



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DA CULTURA
COORDENAÇÃO-GERAL DE PARCERIAS E COOPERAÇÃO FEDERATIVA

PARECER Nº 00067/2026/CONJUR-MINC/CGU/AGU

NUP: 01400.016470/2023-40

INTERESSADOS: SECRETARIA DE ARTICULAÇÃO FEDERATIVA E COMITÊS DE CULTURA

ASSUNTO: PROGRAMA NACIONAL DOS COMITÊS DE CULTURA

EMENTA: Direito Administrativo. Programa Nacional dos Comitês de Cultura – PNCC. Lei n. 13.019/2014, Decreto n. 8.726/2016, Decreto n. 10.426/2020 e Lei n. 9.504/1997. Questões relacionadas à prorrogação e revisão de metas nos Termos de Colaboração e Termos de Execução Descentralizada firmados no âmbito do PNCC. Restrições referentes ao ano eleitoral. Recomendações.

1. Por meio do Ofício nº 89/2026/CGCOC/DAG/SAFCC/MinC (SEI 2772510), a Secretaria de Articulação Federativa e Comitês de Cultura - SAFCC/MINC solicita análise e manifestação jurídica sobre questões referentes à **prorrogação da vigência, com a correspondente adequação e ampliação dos valores pactuados, bem como reestruturação dos instrumentos celebrados no âmbito do Programa Nacional dos Comitês de Cultura - PNCC.**

2. O PNCC foi instituído pela Portaria MINC nº 64, de 28 de setembro de 2023, com o objetivo de ampliar o acesso às políticas públicas de cultura, fortalecendo a democracia e a participação popular e cidadã no âmbito das políticas culturais e do Sistema Nacional de Cultura. De acordo com o art. 5º da Portaria, o PNCC tem, entre suas estratégias de implementação, os Comitês de Cultura e os Agentes Territoriais de Cultura, assim definidos:

Art. 5º São estratégias de implementação do PNCC:

I - Comitês de Cultura: redes de agentes, coletivos e instituições, articuladas por organizações da sociedade civil que, selecionadas por meio de editais e mediante parcerias com o Ministério da Cultura, desenvolverão atividades de mobilização social, formação em direitos e políticas culturais, apoio à elaboração de projetos e parcerias, comunicação social e difusão de informações sobre políticas culturais, no âmbito do PNCC;

(...)

IV - Agentes Territoriais de Cultura: pessoas físicas, selecionadas por meio de editais, representativas da diversidade social, cultural, étnico-racial e de gênero de suas localidades, com conhecimento acerca das dinâmicas culturais e territoriais de suas comunidades, onde realizarão ações de mapeamento participativo, comunicação e mobilização social, mediante formação continuada, que contribuam para o desenvolvimento territorial;

(...)

3. A fim de selecionar Organizações da Sociedade Civil para atuar como Comitês de Cultura, a SAFCC lançou o Edital nº 02/2023/DAG/SCC/MinC (SEI 1433931), em 29/09/2023, e celebrou, no final daquele ano, **Termos de Colaboração** com as entidades selecionadas, uma em cada Estado da Federação.

4. Quanto aos Agentes Territoriais de Cultura, a SAFCC celebrou **Termos de Execução Descentralizada (TED)** com cinco Institutos Federais (IFPA, IFG, IFRN, IFRJ e IFSUL), um em cada região do País, que se responsabilizaram pela seleção e formação desses Agentes.

5. Considerando a natureza estratégica do PNCC como política pública estruturante para a democratização do acesso à cultura, bem como a necessidade de assegurar continuidade administrativa, eficiência na execução, e segurança jurídica dos instrumentos firmados, a SAFCC informa que se encontra em fase de planejamento **para a prorrogação da vigência dos instrumentos atualmente em execução, com a correspondente repactuação de metas e aditamento de valores**, observadas a necessidade técnica e a disponibilidade orçamentária.

6. Assim, a consulta em tela tem por finalidade subsidiar a tomada de decisão administrativa quanto à prorrogação dos instrumentos do PNCC, assegurando conformidade normativa, segurança jurídica, eficiência administrativa e continuidade de política pública de relevante interesse social.

7. Este é o breve relato da consulta.

ANÁLISE JURÍDICA

8. A presente manifestação se dá com fundamento no art. 131 da Constituição Federal e no art. 11 da Lei Complementar no 73/1993, sob o prisma estritamente jurídico, não competindo a esta Consultoria adentrar a conveniência e a oportunidade dos atos praticados no âmbito do Ministério, nem analisar os aspectos de natureza eminentemente técnica ou administrativa.

9. Ressalto, ainda, que a presente manifestação apresenta natureza meramente opinativa e, por tal motivo, as orientações oferecidas não se tornam vinculantes para o gestor público, o qual pode, de forma justificada, adotar orientação contrária ou diversa daquela emanada desta Consultoria Jurídica.

