



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DA CULTURA
COORDENAÇÃO-GERAL JURÍDICA DE CONVÊNIOS E PARCERIAS
ESPLANADA DOS MINISTÉRIOS BLOCO B, 3º ANDAR

PARECER n. 00193/2018/CONJUR-MINC/CGU/AGU

NUP: 01400.005598/2017-30

INTERESSADOS: DLLL/BB/MINC

ASSUNTOS: Quarta Revisão Substantiva ao Projeto “Livro e Leitura: acesso, diversidade e fortalecimento da cadeia produtiva - PRODOC Nº 914BRZ4015

EMENTA:

- I. Revisão substantiva nº 4 ao Projeto UNESCO 914BRZ4015.
- II. Necessidade de complementação da análise técnica.
- III. Parecer favorável em tese, com recomendações.

Sra. Coordenadora-Geral da CGJCP,

I. RELATÓRIO

1. Por meio do Despacho ao final da Nota Técnica 9/2017 – DLLL/BB/SCDC (05532228), o Diretor Nacional do Projeto UNESCO 914BRZ4015 - encaminha a esta Consultoria Jurídica minuta da **Quarta Revisão Substantiva ao Projeto “Livro e Leitura: acesso, diversidade e fortalecimento da cadeia produtiva - PRODOC Nº 914BRZ4015 (0553229)**, firmado entre a Unesco e o Governo Brasileiro, e executado por esta Pasta, no âmbito da cooperação Brasil – UNESCO.

2. Segundo descrito em seu Artigo 1º, o instrumento tem por objeto regular a implementação do Projeto “Livro e Leitura: acesso, diversidade e fortalecimento da cadeia produtiva”, 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 26/10/2012, tendo passado por três revisões, sendo que a última prorrogou o prazo de vigência até **25/04/2018** (SEI 0299774).

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.

II. FUNDAMENTAÇÃO

4. O ato cuja análise é solicitada (0553229) visa a revisão do Projeto PRODOC 914BRZ4015, tendo por objetivo a prorrogação de vigência do Projeto por mais 12 meses, a incorporação de rendimentos de aplicação financeira apurados até 28 de fevereiro de 2018, no valor de R\$ 19.550,64 (dezenove mil, quinhentos e cinquenta reais e sessenta e quatro centavos) e realocação de linhas orçamentárias.

5. Observo, inicialmente, que o Artigo 16 do Projeto, estabelece a possibilidade de sua alteração, nos seguintes termos:

Art. 16. Mediante o consentimento mútuo das Partes, o Projeto "Livro e Leitura: Acesso, diversidade e fortalecimento da cadeia produtiva" 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 (0548414), 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 9/2018 – DLLLB/SCDC (0553228) fundamenta e justifica a Revisão, informando, em suma, o que se segue:

3. SUMÁRIO EXECUTIVO

3.1. A revisão tem por objetivo prorrogação do prazo de vigência do Projeto UNESCO 914BRZ4015 por mais 12 meses (até 25/04/2019) e incorporação de R\$ 19.550,64 (dezenove mil, quinhentos e cinquenta reais e sessenta e quatro centavos) provenientes de aplicação financeira apurada até 28/02/2018.

4. ANÁLISE

4.1. Tendo em vista o **término do prazo de vigência** do Projeto UNESCO 914BRZ4015 no **próximo dia 25/04**, e sendo este um projeto estratégico para o Departamento de Livro, Leitura, Literatura e Bibliotecas - DLLLB, submetemos a minuta de Revisão substantiva nº 4 ([0553229](#)) à apreciação da CONJUR/MinC com o objetivo de assinatura da mesma pelo Ministro de Estado da Cultura, Sr. Sérgio Sá Leitão, CONSIDERANDO que:

a) existe saldo financeiro disponível e não executado em torno de R\$ 390.000,00 (trezentos e noventa mil reais) ([0548880](#) e [0548874](#));

b) existe saldo a ser incorporado no valor de R\$ 19.550,64 (dezenove mil, quinhentos e cinquenta reais e sessenta e quatro centavos) provenientes de aplicação financeira apurada até 28/02/2018 ([0548837](#));

c) desde a Revisão substantiva nº 3, realizada em abril de 2017, o DLLLB passou por mudanças que afetaram sobremaneira a execução do Projeto UNESCO 914BRZ4015. Mudanças que envolveram não só a equipe de gestão do DLLLB, como também a posição do Departamento dentro do Ministério da Cultura, saindo da SCDC e passando para a SEC, conforme Portaria nº 84, de 08 de setembro de 2017;

d) o novo diretor e sua equipe tiveram pouco mais de 3 meses para se inteirar sobre todos os projetos do Departamento, definindo suas prioridades e promovendo a articulação com pessoas, unidades administrativas internas e outros órgãos, de modo a estes atores também pudessem contribuir para a escolha de produtos que tivessem um caráter de pautas integradas;

e) a proposta da Revisão substantiva nº 4 possibilitará o alcance de diretrizes para uma política voltada à leitura e ao livro no Brasil apresentadas no Plano Nacional do Livro e Leitura - PNLL;

f) a implementação deste Projeto beneficiará, ao mesmo tempo em que cooperará, com a consolidação, por meio do PNLL, de uma efetiva articulação entre as áreas de cultura e educação e das instituições públicas e privadas que as fomentam;

g) a proposta contida na Revisão substantiva nº 4 prevê a contratação de pessoa jurídica para conceber e produzir uma série de cartilhas instrucionais que contribuam para a conceituação, operacionalização e implementação das políticas do livro, leitura, literatura e bibliotecas, de modo garantir um programa de qualificação dos gestores e profissionais ligados a estes setores.

