



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL JUNTO AO INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO,
CIÊNCIA E TECNOLOGIA DE MATO GROSSO DO SUL
PROCURADORIA JURÍDICA DO IFMS
Rua Jornalista Belizário Lima, 236. Vila Glória, Campo Grande/MS CEP: 79004-270

PARECER REFERENCIAL n. 00001/2023/PROJU/PFIEMATO GROSSO DO SUL/PGE/AGU

NUP: 23347.004779/2023-11

Interessado: Instituto Federal De Educação, Ciência E Tecnologia Do Mato Grosso Do Sul – IFMS. Assunto: Acordo de Cooperação Técnica sem repasse financeiro

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. PARECER REFERENCIAL. FORMALIZAÇÃO DE PARCERIAS POR MEIO DE ACORDO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA SEM REPASSE FINANCEIRO. SITUAÇÃO REPETITIVA. DESNECESSIDADE DE EMISSÃO DE PARECER JURÍDICO, SALVO DÚVIDA JURÍDICA ESPECIFICADA PELO GESTOR PÚBLICO. CRITÉRIOS PARA CONFECCÃO DE MINUTAS PADRÃO EM OBSERVÂNCIA ÀS LEIS N. 8.666/93, N. 13.019/14, AO DECRETO N. 8.726/16.

I – RELATÓRIO

Trata-se de parecer referencial sobre os requisitos para a celebração de acordo de cooperação técnica, sem repasse financeiro, decorrentes da necessidade de formalização de parcerias com instituições públicas e privadas junto ao IFMS.

2. A presente iniciativa tem por objetivo orientar juridicamente as unidades técnico-administrativas, responsáveis pela análise da formalização das minutas de acordo de cooperação técnica e planos de trabalho, bem como reduzir a quantidade expressiva de processos submetidos a esta Procuradoria sobre o tema.

3. Ademais, a consolidação de entendimento por esta Instituição se coaduna com o princípio da eficiência, consagrado constitucionalmente e de observância obrigatória pela Administração Pública, desburocratizando os processos administrativos, otimizando a atuação da Procuradoria e concedendo maior segurança jurídica aos gestores públicos encarregados da decisão, os quais declararão expressamente conformidade com este referencial nos processos administrativos cuja matéria jurídica for idêntica à aqui enfrentada.

4. Ficam excluídas, portanto, as questões de natureza não jurídica, tais como os aspectos técnicos, administrativos ou de conveniência e oportunidade, pois a prevalência do aspecto técnico ou a presença de juízo discricionário determina a competência da autoridade administrativa pela prática do ato, bem como sua responsabilidade por ele. Essa orientação encontra-se no enunciado n. 07 do Manual de Boas Práticas Consultivas elaborado pela Advocacia-Geral da União.

5. Em relação a tais questões técnicas, parte-se do pressuposto de que as unidades interessadas e as autoridades competentes municiaram-se dos conhecimentos específicos imprescindíveis para sua adequação às necessidades da Administração, observando os requisitos legalmente impostos.

6. A base normativa aplicável ao presente inclui as Leis nº 8.666, de 21 de junho de 1993, Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014 e o Decreto nº 8.726, de 27 de abril de 2016.

7. Era o que cabia relatar.

II – ANÁLISE JURÍDICA

II.1 – POSSIBILIDADE DE EMISSÃO DE PARECER REFERENCIAL

8. O parecer jurídico referencial foi institucionalizado na Advocacia-Geral da União por força da Orientação Normativa nº 55, de 23 de maio de 2014, publicada no DOU em 26 de maio de 2014, como segue:

ORIENTAÇÃO NORMATIVA nº 55, DE 23 DE MAIO DE 2014 O ADVOGADO-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. Continuação da Nota nº 1770/2015//PF-FNDE/PGF/AGU

9. Dessa forma, consoante o disposto na ON AGU nº 55/2014, para que seja possível a utilização de manifestação jurídica referencial, devem ser atendidos os seguintes requisitos:

- a) os processos devem envolver matérias idênticas e recorrentes;
- b) o volume de processos em matérias idênticas e recorrentes impactar, justificadamente, a atuação do órgão consultivo ou a celeridade dos serviços administrativos; e
- c) a atividade jurídica exercida se restringir à verificação do atendimento das exigências legais a partir da simples conferência de documentos.

10. Tais requisitos, por óbvio, devem ser vistos conforme a hipótese concreta considerada, não sendo de se admitir a adoção de tais pareceres referenciais a partir de considerações de ordem abstrata, sem se adentrar no caso específico cuja manifestação se pretende.

