



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

PARECER nº 355/2017/CONJUR-MinC/CGU/AGU
PROCESSO nº 01400.008614/2017-46
INTERESSADO: Secretaria do Audiovisual - SAV/MinC
ASSUNTO: Análise de minuta de Termo de Fomento. Proposta Siconv nº 031008/2017

- I - Termo de Fomento.
- II - Recursos de Emenda Parlamentar.
- III - Parecer com recomendações.

Sra. Coordenadora-Geral da CGJCP,

I. RELATÓRIO.

1. Tratam os autos de proposta de Termo de Fomento que se pretende celebrar entre a União, por meio do Ministério da Cultura – MinC, e a **TANTRI ARTE E CULTURA**, organização da sociedade civil – OSC nos termos do art. 2º, inciso I, da Lei n. 13.019/2014.
2. O instrumento tem por objeto o “Promover o lançamento popular do filme documentário de longa metragem "Catadores de História" em 2017, por meio de exibições gratuitas com ampla convocação popular na Estrutural, no Núcleo Bandeirante, na Candangolândia, em Samambaia, em Santa Maria e em Brazlândia. Bem como divulgar as exibições/debates com catadoras (es), direção do filme e público, que serão filmados.". Sua execução está orçada no valor total de R\$ 200.000,00, sendo todo o valor custeado por este Ministério, tratando-se de Emenda Parlamentar.
3. Além da minuta, fazem parte dos autos os seguintes documentos: informações relativas à emenda parlamentar recebida (0265550); documentos da representante e da OSC e declarações da OSC (0273115); Parecer Técnico (0305490); Termo de Referência (0284426).
4. Feito este breve relatório, 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, e no art. 31 do Decreto n. 8726/2016, abstraídas as questões de ordem técnica, financeira e vernacular, ou ainda aspectos de conveniência e oportunidade, alheios à missão deste órgão.

II. FUNDAMENTAÇÃO.

5. A Constituição Federal como orientadora da ação estatal, ao garantir o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional, prevê o apoio e o incentivo do Estado à valorização e à difusão das manifestações culturais, conforme disposto em seu artigo 215.
6. Nesse diapasão, verifica-se que a proposta em tela guarda consonância com o art. 216-A, da Constituição Federal (incluído pela Emenda Constitucional nº 71, de 2012), que trata do Sistema

Nacional de Cultura, estabelecendo como princípios deste, entre outros, “a cooperação entre os entes federados, os agentes públicos e privados atuantes na área cultural” e “a descentralização articulada e pactuada da gestão, dos recursos e das ações” (CF/88, art. 216-A, § 1º, incisos IV e XI).

7. Fundamentam, ademais, a celebração do presente instrumento, a Lei n. 13.408/16 - LDO/2017, a Lei nº 13.019/2014, o Decreto nº 8.726/2016, a Lei nº 8.313/1991, o Decreto nº 5.761/2006, e, no âmbito deste Ministério, a Portaria/MinC n. 33/2014.

8. Assim, desde que obedecida a legislação específica e os termos do instrumento proposto estejam aptos a alcançar o objetivo pleiteado, não haverá qualquer óbice de ordem jurídica para a sua formalização.

9. A Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014 e o Decreto nº 8.726, de 27 de abril de 2016, estabeleceram um novo regime jurídico para as parcerias entre a administração pública e organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de *interesse público e recíproco*, mediante a execução de atividades ou de projetos previamente estabelecidos em planos de trabalho. Após a entrada em vigor da Lei n. 13.019/2014, não mais é admitida, em regra, a celebração de convênios com entidades privadas (salvo nas hipóteses mencionadas no art. 3º, inciso IV, da Lei – o que não é o caso), sendo os termos de colaboração, termos de fomento e acordos de cooperação os instrumentos cabíveis para a formalização dessas parcerias.

10. Conforme disposto no art. 2º, inciso VIII, da Lei n. 13.019/2014, **termo de fomento** é o *“instrumento por meio do qual são formalizadas as parcerias estabelecidas pela administração pública com organizações da sociedade civil para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco propostas pelas organizações da sociedade civil, que envolvam a transferência de recursos financeiros”*.

