



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DA CIDADANIA
COORDENAÇÃO-GERAL DE CONVÊNIOS E PARCERIAS - MC
ESPLANADA DOS MINISTÉRIOS - BLOCO "A" - SALA 146 - 1º ANDAR - BRASÍLIA/DF

PARECER n. 00561/2020/CONJUR-MC/CGU/AGU

NUP: 71000.036917/2020-42

INTERESSADOS: DEPARTAMENTO DE FOMENTO À INCLUSÃO SOCIAL E PRODUTIVA RURAL - DEFISP/SEDS/SEISP/MC

ASSUNTOS: ACORDO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA.

EMENTA:

I. Direito Administrativo. Acordo de Cooperação Técnica.

II. Interesses comuns. Art. 116. Lei nº 8.666/93. Observância dos princípios da Administração Pública.

III. Análise dos requisitos formais e legais.

IV. Minuta-modelo da Advocacia-Geral da União.

V. Parecer favorável, com recomendações.

RELATÓRIO

1. Por meio do OFÍCIO Nº 617/2020/SEDS/SNAPI/MC (7988752), os autos vêm a esta Consultoria para análise e manifestação sobre minuta de Acordo de Cooperação Técnica que se pretende celebrar entre o Ministério da Cidadania - MC por meio da Secretaria Nacional de Atenção à Primeira Infância - SNAPI e o Ministério da Educação, através da Secretaria de Alfabetização, visando a colaboração na promoção do desenvolvimento das estratégias de Literacia Familiar no âmbito das visitas domiciliares realizadas pelo Programa Criança Feliz - PCF (7978057).

2. Observo que os autos vieram instruídos com a minuta cuja análise é solicitada (7978057), respectivo Plano de Trabalho (7979359) e Nota Técnica n. 3/2020, do Departamento de Atenção à Primeira Infância (7980457).

3. É o relatório.

FUNDAMENTAÇÃO

4. Primeiramente, ressalto que a presente manifestação se dará em cumprimento ao disposto no art. 11, da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993, abstraídas as questões de ordem técnica, financeira e vernacular, ou ainda aspectos de conveniência e oportunidade, alheios à missão deste órgão. Portanto, subtraem-se do âmbito da competência institucional deste Órgão Jurídico, delimitada em lei, análises que importem em considerações de ordem técnica, financeira ou orçamentária, nos termos do Enunciado de Boas Práticas Consultivas AGU nº 7:

“A manifestação consultiva que adentrar questão jurídica com potencial de significativo reflexo em aspecto técnico deve conter justificativa da necessidade de fazê-lo, evitando-se posicionamentos conclusivos sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade, podendo-se, porém, sobre estes emitir opinião ou formular recomendações, desde que enfatizando o caráter discricionário de seu acatamento” (Manual de Boas Práticas Consultivas. 4.ed. Brasília: AGU, 2016, página 32).

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

6. Com relação aos critérios de conveniência e oportunidade, observo que o mérito do instrumento deve ser atestado pela área técnica competente, não cabendo a esta Consultoria imiscuir-se em tais questões. Nesse sentido, por meio da NOTA TÉCNICA Nº 3/2020 (SEI 7980457), o Departamento de Atenção à Primeira Infância fundamentou o ato sob o ponto de vista técnico, expondo o histórico e o diagnóstico da demanda e a conveniência e oportunidade da celebração do Acordo.

7. Passando à análise jurídica, observo que o Acordo de Cooperação Técnica é

um dos instrumentos de que a Administração Pública se utiliza para formalizar parcerias com outros entes públicos, visando à união de esforços para o alcance de um objetivo comum, baseado no interesse público.

8. Em termos legais, o art. 116 da Lei nº 8.666/93 permite a celebração de convênios, acordos e ajustes congêneres pelos órgãos e entidades da Administração, com o fim de desenvolver ações de mútuo interesse, atendidas as exigências previstas em seus incisos, no que couber:

*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.