10. A consulta em tela diz respeito à prorrogação e à adequação de metas e valores, bem como questões referentes ao ano eleitoral, nos instrumentos firmados no âmbito do Programa Nacional dos Comitês de Cultura – PNCC, a saber: os Termos de Colaboração celebrados com Organizações da Sociedade Civil (OSCs); e os Termos de Execução Descentralizada (TED) firmados com Institutos Federais (IFPA, IFG, IFRN, IFRJ e IFSUL).

11. Assim, a presente manifestação se dá **em tese** e leva em consideração:

- a) as regras do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil - MROSC (Lei nº 13.019/2014 e Decreto nº 8.726/2016), aplicável aos Termos de Colaboração;
- b) o Decreto nº 10.426/2020, aplicável aos TED;
- c) a Lei Eleitoral vigente (Lei n. 9.504/1997).

12. A prorrogação e a alteração dos TED e dos instrumentos do MROSC encontram fundamento, respectivamente, nos art. 10 e 15 do Decreto n. 10.426/2020, e no art. 55 da Lei n. 13.019/2014 c/c art. 43 do Decreto n. 8.726/2016, que transcrevo aqui porque serão mencionados algumas vezes nas respostas aos questionamentos da SAFCC:

Decreto n. 10.426/2020

Art. 10. O prazo de vigência do TED não será superior a sessenta meses, incluídas as prorrogações.

§ 1º Excepcionalmente, a vigência do TED poderá ser prorrogada por até doze meses, além do prazo previsto no caput, mediante justificativa da unidade descentralizada e aceite pela unidade descentralizadora, nas hipóteses em que:

I - tenha ocorrido atraso na liberação dos recursos financeiros pela unidade descentralizadora;

II - tenha ocorrido paralisação ou atraso na execução do objeto pactuado em decorrência de:

a) determinação judicial;

b) recomendação de órgãos de controle; ou

c) em razão de caso fortuito, força maior ou interferências imprevistas; ou

III - o objeto destine-se à execução de obras, de projetos e de serviços de engenharia.

§ 2º A prorrogação de que trata § 1º será compatível com o período necessário para conclusão do objeto pactuado.

§ 3º Na hipótese de atraso na liberação dos recursos, o TED será prorrogado de ofício pela unidade descentralizadora, em prazo limitado ao período de atraso.

§ 4º No TED cuja duração ultrapasse um exercício financeiro, serão indicados o crédito e a respectiva nota de movimentação de crédito, para atender à despesa no exercício em curso, e às parcelas da despesa a serem

executadas em exercício futuro, mediante apostilamento. (Incluído pelo Decreto nº 12.841, de 2026)

§ 5º A previsão de execução de créditos orçamentários em exercícios futuros a que se refere o § 4º acarretará a responsabilidade da unidade descentralizadora de incluir em suas propostas orçamentárias dos exercícios seguintes a dotação necessária à execução do instrumento. (Incluído pelo Decreto nº 12.841, de 2026)

(...)

Art. 15. O TED poderá ser alterado mediante proposta formal e justificada, vedada a alteração do objeto aprovado.

§ 1º As alterações serão aprovadas pelas unidades descentralizadora e descentralizada, observada a tempestividade, de forma que não haja prejuízo à execução do objeto pactuado.

§ 2º As alterações no plano de trabalho que não impliquem alterações do valor global e da vigência do TED poderão ser realizados por meio de apostila ao termo original, sem necessidade de celebração de termo aditivo, vedada a alteração do objeto aprovado, desde que sejam previamente aprovados pelas unidades descentralizadora e descentralizada.

§ 3º As alterações que impliquem acréscimo ou decréscimo no valor do TED não se submetem ao limite estabelecido no § 1º do art. 65 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.

Lei n. 13.019/2014

Art. 55. A vigência da parceria poderá ser alterada mediante solicitação da organização da sociedade civil, devidamente formalizada e justificada, a ser apresentada à administração pública em, no mínimo, trinta dias antes do termo inicialmente previsto. (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

Parágrafo único. A prorrogação de ofício da vigência do termo de colaboração ou de fomento deve ser feita pela administração pública quando ela der causa a atraso na liberação de recursos financeiros, limitada ao exato período do atraso verificado. (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

Decreto n. 8.726/2016

Art. 43. O órgão ou a entidade da administração pública federal poderá autorizar ou propor a alteração do termo de fomento ou de colaboração ou do plano de trabalho, após, respectivamente, solicitação fundamentada da organização da sociedade civil ou sua anuência, desde que não haja alteração de seu objeto, da seguinte forma:

I - por termo aditivo à parceria para:

- a) ampliação de até cinquenta por cento do valor global; (Redação dada pelo Decreto nº 11.948, de 2024)
- b) redução do valor global, sem limitação de montante;
- c) prorrogação da vigência, observados os limites do art. 21; ou
- d) alteração da destinação dos bens remanescentes; ou

II - por certidão de apostilamento, nas demais hipóteses de alteração, tais como:

- a) utilização de rendimentos de aplicações financeiras ou de saldos porventura existentes antes do término da execução da parceria;
- b) ajustes da execução do objeto da parceria no plano de trabalho; ou
- c) remanejamento de recursos sem a alteração do valor global.

