



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

**PARECER Nº** 282/2016/CONJUR-MINC/CGU/AGU  
**PROCESSO Nº** 01400.070092/2015-30  
**INTERESSADO:** DLLL/SE/MINC  
**ASSUNTO:** TERMO DE COLABORAÇÃO

I. Termo de Colaboração. II. Chamamento público. III. Possibilidade de celebração, em tese, com recomendações.

1. Tratam os autos de proposta de Termo de Colaboração que se pretende celebrar entre a União, por meio do Ministério da Cultura – MinC, e a Fundação Nacional do Livro Infantil e Juvenil, organização da sociedade civil – OSC (nos termos do art. 2º, inciso I, da Lei n. 13.019/2014).

2. O instrumento tem por objeto a realização da programação cultural do “18º Salão FNLIJ do Livro para Crianças e Jovens no Município do Rio de Janeiro – RJ”. Sua execução está orçada no valor total de R\$160.000,00, sendo R\$ 120.000,00 custeados por este Ministério (recursos do FNC) e o restante de contrapartida do proponente.

3. Além da minuta, fazem parte dos autos os seguintes documentos: informações relativas ao processo seletivo (fls. 01-16); nota de empenho (fl. 28); Declarações da OSC (fls. 44-47 e 155-156); documentos da representante da OSC (fls. 48-53); estatuto e ata da assembleia que elegeu os dirigentes da OSC (fls. 62-85); orçamentos (fls. 107-136) e Notas Técnicas favoráveis à celebração do Termo de Colaboração (no Sistema Eletrônico de Informações – SEI).

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. 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. Fundamentam, ademais, a celebração do presente Termo de Colaboração, a Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014; o Decreto nº 8.726, de 27 de abril de 2016; a Lei n. 13.080, de 2 de janeiro de 2015 (LDO/2015); a Lei nº 8.313, de 23 de dezembro de 1991; o Decreto nº 5.761, de 27 de abril de 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. Conforme disposto no art. 2º, inciso VII, da Lei n. 13.019/2014, **termo de colaboração** 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 pela administração pública que envolvam a transferência de recursos financeiros*”. O art. 16 da mesma Lei, por sua vez, determina que “*o termo de colaboração deve ser adotado pela administração pública para consecução de planos de trabalho de sua iniciativa, para celebração de parcerias com organizações da sociedade civil que envolvam a transferência de recursos financeiros*”.

10. O art. 24 da Lei n. 13.019/2014 estabelece a obrigatoriedade de realização de **chamamento público** prévio, voltado a selecionar organizações da sociedade civil que tornem mais eficaz a execução do objeto dos instrumentos (termos de colaboração ou de fomento) a serem celebrados (exceto nas hipóteses previstas na própria Lei – o que não é o caso).

11. Conforme consta dos autos, a escolha do projeto e da OSC proponente ocorreu por meio de Edital<sup>[1]</sup>, publicado em setembro de 2015, portanto em data anterior à entrada em vigor da Lei n. 13.019/2014 (que se deu em janeiro de 2016). O Edital previa a celebração de convênios com as entidades selecionadas. Ocorre que, 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).

12. Desse modo, faz-se necessária a conversão das propostas selecionadas ao novo regime legal, atentando-se às exigências da Lei n. 13.019/2014 e do Decreto n. 8.726/2016 (que regulamentou a Lei). **Nesse sentido, recomendo ao órgão consulente que verifique se todas as exigências da Lei e do Decreto foram atendidas pelas organizações selecionadas e providencie a complementação da documentação exigível, se for o caso, em especial os 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.**

13. 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.

14. Como o Empenho é de 2015, este é regido pela Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO/2015 (Lei n.º 13.080/2015), tendo em vista o disposto no art. 35, inciso II, da Lei n. 4320/64. A LDO/2015, 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. 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.**

15. Cumpre observar que, **caso se entenda tratar-se de evento, a celebração do Termo de Colaboração em exame apenas será possível caso o órgão técnico conclua, expressa e justificadamente, ser um evento cultural tradicional de caráter público realizado há, no mínimo, cinco anos ininterruptamente**, caso em que não se aplica a mencionada vedação do inciso XIII do artigo 18 da LDO/2015, em conformidade com seu §5º (já que foi realizado chamamento público).

16. Sob o ponto de vista técnico, as Notas Técnicas produzidas pela DLLL/SE/MinC atestam o interesse do órgão na realização do projeto e recomendam a assinatura do Termo de Colaboração. Com relação aos critérios de conveniência e oportunidade, portanto, considero que o mérito do Termo de Colaboração em análise foi atestado pela área competente deste Ministério, não cabendo a esta Consultoria imiscuir-se em tal seara.

