



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. 00303/2018/CONJUR-MINC/CGU/AGU**

**NUP: 01400.001467/2018-64**

**INTERESSADOS: DEPARTAMENTO DE PROMOÇÃO INTERNACIONAL (DEINT/SADI/MINC)**

**ASSUNTOS: Termo de Fomento – proposta Siconv n. 040754/2018**

EMENTA: I. Termo de Fomento. II. Proposta selecionada por Edital. III. Parecer com recomendações, condicionado à prévia aprovação técnica da proposta.

**RELATÓRIO**

1. Tratam os autos de proposta de Termo de Fomento que se pretende celebrar entre a União, por meio do Ministério da Cultura – MinC (representado pela Diretoria de Promoção Internacional), e a organização da sociedade civil – OSC (nos termos do art. 2º, inciso I, da Lei n. 13.019/2014) **Brasil Música & Artes**, selecionada por meio do Edital de Chamamento Público/MinC nº 1/2018.

2. O instrumento tem por objeto “a execução de projeto de difusão de expressões culturais brasileiras durante a Copa do Mundo FIFA de 2018, na Rússia”, envolvendo a transferência, por parte deste Ministério, do valor total de R\$ 2.994.000,00 (dois milhões, novecentos e noventa e quatro mil reais).

3. Foram juntados aos autos os seguintes documentos, entre outros: informações relativas à seleção pública da OSC (0526395, 0572977 e demais documentos juntados aos volumes I a VI do processo eletrônico); documentos da representante e da OSC (Siconv, conforme indicado no SEI 0586390); cotações e planilhas orçamentárias (0592218 a 0592266); Plano de Trabalho (0592214); Parecer Técnico (0594091); minuta (0594365) e Nota de Empenho (0594996).

**FUNDAMENTAÇÃO**

4. Feito este breve relatório, 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 8.837/2016, no art. 35, inciso VI, da Lei nº 13.019/2014, e no art. 31 do Decreto n. 8726/2016, 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 art. 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. Fundamentam, ademais, a celebração do presente instrumento, a Lei n. 13.473/17 - LDO/2018, a Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014, o Decreto nº 8.726, de 27 de abril de 2016, e, no âmbito deste Ministério, a Portaria/MinC n. 33/2014.

8. 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.

9. A Lei nº 13.019/2014 e o Decreto nº 8.726/2016 estabeleceram um novo regime jurídico para as parcerias entre a administração pública e organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de *interesse público e recíproco*, mediante a execução de atividades ou de projetos previamente estabelecidos em planos de trabalho. Após a entrada em vigor da Lei n. 13.019/2014, não mais é admitida, em regra, a celebração de convênios com entidades privadas (salvo nas hipóteses mencionadas no art. 3º, inciso IV, da Lei – o que não é o caso), sendo os termos de colaboração, termos de fomento e acordos de cooperação os instrumentos cabíveis para a formalização dessas parcerias.

10. Conforme disposto no art. 2º, inciso VIII, da Lei n. 13.019/2014, **termo de fomento** é o *“instrumento por meio do qual são formalizadas as parcerias estabelecidas pela administração pública com organizações da sociedade civil para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco propostas pelas organizações da sociedade civil, que envolvam a transferência de recursos financeiros”*. São consideradas organizações da sociedade civil aquelas descritas no art. 2º, inciso I, da Lei n. 13.019/2014.

11. Em regra, a Lei n. 13.019/2014 exige a realização de chamamento público prévio, a fim de selecionar as organizações da sociedade civil com quem serão celebrados os termos de fomento e colaboração (art. 24).