§ 1º Sem prejuízo das alterações previstas no **caput**, a parceria deverá ser alterada por certidão de apostilamento, independentemente de anuência da organização da sociedade civil, para:

I - prorrogação da vigência, antes de seu término, quando o órgão ou a entidade da administração pública federal tiver dado causa ao atraso na liberação de recursos financeiros, ficando a prorrogação limitada ao exato período do atraso verificado; ou

II - indicação dos créditos orçamentários de exercícios futuros.

§ 2º O órgão ou a entidade pública deverá se manifestar sobre a solicitação de que trata o **caput** no prazo de trinta dias, contado da data de sua apresentação, ficando o prazo suspenso quando forem solicitados esclarecimentos à organização da sociedade civil.

§ 3º No caso de término da execução da parceria antes da manifestação sobre a solicitação de alteração da destinação dos bens remanescentes, a custódia dos bens permanecerá sob a responsabilidade da organização da sociedade civil até a decisão do pedido.

§ 4º Fica dispensada a autorização prévia nas hipóteses de alteração do plano de trabalho para o remanejamento de recursos de que trata a alínea “c” do inciso II do **caput** em percentual de até dez por cento do valor global da parceria. (Incluído pelo Decreto nº 11.948, de 2024)

§ 5º Para fins do disposto no § 4º, caberá à organização da sociedade civil encaminhar comunicação posterior à administração pública federal para a realização de apostilamento. (Incluído pelo Decreto nº 11.948, de 2024)

13. Dito isso, passo à análise de cada questão apresentada pela SAFCC.

I – Da possibilidade jurídica de aditivação e dos prazos

a) A prorrogação da vigência dos instrumentos celebrados no âmbito do PNCC, com eventual readequação de metas e cronogramas, é juridicamente possível por meio de termo aditivo?

14. A prorrogação de vigência dos Termos de Colaboração é possível, nos termos do art. 55 da Lei n. 13.019/2014 e do art. 43 do Decreto n. 8.726/2016. A prorrogação dos TED também é possível, com fundamento no art. 10 do Decreto n. 10.426/2020.

15. Em ambos os casos, deve-se respeitar o prazo máximo de vigência dos respectivos instrumentos (art. 21 do Decreto n. 8.726/2016 e art. 10 do Decreto n. 10.426/2020).

16. O cronograma de execução e as metas são informações que devem constar dos planos de trabalho de ambos os instrumentos (art. 22 da Lei n. 13.019/2014, art. 25 do Decreto n. 8.726/2016 e art. 8º do Decreto n. 10.426/2020). Assim, com a prorrogação do prazo de execução, será naturalmente necessária a adequação do plano de trabalho em todos os aspectos afetados pela prorrogação, inclusive a *eventual readequação de cronogramas* (sempre) e *metas* (quando for o caso).

b) Qual o fluxo de procedimentos e documentos necessários à iniciativa de aditivação? Cada instrumento requer parecer de mérito do termo aditivo separado, ou uma nota técnica que justifique a prorrogação de todos os Termos de Colaboração (TCs) e Termos de Execução Descentralizada (TEDs) é suficiente?

17. O princípio da motivação exige que cada decisão administrativa seja devidamente motivada em atos que poderão consistir em concordância com manifestações anteriores (Lei n. 9.784/1999, art. 2º e 50).

18. Nesses termos, uma mesma manifestação pode ser usada para justificar tecnicamente várias prorrogações cujos fundamentos e circunstâncias sejam idênticos. No entanto, é preciso que o órgão ateste, em cada caso, a adequação à manifestação técnica precedente, que fornece os fundamentos para a prorrogação.

19. Recomenda-se, ainda, que o aditamento seja feito em cada processo específico referente aos instrumentos originais, evitando-se a abertura de novos processos com essa finalidade, a fim de garantir a *integralidade, integridade e controlabilidade* da informação [1].

20. Vale notar, por oportuno, que o art. 44 Decreto n. 8.726/2016 **dispensa a análise jurídica de termos aditivos** nas hipóteses de que tratam a alínea “c” do inciso I e o inciso II do **caput** do art. 43 e os incisos I e II do § 1º do art. 43 (entre elas, a prorrogação).

21. Por sua vez, quanto aos TED, esta Consultoria Jurídica tem entendido que a simples prorrogação desses instrumentos também não requer análise jurídica, assim como a celebração do instrumento original (em conformidade com o art. 12 do Decreto n. 10.426/2020), visto que trata-se de procedimento orçamentário-financeiro sem maior complexidade.

