



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

PARECER nº 783/2017/CONJUR-MinC/CGU/AGU
PROCESSO nº 01400.032627/2017-36
INTERESSADO: SCDC/MINC
ASSUNTO: (8.2) Convênio nº 097941/2017

I. Convênio. II. Demanda espontânea. III. Recursos do Orçamento.
IV. Necessidade de análise técnica conclusiva.
V. Parecer com recomendações.

1. Por meio do Despacho ao fim do documento SEI 0468406/2017, a Secretaria da Cidadania e da 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 o **Município de Japaratuba/SE**.

2. A proposta tem por objeto a realização do "XVII FESTIVAL DE ARTES ARTHUR BISPO DO ROSÁRIO E FESTA DAS CABACINHAS ATRAVÉS DE CONTRATAÇÃO DE ARTISTAS DE RENOME NACIONAL E REGIONAL". Sua execução está orçada no valor total de R\$ 1.148.136,58, sendo R\$ 1.146.136,58 custeados por este Ministério, e o restante de contrapartida oferecida pelo proponente.

3. Fazem parte dos autos, dentre outros, os seguintes documentos: declaração de contrapartida e respectivo comprovante de disponibilidade orçamentária (0466274 e 0464601); orçamentos e cartas de anuência (Siconv); Termo de Referência (0461322); Plano de Trabalho (Siconv); Parecer Técnico 39/2017/COPAR/CGPCD/DEDIC/SCDC (0468406); e minuta de convênio (0468812).

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. Vale lembrar 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" (conforme Enunciado n. 7 do Manual de Boas Práticas Consultivas – BCP/AGU).

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 artigo 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 a presente análise, ademais, 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. Importa salientar, inicialmente, que a presente proposta é uma demanda espontânea de Município, que pode ser acolhida pelo Ministério sem necessidade de chamamento público, tendo em vista que este é facultativo, no caso de convênios com entes públicos, conforme art. 8º, caput e § 2º, da Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 424/2016. No entanto, como todos os demais atos administrativos, **o acolhimento da demanda deve ser justificado e motivado pela autoridade responsável**, o que pode se dar por meio de concordância com as razões de parecer anterior, produzido pelo órgão competente, nos termos do art. 50, § 1º, da Lei n. 9784/1999.

11. Efetivamente, o mérito do Convênio e os aspectos técnicos da avença devem ser atestados pela área competente deste Ministério, não cabendo a esta Consultoria imiscuir-se nessa seara. Nesse sentido, a proposta foi analisada pelo Parecer Técnico 39/2017/COPAR/CGPCD/DEDIC/SCDC (0468406), que manifestou-se “*favorável com ressalvas*” (indicadas nos itens 4.5 e 9 do Parecer Técnico). **Uma vez que não foram incluídas condicionantes na minuta, faz-se necessário que a autoridade competente ateste o saneamento das ressalvas apontadas pelo parecer técnico previamente à celebração do convênio. Uma vez providenciada essa manifestação conclusiva, entendo que o mérito da avença terá sido confirmado pela área técnica.**

12. O referido Parecer Técnico solicita a manifestação desta Consultoria sobre as questões indicadas em seu item 4.5, referentes à exiguidade do prazo disponível para a realização dos procedimentos licitatórios necessários à execução da proposta. Ressalto que esta Consultoria já se manifestou sobre a questão por meio do **Parecer nº 246/2017/CONJR/MinC/CGU/AGU (0303892), cujos termos ratifico.**

13. 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.

14. Observo que a Lei n. 10.520/2002, que disciplina o pregão, estabelece que o prazo para a apresentação das propostas, contado a partir da publicação do aviso, não será inferior a 8 (oito) dias úteis (art. 4º, inciso V), e que o evento ora pretendido, conforme consta da proposta, será realizado no dia 7/1/2018, havendo apenas 6 dias úteis até a data (caso o aviso seja publicado amanhã). Nesse sentido, **recomendo, alternativamente: (i) a exclusão de itens de despesa do Plano de Trabalho que não possam ser licitados a tempo, com as respectivas glosas refletidas na nota de empenho e na minuta; ou (ii) a alteração do cronograma de execução, a fim de permitir a realização regular do procedimento licitatório aplicável.**

15. Observo, ainda, que foi juntado aos autos parecer jurídico da Procuradoria do Município atestando a inexigibilidade de licitação para a contratação dos serviços pretendidos (0464493).

