

ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO  
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DA CULTURA

PARECER Nº 019/2016/CONJUR-MinC/CGU/AGU (8.1)

PROCESSO Nº 01400.079554/2015-84

INTERESSADOS: Secretaria Executiva/MinC

ASSUNTO: Convênio com municípios visando apoiar as celebrações nas cidades do revezamento da Tocha Olímpica e Paralímpica

I. Convênio. II. Objeto padronizado. III. Minuta padrão. IV. Dispensa de Termo de Referência IV. Parecer favorável, com recomendações.

1. Por meio do Despacho de fl. 57, a Secretaria de Fomento e Incentivo à Cultura – SEFIC/MinC solicita a esta Consultoria Jurídica análise e manifestação acerca da minuta de convênio (e respectivo termo de referência padronizado), a ser celebrado entre a União, por meio do Ministério da Cultura – MinC/SEFIC e 26 municípios (todas as capitais de estados, com exceção do Rio de Janeiro), a fim de fomentar as celebrações por ocasião da passagem da Tocha Olímpica e Paralímpica pelos municípios signatários.

2. A execução dos convênios está orçada no valor total de R\$6.750.000,00, sendo o repasse máximo de R\$250.000,00 por município, valor este que deverá ser acrescido das respectivas contrapartidas financeiras.

3. No que interessa à presente análise, fazem parte dos autos os seguintes documentos: termo de referência padronizado (fls. 5-11); minuta padrão de convênio (fls. 48-55); parecer técnico (fls. 45-47) e registros do Siconv que indicam a emissão das Notas de Empenho correspondentes (fls. 19-44).

4. 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. 9º do Anexo I do Decreto nº 7.743/2012, abstraídas as questões de ordem técnica, financeira e vernacular, ou ainda aspectos de conveniência e oportunidade, alheios à missão deste órgão.

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. Por outro lado, 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. Entre as disposições infraconstitucionais, o artigo 116, § 1º, da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, permite a celebração de convênios, acordos e ajustes pelos órgãos e entidades da Administração, com o fim de desenvolver ações de mútuo interesse, atendidas as exigências previstas em seus incisos.

8. Fundamentam, ademais, a presente análise, a Lei n. 13.080/15 (Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO/2015, conforme art. 21 do Decreto n. 93.872/1986, já que os empenhos foram emitidos no exercício financeiro de 2015), o Decreto n. 93.872/1986, o Decreto nº 6.170/2007, a Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 507/2011, e a Portaria/MinC n. 33/2014.

9. 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.

10. Com relação aos critérios de conveniência e oportunidade, observo que o mérito do Convênio deve ser atestado pela área competente, não cabendo a esta Consultoria imiscuir-se em tal seara. Nesse sentido, a proposta foi analisada pelo Parecer Técnico de fls. 45-47, que afirmou que *"as estratégias de ação estão adequadas aos objetivos do projeto, pois o cronograma é exequível e as metas, etapas e fases da execução estão devidamente identificadas"*, além de concluir pela compatibilidade dos custos propostos com os valores praticados no mercado e pela adequação do Termo de Referência aos objetivos pretendidos. Por fim, o Parecerista ratificou os méritos do projeto como instrumento de fomento da cultura brasileira e para o intercâmbio cultural e manifestou-se favorável à celebração dos convênios conforme propostos.

11. Observo que os recursos a serem repassados por este Ministério aparentemente estão garantidos no orçamento de 2015, conforme os indicativos de Notas de Empenho juntados às fls. 19-44.

12. Ressalto que **as contrapartidas dos convenientes devem ser calculadas de acordo com o disposto no art. 72, § 1º, da LDO/2015, e que deverão ser exclusivamente financeiras, conforme determina o referido dispositivo.**

13. Consoante os artigos 25 e 39 da Portaria Interministerial nº 507/2011, o **plano de trabalho deve ser avaliado após a efetivação do cadastro do proponente e antes da celebração do Convênio.** De acordo com o art. 25, o Plano de Trabalho deve conter, no mínimo, justificativa para celebração do instrumento, descrição completa do objeto a ser executado, descrição das metas a serem atingidas, definição das etapas ou fases da execução, cronograma de execução do objeto, cronograma de desembolso e plano de aplicação dos recursos a serem desembolsados pelo concedente e da contrapartida financeira do proponente. Conforme dispõe o artigo 26 daquela Portaria, **"o Plano de Trabalho será analisado quanto à sua viabilidade e adequação aos objetivos do programa"**. Portanto, **a aprovação do Plano de Trabalho de cada convênio deverá ser providenciada, após inserção de todas as informações necessárias no Siconv e previamente à celebração do convênio.**

