



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

PARECER Nº 00167/2016/CONJUR-MinC/CGU/AGU (10.1)
PROCESSO Nº 01430.001764/2013-48 – PRONAC 14-14062
INTERESSADA: MINC/DLLL/SE – Mais Diferenças
ASSUNTO: Convênio nº 800812/2014 - MINC

I – Terceiro Termo Aditivo. II – Acréscimo de valor.
Alteração da Cláusula Quarta.
III – Aplicação da Lei nº 13.019/2014 – MROSC.
IV - Parecer com recomendações.

Senhora Coordenadora Geral,

1. Por meio do Despacho de fl. 1049, a Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração – SPOA/SE/MinC, em atendimento à solicitação constante do Despacho de fl. 1047, encaminha minuta de termo aditivo a esta Consultoria Jurídica para análise e manifestação, fl. 1044.
2. No mencionado Despacho de fl. 1047 a DLLL/SE solicita, também, que esta Consultoria Jurídica se pronuncie quanto ao “acréscimo de recurso e sobre a possibilidade de celebração do Termo Aditivo, considerando a aplicabilidade da Lei 13.019/2014, que regulamenta o MROSC.”.
3. O Instrumento foi celebrado em 16/04/2014 entre a União (MinC) e a entidade privada Mais Diferenças, fls. 144/152. O seu prazo de vigência foi previsto em doze (12) meses, fls. 149 e 152, tendo sido prorrogado *de ofício* duas vezes (fls. 774 e 828), e mais duas vezes por Termos Aditivos, sendo a última prorrogação de prazo até 15/09/2016, fls. 887/889, 993/995.
4. Tendo em vista que o Segundo Termo Aditivo foi celebrado como se fosse o Terceiro, recomendamos a sua retificação, fls. 993/995.
5. Por meio de Ofício e de registro no Siconv (fls. 1025/1029), instruído com os documentos de fls. 1032/1034, a Conveniente solicitou acréscimo de recursos, da Concedente e da Conveniente – contrapartida, com ampliação de meta/etapa prevista no convênio, justificando o pedido conforme exposto no anexo ao aludido Ofício e no SICONV.
6. A solicitação foi analisada conforme a Nota Técnica nº 032/2016-DLLL/SE-MinC, que se manifestou “FAVORAVELMENTE ao Termo Aditivo de Acréscimo de Recurso, desde que seja comprovada a disponibilidade orçamentária e financeira para atendimento do pleito, fls. 1040/1043. Referida Nota Técnica foi aprovada pelo Diretor do Livro, Leitura, Literatura e Bibliotecas.
7. A disponibilidade orçamentária para acréscimo de valor ao convênio em epígrafe foi atestada pela SPOA/MinC, conforme se verifica às fls. 1048/1049.

8. É o breve relatório. Passo à análise da solicitação em tela, ressaltando que o presente exame é feito nos termos do art. 11 da Lei Complementar nº 73/93, e do artigo 9º, do Anexo I, do Decreto nº 7743/2012, abstraídas as questões de ordem técnica, financeira e vernacular, ou ainda aspectos de conveniência e oportunidade, alheios à missão desta Consultoria Jurídica.

9. O Convênio ao qual se vincula o instrumento em análise encontra arrimo nos artigos 215 e 216-A da nossa Carta Magna, que impõe ao Estado o apoio e incentivo à valorização e à difusão das manifestações culturais. Cumpre mencionar, ainda, que a análise efetivada leva em consideração a legislação pertinente, em especial a Lei nº 8.666/1993 e a Portaria Interministerial MPOG/MF/CGU nº 507, de 24 de novembro de 2011.

10. Observo, preliminarmente, quanto ao acréscimo de recursos, que a Advocacia-Geral da União/AGU, instada a manifestar-se sobre a possibilidade de aditivos de valor em convênios, afirmou que esses aditivos, quando celebrados com entidades privadas, devem obedecer aos limites do art. 65, § 1º, da Lei nº 8.666/1993, nos termos da Orientação Normativa n. 45/2014¹. Neste caso, verifica-se ser possível o acréscimo pretendido, pois o seu percentual não ultrapassa os limites estabelecidos no Parágrafo 1º do Artigo 65 da Lei nº 8666/1993.

11. Por oportuno, ressalto que a **conveniente apresentou o comprovante de disponibilidade da contrapartida adicional**, conforme determina o art. 24, da Portaria Interministerial MPOG/MF/CGU nº 507/2011, fl. 1032.

12. No que pertine à aplicabilidade da MROSC, observo que se aplica aos convênios celebrados pelo Ministério da Cultura com entidades privadas (como é o caso do convênio em tela) a Lei n. 13.019/2014 (que institui normas gerais para as parcerias entre a administração pública e organizações da sociedade civil). O art. 83 desta Lei (com redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015) estabelece o seguinte:

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

§ 1º As parcerias de que trata o caput poderão ser prorrogadas de ofício, no caso de atraso na liberação de recursos por parte da administração pública, por período equivalente ao atraso.

