



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. 00572/2018/CONJUR-MINC/CGU/AGU**

**NUP: 01400.004514/2018-21**

**INTERESSADOS: SECRETARIA DO AUDIOVISUAL - SAV/MINC**

**ASSUNTOS: CONVÊNIO COM ENTES PÚBLICOS**

- I. Convênio;
- II. Recursos do FNC;
- III. Emenda Parlamentar;
- IV. Regime simplificado;
- V. Parecer favorável, em tese

Senhora Coordenadora Geral,

**I - Relatório**

1. Por meio de Despacho nº 0668560/2018, o Senhor Secretário do Audiovisual, 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 SAV) e a **Secretaria de Estado da Cultura do Amapá**.

2. A proposta tem por objeto "...a realização da I Mostra Itinerante de Cinema do Amapá – CINE AMAPÁ, nos 16 municípios do Estado, conforme detalhado no Plano de Trabalho.”. **A sua execução está** orçada no valor total de R\$ 600.000,00, sendo R\$500.000,00 custeados por este Ministério e o restante por contrapartida do Município.

3. Fazem parte dos autos, dentre outros, os seguintes documentos: indicativo de emenda parlamentar; declaração de contrapartida; Termo de Referência; Plano de Trabalho; declarações diversas; documentos referentes ao representante da conveniente; minuta do convênio; e, Parecer Técnico para Projetos Audiovisuais s/n, SEI nº 0666463.

4. Esse é o relatório do necessário.

**II - Fundamentação**

5. De início ressaltamos que esta manifestação se dá em cumprimento ao disposto no art. 11, da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993, no art. 4º do Anexo I do Decreto nº 9.411/2018, e no art. 30 da

Portaria Interministerial nº 424/2016, abstraídas as questões de ordem técnica, financeira e vernacular, ou ainda aspectos de conveniência e oportunidade, alheios à missão deste órgão.

6. Pois bem. 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.

7. 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).

8. Entre as disposições infraconstitucionais, o art. 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.

9. Fundamentam, ademais, a presente análise, a Lei nº 13.473/17 - LDO/2018; o Decreto nº 93.872/1986; o Decreto nº 6.170/2007; a Portaria Interministerial - MP/MF/CGU nº 424, de 30 de dezembro de 2016, e a Portaria/MinC nº 33/2014.

10. 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.

11. Uma vez ultrapassada essa questão, e tendo em vista que a **proposta deriva de emenda parlamentar**, cumpre salientar que o enquadramento de cada emenda parlamentar recebida, o discernimento do grau de detalhamento suficiente à tramitação da proposta, a compatibilidade da especificação da destinação da emenda com o projeto apresentado, bem como a eventual existência de impedimentos técnicos à sua execução são questões que devem ser enfrentadas caso a caso pelo gestor, observando-se, sempre, o princípio da motivação dos atos administrativos. Nesse sentido, vale mencionar os seguintes excertos de julgados do TCU, que reforçam a necessidade de análise técnica criteriosa da proposta, independentemente da origem do recurso:

3.35. Tampouco pode ser acatado o argumento transcrito em 3.27.c (acima), vez que **a legislação de convênios não prevê tratamento diferenciado ao pleito quando o recurso orçamentário provém de emenda parlamentar. Vale dizer, os rigores exigidos pela lei para avaliação técnica, financeira e operacional dos proponentes são idênticos, devendo o órgão concedente aplicá-los integralmente em qualquer caso.** (AC-0073-01/14-P, Plenário, Relator: AUGUSTO SHERMAN, Processo: 029.211/2010-7)

21.2 As emendas parlamentares se situam no campo da discricionariedade do parlamentar quanto à opção política na definição do gasto ou investimento, mas, em se tratando do agente executor favorecido, há de se observar as normas materiais e de procedimento quanto aos requisitos de credenciamento. **O fato de a emenda parlamentar encontrar abrigo na lei orçamentária não impõe ao agente público encarregado da sua operacionalização ignorar as normas aplicáveis aos entes beneficiados.**(...)(AC-2651-39/12-P, Plenário, Relator: AUGUSTO NARDES, Processo: 005.361/2011-7)

12. Efetivamente, o mérito do Convênio deve ser atestado pela área competente deste Ministério, tendo em vista os critérios de conveniência e oportunidade, não cabendo a esta Consultoria imiscuir-se em tal seara. Nesse sentido, **a proposta foi analisada pelo Parecer Técnico para Projetos Audiovisuais, SEI nº 0666463**, aprovada pela autoridade competente, despacho nº 0668560, que atestou a adequação da proposta sob o ponto de vista técnico e **concluiu, sem ressalvas, favoravelmente à celebração do convênio.**

13. Registro que ainda **não foram emitidas as Notas de Empenhos necessárias ao comprometimento dos recursos**, o que deve ser providenciado previamente à celebração do instrumento, tendo em vista o disposto nos art. 60 e 61 da Lei nº 4.320/1964 e no art. 24 do Decreto n. 8.726/2016.