11. Em regra, a Lei n. 13.019/2014 exige a realização de chamamento público prévio, a fim de selecionar as organizações da sociedade civil com quem serão celebrados os termos de fomento e colaboração (art. 24). No entanto, o art. 29 da Lei estabelece exceção para o caso de instrumentos decorrentes de emendas parlamentares, nos seguintes termos:

Art. 29. Os termos de colaboração ou de fomento que envolvam recursos decorrentes de emendas parlamentares às leis orçamentárias anuais e os acordos de cooperação serão celebrados sem chamamento público, exceto, em relação aos acordos de cooperação, quando o objeto envolver a celebração de comodato, doação de bens ou outra forma de compartilhamento de recurso patrimonial, hipótese em que o respectivo chamamento público observará o disposto nesta Lei”.

12. **No caso em análise, o documento SEI 0265550 indica a existência de emenda parlamentar direcionada à OSC proponente, sendo desnecessário, portanto, o chamamento público.** Ressalto, no entanto, que o enquadramento de cada emenda recebida, o discernimento do grau de detalhamento suficiente à tramitação da proposta, a compatibilidade da especificação da destinação da emenda com o projeto apresentado, bem como a eventual existência de impedimentos técnicos à sua execução são questões que devem ser enfrentadas caso a caso pelo órgão gestor, observando-se, sempre, o princípio da motivação dos atos administrativos. Nesse sentido, vale mencionar os seguintes excertos de julgados do TCU, que reforçam a necessidade de análise técnica criteriosa da proposta, independentemente da origem do recurso:

3.35. Tampouco pode ser acatado o argumento transcrito em 3.27.c (acima), vez que a legislação de convênios não prevê tratamento diferenciado ao pleito quando o recurso orçamentário provém de emenda parlamentar. Vale dizer, os rigores exigidos pela lei para avaliação técnica, financeira e operacional dos proponentes são idênticos, devendo o órgão concedente aplicá-los integralmente em qualquer caso. (AC-0073-01/14-P, Plenário, Relator: AUGUSTO SHERMAN, Processo: 029.211/2010-7)

21.2 As emendas parlamentares se situam no campo da discricionariedade do parlamentar quanto à opção política na definição do gasto ou investimento, mas, em se tratando do agente executor favorecido, há de se observar as normas materiais e de procedimento quanto aos requisitos de credenciamento. O fato de a emenda parlamentar encontrar abrigo na lei orçamentária não impõe ao agente público encarregado da sua operacionalização ignorar as normas aplicáveis aos entes beneficiados.

(...)(AC-2651-39/12-P, Plenário, Relator: AUGUSTO NARDES, Processo: 005.361/2011-7)

13. De acordo com o disposto no art. 24 do Decreto n. 8.726/2016, *“a celebração do termo de fomento ou do termo de colaboração depende da indicação expressa de prévia dotação orçamentária para execução da parceria”*.

14. Nesse sentido, registro que ainda **não foi emitida a Nota de Empenho necessária ao comprometimento dos recursos**. Vale mencionar que a Lei nº 4.320, de 17/03/1964, que “estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal”, nos art. 60 e 61 estabelece que:

“Art. 60. É vedada a realização de despesa sem prévio empenho.

(...)

Art. 61. Para cada empenho será extraído um documento denominado "nota de empenho" que indicará o nome do credor, a representação e a importância da despesa bem como a dedução desta do saldo da dotação própria.”.

15. Assim, previamente à assinatura do instrumento, **deverá ser comprovada a existência de disponibilidade orçamentária** para atender às despesas decorrentes da celebração do convênio.

16. Quanto à contrapartida oferecida, observo que fica dispensada a sua exigência e a apreciação da proposta pela Comissão do FNC, na forma do art. 13 do decreto n. 5.761/2006 (já que a emenda parlamentar refere-se a recursos do Fundo Nacional da Cultura - FNC). No entanto, caso a contrapartida seja necessária à execução da proposta, nada obsta o seu oferecimento pelo proponente, que deverá se dar exclusivamente em bens e serviços, de acordo com o disposto no art. 35, §1º da Lei nº 13.019, de 2014 e art. 12 do Decreto 8.726, de 2016.

17. Ainda quanto à contrapartida, observo, por oportuno, que não se aplica ao caso em análise o disposto no parágrafo único do art. 12 do Decreto nº 8.726, de 2016, tendo em vista que os recursos são oriundos do FNC e considerando que a Lei nº 8.313, de 1991 (que exige contrapartida para projetos realizados com recursos do fundo) é Lei especial com relação à Lei nº 13.019, de 2014.