12. **No caso em análise, verifica-se que a OSC foi selecionada por meio do Edital de Chamamento Público/MinC nº 1/2018 (0526395, 0572977 e demais documentos juntados aos volumes I a VI do processo eletrônico), lançado pelo Ministério da Cultura com o objetivo de selecionar entidade (OSC) para a celebração de termo de fomento visando a execução de projeto de difusão da cultura brasileira durante a Copa do Mundo FIFA de 2018, na Rússia. Esta Consultoria manifestou-se sobre o Edital por meio do Parecer n. 90/2018/CONJUR-MINC/CGU/AGU (0511177) e da Nota n. 018/2018/CONJUR-MINC/CGU/AGU (0523915), ambos aprovados pela Consultora Jurídica.**

13. Com relação aos critérios de conveniência e oportunidade, observo que o mérito do Convênio em análise deve ser atestado pela área competente deste Ministério, conforme art. 35, inciso V, da Lei n. 13.019/2014, não cabendo a esta Consultoria imiscuir-se em tal seara. Nesse sentido, a proposta foi analisada pelo **Parecer Técnico n. 4/2018/DEINT/SADI (0594365) que atestou a capacidade técnica da entidade para realizar o projeto proposto, “o cumprimento dos requisitos previstos nos arts. 2º, 33 e 34 da Lei nº 13,019/2014 e a não ocorrência de hipóteses que incorram nas vedações de que trata o art. 39 daquele normativo”**. No entanto, o **Parecer Técnico condicionou a celebração do Termo de Fomento ao “pleno atendimento às exigências do item 8.2.4 do Edital de Chamamento Público” (que exige a comprovação da compatibilidade dos custos apresentados com os preços praticados no mercado)**. O item 10 do Parecer infere que *“a análise dos custos do projeto será oportunamente apensada ao presente processo, uma vez que segue pendente a apresentação dos elementos indicativos da compatibilidade de todos os custos informados pelo proponente com os preços praticados no mercado, nos termos do 8.2.4 do Edital. Recomenda-se condicionar a assinatura do Termo de Fomento ao saneamento dessa pendência”*.

14. Observo, nesse sentido, que o art. 35, inciso IV, da Lei n. 13.019/2014 estabelece que a **aprovação do plano de trabalho é requisito para a formalização e celebração dos termos de colaboração e fomento**. Por sua vez, o art. 22 da Lei n. 13.019/2014 e o art. 25 do Decreto n. 8.726/2016, estabelecem os elementos que deverão constar do Plano de Trabalho. De acordo com o art. 25, inciso V e § 1º, do Decreto n. 8.726/2016, **o plano de trabalho deverá conter a previsão de receitas e a estimativa de despesas a serem realizadas na execução das ações, incluindo elementos indicativos da mensuração da compatibilidade dos custos apresentados com os preços praticados no mercado ou com outras parcerias da mesma natureza**.

15. Portanto, **previamente à celebração do instrumento, o órgão competente deverá manifestar-se conclusivamente sobre o Plano de Trabalho, verificando a suficiência das informações disponíveis nos autos para atender às exigências da Lei e do Decreto, inclusive para avaliar os custos indicados pelo proponente**. Vale lembrar que o Enunciado n. 7 do Manual de Boas Práticas Consultivas da 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”*. Assim, a justificativa do Enunciado menciona 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. A responsabilidade na tomada de decisão é sempre da autoridade administrativa”*.

16. Por oportuno, registro que o TCU tem recomendado atenção à compatibilidade entre os valores orçados pelos proponentes e os valores praticados no mercado, com base nos princípios que regem a Administração Pública, em especial os princípios da economicidade e da eficiência, *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 n° 127, de 29 de maio de 2008;

17. Ainda sobre a análise preliminar da proposta, observo que o TCU vem reiteradamente alertando os gestores públicos para a importância da fase de planejamento, 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) (grifo nosso)*

18. A fim de complementar a instrução dos autos, recomendo, ainda, que **o órgão consulente manifeste-se sobre cada um dos quesitos indicados no 35, inciso V, da Lei n. 13.019/2014, que estabelece os aspectos que deverão ser avaliados expressamente pelo parecer técnico.**

19. Portanto, **uma vez providenciada a manifestação técnica conclusiva, entendo que o mérito da avença terá sido confirmado pelo órgão competente, podendo prosseguir a tramitação da proposta.**

20. De acordo com o disposto no art. 24 do Decreto n. 8.726/2016, “a celebração do termo de fomento ou do termo de colaboração depende da indicação expressa de prévia dotação orçamentária para execução da parceria”. Nesse sentido, registro que **foi emitida a Nota de Empenho necessária ao comprometimento dos recursos**, atendendo ao disposto no Decreto n. 8.726/2016 e também nos art. 60 e 61 da Lei n° 4.320/1964.

