



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL JUNTO À UNIVERSIDADE FEDERAL DO OESTE DO PARÁ

PARECER Nº 174/2015/PF-UFOPA/PGF/AGU

PROCESSO Nº 23204.006111/2015-23

INTERESSADA: Assessoria de Relações Nacionais e Internacionais - ARNI

ASSUNTO: Solicitação de análise jurídica de minuta padrão de Acordo de Cooperação Técnico-Científica (Parecer Referencial)

- I. Minuta padrão.
- II. Acordo de Cooperação Técnico-Científica (Memorandum of Understanding – MOU).
- III. Estabelecimento de um regime de mútua cooperação técnica e científica, com vistas à conjugação e o aprofundamento de áreas de conhecimento afins, à promoção de intercâmbio científico e à realização de projetos conjuntos de cooperação técnica.
- IV. Aplicação da Lei nº 8.666/1993, no que couber.
- V. Pela possibilidade, condicionada à observância das recomendações constantes neste opinativo.
- VI. Manifestação Jurídica Referencial.

À Assessoria de Relações Nacionais e Internacionais - ARNI,

I – RELATÓRIO

1. Veio à análise desta Procuradoria Federal, encaminhada pela Assessoria de Relações Nacionais e Internacionais - ARNI desta Universidade Federal do Oeste do Pará – GR/UFOPA, minuta padrão de Acordo de Cooperação Técnico-Científica, cujo objeto é o estabelecimento de um regime de mútua cooperação técnica e científica, com vistas à conjugação e o aprofundamento de áreas de conhecimento afins, à promoção de Intercâmbio científico e à realização de projetos conjuntos de cooperação técnica.
2. A minuta em comento (folhas 003 a 005) elenca o seu objeto; as ações e obrigações; dispõe sobre os encargos; sobre os termos aditivos; sobre o pessoal empregado na execução das atividades; sobre a coordenação; sobre a propriedade e exploração dos resultados; sobre as suas alterações; sobre as hipóteses de rescisão e de rescisão; sobre a sua vigência; sobre a publicação; e sobre o foro para a solução dos litígios, qual seja, o Foro da Justiça Federal, Seção Judiciária do Estado do Pará, cidade de Santarém.
3. É o sucinto relatório.

II - ANÁLISE

4. Antes de esclarecer vertentes atinentes à matéria, cabe esclarecer que é cediço, no âmbito da Administração Pública, que seus entes efetuam a celebração de instrumentos comumente denominados “Acordos de Cooperação Técnica” ou “Acordos de Cooperação Técnico-Científica”, os quais objetivam a formalização da execução de atividades em parceria entre órgãos públicos (federais, estaduais ou municipais), organizações não-governamentais ou entidades particulares, sendo que, por meio desse mecanismo de conjugação de esforços, viabiliza-se a realização de ações de interesse público, comum e coincidente entre os partícipes.

5. Assim, no âmbito desta Universidade Federal do Oeste do Pará, o que se observa é que cada vez mais cresce a demanda relativa à celebração desse tipo de ajuste, uma vez que o seu crescimento e a sua consolidação enquanto Instituição Federal de Ensino Superior no interior da Amazônia, também será viabilizada por meio da instituição de parcerias técnico-científicas com outras entidades do Brasil e do mundo.

6. À vista disso, é notória a necessidade de análise, por parte deste setor, de demandas juridicamente idênticas.

7. Acossada por tais constatações – e por compreender que a análise individualizada dos processos de celebração de acordos de cooperação técnico-científica demandaria a dedicação de tempo e recursos escassos – optou esta Procuradoria Federal pela elaboração da presente MANIFESTAÇÃO JURÍDICA REFERENCIAL, que, devidamente observada pela Administração, dispensará, nos termos doravante alinhavados, a análise individualizada dos processos que versem sobre idêntico objeto.

II.1 – DA FIGURA DA MANIFESTAÇÃO JURÍDICA REFERENCIAL

8. Entendemos que o encaminhamento dos processos a esta Procuradoria Federal referentes às celebrações de acordos de cooperação técnico-científica visa a conferir higidez jurídica no que envolve a matéria.

9. Situações há, contudo, em que o elevado número de consultas repetitivas versando sobre idêntico objeto termina por tumultuar a atuação do órgão de assessoramento jurídico da Administração, embaraçando o desempenho de sua atribuição institucional. Justamente em virtude de circunstâncias como a que se veio de mencionar, a Advocacia-Geral da União fez publicar, no dia 23 de maio de 2014, a Orientação Normativa nº 55, que introduziu no âmbito da advocacia consultiva federal a figura da *Manifestação Jurídica Referencial*.

10. Eis o texto da ON AGU nº 55, de 23 de maio de 2014:

ORIENTAÇÃO NORMATIVA Nº 55, DE 23 DE MAIO DE 2014

O ADOGADO-GERAL DA UNIÃO, no uso das atribuições que lhe conferem os incisos I, X, XI e XIII, do art. 4º da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993, considerando o que consta do Processo nº 56377.000011/2009-12, resolve expedir a presente orientação normativa a todos os órgãos jurídicos enumerados nos arts. 2º e 17 da Lei Complementar nº 73, de 1993:

I - Os processos que sejam objeto de manifestação jurídica referencial, isto é, aquela que analisa todas as questões jurídicas que envolvam matérias idênticas e recorrentes, estão dispensados de análise individualizada pelos órgãos consultivos, desde que a área técnica ateste, de forma expressa, que o caso concreto se amolda aos termos da citada manifestação.