14. Já o inciso XXIV do §2º, do artigo 1º, da Portaria nº 507/2011, define o **termo de referência** como documento que deve ser apresentado pelo proponente quando o convênio envolver aquisição de bens ou prestação de serviços e que deve conter o detalhamento do objeto de cada compra ou contratação acompanhado de justificativa para cada compra ou contratação e com a indicação do preço, tudo para propiciar a análise dos custos pela Administração. De acordo com o art. 37, § 1º, da Portaria nº 507/2011, **o termo de referência poderá ser dispensado no caso de padronização do objeto, a critério da autoridade competente do concedente, em despacho fundamentado.**

15. O art. 14 do Decreto n. 6170/2007 determina que *"os órgãos concedentes são responsáveis pela seleção e padronização dos objetos mais frequentes nos convênios"*. A padronização do objeto consiste no *"estabelecimento de critérios e indicadores a serem seguidos nos convênios com o mesmo objeto, definidos pelo concedente, especialmente quanto às características do objeto e ao seu custo"*, conforme definida pelo art. 1º, § 2º, inciso XX, da Portaria, em consonância com o art. 1º, § 1º, do Decreto n. 6170/2007.

16. O art. 85 da Portaria n. 507/2011 define os procedimentos padronização regular e anual de objetos corriqueiros de convênios<sup>1</sup>. Todavia, entendo que tais procedimentos não se aplicam ao caso em análise, já que se trata de padronização excepcional, para evento específico (a celebração do percurso da Tocha Olímpica e Paraolímpica pelas capitais brasileiras previamente aos Jogos Olímpicos e Paralímpicos de 2016), o que não impede a sua realização para essa finalidade específica (conforme autorizado pelo art. 14 do Decreto n. 6170/2007).

17. Como visto acima, uma vez padronizado o objeto do convênio, a aprovação de termos de referência específicos para cada convênio poderá ser dispensada por despacho fundamentado da autoridade competente do concedente. No caso em tela, a padronização do objeto se dará por meio das minutas padrão de termo de referência (fls. 5-11) e convênio (fls. 47-55) que ora se submetem à análise desta Consultoria. No entanto, o despacho fundamentado da autoridade competente ainda deve ser providenciado, na forma do art. 37, § 1º, da Portaria nº 507/2011.

18. Dito isso, entendo pertinente fazer algumas recomendações gerais, a serem observados no curso do processo de conveniamento e durante a execução do instrumento.

19. Observo que a liberação de recursos dos convênios no maior número de parcelas possível é a melhor forma de se assegurar a aplicabilidade do disposto no artigo 70 da Portaria Interministerial nº 507/2011 (que prevê a suspensão da liberação de recursos, na eventual ocorrência de irregularidades). No entanto, essa é uma questão de conveniência e oportunidade que deve ser avaliada pela área técnica.

20. A proposta deve observar 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. O Parecer Técnico de fls. 45-47 atesta o cumprimento da mencionada Portaria.

21. Com relação à minuta, observo que esta segue, em linhas gerais, o modelo aprovado pela Advocacia-Geral da União e adaptado por esta Consultoria, que contém todos os requisitos exigidos pela legislação vigente.

22. Todavia, como o projeto envolve a realização de registros fotográficos e audiovisuais, recomendo que seja inserida na Cláusula Terceira, inciso II.1 (obrigações principais do conveniente), a seguinte alínea, cuja redação foi elaborada em conjunto com a Diretoria de Direitos Intelectuais – DDI/SE/MinC, em outro convênio que envolvia a produção de conteúdo com recursos deste Ministério:

*“v) as obras, interpretações ou execuções, fonogramas e emissões de radiodifusão produzidos com recursos do convênio serão objeto de licença não exclusiva ao Ministério da Cultura para utilização por quaisquer modalidades, tais como a reprodução, distribuição, comunicação ao público, tradução, inclusão em fonograma ou produção audiovisual, adaptação, inclusão em bases de dados, armazenamento em computador, utilização na internet, pelo prazo de duração dos direitos patrimoniais, em território nacional ou no exterior, cabendo ao conveniente submeter aos destinatários finais do convênio termo de licenciamento que inclua cláusula nesses termos;”*

