



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

PARECER nº 732/2017/CONJUR-MinC/CGU/AGU
PROCESSO nº 01400.009096/2017-88
INTERESSADO: SCDC/MINC
ASSUNTO: (8.1) Convênio. Proposta Siconv nº 029120/2017

I. Convênio. II. Recursos do Orçamento. III. Emenda Parlamentar. IV. Regime simplificado. V. Parecer favorável, em tese, com recomendações.

1. Por meio do Despacho ao final do documento SEI 0456137/2017, a Secretaria de Cidadania e Diversidade Cultural – SCDC/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 (representado pela SCDC) e a **Secretaria de Estado de Cultura do Distrito Federal**.
2. A proposta tem por objeto “Fomentar a produção de grupos de quadrilha junina do Distrito Federal e Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno – RIDE por meio da realização do projeto Brasília Junina, composto por etapas de quadrilhas juninas em seis Regiões Administrativas do DF”. Sua execução está prevista em R\$ 516.000,00, sendo R\$ 500.000,00 repassados por este Ministério, e o restante de contrapartida financeira oferecida pelo proponente.
3. Fazem parte dos autos, dentre outros, os seguintes documentos: declaração e comprovante de disponibilidade orçamentária da contrapartida (0453492 e Siconv); documentos referentes ao representante da conveniente (0400800, 0400956 e 0400972); Termo de Referência (0446330); declarações (Siconv); Plano de Trabalho (Siconv); Parecer Técnico n. 35/2017/COPAR/CGPCD/DEDIC/SCDC (0456137); e minuta (0456719).
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.
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; 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 o órgão consulente informa que a presente proposta deriva de **emenda parlamentar (que, todavia, não foi juntada aos autos, o que deve ser providenciado)**. 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, 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 pelo Parecer Técnico n. 35/2017/COPAR/CGPCD/DEDIC/SCDC, 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, o que deve ser providenciado previamente à celebração do instrumento**, tendo em vista o disposto no art. 25, § 1º, inciso I, da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar n. 101/2000), e nos art. 60 e 61 da Lei nº 4.320, de 17/03/1964.

13. Tratando-se de proposta de ente público, 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**os respectivos comprovantes foram juntados aos autos). Por outro lado, em se tratando de recurso da Administração Direta, ressalto que **a contrapartida deve atender aos limites estabelecidos pela LDO 2017 – art. 79 (o que foi atestado pelo órgão consulente).**

14. 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.

15. Consoante o art. 19 e 23 da Portaria Interministerial nº 424/2016, o **plano de trabalho** deve ser aprovado antes da celebração do Convênio e 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). Ainda conforme dispõe o artigo 20 daquela Portaria, “o Plano de Trabalho será analisado quanto à sua viabilidade e adequação aos objetivos do programa”.

16. Observo, ademais, 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)

17. 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.**

18. 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)

19. 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.

20. Observo, ainda, 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”*.

21. Assim, recomendo atenção à regularidade dos procedimentos licitatórios e ou de chamamento público, de um modo geral, a fim de evitar o comprometimento da prestação de contas, especialmente 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, acima transcrito).

22. 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**.

23. 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”**. 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**. Nesse sentido, observo que **o Parecer Técnico e respectivos despachos de aprovação (0456137) mencionam como título da proposta o “Prêmio Brasília Junina 2017”**. Muito embora este pareça ser apenas um equívoco, convém lembrar que **o convênio apenas poderá abrigar despesas realizadas durante a sua vigência, a partir de procedimento licitatório realizado após a sua celebração**.

24. Ainda quanto ao ano de realização da proposta, observo que 2018 é ano eleitoral, aplicando-se à proposta as restrições previstas na Lei n. 9.504/1997 (Lei Eleitoral), em especial a do seu art. 73. Portanto, **recomendo que o órgão consulente e o proponente atentem às restrições previstas na Lei Eleitoral, evitando condutas proibidas a agentes públicos em ano em que se realizam eleições**. Como a proposta em tela envolve a distribuição de “prêmios”, vale mencionar que o art. 73, § 10, da Lei Eleitoral proíbe a distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios por parte da Administração Pública, **ao longo de todo o ano em que se realizar eleição**:

§ 10. No ano em que se realizar eleição, fica proibida a distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios por parte da Administração Pública, exceto nos casos de calamidade pública, de estado de emergência ou de programas sociais autorizados em lei e já em execução orçamentária no exercício anterior, casos em que o Ministério Público poderá promover o acompanhamento de sua execução financeira e administrativa.

25. Observo que o Tribunal Superior Eleitoral – TSE, analisando ação de fomento na área da cultura, manifestou-se sobre a questão nos seguintes termos:

“Não se pode equiparar a transferência de recursos com vistas ao fomento da cultura, do esporte e do turismo à distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios, sobretudo quando há formalização de contratos que preveem contrapartidas por parte dos proponentes, podendo ser financeiras, na forma de bens ou serviços próprios ou sociais” (Acórdão de 24.4.2012 no RCED nº 43060, rel. Min. Marcelo Ribeiro.)

26. Com base nesse Acórdão, esta Consultoria tem recomendado aos órgãos assessorados

que evitem a distribuição de bens, valores e benefícios em ano eleitoral sem a exigência de contrapartida a ser prestada pelo beneficiário. **Nesse sentido, recomendo à SCD/MinC que alerte o proponente para as restrições específicas de ano eleitoral e para que avalie a necessidade de inserir no edital a exigência de “contrapartida” (que pode ser a comprovação de realização de atividades culturais com o recurso recebido pelos beneficiados), a fim de evitar questionamentos quanto à distribuição gratuita de bens, ou que justifique a manutenção dos termos em que o Edital foi lançado em 2017, se for caso.**

27. É pertinente destacar 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)

28. 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.**

29. O órgão responsável **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.

30. Ainda quanto ao prazo de vigência, vale trazer à baila o seguinte julgado do TCU:

Assunto: CONVÊNIOS. DOU de 23.05.2013, S. 1, p. 113. Ementa: determinação ao Ministério do Turismo para 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 (item 9.2, TC-011.682/2012-4, Acórdão nº 2.813/2013-2ª Câmara).

31. Vale mencionar, ainda, que o TCU recentemente aplicou multa a gestores do Ministério do Turismo por aprovarem Convênios em datas próximas à realização dos respectivos objetos, sem que houvesse a necessária antecedência para o seu planejamento e regular execução com recursos do concedente. Condenações nesse sentido podem ser vislumbradas nos Acórdãos n. 10447/2016 - 2ª Câmara (Processo 037.753/2012-6), 3956/2015 - 1ª Câmara (010.645/2010-1) e 2806/2014 - Plenário (030.504/2010-4), todos do Tribunal de Contas da União.

32. Com relação aos **custos** indicados no termo de referência, convém trazer à baila determinações do TCU dirigidas a este Ministério e outros órgãos públicos para que atentem 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;*

“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, voto do Min. Relator Walton Alencar Rodrigues)

33. 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.

34. 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 convenente seja expressamente alertado nesse sentido.

35. **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. **Observo que o Parecer Técnico atesta o cumprimento da referida Portaria.**

36. 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), motivo pelo qual deixo de me manifestar sobre o documento.

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

38. 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.

39. 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.

40. Quanto à verificação dos requisitos para celebração do convênio, 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.

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

42. 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 à **SCDC/MinC**, para as providências cabíveis.

Brasília, 18 de dezembro 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 18/12/2017, às 17:34, 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 **0458360** e o código CRC **77D2C8B7**.