



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

PARECER nº 622/2017/CONJUR-MinC/CGU/AGU
PROCESSO nº 01400.009908/2017-95
INTERESSADO: DLLLB/MINC
ASSUNTO: (8.1) Convênio. Proposta Siconv nº 027274/2017

I. Convênio. II. Emenda parlamentar. Recursos do FNC. III. Regime simplificado.

IV. Parecer favorável, com recomendações.

1. Por meio do Despacho ao final do documento SEI 0406172/2017, o Diretor do Departamento do Livro, Leitura, Literatura e Bibliotecas – DLLLB/MinC solicita a esta Consultoria Jurídica análise e manifestação acerca de convênio que se pretende celebrar entre a União, por meio do Ministério da Cultura – MinC e a **Secretaria de Estado da Cultura da Bahia**.

2. A proposta tem por objeto a “**realização da Feira Literária de Mucugê**”. Sua execução está prevista em R\$ 245.000,00, sendo R\$220.000,00 repassados por este Ministério (recursos do FNC), e o restante em contrapartida financeira oferecida pelo proponente.

3. Constam dos autos e do Siconv, dentre outros, os seguintes documentos: declaração de contrapartida e respectivo comprovante de disponibilidade orçamentária (0406605 e 0406612); Termo de Referência (0406596); Plano de Trabalho (Siconv); Nota Técnica n. 20/2017/CGLEL/DLLLB/SCDC (0406172); e minuta (0412531).

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. 7º do Anexo I do Decreto nº 8837/2016, e no art. 30 da Portaria Interministerial n. 424/2016, abstraídas as questões de ordem técnica, financeira e vernacular, ou ainda aspectos de conveniência e oportunidade, alheios à missão deste órgão. Observo que, conforme Enunciado n. 7 do Manual de Boas Práticas Consultivas – BCP/AGU, “a prevalência do aspecto técnico ou a presença de juízo discricionário determinam a competência e a responsabilidade da autoridade administrativa pela prática do ato”.

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 art. 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. 13.408/16 - LDO/2017; o Decreto n. 93.872/1986; a Lei n. 8313/91; o Decreto n. 5761/2006; o Decreto n. 6.170/2007; a Portaria Interministerial - MP/MF/CGU n. 424, de 30 de dezembro de 2016, 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. Ressalto, inicialmente, que a presente proposta deriva de **emendas parlamentares**. Nesse sentido, ressalto 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 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)

11. Efetivamente, observo que o mérito do Convênio deve ser atestado pela área competente deste Ministério, tendo em vista os critérios de conveniência e oportunidade, não cabendo a esta Consultoria imiscuir-se em tal seara. Nesse sentido, **a proposta foi analisada pela Nota Técnica n. 20/2017/CGLEL/DLLL (0406172) que se manifestou favorável à celebração do convênio, sem ressalvas.**

12. Registro que ainda não foi emitida a Nota de Empenho necessária ao comprometimento dos recursos federais. Vale mencionar, nesse sentido, que a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar n. 101/2000), no art. 25, § 1º, inciso I, estabelece o seguinte:

“art. 25. Para efeito desta Lei Complementar, entende-se por transferência voluntária a entrega de recursos correntes ou de capital a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde.

§ 1º São exigências para a realização de transferência voluntária, além das estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias:

I - existência de dotação específica;”

(...)

13. A seu turno, 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.”

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

15. Como se trata de emenda parlamentar referente a recursos do FNC, pode ser dispensada a contrapartida e a apreciação da proposta pela Comissão do FNC, na forma do art. 13 do Decreto n. 5.761/2006. No entanto, nada obsta que os recursos sejam complementados pelo proponente, caso os recursos da emenda sejam insuficientes para a execução do objeto proposto. Caso seja exigida a contrapartida, tratando-se de proposta de ente público, ressalto que a contrapartida deverá ser financeira, os recursos correspondentes devem ser depositados na conta bancária específica do convênio e deve ser demonstrada a disponibilidade da contrapartida, conforme estabelece o art. 18, da Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 424/2016 e o art. 79, § 1º, da LDO/2017.

