



**ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO  
CONSULTORIA JURÍDICA NO MINISTÉRIO DA CULTURA**

**PARECER nº** 208/2017/CONJUR-MinC/CGU/AGU  
**PROCESSO nº** 01400.035576/2013-71  
**INTERESSADO:** SEC/MINC  
**ASSUNTO:** Convênio 791232/2013 (8.1)

I. Convênio com entidade privada celebrado antes da entrada em vigor da Lei n. 13.019/2014. II. Instrumento não substituído por termo de fomento ou colaboração no prazo da Lei. III. Possibilidade de prorrogação 'de ofício'. IV. Possibilidade de denúncia ou rescisão.

1. Tratam os autos de convênio celebrado entre a União, por meio do Ministério da Cultura – MinC, e o Núcleo de Gestão do Porto Digital, entidade privada sem fins lucrativos selecionada por meio do Edital SEC nº 02/2013 (fls. 972-985). O instrumento foi celebrado em 18/12/2015 e sua Cláusula Quarta fixou sua vigência em 28/4/2017.

2. Por meio da Nota Técnica n. 11/2017 – CGAPC/SEC (0277483), a Secretaria da Economia da Cultura – SEC/MINC solicita a esta Consultoria manifestação sobre a vigência e a possibilidade de anulação do referido Convênio, tendo em vista que este não foi substituído por um dos instrumentos instituídos pela Lei n. 13.019/2014, no prazo previsto no § 2º do art. 83, e art. 91, § 2º do Decreto n. 8.726/2016, conforme recomendado por esta Consultoria. A SEC argumenta, em suma, que:

*(...) mesmo que houvesse interesse desta SEC em se dar continuidade ao projeto, seria praticamente impossível realizar tal transformação (de convênio para termo de fomento) dentro do prazo de vigência do instrumento (até 28/04/2017), visto que previamente aos procedimentos necessários à alteração, deve ser feita nova instrução processual para que todo o processo seja readequado à Lei 13.019/2014, observando que, de acordo com o art. 91, § 4º, do Decreto nº 8.726/2016, previamente à substituição dos convênios por termos de colaboração/fomento, a organização da sociedade civil deverá apresentar os documentos previstos nos art. 26 e art. 27 do referido Decreto, para fins de cumprimento dos art. 33, art. 34 e art. 39 da Lei nº 13.019/2014. Além disso, seria necessário ainda a apresentação de novas cotações de preços atualizadas para todos os itens de despesa solicitados, bem como a readequação de todo o plano de trabalho.*

*Assim, importante trazer novamente à discussão a parte final exposta no parágrafo 34 do já mencionado Parecer nº 181/2016/CONJUR-MINC/CGU/AGU, que afirma que “a partir dessa data (23/01/2017), esses convênios não mais poderão subsistir como tais”. **Questiona-se assim esta CONJUR se isso significa que, hoje, o presente instrumento não se encontra mais vigente, haja vista que não fora transformado em termo de fomento, não atendendo assim os ditames da referida lei.***

*Portanto, visto que não houve o atendimento das orientações expostas no § 2º do art. 83, da Lei 13.019/2014, **questiona-se se não caberia outra ação que não fosse a anulação do instrumento que se encontra ativo junto ao SICONV por meio da inclusão de evento de anulação, e posterior publicação do extrato de anulação no Diário Oficial da União.***

3. Feito este breve relato, passo à análise da consulta, ressaltando que esta se dá em cumprimento ao disposto no art. 11, da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993, no art. 7º do Anexo I do Decreto nº 8.837/2016, abstraídas as questões de ordem técnica, financeira e vernacular, ou ainda aspectos de conveniência e oportunidade, alheios à missão deste órgão. Ressalto, ainda, que a presente manifestação apresenta natureza meramente opinativa e, por tal motivo, as orientações apresentadas não se tornam vinculantes para o gestor público, o qual pode, de forma justificada, adotar orientação contrária ou diversa daquela emanada por esta Consultoria Jurídica.

