



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
COORDENAÇÃO-GERAL DE LICITAÇÕES E CONTRATOS

PARECER n. 00740/2020/CONJUR-MEC/CGU/AGU

NUP: 23000.017123/2020-37

INTERESSADO: SECRETARIA DE ALFABETIZAÇÃO - SEALF

ASSUNTO: ACORDO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA COM O MINISTÉRIO DA CIDADANIA

I – Acordo de Cooperação Técnica entre os Ministérios da Educação e da Cidadania.

II - Desenvolvimento de estratégias de Literacia Familiar no âmbito das visitas domiciliares realizadas pelo Programa Criança Feliz – PCF. Programa Conta Pra Mim.

III - Art. 116 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, Decreto nº 9.579, de 22 de novembro de 2018, e Portaria nº 421, de 23 de abril de 2020, do Ministério da Educação.

IV – Viabilidade jurídica da proposta, desde que atendidas as recomendações apontadas neste parecer.

Senhora Coordenadora-Geral de Licitações e Contratos,

I - RELATÓRIO

1. Trata-se de proposta de acordo de cooperação técnica a ser firmado entre o Ministério da Educação, através da Secretaria de Alfabetização, e o Ministério da Cidadania, por meio da Secretaria Especial de Desenvolvimento Social, tendo por objeto o desenvolvimento de estratégias de Literacia Familiar no âmbito das visitas domiciliares realizadas pelo Programa Criança Feliz – PCF.

2. Consta nos autos a NOTA TÉCNICA Nº 11/2020/DABE/SEALF/SEALF (Sei nº 2100362), na qual a Secretaria de Alfabetização apresenta o modelo proposto, assim sintetizado:

"(...)

2.1. O Programa Criança Feliz foi instituído por meio do [Decreto nº 8.869, de 5 de outubro de 2016](#), e alterado pelo [Decreto nº 9.579, de 22 de novembro de 2018](#). Configura-se pelo seu caráter intersetorial e com a finalidade de auxiliar as famílias a promover um desenvolvimento integral das crianças na primeira infância, considerando seu contexto familiar e de vida.

(...)

4.1. O Programa “Conta Pra Mim”, instituído pela Portaria nº 421/2020, tem a finalidade de orientar, estimular e promover práticas de literacia familiar em todo o território nacional, abrangendo como seu público-alvo todas as famílias brasileiras, com prioridade aquelas em condição de vulnerabilidade socioeconômica.

(...)

5.2. O presente Acordo visa à conjugação de esforços, em regime de mútua cooperação, para difusão e implementação de ações relacionadas ao tema “Literacia Familiar” no plano de educação permanente do Programa Criança Feliz – PCF e demais ações voltadas à Primeira Infância no âmbito do Ministério da Cidadania.

(...)"

3. Depreende-se do modelo proposto que o escopo da parceria é permitir a união do Programa Criança Feliz, do Ministério da Cidadania, com o Programa Conta Pra Mim, do Ministério da Educação, de modo que nas visitas domiciliares realizadas no âmbito do primeiro programa sejam incorporadas atividades voltadas para a literacia familiar.

4. Os autos também vieram instruídos com a minuta de acordo de cooperação técnica (Sei nº 2100528).

5. É o relatório.

II – FUNDAMENTAÇÃO

6. De início, convém destacar que compete a esta Consultoria Jurídica, nos termos do art. 11 da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993, c/c o parágrafo único do art. 38 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe cabendo adentrar em aspectos relativos à conveniência e à oportunidade da prática dos atos administrativos, que estão reservados à esfera discricionária do administrador público legalmente competente, tampouco examinar questões de natureza eminentemente técnica, administrativa e/ou financeira. Neste sentido, o Enunciado nº 7 do Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia-Geral da União (4ª edição, 2016):

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.

7. Primeiramente, acerca do objeto da parceria, que pretende incluir atividades do Programa Conta Pra Mim no bojo do Programa Criança Feliz, observa-se sua adequação e viabilidade jurídica.

