



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

**PARECER nº** 766/2017/CONJUR-MinC/CGU/AGU  
**PROCESSO nº** 01400.042340/2011-29  
**INTERESSADO:** Secretaria de Fomento e Incentivo à Cultura - SEFIC/MinC  
**ASSUNTO:** Convênio nº 768075/2011 - MinC/FNC

I - Convênio. Irregularidade relativa ao Plano de Trabalho. Inexistência de comprovação de execução. Descumprimento de cláusulas do instrumento. Extinção imperativa. Rescisão unilateral;

II - Recurso. Juízo de Reconsideração. Proposta de deferimento;

III - Consulta acerca de existência de óbice jurídico no deferimento do recurso manejado pela Proponente;

IV - Possibilidade de anulação da decisão que determinou a rescisão do ajuste.

Senhora Coordenadora Geral,

1. Trata-se de consulta formulada pelo Senhor Secretário da SEFIC/MinC, nos autos da Nota Técnica nº 50/2017-COETV/CGFNC/DEMEF/SEFIC/MinC, 0425233, quanto a existência ou não de óbice jurídico que o impeça de reconsiderar decisão que rescindiu unilateralmente o Convênio nº 768075/2011, celebrado entre a União, por meio do Ministério da Cultura - MinC, e a Secretaria de Estado de Cultura do Rio de Janeiro, RJ, 0328699.

## I - Relatório

2. Tramitação anterior informa que o Senhor Secretário de Fomento e Incentivo à Cultura - SEFIC/MinC, ao aprovar a Nota Técnica nº 19/2017, 0328699, da COETV/CGFNC/DEMEF, **decidiu** em rescindir o presente convênio, oportunidade em que solicitou análise deste consultivo acerca da proposta de "... rescisão/desfazimento do convênio nos termos da cláusula décima - terceira do convênio e do art. 81, inciso I da Portaria Interministerial MPOG/MF/CGU nº 507/2011."

3. Aludida solicitação mereceu a manifestação materializada nos termos do Parecer nº 0365/2017CONJUR-MinC/CGU/AGU, 0340813, que assim expressa:

10. Desse modo, afirmada a ocorrência de terceirização total do projeto pela Área Técnica, "...deverá rescindir o convênio, solicitar a prestação de contas e, se esta não for aprovada por motivo de desvios de finalidade na aplicação dos recursos transferidos ou despesas realizadas em desacordo com as disposições do convênio ou da legislação vigente, instaurar Tomada de Contas Especial, nos termos do art. 82, § 1º, inciso II, 'b' e 'c' da Portaria Interministerial nº 507/2011.". Isso já foi a recomendação constante do Parecer nº 235/2017/CONJUR-MinC/CGU/AGU, 0301204.

.....  
14. Assim, deve a Concedente - UNIÃO/MINC proceder à rescisão do instrumento, por ser cabível, diante do inadimplemento da Conveniente, de modo unilateral, sendo a minuta, 0329733, o instrumento hábil a alcançar o objetivo almejado.

4. No Documento SEI nº 0350858, fls. 01/02, consta cópia do Ofício nº 099/2017-COETV/CGFNC/DEMEF/SEFIC/MinC, **datado de 26 de julho de 2017**, expedido com o objetivo de cientificar a Proponente da rescisão do ajuste, em razão da "...ocorrência de terceirização total do projeto...", verificada pela área técnica da SEFIC/MinC. É informado, nesse ofício, que aludido termo foi publicado no DOU de 26-07-2017. Consta, ainda, fls. 03/04, cópia do termo de rescisão unilateral devidamente formalizado.

5. Observa-se, em seguida, que foi juntado aos autos, 0370302, Pedido de Reconsideração, **datado de 17 de agosto de 2017**, com o qual a Proponente sustenta ser inexistente a constatada "...ocorrência de terceirização total do projeto..."

6. A Nota Técnica nº 39/2017/COETV/CGFNC/DEMEF/SEFIC/MinC, 0373501, após relato, sugere e são remetidos, os autos, a esse Consultivo, "...para análise e emissão de parecer quanto ao pedido de reconsideração de rescisão unilateral do convênio n. 768075/2011, constante no Ofício GAB/SEC nº 668/2017, de 17 de agosto de 2017 (SEI nº 0370302)."

7. O Despacho exarado pela COETV/CGFNC/DEMEF/SEFIC/MinC, 0390850, informa que:

...a pedido do Sr. Secretário de Fomento e Incentivo à Cultura, José Paulo Soares Martins, em reunião realizada em 20/09/2017, a referida Nota Técnica foi devolvida a esta Coordenação. Pois será marcada uma reunião com a conveniente a fim de prestar esclarecimentos e assim definir se será possível a reversão da rescisão.”