II - Para a elaboração de manifestação jurídica referencial devem ser observados os seguintes requisitos: a) o volume de processos em matérias idênticas e recorrentes impactar, justificadamente, a atuação do órgão consultivo ou a celeridade dos serviços administrativos; e b) a atividade jurídica exercida se restringir à verificação do atendimento das exigências legais a partir da simples conferência de documentos.

Referência: Parecer nº 004/ASMG/CGU/AGU/2014

LUÍS INÁCIO LUCENA ADAMS

RETIFICAÇÃO

Na Orientação Normativa nº 47, de 23 de maio de 2014, publicada no Diário Oficial da União nº 98, de 26 de maio de 2014, Seção 1, pág. 29, onde se lê: "Orientação Normativa nº 47, de 23 de maio de 2014...", leia-se: "Orientação Normativa nº 55, de 23 de maio de 2014...".

11. Da leitura da ON em apreço, depreende-se ter sido autorizada, no âmbito da Advocacia-Geral da União, a elaboração de *manifestação jurídica referencial*, definida como sendo *aquela que analisa todas as questões jurídicas que envolvam matérias idênticas e recorrentes*.

12. Qual, afinal de contas, é a importância prática de tal medida? É simples: uma vez elaborada a manifestação jurídica referencial, *os processos administrativos que veicularem consultas idênticas à enfrentada na manifestação referencial estarão dispensados de análise individualizada pelo órgão jurídico da autarquia, bastando, para tanto, que as instâncias técnicas da Administração atestem, expressamente, que o caso concreto se amolda aos termos da manifestação referencial adotada pela Procuradoria Federal*. Para isso, juntamos ao presente parecer modelo de "*atestado de conformidade do processo com manifestação jurídica referencial*" a ser utilizado pela Administração desta IFES para que se dispense a análise individualizada das demandas tratadas no presente opinativo.

13. Do quanto se veio de pontuar, extrai-se que a manifestação jurídica referencial consiste, grosso modo, em parecer jurídico genérico, vocacionado a balizar todos os casos concretos cujos contornos se amoldem ao formato do caso abstratamente analisado pela PF/UFOPA.

14. Trata-se, portanto, de ato enunciativo perfeitamente afinado com o princípio da eficiência, que decerto viabilizará o adequado enfrentamento de questões que, embora dotadas de baixa densidade jurídica, terminavam por tumultuar a agenda desta Procuradoria Federal junto à UFOPA, dificultando a dedicação de tempo às verdadeiras *quaestio juris*.

15. Esta medida já havia sido expressamente recomendada pelo Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia-Geral da União, consoante se infere da leitura do excerto abaixo transcrito:

Embora a atividade consultiva não se confunda com as atividades da Entidade/Órgão Assessorado, o Órgão Consultivo possui importante papel no sentido de estimular a padronização e orientação geral a respeito de assuntos que despertaram ou possam



despertar dúvidas jurídicas. Deste modo, é recomendável a elaboração de minutas-padrão de documentos administrativos, treinamentos com os gestores e pareceres com orientações "In abstrato", a fim de subsidiar a prática de atos relacionados a projetos ou políticas públicas que envolvam manifestações repetitivas ou de baixa complexidade jurídica. (Enunciado nº 34 do Manual de Boas Práticas da Advocacia-Geral da União).

16. Mais recentemente, a iniciativa parece ter merecido a aprovação do Tribunal de Contas da União. É o que se extrai da seguinte notícia, veiculada pelo Informativo TCU nº 218/2014:

Informativo TCU nº 218/2014

3. É possível a utilização, pelos órgãos e entidades da Administração Pública Federal, de um mesmo parecer jurídico em procedimentos licitatórios diversos, desde que envolva matéria comprovadamente idêntica e seja completo, amplo e abranja todas as questões jurídicas pertinentes.

Embargos de Declaração opostos pela Advocacia-Geral da União (AGU), em face de determinação expedida pelo TCU à Comissão Municipal de Licitação de Manaus e à Secretaria Municipal de Educação de Manaus, alegara obscuridade na parte dispositiva da decisão e dúvida razoável quanto à interpretação a ser dada à determinação expedida. Em preliminar, após reconhecer a legitimidade da AGU para atuar nos autos, anotou o relator que o dispositivo questionado *"envolve a necessidade de observância do entendimento jurisprudencial do TCU acerca da emissão de pareceres jurídicos para aprovação de editais licitatórios, aspecto que teria gerado dúvidas no âmbito da advocacia pública federal"*. Segundo o relator, o cerne da questão *"diz respeito à adequabilidade e à legalidade do conteúdo veiculado na Orientação Normativa AGU nº 55, de 2014, que autoriza a emissão de 'manifestação jurídica referencial', a qual, diante do comando (...) poderla não ser admitida"*. Nesse campo, lembrou o relator que a orientação do TCU *"tem sido no sentido da impossibilidade de os referidos pareceres serem incompletos, com conteúdos genéricos, sem evidenciação da análise integral dos aspectos legais pertinentes"*, posição evidenciada na Proposta de Deliberação que fundamentou a decisão recorrida. Nada obstante, e *"a despeito de não pairar obscuridade sobre o acórdão ora embargado"*, sugeriu o relator fosse a AGU esclarecida de que esse entendimento do Tribunal não impede que o mesmo parecer jurídico seja utilizado em procedimentos licitatórios diversos, desde que trate da mesma matéria e aborde todas as questões jurídicas pertinentes. Nesses termos, acolheu o Plenário a proposta do relator, negando provimento aos embargos e informando à AGU que *"o entendimento do TCU quanto à emissão de pareceres jurídicos sobre as minutas de editais licitatórios e de outros documentos, nos termos do art. 38, parágrafo único, da Lei nº 8.666, de 1993, referenciado nos Acórdãos 748/2011 e 1.944/2014, ambos prolatados pelo Plenário, não impede a utilização, pelos órgãos e entidades da administração pública federal, de um mesmo parecer jurídico em procedimentos licitatórios diversos, desde que envolva matéria comprovadamente idêntica e que seja completo, amplo e abranja todas as questões jurídicas pertinentes, cumprindo as exigências indicadas na Orientação Normativa AGU nº 55, de 2014, esclarecendo-a, ainda, de que a presente informação é prestada diante da estrita análise do caso concreto apreciado nestes autos, não se constituindo na efetiva apreciação da regularidade da aludida orientação normativa, em si mesma"*. Acórdão 2674/2014-Plenário, TC 004.757/2014-9, relator Ministro-Substituto André Luís de Carvalho, 8/10/2014.