8. Com efeito, o Decreto nº 9.579, de 22 de novembro de 2018, que institui o Programa Criança Feliz, prescreve:

Art. 96. Fica instituído o Programa Criança Feliz, **de caráter intersetorial**, com a finalidade de promover o desenvolvimento integral das crianças na primeira infância, considerando sua família e seu contexto de vida, em consonância com o disposto na [Lei nº 13.257, de 8 de março de 2016](#).

(...)

Art. 101. O Programa Criança Feliz será implementado a partir da articulação entre as políticas de assistência social, saúde, **educação**, cultura, direitos humanos, direitos das crianças e dos adolescentes, entre outras.

Parágrafo único. O Programa Criança Feliz será coordenado pelo Ministério do Desenvolvimento Social.

(...)

Art. 103. As ações do Programa Criança Feliz serão executadas de forma descentralizada e integrada, por meio da conjugação de esforços entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios, **observada a intersetorialidade**, as especificidades das políticas públicas setoriais, a participação da sociedade civil e o controle social.

(...)

Art. 105. Para a execução do Programa Criança Feliz, poderão ser **firmadas parcerias com órgãos e entidades públicas** ou privadas.

(grifo nosso)

9. Por sua vez, a Portaria nº 421, de 23 de abril de 2020, do Ministério da Educação, que institui o Programa Conta pra Mim, dispõe:

Art. 1º Instituir o Programa Conta pra Mim, com a finalidade de orientar, estimular e promover práticas de literacia familiar em todo o território nacional.

Parágrafo único. O programa integra a Política Nacional de Alfabetização, instituída pelo Decreto nº 9.765, de 11 de abril de 2019, e tem como objeto a efetivação do disposto em seu art. 8º, IV bem como das disposições da Lei nº 13.257, de 8 de março de 2019.

Art. 2º É considerado público-alvo do programa todas as famílias brasileiras, tendo prioridade aquelas em condição de vulnerabilidade socioeconômica.

(...)

Art. 10. As ações e projetos desenvolvidos no âmbito do programa buscarão a colaboração de entidades e organizações governamentais e da sociedade civil.

(...)

Art. 15. As diferentes ações do Programa Conta pra Mim serão implementadas por meio de atos do Secretário de Alfabetização.

10. Observa-se pelos diplomas normativos acima que os respectivos programas convergem no mesmo sentido, buscando o desenvolvimento de crianças, em especial aquelas em situação de vulnerabilidade, para tanto apresentando viés intersetorial e permitindo a formação de parcerias como a que agora é proposta entre os Ministérios da Educação e da Cidadania.

11. Diante do exposto quanto ao objeto da parceria, conclui-se por sua adequação e viabilidade jurídica.

12. Ademais, o acordo de cooperação técnica a ser firmado entre órgãos (Ministérios) da União Federal tem fundamento no art. 116, *caput*, da Lei nº 8.666/93, que prescreve:

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.

13. Outrossim, o Secretário de Alfabetização do Ministério da Educação tem competência para firmar a parceria, nos termos do art. 10 da Portaria MEC nº 421, de 23 de abril de 2020, acima transcrito.

14. Em relação à **minuta de acordo de cooperação técnica** (Sei nº 2100528), constata-se por suas disposições que foi elaborada a partir de minuta disponibilizada pela Advocacia-Geral da União. Sobre a minuta presente nos autos, as seguintes considerações:

- a) **Preâmbulo** - além do art. 116 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, mencionar também o Decreto nº 9.579, de 22 de novembro de 2018, e a Portaria nº 421, de 23 de abril de 2020, do Ministério da Educação, para que constem todos os fundamentos normativos da parceria;
- b) **Cláusula Nona** - definir se a vigência do acordo será iniciada da sua assinatura ou da sua publicação. Na redação proposta constam os dois critérios, o que é inadequado;
- c) **Cláusula Décima-Sexta** - retirar a Subcláusula Única, que trata do foro judicial competente para a resolução de conflitos decorrentes do acordo, o que é inadequado para parceria formada por dois órgãos da mesma entidade (União), cuja solução de conflitos deve se dar no âmbito da Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal – CCAF, órgão da Advocacia-Geral da União.
- d) **Plano de trabalho** - em anexo à minuta de acordo de cooperação técnica consta documento denominado "Descrição das atividades e cronograma de execução". **Recomendamos** que este documento seja denominado "Plano de Trabalho" e contenha os elementos que constam no §1º do art. 116 da Lei nº 8.666, de 1993 (apenas os que forem aplicáveis), acima transcrito. Outrossim, **recomendamos** seja adotado o modelo de plano de trabalho disponibilizado pela Advocacia-Geral da União, em www.agu.gov.br.

15. Ainda com relação à minuta de acordo de cooperação técnica, observa-se que, embora não trate de transferência de recursos entre os partícipes - como é da natureza de um acordo de cooperação técnica -, a minuta prevê como obrigação do Ministério da Educação (Cláusula Quarta), dentre outras:

- Elaborar e adaptar material complementar, de forma física e digital, do Programa Conta pra Mim, a ser disponibilizado aos estados e municípios aderidos ao Programa Criança Feliz, que contemplem a temática da Literacia Familiar;
- Elaborar e disponibilizar material complementar ao módulo EaD sobre a promoção da Literacia Familiar, composta de cartilha informativa direcionada aos supervisores do PCF, com orientações voltadas aos visitantes no desenvolvimento de habilidades e orientação das técnicas de Literacia Familiar para as famílias e crianças beneficiárias do PCF;
- Disponibilizar, conforme suas possibilidades e seguindo orientação do Grupo Técnico Interministerial, técnicos para realizar a capacitação dos multiplicadores estaduais, no modo presencial, com o objetivo de prepará-los para desenvolver oficinas acerca das técnicas de Literacia Familiar;
- Elaborar e disponibilizar material impresso, em linguagem acessível, contendo orientações direcionadas às famílias beneficiárias do Programa Criança Feliz;
- Disponibilizar os materiais de promoção da Literacia Familiar, que deverão ser encaminhados diretamente aos municípios para serem entregues às famílias beneficiárias do PCF.

16. **Recomendamos** que a Administração Consulente avalie o impacto financeiro-orçamentário da assunção dessas obrigações, inclusive estimando os quantitativos necessários dos materiais e da capacitação a serem disponibilizados ao público-alvo da parceria. Não identificamos nos autos a abordagem desses pontos, o que **recomendamos** seja providenciado para o completo planejamento da ação governamental.

17. Por fim, **recomendamos** que a Administração Consulente, após a estimativa dos custos decorrentes da parceria, certifique a disponibilidade orçamentária para as despesas, nos termos do art. 16 da Lei Complementar nº 101, de 2000.

III - CONCLUSÃO

18. Diante do exposto, **concluimos pela viabilidade jurídica** da proposta de acordo de cooperação técnica a ser firmado entre o Ministério da Educação, através da Secretaria de Alfabetização, e o Ministério da Cidadania, por meio da Secretaria Especial de Desenvolvimento Social, **desde que atendidas as recomendações e ajustes que constam nos itens 14, 16 e 17 acima.**

À consideração de Vossa Senhoria.

junho de 2020. Brasília, 17 de

EDMUNDO BELARMINO RIBEIRO DOS ANJOS

Advogado da União

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 23000017123202037 e da chave de acesso 09ff3670

Documento assinado eletronicamente por EDMUNDO BELARMINO RIBEIRO DOS ANJOS, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 442777609 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): EDMUNDO BELARMINO RIBEIRO DOS ANJOS. Data e Hora: 17-06-2020 23:39. Número de Série: 29450632810868366824332595945. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.