14. Como se trata de emenda parlamentar referente a **recursos do FNC, pode ser dispensada a contrapartida e a apreciação da proposta pela Comissão do FNC, na forma do art. 13 do Decreto n. 5.761/2006**. No entanto, nada obsta que os recursos sejam complementados pelo proponente, caso os recursos da emenda sejam insuficientes para a execução do objeto proposto. Tratando-se de proposta de ente público, 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. 74, § 1º, da LDO/2018**.

15. 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.

16. Consoante o art. 19 e 23 da Portaria Interministerial nº 424/2016, o **plano de trabalho** deve ser aprovado antes da celebração do Convênio e 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). Ainda conforme dispõe o artigo 20 daquela Portaria, "o Plano de Trabalho será analisado quanto à sua viabilidade e adequação aos objetivos do programa".

17. Observo, ademais, que, por se tratar de proposta que visa a execução de despesas de custeio, com valor de repasse entre R\$ 100.000,00 (cem mil reais) e R\$ 750.000,00 (setecentos e cinquenta mil reais), configura-se hipótese de conveniamento submetida ao **regime simplificado** de que tratam os art. 65 a 67 da Portaria Interministerial nº 424/2016. Nesse sentido, devem ser observadas as seguintes regras, constantes do art. 66, inciso II, da referida Portaria:

- a) **o plano de trabalho aprovado deverá conter parâmetros objetivos para caracterizar a entrega do objeto;**
- b) o concedente deverá avaliar a possibilidade de se estabelecer parcela única para liberação dos recursos;
- c) a minuta dos instrumentos poderá ser simplificada;
- d) **o termo de referência deverá ser aprovado previamente à celebração dos instrumentos;**
- e) é vedada a repactuação de metas e etapas;
- f) **a apresentação do processo licitatório pelo conveniente e aprovação pelo concedente é condição para a liberação dos recursos;**
- g) o acompanhamento será realizado por meio dos documentos inseridos no SICONV, podendo haver visitas ao local quando identificada a necessidade pelo órgão concedente;
- h) a análise da prestação de contas final deverá priorizar a verificação dos resultados atingidos, considerando os parâmetros especificados no momento da celebração (grifos nossos)

18. Portanto, **o termo de referência e o plano de trabalho devem ser avaliados pela área técnica e, se for o caso, oportunamente aprovados** de acordo com os critérios constantes dos art. 19, 21, 23 e 66 da Portaria Interministerial nº 424/2016, não cabendo a esta Consultoria imiscuir-se na análise de natureza técnica, conforme mencionado acima.

19. Com relação aos **custos** indicados no termo de referência, convém trazer à baila reiteradas recomendações do TCU para que os gestores avaliem criticamente os custos indicados pelos proponentes, atentando à compatibilidade entre estes 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;

**“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.’”** (voto do Min. Relator Walton Alencar Rodrigues, no Acórdão nº 403/2013 – 1ª Câmara do TCU)

20. Por fim, no que diz respeito 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)

21. 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 nº 424/2016.

22. Observo, ainda, que de acordo com o art. 51 da Portaria Interministerial MPOG/MF/CGU nº 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”.

23. Assim, recomendo atenção à regularidade dos procedimentos licitatórios e ou de chamamento público, a fim de evitar o comprometimento da prestação de contas, especialmente considerando a necessidade de **aprovação do processo licitatório pelo concedente como condição para a liberação dos recursos, nos convênios de regime simplificado** (conforme art. 66, inciso II, ‘f’, da Portaria Interministerial nº 424/2016, acima transcrito).

24. Vale lembrar, ainda, que, de acordo com o art. 50 da Portaria Interministerial nº 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.**

25. É pertinente destacar determinação emanada do 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)

26. Dito isso, 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.**

27. O órgão responsável **deve estar atento 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 excepcionais prorrogações a serem formalizadas por Termo Aditivo.

28. 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 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 (item 9.2, TC-011.682/2012-4, Acórdão nº 2.813/2013-2ª Câmara).