17. Do quanto se veio de dizer até agora, conclui-se que:

a. A manifestação jurídica referencial uniformiza a atuação do órgão jurídico relativamente às consultas repetitivas;

b. A adoção de manifestação jurídica referencial torna desnecessária a análise individualizada de processos que versem sobre matéria que já tenha sido objeto de análise em abstrato, sendo certo que as orientações jurídicas veiculadas através do parecer referencial aplicar-se-ão a todo e qualquer processo que verse sobre idêntica matéria.

c. A elaboração de manifestação jurídica referencial depende da confluência de dois requisitos objetivos, a saber: I) a ocorrência de embaraço à atividade consultiva em razão da tramitação de elevado número de processos administrativos versando sobre matéria repetitiva e ii) a singeleza da atividade desempenhada pelo órgão jurídico, que se restringe a verificar o atendimento das exigências legais a partir da simples conferência de documentos;

d. a dispensa do envio de processos ao órgão jurídico para exame individualizado fica condicionada ao pronunciamento expreso, pela área técnica interessada, no sentido de que o caso concreto se amolda aos termos da manifestação jurídica referencial já elaborada sobre a questão

18. É o que se passará, doravante, a fazer.

II.2 – DO CABIMENTO DE MANIFESTAÇÃO JURÍDICA REFERENCIAL NO CASO DOS AUTOS, DA PRESENÇA DOS REQUISITOS AUTORIZADORES

19. Conforme se veio de dizer linhas acima, a elaboração de manifestação jurídica referencial depende da comprovação, sob pena de invalidade, de dois requisitos, a saber: I) do volume de processos em matérias idênticas e recorrentes, que, de acordo com a ON nº 55, deve impactar, justificadamente, a atuação do órgão consultivo ou a celeridade dos serviços administrativos e II) da singeleza da atuação da assessoria jurídica nos casos analisados, que se deve restringir à verificação do atendimento das exigências legais, a partir da simples conferência de documentos.

20. Relativamente ao primeiro requisito, tenho que as considerações lançadas na presente manifestação prestam-se a demonstrar que o volume de processos administrativos voltados à celebração de acordos de cooperação técnico-científica justifica a emissão do presente parecer referencial.

21. É que, caso submetidos à ordinária distribuição, cada convênio para estágio remetido a esta Procuradoria atulharia as mesas dos apenas dois procuradores federais em exercício na PF/UFOPA, impactando negativamente a sua atuação e consumindo preciosas horas de trabalho que bem poderiam ser dedicadas ao enfrentamento das consultas jurídicas às dúzias dirigidas à procuradoria.

22. Quanto ao segundo requisito imposto pela ON nº 55, observa-se que o campo de atuação da procuradoria federal em semelhantes casos limita-se, conforme adiante se verá, à mera conferência de documentos, não havendo que se falar, *generally speaking*, de peculiaridades que determinem a análise jurídica individualizada dos referidos processos de celebração de acordos de cooperação técnico-científica.

23. De todo modo, para que a análise individualizada dos processos reste dispensada, faz-se necessário que a área técnica interessada ateste, de forma expressa, que o caso concreto veiculado por cada processo administrativo se amolda aos termos da presente manifestação jurídica referencial.



II.4 – DA MANIFESTAÇÃO JURÍDICA REFERENCIAL

II.4.1 - DA FINALIDADE E ABRANGÊNCIA DO PARECER JURÍDICO

24. *A priori*, cumpre registrar que a presente manifestação tomará por base, exclusivamente, os elementos constantes dos autos até a presente data, visto que, em face do que dispõe o art. 131 da Constituição Federal, o art. 10 da Lei nº 10.480/2002, o art. 11 da Lei Complementar nº 73/1993 e a Portaria PGF nº 526/2013, incumbe, a este órgão de execução da Advocacia-Geral da União, prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar na análise da conveniência e oportunidade dos atos praticados no âmbito da Administração nem analisar aspectos de natureza eminentemente técnico-administrativa, assim como os aspectos técnicos, econômicos, financeiros e orçamentários. A Boa Prática Consultiva – BPC nº 07¹, editada pela Advocacia-Geral da União – AGU, corrobora o presente entendimento:

O Órgão Consultivo não deve emitir manifestações conclusivas sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade.

25. Importa frisar, pois, que não compete a esta Procuradoria Federal apreciar as questões de interesse e oportunidade do ato que se pretende praticar, visto que são da esfera discricionária do Administrador, tampouco dos atos técnicos e das especificações e fundamentações de ordem técnicas explicitadas para justificar a celebração do ajuste.

