



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
 PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
 CÂMARA PERMANENTE CONVÊNIOS

PARECER n. 00004/2016/DEPCONSU/CPCV/PGF/AGU

NUP: 00407.007117/2016-17

INTERESSADOS: DEPARTAMENTO DE CONSULTORIA
 ASSUNTOS: CONVÊNIOS E OUTROS AJUSTES

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. ACORDO DE COOPERAÇÃO. MARCO REGULATÓRIO DAS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL. REVISÃO DO PARECER Nº 15/2013/CÂMARA PERMANENTE CONVÊNIOS/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 e/c o art. 10, §1º, da Lei nº 10.480/2002. No parágrafo único do art. 3º

[Handwritten signatures and initials]

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.

Sr. Diretor do Departamento de Consultoria,

1. A manifestação em exame decorre de projeto institucionalizado no âmbito da Procuradoria-Geral Federal que, por intermédio da Portaria/PGF nº 98, de 26 de fevereiro de 2013, criou Câmaras Permanentes que, no âmbito de seu núcleo temático, têm por objetivo:

I – identificar questões jurídicas relevantes que são comuns aos Órgãos de Execução da Procuradoria-Geral Federal, nas atividades de consultoria e assessoramento jurídicos às autarquias e fundações públicas federais;

II – promover a discussão das questões jurídicas identificadas, buscando soluções e uniformizar o entendimento a ser seguido pelos Órgãos de Execução da Procuradoria-Geral Federal;

III – submeter à consideração do Diretor do Departamento de Consultoria a conclusão dos trabalhos, para posterior aprovação pelo Procurador-Geral Federal.

2. Após identificados os temas controversos e relevantes, foram realizados estudos e debates em reuniões mensais. Passou-se, então, à etapa de elaboração de Pareceres, cujo objetivo é o esclarecimento das controvérsias identificadas, de forma a orientar a atuação de Procuradores Federais por todo o país, reduzindo a insegurança jurídica.

3. Com a edição da Lei nº 13.019/2014, foi instituído o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC), ou seja, foi estabelecido o regime jurídico das parcerias entre a Administração Pública e as organizações da sociedade civil para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução, em regime de mútua colaboração, de atividades ou de projetos previamente estipulados em planos de trabalho inseridos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação.

4. E justamente pelo fato de a nova sistemática de celebração de parcerias com as organizações da sociedade civil abranger os acordos de cooperação se vislumbrou a necessidade de revisão do Parecer nº 15/2013/CÂMARAPERMANENTECONVÊNIOS/PGF/AGU, a fim de se verificar a compatibilidade dos posicionamentos ali firmados tanto com a referida Lei nº 13.019/2014, com as alterações implementadas pela Lei nº 13.204/2015, quanto com o Decreto nº 8.726/2016, que recentemente a regulamentou.

5. Por outro lado, considerando que a Nota nº 03/2014/CÂMARAPERMANENTECONVÊNIOS/DEPCONSU/PGF/AGU, embora não em sua conclusão, mas ao longo de sua fundamentação, aborda questão relacionada ao primeiro item da Conclusão DEPCONSU/PGF/AGU Nº 54/2013, se mostrou igualmente pertinente fazer rápida abordagem sobre o quanto ali consignado, no intuito de se promover a compatibilização com o atual contexto legislativo.

6. Insta registrar, ainda, que a revisão das manifestações jurídicas supramencionadas também foi solicitada informalmente por diversos colegas durante o Fórum de Procuradores-Chefes junto às Instituições Federais de Ensino Superior (Fórum IFES) e junto às instituições com interesse nas áreas de pesquisa, ciência e tecnologia da informação (Fórum PCTI), cujas reuniões técnicas foram realizadas no início do mês de abril deste ano, o que denota a importância de que os posicionamentos firmados no âmbito desta Câmara se mantenham atualizados para que possam continuar sendo fonte de consulta segura pelos Procuradores Federais em todo o país.

7. É o relatório.