22. Evidentemente, a dispensa de análise jurídica, nos dois casos, não impede a submissão de eventuais dúvidas jurídicas específicas que possam surgir ao longo do procedimento.

c) A administração pública tem a prerrogativa de tomar a iniciativa de prorrogar vigências fora da hipótese de atrasar pagamentos, ou somente se pode aditar se a iniciativa de solicitar prorrogação venha da OSC ou IF celebrante, trinta dias antes do término da vigência?

23. Quando há atraso nos pagamentos por parte da administração pública, a prorrogação é feita de ofício pela própria administração, sem necessidade de justificativas adicionais, além do cálculo do exato período de atraso, nos termos do art. 10, § 3º, do Decreto n. 10.426/2020, e do art. 43, § 1º, do Decreto n. 8.726/2016 (acima transcritos).

24. No entanto, esta não é a única possibilidade de prorrogação, podendo esta se dar também em hipóteses excepcionais, devidamente justificadas e acordadas entre as partes interessadas, com fundamento no art. 10, do Decreto n. 10.426/2020, e no art. 43 do Decreto n. 8.726/2016. O importante é que as duas partes estejam de acordo e que as justificativas para a prorrogação estejam expressas nos autos, bem como a concordância de ambas as partes, pouco importando se a iniciativa partiu de uma ou de outra parte.

25. Também é importante ressaltar que o procedimento de prorrogação deve concluir-se durante a vigência do Termo de Colaboração ou TED, pois um instrumento extinto não pode ser prorrogado, nos termos da Orientação Normativa AGU n. 3/2009.

d) A adequação simultânea de prazo e de reprogramação de recursos encontra respaldo na legislação vigente aplicável às parcerias com OSCs e aos TEDs?

26. A alteração das parcerias em questão encontra respaldo jurídico no art. 10, do Decreto n. 10.426/2020, e no art. 43 do Decreto n. 8.726/2016 (acima transcritos).

27. A possibilidade de alteração simultânea de prazo e reprogramação de recursos depende de justificativas técnicas quanto à necessidade de cada alteração.

28. Vale notar, no entanto, que nem toda reprogramação de recursos exige termo aditivo, podendo se dar por apostilamento nos termos do art. 15, § 2º, do Decreto n. 10.426/2020, e no art. 43, inciso II, do Decreto n. 8.726/2016.

e) A ampliação ou recomposição dos valores originalmente pactuados, no contexto da prorrogação da vigência, é juridicamente admissível? Quais são os limites jurídicos aplicáveis à eventual alteração de valores em Termos de Colaboração e TEDs?

29. A ampliação ou recomposição dos valores originalmente pactuados é juridicamente possível, desde que haja justificativas técnicas quanto à necessidade de cada alteração.

30. Quanto ao limite de valor, temos que:

a) nos Termos de Colaboração, deve ser observado o disposto no art. 43, I, 'a', do Decreto n. 8.726/2016 (ampliação de **até cinquenta por cento** do valor global);

b) não há limite máximo de aporte nos TED, conforme dispõe o art. 15, § 3º, do Decreto n. 10.426/2020.

31. Em ambos os casos, no entanto, deve haver justificativas técnicas e comprovação de disponibilidade financeira/orçamentária para nos novos valores a serem aportados (matéria que foge à esfera de competências desta Consultoria Jurídica).

f) Qual o prazo máximo para publicação dos extratos dos termos aditivos, tendo-se em vista que a atual vigência se encerra no início de maio de 2026? É seguro juridicamente que os TEDs sejam prorrogados por oito meses, e os TCs, por dez meses?

32. O art. 14 do Decreto n. 10.426/2020 determina a publicação dos extratos do TED e de seus eventuais termos aditivos no sítio eletrônico oficial da unidade descentralizadora, no prazo de vinte dias, contados da data da assinatura.

33. Já o Decreto n. 10.426/2016 não estabelece prazo para a publicação dos extratos, no caso dos Termos de Colaboração.

34. Vale notar, no entanto, que apesar de ser condição de eficácia do instrumento, a publicação extemporânea do extrato não prejudica a sua validade, sendo aspecto passível de convalidação, nos termos da Orientação Normativa AGU nº 43/2014 [2].

35. O prazo de prorrogação deve ser aquele necessário para a execução das atividades previstas no plano de trabalho, conforme art. 21 do Decreto n. 8.726/2016 e no art. 9º, inciso III, do Decreto n. 10.426/2020, sendo esta questão de avaliação exclusivamente técnica, que não cabe a esta Consultoria Jurídica analisar.

II – Dos instrumentos jurídicos adequados

g) Para a prorrogação com reestruturação de metas e cronograma dos Planos de Trabalho, o instrumento juridicamente adequado é exclusivamente o termo aditivo, ou há necessidade de utilização combinada de apostilamento do plano de trabalho alterado?

