforme descritos abaixo. Veja-se:

“2.2.3. ACEITE DE LICITAÇÃO: Verificação do Resultado do Processo Licitatório observando o atendimento aos requisitos estabelecidos no item 3.5.

.....

3.5. Verificação do Resultado do Processo Licitatório

3.5.1. Quando o CONVENENTE tiver optado pela forma de execução indireta do objeto ou da obra, a CONTRATADA deverá verificar o resultado do processo licitatório observando o necessário atendimento aos seguintes requisitos:

- a) que o objeto do contrato de repasse firmado pelo CONVENENTE com a CONTRATADA esteja contido no objeto da licitação;
- b) que a planilha orçamentária da proposta vencedora guarde compatibilidade com a inicialmente analisada e aceita quanto aos itens de serviços, respectivos quantitativos e custos; a verificação dos custos obedecerá ao Decreto nº 7.983, de 8 de abril de 2013;
- c) que a vigência do CTEF (ou de outro documento de mesmo teor) contenha, no mínimo, o prazo para execução da intervenção conforme o cronograma vigente;
- d) que a declaração expressa firmada por representante legal do CONVENENTE ateste o atendimento às disposições legais aplicáveis, inclusive quanto ao aspecto da publicação dos atos da licitação, aceitando pareceres emanados por órgãos de controle da sua esfera quando for o caso;
- e) que tenha ocorrido a publicação do extrato do edital da licitação no DOU (como previsto em lei), o ato de homologação da licitação e o despacho de adjudicação da licitação;
- f) que o CTEF tenha sido firmado entre o CONVENENTE e a empresa vencedora do processo licitatório e o extrato do CTEF tenha sido publicado no DOU;**
- g) que o certame licitatório seja contemporâneo, observando-se as vedações do art. 9º, § 8º da Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 424, de 2016. ”

46. Ademais, recentemente, o Departamento de Transferências da União da Secretaria de Gestão, da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia, expediu o comunicado nº 26/2019 acerca da liquidação e do repasse de despesas relacionadas a transferências voluntárias, *verbis*:

COMUNICADO Nº 26/2019 – Liquidação de despesas relacionadas a transferências voluntárias

O Departamento de Transferências da União da Secretaria de Gestão, da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia (DETRU/SEGES/SEDGG/ME) reitera a deliberação da Reunião Ordinária nº 3/2018 da Comissão Gestora do SICONV, ressaltando o entendimento de que a **liquidação da despesa relativa a transferências voluntárias deve ser efetuada apenas quando todas as exigências para a liberação de recursos estejam satisfeitas.**

Dessa forma, esse DETRU não vê óbices para que o empenho seja integralmente liquidado após satisfeitas as condições para liberação dos recursos financeiros. Atentamos, ainda, que as condições de liberação de recursos não se confundem com as condições de desbloqueio pela Mandatária e que, conforme inciso II do art. 41 da Portaria Interministerial nº 424, de 30 de dezembro de 2016, são condições para liquidação do empenho e liberação de recursos nos convênios e contratos de repasse:

- 1- Ausência de condição suspensiva;
- 2- Conclusão da análise técnica; e
- 3- Aceite do processo licitatório pelo concedente ou mandatária.**

47. Após este apanhado teórico e normativo, é possível aferir com precisão o momento em que deve ser realizado o ajuste nos elementos dos plano de trabalho que precisam ser modificados em razão da licitação e quais as implicações advindas em razão do seu descumprimento.

4. DO PROCEDIMENTO PARA ADEQUAÇÃO DO PLANO DE TRABALHO

48. Conforme discorrido ao longo deste opinativo, todos os ajustes celebrados pela FUNASA deverão manter atualizado o plano de trabalho, durante toda a sua vigência, de modo que a execução esteja sempre compatível com os elementos contidos naquele documento, o qual reflete, além do planejamento, a forma e condições como a Administração Federal aprovou a consecução do objeto.

49. O atendimento deste pressuposto é importante tanto para a liberação de recursos quanto para as atividades de acompanhamento e posterior prestação de contas, assim como para o exercício do controle pelos órgãos competentes. Nestes moldes, as regras são as seguintes:

1. após a homologação e posterior aceite da licitação, havendo alterações no que inicialmente planejado, o plano de trabalho deve ser atualizado, mediante a celebração de aditivo;
2. durante a execução, todo e qualquer fato superveniente, que possa alterar o planejamento contido no plano de trabalho vigente, deve no mesmo ser refletido, mediante a celebração de aditivo;
3. a execução do ajuste sempre deverá ser realizada de acordo com o plano de trabalho vigente;

4. a liberação de pagamento da primeira ou única parcela, dentre outras condições previstas na norma, somente poderá ocorrer após a formalização do aditivo, quando este for necessário após a licitação;
5. a liberação das parcelas subsequentes, dentre outras condições previstas na norma, somente poderá ocorrer, quando certificada a compatibilidade da execução com o plano de trabalho; e
6. a celebração do aditivo, com as modificações necessárias, deve ser prévia ao início da sua execução física.

50. **As mencionadas regras se aplicam a todos os ajustes celebrados pela FUNASA, a qualquer época, de modo que, naqueles em que ainda não ocorreu no tempo e modo acima explicitados, deve-se adotar as providências administrativas pertinentes, não havendo autorização normativa para que sejam postergadas para a última parcela ou outro momento.**

51. A **única exceção à regra** diz respeito aos ajustes enquadrados no regime simplificado e estão condicionados à certificação técnica de que não implicam impacto nas etapas seguintes, consoante o §3º do art.66 da PI 424/2016, *in verbis*:

§ 3º Nos casos em que os valores do projeto básico ou termo de referência aceito forem inferiores, em até 10% (dez por cento) do valor pactuado, aos valores aprovados no plano de trabalho, os ajustes, quando não importarem em impacto nas etapas seguintes, podem ser postergados, desde que sejam realizados antes do encerramento do convênio ou contrato de repasse, previamente à apresentação da prestação de contas final. (Incluído pela Portaria Interministerial nº 558, de 10 de outubro de 2019)

52. Cabe consignar que a exceção acima transcrita diz respeito tão-somente ao momento para a formalização do aditivo, não sendo permitida, por conseguinte, a liberação de parcela única ou de parcelas em desacordo com o novo valor do projeto/termo de referência. Em tal caso, recomenda-se o registro na Plataforma+Brasil no que tange às modificações do plano de trabalho e, até o encerramento do ajuste, a celebração do aditivo.