FUNDAMENTAÇÃO

8. Inicialmente, é de bom alvitre sublinhar que o escopo do Parecer nº 15/2013/CÂMARA PERMANENTE CONVÊNIOS/PGF/AGU foi muito maior que a questão da celebração de acordos de cooperação com entidades privadas sem fins lucrativos.

9. Foram ali fixadas diretrizes gerais para a celebração de acordos de cooperação entre órgãos e/ou entidades da Administração Pública e entre estes e entidades privadas sem fins lucrativos, resumidas na Conclusão DEPCONSU/PGF/AGU Nº 54/2013, cuja redação é a seguinte:

I – O acordo de cooperação é o instrumento jurídico hábil para a formalização, entre órgãos e entidades da Administração Pública ou entre estes e entidades privadas 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 nº 507/2011 não se aplica ao acordo de cooperação, incidindo apenas, no que couber, o disposto no art. 116, *caput* e §1º, da Lei nº 8.666/1993.

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 análise técnica prévia e consistente, referente às razões de sua propositura, de seus objetivos e de sua adequação à missão institucional dos órgãos e/ou entidades envolvidos, além da pertinência das suas obrigações, esclarecendo, inclusive, o motivo pela qual a Administração deixou de atender a algum dos requisitos estabelecidos no art. 116, §1º, da Lei nº 8.666/1993, se for o caso.

IV – A entidade privada sem fins lucrativos que venha a celebrar acordo de cooperação deverá comprovar: a) o exercício, em anos anteriores, de atividades referentes ao objeto da parceria; e b) a sua qualificação técnica e/ou capacidade operacional para gestão do instrumento.

V – Em homenagem aos princípios da impessoalidade e da moralidade administrativa, não se recomenda a celebração de acordo de cooperação técnica com entidades privadas sem fins lucrativos que: a) 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) tenham, em suas relações anteriores com a Administração Pública Federal Direta ou Indireta, incorrido em pelo menos uma das seguintes condutas: 1) omissão no dever de prestar contas; 2) descumprimento injustificado do objeto de convênios, contratos de repasse ou termos de parceria; 3) desvio de finalidade na aplicação de recursos públicos; 4) dano ao Erário; e 5) prática de outros atos ilícitos na execução de convênios, contratos de repasse ou termos de parceria.

VI – Nas situações em que se verifique a possibilidade de que mais de uma entidade sem fins lucrativos 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 e no parágrafo único do art. 38 c/c o *caput* do art. 116, ambos da Lei nº 8.666/1993.

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 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.

10. E em decorrência de pedido de esclarecimento formulado pela Procuradoria Federal junto à Universidade Federal do Rio de Janeiro (PF/UFRJ), foi exarada a Nota nº

03/2014/CÂMARA PERMANENTE CONVÊNIOS/PGF/AGU da qual resultou a Conclusão DEPCONSU/PGF/AGU Nº 73/2014 prescrevendo que:

O entendimento do PARECER Nº 15/2013/CÂMARA PERMANENTE CONVÊNIOS/DEPCONSU/PGF/AGU, acerca do prévio chamamento público aplica-se também aos ajustes com entidades privadas com fins lucrativos, ressalvada a inexigibilidade quando o objeto do projeto apresentado pelo parceiro privado for considerado, pela área técnica da Administração, como o único capaz a atender à sua demanda ou em razão da inexistência de competição.

11. Nesse ponto, vale registrar que, a despeito de a conclusão supratranscrita dar a entender que havia sido firmado por esta Câmara Permanente o entendimento de que seria juridicamente viável a celebração de acordos de cooperação com entidades privadas **com** fins lucrativos, a leitura da segunda parte do parágrafo 20 da Nota nº 03/2014/CÂMARA PERMANENTE CONVÊNIOS/PGF/AGU denota exatamente o contrário ao pontuar que: "Estamos pressupondo que eventual ajuste do tipo convencional, ainda que em sede de acordo sem repasse financeiro, fosse possível com um partícipe com fins lucrativos, **o que, de regra, pela própria lógica do mercado de interesses contrapostos, não seria possível, ao menos em tese.**" (destacou-se).