Ressalto que a inexigibilidade está vinculada à **natureza singular** do objeto. Ao tratar da questão, Marçal Justen Filho esclarece:

É imperioso verificar se a atividade necessária à satisfação do interesse sob tutela estatal é complexa ou simples, se pode ser reputada como atuação padrão e comum ou não. A **natureza singular caracteriza-se como uma situação anômala, incomum, impossível de ser enfrentada satisfatoriamente por todo e qualquer profissional “especializado”**. Envolve os casos que demandam mais do que a simples especialização, pois apresentam complexidades que impedem obtenção de solução satisfatória a partir da contratação de qualquer profissional (ainda que especializado)[1]. [grifos nossos]

16. Considerando que as atrações artísticas do evento já foram indicadas na proposta, e que o evento inicia-se em data próxima, **entendo imprescindível que o SCDC avalie criticamente os documentos e informações fornecidos pelo proponente, e avalie a regularidade dos procedimentos licitatórios indicados, especialmente quanto à alegada “natureza singular” do objeto deste, que justificaria a inexigibilidade de licitação (nos termos do art. 25 da Lei n. 8666/1993), a fim de evitar contratempos no momento da liberação dos recursos, nos termos do art. 41, inciso II, ‘b’, da Portaria Interministerial n. 424/2016.**

17. 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. Desse modo, recomendo atenção aos riscos inerentes à proximidade da data de início do evento, a fim de resguardar os gestores e autoridades signatárias.

18. Por outro lado, 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.**

19. Registro que a **Nota de Empenho necessária ao comprometimento dos recursos federais ainda não foi emitida, devendo ser providenciada previamente à celebração do instrumento**, conforme determinam a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar n. 101/2000), no art. 25, § 1º, inciso I, e a Lei nº 4.320/1964, art. 60 e 61.

20. Tratando-se de proposta oriunda 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 (os 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 analisado pelo órgão consulente em documento juntado ao SEI (0466845).**

21. 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.

22. 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”.

23. Portanto, o **termo de referência e o plano de trabalho devem ser avaliados e oportunamente aprovados de acordo com os critérios constantes dos art. 19, 21 e 23 da Portaria Interministerial nº 424/2016.**

24. 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)

25. 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;

26. Ainda com relação à análise dos custos indicados pelo proponente, destaco a recomendação do TCU 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.’”

27. Como não se trata de convênio submetido ao regime simplificado, ressalto que a liberação de recursos dos convênios no maior número de parcelas possível é a melhor forma de se assegurar a aplicabilidade do disposto no artigo 57 da Portaria Interministerial nº 424/2016 (que prevê a suspensão da liberação de recursos, na eventual ocorrência de irregularidades). Todavia, esta é questão iminentemente técnica, que cabe ao órgão consulente avaliar e justificar.

28. 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”. Tal regra deverá ser observada, se for o caso.

29. **O órgão técnico deverá atentar, ainda, às regras de liberação de recursos constantes dos art. 41 e 42 da PI n. 424/2016.** 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.

30. 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”.**

31. Por outro lado, o artigo 52, inciso IV, da Portaria Interministerial nº 424/2016 veda a realização de despesas em data anterior à vigência do instrumento. Nesse sentido, **tem-se por inviável o pagamento de despesas preparatórias ou prévias à celebração do convênio, se for o caso.**

32. Assim, **a área técnica deve estar atenta 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. 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).

34. **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. **O Parecer Técnico atesta o cumprimento da referida Portaria, mas, em seu item 4.2, indica questão de mérito, quanto à interpretação técnica do art. 2º da Portaria, remetendo a decisão à titular da Secretaria, o que deve ser objeto da manifestação conclusiva quanto às ressalvas, conforme mencionado acima.**

35. É pertinente transcrever, ainda, determinação emanada do Tribunal de Contas da União – 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)

36. Assim, como o convênio tem por objetivo a realização de evento (sujeito às restrições do art. 18, inciso XIII, da LDO/2017), 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.**

37. Considero importante enfatizar, por oportuno, que **o TCU tem entendido que os valores**

decorrentes da venda de ingressos, bens ou 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 96/2008 – Plenário, j. 01.02.2008). Tal orientação deve ser considerada, se for o caso.

38. 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), o que dispensa a análise detalhada do documento.

39. Como o objeto do convênio será executado em 2018, recomendo que o órgão consulente, assim como o proponente, **atentem às restrições previstas na Lei Eleitoral (Lei n. 9.504/1997), em especial quanto a atividades que possam implicar conduta proibida a agentes públicos em ano em que se realizam eleições.**

40. 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.

41. 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.

42. Quanto à verificação dos requisitos para celebração do convênio, observo que esta deve ser feita quando 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 (observado o disposto no art. 166, § 13, da Constituição Federal, quando for o caso).

43. Conclui-se, portanto, pela possibilidade, em tese, de celebração do convênio em exame, desde que atendidas as ressalvas indicadas pelo Parecer Técnico e as recomendações apontadas neste Parecer.

44. 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, 27 de dezembro de 2017.

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

[1] JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 12ª ed. São Paulo: Dialética, 2008, p. 350.



Documento assinado eletronicamente por **Daniela Guimarães Goulart, Coordenadora-Geral Jurídica de Convênios e Parcerias**, em 27/12/2017, às 19:18, 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 **0469300** e o código CRC **7544FB9C**.