53. **Como já dito, voltando à regra geral, a formalização do aditivo para integração de novo plano de trabalho atualizado, deve ocorrer antes de iniciar a execução física e antes da liberação de recursos.** A exatidão das informações do Plano de Trabalho tem repercussão também na execução dos convênios e na respectiva prestação de contas. A fiscalização dos órgãos federais de controle baseia-se nestas informações para fixar critérios de avaliação do alcance das metas propostas. Subestimar ou superestimar as metas, os custos ou o cronograma de execução do objeto do convênio pode trazer sérias consequências para o gestor do convênio.

54. Abraçar entendimento diverso significa que o ajuste estará sendo executado em desconformidade com o previsto no Plano de Trabalho e a Funasa e seus agentes ficam sujeitos à eventual responsabilização por parte dos órgãos de controle. Assim sendo, orienta-se ao gestor que verifique a existência de ajustes sendo executados desta maneira, a fim de sanar tal impropriedade.

55. São 3 (três) as situações identificadas pela Procuradoria, cujo procedimento e consequências são distintos:

56. **A primeira situação é quando o ajuste ainda está em fase de aceite da licitação, não tendo sido praticado nenhum ato de execução.** Sugere-se que o técnico responsável já proceda aos devidos encaminhamentos para a formalização do aditivo, quando necessário, cabendo às Diretorias fixar o procedimento uniformizante para orientar seus respectivos profissionais. Após a manifestação da área técnica, deve ser expedido o parecer jurídico visando à celebração do aditivo e encaminhamento para a autoridade competente decidir, adotando medidas administrativas para a formalização.

57. **A segunda situação diz respeito aos ajustes nos quais já foi dado início à execução física, após o aceite da licitação, mas ainda não se procedeu à atualização do plano de trabalho para se conformar àquela ou, já ultrapassada esta fase inicial, a execução está sendo feita de modo diferente do disposto no último plano de trabalho aprovado, mas com a autorização da área técnica da FUNASA, que não formalizou a alteração no plano de trabalho.** Recomenda-se a adoção imediata, no âmbito das Superintendências, dos procedimentos administrativos necessários à formalização do aditivo para integração de novo plano de trabalho.

58. Considerando que, em tal situação, a execução e a eventual liberação de parcelas estavam sendo feitas em desacordo com o plano, deverá a área técnica elaborar relatório circunstanciado, descrevendo todas as modificações na execução e os fatos que as originaram; especificar como se deu a prévia autorização da FUNASA para a sua realização, os fatos e os custos que levou em consideração e se a execução foi compatível com a autorização.

59. Quando já houve início de liberação de recursos, a área técnica deverá certificar, no relatório acima mencionado, o cumprimento das condicionantes exigidas nas portarias regentes do instrumento, bem como verificar se, em decorrência de eventual redução do valor do ajuste após a licitação, houve repasse a maior. Neste caso, imprescindível registrar, a fim de se proceder à devolução, quando da prestação de contas.

60. Em face de a celebração do aditivo para atualização do plano de trabalho representar uma medida que concretiza o princípio da boa-fé na Administração Pública, desde que a execução tenha sido feita com base em tal relação de confiança decorrente da autorização da área técnica, a recomendação jurídica será pela celebração, sem prejuízo de apuração de responsabilidade se a conduta do técnico gerou prejuízo ao erário. A análise da Procuradoria, no entanto, cingir-se-á à verificação dos elementos formais da minuta, vez que não é da sua competência promover a chancela de atos já praticados, cuja manifestação jurídica deveria ter sido prévia.

61. Trata-se de uma medida de saneamento do processo e a celebração do aditivo deve ser autorizada pelo Superintendente em decisão devidamente motivada, quando não tiver havido acréscimo de valor. Se houver acréscimo e se proveniente de saldo de empenho ou de outro recurso da autarquia, será suplementação de recurso, cuja análise técnica compete ao DENSP, assim como a decisão ao Presidente da FUNASA.

62. **A terceira situação ocorre, quando a execução é iniciada ou formalizado o aditivo em contrato para a execução do objeto do convênio, sem que haja a prévia autorização pela área técnica da FUNASA.** Esta inversão do procedimento não deve ser aceita, não se recomendando a celebração de aditivo, haja vista que o conveniente, ao não obter a prévia autorização da FUNASA, agiu por sua conta e risco, assumindo a responsabilidade, inclusive, pela não aprovação dos atos já praticados.

63. A análise da área técnica do concedente deve ser sempre prévia a todo e qualquer início de execução física, haja vista que poderá se tornar inócua, quando feita *a posteriori*, pois, em face da dinâmica dos fatos principalmente decorrente do lapso temporal, o cenário atual pode não mais refletir o motivo ensejador da mudança. Em ocorrendo tal situação, a área técnica dificilmente terá à sua disposição os elementos que poderiam confirmar a viabilidade, necessidade e conformidade dos custos. Ademais, tendo em vista que a celebração de aditivo no convênio não se trata de ato administrativo vinculado, **a motivação para a sua prática deve ser, ao menos, contemporânea à prática do ato**, trazendo exposição clara a respeito do fato que a sustenta, não podendo se transformar em mera formalização de exigência legal com conteúdo vazio apenas corroborando uma execução já realizada e não autorizada.

64. Apesar do posicionamento defendido pela Procuradoria, por força do disposto no parágrafo único do art.38 da Lei nº 8.666/93, uma vez que cabe ao gestor a decisão, deverá ser feita a análise subsidiária da minuta do Termo Aditivo no que tange aos seus aspectos meramente formais. Sugere-se que, nesta situação, seja feito o acompanhamento pela Auditoria Interna da autarquia.

5. DOS RECURSOS DO CONVÊNIO. DO SALDO DE RENDIMENTOS. DO SALDO DE EMPENHO. DA UTILIZAÇÃO E DEVOLUÇÃO DO SALDO REMANESCENTE.