12. De pronto, insta consignar a necessidade de evolução de tal posicionamento, tendo em vista a própria evolução das relações travadas pela Administração com a iniciativa privada, a exemplo do disposto no art. 9º da Lei nº 10.973/2004, com redação dada pela Lei nº 13.243/2016, que autoriza as Instituições Científicas, Tecnológicas e de Inovação (ICT's), que podem ser órgãos ou entidades da Administração Pública direta ou indireta, a celebrar acordos de parceria com instituições públicas ou privadas - estas últimas sem qualquer restrição à existência de finalidade lucrativa - para a realização de atividades conjuntas de pesquisa científica e tecnológica e de desenvolvimento de tecnologia, produto, serviço ou processo.

13. Referidos acordos de parceria traduzem o reconhecimento da necessidade de maior sinergia entre o Poder Público e a iniciativa privada com vistas ao desenvolvimento nacional, que é inclusive um dos objetivos fundamentais elencados no art. 3º da Constituição Federal.

14. A corroborar a imperatividade de extensão do conceito de acordo de cooperação para passar a incluir a possibilidade de celebração com entidades privadas com fins lucrativos, cabe trazer à baila a lição de Jessé Torres Pereira Júnior e Marinês Restelatto Doti na qual já se sustenta que o acordo de cooperação "[c]onsiste em ajuste exclusivamente de cooperação técnica, firmado entre entes públicos ou entre estes e **entidades privadas, com ou sem fins lucrativos** (...)" (PEREIRA JUNIOR, Jessé Torres; DOTI, Marinês Restelatto. Convênios e outros instrumentos de "administração consensual" na gestão pública do século XXI: restrições em ano eleitoral. 3.ed. rev. atual. e ampl. - Belo Horizonte: Fórum, 2015, p. 46) - grifou-se.

15. De tal sorte, *entende-se que merece revisão o item I da Conclusão DEPCONSU/PGF/AGU Nº 54/2013* para passar a definir que:

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.

16. Ultrapassada a questão da amplitude do acordo de cooperação, é importante anotar que o posicionamento consolidado no item II da mencionada Conclusão DEPCONSU/PGF/AGU Nº 54/2013 não fica prejudicado em virtude da edição da Lei nº 13.204/2015, contudo é pertinente que se faça complementação em sua redação no sentido da aplicação da Lei nº 13.019/2014 e do Decreto nº 8.726/2016, no que couber.

17. Nesse sentido, sugere-se que o item II passe a dispor o seguinte:

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.

18. Quanto ao item III da Conclusão DEPCONSU/PGF/AGU Nº 54/2013, vislumbra-se igualmente a possibilidade de que seja feita uma complementação na orientação ali lançada, inspirada tanto na redação do parágrafo único do art. 42 da Lei nº 13.019/2014, quanto na disciplina dos arts. 25 e 30, *caput*, do Decreto nº 8.726/2016, aplicáveis aos acordos de cooperação por força de seu art. 6º, II. Assim, o referido item passaria a prever que:

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 pela 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.

19. Progredindo para a análise dos requisitos para a celebração dos acordos de cooperação com entidades privadas sem fins lucrativos, verifica-se que a Lei nº 13.204/2015 incluiu no art. 33 da Lei nº 13.019/2014 o §1º disciplinando que para a celebração de acordos de cooperação só será exigido que as organizações da sociedade civil sejam regidas por normas de organização interna que prevejam objetivos voltados à promoção de atividades e finalidades de relevância pública e social.

20. Ao mesmo tempo, foi excluído do art. 24, §1º, o inciso VII, o qual previa que o edital de chamamento público deveria exigir que a organização da sociedade civil possuisse: a) no mínimo, 3 (três) anos de existência, com cadastro ativo, comprovados por meio de documentação emitida pela Secretaria da Receita Federal do Brasil, com base no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica - CNPJ; b) experiência prévia na realização, com efetividade, do objeto da parceria ou de natureza semelhante; e c) capacidade técnica e operacional para o desenvolvimento das atividades previstas e o cumprimento das metas estabelecidas.