26. Cabe esclarecer que, via de regra, não é papel do órgão de assessoramento jurídico exercer a auditoria quanto à competência de cada agente público para a prática de atos administrativos. Incumbe, isto sim, a cada um destes observar se os seus atos estão dentro do seu espectro de competências. Assim sendo, o ideal, para a melhor e completa instrução processual, é que sejam juntadas ou citadas as publicações dos atos de nomeação ou designação da autoridade e demais agentes administrativos, bem como, os Atos Normativos que estabelecem as respectivas competências, com o fim de que, em caso de futura auditoria, possa ser facilmente comprovado que quem praticou determinado ato tinha competência para tanto. Ademais, quanto aos atos decisórios praticados com base em delegação de competência, vale lembrar que, de acordo com o art. 14, § 3º, da Lei nº 9.784/1999², estes deverão mencionar explicitamente esta qualidade e considerar-se-ão editadas pelo delegado.

27. Vale ressaltar, ademais, que aos organismos da Advocacia-Geral da União compete – fiel, técnica e exclusivamente³ – assessorar as Administrações servidas na tomada de suas decisões, apontando-lhes os embaraços jurídicos eventualmente existentes, e, ainda, as opções palatáveis, segundo o ordenamento pátrio, para a consecução das políticas públicas a cargo do organismo assessorado. Portanto, a atribuição legal do órgão de assessoramento jurídico esgota-se em orientar a autoridade sob o exclusivo prisma da legalidade, exarando peça opinativa que **efetivamente não vincula a Administração servida,**

¹ Manual de Boas Prática Consultivas. 2ª edição. Brasília: AGU, 2012, p. 10. Disponível em: <http://agu.gov.br/sistemas/site/TemplateImagemTexto.aspx?idConteudo=153380&id_site=1104&aberto=&fechado=>

² Art. 14. (...)

§ 3º As decisões adotadas por delegação devem mencionar explicitamente esta qualidade e considerar-se-ão editadas pelo delegado.

³ ORIENTAÇÃO NORMATIVA AGU Nº 28, DE 9 DE ABRIL DE 2009: "A competência para representar judicial e extrajudicialmente a União, suas Autarquias e Fundações Públicas, bem como para exercer as atividades de consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo Federal, é exclusiva dos membros da Advocacia-Geral da União e de seus órgãos vinculados".

mas que, necessariamente, lhe dá plena ciência das recomendações e observações lançadas pela Procuradoria Federal.

28. Deste modo, a análise em comento tem a função de apontar possíveis riscos do ponto de vista jurídico e recomendar providências para salvaguardar a autoridade assessorada, a quem compete avaliar a real dimensão do risco e a necessidade de se adotar ou não a precaução recomendada.

29. As questões que envolvam a legalidade, de observância obrigatória pela Administração, serão apontadas, ao longo deste parecer, como óbices a serem corrigidos ou superados. O prosseguimento do feito, sem a correção de tais apontamentos, será de responsabilidade exclusiva do órgão, por sua conta e risco.

30. Sendo assim, calha ressaltar que qualquer posicionamento contrário por parte da Administração é de sua total responsabilidade e deve ser justificado nos autos. A justificativa de posicionamento contrário ao da Assessoria Jurídica da autarquia deve, lógica e necessariamente, refutar todos os impedimentos legais levantados pela Procuradoria Federal.

II.4.2 – DO ACORDO DE COOPERAÇÃO TÉCNICO-CIENTÍFICA

31. Como dito supra, a minuta padrão de Acordo de Cooperação Técnico-Científica, possuiu como objeto o estabelecimento de um regime de mútua cooperação técnica e científica, com vistas à conjugação e o aprofundamento de áreas de conhecimento afins, à promoção de intercâmbio científico e à realização de projetos conjuntos de cooperação técnica, sem que, para tanto, haja transferência de recurso entre os partícipes.

32. Primeiramente, importa salientar que a análise jurídica realizada por esta Procuradoria Federal, não obsta a análise a ser realizada, a posteriori, pelo setor técnico, quem seja, a Coordenação de Contratos e Convênios – CCC, sendo esta, inclusive, uma condicionante para o regular trâmite do feito.

33. O acordo que se pretende celebrar não tem natureza contratual. Isso porque, conforme indica a própria denominação, nesta modalidade de ajuste o elemento fundamental não é o lucro, nem o estabelecimento de prestações e contraprestações para os participantes, mas sim, o intuito de cooperação entre as entidades que o celebram.

34. Discorrendo acerca dos ajustes dessa natureza, José dos Santos Carvalho Filho⁴ ensina que, quanto à formalização, são eles normalmente consubstanciados através de "termos", "termos de cooperação", ou mesmo com a própria denominação de "convênio". Ressalta, no entanto, que *"mais importante que o rótulo, porém, é o seu conteúdo, caracterizado pelo intuito dos pactuantes de recíproca cooperação, em ordem a ser alcançado determinado fim de seu interesse comum. Tendo a participação de entidade administrativa, é fácil concluir que esse objetivo servirá, próxima ou mais remotamente, ao interesse coletivo"*.

35. Deste modo, os instrumentos denominados "Acordos de Cooperação Técnica" ou "Acordos de Cooperação Técnico-Científica" formalizam a execução de atividades em parceria entre órgãos públicos (federais, estaduais ou municipais), organizações não-

⁴ CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 15. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006. p. 188-9.



governamentais ou entidades particulares, sendo que, por meio desse mecanismo de conjugação de esforços, viabiliza-se a realização de ações de interesse público, comum e coincidente entre os partícipes.

