



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. 00203/2018/CONJUR-MINC/CGU/AGU**

**NUP: 01400.041285/2011-50**

**INTERESSADOS: COORDENAÇÃO-GERAL DE ACOMPANHAMENTO E PRESTAÇÃO DE CONTAS (CGAPC/MINC)**

**ASSUNTOS: TERMO ADITIVO**

EMENTA:

I – Termo aditivo para excluir a interveniente (UFPE) do Convênio nº 761926/2011.

II – A UFPE deve ser retirada do convênio sob análise, pois referida autarquia federal não pode participar desse convênio como interveniente, nem tampouco como unidade executora.

III – A minuta de Termo Aditivo e o plano de trabalho devem ser ajustados pela área técnica, para corrigir a definição das obrigações da conveniente, onde devem constar todas as obrigações a serem cumpridas no convênio em epígrafe, tanto do ponto de vista da execução, quanto do ponto de vista da prestação de contas

IV - Parecer favorável, com recomendações.

Sra. Coordenadora-Geral da CGJCP,

## **I. RELATÓRIO.**

Por meio do Despacho nº 0548899/2018 (SEI - 0548899), o Coordenador-Geral de Acompanhamento e Prestação de Contas da SEC/MinC reencaminhou a consulta formulada pelo Secretário da Economia da Cultura – SEC/MinC, a qual foi elaborada por meio da Nota Técnica 3/2018 (SEI – 0535615) a esta Consultoria Jurídica, para análise e manifestação de minuta de Termo Aditivo para excluir a interveniente (UFPE) do Convênio nº 761926/2011.

2. Em linhas gerais, o documento propõe “*promover a exclusão da interveniente (UFPE) do Convênio nº 761926/2011, celebrado entre a União e a FUNDARPE, na qualidade de partes*”.

3. Destaca-se dos autos a minuta a ser analisada (0547429 – SEI), a Nota Técnica nº 3/2018 (0535615 - SEI), que justifica a proposta sob o ponto de vista técnico da SEC e a Cópia do Acordo de Cooperação Técnica – FUNDARPE e UFPE (0548893).

4. É o relatório. Passo à análise, 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 8.837/2016, abstraídas as questões de ordem técnica, financeira e vernacular, ou ainda aspectos de conveniência e oportunidade, alheios à missão deste Órgão.

## **II. FUNDAMENTAÇÃO.**

5. A SEC/MinC, por meio da a Nota Técnica nº 3/2018, manifestou-se favoravelmente à celebração do Termo Aditivo, apresentando a seguinte fundamentação:

## 1. ASSUNTO

1.1. Solicitação de análise da CONJUR/MinC do Termo Aditivo nº 07/2017 (SEI [0535605](#)), visto que a Universidade Federal do Pernambuco foi incluída no instrumento como INTERVENIENTE, e a mesma presta serviços ao convênio, descaracterizando, no entendimento desta área técnica, o papel do INTERVENIENTE descrito na Portaria Interministerial nº 507/2011, vigente à época da celebração.

## 2. ANÁLISE

2.1. Trata-se do convênio nº 761926/2011, firmado em 20/03/2012, tendo seu extrato publicado no DOU em 23/03/2012, em que figuram como partícipes o Ministério da Cultura, por meio da Secretaria de Economia Criativa, à época, atual Secretaria da Economia da Cultura (SEC) como concedente, a Fundação do Patrimônio Histórico e Artístico Pernambuco (FUNDARPE) como convenente, e a Universidade Federal do Pernambuco (UFPE) como interveniente, objetivando a adaptação de espaço físico, compra de equipamentos e contratação de serviços necessários à instalação de equipamento destinado à prestação de serviços de capacitação, suporte técnico e assessoria a profissionais, empreendimentos e empreendedores dos setores criativos.

2.2. Ressalta-se que, à época da celebração do instrumento, os partícipes se restringiam à SEC/MinC como concedente e a FUNDARPE como convenente.