21. Tais condições foram transportadas, com algumas modificações, para o inciso V do referido art. 33 da Lei nº 13.019/2014, de modo que não pudessem ser exigidas na celebração de acordos de cooperação por força do quanto disciplinado no aludido §1º do mesmo dispositivo.

22. Os requisitos elencados na redação original da Lei nº 13.019/2014, que contemplava o art. 24, §1º, VII, com aplicação irrestrita a todas as modalidades de parceria, harmonizavam-se perfeitamente com a diretriz contida no item IV da Conclusão DEPCONSU/PGF/AGU Nº 54/2013. Aliás, até mesmo a atual redação do inciso V do art. 33 coaduna-se com a orientação anteriormente exarada, restando avaliar, portanto, se, a despeito da determinação mencionada no parágrafo 19 deste parecer, seria possível continuar a recomendar que se exija das entidades privadas sem fins lucrativos que comprovem: a) o exercício, em anos anteriores, de atividades referentes ao objeto da parceria; e b) a sua qualificação técnica e/ou capacidade operacional para gestão do instrumento.

23. Conforme bem asseverado no parágrafo 16 da Nota nº 03/2014/CÂMARA PERMANENTE CONVÊNIOS/PGF/AGU, **"os Procuradores Federais devem, na aplicação do Direito, pautar a interpretação pela força cogente dos princípios que regem a Administração Pública, especialmente os elencados no caput do art. 37 da Constituição Federal,** gizando-se que a ausência de preceito literal de regra, fato não incomum no Direito, deve, pois, conduzir o intérprete à harmonização do sistema com base naqueles princípios estruturantes." (com destaques no original).

24. A despeito de ali somente ter-se feito menção às hipóteses em que não há preceito literal de regra, com mais razão deve-se prezar pela observância dos princípios da Administração Pública quando a norma analisada com eles aparentemente se confrontar, buscando-se então interpretação que possa se conformar ao ordenamento constitucional e legal vigente.

25. Veja-se que admitir a celebração de acordos de cooperação com entidades privadas sem fins lucrativos que não detenham comprovada experiência prévia na execução de atividades relacionadas ao objeto do ajuste e não tenham capacidade técnica e operacional é atentar, no mínimo, contra os princípios da indisponibilidade do interesse público e da eficiência.

26. Ocorre que não é dado ao legislador, sob o provável pretexto de eventualmente possibilitar que um maior número de entidades sem fins lucrativos venham a celebrar acordos de cooperação com a Administração Pública, diminuindo o rol de requisitos para tanto, colocar em xeque a própria concretização do interesse público consubstanciado na implementação do objeto avençado, que, em última instância, tem por destinatária a coletividade.

27. Na linha do que sabiamente assevera a professora Maria Sylvia Zanella Di Pietro, o princípio da supremacia do interesse público **deve estar "presente tanto no momento de elaboração da lei** como no momento da sua execução em concreto pela Administração Pública." (DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 25. ed. São Paulo: Atlas, 2012, p.65 – destacou-se).

28. Ademais, atribuir a execução de determinado objeto à entidade que não tenha condições técnicas e operacionais de implementá-lo, que é exatamente o que o disposto no art. 33, §1º, da Lei nº 13.019/2014 viabilizaria, significa permitir o dispêndio de recursos humanos e materiais da Administração Pública em vão, o que não

é admissível em face do princípio da eficiência, que impõe ao administrador público uma atuação produtiva e, ao mesmo tempo, que reduza os desperdícios de recursos públicos.