11. A propósito dos Acordos de Cooperação Técnica sem repasse financeiro, é certo reconhecer que há grande demanda de processos da mesma natureza, os quais apresentam baixa complexidade e de forma recorrente, demonstrando o preenchimento dos requisitos acima, tendo em vista:

- a) a considerável quantidade de processos administrativos com tal objeto que são submetidos à essa Procuradoria;
- b) o impacto na atuação do órgão consultivo, acarretado pelo número de processos que veiculam a matéria e pela sobrecarga de trabalho, influenciando na celeridade dos serviços administrativos e nos demais prazos processuais;
- c) o fato de a análise jurídica demandada nesse tipo de processo ser absolutamente uniforme, consistente, de regra, em mera verificação de atendimento aos requisitos legais e conferência documental correlata, sendo feitas, quando necessário, apenas reprodução de recomendações de caráter repetido.

12. Por oportuno, ressalte-se que, nos termos do art. 6º da Portaria PGF nº 262/2017, a existência de manifestação jurídica referencial não prejudica a atuação consultiva, de ofício ou por provocação em processos que tratem de matéria por ela abrangida.

13. Ademais, a rotina administrativa fica aperfeiçoada e mais rápida com a eliminação de uma das etapas burocráticas do processo administrativo, qual seja, a abertura de vista para a Procuradoria analisar a minuta do acordo e posterior devolução. **Em outras palavras, a manifestação jurídica referencial vai impactar diretamente na celeridade dos serviços administrativos.**

14. Satisfeitos os requisitos acima, para que a análise individualizada dos processos pelo órgão jurídico seja dispensada, **será necessário que a área técnica interessada ateste, de forma expressa, que o caso concreto se amolda aos termos da manifestação jurídica referencial já exarada sobre o tema.**

15. No presente caso, o uso da manifestação jurídica referencial, conforme afirmado acima, **abrangerá as propostas de celebração de acordo de cooperação técnica de instituições públicas ou privadas com o IFMS, sem repasse financeiro.**

16. Nesse sentido, uma vez que preenchidos os requisitos elencados na Orientação supracitada, emito o presente **Parecer Referencial**, que deverá ser observado pelas áreas técnicas, sendo desnecessária a submissão da matéria ao crivo desta Procuradoria, por tratar-se de matéria recorrente.

II.b – ACORDO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA. REQUISITOS PARA A ADOÇÃO DESTE PARECER REFERENCIAL

17. Inicialmente, é importante deixar claro que a Administração Pública precisa relacionar-se juridicamente com terceiros, seja outro ente da Administração Pública ou algum particular que não a integre (pessoas jurídicas privadas sem fins lucrativos ou pessoas jurídicas privadas que almejam lucro em sua atividade empresarial).

18. Para tanto, a relação é consolidada mediante negócio jurídico, que manifesta um acordo de vontades, com objetivo determinado, por meio do qual as partes se comprometem a honrar as obrigações pactuadas. No âmbito do exercício da atividade administrativa, a doutrina aponta duas espécies de negócio jurídico: o contrato administrativo e o convênio. Vejamos o que preleciona José dos Santos Carvalho Filho:

Como bem registra a clássica lição de HELY LOPES MEIRELLES, **convênio e contrato não se confundem**, embora tenham em comum a existência do vínculo jurídico fundado na manifestação de vontade dos participantes. **No contrato, os interesses são opostos e diversos; no convênio, são paralelos e comuns. Neste tipo de negócio jurídico, o elemento fundamental é a cooperação**, e não o lucro, que é almejado pelas partes do contrato. (...) (Manual de Direito Administrativo. 22ª Ed. Lumen Iuris, Rio de Janeiro, 2009) (**grifo nosso**)

19. O ordenamento jurídico brasileiro, também, deixou implícita a possibilidade de celebração de convênios pela Administração Pública, consoante se verifica na Constituição Federal, *in verbis*:

Art. 23 (...)

Parágrafo único. Lei complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional.

(...)

Art. 241. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos.

20. Pois bem. Os acordos de cooperação técnica são instrumentos jurídicos hábeis para a formalização, entre órgãos e entidades da Administração Pública ou entre estes e entidades privadas, com ou sem fins lucrativos, de

interesse na mútua cooperação técnica, visando à execução de programas de trabalho, projeto/atividade ou evento de interesse recíproco, da qual não decorra obrigação de repasse de recursos entre os partícipes (conceito extraído do Parecer n. 04/2016, da CÂMARA PERMANENTE CONVÊNIOS/DEPCONSU/CPCV/PGF/AGU).