18. Com relação aos critérios de conveniência e oportunidade, observo que o mérito do Convênio em análise deve ser atestado pela área competente deste Ministério, não cabendo a esta Consultoria imiscuir-se em tal seara. Nesse sentido, a proposta foi analisada por Parecer Técnico (0305490) que assim concluiu: “Considero que o planejamento para execução do projeto é coerente com a proposta apresentada e suficiente para considerar o projeto exequível. Os valores orçados, acompanhados de orçamentos constantes nos autos, estão dentro dos praticados no mercado, se comprometendo o conveniente a seguir a Lei nº 8.666/1993. O projeto e seus anexos apresentam informações coerentes com os objetivos que se pretende alcançar. Diante do exposto, sou favorável à aprovação do projeto.”. Portanto, **o mérito do Termo de Fomento em análise foi atestado pela área competente deste Ministério, não cabendo a esta Consultoria imiscuir-se em tal seara**.

19. No entanto, observo que a LDO/2017, em seu artigo 18, XIII, **veda** a destinação de recursos para atender a despesas com transferência de recursos a entidades privadas destinados à realização de **eventos**, no âmbito dos Ministérios do Turismo e da Cultura (com a ressalva constante do § 5º). De acordo com entendimentos anteriormente expostos por esta Consultoria, cabe à área técnica a responsabilidade por determinar se o projeto em apreço é ou não um evento, conclusão essa que deve constar expressamente dos autos, acompanhada da devida justificativa. Nesse sentido, **recomendo que a área técnica se manifeste expressamente sobre a questão**.

20. A fim de complementar a instrução dos autos, recomendo, sobretudo, que **o órgão gestor do instrumento manifeste-se expressamente sobre o cumprimento de todas as exigências da Lei n. 13.019/2014 e do Decreto n. 8.726/2016, observando, em especial, o disposto nos artigos 22, 25, 26, 27 e 29 do Decreto n. 8.726/2016 e os artigos 24, 33, 34 e 35 da Lei n. 13.019/2014**.

21. Ressalto que deverá ser designado um gestor da parceria e criada a Comissão de Monitoramento e Avaliação, nos termos do art. 35, inciso V, alíneas ‘g’ e ‘h’ da Lei n. 13.019/2014.

22. Quanto ao **plano de trabalho**, observo que o art. 22 da Lei n. 13.019/2014 e o art. 25 do Decreto n. 8.726/2016 estabelecem os elementos que dele deverão constar. **Recomendo ao órgão consulente que se manifeste sobre a suficiência das informações constantes do Siconv para atender às**

exigências dos referidos dispositivos, tratando-se de questão eminentemente técnica. Ressalto que a **aprovação do plano de trabalho é requisito para a formalização e celebração dos termos de colaboração e fomento, conforme dispõe o art. 35, inciso IV, da Lei n. 13.019/2014.**

23. De acordo com o art. 25, inciso V e § 1º, do Decreto n. 8.726/2016, o plano de trabalho deverá conter a previsão de receitas e a estimativa de despesas a serem realizadas na execução das ações, incluindo **elementos indicativos da mensuração da compatibilidade dos custos apresentados com os preços praticados no mercado ou com outras parcerias da mesma natureza.**

24. Nesse sentido, vale lembrar que, apesar de não tratar especificamente de Termos de Colaboração e Fomento (que não existiam à época), o TCU já recomendou que os gestores deste Ministério atentem à compatibilidade entre os valores orçados pelos proponentes e os valores praticados no mercado, com base nos princípios que regem a Administração Pública, em especial os princípios da economicidade e da eficiência (aplicáveis ao caso em análise). *In verbis*:

ACÓRDÃO Nº 3716/2010 – TCU – 2ª Câmara 1. Processo nº TC 006.331/2008-6. 5. Relator: Ministro-Substituto André Luís de Carvalho. (...) 9.5. determinar ao Ministério da Cultura que exerça controle sobre a fase de análise técnica das proposições e de celebração dos instrumentos que disciplinam a transferência dos recursos a título de convênios, acordos, ajustes e instrumentos congêneres, atentando para a compatibilidade entre os valores orçados pelo contratante e os valores praticados no mercado, consoante os arts. 43, inciso IV, e 116 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, c/c o art. 20 da Portaria Interministerial MP/MF/MCT nº 127, de 29 de maio de 2008;