65. Por fim, a alteração do plano de trabalho, em razão de modificação do valor de execução do ajuste traz implicações atinentes à forma e ao momento de utilização de recursos do convênio e do saldo de rendimentos das aplicações financeiras.

66. Primeiramente, o convênio é celebrado, mediante a prévia aprovação da área técnica quanto à suficiência dos recursos para a execução do objeto com funcionalidade. Tal valor constante do instrumento, que pode ser o somatório dos recursos federais com o proveniente de contrapartida, se for o caso, representa o limite máximo para a execução, seja de forma direta pelo próprio conveniente ou indireta, mediante contratação de terceiro.

67. O ideal é que esta avaliação seja robusta, de modo a refletir o valor de mercado do objeto. Ocorre que nem sempre é possível estimar com exatidão os valores, principalmente quando a celebração não é precedida da aprovação do projeto básico ou do termo de referência, ocasião em que estariam reunidos maiores elementos que permitiriam uma manifestação técnica mais adequada quanto aos custos. Do mesmo modo, o valor da execução ainda pode variar após a homologação e aceite da licitação, quando a execução é feita de forma indireta ou, quando direta, após a aprovação pela FUNASA da planilha de custos a ser executada pelo próprio conveniente.

68. Em tais situações, observa-se um descompasso entre o valor original do instrumento e o valor necessário à execução, podendo ocasionar, caso não realizado o devido ajuste, a liberação de recursos a maior, assim como o empenho excedente, o que, ao final, será denominado do saldo de empenho, **o qual não se confunde com eventual saldo remanescente do recurso do convênio**, que ocorre quando, **concluído o objeto**, sobrar valor residual na conta vinculada.

69. Dito de outra forma, o saldo de empenho é aquele decorrente de excesso no empenho, haja vista a definição do montante necessário à execução do ajuste, quando da licitação, ter sido inferior ao inicialmente planejado no momento da celebração. Este empenho a maior não pode ser considerado mais como um recurso do convênio, sendo que a sua utilização

deve ser tratada como suplementação de recurso. Por outro lado, em face de alguma intercorrência, o convênio pode ter sido executado e remanescer algum valor na conta, surgindo o saldo remanescente do recurso.

70. Considerando ainda que, embora juridicamente se considere transferido o recurso, no momento da celebração do ajuste, a sua liberação, para a efetiva execução, somente ocorre após o cumprimento de determinados requisitos, os quais podem ficar sujeitos a um prazo dilatado, impactando diretamente no valor necessário ao cumprimento do planejamento estampado no plano de trabalho inicialmente ajustado, quando ainda da seleção do conveniente. Prevendo o legislador tal trâmite burocrático e visando à manutenção ao menos da atualização monetária, impõe a aplicação dos recursos do convênio, **enquanto não utilizados**, na caderneta de poupança, quando somente ocorrer a partir de um mês e, quando em prazo inferior, naquelas de curto prazo lastreadas em títulos da dívida pública, nos termos previstos no §4º do art.116 da Lei nº 8.666/93:

§ 4º Os saldos de convênio, enquanto não utilizados, serão obrigatoriamente aplicados em cadernetas de poupança de instituição financeira oficial se a previsão de seu uso for igual ou superior a um mês, ou em fundo de aplicação financeira de curto prazo ou operação de mercado aberto lastreada em títulos da dívida pública, quando a utilização dos mesmos verificar-se em prazos menores que um mês.

71. Os rendimentos gerados têm como função compensar a perda do valor da moeda, de modo a se permitir o cumprimento da integralidade do objeto do ajuste. Doutrinariamente, são classificados como frutos civis decorrentes da relação jurídica econômica, ou seja, são utilidades que a coisa frugífera produz de forma periódica, ocasionando-lhe um acréscimo, uma renda. Neste contexto, em face da aplicação do princípio da gravitação jurídica, enquanto classificado como bem acessório, segue a sorte do principal, de modo que lhe deve ser estendido o mesmo regime jurídico.

72. Partindo de tais premissas, inicialmente se conclui que os rendimentos decorrentes de aplicação financeira dos valores originários de convênios têm a mesma natureza e destinação do montante original previsto para a consecução do objeto. **É, portanto, um recurso público com uma finalidade previamente definida, em relação a qual não se admite variação, vez que vinculado ao atendimento do interesse recíproco dos partícipes, assim como a sua utilização está condicionada à autorização do seu proprietário e sujeito também à prestação de contas.**

73. Por outro lado, o legislador deixou expressa a vedação quanto à aplicação das receitas financeiras do convênio em finalidades que se distanciem do objeto da avença, ou seja, quando utilizadas com desvio de finalidade. Em relação ao tema, no processo TC-015.856/2001-4, que gerou o Acórdão nº 1459/2010-TCU-Plenário, a Corte de Contas consignou as seguintes premissas: *os recursos de convênios não podem ficar sem aplicação; a aplicação, ainda que existam outras mais rentáveis, somente pode se dar em caderneta de poupança ou em fundo de aplicação financeira de curto prazo ou operação de mercado aberto lastreada em títulos da dívida pública e, por fim, que não podem ter outra destinação, que não seja em benefício do próprio convênio.*

74. Neste cenário, não remanesce qualquer dúvida a possibilidade de sua utilização, desde que haja acordo entre os celebrantes, para o cumprimento da integralidade de todas as etapas e/ou metas inicialmente previstas no plano de trabalho, sendo, inclusive, esta uma prática administrativa, com previsão no "Manual do Usuário - Uso de Rendimentos", publicado na página do SICONV, e em relação ao qual se transcreve trecho disposto em sua página 11:

O sistema exibirá tela com alguns dados do Convênio, alguns dados da solicitação já preenchidos e os campos que deverão ser preenchidos conforme orientações a seguir:

Justificativa da Solicitação: informar a justificativa referente a solicitação do uso do rendimento da aplicação;

Valor Solicitado: informar o valor a ser solicitado de acordo com a utilização do recurso de rendimento de aplicação; e

Tipo de Utilização: selecionar a opção de “Ampliação do Objeto ” ou “Outros” de acordo com a utilização do recurso de rendimento de aplicação; e

Anexo: anexar o documento referente a solicitação do uso do rendimento da aplicação. O tamanho do arquivo não pode ultrapassar o máximo de 1(um) Mega Bytes Portal e Convênios Manual do Usuário – Uso de rendimentos (disponível em :

http://portal.convenios.gov.br/images/Execucao_Rendimento_de_Aplicacao_Abril2013.pdf1024 Kbytes Acesso em 31 de julho de 2017).