21. O acordo de cooperação não deve ser confundido com o termo de cooperação e nem com o convênio de natureza financeira (ou convênio *strictu sensu*), conceituados no art. 1º, §1º, I e III, do Decreto n. 6.170/2007, *in verbis*:

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)

§ 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;

(...)

III - termo de execução descentralizada - instrumento por meio do qual é ajustada a descentralização de crédito entre órgãos e/ou entidades integrantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, para execução de ações de interesse da unidade orçamentária descentralizadora e consecução do objeto previsto no programa de trabalho, respeitada fielmente a classificação funcional programática. (Redação dada pelo Decreto nº 8.180, de 2013)

22. Com efeito, a ausência de transferência de recursos financeiros é a grande marca distintiva dos acordos de cooperação e impede a aplicação do disposto no Decreto n. 6.170/2007, cujas normas se referem às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse, sem tratar em nenhum momento acerca de ajustes que não envolvam tal transferência.

23. O fundamento legal que respalda a celebração do acordo de cooperação técnica está assentado no art. 53, inciso VII, da Lei nº 9.394/96, que reza:

Art. 53. No exercício de sua autonomia, são asseguradas às universidades, sem prejuízo de outras, as seguintes atribuições:

(...)

VII - firmar contratos, acordos e convênios

24. Ainda, destaco que, apesar de não haver nenhuma lei específica sobre a forma de se proceder a realização de ajustes no âmbito da Administração pública, o artigo 116 (e §§) da Lei 8.666/93, que trata das normas gerais de licitação e contratos firmados pela Administração, estabeleceu alguns requisitos:

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.

25. Assim, em um primeiro momento, impõe-se à Administração verificar a presença dos elementos previstos no art. 116, § 1º, da Lei de Licitações, no que forem compatíveis com a situação concreta, em especial, as disposições grifadas. A propósito, chama-se atenção para o teor da alínea "III" da parte conclusiva do PARECER n. 00004/2016/DEPCONSU/CPCV/PGF/AGU, manifestação oriunda do Departamento de Consultoria da Procuradoria-Geral Federal, aprovado pelo Procurador-Geral Federal, de caráter vinculante para este órgão jurídico:

III - A celebração de acordo de cooperação deve ser precedida de adequada instrução processual, que deve necessariamente conter plano de trabalho que contemple as informações elencadas nos incisos I, II, III e VI do parágrafo 1º do art. 116 da Lei nº 8.666/1993 e nos incisos I a IV do art. 25 do Decreto nº 8.726/2016 – o qual constará obrigatoriamente como anexo do ajuste, integrando-o de forma indissociável -, bem como de análise técnica prévia e consistente, referente às razões de sua propositura, aos seus objetivos, à viabilidade de sua execução e a sua adequação à missão institucional dos órgãos e/ou entidades públicas ou privadas envolvidas, além da pertinência das obrigações estabelecidas e dos meios que serão utilizados para fiscalizar e avaliar a sua execução, esclarecendo, inclusive, o motivo pelo qual a Administração deixou de atender a algum dos requisitos estabelecidos no art. 116, §1º, da Lei nº 8.666/1993, no art. 35, V, da Lei nº 13.019/2014 e/ou no art. 25 do Decreto nº 8.726/2016, se for o caso.

26. Em suma, impõe-se para correta tramitação a instrução do processo respectivo com um Plano de Trabalho, devidamente aprovado pelas instâncias internas e pela autoridade competente, demonstrando, em especial, o inequívoco interesse do IFMS e os demais elementos do art. 116, § 1º, da Lei n. 8.666/93 (no que couber).

II.c MOTIVAÇÃO DO ATO ADMINISTRATIVO

27. No que toca à justificativa para a deflagração do procedimento, a doutrina moderna ensina que todo ato administrativo precisa ser motivado. No que diz respeito aos convênios e acordos em geral (inclusive aqueles firmados com instituições internacionais) não é diferente.

28. Além de cumprir regramento legal (como, por exemplo, o contido nos artigos 2º e 50, inciso IV, da Lei 9.784/99), a decisão por firmar ajustes deve ter uma conformação com o interesse público, situação que só é demonstrável a partir da motivação ou justificativa do respectivo ato.