25. Tendo em vista que a proposta envolve contratações de serviços de assessoria de imprensa, observo que conforme recomendado pela CGU/AGU, no Relatório n. 46/2011-CGAU/AGU, nos convênios (o que também vale para termos de fomento e colaboração) cujo objeto envolva a **prestação de serviços de assessoria e assistência, de consultoria, de capacitação e promoção de seminários e congêneres**, há que se observar as seguintes orientações, contidas no Acórdão TCU – Plenário nº 1331/2008:

“9.1.2. em convênios em que sejam prestados serviços de assessoria e assistência, de consultoria, de capacitação e promoção de seminários e congêneres, seja incluída, entre os elementos obrigatórios dos planos de trabalho, a especificação detalhada das horas técnicas envolvidas, discriminando a quantidade e o custo individual, bem como seja exigida a comprovação da adequabilidade dos custos determinados, especificando a qualificação mínima requerida dos profissionais, bem como, nas prestações de contas, seja incluído o demonstrativo detalhado das horas técnicas efetivamente realizadas, indicando o profissional, sua qualificação, o evento e o local de realização, a data e o número de horas;

9.1.3. sejam especificados, nos termos de convênio, os documentos que deverão ser produzidos pela conveniente, para a devida comprovação do alcance das metas estabelecidas, e os instrumentos e os indicadores que deverão ser utilizados para a avaliação dos resultados efetivamente alcançados, bem como a inclusão, nas prestações de contas, de relatório sintético informando o grau de satisfação dos participantes e/ou beneficiários de cada evento, a ser utilizado como critério de avaliação e de comparação entre futuras propostas apresentadas por convenientes”.

26. Ainda sobre a análise preliminar das propostas, observo que **o TCU vem reiteradamente alertando os gestores públicos para a importância da fase de planejamento, pois dela depende a efetividade das fases subseqüentes.** Assim recomendou o Tribunal no seguinte julgado:

3.2.28 A adequada análise técnica das proposições, certificando-se da consistência dos planos de trabalho, da adequabilidade de seus custos e das condições das entidades convenientes para executá-los, constitui a validação do planejamento da ação a ser executada e é a fase de controle mais efetiva e menos onerosa neste tipo de processo: a antecedente. A efetividade das demais fases, a concomitante (acompanhamento e fiscalização da execução) e a subseqüente (avaliação de resultados e prestações de contas) dependem fundamentalmente dos parâmetros estabelecidos na primeira fase. Os fatos descritos neste relatório denotam uma correlação do tipo causa e efeito entre a negligência na primeira fase e as irregularidades praticadas nas demais. (TCU, Acórdão 390/2009 – Plenário) (grifo nosso)

27. Ressalto que a liberação de recursos no maior número de **parcelas** possível é a melhor forma de se assegurar a aplicabilidade do disposto no art. 48 da Lei n. 13.019/2014 (que prevê a retenção

de parcelas, na eventual ocorrência de irregularidades ou impropriedades). No entanto, essa é questão técnica que deverá ser avaliada pelo órgão responsável.

28. Quanto ao **prazo** estipulado para vigência do Termo de Fomento, recomendo verificar se é suficiente para a realização do objeto. Ressalto que, em caso de instrumento com prazo expirado, não é possível a prorrogação, o que prejudicaria a conclusão do objeto. Nesse sentido, destaco o item 9.2 do Acórdão TC-011.682/2012-4, (Acórdão nº 2.813/2013 - 2ª Câmara), do TCU:

Determinação ao Ministério do Turismo para que se abstenha de celebrar convênio ou outro instrumento congêneres com prazo de execução muito exíguo e bem próximo da formalização do ajuste, prejudicando com isso a efetiva e oportuna fiscalização do órgão repassador sobre a aplicação dos valores federais transferidos.

29. Ainda tendo em vista a estipulação de um prazo exequível, observo que o art. 40 do Decreto n. 8.726/2016 determina que *“a organização da sociedade civil somente poderá pagar despesa em data posterior ao término da execução do termo de fomento ou de colaboração quando o fato gerador da despesa tiver ocorrido durante sua vigência”*. Vale lembrar, também, que o art. 13 da Portaria/MinC nº 33, de 17 de abril de 2014 (alterado pela Portaria/MinC n. 79/2015), permite apenas duas prorrogações por meio de termo aditivo.