75. Na esteira do mesmo entendimento de que os normativos anteriores não vedavam a utilização dos rendimentos de aplicação financeira, inclusive para ampliação de execução do objeto, segue transcrito julgado da Excelsa Corte de Contas:

ACÓRDÃO Nº 1169/2015 – TCU – 1ª Câmara

5.1.2 A impropriedade é atenuada pelo fato de o incremento no número de módulos sanitários ter sido custeado a partir dos rendimentos das aplicações financeiras da verba do Convênio 418/07, valor que deveria, obrigatoriamente, ser revertido em favor do objeto. A impropriedade restringe-se à ausência de

formalização do aditivo que contemplasse a modificação e incluísse os novos beneficiários. Na ausência de indícios de má-fé dos responsáveis ou de prejuízos ao erário, as ocorrências caracterizam falhas formais, nos termos do art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU. (grifei)

76. A partir da edição da Portaria Interministerial nº 424/2016, houve a vedação quanto ao aproveitamento de rendimentos para ampliação ou acréscimo de metas aos plano de trabalho. Em se tratando de regra restritiva e inovadora, sua interpretação deve ser literal e não deve ser aplicada de forma retroativa aos convênios firmados sob a égide das portarias anteriores, em face da expressa ultratividade de tais instrumentos normativos.

77. **Destarte, durante a vigência e execução do convênio, é possível utilizar o recurso principal, assim como aquele proveniente dos rendimentos para a execução do objeto, ou seja, para complementar as metas existentes, seja em razão de reajuste do valor, decorrente da inflação, seja de alteração de quantitativos de serviços dentro da própria meta. A partir da edição da PI 424/2016, é vedada a utilização dos rendimentos para acréscimo de novas metas, que somente poderá ocorrer, mediante a utilização de eventual saldo de empenho ou outro recurso do concedente (suplementação) ou recurso do convenente (contrapartida).**

78. No que tange ao tema, em deliberação quanto ao acolhimento ou não de propostas de alterações na PI 424/2016, a manifestação da Comissão Gestora do SICONV (Reunião nº 02/2019) é bastante esclarecedora:

1. Questionamentos do Ministério da Saúde enviados por e-mail

"1. Criar no Siconv um histórico com valor do item aprovado no PAD originalmente, valor do item aprovado no processo de compras VÁLIDO, ou seja, no último processo de compras com aceite relacionado àquele item, tendo em vista que já existem casos de Entidades que realizaram o processo de compras, mas devido à demora em receber o recurso tiveram de realizar outro processo de compras pelo fato do fornecedor não manter o valor acordado.

2. Criar um prazo (sugerido 180 dias) para que o Convenente seja obrigado a realizar o processo de compras, caso contrário o convênio será rescindido/anulado.

3. Respalda acerca do pagamento acima de 20% na "primeira parcela" em decorrência do processo licitatório, tendo em vista que o convênio foi celebrado em parcela única. No entanto não conseguiu comprar todos os itens em um único processo de compras, fazendo com que o desembolso fosse ajustado em conformidade com o aceite do processo de compras. Artigo 41, inciso I.

4. Reafirmar o que é repactuação de metas e etapas (prorrogação do Convênio, alteração de quantidades no PAD, alteração de descrição no PAD são vedados? Artigo 66, inciso I, alínea d."

Deliberação de 23 de abril de 2019:

Foi exposto que o Departamento de Transferências da União -DETRU está concluindo a homologação funcionalidade no Siconv. Diante disso, a Coordenação-Geral de Sistema de Transferências da União entende que a demanda apresentada pelo Ministério da Saúde será contemplada. Porém, o DETRU irá avaliar a necessidade de realizar outras melhorias para atender ao Ministério da Saúde.

A Comissão solicitou à CNM e à Caixa Econômica Federal que sejam levantados dados relativos ao tempo médio para o início do processo de compras. Deliberou-se que, de posse desses dados, será estudada a possibilidade de estipular prazos, tanto para o início do processo licitatório quanto para o seu respectivo aceite, quando houver a alteração da PI 424/2016, que está na iminência de acontecer.

Será estudada, quando da revisão da PI 424/2016, a possibilidade de flexibilização da liberação de recursos nos casos relativos a custeio e equipamentos, quando houver conclusão parcial dos procedimentos licitatórios dos itens a serem adquiridos.

A Comissão entendeu que, no que tange à prorrogação de convênio, não há o que se falar em repactuação de metas e etapas, entretanto as alterações da quantidade e da descrição de itens no PAD devem ser analisadas caso a caso. Destacou-se que esse regramento tem por objetivo minimizar os custos de uma reprogramação. Assim sendo, se a alteração do Plano de Aplicação Detalhado – PAD não implicar em alteração de meta ou etapa, ela poderá ocorrer.

Exemplo:

Meta: Capacitação de 100 (cem) pessoas

Plano de Aplicação Detalhado:

Item 1: Aquisição de Resma de Papel – 20 Unidades

Alteração:

Item 1: Aquisição de Resma de Papel – 30 Unidades

Conforme se pode observar, a alteração do número de unidades de resmas de papel não implica necessariamente na alteração da meta ou etapa.

Proposta 7.

"Redação vigente: "Art. 41. A liberação de recursos deverá ocorrer da seguinte forma:

(.....)

§ 12. É vedado o aproveitamento de rendimentos para ampliação ou acréscimo de metas ao plano de trabalho pactuado."

Proposição: "Art. 41. A liberação de recursos deverá ocorrer da seguinte forma:

(.....)

§ 12. É vedado o aproveitamento de rendimentos para ampliação ou acréscimo de metas ao plano de trabalho pactuado, sendo permitida a utilização destes rendimentos, apenas para os pagamentos que se enquadrem nos casos previstos no inciso VI do art. 38 desta Portaria."