29. Aliás, levando em conta a possibilidade de os órgãos integrantes do controle externo analisarem a conduta do gestor muito tempo depois, acredita-se ser do maior interesse que as razões que determinaram a prática do ato fiquem inteiramente registradas para não permitir qualquer tipo de análise equivocada no futuro.

30. Há que se ponderar, ainda, que justificar a autuação de um processo administrativo para a assinatura de Acordo de Cooperação significa demonstrar, previamente, de maneira metódica e didática, as razões pelas quais a Administração está a desencadear esse ou aquele objeto. Ou mesmo porque escolheu um caminho em detrimento de outro (por exemplo, por que convém firmar parceria com a instituição "A", ao invés das demais; por que convém firmar parceria para a realização daquele tipo de projeto ou atividade).

31. Além disso, é sabido que os atos da Administração devem ser motivados, sob pena de nulidade. Com efeito, o Acordo que venha a ser formalizado prescreve diversas atribuições às partes, e assim, a decisão administrativa de assumir esses deveres deve ser devidamente motivada para que tenha validade jurídica, conforme determina o art. 2º da Lei n. 9.784/99 e os princípios elencados no artigo 37 da Constituição da República, especialmente os da legalidade e da moralidade administrativa.

32. A respeito do tema, cumpre transcrever as lições de Celso Antônio Bandeira de Melo. Aduz o doutrinador que o princípio da motivação:

"Implica para a administração o dever de justificar seus atos, apontando-lhes os fundamentos de direito e de fato, assim como a correlação lógica entre os eventos e situações que deu por existentes e a providência tomada, nos casos em que esse último esclarecimento seja necessário para aferir-se a consonância da conduta administrativa com a lei que lhe serviu de arrimo." (Curso de Direito Administrativo, Malheiros, 18ª ed., p. 102)

33. A motivação do ato administrativo há de ser prévia, quando muito, contemporânea à sua prática, pois os agentes administrativos são simples gestores de interesses da coletividade. Vale lembrar a teoria dos motivos determinantes, ou seja, os motivos que ensejaram a vontade do agente, isto é, os fatos que serviram de suporte à sua decisão, integram a validade do ato. Uma vez enunciados pelo agente os motivos em que se baseou, o ato será válido se estes realmente ocorreram e o justificavam.

34. Portanto, tem-se que em **todo e qualquer processo que venha a tratar de instrumentos para estabelecer cooperação entre as instituições, sejam eles genéricos ou específicos (para a consecução de determinado projeto), há que se instruir os autos com justificativas e análises quanto à conveniência da parceria proposta (que deverá atender ao interesse público), de modo a subsidiar o ato da Administração (deliberação pela formalização do ajuste e a efetiva assinatura do mesmo).**

II.d DA MINUTA DE ACORDO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA SEM REPASSE FINANCEIRO – INSTRUMENTO JURÍDICO ADEQUADO E SUA FORMA

35. O Departamento de Consultoria da PGF através da Câmara Permanente de Convênios apresentou o PARECER n. 00004/2016/DEPCONSU/CPCV/PGF/AGU, aprovado pelo Procurador-Geral Federal. Em sua ementa, aponta o referido parecer:

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. ACORDO DE COOPERAÇÃO. MARCO REGULATÓRIO DAS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL. REVISÃO DO PARECER Nº 15/2013 /CÂMARA PERMANENTE CONVÊNIO/DEPCONSU/PGF/AGU. CONCLUSÃO DEPCONSU/PGF Nº 54/2013. NOVA REDAÇÃO.

I – O acordo de cooperação é o instrumento jurídico hábil para a formalização, entre órgãos e/ou entidades da Administração Pública ou entre estes e entidades privadas, com ou sem fins lucrativos, de interesse na mútua cooperação técnica, visando à execução de programas de trabalho, projeto/atividade ou evento de interesse recíproco, da qual não decorra obrigação de repasse de recursos entre os partícipes.

II – A disciplina do Decreto nº 6.170/2007 e da Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 507/2011 não se aplica ao acordo de cooperação, incidindo: (i) nas relações estabelecidas entre órgãos e/ou entidades da Administração Pública ou destas com entidades privadas com fins lucrativos o disposto no art. 116, caput e §1º, da Lei nº 8.666/1993, no que couber; e (ii) nas parcerias da Administração Pública com entidades privadas sem fins lucrativos o disposto na Lei nº 13.019/2014 e no Decreto nº 8.726/2016.