30. Vale mencionar, ainda, que o TCU recentemente aplicou multa a gestores do Ministério do Turismo por aprovarem Convênios em datas próximas à realização dos respectivos objetos, sem que houvesse a necessária antecedência para o seu planejamento e regular execução com recursos do concedente. Condenações nesse sentido podem ser vislumbradas nos Acórdãos n. 10447/2016 - 2ª Câmara (Processo [037.753/2012-6](#)), 3956/2015 - 1ª Câmara ([010.645/2010-1](#)) e 2806/2014 - Plenário, todos do Tribunal de Contas da União ([030.504/2010-4](#)). Nesse sentido, **recomendo atenção em relação à data de início do objeto do instrumento, a fim de resguardar os gestores e autoridades competentes.**

31. **A proposta deve guardar sintonia, ainda, com o disposto na Portaria/MinC nº 33**, de 17 de abril de 2014, que estabelece regras e critérios para a formalização de instrumentos de transferência voluntária de recursos para apoio à realização de atividades culturais e de projetos de infraestrutura, no âmbito do Ministério da Cultura, com especial atenção ao disposto em seu art. 4º. Observo que o Despacho de encaminhamento atesta o cumprimento da referida Portaria.

32. Ao órgão técnico responsável pelo acompanhamento e fiscalização Termo de Fomento, recomendo atenção a qualquer alteração da OSC e atualização periódica dos dados cadastrais desta, lembrando à OSC o disposto nos art. 26, § 5º, do Decreto n. 8.726/2016, que determina que *“a organização da sociedade civil deverá comunicar alterações em seus atos societários e em seu quadro de dirigentes, quando houver”*.

33. Ressalto que devem ser observadas pela OSC e pelo órgão gestor do Termo de Fomento as **vedações** constantes da LDO e da Lei n. 13.019/2014 (especialmente dos artigos 39 e 45 desta); as regras referentes à liberação de recursos (art. 48 da Lei n. 13.019/2014), às compras e contratações e à realização de despesas e pagamentos (artigos 36 a 42 do Decreto n. 8.726/2016), bem como demais normas previstas na legislação vigente; cabendo, ainda, ao órgão gestor, adotar procedimentos referentes ao monitoramento e avaliação da parceria, nos termos dos artigos 58 a 62 da Lei n. 13.019/2014 e artigos 49 a 53 do Decreto n. 8.726/2016.

34. Observo que o art. 32 do Decreto n. 8.726/2016 determina que *“os termos de fomento e de colaboração serão firmados pelo Ministro de Estado ou pelo dirigente máximo da entidade da administração pública federal, permitida a delegação, vedada a subdelegação”*. No âmbito deste Ministério, a Portaria/MinC n. 36, de 4 de abril de 2017, delega a competência para celebrar termos de fomento e de colaboração aos titulares das Secretarias do Ministério da Cultura e seus respectivos ordenadores de despesa, vedada a subdelegação.

35. Vale lembrar que, no momento da verificação do cumprimento dos requisitos para a celebração da parceria, o órgão responsável pela gestão do instrumento deverá consultar o Cadastro de Entidades Privadas Sem Fins Lucrativos Impedidas - Cepim, o Siconv, o Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal - Siafi, o Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores – Sicaf e o Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal – Cadin,

para verificar se há informação sobre ocorrência impeditiva à referida celebração, nos termos do art. 29 do Decreto n. 8.726/2016.

36. Por fim, quanto à minuta, faço menção à minuta-modelo (0308841) **recentemente aprovada pela Comissão de Convênios e Instrumentos Congêneres, da Advocacia-Geral da União-AGU, para adequação ao caso em análise, no que for pertinente. Assim, deixo de me manifestar sobre a minuta encartada aos autos, considerando que a minuta-modelo (0308841) contém todos os requisitos exigidos pela legislação vigente.**

III. CONCLUSÃO.

37. Conclui-se, portanto, pela **possibilidade, em tese, de celebração do Termo de Fomento em exame, desde que atendidas as recomendações apontadas no presente Parecer.**

38. É o parecer, que submeto à apreciação da Coordenadora-Geral da CGJCP, para posterior encaminhamento à Secretaria do Audiovisual - SAv/MinC.

Brasília, 11 de julho de 2017.

(assinado eletronicamente)

Alessandro Rodrigues Gomes da Silva
Advogado da União
Assessor Jurídico



Documento assinado eletronicamente por **Alessandro Rodrigues Gomes da Silva, Advogado(a) da União**, em 18/07/2017, às 13:47, 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, informando o código verificador **0337594** e o código CRC **952C55B8**.