36. Conforme mencionado anteriormente, nem toda alteração do plano de trabalho exige termo aditivo, sendo que algumas podem ser feitas por apostilamento nos termos do art. 15, § 2º, do Decreto n. 10.426/2020, e do art. 43, inciso II, do Decreto n. 8.726/2016 (acima transcritos). Em regra, as alterações que se refletem no instrumento principal (TC ou TED) devem ser feitas por termo aditivo e as demais podem ser feitas por apostilamento ao plano de trabalho. Cabe ao órgão técnico avaliar cada alteração necessária e adotar o instrumento adequado em cada caso.

37. Não obstante, vale notar que a prorrogação de vigência, por definição, envolve a revisão dos cronogramas e, consequentemente, a aprovação de novo plano de trabalho. Nesses casos, em homenagem ao princípio da eficiência, caso haja outros aspectos a serem alterados, além da prorrogação, a alteração poderá se dar exclusivamente mediante termo aditivo, pelo qual as partes aprovarão expressamente o novo plano de trabalho, com todas as alterações ajustadas.

h) A CGCOC elaborou novo quadro de metas (anexo) para serem cumpridas pelas OSCs durante a prorrogação. É juridicamente suficiente que o termo aditivo contemple cláusula específica com as novas metas, cronograma e diretrizes, conforme novo quadro de metas, abrindo-se para ajustes na Transferegov.br, dispensando-se instrumento acessório adicional?

38. As metas são informações que constam obrigatoriamente do plano de trabalho (art. 22 da Lei n. 13.019/2014 e art. 8º do Decreto n. 10.426/2020). Caso a alteração pretendida se dê exclusivamente sobre as metas, não envolvendo as matérias específicas de termo aditivo, não é necessária a celebração de termo aditivo (conforme art. 15, § 2º, do Decreto n. 10.426/2020, e o art. 43, inciso II, do Decreto n. 8.726/2016).

39. No entanto, caso a alteração inclua matéria específica de termo aditivo (como é o caso da prorrogação) e também outras matérias (como a alteração de metas), o procedimento poderá se dar exclusivamente sob a forma de termo aditivo, pelo qual restará aprovado o novo plano de trabalho, com todas as alterações pretendidas, conforme exposto na questão anterior.

40. Nesse caso, não é necessário que as novas metas, cronograma e diretrizes sejam contemplados como *cláusulas* do termo aditivo (já que esses aspectos dizem respeito ao plano de trabalho), sendo suficiente que este remeta ao novo plano de trabalho, a ser aprovado juntamente com o termo aditivo, como anexo deste.

III – Da alteração dos planos de trabalho e referências de colaboração

i) Em que medida é juridicamente admissível a alteração dos planos de trabalho originalmente pactuados, especialmente quanto a metas quantitativas, distribuição territorial e estratégias de execução?

41. Inicialmente, é preciso lembrar que o conteúdo do plano de trabalho é matéria exclusivamente técnica, cuja avaliação foge à competência desta Consultoria Jurídica.

42. Para avaliação da possibilidade de alteração, o órgão técnico deve ter em mente as restrições da legislação vigente indicadas neste Parecer (em especial o prazo máximo de vigência e os limites de valor), e também o disposto no Edital nº 02/2023/DAG/SCC/MinC, que selecionou as entidades parceiras, em homenagem ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório.

43. Essa questão já foi suficientemente tratada no âmbito do Parecer nº 00365/2025/CONJUR-MINC/CGU/AGU (SEI 2607683, nos autos em epígrafe), elaborado por solicitação da SAFCC, ao qual recomendo consulta.

j) É possível a revisão das chamadas “referências de colaboração” previstas nos editais e instrumentos originários, à luz do interesse público e da continuidade da política pública?

44. Nesse ponto, convém mencionar que o Termo de Colaboração é o instrumento "adotado para a consecução de parcerias cuja concepção seja da administração pública federal, com o objetivo de executar projetos ou atividades parametrizadas pela administração pública federal" (art. 2, § 2º, da Lei n. 13.019/2014). No caso em tela, os parâmetros dados pela administração pública constam do Edital nº 02/2023/DAG/SCC/MinC, que selecionou as OSCs com as quais foram celebrados os Termos de Colaboração referentes ao PNCC (Anexo I - Referências para Colaboração - SEI 1432288).

45. Dito isso, observo que a resposta a esta questão não é possível em abstrato, sendo necessário avaliar, no caso concreto, se a alteração das ditas “referências de colaboração” previstas nos editais alteraria as condições de concorrência, de modo que outras entidades pudessem se interessar em concorrer caso o edital fosse originalmente publicado com a nova referência pretendida.

46. Nesse caso, entendo que a alteração não é possível, face ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório, cabendo à SAFCC avaliar a conveniência da continuidade da parceria nos termos firmados ou sua eventual extinção unilateral, dando início a um novo processo seletivo que inclua as novas referências pretendidas.

47. Caso a alteração pretendida seja apenas um detalhe sem repercussão nas condições de concorrência do Edital, entendo que a alteração pode ser feita, desde que devidamente justificada.