III – A celebração de acordo de cooperação deve ser precedida de adequada instrução processual, que deve necessariamente conter plano de trabalho que contemple as informações elencadas nos incisos I, II, III e VI do parágrafo 1º do art. 116 da Lei nº 8.666/1993 e nos incisos I a IV do art. 25 do Decreto nº 8.726/2016 - o qual constará obrigatoriamente como anexo do ajuste, integrando-o de forma indissociável -, bem como de análise técnica prévia e consistente, referente às razões de sua propositura, aos seus objetivos, à viabilidade de sua execução e a sua adequação à missão institucional dos órgãos e/ou entidades públicas ou privadas envolvidas, além da pertinência das obrigações estabelecidas e dos meios que serão utilizados para fiscalizar e avaliar a sua execução, esclarecendo, inclusive, o motivo pelo qual a Administração deixou de atender a algum dos requisitos estabelecidos no art. 116, §1º, da Lei nº 8.666/1993, no art. 35, V, da Lei nº 13.019/2014 e/ou no art. 25 do Decreto nº 8.726/2016, se for o caso.

IV – A entidade privada que venha a celebrar acordo de cooperação, sem prejuízo do atendimento de outros requisitos legais, deverá comprovar que possui: a) experiência prévia de, no mínimo, um

ano na realização do objeto ou de natureza semelhante; e b) capacidade técnica e operacional para o desenvolvimento das atividades ou projetos previstos na parceria e para o cumprimento das metas estabelecidas, demonstrando que possui corpo técnico e condições materiais e instalações adequadas para a execução do objeto, admitida a contratação de profissionais, a aquisição de bens e equipamentos ou a realização de serviços de adequação de espaço físico.

V – É vedada a celebração de acordos de cooperação com entidades privadas que se enquadrem em alguma situação de impedimento prevista na legislação aplicável à espécie ou não atendam aos requisitos ali estabelecidos.

VI – Nas situações em que se verifique a possibilidade de que mais de uma entidade privada possa executar o objeto do acordo de cooperação que a Administração pretenda celebrar, é recomendável que seja realizado prévio chamamento público ou credenciamento.

VII – O acordo de cooperação deverá ser submetido à prévia apreciação dos órgãos jurídicos que atuam junto às entidades e/ou órgãos envolvidos, conforme previsto no art. 11, V, da Lei Complementar nº 73/1993 c/c o art. 10, §1º, da Lei nº 10.480/2002, no parágrafo único do art. 38 c/c o caput do art. 116, ambos da Lei nº 8.666/1993 e no art. 31, caput, do Decreto nº 8.726/2016, salvo quando existir manifestação jurídica referencial editada nos termos da Orientação Normativa AGU nº 55/2014 ou nas hipóteses expressamente autorizadas em ato específico do Advogado-Geral da União.

VIII – Observada a legislação específica, o prazo de vigência do acordo de cooperação deverá ser estipulado conforme a natureza e a complexidade do objeto, as metas estabelecidas e o tempo necessário para sua execução, não se admitindo a fixação de prazos desproporcionais ou irrazoáveis.

IX – É possível a prorrogação do prazo de vigência do acordo de cooperação, salvo disposição legal em contrário, além dos limites temporais estabelecidos nos incisos do aludido art. 57 da Lei nº 8.666/1993, desde que haja prévia análise da efetividade no cumprimento do objeto do acordo de cooperação, bem como do cumprimento das metas estabelecidas no plano de trabalho.

X – Caso venha a ser verificada a necessidade de repasse de recursos entre os partícipes, como forma de conferir efetividade ao acordo de cooperação anteriormente firmado, deverá ser celebrado instrumento específico para tanto, observando-se todos os requisitos legais para a transferência dos recursos.

36. Da legislação brasileira vigente extrai-se que "contrato" é expressão reservada aos encontros de vontade de que resultem direitos e obrigações recíprocos, numa realidade envolvendo interesses antagônicos. "Convênio", por outro lado, é expressão mais restrita do ponto de vista técnico-jurídico, reportando-se a ajustes envolvendo repasses financeiros, conforme se extrai, por exemplo, do art. 1º, § 1º, I, do Decreto nº 6.170/2007. Há, ainda, o chamado "termo de cooperação", instrumento hábil a regular a transferência de crédito de uma entidade pública federal para outra.

37. Assim, não há dúvida de que a expressão "ACORDO DE COOPERAÇÃO" é a que melhor se ajusta às parcerias entre o IFMS e outras entidades públicas ou privadas, de interesse comum das partes, seladas para a concretização de objetivos ligados ao ensino, à pesquisa ou à extensão, **sem envolver repasses financeiros**.