2.3. Ocorre que em 02/09/2014, foi enviado pelo convenente o Ofício nº 298/2014-DP (pgs. 355/357, SEI [0019574](#)), o qual solicitava:

*(...) fazer consulta formal sobre a possibilidade de haver o repasse de parte dos recursos do convênio, que é destinado ao serviço de consultoria e formação, bem como a serviços administrativos e financeiros, para que tais atividades e atribuições sejam viabilizadas pela UFPE, na condição de parceira na execução do Projeto em referência (...).*

2.4. Além disso, o ofício em referência informava que em reunião ocorrida em Brasília, nesta SEC, também com a participação da UFPE, foi definido:

*(...) que a Universidade participaria da execução do referido convênio na condição de parceira (...) desta forma, está sendo firmado um Termo de Cooperação entre esta Instituição e a Universidade, o qual viabilizará a entrada da Universidade como partícipe interveniente do convênio (...).*

2.5. O mesmo ofício ainda solicitou:

*(...) autorização dessa Secretaria no sentido de podermos repassar para a UFPE o valor de R\$ 103.056,37, destinado a **contratação** de serviços administrativos e financeiros, bem como o valor de R\$ 151.050,67, destinado aos serviços de consultoria e de informação. O serviços mencionados serão viabilizados pela referida Universidade, que através de edital selecionará bolsistas que serão escolhidos entre alunos, professores e profissionais que atuam no meio cultural, os quais assumirão as funções mencionadas e que fazem parte da meta 02 do convênio.*

26. Ainda, é importante mencionar que o convenente afirmou que:

*Ao final do período de execução do convênio, a **Universidade fará a prestação de contas a esta Fundação**, que, por sua vez, prestará contas da totalidade do convênio a esse Ministério. (grifo nosso)*

27. Em 16/09/2014, o convenente formalizou a solicitação ao inserir no SICONV o pedido de Termo Aditivo para que fosse incluída a Universidade Federal de Pernambuco (UFPE) como partícipe INTERVENIENTE do convênio nº 761926/2011, para a **contratação** de serviços administrativos e financeiros como também serviços de consultoria e formação.

2.8. Além disso, o convenente justificou a solicitação no SICONV com os seguintes termos:

*A alteração é importante para que a Universidade Federal de Pernambuco - UFPE possa receber da Fundação do Patrimônio Histórico e Artístico de Pernambuco - Fundarpe os valores destinados para a execução de duas etapas da Meta 02, referentes à contratação de serviços administrativos e financeiros como também serviços de consultoria e formação. Os serviços mencionados serão viabilizados pela referida Universidade, que através de edital selecionará bolsistas que serão escolhidos entre alunos, professores e profissionais que atuam no meio cultural.*

2.9. Quando do recebimento da demanda pela área técnica desta SEC, o setor se manifestou, primeiramente, por meio do Despacho nº 26/2014/CGAEI/DEGI/SEC/MinC (pg. 359, SEI [0019574](#)), afirmando que "não vê impedimento, sob o ponto de vista técnico, à consulta encaminhada" e, complementarmente, se manifestou por meio da Nota Técnica CGDPI/SEC/MINC nº 23/2014 (pg. 375/376, SEI [0019574](#)), afirmando que "a solicitação

*encontra-se embasada no art. 1º, parágrafo 2º, inciso XXIII, da Portaria nº 507, de 24 de novembro de 2011 (...)*", sendo o processo, posteriormente, encaminhado a CONJUR/MinC para análise.

2.10. Na análise exarada pela CONJUR/MinC, por meio do Parecer nº 812/2014/CONJUR-MINC/CGU/AGU (pgs. 379/381, SEI [0019574](#)), esta afirma que a Nota Técnica que encaminhou a solicitação de análise *"se limita a relatar a questão, sem, no entanto, emitir pronunciamento conclusivo e favorável à pretensão da conveniente"*. Ainda, ressalta que *"a justificativa apresentada pela conveniente deve ser conclusivamente analisada pela área técnica, que emitirá parecer favorável, ou não, avaliando o interesse público residente na pretendida inclusão de interveniente (...)"*. Finaliza o parecer listando uma série de condicionantes, porém, sendo favorável ao que estava sendo proposto, desde que cumpridas as condicionantes.