21. Observo, ainda, que o art. 35, §1º, da Lei n. 13.019/2014, e o art. 12, parágrafo único, do Decreto n. 8726/2016 dispensam a contrapartida como requisito para a celebração da parceria.

22. Não obstante, o Parecer Técnico indica que “o proponente contará com recursos complementares, no valor de R\$ 635.000,00, oriundos de convênio celebrado com a Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos (Apex-Brasil). O detalhamento da utilização de cada fonte de recursos está descrito nas planilhas orçamentárias apresentadas pelo proponente (SEI n° [0592218](#), [0592219](#), [0592221](#), [0592226](#), [0592228](#))”.

23. A este respeito observo que nada impede o financiamento parcial de um projeto cultural com recursos deste Ministério, desde que seja possível demonstrar a origem de cada despesa da parceria e sua relação com o recurso transferido, que seja possível comprovar a inexistência de duplicidade de financiamento sobre as mesmas despesas, e que o objeto da parceria esteja adequadamente descrito e detalhado (na minuta e no Plano de Trabalho), possibilitando o adequado acompanhamento da execução e análise da prestação de contas pelo órgão responsável. Nesse sentido, **recomendo que o órgão consulente avalie as informações fornecidas sobre as despesas a serem custeadas por outras fontes, a fim de evitar (e posteriormente verificar) eventual duplicidade de financiamento.**

24. Ressalto que a LDO/2018, em seu artigo 17, XII, **veda** a destinação de recursos para atender a despesas com transferência de recursos a entidades privadas destinados à realização de **eventos**, no âmbito dos Ministérios do Turismo e da Cultura (com a ressalva constante do § 5º). De acordo com entendimentos anteriormente expostos por esta Consultoria, cabe à área técnica a responsabilidade por determinar se o projeto em apreço é ou não um evento, conclusão essa que deve constar expressamente dos autos, acompanhada da devida justificativa.

25. Nesse sentido, o Parecer Técnico n. 4/2018/DEINT/SADI, remetendo à Nota Técnica n° 14/2018 (SEI n° [0523951](#)), que tratou da adequação do Edital de Chamamento Público ao art. 17, inciso XII, afirmou que “o projeto resultante do certame não se destina à realização de mero evento de entretenimento, mas visa a (i) promover a diversidade das expressões culturais brasileiras ao longo da Copa do Mundo; (ii) contribuir para o intercâmbio e o processo de internacionalização dos artistas e atividades culturais propostos; (iii) ampliar as oportunidades de inserção de artistas, atividades, bens e serviços culturais brasileiros no mercado internacional, em particular o russo, e de atração de investimentos externos para setores criativos nacionais; e (iv) estreitar as relações culturais do Brasil com o exterior, ampliando a capacidade de influência internacional do país”.

26. Nos termos do art. 35, inciso V, alíneas ‘g’ e ‘h’ da Lei n. 13.019/2014, observo que deverá ser designado um gestor da parceria e criada a Comissão de Monitoramento e Avaliação. O Parecer Técnico indica que o gestor da parceria foi designado por meio da Portaria/GM n° 44, de 11 de abril de 2018, publicada no DOU em 13 de abril de 2018 (SEI n° [0554782](#)), e que a Comissão de Monitoramento e Avaliação foi instituída por meio da Portaria/GM n° 56, de 11 de maio de 2018, publicada no DOU em 14 de maio de 2018.

27. Ressalto que a liberação de recursos no maior número de **parcelas** possível é a melhor forma de se assegurar a aplicabilidade do disposto no art. 48 da Lei n. 13.019/2014 (que prevê a retenção de parcelas, na eventual ocorrência de irregularidades ou impropriedades). No entanto, essa é questão técnica que deverá ser avaliada pelo órgão responsável, de acordo com as peculiaridades do caso em tela.