8. O Pedido de Reconsideração é reiterado pela Proponente nos termos do Ofício GAB/SEC nº 791/2017, datado de 26 de setembro de 2017, 0395009. O Ofício SEC/GAB nº 804/2017, de 02-10-2017, 0400282, pleiteia a inclusão da Empresa de Obras Públicas do Estado do Rio de Janeiro - EMOP, “...como interveniente no convênio nº 768075/2011....”.

9. A SEFIC/MinC, 0400288, informa, como resultado de reunião realizada em Brasília, na data de 27-09-2017, com representante da SECULT/RJ, que, para a elaboração de Nota Técnica, a ser encaminhada a este Consultivo, visando a inclusão da EMOP, como interveniente no Convênio, necessita do envio dos documentos que relaciona no Ofício nº 128/2017-COETV/CGFNC/DEMEF/SEFIC/MinC.

10. Temos, então, a Nota Técnica nº 50/2017-COETV/CGFNC/DEMEF/SEFIC/MinC, onde observamos a **AFIRMAÇÃO** de que, diante das informações constantes dos autos, “...**extrai-se que a EMOP deveria (desde o início do processo) ter sido incluída nos autos na condição de "Executor"**. E assim se posiciona, declinando os seguintes considerandos, *verbis*:

...que está previsto a possibilidade de inclusão da figura do executor mesmo após o conveniamento;  
que esta era a intenção da instituição proponente desde o início do processo;  
que até o momento o Ministério da Cultura na condição de Concedente repassou apenas R\$ 455.988,36 em 21/11/2012, de um valor total de R\$ 5.000.000,00, restando a desembolsar o valor de R\$ 4.544.011,64;  
que a instituição conveniente já integralizou o valor total da contrapartida financeira pactuada no valor de R\$ 1.250.000,00;  
que a prestação de contas parcial em relação ao que foi executado até o momento foi apresentada e encontra-se em análise;  
o Princípio da Autotutela;  
o exposto na Súmula 473 do STF;  
o pedido da instituição conveniente no sentido de que a decisão proferida seja revista;  
que o projeto em tela tem grande relevância cultural;  
que os valores que ainda resta repassar está devidamente empenhada...”

11. Por fim, propõe o encaminhamento dos autos à SEFIC/MinC e sugere ao Senhor Secretária que o pleito da Proponente seja decidido da forma seguinte:

. seja revogado a decisão de rescisão do convênio; e,

. após a avaliação da prestação de contas parcial já apresentada (e ficando configurado a boa e regular aplicação dos recursos públicos repassados até o momento), que seja autorizado a

adoção de providências necessárias para que a EMOP seja incluída na condição EXECUTORA e, após:

. que a instituição conveniente seja diligenciada para que apresente pedido para que se promova as devidas atualizações no plano de trabalho e, uma vez aprovado as atualizações no plano de trabalho, uma vez o SICONV devidamente atualizado, que ao conveniente e/ou executor seja autorizado o reinício da execução do convênio.

. o processo seja encaminhado à CONJUR/MinC para avaliação e manifestação quanto a existência de óbice jurídico na prática dos atos acima proposto.

12. Essas propostas são acatadas pelo Secretário da SEFIC/MinC, em despacho firmado ao final da precitada Nota Técnica nº 50/2017. Assim, os autos são encaminhados a esta “...**Consultoria Jurídica na forma proposta, para avaliação e manifestação quanto a existência de óbice jurídico na prática dos atos acima proposto.**”

13. Esse é o relatório do necessário.

## II - Fundamentação

14. Ressaltamos, preliminarmente, que o exame por esta Consultoria Jurídica se dá em cumprimento ao disposto no art. 11, da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993, abstraídas as questões de ordem técnica, financeira e vernacular, ou ainda aspectos de conveniência e oportunidade, alheios à missão deste órgão.

### II.a) do devido processo legal

15. Não deve restar nenhuma dúvida de que as propostas de rescisões de Convênios, tendo-se em conta a aplicação subsidiária da Lei de Licitações, devem dar guarida ao direito de ampla defesa e contraditório.

16. Assim, **precedentemente à formalização do ato rescisório, que encerra a instância administrativa**, a Conveniente deverá ser notificada, via postal, como aviso de recebimento, para apresentação de defesa acerca da acusação de descumprimento do pactuado.

17. Esse procedimento que visa à rescisão do instrumento deverá seguir os seus trâmites, com decisão a ser proferida, pela Autoridade competente, no sentido de determinar, se esse for o opinativo da área técnica, a rescisão do ajuste.

18. Por oportuno, informamos que esse procedimento deverá ser processado nos próprios autos do convênio, na forma textualizada no parágrafo único do art. 78 e *caput* do art. 87, ambos da Lei nº 8.666/1993, aqui, repetimos, aplicado de forma subsidiária, *verbis*:

Art. 78. Constituem motivo para rescisão do contrato:

.....