4. Observo, inicialmente, que esta Consultoria manifestou-se sobre a necessidade de rescisão ou substituição dos convênios celebrados com entidades privadas anteriormente à entrada em vigor da Lei n. 13.019/2014 por meio do Parecer n. 15/2017/CONJUR-MinC/CGU/AGU (0208561), nos autos do Processo n. 01400.001229/2017-78, que foi informado a todas as Secretarias deste Ministério por meio do Memorando-Circular nº 08/2017/CONJUR-MinC/CGU/AGU (0208615). Referido Parecer explicava, em suma, que:

5. (...) de acordo com o disposto no art. 83, § 2º, inciso I, da Lei n. 13.019/2014 e no art. 91, § 2º, inciso I, e § 4º, do Decreto n. 8.726/2016, os convênios e instrumentos congêneres celebrados com entidades privadas, existentes na data de entrada em vigor da Lei nº 13.019/2014, com prazo indeterminado ou prorrogáveis por período superior ao inicialmente estabelecido, deverão ser, no prazo de um ano, contado da data de entrada em vigor da referida Lei, alternativamente:

I - **substituídos por termo de fomento, de colaboração** ou por acordo de cooperação, para adaptação ao disposto na referida Lei e neste Decreto, **no caso de decisão do gestor pela continuidade da parceria; ou**

II - **rescindidos, justificada e unilateralmente**, pela administração pública federal, com notificação à organização da sociedade civil parceria para as providências necessárias.

6. Portanto, após 23 de janeiro de 2017, os convênios celebrados com entidades privadas antes da entrada em vigor da Lei nº 13.019/2014 e que ainda estejam em execução, deverão ser necessariamente rescindidos ou substituídos pelos instrumentos previstos na Lei n. 13.019/2014. Assim, **previamente à celebração do termo aditivo para conversão dos referidos convênios em termos de colaboração/fomento deve haver uma avaliação quanto à conveniência e oportunidade da continuidade da parceria e uma decisão do órgão gestor nesse sentido**. Alternativamente, os instrumentos poderão ser rescindidos por decisão justificada e unilateral da autoridade que representa o concedente.

7. Observo, ainda, que de acordo com o art. 91 § 4º, do Decreto n. 8.726/2016, **previamente à substituição dos convênios por termos de colaboração/fomento, a organização da sociedade civil deverá apresentar os documentos previstos nos art. 26 e art. 27 do referido Decreto, para fins de cumprimento dos art. 33, art. 34 e art. 39 da Lei n. 13.019/2014, o que deverá providenciado pelos órgãos responsáveis.**

5. No caso em análise, no entanto, verifica-se que não houve decisão do concedente nem pela rescisão, nem pela substituição do convênio por termo de colaboração ou fomento (conforme determinam o art. 83, § 2º, da Lei n. 13.019/2014 e o art. 91, § 2º e § 4º, do Decreto n. 8.726/2016). Neste caso, parece aplicar-se o disposto no art. 91, § 1º, do Decreto n. 8.726/2016, que reza:

Art. 91. Os convênios e instrumentos congêneres existentes na data de entrada em vigor da [Lei nº 13.019, de 2014](#), permanecerão regidos pela legislação em vigor ao tempo de sua celebração, sem prejuízo da aplicação subsidiária da [Lei nº 13.019, de 2014](#), e deste Decreto, naquilo em que for cabível, desde que em benefício do alcance do objeto da parceria.

§ 1º Os convênios e instrumentos congêneres de que trata o caput poderão ser prorrogados de ofício em caso de atraso na liberação dos recursos por parte da administração pública federal, hipótese em que a prorrogação corresponderá ao período equivalente ao atraso e será regida pela legislação em vigor ao tempo da celebração da parceria.

6. O dispositivo recém transcrito permite, portanto, que os convênios celebrados anteriormente à entrada em vigor da Lei n. 13.019/2014 sejam prorrogados *de ofício* quando houver atraso na liberação dos recursos por parte da administração pública federal, pelo período equivalente ao atraso, permanecendo regidos pela legislação em vigor ao tempo de sua celebração durante a sua vigência. Vale ressaltar que o dispositivo menciona apenas a prorrogação ‘de ofício’ (vinculada ao atraso no repasse dos recursos) e não à prorrogação por termo aditivo (que é discricionária), o que seria contraditório com o disposto no § 2º do mesmo artigo .

7. Aparentemente, esse é o caso do convênio em análise, já que, segundo informa a SEC, os recursos correspondentes ao convênio não foram transferidos até a presente data. Portanto, **o convênio em tela encontra-se em vigor (até a data de hoje) e ainda pode ser prorrogado ‘de ofício’, regendo-se pela Portaria Interministerial CGU/MF/MP n. 507/2011 até o fim de sua vigência**. Quanto à possibilidade de substituição do convênio por termo de fomento ou colaboração, esta aparentemente encontra-se prescrita, tendo em vista que o prazo previsto no § 2º do art. 83, e art. 91, § 2º do Decreto n. 8.726/2016 não foi respeitado.