§ 2º As parcerias firmadas por prazo indeterminado antes da data de entrada em vigor desta Lei, ou prorrogáveis por período superior ao inicialmente estabelecido, no prazo de até um ano após a data da entrada em vigor desta Lei, serão, alternativamente:

I - substituídas pelos instrumentos previstos nos arts. 16 ou 17, conforme o caso;

II - objeto de rescisão unilateral pela administração pública.

13. Portanto, a Lei n. 13.019/2014 concedeu o prazo de um ano para que os convênios firmados com entidades privadas em data anterior à sua entrada em vigor fossem, alternativamente, substituídos pelos instrumentos previstos na Lei (termo de colaboração ou termo de fomento) ou rescindidos. Nesse intervalo de um ano (ou seja, até

¹ ORIENTAÇÃO NORMATIVA Nº 45, DE 26 DE FEVEREIRO DE 2014. (*)

"O ACRÉSCIMO DO VALOR DO CONVÊNIO COM ENTIDADES PRIVADAS SEM FINS LUCRATIVOS SUBMETE-SE AO LIMITE DO §1º DO ART. 65 DA LEI Nº 8.666, DE 1993.

I - O LIMITE DEVE SER AFERIDO PELO COTEJO ENTRE O VALOR TOTAL ORIGINAL DO CONVÊNIO E A SOMA DOS APORTES ADICIONAIS REALIZADOS PELO CONCEDENTE E PELO CONVENIENTE. II - O ACRÉSCIMO EXIGE AQUIESCÊNCIA DOS PARTICÍPES E FORMALIZAÇÃO POR MEIO DE ADITIVO. III - SE HOUVER CONTRAPARTIDA, SEU VALOR SERÁ ACRESCIDO EM EQUIVALÊNCIA AO ACRÉSCIMO REALIZADO NO OBJETO PACTUADO."

REFERÊNCIA: Art. 65, § 1º, c/c art. 116 da Lei nº 8.666, de 1993, e art. 24, § 3º, da Portaria Interministerial CGU/MF/MP nº 507, de 2011. Parecer nº 13/2013/CÂMARA PERMANENTE CONVÊNIO/DEP CONSU/PGF/AGU, aprovado pelo Procurador-Geral Federal em 30.9.2013.

23 de janeiro de 2017), caso não haja decisão pela substituição ou rescisão, os referidos convênios poderão ser executados normalmente, sendo regidos pela legislação aplicável na data de sua celebração.

14. Todavia, após 23 de janeiro de 2017, os convênios celebrados antes da entrada em vigor da Lei n. 13.019/2014 deverão ser necessariamente rescindidos ou substituídos por termo de colaboração ou termo de fomento.

15. Feitas essas considerações, passo ao exame do aditivo. A Conveniente solicitou o acréscimo de valores ao Convênio por meio dos expedientes acima referidos. Assim, **foi tempestiva a solicitação**, de acordo com o previsto no artigo 50 da Portaria Interministerial nº 507/2011 e no Convênio. Considerando também que o convênio está vigente, é possível sua modificação, em tese, já que não houve solução de continuidade na sua vigência (não sendo possível a modificação de instrumento expirado).

16. Ressalto que, aparentemente, não haverá alteração da natureza do objeto aprovado no Convênio original, o que é expressamente vedado pelo artigo 1º, § 2º, inciso XXIII, da Portaria Interministerial nº 507/2011. No entanto, a esse respeito, observo que a Nota Técnica, fl. 1040, especificou o objeto do convênio de modo diverso do estabelecido no instrumento firmado, fl. 144. Portanto a área técnica deverá analisar e se manifestar quanto ao presente termo aditivo de valor, no sentido de esclarecer, expressamente, se o objeto do instrumento firmado não será modificado.

17. Sob o ponto de vista do mérito administrativo da proposta de alteração, observo que esta foi aceita pela área técnica responsável, e que a alteração aparentemente não acarreta lesão ou prejuízo a terceiros ou à Administração Pública, tendo em vista a realização do interesse público e o exercício da eficiência.

18. Vale frisar que cabe à área técnica acompanhar a execução do Convênio e avaliar os aspectos de ordem técnica e financeira relacionados a este. Nesse sentido, foram juntados aos autos, além da devida justificativa para o acréscimo de valores, informações sobre a execução do objeto do convênio, lançadas no Siconv, e a manifestação técnica atestando o interesse público residente no acréscimo de valor do instrumento.