16. Conforme o §1º, inciso XXXIV, da Portaria nº 424/2016, **termo de referência** é o documento que deve ser apresentado “quando o objeto do instrumento envolver aquisição de bens ou prestação de serviços, que **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**”. Segundo o artigo 21 da Portaria Interministerial nº 424/2016, o termo de referência deve ser apresentado antes da celebração do instrumento, sendo facultado ao concedente exigi-lo depois, desde que antes da liberação da primeira parcela dos recursos.

17. Consoante os artigos 23 da Portaria Interministerial nº 424/2016, o **plano de trabalho** deve ser aprovado antes da celebração do Convênio. De acordo com o art. 19, 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, compatibilidade de custos com o objeto a ser executado; 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 (quando for o caso)**. Conforme dispõe o artigo 20 daquela Portaria, “o Plano de Trabalho será analisado quanto à sua viabilidade e adequação aos objetivos do programa”.

18. Observo, ainda, que, por se tratar de proposta que visa a execução de despesas de custeio, com valor de repasse entre R\$ 100.000,00 (cem mil reais) e R\$ 750.000,00 (setecentos e cinquenta mil reais), configura-se hipótese de conveniamento submetida ao **regime simplificado** de que tratam os art. 65 a 67 da Portaria Interministerial nº 424/2016. Nesse sentido, devem ser observadas as seguintes regras, constantes do art. 66, inciso II, da referida Portaria:

a) o plano de trabalho aprovado deverá conter parâmetros objetivos para caracterizar a entrega do objeto;

b) o concedente deverá avaliar a possibilidade de se estabelecer parcela única para liberação dos recursos;

c) a minuta dos instrumentos poderá ser simplificada;

d) o termo de referência deverá ser aprovado previamente à celebração dos instrumentos;

e) é vedada a repactuação de metas e etapas;

f) a apresentação do processo licitatório pelo conveniente e aprovação pelo concedente é condição para a liberação dos recursos;

g) o acompanhamento será realizado por meio dos documentos inseridos no SICONV, podendo haver visitas ao local quando identificada a necessidade pelo órgão concedente;

h) a análise da prestação de contas final deverá priorizar a verificação dos resultados atingidos, considerando os parâmetros especificados no momento da celebração (grifos nossos)

19. Portanto, o **termo de referência e o plano de trabalho devem ser avaliados pela área técnica e oportunamente aprovados de acordo com os critérios constantes dos art. 19, 21, 23 e 66 da Portaria Interministerial nº 424/2016, não cabendo a esta Consultoria imiscuir-se na análise de natureza técnica, conforme mencionado acima.**

20. Quanto à análise dos documentos técnicos apresentados pelo proponente, ressalto que o TCU vem alertando os gestores públicos para a importância da fase de planejamento do convênio, 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)

21. Vale lembrar que **o proponente, como ente público, está obrigado a observar as disposições contidas na Lei nº 8.666, de 1993, na Lei nº 10.520, de 17 de junho de 2002, e demais normas federais, estaduais e municipais pertinentes ao assunto, quando da contratação de terceiros, conforme art. 49 da PI 424/2016.**

22. Observo, ademais, que de acordo com o art. 51 da Portaria Interministerial MPOG/MF/CGU n. 424/2016, *“nos instrumentos celebrados pela União com estados, Distrito Federal e municípios deverá ser observado o disposto na Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014, e pelas normas estaduais, distritais ou municipais, nos casos em que a execução do objeto, conforme prevista no plano de trabalho, envolver parcerias com organizações da sociedade civil”.*

23. Assim, recomendo atenção à regularidade dos procedimentos licitatórios e ou de chamamento público, considerando a necessidade de aprovação do processo licitatório pelo concedente como condição para a liberação dos recursos, nos convênios de regime simplificado (conforme art. 66, inciso II, ‘f’, da Portaria Interministerial n. 424/2016).