<sup>1</sup> Art. 85. A padronização de objetos prevista no art. 14 do Decreto nº 6.170, de 2007, atenderá aos seguintes procedimentos:

I - os órgãos responsáveis pelos programas deverão constituir, anualmente, comissão especial que elaborará relatório conclusivo sobre a padronização dos objetos;

II - o relatório será submetido à aprovação da autoridade competente, que deverá decidir pela padronização ou não dos objetos, registrando no SICONV a relação dos objetos padronizáveis até 31 de outubro de cada ano; e

III - os órgãos responsáveis pelos programas deverão registrar no SICONV, até 15 de dezembro de cada ano, o detalhamento das características dos objetos padronizados.

§ 1º Os órgãos responsáveis pelos programas utilizarão as informações básicas contidas nas atas das licitações e das cotações de preço relativas às contratações realizadas com os recursos repassados como forma de subsidiar a composição dos objetos padronizados.

§ 2º A impossibilidade de padronização de objetos deverá ser justificada no SICONV pela autoridade competente.

23. Os convenientes da minuta-padrão ora em análise, como entes públicos que são, estão adstritos ao disposto na Lei Federal de Licitações e Contratos Administrativos e demais normas pertinentes (art. 62 da PI 507/2011), quando da aquisição de bens e da contratação de terceiros.

24. No entanto, com relação aos custos indicados no termo de referência padronizado, vale lembrar a determinação do TCU dirigida a este Ministério para que atente à **compatibilidade entre os valores orçados pelos proponentes e os valores praticados no mercado** (o que foi atestado pelo Parecer Técnico acima referido), *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. Ademais, devem ser observadas pelos Convenientes as vedações constantes do art. 52 da Portaria Interministerial nº 507/2011 e da LDO; as regras referentes à liberação de recursos, à contratação com terceiros e aos pagamentos (artigo 54 a 64 da Portaria Interministerial nº 507/2011); bem como demais normas previstas na legislação vigente aplicável.

26. Ao órgão técnico responsável pelo acompanhamento e fiscalização do Convênio, recomendo atenção a qualquer alteração interna dos Convenientes e atualização periódica dos dados cadastrais deste, de modo a respeitar o disposto nos artigos 10 e 38 da Portaria Interministerial nº 507/2011, bem como a observância aos Capítulos V e VI (Título V) daquela Portaria, que estabelecem as normas relativas ao acompanhamento e fiscalização dos convênios e à prestação de contas.

27. Quanto à análise dos planos de trabalho (a serem oportunamente aprovados, na forma do art. 39, inciso II, da Portaria Interministerial nº 507/2011), ressalto que o TCU vem reiteradamente alertando os gestores públicos para a importância da fase de planejamento, pois dela depende a efetividade das fases subsequentes. 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 subsequente (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) (grifos nossos)

28. Como os convênios envolvem a realização de eventos, pertinente transcrever, ainda, determinação emanada do Tribunal de Contas da União – TCU, constante do Acórdão nº 1554/2011–TCU-Plenário – TC 002.852/2008-5:

9.6. determinar ao MinC e ao MDA que se abstenham de realizar transferências voluntárias não amparadas pela Lei de Diretrizes Orçamentárias:

9.6.1. a entidades privadas que não atendam aos requisitos legais, por intermédio de pessoas políticas estaduais e municipais, como forma de contornar os impedimentos impostos pela legislação; (grifo nosso)

29. Recordo que, em conformidade com o artigo 4º do Decreto nº 6.170/2007 (com redação dada pelo Decreto nº 7.568/2011), tornou-se obrigatória prévia seleção pública para a realização de convênios com entidades privadas. Ademais, de acordo com o artigo 18, XIII, da LDO 2015, não podem ser transferidos recursos a entidades privadas destinados à realização de eventos, no âmbito do Ministério da Cultura. Assim, importante frisar que compete à área técnica acautelar-se e garantir que os convênios em apreço não utilizarão os entes públicos como meros intermediários para a execução do projeto por entidades privadas, como forma de contornar os impedimentos impostos pela legislação, conforme determinação do TCU supra transcrita.