29. Nessa esteira, pode-se destacar também a incompatibilidade da determinação legal em questão com o direito fundamental à boa administração pública, muito bem retratado pelo professor Juarez Freitas nas seguintes palavras:

[...] trata-se do direito fundamental à boa administração pública eficiente e eficaz, proporcional, cumpridora de seus deveres, com transparência, sustentabilidade, motivação proporcional, imparcialidade e respeito à moralidade, à participação social e à plena responsabilidade por suas condutas omissivas e comissivas. **A tal direito corresponde o dever de observar, nas relações administrativas, a cogência da totalidade dos princípios constitucionais e correspondentes prioridades.** (FREITAS, Juarez. *Direito fundamental à boa administração pública*. 3.ed. São Paulo: Malheiros, 2014, p. 21 - destacou-se).

30. Felizmente, o Decreto nº 8.726/2016 previu, em seu art. 6º, II, a aplicação aos acordos de cooperação, no que couber, das disposições contidas no seu Capítulo III - Da celebração do instrumento de parceria, o qual, por sua vez, trouxe dispositivo disciplinando que, além da apresentação do plano de trabalho, *a organização da sociedade civil selecionada deverá comprovar, dentre outros, o cumprimento dos requisitos previstos nos incisos I a V do caput do art. 33 da Lei nº 13.019/2014, entre os quais se inclui a demonstração de experiência prévia na realização, com efetividade, do objeto da parceria ou de natureza semelhante e de possuir instalações, condições materiais e capacidade técnica e operacional para o desenvolvimento das atividades ou projetos previstos na parceria e o cumprimento das metas estabelecidas (art. 26, caput).*

31. Nesse ponto, cumpre ressaltar que a regulamentação feita pelo Poder Executivo não extrapolou a competência estabelecida no art. 84, IV, VI, "a", da Constituição Federal, mas tão somente interpretou as disposições da Lei nº 13.019/2014 de modo a buscar o atendimento do interesse público, na esteira do que ensina Carlos Maximiliano:

É antes crer que o legislador haja querido exprimir o conseqüente e adequado à espécie do que o evidentemente injusto, descabido, inaplicável, sem efeito. **Portanto, dentro da letra expressa, procure-se a interpretação que conduza a melhor consequência para a coletividade.**

Deve o Direito ser interpretado inteligentemente: não de modo que a ordem legal envolva um absurdo, prescreva inconveniências, vá ter a conclusões inconsistentes ou impossíveis. Também se refere à exegese de que resulte eficiente a providência legal ou válido o ato, à que tome aquela sem efeito, inócua, ou este, juridicamente nulo. (MAXIMILIANO, Carlos. *Hermenêutica e aplicação do direito*. 20. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2011, p. 135-136 - destacou-se).

32. Frise-se que milita também a favor de tal interpretação o elevado risco jurídico de os gestores públicos simplesmente fecharem os olhos e aplicarem o disciplinado no art. 33, §1º, da Lei nº 13.019/2014 sem qualquer ponderação, quando é de clareza solar as consequências indesejáveis e incompatíveis com o sistema jurídico vigente que a sua aplicação isolada pode acarretar.

33. Insta sublinhar, ainda, a razoabilidade da regulamentação baixada sobre o tema ao prever, em seu art. 6º, §2º, I, a possibilidade de o órgão ou entidade pública federal, *mediante justificativa prévia e considerando a complexidade da parceria e o interesse público*, afastar, dentre outras, a exigência do art. 26 para a celebração de acordo de cooperação que **não** envolva comodato, doação de bens ou outras formas de compartilhamento patrimonial, atribuindo, portanto, nota de excepcionalidade ao quanto consignado no aludido art. 33, §1º, da Lei nº 13.019/2014.

34. De tal sorte, entende-se que não há incompatibilidade entre o item IV da Conclusão DEPCONSU/PGF/AGU Nº 54/2013 e a novel regulamentação, carecendo, entretanto, de complementação, em função das especificações contidas no art. 26, caput, III e §1º, do Decreto nº 8.726/2016. Assim, propõe-se que a nova redação do item em comento passe a ser a seguinte:

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 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.