24. Nesse sentido, **entendo imprescindível que o DILLB avalie criticamente os documentos e informações fornecidos pelo proponente, e avalie a regularidade dos procedimentos licitatórios indicados, a fim de evitar contratempus no momento da liberação dos recursos.**

25. Vale lembrar, ainda, que, de acordo com o art. 50 da Portaria Interministerial n. 424/2016, *“os editais de licitação para consecução do objeto conveniado somente poderão ser publicados após a assinatura do respectivo instrumento e aceite do projeto técnico pelo concedente ou pela mandatária”.* Ou seja, **a nova Portaria não admite mais o aproveitamento de Editais de licitação anteriores à celebração.**

26. É pertinente destacar, ainda, determinação emanada do 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)

27. Dito isso, importante frisar que **compete à área técnica acautelar-se e garantir que o convênio em apreço não utilizará o ente público como mero intermediário para a execução do projeto por entidade privada, como forma de contornar os impedimentos impostos pela legislação, conforme determinação do TCU supra transcrita.**

28. Vale mencionar que, de acordo com o art. 38, V, da Portaria Interministerial nº 424/2016, **é vedado “efetuar pagamento em data posterior à vigência do instrumento, salvo se o fato gerador da despesa tenha ocorrido durante a vigência do instrumento pactuado”.**

29. Destaco, ainda, a **vedação quanto à realização de despesas em data anterior à vigência do instrumento**, conforme art. 52, inciso IV, da Portaria Interministerial nº 424/2016. Assim, **tem-se por inviável o pagamento de despesas preparatórias ou prévias à celebração do convênio.**

30. A este respeito, observo que a Feira Literária objeto da presente proposta já teve sua edição de 2017 realizada, conforme indica o sítio eletrônico do evento: <http://flige.com.br/2017/programacao->

completa/. Assim, a proposta somente poderia destinar-se à realização da Feira em 2018, já que não é possível o pagamento de despesas realizadas em data anterior ao evento.

31. Vale lembrar, no entanto, que 2018 é ano eleitoral, aplicando-se à proposta as restrições previstas na Lei n. 9.504/1997, em especial a do seu art. 73, caput e § 10 (este último referente à proibição de distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios por parte da Administração Pública). Portanto, recomendo que o órgão consulente atente às restrições previstas na Lei Eleitoral e reveja o termo de referência nesse sentido, excluindo deste qualquer despesa que possa implicar conduta proibida a agentes públicos em ano em que se realizam eleições.

32. O órgão consulente deve estar atento ao prazo de vigência do instrumento, a fim de evitar possíveis problemas futuros. Vale lembrar que, em caso de Convênio com prazo expirado, não é possível a prorrogação, o que prejudicaria a conclusão do objeto. Por outro lado, observo que a Portaria/MinC nº 33/2014 (alterada pela Portaria/MinC n. 79/2015), permite apenas duas prorrogações por Termo Aditivo.

33. Com relação aos custos indicados no termo de referência, convém trazer à baila 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, *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;

34. Ainda com relação à análise dos custos indicados pelo proponente, destaco a recomendação constante do voto do Min. Relator Walton Alencar Rodrigues, no Acórdão nº 403/2013 – 1ª Câmara do TCU, *in verbis*:

“Indispensável que a Administração avalie, de forma crítica, a pesquisa de preço obtida junto ao mercado, em especial quando houver grande variação entre os valores a ela apresentados. Nesse sentido a ementa do Acórdão 1.108/2007, Plenário, in verbis: 'Não é admissível que a pesquisa de preços de mercado feita pela entidade seja destituída de juízo crítico acerca da consistência dos valores levantados, máxime quando observados indícios de preços destoantes dos praticados no mercado.'”

35. Considero importante enfatizar que o TCU tem entendido que os valores decorrentes da venda de ingressos, bens e serviços produzidos durante a execução de projetos beneficiados com recursos de convênios devem ser revertidos para a consecução do objeto conveniado ou recolhidos à conta do Tesouro Nacional, devendo tais valores integrar a prestação de contas:

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)

- proceda à abertura da competente tomada de contas especial e adote as demais medidas saneadoras necessárias para apuração dos fatos, identificação dos responsáveis e quantificação dos danos causados ao erário, especialmente quanto à cobrança de ingresso em shows ou eventos e à venda de bens e serviços produzidos ou fornecidos durante a execução dos projetos beneficiados com recursos dos convênios, o que caracteriza indevida subvenção social de particulares e não atende ao interesse público;

36. Portanto, a orientação do TCU deve ser levada em consideração, se for o caso.

37. Como se trata de convênio submetido ao regime simplificado, a PI n. 424/2016 indica que o concedente avalie a possibilidade de se estabelecer parcela única para liberação dos recursos (conforme art. 66, inciso II, alínea 'b', da referida Portaria). Ressalto que esta é questão

iminentemente técnica, que cabe ao órgão consultante avaliar e justificar. O órgão técnico deverá atentar, ainda, às regras de liberação de recursos constantes dos art. 41 e 42 da PI n. 424/2016.

