



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

PARECER nº 700/2017/CONJUR-MinC/CGU/AGU
PROCESSO nº 01400.028368/2009-39
INTERESSADO: DEINT/SADI/MINC
ASSUNTO: (9.2) Cooperação internacional. Projeto “Intersectorialidade, descentralização e acesso à cultura no Brasil”.

I. Projeto “Intersectorialidade, descentralização e acesso à cultura no Brasil” – PRODOC 914BRZ4013. II. Quinta Revisão substantiva. III. Necessidade de complementação da análise técnica. IV. Parecer favorável em tese, com recomendações.

1. Por meio do Despacho ao final da Nota Técnica 98/2017 – DEINT/SADI (0431437), a Secretaria de Articulação e Desenvolvimento Institucional – SADI/MinC encaminha a esta Consultoria Jurídica minuta da **quinta Revisão Substantiva ao Projeto “Intersectorialidade, descentralização e acesso à cultura no Brasil”, ao Acordo de Cooperação Técnica Internacional - PRODOC Nº 914BRZ4013 (0431427)**, firmado entre a Unesco e o Governo Brasileiro, e executado por esta Pasta, no âmbito da cooperação Brasil – UNESCO (fls. 135/169, do vol. I, doc. SEI 0101856).

2. Segundo descrito em seu Artigo 1º, o instrumento tem por objeto regular a implementação do Projeto “Intersectorialidade, Descentralização e Acesso à Cultura no Brasil”, ao amparo do “Acordo Básico de Assistência Técnica entre o Governo da República Federativa do Brasil e a Organização das Nações Unidas, suas Agências Especializadas e a AIEA”. O Projeto foi firmado em 29/03/2010, com vigência inicialmente prevista em 30 meses, tendo passado por quatro Revisões, sendo que a última prorrogou o prazo de vigência até **31/12/2017** (revisão I: fls. 308/322 do vol. II, doc. SEI 0101862; revisão II: fls. 517-519 do vol. III, doc. SEI 0101868; revisão III: fls. 630-641 do vol. IV, doc. SEI 0101873; revisão IV: 0418945).

3. Feito este breve relatório, passo à análise da matéria, ressaltando que esta se dá em cumprimento ao disposto no art. 11, da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993, e no art. 7º do Anexo I do Decreto nº 8.837/2016.

4. O ato cuja análise é solicitada (0431427) visa a revisão do Projeto PRODOC 914BRZ4013, tendo por objetivo a prorrogação de vigência do Projeto por mais 12 meses, a incorporação de rendimentos de aplicação financeira apurados até 30 de setembro de 2017, reajustes nas linhas orçamentárias e novo aporte ao orçamento original, no valor de R\$ 1.750.000,00.

5. Observo, inicialmente, que o Artigo 16 do Projeto (fl. 167 do vol. I), estabelece a possibilidade de sua alteração, nos seguintes termos:

Art. 16. Mediante o consentimento mútuo das Partes, o Projeto “Intersectorialidade, descentralização e acesso à cultura no Brasil” poderá ser alterado por meio de Revisões, para adequações financeiras e/ou eventuais ajustes em sua execução, objetivando o aperfeiçoamento necessário à continuidade de sua implementação.

Parágrafo Único: As revisões do Projeto devem ser precedidas de aprovação de relatório de progresso, submetido pela instituição nacional à UNESCO e à ABC em reunião tripartite.

6. Verifica-se, portanto, que a **Revisão depende de consentimento mútuo das três partes (MinC, Unesco e ABC) para que surta efeitos jurídicos, o que deve ser oportunamente providenciado.**

7. Por outro lado, o dispositivo recém transcrito determina que **as revisões sejam precedidas de aprovação de relatório de progresso, a ser submetido pela instituição nacional (MinC) à UNESCO e à ABC, como requisito para sua efetivação**, na forma do parágrafo único do art. 16. Como não consta dos autos o ato de aprovação do último relatório juntado aos autos (0171381), e tampouco o relatório de progresso referente ao período decorrido desde a última prorrogação, impõe-se a adoção dessas duas providências, para o regular trâmite processual com vista à efetivação da Revisão ora proposta.

8. Ressalto que a análise realizada por esta Consultoria não abrange as questões de ordem técnica, financeira e vernacular, ou ainda aspectos de conveniência e oportunidade, alheios à missão deste órgão, restringindo-se aos aspectos jurídicos do ato.

9. Nesse sentido, no que diz respeito ao mérito e aos aspectos técnicos da proposta, a Nota Técnica 98/2017 – DEINT/SADI (0431437) fundamenta e justifica a Revisão, informando, em suma, o que se segue:

3.4. A atual gestão do Ministério da Cultura elegeu a economia da cultura como uma dimensão fundamental do debate acerca das suas políticas públicas, reafirmando que as atividades culturais devem ser observadas também como atividades econômicas que, dada a sua abrangência, contribuem significativamente para o desenvolvimento do País. À vista disso, o MinC acolheu o MICSUL (Mercado de Indústrias Culturais do Sul) como evento multissetorial de referência para o setor no ano de 2018 e o Prodoc poderá em muito contribuir para ofertar subsídios que qualifiquem a estratégia para ampliar a circulação de bens e serviços culturais na América do Sul e a inserção da cultura sul-americana no exterior.