28. Quanto ao **prazo** estipulado para vigência do Termo de Fomento, recomendo verificar se este é suficiente para a realização do objeto. Ressalto que, em caso de instrumento com prazo expirado, não é possível a prorrogação, o que prejudicaria a conclusão do objeto. Nesse sentido, destaco o item 9.2 do Acórdão TC-011.682/2012-4, (Acórdão nº 2.813/2013 - 2ª Câmara), do TCU:

*Determinação ao Ministério do Turismo para que se abstenha de celebrar convênio ou outro instrumento congêneres 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.*

29. Ainda tendo em vista a estipulação de um prazo exequível, observo que o art. 40 do Decreto n. 8.726/2016 determina que “a organização da sociedade civil somente poderá pagar despesa em data posterior ao término da execução do termo de fomento ou de colaboração quando o fato gerador da despesa tiver ocorrido durante sua vigência”.

30. Tendo em vista a existência de lacuna legislativa sobre a questão do pagamento de despesas anteriores à assinatura do instrumento (tanto na Lei nº 13.019/2014 quanto no Decreto nº 8.726/2016), recomendamos a transposição analógica do disposto no art. 40 do Decreto nº 8.726/2016 para as despesas realizadas antes da vigência do instrumento, conforme Nota Explicativa constante da minuta-modelo de Termo de Fomento da AGU (e da própria minuta). Assim, não devem ser admitidas despesas preparatórias (ou seja, realizadas antes da assinatura do termo de fomento).

31. **A proposta deve guardar sintonia, ainda, 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. Recomendo que **a área técnica manifeste-se expressamente sobre a questão**.

32. Quanto à **minuta** de Termo de Fomento juntada aos autos, verifica-se que esta segue a minuta-modelo aprovada pela Advocacia-Geral da União – AGU ([http://www.agu.gov.br/page/content/detail/id\\_conteudo/270541](http://www.agu.gov.br/page/content/detail/id_conteudo/270541)), conforme recomendado no Memorando-Circular nº 92/2017/CONJUR-MinC/CGU/AGU – SEI 0360199.

33. Observo que o art. 32 do Decreto n. 8.726/2016 determina que “os termos de fomento e de colaboração serão firmados pelo Ministro de Estado ou pelo dirigente máximo da entidade da administração pública federal, **permitida a delegação, vedada a subdelegação**”. No âmbito deste Ministério, a Portaria/MinC n. 46, de 11 de abril de 2018, art. 3º, delega a competência para celebrar termos de fomento e de colaboração (entre outros instrumentos) aos titulares das Secretarias do Ministério da Cultura e seus respectivos ordenadores de despesa, vedada a subdelegação.

34. Por oportuno, é mister alertar os gestores deste Ministério para o recente Acórdão 1441/2018 Segunda Câmara-TCU, cuja conclusão não deixa dúvidas quanto ao risco da celebração de convênios às vésperas do evento pretendido (o que certamente também se aplica aos termos de colaboração e fomento):

*Responsabilidade. Convênio. Concedente. Evento. Transferência de recursos. Intempestividade. Multa. A celebração de convênio, que tenha por objeto a celebração de evento com data fixada, sem tempo hábil para a liberação dos recursos necessários à operacionalização do ajuste é irregularidade passível de multa ao gestor do órgão concedente, pois gera o repasse dos valores de forma extemporânea, inviabilizando a execução da despesa em conformidade com as normas que regem a matéria.*

35. Observo, ainda, que 2018 é ano eleitoral, motivo pelo qual **as partes devem atentar às restrições previstas na Lei n. 9.504/1997 (Lei Eleitoral), no que couber, evitando condutas proibidas a agentes públicos em ano em que se realizam eleições**. Vale notar que a Lei n. 9.504/1997 (art. 73, § 10) veda a distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios por parte da Administração Pública, no ano em que se realizar eleição. Nesse particular, especificamente em relação a repasses na área da cultura, esporte e turismo, há importante precedente do TSE, que exclui a incidência dessa vedação, *sobretudo quando os instrumentos preveem a adoção de contrapartidas*, vazado nos seguintes termos:

*“A assinatura de convênios e o repasse de recursos financeiros a entidades públicas e privadas para a realização de projetos na área da cultura, do esporte e do turismo não se amoldam ao conceito de distribuição gratuita, previsto no art. 73, § 10, da Lei nº 9.504/97, sobretudo quando os instrumentos preveem a adoção de contrapartidas por parte das instituições”.* (TSE, REspe nº 282.675, Acórdão de 24/04/2012, relator Min. Marcelo Henriques Ribeiro de Oliveira)

36. A fim de sanar eventuais dúvidas sobre as condutas vedadas em ano eleitoral, recomendo a consulta à Cartilha da AGU de Condutas Vedadas aos Agentes Públicos Federais nas eleições de 2018 e, quanto à publicidade do evento, se for o caso, a Instrução Normativa n. 1, de 11 de abril de 2018, da Secretaria Geral da Presidência da República (que disciplina a publicidade em ano eleitoral dos órgãos e entidades integrantes do Sistema de Comunicação de Governo do Poder Executivo Federal).

37. Ao órgão técnico responsável pelo acompanhamento e fiscalização Termo de Fomento, recomendo atenção a qualquer alteração da OSC e atualização periódica dos dados cadastrais desta, lembrando à OSC o disposto nos art. 26, § 5º, do Decreto n. 8.726/2016, que determina que “*a organização da sociedade civil deverá comunicar alterações em seus atos societários e em seu quadro de dirigentes, quando houver*”.

38. Ressalto que devem ser observadas pela OSC e pelo órgão gestor do Termo de Fomento as **vedações** constantes da LDO e da Lei n. 13.019/2014 (especialmente dos artigos 39 e 45 desta); as regras referentes à liberação de recursos (art. 48 da Lei n. 13.019/2014), às compras e contratações e à realização de despesas e pagamentos (artigos 36 a 42 do Decreto n. 8.726/2016), bem como demais normas previstas na legislação vigente; cabendo, ainda, ao órgão gestor, adotar procedimentos referentes ao monitoramento e avaliação da parceria, nos termos dos artigos 58 a 62 da Lei n. 13.019/2014 e artigos 49 a 53 do Decreto n. 8.726/2016.

39. No momento da verificação do cumprimento dos requisitos para a celebração da parceria, o órgão responsável pela gestão do instrumento deverá consultar o Cadastro de Entidades Privadas Sem Fins Lucrativos Impedidas - Cepim, o Siconv, o Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal - Siafi, o Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores – Sicafe e o Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal – Cadin, para verificar se há informação sobre ocorrência impeditiva à referida celebração, nos termos do art. 29 do Decreto n. 8.726/2016.

### CONCLUSÃO

40. Conclui-se, portanto, pela **possibilidade, em tese, de celebração do Termo de Fomento em exame, desde que o Parecer Técnico conclusivo seja favorável à avença, aprovando o Plano de Trabalho, e desde que atendidas as recomendações apontadas no presente Parecer.**

41. Finalmente, 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.**

42. Isso posto, conforme permite a Portaria/CONJUR/MINC n. 2, de 29/04/2011, solicito o encaminhamento dos autos ao **DEINT/SADI/MinC**, para as providências cabíveis.

Brasília, 01 de junho de 2018.

DANIELA GUIMARÃES GOULART

Advogada da União

Coordenadora-Geral Jurídica de Convênios e Parcerias

---

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 01400001467201864 e da chave de acesso 262735bd

---

Documento assinado eletronicamente por DANIELA GUIMARAES GOULART, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 138193118 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): DANIELA GUIMARAES GOULART. Data e Hora: 01-06-2018 12:36. Número de Série: 13887376. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv4.

---