38. Convém frisar que, de acordo com o art. 41, § 8º, da Portaria Interministerial n. 424/2016, **“na hipótese de inexistência de execução financeira após 180 (cento e oitenta) dias da liberação da primeira parcela o instrumento deverá ser rescindido”**. Recomendo que o conveniente seja expressamente alertado nesse sentido.

39. **A proposta deve guardar sintonia 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. **Observe que o Parecer Técnico atesta o cumprimento da referida Portaria.**

40. Quanto à **minuta juntada aos autos**, observo que esta segue a minuta-modelo de **“termo de convênio com ente público que não envolva obra ou serviço de engenharia”**, elaborada e publicada pela **Advocacia-Geral da União – AGU** (http://www.agu.gov.br/page/content/detail/id_conteudo/244400).

41. No entanto, ressalto que a **Cláusula Suspensiva (Cláusula Terceira) constante da minuta-modelo deve ser excluída da minuta adaptada ao presente caso, visto que a Nota Técnica não indicou condições para a liberação dos recursos.**

42. Ressalto, ainda, que, **para que a Secretaria de Estado da Cultura da Bahia conste como parte conveniente, a titular desta deve ter competência específica para assinar o instrumento, conforme as normas locais (o que deve ser demonstrado nos autos)**. Caso contrário, o Estado da Bahia (representado por seu Governador) deverá participar como interveniente no instrumento a ser celebrado, conforme determina o art. 1º, § 8º, da Portaria Interministerial n. 424/2016.

43. Ao órgão técnico responsável pelo acompanhamento e fiscalização do Convênio, recomendo atenção aos art. 53 a 64 da Portaria Interministerial nº 424/2016, que estabelecem as normas relativas ao acompanhamento e fiscalização dos convênios e à prestação de contas.

44. Devem ser observadas, ainda, pelos partícipes, as vedações constantes dos art. 9º e 38 da Portaria Interministerial nº 424/2016 e da LDO vigente no ano do empenho; as regras referentes à liberação de recursos, à contratação com terceiros e aos pagamentos (art. 41 a 44 e 52 da Portaria Interministerial nº 424/2016); as condições para celebração constantes do art. 22 da Portaria Interministerial nº 424/2016 (**ressalvado o disposto no art. 166, § 13, da Constituição Federal, quando for o caso**); bem como demais normas previstas na legislação vigente aplicável.

45. Quanto à verificação dos requisitos para celebração do convênio, quando for o caso, observo que esta deve ser feita no momento da celebração do convênio, bem como de eventuais aditivos de valor, conforme consta do art. 22, § 1º, da PI n. 424/2016, com fundamento no art. 25 da LRF (Lei Complementar n. 101/2000) e na Lei de Diretrizes Orçamentárias.

46. Conclui-se, portanto, pela possibilidade, em tese, de celebração do convênio em exame, desde que atendidas as recomendações apontadas neste Parecer.

47. Por fim, vale lembrar que, de acordo com o Enunciado nº 05 do Manual de boas Práticas Consultivas da AGU: *“Ao órgão Consultivo que em caso concreto haja exteriorizado juízo conclusivo de aprovação de minuta de edital ou contrato e tenha sugerido as alterações necessárias, não incumbe pronunciamento subsequente de verificação do cumprimento das recomendações consignadas”*. Assim, **não é necessário o retorno dos autos a esta Consultoria, salvo se subsistir dúvida de cunho jurídico.**

Isto posto, conforme permite a Portaria/CONJUR/MINC n. 2, de 29/04/2011, solicito o encaminhamento dos autos ao **DLLB/MinC**, para as providências cabíveis.

Brasília, 1º de novembro 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 01/11/2017, às 17:55, 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 **0417497** e o código CRC **B01C1FB9**.