3.5. Frente a esse novo contexto, o Ministério da Cultura tenciona estender a vigência do Projeto 914BRZ4013 por mais 12 meses (até dezembro de 2018), conforme documento anexo (0431427) e, assim, incorporar rendimentos de aplicação financeira, reajustar linhas orçamentárias e aportar novos recursos, no valor de R\$ 1.750.000,00 (um milhão setecentos e cinquenta mil reais), visando à ampliação de novas políticas voltadas à economia da cultura e, em especial, para a realização do MICSUL, uma vez que o evento promove rodadas de negócios, apresentações artístico-comerciais (showcases), sessões de construção de redes (networking), conferências e oficinas, com o objetivo incentivar o comércio, o consumo e a circulação de bens e serviços culturais oriundos da América do Sul. Além dos empreendedores sul-americanos, participam do MICSUL compradores de todos os continentes, os quais vêm conhecer o que há de mais pujante na cultura brasileira.

10. Em que pese o contexto político-institucional e histórico em que a Revisão se insere ter sido bem evidenciado pelo órgão competente, observo que ações pretendidas com o novo aporte de recursos (incluindo o uso dos rendimentos) poderiam ser mais detalhadas [\[1\]](#) e as justificativas poderiam ser aprofundadas, tanto na Nota Técnica (0431437) quanto na minuta de Revisão (0431427). Por outro lado, contribuiria para a robustez da fundamentação do ato a realização de análise expressa dos custos indicados nas planilhas.

11. Nesse sentido, trago à baila decisões do Tribunal de Contas da União que, apesar de prolatadas em outro contexto, têm amplitude suficiente para atingir instrumentos onerosos de cooperação internacional, por envolverem, também estes, o uso de recursos públicos:

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; (...) (ACÓRDÃO Nº 3716/2010 – TCU – 2ª Câmara 1. Processo nº TC 006.331/2008-6. 5. Relator: Ministro-Substituto André Luís de Carvalho.)

“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.'" Acórdão nº 403/2013 – 1ª Câmara do TCU (Min. Relator Walton Alencar Rodrigues)

12. Observo, ademais, que o Tribunal de Contas vem alertando os gestores públicos para a importância da fase de planejamento, pois esta é a fase de controle mais efetiva e menos onerosa, dela dependendo a efetividade das fases subsequentes. Assim recomendou o TCU 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 convenentes 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)*

13. Nesse sentido, recomendo ao DEINT/SADI que reveja as justificativas constantes da Nota Técnica, bem como a própria minuta da Revisão 5, procedendo a avaliação expressa dos custos indicados na planilha de orçamento e insumos da Revisão, indicando maior detalhamento das ações a serem realizadas pela UNESCO com o novo aporte de recursos (inclusive o uso de rendimentos), e a fundamentação correspondente, inclusive os motivos pelos quais tais ações não serão realizadas diretamente pelo próprio Ministério, levando em consideração os princípios que regem a administração pública.

14. Vale enfatizar que tais aspectos do ajuste apresentam natureza eminentemente técnica, cuja avaliação em caráter conclusivo envolve expertise e competência que esta Consultoria não detém. Com efeito, o Enunciado n. 7 do Manual de Boas Práticas Consultivas – BCP/AGU, determina que o Advogado Público evite “*posicionamentos conclusivos sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade, podendo-se, porém, sobre estes emitir opinião ou formular recomendações, desde que enfatizando o caráter discricionário de seu acatamento*”. A justificativa do Enunciado menciona, ainda, que “*a prevalência do aspecto técnico ou a presença de juízo discricionário determinam a competência e a responsabilidade da autoridade administrativa pela prática do ato*”. Nesse sentido, reforço que a **presente manifestação apresenta natureza meramente opinativa e, por tal motivo, as orientações apresentadas não se tornam vinculantes para o gestor público, o qual pode, de forma justificada, adotar orientação contrária ou diversa daquela emanada por esta Consultoria Jurídica.**

15. Dito isso, recomendo que o órgão consulente atente ao disposto na Lei n. 12.527, de 18 de novembro de 2011 (Lei de Acesso à Informação), dando publicidade às informações relativas à Revisão ora em análise, após aprovada, e aos documentos técnicos derivados do Projeto como um todo (inclusive os produtos de consultorias e relatórios finais do Projeto, entre outros).

16. Vale lembrar que a **disponibilidade orçamentária para atender às despesas decorrentes da Revisão substantiva deverá ser confirmada** previamente à assinatura do instrumento, considerando o disposto nos art. 60 e 61 da Lei nº 4.320/1964.

17. Portanto, concluo que, considerando o interesse afirmado pelo órgão competente desta Pasta na revisão e continuidade do Projeto e, ainda, a possibilidade jurídica de alteração do instrumento, conforme prevê o seu Artigo 16, a **Revisão ora proposta é, em tese, juridicamente viável, desde que sejam atendidas as recomendações registradas neste Parecer e que a Revisão seja celebrada até a data em que expira o instrumento (31/12/2017), sob pena de inviabilizar-se a prorrogação pretendida.**

18. 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.**

À consideração superior.

Brasília, 7 de dezembro de 2017.

DANIELA GUIMARÃES GOULART
Advogada da União
Coordenadora-Geral Jurídica de Convênios e Parcerias

[1] O TCU, em sede de convênios, tem ressaltado a importância de se evitar planos de trabalho que contenham objeto genérico, a fim de atender aos princípios da moralidade e economicidade. Nesse sentido, vide Acórdão nº 7.075/2014-2ª Câmara: - *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).*



Documento assinado eletronicamente por **Daniela Guimarães Goulart, Coordenadora-Geral Jurídica de Convênios e Parcerias**, em 07/12/2017, às 22:49, 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 **0450985** e o código CRC **18C53ECC**.