2.10. O Acordo de Cooperação Técnica ora em análise prevê, portanto, uma atuação conjunta dessas duas instâncias governamentais, conjugando os esforços necessários para a execução das ações propostas. Neste sentido, este Acordo prevê a articulação e a integração entre nossas políticas públicas, as entidades de apoio, vinculadas do Ministério da Cultura, representações regionais.

2.11. Por fim, a área técnica da SEC, por meio da Nota Técnica nº 17/2014/CGAEI/DEGI/SEC/MinC (pgs. 5/11, SEI [0019577](#)), se coloca favorável a alteração, afirmando que não identifica óbice à atuação da UFPE como interveniente no convênio.

2.12. Verificado o contexto exposto, em reanálise do convênio à luz da legislação aplicável, entende-se que o papel do INTERVENIENTE preconizado na Portaria 507/2011, vigente à época, e mantido na Portaria Interministerial nº 424/2016, é de *"órgão ou entidade da Administração Pública direta ou indireta de qualquer esfera de governo, ou entidade privada que participa do instrumento para manifestar consentimento ou assumir obrigações em nome próprio"*, e, verificando o papel a ser prestado pela UFPE no instrumento, esta se configura como partícipe para a consecução do objeto ou, ainda, como mera prestadora de serviço para o convênio, por meio do Termo de Cooperação já firmado. O que, no entendimento desta área técnica, foge do escopo do papel que seria prestado por um INTERVENIENTE.

2.13. O Parecer nº 02/2014/CÂMARAPERMANENTECONVÊNIOS/DEPCONSU/PGF/AGU afirma que *"dentro das obrigações que podem ser assumidas pelo Interveniente não poderá constar a execução do objeto, que será atribuição do conveniente ou da unidade executora"*. Ainda afirma que *"atividades como fiscalização, coordenação e planejamento dos objetos não podem ser atribuídos a unidade executora. Para outras atividades que não a execução do objeto, a Portaria já estabeleceu a figura do interveniente"*.

2.14. Reforçando este entendimento, no voto do Relator Benjamin Zymler no Acórdão nº 738/2013 – TCU – Plenário, este afirma que não vislumbra óbices ao papel do interveniente em convênios, *"caso estejam presentes legítimos interesses de cunho institucional"*. O que, no caso em questão, parece não se confirmar, visto que a UFPE atua como parceira para a execução do objeto, o que se configuraria como mera prestadora de serviços por meio do Termo de Cooperação já firmado ou, caso visasse figurar como partícipe, deveria ser incluída como executora.

2.15. É importante frisar que a presente consulta não visa sugerir qualquer punição aos entes envolvidos, mas apenas corrigir uma possível falha ocorrida ao se determinar que a UFPE, no caso, atuaria como INTERVENIENTE no convênio, quando, na verdade, este não seria seu papel. A UFPE nesse caso específico, por mais que houvesse interesse em participar ativamente do projeto, figurou como uma prestadora de serviços por meio do Termo de Cooperação já firmado.

2.16. Ainda, o fato já apresentado, de que a UFPE, ao fim da prestação de serviços, se comprometeria a apresentar sua prestação de contas ao conveniente, demonstra mais uma vez que seu papel foge ao interesse única e exclusivamente de cunho institucional, vendo-a, no convênio, como mera prestadora de serviços por meio do Termo de Cooperação já firmado, o que necessitaria, em consequência, da prestação de contas dos serviços se dar de acordo como determina a norma que rege o instrumento firmado tanto entre a FUNDARPE e UFPE, quanto ao convênio em questão, o que ensejaria, portanto, ao fim da realização dos serviços, da inclusão dos documentos que comprovam a legalidade de todo o processo administrativo o qual se passou a "contratação", independentemente de ter havido concorrência ou não para o pleito. Assim, deveria ser incluída toda a documentação nas abas pertinentes do SICONV (processos de execução, contrato/subconvênio, e documentos de liquidação).