38. Com relação aos demais elementos da minuta do Acordo de Cooperação, indica-se observar o art. 55 da Lei nº 8.666/1993, no que for aplicável. Por óbvio, não poderão faltar, além do preâmbulo com a qualificação completa das partes e seus representantes, cláusulas que estabeleçam:

- a) o objeto e seus elementos característicos;**
- b) o regime ou modo de execução;**
- c) prazos de início e fim da execução do objeto, bem assim da conclusão das etapas ou fases programadas;**
- d) direitos e responsabilidades de cada uma das partes, e penalidades cabíveis (se for o caso);**
- e) casos de rescisão;**
- f) a solução dos casos omissos;**
- g) vigência (não superior a 60 meses – vide art. 57, § 3º, da Lei n. 8.666/93);**
- h) disposições sobre a observância da Lei Geral de Proteção de Dados;**
- h) publicação;**

i) foro para dirimir eventuais controvérsias (Justiça Federal).

39. Havendo a possibilidade de resultar da parceria algum tipo de **propriedade intelectual**, impõe-se ainda cláusula prevendo os direitos de cada parte sobre a propriedade intelectual, o que deve levar em consideração a contribuição de cada um, sob critérios de proporcionalidade.

40. No que diz respeito ao período de **vigência**, tem-se que o artigo 57, § 3º, da Lei nº 8.666/93 veda a celebração de convênio e/ou termo de cooperação técnica com prazo de vigência indeterminado ou sem prazo de vigência previsto. Recomenda-se que o prazo de vigência seja em período necessário e suficiente para que as instituições promovam e concluam a busca de seus interesses mútuos.

41. Todavia, em sendo necessária a prorrogação do acordo, os autos deverão ser instruídos com as devidas justificativas, seguindo as orientações previstas no Parecer Referencial n. 01/2021/PROJU/PF-IFMS/PGF/AGU, para formalização de termo aditivo para manutenção da parceria inicialmente constituída.

42. Por sua vez, no que diz respeito à **cláusula do foro**, assim dispôs a Lei n. 13.019/2014:

Art. 42. As parcerias serão formalizadas mediante a celebração de termo de colaboração, de termo de fomento ou de acordo de cooperação, conforme o caso, que terá como cláusulas essenciais:

(...)

XVII - a indicação do foro para dirimir as dúvidas decorrentes da execução da parceria, **estabelecendo a obrigatoriedade da prévia tentativa de solução administrativa, com a participação de órgão encarregado de assessoramento jurídico integrante da estrutura da administração pública; (grifo nosso)**

43. Assim, além de dar preferência ao foro da Justiça Federal de Campo Grande/MS, é necessário que conste, também, cláusula determinando a obrigatoriedade da prévia tentativa de solução administrativa entre os partícipes.

44. Ademais, caso venha ser verificada a necessidade de repasse de recursos entre partícipes, como forma de conferir efetividade ao “Acordo de Cooperação” firmado, deverá ser celebrado instrumento específico, observando todos os requisitos legais para transferência dos recursos, sendo necessária a manifestação deste órgão jurídico, uma vez que o ACT refere-se a parcerias que não envolvam recursos financeiros.

45. Por fim, quando o acordo for firmado com outro órgão público deve ser inserida cláusula sobre a submissão de eventuais controvérsias à Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal (CCAF) da Advocacia-Geral da União:

Os partícipes comprometem-se a submeter eventuais controvérsias decorrentes do presente ajuste à conciliação perante a Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal (CCAF), da Advocacia-Geral da União, nos termos do art. 37 da Lei nº 13.140, de 2015, do art. 11 da Medida Provisória nº 2.180-35, de 24 de agosto de 2001, e do art. 18, inciso III, do Anexo I ao Decreto nº 7.392, de 13 de dezembro de 2010.

II.e MINUTA DO PLANO DE TRABALHO - IMPRESCINDIBILIDADE

46. O plano de trabalho é um documento que deve dar o detalhamento do objeto do acordo, com suas metas, fases ou etapas de execução, com as previsões de início e fim da execução do objeto e fim da conclusão de suas fases ou etapas. Nesse ponto, mais uma vez ressaltamos que tanto os Planos de Trabalho anexos aos acordos de cooperação firmados com entes públicos, quanto aqueles anexos aos acordos com entes privados, poderão conter os mesmos elementos, pois os distintos regramentos legais que os embasam (Lei 13.019/2014 e art. 116, §1º, da Lei 8.666/1993) trazem exigências similares.