Justificativa: Conforme proposição ao inciso IV do art. 38."

Deliberação de 23 de abril de 2019 - Proposta 7: A Comissão Gestora do SICONV entendeu que as vedações relativas à utilização de rendimentos se restringem à ampliação ou acréscimo de metas, sendo possível a sua utilização para despesas relativas à conclusão das metas e etapas originais.

79. Importante ainda se faz mencionar que a alteração ou o acréscimo de meta não poderá significar a **reformulação** do projeto já aprovado, quando se tratar de obra ou serviço de engenharia, assim como, para aqueles instrumentos enquadrados no regime simplificado, após a aprovação do projeto básico ou do termo de referência, não cabe nem mesmo a **reprogramação**, de modo que, quando da análise do pedido de alteração do ajuste, a área técnica deverá se manifestar acerca deste ponto, conforme transcrição de dispositivos da PI 424/2016 abaixo:

Art.1º (...)

XXIX-A - reformulação dos projetos básicos: alterações do escopo do projeto de engenharia aceito, tais como: alteração do local de intervenção, alteração significativa do leiaute ou projeto arquitetônico ou complementares, mudança da alternativa escolhida no estudo de concepção ou alteração da metodologia construtiva; (Incluído pela Portaria Interministerial nº 558, de 10 de outubro de 2019)

XXX - reprogramação: alterações no projeto básico ou termo de referência aceito, vedada a descaracterização do objeto pactuado; (Alterado pela Portaria Interministerial nº 558, de 10 de outubro de 2019)

Art. 6º São competências e responsabilidades do concedente:

§ 3º Ficam vedadas as reformulações dos projetos básicos das obras e serviços de engenharia aprovados pelo concedente ou pela mandatária.

§ 4º Ficam vedadas as reprogramações, decorrentes de ajustes ou adequações nos projetos básicos de obras ou nos termos de referência de serviços de engenharia dos instrumentos enquadrados nos Níveis I e I-A, após a aprovação e aceite dos mesmos pela mandatária. (Alterado pela Portaria Interministerial nº 558, de 10 de outubro de 2019)

80. Com efeito, a exposição nos permite as seguintes conclusões:

1. os saldos dos rendimentos podem ser utilizados na manutenção da execução do próprio objeto, cumprindo as metas inicialmente propostas, cujos valores foram atualizados monetariamente;
2. a alteração do ajuste, mediante o acréscimo de metas, é possível, desde que com a utilização de recursos do próprio convênio ou de novos recursos (suplementação, saldo de empenho ou contrapartida), observando-se as vedações quanto à reformulação e reprogramação;
3. ao final, todos os recursos remanescentes devem ser devolvidos; e
4. se, ao final da vigência do convênio, houver saldo de empenho, deverá ser cancelado no prazo de 60 dias conforme regulamentado na PI 424/2016.

81. Ratificando-as, seguem transcritas as disposições normativas contidas nas Portarias 507/2011 e 424/2016, com grifos não contidos no original:

Portaria 507/2011:

Art. 73. Os saldos financeiros **remanescentes**, inclusive os provenientes das receitas obtidas nas aplicações financeiras realizadas, não utilizadas no objeto pactuado, serão devolvidos à entidade ou órgão repassador dos recursos, no prazo estabelecido para a apresentação da prestação de contas.

Parágrafo único. A devolução prevista no caput será realizada observando-se a proporcionalidade dos recursos transferidos e os da contrapartida previstos na celebração independentemente da época em que foram aportados pelas partes.

Art. 74. A prestação de contas será composta, além dos documentos e informações apresentados pelo conveniente no SICONV, do seguinte:

(...)

VIII - comprovante de recolhimento do saldo de recursos, quando houver; e

Art.80

§ 1º Quando da conclusão, denúncia, rescisão ou extinção do convênio, os saldos financeiros remanescentes, inclusive os provenientes das receitas obtidas das aplicações financeiras realizadas, serão devolvidos à entidade ou órgão repassador dos recursos, no prazo improrrogável de trinta dias do evento, sob pena da imediata instauração de tomada de contas especial do responsável, providenciada pela autoridade competente do órgão ou entidade titular dos recursos.

Portaria 424/2016:

Art.41

§ 12. É vedado o aproveitamento de rendimentos para ampliação ou acréscimo de metas ao plano de trabalho pactuado.

Art. 60. Os saldos financeiros de recursos de repasse **remanescentes**, inclusive os provenientes das receitas obtidas nas aplicações financeiras realizadas, não utilizadas no objeto pactuado, serão devolvidos à Conta Única do Tesouro, no prazo improrrogável de 30 (trinta) dias da conclusão, denúncia, rescisão ou extinção do instrumento, sob pena da imediata instauração de tomada de contas especial do responsável, providenciada pela autoridade competente do órgão ou entidade concedente.

Art. 62. A prestação de contas será composta, além dos documentos e informações registradas pelo convenente no SICONV, pelo seguinte:

(...)

III - comprovante de recolhimento do saldo de recursos, quando houver; e

Art.68

§ 1º Quando da conclusão, denúncia, rescisão ou extinção do instrumento, os saldos financeiros remanescentes, inclusive os provenientes das receitas obtidas das aplicações financeiras realizadas, serão devolvidos à conta única do Tesouro, no prazo improrrogável de trinta dias do evento, sob pena da imediata instauração de tomada de contas especial do responsável, providenciada pela autoridade competente do órgão ou entidade titular dos recursos.

(...)

§ 3º Quando da conclusão, denúncia, rescisão ou extinção do instrumento, o concedente ou mandatária deverão, no prazo máximo de sessenta dias, contado da data do evento, providenciar o **cancelamento dos saldos de empenho**. (Incluído pela Portaria Interministerial nº 558, de 10 de outubro de 2019)

5.1 PROCEDIMENTO PARA A UTILIZAÇÃO DOS RECURSOS

82. Destaca-se que, conquanto se conclua pela possibilidade jurídica de utilização dos recursos e saldos acima tratados no objeto do ajuste, não significa que necessariamente deva ser deferido o pleito a todo e qualquer convenente/compromitente, eis que caberá aos setor competente da FUNASA apreciar se estão presentes os requisitos de ordem técnica, evidenciando, inclusive, se serão utilizados no objeto em face da ausência de correspondência entre o valor planejado e a realidade atual, ou seja, considerações sobre o efeito inflacionário ou decorrentes de álea extraordinária, devidamente demonstrado em planilhas, ou se irão ser utilizados no acréscimo de novas metas, observando-se a restrição quanto ao rendimento das aplicações financeiras.