IV – Da estruturação e manutenção da atuação em rede das OSCs

k) É obrigatória a manutenção da rede mínima originalmente apresentada na fase de seleção do Edital nº 02/2023/DAG/SCC/MinC, ainda que as metas atribuídas às OSCs executantes não-celebrantes já tenham sido integralmente cumpridas?

48. O Edital nº 02/2023/DAG/SCC/MinC (SEI 1433931), em seu item 5.1 exige:

5.1. Para a execução do objeto do presente Edital é obrigatória a atuação em rede da OSC Celebrante, com uma a três OSCs Executantes e Não Celebrantes, localizadas, cada qual, em Regiões Imediatas diversas e, preferencialmente, prioritárias na Unidade da Federação (Anexo II) a que se refere a proposta, visando à realização de ações coincidentes (multiplicadas) ou de ações diferentes e complementares à execução do objeto da parceria, nos termos do art. 35-A da Lei nº 13.019, de 2014, e dos arts. 45 a 48 do Decreto nº 8.726, de 2016.

49. Se a rede mínima era uma exigência do Edital, uma entidade que não tivesse condições de estabelecer uma rede seria desclassificada na seleção. Portanto, entendo **não** ser possível suprimir a atuação em rede, neste momento, face ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório.

50. Face à eventual constatação de que não houve adequada atuação em rede em algum caso concreto, cabe ao órgão responsável avaliar se a execução do instrumento exclusivamente pela OSC executante constitui motivo para aplicação de uma das sanções previstas no art. 73 da Lei n. 13.019/2014 e no art. 71 do Decreto n. 8.726/2016.

51. Caso todas as metas relacionadas à atuação em rede já tenham sido integralmente cumpridas, não há o que se fazer quanto a estas em caso de alteração do plano de trabalho ou prorrogação, bastando que se proceda aos ajustes para o futuro, nas metas ainda não totalmente executadas, o que não significa que a atuação em rede será descontinuada, mas apenas que esta já cumpriu a função que lhe cabia.

l) Em caso de reestruturação da execução, é possível reorganizar a atuação em rede, com redefinição de papéis e responsabilidades entre as entidades participantes? Isso requer novos Termos de Atuação em Rede (TARs)?

52. A reorganização das Redes é possível na medida em que seja compatível com o Edital, face ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório. Para tanto, será necessária a assinatura de novo Termo de Atuação em Rede (TAR) sempre que a alteração estabelecida no Termo Aditivo refletir-se no conteúdo dos TAR já celebrados. Tal conclusão decorre do princípio geral de Direito e pilar da coesão social e segurança jurídica segundo o qual “o que foi pactuado deve ser cumprido” (*pacta sunt servanda*).

m) Como deve ser juridicamente compreendida e operacionalizada a atuação em rede no contexto da prorrogação, especialmente quanto à responsabilização, execução e comprovação de metas das OSCs celebrantes e executantes não-celebrantes?

53. A vigência do TAR está vinculada à do Termo de Colaboração, e poderá ser prorrogada por meio de termo aditivo, quando necessário, nos termos da cláusula quinta da minuta-modelo de TAR, Anexo XI do Edital (1432302). Por outro lado, observo que o plano de trabalho do TAR é o mesmo do Termos de Colaboração, conforme consta da cláusula primeira da minuta.

54. Pode-se afirmar, assim, que, como a atuação em rede é um requisito da parceria, ela está necessariamente atrelada à execução das atividades previstas no plano de trabalho. Portanto, uma alteração no plano de trabalho provavelmente implicará em consequências para a atuação em rede (salvo se esta já tiver seu objeto concluído ou se disser respeito a algum aspecto que não pertença à esfera da atuação em rede). Sendo o TAR um instrumento paralelo e acessório ao Termo de Colaboração, cabe ao órgão técnico avaliar, em cada caso, se a alteração pretendida implicará na necessidade de alteração dos TAR firmados.

55. Quanto à *responsabilização, execução e comprovação de metas* das OSCs celebrantes e executantes, tais aspectos devem ser avaliados em cada caso concreto, tendo em vista o disposto nos art. 45 a 48 do Decreto n. 8.726/2016 e as obrigações assumidas pelas OSCs envolvidas ao celebrar o TAR, não sendo possível respondê-las em tese.

56. Vale notar, no entanto, que a OSC celebrante é a única responsável pela Rede perante a Administração Pública, conforme dispõe o TAR, com fundamento no art. 48 do Decreto n. 8.726/2016.

n) Na hipótese de a Organização da Sociedade Civil Celebrante não manifestar interesse na prorrogação do instrumento, é juridicamente admissível a continuidade da execução do objeto por meio da formalização de ajuste com Organização da Sociedade Civil executante não-celebrante, integrante da rede originalmente prevista?