h) a proposta contida na Revisão substantiva nº 4 prevê a contratação especialista para elaborar projeto de concepção para a reinauguração da Biblioteca Demonstrativa Maria da Conceição Moreira Salles – BDB, de modo a tornar a BDB referência para demais bibliotecas públicas do País. Por ser a Biblioteca Demonstrativa, a BDB deve servir de referência para as mais de 6 mil bibliotecas públicas existentes no país e vinculadas ao Sistema Nacional de Bibliotecas Públicas;

i) a proposta contida na Revisão substantiva nº 4 prevê a contratação especialista para sistematização de dados de pesquisas já realizadas na área de livro, leitura, literatura e bibliotecas, analisando criticamente estes dados/informações e propondo medidas de aperfeiçoamento, especialmente no que tange aos quatro eixos do PNLL. A precisão e organização destes dados são de fundamental importância para a avaliação das atividades desempenhadas e para a proposição de modelos e metodologias de implementação das ações deste Departamento;

j) a proposta contida na Revisão substantiva nº 4 prevê despesas com o fomento à participação de escritores brasileiros em feiras internacionais, com vistas a fortalecer a internacionalização da literatura brasileira, apoiando e consolidando a presença de nossa produção literária no cenário internacional, nas esferas de criação, produção e difusão, no intuito de avançar em questões como mercado, valor simbólico e sustentabilidade da área;

k) o cenário atual é de dificuldades orçamentárias e financeiras, e que a prorrogação do Projeto UNESCO 914BRZ4015 é imprescindível para darmos continuidade às políticas públicas na área do livro, leitura, literatura e bibliotecas, tendo em vista que os recursos deste projeto já encontram disponíveis na UNESCO;

l) existem Termos de Referência praticamente concluídos para a contratação das consultorias previstas;

m) a equipe do DLLL B conta com corpo técnico de, pelo menos, 5 pessoas com capacidade técnica e gerencial para executar as atividades relacionadas ao Projeto UNESCO 914BRZ4015, tais como elaboração de termos de referência, seleção de pessoal a ser contratado, acompanhamento das ações executadas e atualização de sistemas;

n) já houve aceitação da Revisão substantiva nº 4 por parte da UNESCO ([0548812](#))

o) já houve aceitação da Revisão substantiva por parte da ABC/MRE ([0553231](#))

p) em reunião tripartite entre MinC (DLLL B e DEINT), UNESCO e ABC/MRE tivemos sinalização positiva para a aprovação da Revisão substantiva nº 4;

q) o sistema SIGAP está devidamente atualizado, inclusive com Relatório de Progresso Eletrônico finalizado e enviado ([0548414](#)); e

r) em reunião com o Secretário da Economia da Cultura, Sr. Mansur Bassit, o Ministro Sérgio Sá Leitão aprovou previamente os produtos a serem contratados a partir da revisão ora apresentada.

5. CONCLUSÃO

5.1. Por todo o exposto, sugere-se o envio do presente processo à CONJUR/MinC para análise e manifestação acerca da minuta de Revisão substantiva nº 4 ([0553229](#)), que deve ser assinada pelo Ministro de estado da Cultura, Sr. Sérgio Sá Leitão,

5.2. Devendo o processo ser devolvido a este DLLL B após a emissão do parecer jurídico para adoção de providências que se fizerem necessárias.

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 as ações pretendidas com os recursos provenientes dos rendimentos poderiam ser mais detalhadas e as justificativas poderiam ser aprofundadas, tanto na Nota Técnica (0553228) quanto na minuta de Revisão (0553229). 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 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)

13. Nesse sentido, recomendo ao DLLLC/SCDC que reveja as justificativas constantes da Nota Técnica, bem como a própria minuta da Revisão 4, 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 os recursos provenientes dos 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.

III. CONCLUSÃO

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 (25/04/2018), 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.**

19. É o parecer, que submeto à apreciação da Coordenadora-Geral da CGJCP, para posterior encaminhamento à Secretaria da Cidadania e da Diversidade Cultural - SCDC/MinC.

Brasília, 17 de abril de 2018.

(assinado eletronicamente)
ALESSANDRO RODRIGUES GOMES DA SILVA
ADVOGADO DA UNIÃO

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 01400005598201730 e da chave de acesso d45c9d9c

Documento assinado eletronicamente por ALESSANDRO RODRIGUES GOMES DA SILVA, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 125571113 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): ALESSANDRO RODRIGUES GOMES DA SILVA. Data e Hora: 17-04-2018 16:57. Número de Série: 2318164908891590094. Emissor: AC CAIXA PF v2.