30. É importante consignar, ainda, que o TCU entende que a cobrança de ingressos ou a venda de bens e serviços produzidos ou fornecidos durante a execução dos projetos beneficiados com recursos de convênios caracteriza indevida subvenção social de particulares e não atende ao interesse público, salvo se revertidos para a consecução do objeto conveniado ou recolhidos à conta do Tesouro Nacional.<sup>2</sup> Assim, tal entendimento deve ser levado em consideração, se for o caso.

31. Vale lembrar, ainda, a determinação do TCU constante do item 1.5.1, do Acórdão TC-005.335/2005-6 (Acórdão nº 4.656/2008-1ª Câmara), nos seguintes termos: *"a realização de despesas em data posterior à vigência do instrumento somente é permitida se expressamente autorizada pela autoridade competente do concedente e desde que o fato gerador da despesa tenha ocorrido durante a vigência do instrumento pactuado, conforme dispõe o art. 39, inc. VI, da Portaria Interministerial/MP, MF e CGU nº 127/2008"* (art. 52, VI, da Portaria Interministerial nº 507/2011).

32. Nesse sentido, deve a área técnica estar atenta ao prazo de vigência dos instrumentos, a fim de se evitar possíveis problemas futuros. Ressalto que, em caso de Convênio com prazo expirado, não é possível a prorrogação, o que prejudicaria a conclusão do objeto, e que a Portaria/MinC nº 33, de 17 de abril de 2014 (alterada pela Portaria n. 79/2015), permite apenas duas prorrogações por Termo Aditivo.

33. Destaco também a vedação quanto à realização de despesas em data anterior à vigência do instrumento, nos termos do disposto no artigo 52, inciso V, da Portaria Interministerial nº 507/2011. Assim, tem-se por inviável o pagamento de despesas preparatórias, se for o caso.

34. Destaco, ainda, o item 9.2 do Acórdão TC-011.682/2012-4, (Acórdão nº 2.813/2013 - 2ª Câmara), do TCU, que determinou ao Ministério do Turismo *"que se abstenha de celebrar convênio ou outro instrumento congênere 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"*.

35. Recomenda-se, também, que se exija, na prestação de contas, a apresentação de demonstrativo detalhado das atividades efetivamente realizadas, inclusive mediante registros audiovisuais/fotográficos contemplando momentos diversos da realização dos eventos previstos, entre outros elementos necessários à formação do devido nexo causal entre os valores transferidos e o objeto do convênio<sup>3</sup>.

<sup>2</sup> Acórdão. (...) 9.5. determinar ao Ministério do Turismo que, em seus manuais de prestação de contas de convênios e nos termos dessas avenças, informe que: 9.5.2. os valores arrecadados com a cobrança de ingressos em shows e eventos ou com a venda de bens e serviços produzidos ou fornecidos em função dos projetos beneficiados com recursos dos convênios devem ser revertidos para a consecução do objeto conveniado ou recolhidos à conta do Tesouro Nacional. Adicionalmente, referidos valores devem integrar a prestação de contas; (Acórdão 96/2008 - Plenário, j. 01.02.2008)

<sup>3</sup> Nesse sentido manifesta-se o TCU: Assunto: CONVÊNIOS. DOU de 02.10.2008, S. 1, p. 125. Ementa: determinação ao Ministério do Desenvolvimento Agrário para que adote, sob pena de responsabilização do gestor, em relação à aplicação de recursos destinados a cursos de capacitação, repassados mediante convênios ou ajustes afins, procedimentos de fiscalização e acompanhamento específicos, fazendo com que: a) a fiscalização se realize de modo a comprovar a efetiva realização dos cursos; b) os relatórios sejam consubstanciados em evidências, as quais devem ser demonstradas pelo responsável pela fiscalização; c) seja averiguado se o número de participantes e o conteúdo dos cursos estão em conformidade com o Plano de Trabalho; d) a fiscalização seja realizada durante a execução de cada curso e que não se limite a uma única visita; e) faça constar, nos termos de ajustes que vierem a ser firmados com entes particulares, obrigações relacionadas à prestação de contas, estabelecendo, de forma expressa, que: e.1) cabe ao conveniente/contratante o ônus de demonstrar, de forma inequívoca, a boa e regular aplicação dos recursos; e.2) a documentação apresentada nas prestações de contas deve contemplar os elementos necessários à formação do

36. Por fim, observo que deve ser verificada a regularidade dos convenientes quando da celebração do convênio, bem como de eventuais aditivos de valor, entendimento este resultante da combinação do artigo 103 da Lei nº 12.249/2010 com o § 1º do artigo 25 da LRF (Lei Complementar n. 101/2000) e constante das Leis de Diretrizes Orçamentárias posteriores.