(...) (grifos nossos)

9. Deste modo, os acordos, ajustes e instrumentos congêneres (entre os quais se incluem os acordos de cooperação técnica) são espécies do gênero convênio, embora mais simplificados, em que os partícipes colaboram para alcançar os objetivos propugnados, sem transferência de recursos. Os ajustes desta natureza são, em regra, formalizados por meio de instrumentos que conterão o objeto e as condições em que se pretende uma cooperação entre as partes. Observarão, no mais, e no que couber, o disposto na Lei de Licitações.

10. Destarte, aplicam-se ao caso em tela, **no que for compatível**, os dispositivos da Lei nº 8.666, de 1993, como, por exemplo, o disposto no art. 55, da Lei nº 8.666, de 1993, que estabelece as cláusulas necessárias aos contratos administrativos, descartando-se, desde já, as cláusulas que dispõem sobre transferência de recursos financeiros, já que o instrumento em tela é não oneroso:

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

I - o objeto e seus elementos característicos;

II - o regime de execução ou a forma de fornecimento;

III - o preço e as condições de pagamento, os critérios, data-base e periodicidade do reajustamento de preços, os critérios de atualização monetária entre a data do adimplemento das obrigações e a do efetivo pagamento;

IV - os prazos de início de etapas de execução, de conclusão, de entrega, de observação e de recebimento definitivo, conforme o caso;

V - o crédito pelo qual correrá a despesa, com a indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica;

VI - as garantias oferecidas para assegurar sua plena execução, quando exigidas;

VII - os direitos e as responsabilidades das partes, as penalidades cabíveis e os valores das multas;

VIII - os casos de rescisão;

IX - o reconhecimento dos direitos da Administração, em caso de rescisão administrativa prevista no art. 77 desta Lei;

X - as condições de importação, a data e a taxa de câmbio para conversão, quando for o caso;

XI - a vinculação ao edital de licitação ou ao termo que a dispensou ou a inexigiu, ao convite e à proposta do licitante vencedor;

XII - a legislação aplicável à execução do contrato e especialmente aos casos omissos;

XIII - a obrigação do contratado de manter, durante toda a execução do contrato, em compatibilidade com as obrigações por ele assumidas, todas as condições de habilitação e qualificação exigidas na licitação.

§ 1º (VETADO)

§ 1º (Vetado). ([Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994](#))

§ 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.

§ 3º No ato da liquidação da despesa, os serviços de contabilidade comunicarão, aos órgãos incumbidos da arrecadação e fiscalização de tributos da União, Estado ou Município, as características e os valores pagos, segundo o disposto no [art. 63 da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964](#). (grifo nosso)

11. Aplica-se, ainda, o disposto no art. 61, parágrafo único, da Lei nº 8.666/1993, que determina a publicação resumida na imprensa oficial dos instrumentos de que trata a Lei (ainda que sem ônus) como condição indispensável para sua eficácia.

12. Observo que a Advocacia Geral da União – AGU elaborou minuta padrão de Acordo de Cooperação Técnica a ser utilizada por entes públicos para se estabelecer um vínculo cooperativo ou de parceria entre si, e disponibilizou-a aos órgãos assessorados no sítio eletrônico da instituição (http://www.agu.gov.br/page/content/detail/id_conteudo/774221).

13. Vale lembrar que, em decorrência da necessidade de parametrização e uniformização da Administração Pública e visando a agilização dos procedimentos, é que as minutas padronizadas publicadas pela AGU devem ser utilizadas por toda Administração Pública, nos termos do Enunciado de Boas Práticas Consultivas AGU nº 6, abaixo transcrito:

A atuação consultiva na análise de processos de contratação pública deve fomentar a utilização das listas de verificação documental (check lists), do Guia Nacional de Licitações Sustentáveis e das minutas de editais, contratos, convênios e congêneres, disponibilizadas nos sítios eletrônicos da Advocacia-Geral da União e da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional.