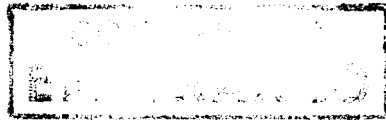
19. Tendo em vista as alterações promovidas, **deve ser apresentado pela conveniente novo plano de trabalho, a ser aprovado pela autoridade concedente**. O novo plano de trabalho deverá estar em estreita consonância com as alterações previstas no termo aditivo.

20. Por fim, quanto à regularidade da Conveniente, observo que é necessária sua comprovação apenas no momento da assinatura do convênio e dos correspondentes aditamentos de valor (**o que é o caso**), conforme art. 61 da LDO/2014 (Lei n. 12.919/2013).

21. Conclui-se, portanto, pela possibilidade de celebração do termo aditivo em exame, desde que atendidas as recomendações apontadas neste Parecer. Sugerimos, ainda, que seja feita revisão na minuta proposta, conforme anotação a lápis.

À consideração superior.
Brasília/DF, 1º de abril de 2016.


Joana D'arc Gurgel Pereira
Advogada da União





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

DESPACHO Nº 187/2016/CONJUR-MinC/CGU/AGU (25.3)
PROCESSO: 01430.001764/2013-48
ASSUNTO: Convênio n. 800812/2014

Nos termos do art. 50, § 1º, da Lei n. 9.784/99, acolho o Parecer n. 167/2016/CONJUR/MinC/CGU/AGU, por seus fundamentos fáticos e jurídicos, com as seguintes observações adicionais:

1. Ao ratificar a recomendação constante no item 16 do Parecer acima aprovado, observo que a delimitação do objeto do convênio é uma questão de índole técnica e, portanto, a DLLL/SE deverá avaliar a pertinência da recomendação e decidir sobre o teor da alteração proposta face à cláusula primeira do Convênio.

Ressalto, nesse sentido, que o Manual de Boas Práticas Consultivas da AGU (Enunciado n. 7) recomenda que os Advogados Públicos não invadam área de conhecimento técnico alheio ao Direito. A observação, todavia, não inviabiliza que o Advogado Público expresse sua opinião ou faça recomendações, ressalvando a tecnicidade ou discricionariedade do assunto, lembrando que a prevalência do aspecto técnico ou a presença de juízo discricionário determina a competência da autoridade administrativa pela prática do ato, bem como sua responsabilidade por ele.

Quanto ao objeto do convênio já celebrado, no entanto, vale trazer à baila a seguinte recomendação do TCU, para que seja observada em futuros convênios e levada em consideração na análise do presente aditivo:

Assunto: CONVÊNIOS. DOU de 21.11.2014, S. 1, p. 198. Ementa: determinação à Fundação Biblioteca Nacional para que se abstenha de incorrer na impropriedade caracterizada pela celebração de convênio com plano de trabalho contendo objeto genérico, contrariando os termos dos arts. 21 e 22 da Portaria Interministerial/MP, MF e CGU nº 127/2008, vigente à época (item 1.7.1.4, TC-029.578/2011-6, Acórdão nº 7.075/2014-2ª Câmara).

2. Observo, ainda, que a solicitação de aumento do valor do convênio não indica as despesas específicas necessárias à execução da ampliação proposta e respectivas justificativas e orçamentos, o que é essencial à análise conclusiva da proposta pelo órgão concedente, tendo em vista o disposto no art. 1º, § 2º, XXVI, da Portaria Interministerial nº 507/2011, segundo o qual o Termo de Referência "deverá conter elementos capazes de propiciar a avaliação do custo pela Administração, diante de orçamento detalhado, considerando os preços praticados no mercado da região onde será executado o objeto, a definição dos métodos e o prazo de execução do objeto".

Portanto, recomendo que previamente à aprovação do aditivo, seja também providenciado um termo de referência com as novas despesas, a fim de permitir a aferição da consistência das despesas com relação ao previsto no novo plano de trabalho e a adequabilidade dos seus custos, conforme recomenda o TCU no Acórdão 390/2009 – Plenário:



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

"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)

3. Ressalto, por fim, que o termo aditivo deverá ser necessariamente assinado pelo Ministro, uma vez que se trata de convênio com entidade privada que, nos termos do art. 6º-A do Decreto n. 6.170/2007, somente poderá ser assinado "pelo Ministro de Estado ou pelo dirigente máximo da entidade da administração pública federal concedente". Evidentemente, tal regra se estende aos aditivos, que constituem a extensão jurídica do acordo inicial.

Isto posto, conforme permite a Portaria/CONJUR/MinC n. 1, de 4/11/2009 (com alterações posteriores), solicito o encaminhamento dos autos à DLLL/SE/MinC, para as providências cabíveis.

Brasília, 1 de abril de 2016.

DANIELA GUIMARÃES GOULART
Advogada da União

Coordenadora-Geral de Convênios e Editais de Seleção Pública