35. No que diz respeito ao item V da Conclusão DEPCONSU/PGF/AGU Nº 54/2013, entende-se que sua redação encontra-se congruente com o previsto no art. 39 da Lei nº 13.019/2014, que impede a celebração de qualquer modalidade de parceria, por exemplo, com organização da sociedade civil que esteja omissa no dever de prestar contas

de parceria anteriormente celebrada (inciso II) e/ou tenha como dirigente membro de Poder ou do Ministério Público, ou dirigente de órgão ou entidade da administração pública da mesma esfera governamental na qual será celebrado o termo de colaboração ou de fomento, estendendo-se a vedação aos respectivos cônjuges ou companheiros, bem como parentes em linha reta, colateral ou por afinidade, até o segundo grau (inciso III), hipóteses que já tinham sido inclusive elencadas por esta Câmara Permanente.

36. Contudo, tendo em vista que o rol constante do referido art. 39 da Lei nº 13.019/2014 é mais extenso que aquele elencado no item V da Conclusão DEPCONSU/PGF/AGU Nº 54/2013 e que foram estabelecidos outros requisitos para a celebração de parceria, conforme se colhe do art. 34 da Lei nº 13.019/2014 e dos arts. 26, 27 e 29 do Decreto nº 8.726/2016, sugere-se a modificação da redação do item em questão para disciplinar que:

É vedada a celebração de acordos de cooperação com entidades privadas sem fins lucrativos que se enquadrem em alguma situação de impedimento prevista na Lei nº 13.019/2014 ou em outra legislação aplicável à espécie ou que não atendam aos requisitos ali estabelecidos.

37. No que toca ao item VI da Conclusão DEPCONSU/PGF/AGU Nº 54/2013, entende-se que deve ser mantido pelas razões já declinadas no PARECER n. 00001/2016/CPCV/PGF/AGU, aprovado pelo Procurador-Geral Federal, propondo-se pequeno ajuste para excluir a expressão "sem fins lucrativos" e incluir a palavra "privada", de modo que sua redação não restrinja a aplicabilidade do comando apenas a entidades privadas sem fins lucrativos, em consonância com o quanto consignado nos parágrafos 12 a 15 deste parecer. Assim passaria a constar que:

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.

38. Já no que concerne à obrigatoriedade de submissão da minuta de acordo de cooperação à prévia análise jurídica, retratada no item VII da Conclusão DEPCONSU/PGF/AGU Nº 54/2013, entende-se que o art. 31, *caput*, do Decreto nº 8.726/2016, aplicável por força do art. 6º, II, do mesmo regulamento, veio a corroborar a orientação do DEPCONSU/PGF.

39. Contudo, deve-se registrar que os parágrafos 3º e 4º do art. 31 do Decreto nº 8.726/2016 trouxeram a possibilidade excepcional de dispensa de análise prévia individualizada pelos órgãos consultivos quando houver parecer sobre minuta-padrão e em outras hipóteses definidas em ato que será editado pelo Advogado-Geral da União.

40. Frise-se que o "parecer sobre minuta-padrão", impropriamente assim denominado, deve ser entendido como a *manifestação jurídica referencial de que trata a Orientação Normativa AGU nº 55/2014, a qual deve contemplar análise de todas as questões jurídicas envolvidas na celebração do acordo de cooperação.*

41. Ademais, anote-se que a área técnica deverá atestar, de forma expressa, que o caso concreto se amolda aos termos da *manifestação jurídica referencial. Caso contrário, o feito deve ser remetido para apreciação jurídica prévia individualizada, que ainda permanece como regra.*

42. Não custa alertar, por outro lado, que a autorização contida na Orientação Normativa AGU nº 55/2014 para elaboração de manifestação jurídica referencial **não** se constitui em carta branca para a confecção de parecer genérico no intuito de dispensar a atuação consultiva por provocação. Pelo contrário, a produção de manifestação jurídica referencial foi expressamente condicionada à demonstração de que: a) o volume de processos em matérias idênticas e recorrentes impacta, justificadamente, a atuação do órgão consultivo ou a celeridade dos serviços administrativos; e b) a atividade jurídica exercida se restringe à verificação do atendimento das exigências legais a partir da simples conferência de documentos.