47. A seguir faz-se a transcrição dos dispositivos do art. 116, da Lei nº 8.666/1993 que deverão ser considerados para a elaboração do Plano de Trabalho, *in verbis*:

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;

(...)

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

48. Acerca do Plano de Trabalho, quando integrante de Acordo de Cooperação firmado com entes privados, os requisitos necessários estão estabelecidos no Decreto nº 8.726/2016, a saber:

Art. 25. Para a celebração da parceria, a administração pública federal convocará a organização da sociedade civil selecionada para, no prazo de quinze dias, apresentar o seu plano de trabalho, que deverá conter, no mínimo, os seguintes elementos:

I - a descrição da realidade objeto da parceria, devendo ser demonstrado o nexos com a atividade ou o projeto e com as metas a serem atingidas;

II - a forma de execução das ações, indicando, quando cabível, as que demandarão atuação em rede;

III - a descrição de metas quantitativas e mensuráveis a serem atingidas;

IV - a definição dos indicadores, documentos e outros meios a serem utilizados para a aferição do cumprimento das metas;

(...)

§ 2º Somente será aprovado o plano de trabalho que estiver de acordo com as informações já apresentadas na proposta, observados os termos e as condições constantes no edital.

§ 3º Para fins do disposto no § 2º, a administração pública federal poderá solicitar a realização de ajustes no plano de trabalho, observados os termos e as condições da proposta e do edital.

§ 4º O prazo para realização de ajustes no plano de trabalho será de quinze dias, contado da data de recebimento da solicitação apresentada à organização da sociedade civil na forma do § 3º.

§ 5º A aprovação do plano de trabalho não gerará direito à celebração da parceria.

(grifo nosso)

49. A Minuta do Plano de Trabalho **deverá conter os seguintes elementos**: dados cadastrais do Proponente; dados cadastrais da Instituição Conveniada; outros Partícipes (se for o caso); descrição do Projeto (identificação do objeto, período de execução e justificativa da proposição); obrigações dos Partícipes; metas, etapas ou fases (cronograma); unidade responsável e gestor do Acordo de Cooperação Técnica; declaração acerca da regularidade fiscal dos Partícipes.

50. Além disso, é importante constar no cabeçalho do Plano de Trabalho o número do Acordo de Cooperação Técnica, tendo em vista que aquele é parte integrante do instrumento deste. Ademais, o procedimento deverá vir instruído com análise técnica prévia e consistente referentes às razões de sua propositura, de seus objetivos e de sua missão institucional dos órgãos e/ou entidades envolvidos, além da pertinência das suas obrigações. **O Plano de Trabalho precisa ser aprovado.**

II.f DO AFASTAMENTO DA EXIGÊNCIA DE CHAMAMENTO PÚBLICO

51. Por fim, faz-se necessário registrar que, em regra, a Lei 13.019/2014 exige a realização de chamamento público para seleção das organizações da sociedade civil que irão firmar parcerias com a Administração Pública. Entretanto, a referida lei também previu hipóteses de dispensa do chamamento público, posta em seu artigo 30:

Art. 30. **A administração pública poderá dispensar a realização do chamamento público:**

(...)

VI - **no caso de atividades voltadas ou vinculadas a serviços de educação**, saúde e assistência social, desde que executadas por organizações da sociedade civil previamente credenciadas pelo órgão gestor da respectiva política. (grifo nosso)

52. Especificamente no que toca aos Acordos de Cooperação, que viabilizarão parcerias sem repasse de recursos financeiros, o Decreto regulamentador (Decreto nº 8.726/2016) restringiu as regras e os procedimentos gerais que são aplicáveis aos Acordos de Cooperação, deixando claro a possibilidade de afastar a exigência do chamamento público. Vejamos:

Art. 6º São aplicáveis ao acordo de cooperação as regras e os procedimentos dispostos no Capítulo I, Seção I - Disposições preliminares, e, no que couber, o disposto nos seguintes Capítulos:

(...)