57. Caso a OSC celebrante não tenha interesse na prorrogação do instrumento, este deve ser extinto. Não é possível a subrogação do objeto do Termo de Colaboração por entidade que não tenha sido devidamente selecionada no Edital, conforme estabelece o art. 48, § 1º, do Decreto n. 8.726/2016. Nesse mesmo sentido, o item 5.6 do Edital estabelece que a OSC celebrante será responsável pelos atos realizados pela rede, *não podendo seus direitos e obrigações ser sub-rogados à OSC executante e não celebrante*.

58. O que pode ser feito, nesse caso, é a realização de nova seleção pública, ou a celebração de instrumento com outra OSC sem chamamento público, desde que demonstrada uma das hipóteses descritas nos art. 29 a 32 da Lei n. 13.019/2014.

o) Em caso positivo, quais são os limites jurídicos e condicionantes aplicáveis à adoção dessa medida, considerando-se as determinações do Edital nº 02/2023/DAG/SCC/MinC, especialmente quanto aos seus Anexos?

59. A resposta a esta pergunta resta prejudicada, face ao exposto no item anterior.

V – Do fluxo procedimental

p) Qual o fluxo jurídico-administrativo recomendado para a formalização da prorrogação: celebração direta de termo aditivo ou necessidade de etapas intermediárias adicionais?

60. Esta pergunta de certa forma já foi respondida no item I/b, acima. Colocamo-nos a disposição para eventuais esclarecimentos adicionais, caso sejam necessários.

q) Há necessidade de compatibilização prévia com instâncias orçamentárias e jurídicas antes da formalização do aditivo?

61. Quanto à instância jurídica, esta pergunta já foi respondida no item I/b, acima.

62. Quanto ao aspecto orçamentário, quando for o caso, será necessária a comprovação da disponibilidade financeira previamente à celebração do termo aditivo, conforme dispõem os art. 60 e 61 da Lei n. 4.320/1964.

r) A estratégia da CGCOC é produzir Nota Técnica que fundamente prorrogação de todos os instrumentos celebrados para execução do PNCC (TCs e TEDs); perguntar às OSCs e IFs celebrantes sobre o interesse em aditar; havendo resposta positiva por ofício, receber novos planejamentos dos projetos conforme novo quadro de metas para as OSCs (anexo), e novas etapas para os TEDs; em sequência, celebrar os Termos aditivos e publicar o extrato no DOU; e, por fim, abrir a Transferegov.br para ajustes, inclusive, no PAD. Está correto?

63. Sim, o procedimento proposto parece adequado à finalidade pretendida.

64. Recomendo, no entanto, que seja produzida nova manifestação técnica, após a resposta das OSC e IF, caso haja qualquer alteração quanto ao novo quadro de metas proposto pela SAFCC, ou qualquer outra alteração à proposta da SAFCC, a fim de complementar a motivação exposta na primeira Nota Técnica.

VI – Das vedações em período eleitoral

s) Considerando tratar-se de ano eleitoral, quais são as limitações jurídicas incidentes sobre a execução do PNCC, especialmente no que se refere a: realização de eventos públicos; encontros, formações e mobilizações territoriais; ações de comunicação institucional e divulgação das atividades do programa?

t) Em que medida a continuidade das ações do PNCC pode ser assegurada sem incorrer em violação às normas eleitorais, notadamente aquelas previstas na Lei nº 9.504/1997?

65. As respostas às duas perguntas serão reunidas, já que elas estão intrinsecamente ligadas.

66. Ressalto, inicialmente, que questão semelhante foi objeto do Parecer n. 00141/2024/CONJUR-MINC/CGU/AGU (SEI 1793403), exarado nos autos em epígrafe, sob demanda da própria SAFCC, por ocasião das eleições municipais de 2024. Portanto, antes de mais nada, recomendo consulta ao referido Parecer.

67. Dito isso, vale notar que qualquer ação realizada em ano eleitoral deve ter em vista o disposto na Lei nº 9.504/1997 (Lei Eleitoral) e nas orientações da Advocacia-Geral da União - AGU, reunidas na Cartilha “Condutas Vedadas aos Agentes Públicos Federais em Eleições” (cuja edição de 2026 ainda não havia sido publicada no momento da finalização do presente Parecer).

68. Observo, ainda, que o objetivo maior da Lei Eleitoral é garantir a **isonomia do pleito**, tendo sempre em vista o **interesse público** incidente sobre a ação, e considerando que as vedações eleitorais não devem ter o condão de constituir empecilhos à atividade típica da administração pública, sob pena de se causar a paralisação de relevantes políticas públicas a cada pleito eleitoral, em detrimento do interesse público [3].

69. Portanto, uma vez respeitados esses dois princípios, pode-se dizer que não há uma vedação geral à realização de eventos públicos em ano eleitoral. De modo geral, recomenda-se cautela e sobriedade quanto à publicidade e durante a realização dos eventos e atividades pretendidas, a fim de não caracterizar ofensa à isonomia do pleito.