36. A principal diferença entre um convênio propriamente dito e um acordo de cooperação técnica é que o primeiro possibilita o repasse de recursos financeiros para a obtenção dos resultados acordados entre as partes, enquanto que por meio do segundo não se autoriza qualquer tipo de transferência de valores ou bens.

37. O conceito de convênio, por outro lado, pode ser extraído do Decreto Federal nº 6.170/2007, ato normativo de caráter regulamentar editado pelo Presidente da República com fundamento no art. 84, inciso IV da Constituição Federal, para disciplinar as transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse. Vejamos:

Art. 1º Este Decreto regulamenta os convênios, contratos de repasse e termos de execução descentralizada celebrados pelos órgãos e entidades da administração pública federal com órgãos ou entidades públicas ou privadas sem fins lucrativos, para a execução de programas, projetos e atividades que envolvam a transferência de recursos ou a descentralização de créditos oriundos dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União.

§ 1º Para os efeitos deste Decreto, considera-se:

I - convênio - acordo, ajuste ou qualquer outro instrumento que discipline a transferência de recursos financeiros de dotações consignadas nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União e tenha como partícipe, de um lado, órgão ou entidade da administração pública federal, direta ou indireta, e, de outro lado, órgão ou entidade da administração pública estadual, distrital ou municipal, direta ou indireta, ou ainda, entidades privadas sem fins lucrativos, visando a execução de programa de governo, envolvendo a realização de projeto, atividade, serviço, aquisição de bens ou evento de interesse recíproco, em regime de mútua cooperação;

38. A celebração de convênios e instrumentos congêneres é ainda orientada pela Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 507/2011 que na alínea "a" do inciso I do seu art. 2º ressalva expressamente a não aplicação de suas exigências "aos convênios cuja execução não envolva a transferência de recursos entre os partícipes". Vejamos:

Art. 2º Não se aplicam as exigências desta Portaria:

I - aos convênios:

a) cuja execução não envolva a transferência de recursos entre os partícipes;
(...)

39. Assim, considerando que a minuta do ajuste em tela não possui natureza financeira, uma vez que não haverá transferência de recursos entre os futuros partícipes, sobre ela não incidem as exigências do citado Decreto nº 6.170/2007 e da citada Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 507/2011.

40. Afinal, como ao norte salientado, estes atos normativos disciplinam tão-somente os convênios, contratos de repasse e termos de execução descentralizada (antes denominado de Termo de Cooperação) que envolvam repasse de recursos financeiros, conforme se verifica da leitura dos seguintes dispositivos:

Decreto nº 6.170/2007

Art. 1º Este Decreto regulamenta os convênios, contratos de repasse e termos de execução descentralizada celebrados pelos órgãos e entidades da administração pública federal com órgãos ou entidades públicas ou privadas sem fins lucrativos, para a execução de programas, projetos e atividades que envolvam a transferência de recursos ou a descentralização de créditos oriundos dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União. (Redação dada pelo Decreto nº 8.180, de 2013)

Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 507/2011

Art. 1º Esta Portaria regula os convênios, os contratos de repasse e os termos de cooperação celebrados pelos órgãos e entidades da Administração Pública Federal com órgãos ou entidades públicas ou privadas sem fins lucrativos para a execução de programas, projetos e atividades de interesse recíproco, que envolvam a transferência de recursos financeiros oriundos do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social da União.

41. Percebe-se, pois, que não há norma regulamentando o procedimento em relação aos ajustes em que não se opera a transferência de recursos orçamentários. Deste modo, caberá à Administração, em cada caso, verificar a necessidade e a razoabilidade de superar uma ou outra exigência, desde que motivadamente.

42. No que tange à nomenclatura a ser utilizada para denominar os instrumentos que não implicam repasse de verba, inobstante a ausência de norma indicando a sua denominação, recomenda-se a utilização do nome "Acordo de Cooperação Técnica". Além de mais usual, amolda-se perfeitamente ao tipo de ajuste ora tratado e se desconhece a existência de ato normativo que utilize tal denominação para caracterizar outra forma de ajuste, o que não impede a utilização da nomenclatura "Acordo de Cooperação Técnico-Clentífica" adotada por esta Instituição Federal de Ensino Superior – IFES (folha 003).

43. Quanto ao Plano de Trabalho devidamente aprovado pela autoridade competente, entende-se que sua previsão como parte integrante do Acordo de Cooperação Técnica constitui exigência inafastável, haja vista que não seria concebível – no âmbito da Administração Pública – o estabelecimento de obrigações entre as partes signatárias sem o correspondente detalhamento e a indicação dos seus objetivos e prazos de cumprimento. A função de um Plano de Trabalho é justamente descrever de forma minuciosa o objeto do ajuste e apresentar um cronograma com prazos de execução para cada etapa e meta que se pretende alcançar, conferindo concretude ao instrumento, em cumprimento aos Princípios da Legalidade, Moralidade, Eficiência e Publicidade.

44. Como forma de orientar-se acerca dos requisitos mínimos do Plano de Trabalho, recomenda-se que a Administração observe, no que couber, as regras próprias dos contratos administrativos, bem como o art. 116 da Lei nº 8.666/1993, que assim determina:

Art. 116. Aplicam-se as disposições desta Lei, no que couber, aos convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres celebrados por órgãos e entidades da Administração.