Parágrafo único. Os casos de rescisão contratual serão formalmente motivados nos autos do processo, assegurado o contraditório e a ampla defesa.

Art. 87. Pela inexecução total ou parcial do contrato a Administração poderá, garantida a prévia defesa, aplicar ao contratado as seguintes sanções:

19. Diga-se, por importante, que tais rescisões somente devem ser formalizadas, depois de processado e julgado, se for o caso, o recurso de que fala a letra “e” do inciso I do artigo 109 da Lei de Licitações. Para isso, a Conveniente deverá ser cientificada, na pessoa de seus representantes, igualmente, por via postal com aviso de recebimento, **da decisão** que determinar a rescisão do convênio e notificada a interpor recurso, caso queira, no prazo de 5 (cinco) dias úteis a partir da data de recebimento dessa intimação.

20. Somente assim, diante de regular procedimento que, efetivamente, apure as eventuais inexecuções do que acordado no convênio, é que a formalização do ato rescisório se revela devida.

21. Nesse contexto e com essa fundamentação o Senhor Secretário da SEFIC/MinC, poderá anular a decisão que determinou a rescisão do ajuste, reiniciando o procedimento com a expedição de notificação: que cientifique a Proponente do decido; e, para apresentação de defesa acerca da acusação de descumprimento do pactuado constante da Nota Técnica nº 19/2019, 0328699.

## **II.b - da consulta acerca da proposta de anulação do termo de rescisão**

22. Pois bem. Dispõem o art. 56 e art. 59, ambos da Lei nº 9.784/1999, que trata da reconsideração e recurso administrativo, *verbis*:

Art. 56. Das decisões administrativas cabe recurso, em face de razões de legalidade e de mérito.

§ 1º O recurso será dirigido à autoridade que proferiu a decisão, a qual, se não a reconsiderar no prazo de cinco dias, o encaminhará à autoridade superior.

.....

Art. 59. Salvo disposição legal específica, é de dez dias o prazo para interposição de recurso administrativo, contado a partir da ciência ou divulgação oficial da decisão recorrida.

.....

23. Como é de se perceber, de toda e qualquer decisão administrativa cabe recurso, com o qual a parte interessada deverá sustentar, objetivando reverter o julgado, razões de legalidade e de mérito.

24. O recurso deverá ser dirigido à autoridade que proferiu a decisão, a qual deverá analisar os argumentos levantados, em especial os aspectos técnicos deduzidos no apelo, e proferir decisão de reconsideração. No caso de não reconsiderar, seja totalmente ou parcialmente, deverá encaminhar à Autoridade Superior, a quem cabe confirmar, modificar, anular ou revogar, total ou parcialmente a decisão recorrida.

25. O prazo para interposição do recurso é de 10 (dez) dias, contados da ciência ou da divulgação oficial da decisão recorrida. **O documento que servir para dar ciência ao Conveniente deverá ser acostado aos autos**, para fins de verificação de tempestividade recursal, isto é, se foi interposto, dentro do prazo de 10 (dez) dias.

26. Assim, qualquer que seja a forma como a Conveniente atenda a notificação da decisão proferida, seja por via de carta, ofício, requerimento, pedido de reconsideração, deve ser recebido como **RECURSO** pela Autoridade que proferiu a decisão recorrida, a qual deve exarar, repetimos, **JUÍZO DE RECONSIDERAÇÃO especificando as razões pelas quais reconsidera ou não reconsidera, parcial ou totalmente, sua decisão.**

27. Se não reconsiderar, parcialmente ou totalmente, sua decisão, deverá encaminhar os autos à autoridade superior, a quem compete, por derradeiro, confirmar, modificar, anular ou revogar, total ou parcialmente a decisão recorrida.

28. E é exatamente isso que deverá ocorrer nestes autos.

29. O “Pedido de reconsideração” formulado pela Proponente nos termos do Ofício GAB/SEC nº 668/2017, datado de 17 de agosto de 2017, fls. 01/16, 0350858, e reiterado pelo Ofício GAB/SEC nº 791/2017, 0395009, deve ser, se tempestivamente interposto, recebido como recurso pelo Secretário da SEFIC/MinC.

30. Depois de recebido, deverá, o Senhor Secretário, socorrendo-se da área técnica, se posicionar reconsiderando ou não a decisão que rescindiu o ajuste. Se não reconsiderar, deverá encaminhar os autos a Autoridade Superior da Pasta Ministerial para que seja proferida a decisão final.

31. No caso em exame, temos que a decisão do Secretário da SEFIC/MinC, firmado ao

final da Nota Técnica nº 19/2017, 0328699, que rescindiu o Convênio nº 768075, traz por fundamento as:

“...razões expendidas por meio da Nota Técnica 4 (SEI nº 0286253), Parecer Jurídico (SEI nº 0301204) e Nota Técnica 12 (SEI Nº 0317544) e considerando os requisitos legais previstos na legislação e os argumentos técnicos dispostos nesta nota técnica, entende-se pela rescisão unilateral do convênio nº 768075/2011.”.