2.17. Importante ainda informar que, ao tomar conhecimento da possível falha, o conveniente, orientado por esta área técnica, incluiu no SICONV a solicitação de Termo Aditivo que enseja na presente consulta (SEI [0535601](#)). Além da inclusão no SICONV, tal solicitação se deu por meio do Ofício nº 096/2018-GP (SEI [0535600](#)) que afirma:

(...) deve-se ao fato da UFPE receber recursos para oferecer serviços voltados ao desenvolvimento de processo no âmbito da Economia da Cultura (projeto PE Criativo), não cabendo sua posição como Interveniante no referido Convênio.

2.18. Portanto, sugere-se consulta à CONJUR/MinC para que esta se manifeste com relação ao contexto apresentado, e que analise a minuta de Termo Aditivo constante do SEI nº 0535605, se este se adéqua à demanda exposta, retirando a figura da UFPE como interveniente do convênio, para que esta passe a figurar no instrumento como mera prestadora de serviços, por meio do Termo de Cooperação já pactuado, reduzindo assim seu escopo de responsabilidade, passando ainda a dispensar a assinatura do Reitor em todos os documentos oficiais que fossem necessários ao convênio, sendo que este, no convênio, tem como responsabilidade apenas prestar parte dos serviços aprovados no plano de trabalho.

### 3. CONCLUSÃO

3.1. Diante do exposto, **sugere-se o encaminhamento dos autos à Consultoria Jurídica para que esta se manifeste** com relação ao contexto apresentado, e que analise a minuta de Termo Aditivo constante do SEI nº 0535605, se este se adéqua à demanda em discussão, **com base nas motivações expostas na presente nota técnica.**

6. 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, além da garantia ao acesso às fontes da cultura nacional, conforme disposto em seu art. 215, verbis:

Art. 215. O Estado garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional, e apoiará e incentivará a valorização e a difusão das manifestações culturais.

7. Cumpre mencionar que a análise efetivada leva em consideração a legislação específica aplicável, em especial a Portaria Interministerial MPOG/MF/CGU nº 507/2011.

8. A primeira questão a ser avaliada é a possibilidade de se incluir uma Universidade Federal como interveniente em Convênio celebrado entre a União/MinC e uma FUNDARPE. A Portaria Interministerial MPOG/MF/CGU nº 507/2011, em seu art. 1º, § 2º, inciso XVII, define o interveniente como “*órgão ou entidade da administração pública direta ou indireta de qualquer esfera de governo, ou entidade privada que participa do convênio para manifestar consentimento ou assumir obrigações em nome próprio*”.

9. Em tese, portanto, a Universidade Federal (como entidade autárquica da União) poderia caracterizar-se como interveniente no Convênio em tela, para assumir obrigações em nome próprio. Ocorre que o art. 43 da mesma Portaria (alterado pela Portaria Interministerial nº 495/2013), ao determinar as cláusulas necessárias aos Convênios, veda ao interveniente a execução de atividades previstas no Plano de Trabalho, nos seguintes termos:

Art. 43. São cláusulas necessárias nos instrumentos regulados por esta Portaria as que estabeleçam:

(...)

*IV - as obrigações do interveniente, quando houver, sendo vedada execução de atividades previstas no Plano de Trabalho;*

10. Portanto, a UFPE apenas poderia ser interveniente no Convênio se não assumisse a execução de atividades previstas no Plano de Trabalho, o que parece ir de encontro à intenção da conveniente, que é justamente transferir à universidade algumas ações previstas no Plano de Trabalho, com o respectivo repasse de recursos para a correspondente execução.

11. Tal desiderato foi reiterado pela celebração de um convênio específico celebrado entre a FUNDARPE e a UFPE, que reiterou a posição da UFPE como unidade executora.