§ 2º O órgão ou a **entidade pública federal**, para celebração de acordo de cooperação que não envolva comodato, doação de bens ou outras formas de compartilhamento patrimonial, **poderá, mediante justificativa prévia e considerando a complexidade da parceria e o interesse público**:

I - **afastar as exigências previstas nos Capítulos II e III, especialmente aquelas dispostas nos art. 8º, art. 23 e art. 26 a art. 29**; (grifo nosso)

53. Assim, tratando-se de acordos de cooperação técnica para viabilizar os projetos do IFMS, que, em sua essência, visam a atividades voltadas ao serviço de educação, que, precipuamente, estão relacionadas com o interesse público, entende-se que essa é uma das hipóteses de afastamento da exigência do chamamento público. Assim, **recomendo seja lançada justificativa prévia, necessária quando a parceria envolver ente privado**.

II.g DECLARAÇÃO DE QUE FORAM ATENDIDOS OS REQUISITOS INDICADOS NESTE PARECER REFERENCIAL

54. A área responsável pela análise e aprovação do acordo de cooperação técnica deverá afirmar que o caso concreto se amolda aos termos deste parecer, observando todos os requisitos mencionados neste parecer, com a utilização do modelo de "ATESTADO DE CONFORMIDADE DO PROCESSO COM MANIFESTAÇÃO JURÍDICA REFERENCIAL", com o seguinte texto:

ATESTADO DE CONFORMIDADE DO PROCESSO COM O PARECER REFERENCIAL

Processo:

Referência/objeto:

Atesto que o caso concreto contido no bojo dos presentes autos amolda-se à hipótese analisada pelo **Parecer Referencial nº 01/2023/PF-IFMS/PGF/AGU**, cujas recomendações foram integralmente atendidas. Fica, assim, dispensada a remessa dos autos para exame individualizado pela Procuradoria Federal junto ao IFMS, nos termos da Portaria PGF/AGU nº 262, de 05/05/2017 e Orientação Normativa nº 55, da Advocacia Geral da União.

..... de..... de 20.....

Identificação e assinatura

III – CONCLUSÃO

55. Por tudo o que foi exposto, os processos que tratem de acordos de cooperação sem repasses financeiros deverão ser instruídos de acordo com as recomendações apresentadas neste Parecer Referencial.

56. Com a emissão da presente manifestação, fica dispensado o envio do processo para exame e aprovação pela Procuradoria Federal junto ao IFMS, ressalvada a hipótese de consulta acerca de dúvida de ordem jurídica devidamente identificada e motivada.

57. Para a utilização do parecer referencial nos casos concretos, deverá compor a instrução do processo:

- a. cópia integral deste parecer referencial;
- b. preenchimento da lista de verificação;
- c. adoção da minuta padrão do IFMS para os acordos de cooperação sem repasse de recursos financeiros;
- d. declaração da autoridade competente para a prática do ato de que a situação concreta se enquadra nos parâmetros e pressupostos do parecer referencial e que foram observadas suas orientações;
- e. preenchimento do checklist correspondente.

58. Encaminho o presente processo à Pró-Reitoria de Extensão para divulgar o teor deste parecer referencial a todos os *campi* do IFMS e entre os servidores da PROEX que atuam na análise e instrução de procedimentos referentes aos acordos de cooperação técnica firmados pelo IFMS em que não haja repasse de recursos financeiros.

59. É o parecer, elaborado por meio do Sistema AGU de Inteligência Jurídica (Sapiens), assinado digitalmente.

Campo Grande, 24 de abril de 2023.

Marta Freire de Barros Refundini
Procuradora Chefe da PF/IFMS

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 23347004779202311 e da chave de acesso fcf06865



Documento assinado eletronicamente por MARTA FREIRE DE BARROS REFUNDINI, 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 1152326377 e chave de acesso fcf06865 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): MARTA FREIRE DE BARROS REFUNDINI, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br). Data e Hora: 24-04-2023 13:05. Número de Série: 51385880098497591760186147324. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.

Documento Digitalizado Público

Parecer Referencial_01\2023 - PROJU

Assunto: Parecer Referencial_01\2023 - PROJU
Assinado por: Marcelo Tome
Tipo do Documento: PROJU - Parecer
Situação: Finalizado
Nível de Acesso: Público
Tipo do Conferência: Cópia Simples

Documento assinado eletronicamente por:

- **Marcelo Kendy Azevedo Tome, COORDENADOR(A) - FG2 - COART**, em 25/04/2023 11:35:54.

Este documento foi armazenado no SUAP em 18/06/2023. Para comprovar sua integridade, faça a leitura do QRCode ao lado ou acesse <https://suap.ifms.edu.br/verificar-documento-externo/> e forneça os dados abaixo:

Código Verificador: 467568

Código de Autenticação: 9e97f3e563