No intuito de padronização nacional, incumbe aos Órgãos Consultivos recomendar a utilização das minutas disponibilizadas pelos Órgãos de Direção Superior da AGU, cujas atualizações devem ser informadas aos assessorados.

Convém ainda que os Órgãos Consultivos articulem-se com os assessorados, de modo a que edições de texto por estes produzidas em concreto a partir das minutas-padrão sejam destacadas, visando a agilizar o exame jurídico posterior pela instância consultiva da AGU.

14. Com relação à Minuta de Acordo de Cooperação Técnica juntada aos autos (7978057), verifica-se que esta **segue fielmente a minuta-modelo da AGU e contém todos os requisitos aplicáveis do art. 55, 61 e 116 da Lei n. 8.666/93, destacados acima.**

15. Com relação ao sigilo de informações, observo que a regra geral na Administração Pública é a publicidade das informações, nos termos da Lei n. 12.527, de 2011. No entanto, ressalto que **a cessão de informações sigilosas ou pessoais de registros administrativos do Ministério da Cidadania deve ser feita em observância às restrições e procedimentos dispostos no art. 8º do Decreto nº 6.135 de 2007, e na Portaria MDS nº 10, de 30 de janeiro de 2012. Se for o caso, recomendo que conste da minuta tal ressalva.**

16. Quanto à elaboração do **Plano de Trabalho**, trata-se de exigência constante no art. 116, § 1º, da Lei nº 8.666, de 1993 (acima transcrito), que estabelece que a celebração de qualquer ajuste pela Administração Pública depende da aprovação **prévia** do plano de trabalho.

17. Destaco que o plano de trabalho nada mais é que a concretização do planejamento da forma como será executado o objeto e alcançado o resultado do acordo de cooperação. Desta forma, é peça fundamental e, portanto, deve contemplar elementos mínimos que demonstrem os meios materiais e os recursos necessários para a concretização dos objetivos, conforme definido nas metas e em conformidade com os prazos ali estampados. Neste sentido, um plano de trabalho bem elaborado contribui para a fiel execução das obrigações pelos partícipes, assim como facilita o acompanhamento e fiscalização quanto ao seu cumprimento.

18. Observo que o Plano de Trabalho foi juntado aos autos (7979359), e também segue, em linhas gerais, a minuta-modelo da AGU.

19. Recomendo que a área técnica avalie e se manifeste expressamente sobre a exequibilidade do Plano de Trabalho, visto que este envolve aspectos técnicos e de conveniência e oportunidade, de responsabilidade exclusiva da área técnica, não cabendo a esta Consultoria imiscuir-se em tal seara. O documento deverá ser aprovado no momento da celebração do Acordo, conforme dispõe o art. 116, § 1º da Lei nº 8.666, de 1993, acima transcrito.

20. Com relação à autoridade signatária por parte deste Ministério, observo o que dispõe o art. 7º Portaria/MC n. 305/2020:

Art. 7º Fica delegada competência, permitida a subdelegação, para celebrar acordos de cooperação e instrumentos congêneres, inclusive internacionais, que não contemplam repasses de recursos e que tenham por objeto a execução de projetos ou a cooperação técnica, bem como seus respectivos termos aditivos, no

âmbito de suas atribuições:

I - ao titular da Secretaria-Executiva; e

II- aos titulares das Secretarias Especiais.

Parágrafo único. A competência de que trata o caput poderá ser subdelegada ao Secretário-Executivo adjunto e aos Secretários Especiais adjuntos.

21. Portanto, o instrumento deverá ser firmado pelo Secretário Executivo ou pelo Secretário Especial de Desenvolvimento Social.

22. Frise-se que, por serem os partícipes entes da Administração Pública, não há que se exigir a regularidade fiscal, eis que tal exigência da Lei Complementar nº 101/2000 é destinada para os instrumentos em que há transferência de recursos.