83. Tal análise deve ser criteriosa, tanto nos aspectos que dizem respeito à **viabilidade** de alteração do convênio por não incorrer em reformulação do projeto; **necessidade**, por se tratar de fato superveniente que imponha mudanças no instrumento, que se não realizadas, poderão inviabilizar até sua funcionalidade, não bastando a simples afirmação de que atende ao interesse público, nem pode ser feita por mera conveniência, quando trazer aumento de valor ou quando houver outra solução mais viável técnica e econômica; **a compatibilidade com o prazo de vigência**, assim como realizar a **certificação quanto à exatidão dos custos**, que devem se revelar compatíveis com os valores de mercado, conforme preceituado na Lei nº 8.666, de 1993 e, de forma específica quanto aos convênios, no §1º do art. 35 da Lei nº 10.180, de 06 de fevereiro de 2001, que segue:

Art. 35. Os órgãos e as entidades da Administração direta e indireta da União, ao celebrarem compromissos em que haja a previsão de transferências de recursos financeiros, de seus orçamentos, para Estados, Distrito Federal e Municípios, estabelecerão nos instrumentos pactuais a obrigação dos entes recebedores de fazerem incluir tais recursos nos seus respectivos orçamentos.

§ 1º Ao fixarem os valores a serem transferidos, conforme o disposto neste artigo, os entes nele referidos farão análise de custos, de maneira que o montante de recursos envolvidos na operação seja compatível

com o seu objeto, não permitindo a transferência de valores insuficientes para a sua conclusão, nem o excesso que permita uma execução por preços acima dos vigentes no mercado.

84. Importante mencionar que quaisquer alterações, tanto no que diz respeito a metas, forma de execução, valor do ajuste, diminuindo ou aumentando, seja este decorrente de novo valor do projeto após a licitação, de acréscimo de contrapartida, de suplementação de recurso, de reajuste de preços **ou de qualquer outro motivo que reflita no convênio**, devem ser contempladas em um novo Plano de Trabalho e somente poderão ser executadas após previamente aprovadas pela autoridade competente, mediante a assinatura do **termo aditivo**.

85. De grande valia a observância de tal regramento lógico em todo e qualquer ajuste, a fim de seja mantida, durante todo o tempo, a compatibilidade entre o que foi acordado entre os partícipes e a execução, haja vista que propicia o acompanhamento e a fiscalização adequados.

86. Uma vez apresentada a manifestação técnica, caberá à autoridade competente decidir de forma fundamentada, nos moldes do art.2º, VII e art.48 da Lei nº 9.784/99, se a alteração no plano de trabalho atende ao interesse público e alcança o resultado visado à época da celebração. Sendo o convênio um ajuste bilateral e cuja continuidade depende da manutenção de interesse dos partícipes, as modificações no plano de trabalho vigente devem ser fruto de consenso, materializado no aditivo. Com efeito, não cabe à FUNASA, mediante exclusiva deliberação da área técnica, tão-somente registrar as alterações no sistema (Plataforma+Brasil), até porque tal ato estaria incompleto sem a aprovação da autoridade competente.

87. Em caso de suplementação de recursos, o que ocorre também para a utilização do saldo de empenho, a autoridade será o Presidente da autarquia, o qual na sua análise, poderá levar em conta o percentual já executado, os riscos, prejuízos e vantagens relacionados à extinção do ajuste com a correspondente instauração da prestação de contas ou à sua continuidade, mediante o acréscimo de novos recursos.

6. CONCLUSÃO

88. Diante do exposto, para fins de uniformização do entendimento, sintetizam-se algumas orientações expedidas ao longo da presente manifestação:

1. Após o aceite da licitação, deve ser firmado o aditivo, quando necessário, para integração de novo plano de trabalho atualizado, sendo esta providência, dentre outras, condição para liberação da única ou primeira parcela;
2. Entende-se desnecessária a celebração de aditivo para supressão de valores, mas a Administração pode firmá-lo, simultaneamente e no mesmo instrumento de alteração do plano de trabalho, seguido do cancelamento administrativo do saldo de empenho;
3. A liberação de parcelas subsequentes, dentre outras condições, somente poderá ocorrer se a execução estiver em conformidade com os elementos do plano de trabalho já alterado, de modo que o percentual de cada parcela será calculado com base no novo valor;
4. Nos convênios em que já foi liberada a primeira parcela, parcela única ou subsequentes, sem a devida formalização do aditivo, estando em fase de execução, conforme autorização técnica, imprescindível a adoção das providências administrativas para atualização do plano de trabalho, de forma a passar a ter compatibilidade entre tais elementos;
5. A exigência de manutenção da compatibilidade da execução com o plano de trabalho aplica-se a todos os ajustes, independente da época em que firmados, de modo que, estando em execução e em desconformidade, deve ser imediatamente regularizada a situação, mediante análise técnica e celebração de aditivo para integração de novo plano de trabalho;
6. Nos casos em que a celebração de aditivo seja prévia ao início da execução, a análise jurídica abordará todos os aspectos jurídicos que envolvem a efetivação do ato administrativo;
7. Nos casos em que a celebração do aditivo visar sanar a irregularidade da execução inicial em desacordo com o plano de trabalho, a manifestação jurídica restringir-se-á aos aspectos meramente formais da minuta;
8. Juridicamente, não se admite a celebração de aditivo para integração do plano de trabalho, quando este refletir execução não autorizada previamente pela FUNASA. Em tal situação, a análise da minuta do aditivo será feita de forma subsidiária e será limitada aos aspectos formais;
9. Em relação aos convênios a serem celebrados nos próximos exercícios, com o fim de agilizar o procedimento de formalização do aditivo, orienta-se no sentido de já constar cláusula na minuta, na qual o conveniente manifesta concordância prévia à formalização de aditivo simplificado pela Funasa, alterando o Plano de Trabalho para se adequar ao valor licitado e aos respectivos cronogramas de execução e desembolso;
10. Sendo o convênio um ajuste bilateral e cuja continuidade depende da manutenção de interesse dos partícipes, todas as modificações no plano de trabalho, decorrente de qualquer fato superveniente ao inicialmente planejado, devem ser consensuais e materializadas em aditivo, assinado pela autoridade competente, não sendo suficiente o registro das alterações no sistema (Plataforma+Brasil);