70. A esse respeito, trago à baila o Parecer n. 00001/2018/CTEL/CGU/AGU (anexo), da Comissão Temática Temporária de Direito Eleitoral - CTEL/AGU, aprovado pela então Advogada-Geral da União, que trata justamente da questão

da realização de eventos no período de defeso eleitoral (nos três meses que antecedem o pleito), cujas conclusões resumem o entendimento da AGU sobre o tema no seguinte sentido:

- a. O artigo 73, inciso VI, alínea “b”, da Lei n.º 9.504/97 não veda, a priori, a realização de eventos durante o período de defeso eleitoral;*
- b. No período de defeso eleitoral, não é vedada a realização de eventos, tais como:*
 - a. de caráter técnico-científico, direcionados a público determinado e com divulgação restrita, com o objetivo de discussão de tema específico de interesse da Administração;*
 - b. comemorativos de datas cívicas, históricas ou culturais, desde que já incorporados ao calendário regular do órgão ou entidade;*
 - c. previstos em lei para realização nesse período específico;*
 - d. de inauguração, com observância das restrições legais.*
- c. Em todos os casos, a realização do evento deverá guardar estrita correspondência com a missão institucional do órgão ou entidade, e a necessidade de sua realização no período específico de que se trata deverá ser justificada;*
- d. A realização do evento, assim como sua forma de divulgação, deverá ser orientada por máxima cautela, para que se evite a promoção pessoal de agente público ou qualquer forma de favorecimento pessoal, ainda que de forma indireta ou pela mera associação da imagem do órgão ou entidade com candidato;*
- e. O conteúdo apresentado e o material eventualmente utilizado no evento deverão ter caráter educativo, informativo ou de orientação social e utilizar linguagem neutra, descabendo emissão de juízo de valor e exaltação de atos, programas, obras, serviços e campanhas do órgão ou entidade, assim como a comparação entre diferentes gestões;*
- f. A divulgação do evento técnico-científico deverá ser restrita a seu público alvo e os convites eventualmente encaminhados deverão ter destinatário certo e explicitar, com objetividade e precisão, o conteúdo e a finalidade do evento;*
- g. No processo de escolha dos palestrantes, moderadores e demais participantes do evento técnico-científico deve-se evitar convites a pessoas que possam ter interesse imediato no resultado das eleições, tais como candidatos, membros de comitês eleitorais, pessoas diretamente envolvidas com a campanha eleitoral;*
- h. Nos eventos, é vedada a utilização da marca do Governo Federal e a publicidade institucional de atos, programas, obras, serviços e campanhas do órgão ou entidade;*

71. Recomendo a leitura do referido Parecer (anexo) e, uma vez cotejado o disposto neste com os eventos pretendidos pela SAFCC, caso haja dúvidas adicionais, estas poderão ser submetidas a esta Consultoria Jurídica.

72. Por fim, em caso de dúvida sobre ações de publicidade no ano eleitoral, recomendo consulta à Instrução Normativa nº 1, de 11 de abril de 2018, da Secretaria-Geral da Presidência da República, e ressalto que informações mais detalhadas sobre esse tema podem ser obtidas diretamente junto à ASCOM/MINC, considerando a ligação direta desta com a Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República (SECOM/PR), órgão responsável pelas orientações gerais relacionadas às ações de publicidade das entidades e órgãos públicos integrantes do Poder Executivo federal, nos termos do Decreto nº 6.555, de 8 de setembro de 2008.

CONCLUSÃO

73. Diante do exposto, e ressalvados os aspectos de conveniência e de oportunidade não sujeitos ao crivo desta Consultoria Jurídica, entende-se que foram esclarecidas, uma a uma, as indagações apresentadas pelo órgão consulente.

74. Isso posto, submeto o presente processo **à consideração superior**, sugerindo que, após aprovação, os autos sejam encaminhados **à Secretaria de Articulação Federativa e Comitês de Cultura - SAFCC/MINC**, para as providências cabíveis.

DANIELA GUIMARÃES GOULART
Advogada da União
Coordenadora-Geral

Notas:

[1] Conforme Orientação Normativa AGU nº 2/2009, atualizada pela Portaria AGU nº 719/2025, com fundamento no Parecer nº 00010/2025/CNCIC/CGU/AGU (00688.000718/2019-32).

[2] Vide, nesse sentido, o Parecer n. 00300/2024/CONJUR-MINC/CGU/AGU (NUP 01400.035506/2023-94).

[3] Nesse sentido, vide Parecer n. 00001/2024/CNDE/CGU/AGU (SEI 2771414).

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 01400016470202340 e da chave de acesso 794e719f



Documento assinado eletronicamente por DANIELA GUIMARÃES GOULART, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 3155065989 e chave de acesso 794e719f no endereço eletrônico <https://supersapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): DANIELA GUIMARÃES GOULART, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 31-03-2026 17:14. Número de Série: 65635031372271175007508848075. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.