23. Quanto ao prazo de vigência do Acordo de Cooperação, observo que, caso seja necessário prorrogá-lo, este prazo não está adstrito ao limite do art. 57 da Lei nº 8.666/93, vez que a motivação deste está relacionada à vinculação do orçamento ao exercício financeiro, que não tem qualquer influência no presente, pois não há transferência de recurso.

CONCLUSÃO

24. Em virtude do exposto, e condicionando-se à manifestação técnica favorável, conclui-se que, sob o ponto de vista jurídico-formal, nada se opõe à celebração do Acordo de Cooperação Técnica ora submetido à análise desta Consultoria, desde que observado o exposto no presente Parecer, especialmente nos **itens 15, 19 e 21**.

25. Por fim, vale lembrar que, de acordo com o Enunciado nº 05 do Manual de boas Práticas Consultivas da AGU: *“Ao órgão Consultivo que em caso concreto haja exteriorizado juízo conclusivo de aprovação de minuta de edital ou contrato e tenha sugerido as alterações necessárias, não incumbe pronunciamento subsequente de verificação do cumprimento das recomendações consignadas”*. Assim, **não é necessário o retorno dos autos a esta Consultoria, salvo se subsistir dúvida de cunho jurídico**.

26. Isto posto, submeto o presente processo à consideração da Sra. Assessora para Assuntos de Licitação, Contratos e Pessoal, nos termos do art. 1º da Ordem de Serviço nº 02/2019/CONJUR-MC/CGU/AGU, sugerindo que, após aprovação pela Sra. Consultora Jurídica, os autos sejam encaminhados à **Secretaria Nacional de Atenção à Primeira Infância**, para as providências cabíveis.

Brasília, 22 de junho de 2020.

DANIELA GUIMARÃES GOULART
Advogada da União
Coordenadora-Geral de Convênios e Parcerias

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 71000036917202042 e da chave de acesso a208f1a7

Documento assinado eletronicamente por DANIELA GUIMARAES GOULART, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 446792641 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): DANIELA GUIMARAES GOULART. Data e Hora: 23-06-2020 17:00. Número de Série: 13887376. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv4.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DA CIDADANIA
GABINETE - MC

ESPLANADA DOS MINISTÉRIOS - BLOCO "A" - SALA 146 - 1º ANDAR - BRASÍLIA/DF

DESPACHO DE APROVAÇÃO n. 01854/2020/CONJUR-MC/CGU/AGU

NUP: 71000.036917/2020-42

INTERESSADOS: DEPARTAMENTO DE FOMENTO À INCLUSÃO SOCIAL E PRODUTIVA RURAL - DEFISP/SEDS/SEISP/MC

ASSUNTOS: ACORDO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA. MEC.

**DESPACHO DA ASSESSORA PARA ASSUNTOS DE LICITAÇÃO, CONTRATOS E PESSOAL
DELEGAÇÃO DE COMPETÊNCIA (ORDEM DE SERVIÇO Nº 00002/2019/CONJUR-MC/CGU/AGU)**

Aprovo o **Parecer n. 00561/2020/CONJUR-MC/CGU/AGU**, da lavra da Advogada da União Daniela Guimarães Goulart, Coordenadora-Geral de Convênios e Parcerias, por seus fundamentos fáticos e jurídicos.

Isto posto, solicito ao Protocolo desta Conjur-MC que restitua os autos à **Secretaria Nacional de Atenção à Primeira Infância**, para conhecimento e para adoção das providências que entender cabíveis.

Brasília, 24 de junho de 2020.

(assinatura digital)

MARCELA ALMEIDA MARTINS ARRUDA

Advogada da União

Assessora para Assuntos de Licitação, Contratos e Pessoal

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 71000036917202042 e da chave de acesso a208f1a7

Documento assinado eletronicamente por MARCELA ALMEIDA MARTINS ARRUDA, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 448406513 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): MARCELA ALMEIDA MARTINS ARRUDA. Data e Hora: 25-06-2020 15:48. Número de Série: 1414639759060725529. Emissor: AC CAIXA PF v2.