43. A esse respeito, vale transcrever os seguintes excertos do Parecer nº 004/ASMG/CGU/AGU/2014, apontado como fundamentação para edição da aludida Orientação Normativa:

6. A construção de uma *manifestação jurídica referencial* depende da comprovação, sob pena de responsabilidade funcional, de que o volume de ocorrências referidas possa impactar, justificadamente, a atuação do órgão consultivo ou a celeridade dos serviços administrativos. Além do que, e cumulativamente, deve-se comprovar que a atividade jurídica demandada se restrinja à simples conferência de documentos ou à enunciação-padrão de adequação jurídica da instrução ou da conclusão firmada pela área técnica. Construtivamente, pode-se exigir que a demonstração dos requisitos aqui cogitados comporá capítulo específico da referida *manifestação jurídica referencial*.

7. No contexto desse modelo, pode-se também compreender que os órgãos consultivos poderiam dispensar a análise individualizada dos processos, quando a área técnica atestasse a existência de manifestação jurídica referencial aplicável. No entanto, deve-se consignar também que não se pode dispensar a atuação consultiva, de ofício ou por provocação, visando a retificação, complementação, aperfeiçoamento ou ampliação de posicionamento lançado em manifestação

jurídica referencial, ou destinado a adaptá-la a inovação normativa, mutação jurisprudencial ou entendimento de órgão de direção superior da AGU, bem como o esclarecimento de dúvidas jurídicas suscitadas pelo órgão administrativo.

8. Além do que, ao órgão consultivo prolator da manifestação jurídica referencial, ou de manifestação adicional prevista no artigo anterior, incumbiria dá-la a conhecer às áreas técnicas assessoradas, comunicando-lhes a desnecessidade de envio para análise jurídica de processos por ela abrangidos; a par de disponibilizá-la imediatamente em cópias digitais à Consultoria-Geral da União para ciência, indexação, arquivo e inclusão em página eletrônica pertinente. Por fim, seriam dirimidas pela Consultoria-Geral da União as questões controversas ou residuais da aplicação da concepção aqui desenhada, por força de disposição regulamentar que deve ser seguida.

(...)

11. Não se trata da possibilidade de confecção de pareceres de lata à abrangência. Cuius solum, da possibilidade de sistematização de atuação em situações semelhantes, de atestadas, e de direta responsabilidade do agente público que atestar a semelhança dos fatos e circunstâncias que ensejam essa aqui denominada de manifestação jurídica referencial. (grifos no original)

44. Feitas essas ponderações, sugere-se que o item VII da Conclusão DEPCONSUS/PGF/AGU Nº 54/2013 tenha nova redação nos seguintes termos:

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.

45. Avançando para a análise do item VIII da Conclusão DEPCONSUS/PGF/AGU Nº 54/2013, entende-se que não há na novel legislação nenhum dispositivo que contenha regra colidente com o posicionamento ali e razão pela qual propõe-se a sua integral manutenção.

46. Já no que concerne ao item IX da Conclusão DEPCONSUS/PGF/AGU Nº 54/2013 a situação é distinta, uma vez que o Decreto nº 8.726/2016 estabeleceu o limite de 5 (cinco) anos de prazo de vigência, incluídas eventuais prorrogações, o qual somente poderá ser ampliado para até 10 (dez) anos nas hipóteses de o instrumento celebrado ser o termo de colaboração e desde que exarada justificativa técnica para tanto. A propósito, confira-se o quanto disciplinado nos arts. 21 e 43, I, "c", *in verbis*:

Art. 21. A cláusula de vigência de que trata o inciso VI do caput do art. 42 da Lei nº 13.019, de 2014, deverá estabelecer prazo correspondente ao tempo necessário para a execução integral do objeto da parceria, passível de prorrogação, desde que o período total de vigência não exceda cinco anos.

Parágrafo único. Nos casos de celebração de termo de colaboração para execução de atividade, o prazo de que trata o caput, desde que tecnicamente justificado, poderá ser de até dez anos.