§ 1º A celebração de convênio, acordo ou ajuste pelos órgãos ou entidades da Administração Pública depende de prévia aprovação de competente plano de trabalho proposto pela organização interessada, o qual deverá conter, no mínimo, as seguintes informações:

I - identificação do objeto a ser executado;

II - metas a serem atingidas;

III - etapas ou fases de execução;

IV - plano de aplicação dos recursos financeiros;

V - cronograma de desembolso;

VI - previsão de início e fim da execução do objeto, bem assim da conclusão das etapas ou fases programadas;

VII - se o ajuste compreender obra ou serviço de engenharia, comprovação de que os recursos próprios para complementar a execução do objeto estão devidamente assegurados, salvo se o custo total do empreendimento recair sobre a entidade ou órgão descentralizador.

(...)

45. Os dispositivos que claramente se aplicam a quaisquer espécies de ajustes celebrados no âmbito da Administração Pública e que, portanto, devem estar contidos nos



Planos de Trabalho dos Acordos de Cooperação Técnica são os 04 (quatro) acima arrolados, a saber: a) identificação do objeto a ser executado; b) metas a serem atingidas; c) etapas ou fases de execução; e d) previsão de início e fim da execução do objeto, bem assim da conclusão das etapas ou fases programadas.

46. Os resultados devem ser apurados por meio de indicadores e metas que assegurem sua perfeita caracterização, ou seja, que permitam a clara verificação de quanto do resultado proposto foi alcançado. Tal nível de detalhamento é importante para que sejam analisadas as atividades e tarefas propostas, permitindo, inclusive, a fiscalização da execução das ações a serem realizadas em parceria.

47. Ademais, entendemos como documentos indispensáveis, aptos a justificar e instruir o processo relativo à celebração de Acordo de Cooperação Técnica, os seguintes:

a) Parecer Técnico elaborado pelo setor técnico competente/diretamente interessado e ratificado pela Autoridade Competente, contendo descrição completa e minuciosa do objeto a ser executado e das metas a serem atingidas (objetivos), bem como as justificativas para a celebração do Acordo. Também deverá ser demonstrada no arrazoado técnico:

a.1) a necessidade de formalização do Instrumento, tendo em conta a impossibilidade de a UFOPA desenvolver determinada atividade por seus próprios meios (carência técnica ou financeira) ou, se houver imprescindibilidade, o interesse público que se busca atender e a conveniência e oportunidade da Administração;

a.2) a caracterização do Interesse recíproco⁵. A característica ínsita aos acordos de cooperação técnica, diferentemente do que se verifica nos contratos é, como indica o próprio nome, a cooperação; o objetivo comum e de interesse público deverá ser demonstrado. Deve-se justificar, portanto, a escolha da entidade signatária, comprovando, quando for o caso, que a atividade a ser desenvolvida se afina com as finalidades institucionais das parceiras⁶. Em se tratando de pessoa jurídica de direito privado, a demonstração da compatibilidade poderá se dar por meio da apresentação do contrato social ou estatuto. Se o referido documento não for suficiente, não restando clara a compatibilidade entre os fins institucionais da entidade e o objeto do ajuste, sugere-se justificativa mais elaborada acerca dos motivos que levam a signatária a tencionar celebrar o acordo, sempre com vistas a evidenciar a preservação do interesse público;

b) Documentos comprobatórios da capacidade jurídica do proponente e de seu representante legal e da capacidade técnica, quando for o caso. Quanto ao representante legal. Necessária a juntada de cópia de identificação civil.

48. No que diz respeito à regularidade fiscal do ente da Federação (União, estados ou Municípios) e das entidades da Administração Indireta Federal, Estadual ou Municipal (Autarquias, Fundações, Sociedades de Economia Mista ou Empresas Públicas) com quem se

⁵ Jurisprudência correlata do TCU: AC-3749-42/07-1; AC-1369-28/08-P.

⁶ Jurisprudência correlata do TCU: AC-1403-29/08-P.

pretenda celebrar Acordo de Cooperação Técnica, entende-se que não há necessidade de exigir-se a sua comprovação, uma vez que o ajuste não envolve transferência de recursos entre os partícipes.

49. Contudo, caso se verifique, posteriormente, a necessidade de repasse de recursos entre os partícipes, como forma de conferir efetividade ao Acordo de Cooperação Técnica anteriormente firmado, deverá ser elaborado instrumento específico, via convênio ou instrumento congêneres, em processo especificamente instruído para fins de assinatura desse outro ajuste, observando-se todos os requisitos legais (com a observância das normas atinentes à matéria, tais como a Lei nº 8.666/1993 o Decreto nº 6.170/2007 e a Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 507/2011, entre outras) para a transferência dos recursos, podendo abranger, inclusive, a comprovação de regularidade fiscal, a depender do instrumento jurídico utilizado.

50. Por outro lado, quando se tratar de Acordo de Cooperação Técnica a ser celebrado com entidades privadas sem fins lucrativos, recomenda-se que:

- a) Seja comprovado o exercício, nos últimos três anos, de atividades referentes ao objeto da parceria;
- b) Seja comprovada a regularidade com as Fazendas Federal, Estadual ou Distrital e Municipal, com o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS, na forma da lei e com a Justiça Trabalhista; e
- c) Seja comprovada sua qualificação técnica e/ou capacidade operacional para gestão do instrumento.

51. Além disso, em homenagem aos princípios da impessoalidade e da moralidade administrativa, não se recomenda a celebração de Acordos de Cooperação Técnica com entidades privadas sem fins lucrativos:

- a) Que tenham como dirigente agente político de Poder Público ou do Ministério Público, assim como dirigente de órgão ou entidade da Administração Pública de qualquer esfera governamental, ou respectivo cônjuge ou companheiro, bem como parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o segundo grau; e/ou
- b) Que tenham, em suas relações anteriores com a Administração Pública Federal Direta e Indireta, incorrido em pelo menos uma das seguintes condutas: b.1) omissão no dever de prestar contas; b.2) descumprimento injustificado do objeto de convênios, contratos de repasse ou termos de parceria; b.3) desvio de finalidade na aplicação de recursos públicos; b.4) dano ao Erário; e b.5) prática de outros atos ilícitos na execução de convênios, contratos de repasse ou outros termos de parceria.