11. Excepcionalmente, nos ajustes enquadrados no regime simplificado, quando a diferença entre os valores do projeto básico/termo de referência e o do aceite for de até 10% (dez por cento), desde que haja a certificação técnica de que não implica impacto nas etapas seguintes, admite-se a celebração do aditivo até o seu encerramento, previamente à prestação de contas, nos termos do §3º do art.66 da PI 424/2016. Neste caso, as alterações no plano de trabalho devem ser registradas na Plataforma+Brasil e as parcelas devem ser calculadas de acordo com o novo valor;
12. Considerando que o valor ajustado do plano de trabalho, após a homologação da licitação, deve refletir aquele necessário à execução do objeto, em regra, não deve haver saldo remanescente do valor principal do convênio;
13. O saldo remanescente do ajuste para utilização no convênio, diz respeito, em regra, ao saldo de rendimento das aplicações financeiras;
14. Os ajustes celebrados, a partir da edição da PI 424/2016, podem continuar utilizando o saldo de rendimento, exceto no que diz respeito ao acréscimo de novas metas;
15. O empenho realizado a maior, verificado em decorrência da diferença do valor licitado ou de outro fato superveniente, não pode ser considerado saldo do convênio, sendo denominado de saldo de empenho;
16. O saldo de empenho, excepcionalmente, poderá ser utilizado para cumprimento ou alterações na execução do ajuste, tratando-se de verba suplementar;
17. O cancelamento do saldo do empenho excedente é medida administrativa, que, conforme previsto no §3º do art.68 da PI 424/2016, pode ocorrer até 60(sessenta) dias após o encerramento do ajuste;
18. Todo e qualquer valor remanescente deverá ser devolvido, observada a proporcionalidade, quando existir recurso de contrapartida; e
19. A manifestação técnica, visando à alteração do ajuste, deve contemplar, além de outros aspectos técnicos, a análise da viabilidade, da necessidade, da compatibilidade com o prazo de vigência e da certificação quanto à exatidão dos custos, sendo que, se necessária a suplementação de recursos, o que inclui a utilização do saldo de empenho, a competência será do DENSP/DESAM.

89. Após aprovação, recomenda-se a ciência à Presidência, Diretorias e Superintendências. Aos Procuradores, atuantes na FUNASA, deve ser encaminhada para uniformização de entendimento jurídico, nos termos da Portaria PFE/FUNASA nº 03, de 31 de julho de 2017.

90. À consideração superior.

Brasília, 31 de março de 2020.

Cristiane Souza Braz Costa
Procuradora Federal
Coordenadora de Convênios
PFE/FUNASA

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 25100000941202006 e da chave de acesso 7ccd2112

Documento assinado eletronicamente por CRISTIANE SOUZA BRAZ COSTA, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 401893061 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): CRISTIANE SOUZA BRAZ COSTA. Data e Hora: 01-04-2020 11:03. Número de Série: 17110068. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL JUNTO À FUNDAÇÃO NACIONAL DE SAÚDE EM BRASÍLIA
GAB - PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA JUNTO À FUNASA
SRTVN QUADRA 701 - LOTE"D" 3º ANDAR, EDIFÍCIO PO 700 - ASA NORTE - BRASÍLIA/DF - CEP 70719-040

DESPACHO DE APROVAÇÃO nº 00123/2020/GAB/PFE/PFFUNASA/PGF/AGU

NUP: 25100.000941/2020-06

INTERESSADO: FUNDAÇÃO NACIONAL DE SAÚDE - FUNASA

ASSUNTO: ORIENTAÇÃO NORMATIVA nº 00001/2020/COVEN/PFFUNASA/PGF/AGU

1. Nos termos da Portaria/PFE/FUNASA nº 03, de 31 de julho de 2017, publicada no Boletim de Serviço/FUNASA do dia 31 de julho de 2017, **APROVO a ORIENTAÇÃO JURÍDICO-NORMATIVA n.º 00001/2020/COVEN/PFFUNASA/PGF/AGU** que firma entendimento quanto aos "efeitos da licitação no plano de trabalho que rege os convênios e instrumentos congêneres formalizados entre a Fundação Nacional de Saúde e outros entes públicos, **assim como aos procedimentos para alteração, mediante a celebração de termos aditivos e à forma e ao momento de utilização de recursos do convênio e respectivos saldos**".

2. A partir de escorreita fundamentação e, em face do resultado da licitação impactar nas avenças celebradas pela autarquia em situações distintas, a orientação jurídico-normativa ora aprovada, levando em conta a existência de questionamentos sobre o assunto, aborda vários cenários e conclui nos termos a seguir:

1. Após o aceite da licitação deve ser firmado o aditivo, quando necessário, para integração de novo plano de trabalho atualizado, sendo esta providência, dentre outras, condição para liberação da única ou primeira parcela;
2. Entende-se desnecessária a celebração de aditivo para supressão de valores, mas a Administração pode firmá-lo, simultaneamente, e no mesmo instrumento de alteração do plano de trabalho, seguido do cancelamento administrativo do saldo de empenho;
3. A liberação de parcelas subsequentes, dentre outras condições, somente poderá ocorrer se a execução estiver em conformidade com os elementos do plano de trabalho já alterado, de modo que o percentual de cada parcela será calculado com base no novo valor;
4. Nos convênios em que já foi liberada a primeira parcela, parcela única ou subsequentes, sem a devida formalização do aditivo, estando em fase de execução, conforme autorização técnica, imprescindível à adoção das providências administrativas para atualização do plano de trabalho, de forma a passar a ter compatibilidade entre tais elementos;
5. A exigência de manutenção da compatibilidade da execução com o plano de trabalho aplica-se a todos os ajustes, independente da época em que firmados, de modo que, estando em execução e em desconformidade, deve ser imediatamente regularizada a situação, mediante análise técnica e celebração de aditivo para integração de novo plano de trabalho;
6. Nos casos em que a celebração de aditivo seja prévia ao início da execução, a análise jurídica abordará todos os aspectos jurídicos que envolvem a efetivação do ato administrativo;
7. Nos casos em que a celebração do aditivo visar sanar a irregularidade da execução inicial em desacordo com o plano de trabalho, a manifestação jurídica restringir-se-á aos aspectos meramente formais da minuta;
8. Juridicamente, não se admite a celebração de aditivo para integração do plano de trabalho, quando este refletir execução não autorizada previamente pela FUNASA. Em tal situação, a análise da minuta do aditivo será feita de forma subsidiária e será limitada aos aspectos formais;
9. Em relação aos convênios a serem celebrados nos próximos exercícios, com o fim de agilizar o procedimento de formalização do aditivo, orienta-se no sentido de já constar cláusula na minuta na qual o d conveniente manifesta concordância prévia à formalização de aditivo simplificado pela Funasa, alterando o Plano de Trabalho para se adequar ao valor licitado e aos respectivos cronogramas de execução e desembolso;

10. Sendo o convênio um ajuste bilateral e cuja continuidade depende da manutenção de interesse dos partícipes, todas as modificações no plano de trabalho, decorrentes de qualquer fato superveniente ao inicialmente planejado, devem ser consensuais e materializadas em aditivo, assinado pela autoridade competente, não sendo suficiente o registro das alterações no sistema (Plataforma+Brasil);
11. Excepcionalmente, nos ajustes enquadrados no regime simplificado, quando a diferença entre os valores do projeto básico/termo de referência e o do aceite for de até 10% (dez por cento), desde que haja a certificação técnica de que não implica impacto nas etapas seguintes, admite-se a celebração do aditivo até o seu encerramento, previamente à prestação de contas, nos termos do §3º do art.66 da PI 424/2016. Neste caso, as alterações no plano de trabalho devem ser registradas na Plataforma+Brasil e as parcelas devem ser calculadas de acordo com o novo valor;
12. Considerando que o valor ajustado do plano de trabalho, após a homologação da licitação, deve refletir aquele necessário à execução do objeto, em regra, não deve haver saldo remanescente do valor principal do convênio;
13. O saldo remanescente do ajuste para utilização no convênio, diz respeito, em regra, ao saldo de rendimento das aplicações financeiras;
14. Os ajustes celebrados, a partir da edição da PI 424/2016, podem continuar utilizando o saldo de rendimento, exceto no que diz respeito ao acréscimo de novas metas;
15. O empenho realizado a maior, verificado em decorrência da diferença do valor licitado ou de outro fato superveniente, não pode ser considerado saldo do convênio, sendo denominado de saldo de empenho;
16. O saldo de empenho, excepcionalmente, poderá ser utilizado para cumprimento ou alterações na execução do ajuste, tratando-se de verba suplementar;
17. O cancelamento do saldo do empenho excedente é medida administrativa, que, conforme previsto no §3º do art.68 da PI 424/2016, pode ocorrer até 60(sessenta) dias após o encerramento do ajuste;
18. Todo e qualquer valor remanescente deverá ser devolvido, observada a proporcionalidade, quando existir recurso de contrapartida; e
19. A manifestação técnica, visando à alteração do ajuste, deve contemplar, além de outros aspectos técnicos, a análise da viabilidade, da necessidade, da compatibilidade com o prazo de vigência e da certificação quanto à exatidão dos custos, sendo que, se necessária a suplementação de recursos, o que inclui a utilização do saldo de empenho, a competência será do DENSP/DESAM.

3. De acordo com o art. 3º da Portaria/PFE/FUNASA Nº 03, de 31 de julho de 2017, as orientações jurídico-normativas tem aplicação obrigatória no âmbito da PFE/FUNASA. No entanto, observa-se que o tema ora tratado, em grande parte, à exceção dos termos aditivos para fins de suplementação de recursos são de competência dos superintendentes, consoante Portaria Funasa nº 1.914/2018.

4. Cumpre destacar que a conceituação conferida a saldo de empenho, conforme exposto no item 69 da presente OJN, é no sentido de que se trata do saldo decorrente de excesso no empenho, haja vista a definição do montante necessário à execução do ajuste, quando da licitação, ter sido inferior ao inicialmente planejado no momento da celebração.

5. Assim, este empenho a maior não pode ser considerado mais como um recurso do convênio, sendo que a sua utilização deve ser tratada como suplementação de recurso.

6. Nesse sentido, em havendo acréscimo ao ajuste, proveniente de saldo de empenho ou de outro recurso da autarquia, será suplementação de recurso, cuja análise técnica compete ao DENSP, assim como a decisão ao Presidente da FUNASA, nos termos da mencionada Portaria nº 1.914/2018.

7. Todavia, em atenção ao princípio da eficiência e no intuito de mitigar a burocratização dos procedimentos internos, sugere-se que se promova a delegação da competência aos superintendentes para celebrar aditivos que tenham por objeto a suplementação de recursos decorrente de saldo de empenho.

8. Em face do exposto submeto a presente Orientação Jurídico-Normativa à apreciação do Senhor Presidente da Funasa para deliberação no sentido de tornar o entendimento padronizado no âmbito da Autarquia, bem como em relação à adoção da sugestão de delegação de competência proposta.

9. Encaminhe-e ao Gabinete da Presidência.

Brasília, 31 de março de 2020.

ANA SALETT MARQUES GULLI
Procuradora-Chefe

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 25100000941202006 e da chave de acesso 7ccd2112

Documento assinado eletronicamente por ANA SALETT MARQUES GULLI, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 401796297 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): ANA SALETT MARQUES GULLI. Data e Hora: 01-04-2020 13:30. Número de Série: 17147205. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.