29. Convém 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”.**

30. Destaco, ainda, a **vedação quanto à realização de despesas em data anterior à vigência do instrumento**, conforme art. 52, inciso IV, da Portaria Interministerial nº 424/2016. Assim, **tem-se por inviável o pagamento de despesas preparatórias ou prévias à celebração do convênio, se for o caso.**

31. Como se trata de convênio submetido ao **regime simplificado**, a PI nº 424/2016 indica que o **concedente avalie a possibilidade de se estabelecer parcela única** para liberação dos recursos (conforme art. 66, inciso II, alínea 'b', da referida Portaria). Ressalto que esta é questão eminentemente técnica, que cabe ao órgão consulente avaliar e justificar. O órgão técnico deverá atentar, ainda, às regras de liberação de recursos constantes dos art. 41 e 42 da PI nº 424/2016.

32. Convém frisar que, de acordo com o art. 41, § 8º, da Portaria Interministerial nº 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.

33. **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. **Observo que o Parecer Técnico para Projetos Audiovisuais, SEI nº 0666463, atesta o cumprimento desse regulamento.**

34. 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.

35. 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.

36. Quanto à verificação dos requisitos para celebração do convênio, observo que esta deve ser feita no momento da celebração do convênio, bem como de eventuais aditivos de valor, conforme consta do art. 22, § 1º, da PI nº 424/2016, com fundamento no art. 25 da LRF (Lei Complementar nº 101/2000) e na Lei de Diretrizes Orçamentárias.

37. Observo, ainda, que, de acordo com o art. 42 da Lei Complementar n. 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF), **“é vedado ao titular de Poder ou órgão referido no art. 20, nos últimos dois**

*quadrimestres do seu mandato, contrair obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro dele, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este efeito". Portanto, recomendo que o órgão consultante se certifique da possibilidade de pagamento das despesas decorrentes do Convênio em conformidade com a LRF.*

## II.a) da minuta

38. Quanto à **minuta juntada aos autos**, observo que, **apesar de incompleta**, segue, no que dela consta, 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](http://www.agu.gov.br/page/content/detail/id_conteudo/244400)). No entanto, ressalto que:

a) a minuta deve ser confeccionada, em sua totalidade e com as devidas adequações, de acordo com o modelo que acima se fala.

b) além da assinatura das partes, o **instrumento deve contar com duas testemunhas, para atender ao disposto no art. 784, III, do Código de Processo Civil (Lei nº 13.105/2015), que considera título executivo extrajudicial o documento particular assinado por duas testemunhas (conforme recomendado na minuta da AGU);**

c) quanto ao prazo de vigência, observo que o art. 2º, inciso VI, do Decreto nº 6.170/2007, com redação dada pelo Decreto nº 8.943/2016, veda a celebração de convênios cuja vigência se encerre no último ou no primeiro trimestre de mandato dos Chefes do Poder Executivo dos entes federativos. Tal advertência consta da minuta-padrão de convênio aprovada pela Advocacia-Geral da União e deve ser considerada.

d) quanto às partes do instrumento, observo que, para que a Secretaria de Estado da Cultura seja conveniente, o titular desta deve ter competência específica para assinar o instrumento, conforme as normas locais (o que foi demonstrado nos autos). Caso contrário, o Estado (representado por seu Governador) deveria participar como interveniente no instrumento a ser celebrado, conforme determina o art. 1º, § 8º, da Portaria Interministerial n. 424/2016.

## III - Conclusão

39. Conclui-se, portanto, pela possibilidade, em tese, de celebração do convênio em exame, desde que atendidas as recomendações apontadas neste Parecer.

40. Por fim, observo que 2018 é ano eleitoral, aplicando-se à proposta as restrições previstas na Lei nº 9.504/1997 (Lei Eleitoral). Portanto, **recomendo que os gestores de ambas as partes atentem às restrições previstas na Lei Eleitoral, evitando condutas proibidas a agentes públicos em ano em que se realizam eleições, principalmente a transferência voluntária de recursos entre entes federativos nos três meses que antecedem o pleito, conforme art. 73, inciso VI, 'a', da Lei Eleitoral.** 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 nº 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).

41. 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. É o parecer, salvo melhor juízo.

À consideração superior.

Brasília/DF, 26 de setembro de 2018.

**José Solino Neto**  
**Advogado da União**  
**CONJUR/MinC**

---

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 01400004514201821 e da chave de acesso c3207eb5

---

Documento assinado eletronicamente por JOSE SOLINO NETO, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 174325308 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): JOSE SOLINO NETO. Data e Hora: 27-09-2018 11:31. Número de Série: 13569554. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv4.

---