52. Esclareça-se que o tratamento mais rigoroso na hipótese de celebração de Acordos de Cooperação com entidades privadas sem fins lucrativos se justifica na medida em que não se tratam de pessoas jurídicas integrantes da Administração Pública, mas sim de particulares escolhidos sem prévio processo seletivo e, caso venha a ser necessária a celebração de outro instrumento jurídico, que envolva repasse de recursos, para conferir maior efetividade ao objeto já ajustado, o atendimento dos requisitos acima exigidos, dentre outros previstos em legislação específica, será inevitável.



53. Nessa diretriz, requerer que as entidades privadas sem fins lucrativos comprovem, desde a celebração do Acordo de Cooperação Técnica, o cumprimento das condições elencadas ao norte representa medida preventiva que afastaria, ao menos em tese, a possibilidade de que o objeto acordado não seja adequado e integralmente implementado.

54. No que concerne à minuta padrão do ajuste, especificamente no preâmbulo e na cláusula décima segunda, verifica-se sujeição às normas do Decreto nº 93.872/1986, que dispõe sobre a unificação dos recursos de caixa do Tesouro Nacional, atualiza e consolida a legislação pertinente e dá outras providências. Também são utilizadas como fundamento jurídico para o ajuste, as normas da Instrução Normativa nº 01/1997, expedida pela Secretaria do Tesouro Nacional, que disciplina a celebração de convênios de natureza financeira que tenham por objeto a execução de projetos ou realização de eventos e dá outras providências. Assim, considerando que o Acordo de Cooperação Técnica não implica repasse de verba entre os partícipes, deverá o setor técnico verificar se foi acertada a referência a tais dispositivos, sendo que, caso constatado algum equívoco, deverá proceder à supressão dos mesmos.

55. Em relação à cláusula décima primeira, que trata da vigência do ajuste, vale lembrarmos o seguinte: o prazo de vigência - ao contrário da eficácia que possui como requisito a publicação - é contado da assinatura do ajuste. Nesse sentido, determina o parágrafo único do artigo 61 da Lei nº 8.666/1993:

Art. 61. Todo contrato deve mencionar os nomes das partes e os de seus representantes, a finalidade, o ato que autorizou a sua lavratura, o número do processo da licitação, da dispensa ou da inexigibilidade, a sujeição dos contratantes às normas desta Lei e às cláusulas contratuais.

Parágrafo único. A publicação resumida do instrumento de contrato ou de seus aditamentos na imprensa oficial, que é condição indispensável para sua eficácia, será providenciada pela Administração até o quinto dia útil do mês seguinte ao de sua assinatura, para ocorrer no prazo de vinte dias daquela data, qualquer que seja o seu valor, ainda que sem ônus, ressalvado o disposto no art. 26 desta Lei.

56. Deste modo, infere-se que a publicação é condição para o instrumento produzir efeitos e não para sua vigência. A regra é que, se respeitados os prazos de publicação e esta for realizada conforme os ditames legais, o ajuste entrará em vigor a partir da sua assinatura, pelo que se mostra acertada a redação da cláusula em comento. Nesse sentido entende Jorge Ulisses Jacoby Fernandes (2011, p. 880):

O parágrafo único do art. 61 da Lei n. 8.666/93 estabelece que a publicação é "condição indispensável para a sua eficácia", Eficaz não é apenas o que vige, vigora, mas o que está apto a produzir efeitos no mundo jurídico. (...) A explicação lógica e compatível com o texto é a seguinte: se forem respeitados os prazos de publicação e esta for realizada, o contrato vige desde sua assinatura. Em termos práticos: se um contrato foi assinado no dia 2 de janeiro de 2004, deverá: a) ser remetido para publicação até o dia 6 de fevereiro (que é o quinto dia útil do mês subsequente ao da assinatura); b) deverá "ocorrer" a publicação até o 20º dia da remessa. Atendidos "a" e "b", a publicação estará convalidando todos os efeitos praticados e permitindo o controle social, a transparência e a visibilidade dos atos, em breve espaço de tempo. (grifo nosso)

57. Além do mais, ainda no que concerne à cláusula décima primeira, referente à vigência, recomendamos que se acrescente em sua redação a possibilidade de que ocorra a prorrogação da vigência do referido ajuste.

58. Ademais, no que tange às cláusulas nona e décima, embora a primeira esteja denominada “da rescisão” e a segunda de (sic) “da rescisão”, nota-se que os conteúdos de ambas as cláusulas acabam por tratar de ambos os institutos jurídicos (ambas as cláusulas tratam tanto de rescisão quanto de rescisão), o que se faz necessário sanear.

59. A esse respeito vale lembrarmos, sem muito aprofundamento, os conceitos dos institutos jurídicos relativos à dissolução de contratos:

Resolução é o meio de dissolução do contrato em caso de inadimplemento culposo ou fortuito. Quando há descumprimento do contrato, ele deve ser tecnicamente resolvido.

Rescisão é uma palavra com plurissignificados, podendo inclusive ter o significado de resolução em caso de inadimplemento. Há também o sentido de ser a extinção do contrato em caso de nulidade (lesão ou estado de perigo).