17. Observo que a contrapartida oferecida pela proponente está de acordo com o limite estabelecido no art. 6º da Lei nº 8.313/1991, tratando-se de recursos do Fundo Nacional de Cultura - FNC. A contrapartida se dará em bens e serviços, respeitando o disposto no art. 35, § 1º da Lei n. 13.019/2014 e art. 12 do Decreto n. 8.726/2016. Ressalto que não se aplica ao caso em análise o disposto no parágrafo único do art. 12 do Decreto n. 8.726/2016, tendo em vista que os recursos são oriundos do FNC e considerando que a Lei n. 8.313/91 (que exige contrapartida para projetos realizados com recursos do Fundo) é Lei especial com relação à Lei n. 13.019/2014.

18. 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”*. Nesse sentido, verifica-se que os recursos a serem repassados por este Ministério aparentemente estão garantidos, conforme a Nota de Empenho juntada

aos autos (fl. 28). Todavia, ressalto que o Empenho deve ter sido inscrito em **restos a pagar**, de acordo com o art. 68, §1º, do Decreto n.º 93.872/1986.

19. Quanto ao **plano de trabalho**, observo que art. 22 da Lei n. 13.019/2014 e o art. 25 do Decreto n. 8.726/2016 estabelecem os elementos que deles deverão constar. **Como o plano de trabalho não foi juntado aos autos, 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.**

20. De acordo com o art. 30, parágrafo único, do Decreto n. 8.726/2016, o parecer do órgão técnico deverá analisar, ainda, a compatibilidade entre os valores apresentados no plano de trabalho e o valor de referência ou teto indicado no edital. Nesse sentido, chamo atenção para determinação do TCU dirigida a este Ministério, para que atente à compatibilidade entre os valores orçados pelos proponentes e os valores praticados no mercado. Apesar de não tratar especificamente de Termos de Colaboração e Fomento (que não existiam à época), os princípios que norteiam essa orientação do TCU são aplicáveis à matéria, em especial os princípios da economicidade e da eficiência, que regem a Administração Pública. *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;

21. No mesmo sentido, 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)

22. 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).

23. Quanto ao prazo estipulado para vigência do Termo de Colaboração, 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.

24. 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”*.

26. 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.

27. Por oportuno, recomendo que o órgão consulente atente ao disposto na **Portaria/MinC n. 33/2014, manifestando-se expressamente sobre o atendimento às diretrizes dessa Portaria, em especial quanto à não incidência nas vedações constantes do art. 4º.**

28. Ao órgão técnico responsável pelo acompanhamento e fiscalização do Termo de Colaboração, 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”*.

29. Ressalto que devem ser observadas pela OSC e pelo órgão gestor do Termo de Colaboração as **vedações** constantes da LDO, do Edital 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 aplicável; 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.

30. Com relação ao instrumento de colaboração, **recomendo que seja adotada a minuta anexa, elaborada por esta Consultoria com base na legislação vigente, em especial a Lei n. 13.019/2014 e o Decreto n. 8.726/2016. Assim, deixo de me manifestar sobre a minuta encartada aos autos, considerando que a anexa contém todos os requisitos exigidos pela legislação vigente.**

31. Observo, ainda, 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”.*

Portanto, caso o instrumento não venha a ser firmado pelo Ministro de Estado, deve ser comprovada a delegação de competência **direta** à autoridade signatária.

32. Por fim, vale lembrar que, no momento da verificação do cumprimento dos requisitos para a celebração de parcerias, 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.

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

34. Vale lembrar, por fim, que, de acordo com o Enunciado nº 05 do Manual de boas Práticas Consultivas da AGU[2]: *“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, salvo se subsistir dúvida de cunho jurídico.**

**À consideração superior.**

Brasília, 4 de junho de 2016.

**DANIELA GUIMARÃES GOULART**  
**Advogada da União**  
**Coordenadora-Geral de Convênios e Editais de Seleção Pública**

---

[1] <http://www.cultura.gov.br/documents/10883/1290773/Edital+02-DLLLB-SE-Feiras+de+Livro+e+Eventos+liter%C3%A1rios++2015.pdf/028e3dab-97f9-4805-82da-24110c335d70>

[2] 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 havendo amparo legal para tanto, conforme art. 1º da Portaria Conjunta AGU nº 01 de 23 de outubro de 2012.



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  
[http://sei.cultura.gov.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](http://sei.cultura.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador **0027860** e o código CRC **EFA5ECBD**.