32. Dentre tais razões, observamos a que consta da Nota Técnica nº 12/2017, 0317544, **onde afirmado**, que aludida rescisão foi “...**devido a caracterização da terceirização do convênio... e o não detalhamento dos itens do plano de trabalho...**”.

33. Temos, então, que dessa decisão a Proponente recorreu, nos termos das razões estampadas no Ofício GAB/SEC nº 668/2017, datado de 17 de agosto de 2017, fls. 01/16, 0350858, requerendo a reconsideração do termo de rescisão unilateral, sustentando a inexistência de qualquer documento ou comprovação de que existiu “terceirização no convênio”. Esse pleito foi reiterado nos termos do Ofício GAB/SEC nº 791/2017, 0395009.

34. A análise dessas razões foi concretizada nos termos da Nota Técnica nº 50/2017-COETV/CGFNC/DEMEF/SEFIC, 0425233, **onde, sustentado, sem levantar nenhuma dúvida jurídica, que nunca existiu** “...**a caracterização da terceirização do convênio...**”, fundamento da decisão recorrida, uma vez que:

... conforme o contido no Decreto nº 81 de 1975, esta é a gerenciadora, por Lei, das obras realizadas no Estado do Rio de Janeiro/RJ.

Segundo consta ainda das justificativas, a SECULT/RJ informa que a EMOP possui como missão a gestão serviços de engenharia e arquitetura, além de assegurar aos projetos governamentais espaços adequados à prestação de serviços, mediante construção, transformação e manutenção dos bens públicos voltados ao bem social, tendo realizado obras como a de requalificação do Maracanã, adequação e construção de espaços para a Copa do Mundo, projeto por todo estado ligados ao programa Minha Casa, Minha Vida, entre outros. Destaca-se ainda, na informação da Conveniente que as ações da EMOP visam sempre estar de acordo com a Portaria Interministerial nº 507 de 24/11/2011.

35. É de se observar, portanto, que o procedimento, até aqui levado a efeito, não apontou nenhuma dúvida jurídica a ser dirimida por este Consultivo.

36. Em assim sendo, levantamos, para considerações técnicas, se este Convênio “...**assinado em 30 de julho de 2012 e a data prevista para conclusão do objeto era nas Olimpíadas do Rio de Janeiro de 2016, ou seja, em quatro anos e meio não houve cumprimento desse cronograma e conclusão do primeiro ajuste do Plano de Trabalho.**”, item 6.7, 0328699, ainda atende o objetivo para o qual foi firmado, a ponto de ser restabelecido e reiniciada sua execução.

37. Indagamos, ainda, se área técnica se posicionou acerca do “...**não detalhamento dos itens do plano de trabalho...**”, um dos motivos que sustentaram a decisão rescisória do Convênio.

### III – Conclusão

31. Ante o exposto, sugerimos ao Senhor Secretário da SEFIC/MinC, como primeira opção e nos termos do que orientado nos itens 15/21, que anule a decisão constante ao final da Nota Técnica nº 19/2017, reiniciando o procedimento a partir de então.

32. Acaso essa sugestão não seja acatada e sem dúvida jurídica delimitada, mas diante da firme convicção técnica no sentido de que nunca existiu a terceirização, apesar das orientações proferidas por este Consultivo no Parecer nº 235/2017/CONUR-MinC/CGU/AGU, 0301204, motivadora da decisão de rescisão do Convênio nº 768075/2011 - MinC/FNC, cabe ao Senhor Secretário se posicionar reconsiderando ou não aludida decisão. Chamamos à atenção para as indagações constantes dos itens nºs 36/37.

33. Se não reconsiderar a decisão, deverá, o Senhor Secretário da SEFIC/MinC, depois de declinar as respectivas razões, encaminhar os autos à Autoridade Superior para que o apelo seja decidido.

34. Se reconsiderar, deverá expedir ato de anulação do termo de rescisão, publicado no DOU de 26-07-2017, fls. 5, 0350858.

35. Restabelecido o ajuste, deverá diligenciar, se for o caso, o termo aditivo relativo à inclusão da EMOP, na condição de executor.

À consideração superior.

*(assinado eletronicamente)*

**JOSÉ SOLINO NETO**  
Advogado da União  
CONJUR/MinC







28/12/2017, às 10:55, 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.



Documento assinado eletronicamente por **Daniela Guimarães Goulart, Coordenadora-Geral Jurídica de Convênios e Parcerias**, em 29/12/2017, às 12:42, 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](https://sei.cultura.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador **0466633** e o código CRC **1DA3940B**.