Resilição é o desfazimento de um contrato por simples manifestação de vontade, de uma ou de ambas as partes. Ressalte-se que não pode ser confundido com descumprimento ou inadimplemento, pois na rescisão as partes apenas não querem mais prosseguir. A rescisão pode ser bilateral (distrito, art. 472, CC) ou unilateral (denúncia, art. 473, CC).⁷

60. Quanto à cláusula décima terceira, de designação do foro competente, embora não esteja de todo equivocada a sua redação, apenas para fins de melhor adequação à técnica jurídica, recomenda-se a modificação de sua redação no sentido de que conste a eleição da Justiça Federal, Subseção Judiciária da Cidade de Santarém, Estado do Pará, em atendimento ao disposto no art. 109, I, da Constituição Federal Brasileira e ao art. 55, § 2º da Lei 8.666/1993, este último que dispõe:

Art. 55. São cláusulas necessárias em todo contrato as que estabeleçam:
(...)

§ 2º Nos contratos celebrados pela Administração Pública com pessoas físicas ou jurídicas, inclusive aquelas domiciliadas no estrangeiro, deverá constar necessariamente cláusula que declare competente o foro da sede da Administração para dirimir qualquer questão contratual, salvo o disposto no § 6º do art. 32 desta Lei.

61. Entretanto, nesta senda, vale lembrar que quando se tratar de ajuste envolvendo órgãos da Administração Pública Federal, deverá ser observado o disposto no inciso III do art. 18 do Anexo I do Decreto nº 7.392/2010:

Art. 18. À Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal compete:

I - avaliar a admissibilidade dos pedidos de resolução de conflitos, por meio de conciliação, no âmbito da Advocacia-Geral da União;

II - requisitar aos órgãos e entidades da Administração Pública Federal informações para subsidiar sua atuação;

III - dirimir, por meio de conciliação, as controvérsias entre órgãos e entidades da Administração Pública Federal, bem como entre esses e a Administração Pública dos Estados, do Distrito Federal, e dos Municípios;

(...)

62. Assim, se o ajuste envolver órgãos da Administração Pública Federal, a cláusula relativa ao foro competente deverá consignar que, em havendo controvérsias entre os partícipes, estas serão dirimidas, por meio da Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal – CCAAF, nos termos do diploma legal supratranscrito.

⁷ Disponível em: <<http://fg.jusbrasil.com.br/noticias/1111491/qual-a-diferenca-entre-resolucao-resiliacao-e-rescisao>> Acesso em 22/07/2015.



III – CONCLUSÃO

63. Por todo o exposto, cumpre frisar que a presente manifestação toma por base, exclusivamente, os elementos que constam, até a presente data, nos autos do processo administrativo em epígrafe.

64. Tendo em vista a análise jurídica, bem assim as observações feitas, abstraídas as questões técnicas e resguardado o poder discricionário do Gestor quanto à oportunidade e conveniência da prática do ato administrativo, esta Procuradoria Federal condiciona a opinião favorável à adoção da minuta padrão de “Acordo de Cooperação Técnico-Científica” ao fiel cumprimento da totalidade das recomendações formuladas neste parecer jurídico, respeitados os trâmites legais que regem o procedimento, sem prejuízo de prévia análise do setor técnico específico, nesta Instituição, por tratar de contratos, convênios e outros ajustes.

65. Ademais, entendemos que a apreciação das informações constantes nos autos, bem como a análise quanto ao atendimento ou não dos requisitos legais não precisam necessariamente ser realizadas por esta Procuradoria, tendo em vista a singeleza da atividade desempenhada por este órgão jurídico para esses casos. Ou seja, como anteriormente exarado, o exame para casos como este se restringe a verificar o atendimento das exigências legais a partir da simples conferência de documentos, bem como o juízo de mérito, que podem ser feitas, sem obstáculos pela Administração Pública, por meio de seus órgãos competentes, ressalvados os casos de eclosão de robusta dúvida jurídica ou vício de legalidade não passível de convalidação.

66. Por esse motivo esta Procuradoria emitiu a presente manifestação jurídica referencial, a partir da qual não mais será necessária a análise jurídica individualizada dos processos que versem sobre o mesmo objeto, isto é, que objetivem a celebração de Acordos de Cooperação Técnico-Científica, ou outros instrumentos de conteúdo idêntico, bastando, para tanto, que as instâncias técnicas da Administração atestem, expressamente, em cada processo, que o caso concreto se amolda aos termos da manifestação referencial adotada pela Procuradoria Federal, conforme modelo de “ATESTADO DE CONFORMIDADE DO PROCESSO COM MANIFESTAÇÃO JURÍDICA REFERENCIAL” em anexo.

Santarém – PA, 23 de julho de 2015.



Calo Lima Barroso
Procurador Federal/PGF/AGU
Procurador-Chefe Substituto junto à UFOPA

ANEXO

ATESTADO DE CONFORMIDADE DO PROCESSO
COM MANIFESTAÇÃO JURÍDICA REFERENCIAL

Processo: _____

Referência/objeto: _____

Atesto que o presente processo, referindo-se a celebração de Acordo de Cooperação Técnico-Científica, amolda-se à manifestação jurídica referencial correspondente ao PARECER Nº 174/2015/PF-UFOPA/PGF/AGU, cujas recomendações restam atendidas no caso concreto.

Fica, assim, dispensada a remessa dos autos para exame individualizado pela Procuradoria Federal, conforme autorizado pela Orientação Normativa nº 55, da Advocacia-Geral da União.

_____, ____ de _____ de 20____

Identificação e assinatura