12. Todavia, a Portaria Interministerial MPOG/MF/CGU nº 507/2011 prevê outra forma de participação de terceiros na execução de Convênios, que parece atender melhor às pretensões da SEC/MG. Trata-se da figura da **unidade executora**, definida pelo art. 1º, § 2º, da Portaria, nos seguintes termos:

**XXVII - unidade executora:** *órgão ou entidade da administração pública, das esferas estadual, distrital ou municipal, sobre o qual pode recair a responsabilidade pela execução dos objetos definidos nos instrumentos de que trata esta Portaria, a critério do conveniente, desde que aprovado previamente pelo concedente, devendo ser considerado como partícipe no instrumento.* (acrescentado pela Portaria Interministerial nº 495/2013)

13. O art. 43-A da Portaria Interministerial nº 507/2011 estabelece as condições de atuação da unidade executora nos seguintes termos:

Art. 43 - A. A execução dos objetos definidos nos instrumentos de que trata esta Portaria, no caso de o conveniente ser ente público, poderá recair sobre **unidade executora específica**, desde que:

*I - haja previsão no Plano de Trabalho aprovado;*

*II - exista cláusula nesse sentido no instrumento celebrado; e*

*III - a unidade executora pertença ou esteja vinculada à estrutura organizacional do convenente.*

*§ 1º - No caso descrito no caput, o convenente continuará responsável pela execução do convênio, sendo que a unidade executora responderá solidariamente na relação estabelecida.*

*§ 2º - Quando constatado o desvio ou malversação de recursos públicos, irregularidade na execução do contrato ou gestão financeira do convênio, responderão solidariamente os titulares do convenente e da unidade executora, na medida de seus atos, competências e atribuições.*

*§ 3º - A responsabilização prevista nos parágrafos 1º e 2º deverá constar no instrumento celebrado, como cláusula necessária.*

*§ 4º - A unidade executora deverá atender a todos os dispositivos desta Portaria que sejam aplicáveis ao convenente, inclusive os requisitos de credenciamento, cadastramento e condições de celebração.*

*§ 5º - Os empenhos e a conta bancária do convênio deverão ser realizados ou registrados em nome do convenente.*

*§ 6º - Os atos e procedimentos relativos à execução serão realizados no SICONV pelo convenente ou unidade executora, no caso previsto no caput, conforme definição no Plano de Trabalho.*

*§ 7º - O acompanhamento e fiscalização e a prestação de contas do convênio caberão ao convenente inclusive no caso previsto no caput deste artigo*

14. Portanto, uma vez que a UFPE está vinculada à estrutura organizacional da Concedente, nos termos do art. 43-A, inciso III da Portaria Interministerial, a UFPE não pode participar do convênio na qualidade de unidade executora.

15. Dessa forma, por estabelecer o exercício de atividades do plano de trabalho, bem como ser vinculada à concedente, a UFPE não pode ser interveniente, nem tampouco ser unidade executora, no convênio em epígrafe.

16. **Nesse sentido, deve a UFPE ser retirada do convênio sob análise, pois referida autarquia federal não pode participar desse convênio como interveniente, nem como unidade executora.**

17. **Nesse diapasão, deve a minuta de Termo Aditivo e o plano de trabalho serem ajustados pela área técnica, para corrigir a definição das obrigações da convenente, onde devem constar todas as obrigações a serem cumpridas no convênio em epígrafe. Tanto do ponto de vista da execução, quanto do ponto de vista da prestação de contas.**

### **III. CONCLUSÃO.**

18. **Ante o exposto, esse Órgão de Assessoramento Jurídico da AGU conclui pela possibilidade da celebração do Termo Aditivo em exame, após atendidas as recomendações no presente Parecer.**

19. 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.**

20. É o parecer, que submeto à apreciação da Coordenadora-Geral da CGJCP, para posterior encaminhamento à Secretaria da Economia da Cultura – SEC/MinC

Brasília, 23 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) 01400041285201150 e da chave de acesso d10802fe

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 127260135 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): ALESSANDRO RODRIGUES GOMES DA SILVA. Data e Hora: 27-04-2018 14:18. Número de Série: 2318164908891590094. Emissor: AC CAIXA PF v2.

---