8. Vale lembrar que a prorrogação “de ofício” deve respeitar três requisitos: ocorrer apenas quando houver atraso na liberação dos recursos, quando a concedente der causa a esse atraso, e ser limitada a prorrogação ao exato período do atraso verificado.

9. Cabe esclarecer, ademais, que a prorrogação “de ofício” não pode ocorrer quando o próprio conveniente der causa ao atraso, seja por irregularidades no CAUC, ou qualquer outra razão. Isso porque o conveniente não pode ser beneficiado por sua própria desídia, o que levaria à possibilidade de prorrogações ad infinitum do convênio, e não é, logicamente, o objetivo da norma, especialmente após a entrada em vigor da Lei n. 13.019/2014. Tanto assim é que a Portaria Interministerial nº 507/2011 (que

rege o convênio em tela), expressamente determina, em seu artigo 43, inciso VI, que a prorrogação “de ofício” deve ocorrer apenas quando o concedente der causa a atraso na liberação dos recursos.

10. Verifica-se, também, que a regra é que a prorrogação “de ofício” ocorra antes do término da vigência do convênio, conforme dispõe o artigo 43, inciso VI, da Portaria Interministerial CGU/MF/MP nº 507/2011. Por essa razão, o SICONV exige, para a realização dessa prorrogação após o término do prazo do convênio, a justificativa do motivo que causou a não realização ou registro desta Prorrogação e parecer favorável a este procedimento emitido pela Consultoria Jurídica do Órgão.

11. Em que pese a possibilidade de se prorrogar o Convênio em tela *de ofício*, conforme exposto acima, a Nota Técnica n. 11/2017, dá a entender que não há interesse da Secretaria na continuidade da parceria (“...*mesmo que houvesse interesse desta SEC em se dar continuidade ao projeto...*”). Nesse sentido, vale lembrar que, nos termos do art. 80 da Portaria n. 507/2011 e da Cláusula Décima Quinta do Convênio, os partícipes têm a faculdade de rescindir ou denunciar o instrumento a qualquer tempo, ficando “*responsáveis somente pelas obrigações e auferindo as vantagens do tempo em que participaram voluntariamente da avença, não sendo admissível cláusula obrigatória de permanência ou sancionadora dos denunciantes*”.

12. Portanto, ainda que a vigência do convênio perdurasse por mais tempo, o Ministério da Cultura poderia optar por denunciar o instrumento (“cancelar” a parceria), por motivos de conveniência e oportunidade, a qualquer momento, sem que essa decisão implicasse em sanções ou qualquer outro tipo de obrigação que não aquelas decorrentes do tempo em que participou da avença (ou seja, respeitados os direitos adquiridos e atos jurídicos perfeitos). Isso porque o convênio é instrumento bilateral de direito administrativo que tem por principal característica o interesse recíproco e convergente entre as partes, diferindo do contrato administrativo pela razão de que neste os interesses perseguidos são opostos. Portanto, uma vez que desapareça o interesse recíproco e convergente no objeto da parceria, esta perde a sua razão de ser.

13. Vale mencionar, no entanto, que, **caso se opte por finalizar a parceria, não é necessária a sua anulação, conforme cogitado pelo órgão consulente, ou mesmo a sua denúncia ou rescisão, já que, uma vez expirado seu prazo de vigência (na data de hoje), deve-se dar início imediatamente à fase de prestação de contas, conforme determina o art. 72 da Portaria n. 507/2011 e da Cláusula Décima Terceira do Convênio.**

Sendo o que tínhamos a esclarecer sobre o objeto da consulta em tela, submeto o presente Parecer à **consideração superior.**

Brasília, 28 de abril de 2017.

**DANIELA GUIMARÃES GOULART**  
**Advogada da União**  
**Coordenadora-Geral Jurídica de Convênios e Parcerias**



Documento assinado eletronicamente por **Daniela Guimarães Goulart, Coordenadora-Geral Jurídica de Convênios e Parcerias**, em 28/04/2017, às 00:34, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 30, inciso II, da Portaria nº 26/2016, de 01/04/2016, do Ministério da Cultura, Publicada no Diário Oficial da União de 04/04/2016.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site [https://sei.cultura.gov.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](https://sei.cultura.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador **0285159** e o código CRC **4829807A**.