37. Conclui-se, portanto, pela possibilidade, em tese, de celebração dos convênios em tela, de acordo com a minuta juntada às fls. 47-55, desde que atendidas as recomendações apontadas neste Parecer, devendo, em síntese, ser adotadas as seguintes providências:

a) as contrapartidas dos convenientes deverão ser exclusivamente financeiras e calculadas de acordo com o disposto no art. 72, § 1º, da LDO/2015;

b) os planos de trabalho devem ser aprovados no SICONV;

c) o termo de referência deverá ser expressamente dispensado por meio de despacho fundamentado da autoridade competente;


d) deve ser incluída, na minuta, subcláusula referente aos direitos intelectuais;

e) deve ser verificada a regularidade dos convenientes quando da celebração do convênio, bem como de eventuais aditivos de valor.

38. Finalmente, vale lembrar que, de acordo com o Enunciado nº 05 do Manual de boas Práticas Consultivas da AGU<sup>4</sup>: "*não é necessário que o Órgão Consultivo, após expressar seu juízo conclusivo de aprovação acerca das minutas de editais e contratos, em cada caso concreto, pronuncie-se, posteriormente, para fiscalizar o cumprimento das recomendações ofertadas em anterior manifestação jurídica, desde que suas orientações explicitem, se for o caso, os termos das cláusulas que o Advogado Público entenda adequadas*". Assim, não é necessário o retorno dos autos a esta Consultoria para análise de cada um dos convênios objeto dos autos, salvo se subsistir dúvida de cunho jurídico.

À consideração superior.

Brasília, 6 de janeiro de 2016.

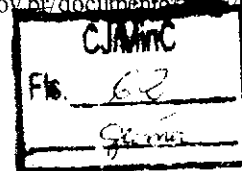


DANIELA GUIMARÃES GOULART  
Advogada da União

Coordenadora-Geral de Convênios e Editais de Seleção Pública

devido nexa causal entre os valores transferidos e o objeto do convênio, e deve conter, dentre outros, os seguintes elementos: e.2.1) relação dos participantes dos eventos realizados, com informações que possibilitem a localizá-los, como: endereço residencial e comercial, telefones, endereço eletrônico, entre outros; e.2.2) relatório fotográfico contemplando momentos diversos da realização do evento (item 1.5, TC-011.981/2007-3, Acórdão nº 3.874/2008-7ª Câmara).

<sup>4</sup> O referido Manual é de observância obrigatória pelos membros da AGU, exceto se outra medida for indicada como melhor para o atendimento do interesse público e houver o amparo legal para tanto, conforme art. 1º da Portaria Conjunta AGU nº 01 de 23 de outubro de 2012.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO  
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DA CULTURA  
GABINETE DO CONSULTOR JURÍDICO

**DESPACHO n. 00022/2016/CONJUR-MINC/CGU/AGU**

**NUP: 01400.079554/2015-84**

**INTERESSADOS: SECRETARIA EXECUTIVA**

**ASSUNTOS: CONVÊNIO**

1. Estou de acordo com a opinião jurídica precedente, que adoto como fundamento na forma do art. 50, § 1º, da Lei nº 9.784/1999.

2. Observados os apontamentos, não é necessário o retorno dos autos a esta CONJUR, salvo se houver dúvida jurídica superveniente ou algum novo ato que necessite de análise jurídica prévia.

Brasília, 15 de janeiro de 2016.

CLARICE COSTA CALIXTO  
Consultora Jurídica

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 01400079554201584 e da chave de acesso f880f56a

Documento assinado eletronicamente por CLARICE COSTA CALIXTO, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 5937406 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>, após cadastro e validação do acesso. Informações adicionais: Signatário (a): CLARICE COSTA CALIXTO. Data e Hora: 15-01-2016 15:25. Número de Série: 101489. Emissor: Autoridade Certificadora da Presidência da Republica v4.

CONJUR/MinC  
EM BRANCO