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

I - por termo aditivo à parceria para:

(...)

c) prorrogação da vigência, observados os limites do art. 21; ou

47. Não se pode olvidar, por outro lado, que o disposto no Decreto nº 8.726/2016 aplica-se exclusivamente às parcerias firmadas pela Administração Pública com as organizações da sociedade civil, *não alcançando, portanto, as relações intra-administrativas ou interadministrativas*, às quais defende-se que a diretriz do item IX da Conclusão DEPCONSUS/PGF/AGU Nº 54/2013 continua plenamente aplicável.

48. Dessa forma, apresenta-se sugestão de pequeno ajuste de redação nos seguintes moldes:

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.

49. Por fim, anote-se, *no que se refere ao item X da Conclusão DEPCONSU/PGF/AGU Nº 54/2013, que não se vislumbra a necessidade de modificação de sua redação.* Pelo contrário, a própria definição de acordo de cooperação incorporada ao art. 2º da Lei nº 13.019/2014 pela Lei nº 13.204/2015 (vide inciso VIII-A) e reiterada nos arts. 2º, II, e 5º, *caput*, do Decreto nº 8.726/2016 corrobora o entendimento de que *os acordos de cooperação não são instrumento jurídico adequado para viabilizar transferência de recursos financeiros*, avultando como única solução possível, nas hipóteses em que se verifique ser necessário o repasse de recursos entre os partícipes como forma de conferir efetividade ao acordo de cooperação anteriormente firmado, a celebração de instrumento específico, observando-se todos os requisitos legais para tanto.

CONCLUSÃO

50. Diante do exposto, propõe-se nova redação para a Conclusão DEPCONSU/PGF/AGU Nº 54/2013 em seguintes termos:

CONCLUSÃO DEPCONSU/PGF/AGU Nº 54/2013:

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 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 no instrumento 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.

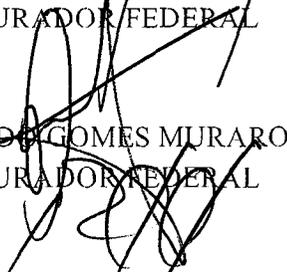
À consideração superior.

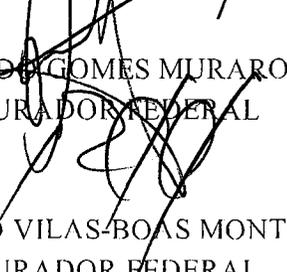
Brasília, 22 de agosto de 2016.


MICHELLE DINIZ MENDES
PROCURADORA FEDERAL

De acordo, na forma da unanimidade consolidada no decorrer dos trabalhos (Portaria PGF nº 98, de 26 de fevereiro de 2013).


CARLOS OCTAVIANO DE MEDEIROS MANGUEIRA
PROCURADOR FEDERAL


LEOPOLDO GOMES MURARO
PROCURADOR FEDERAL


ROBERTO VILAS-BOAS MONTE
PROCURADOR FEDERAL


RODRIGO ROMMEL DE MELO MATOS
PROCURADOR FEDERAL

De acordo. À consideração superior.


ANTONIO CARLOS SOARES MARTINS
DIRETOR DO DEPARTAMENTO DE CONSULTORIA

APROVO o PARECER n. 00004/2016/CPCV/DEPCONSU/PGF/AGU, revisando a Conclusão DEPCONSU/PGF/AGU Nº 54/2013 nos termos propostos.

Encaminhe-se cópia à Consultoria-Geral da União para conhecimento.

RONALDO GUIMARÃES GALLO
PROCURADOR-GERAL FEDERAL

CONCLUSÃO DEPCONSU/PGE/AGU Nº 54/2013:

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 conterá obrigatoriamente como anexo do ajuste, integrando-o de forma indissociável -, bem como de análise técnica prévia 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 sem fins lucrativos 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 - para o cumprimento das metas estabelecidas, demonstrando que possui 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.

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00407007117201617 e da chave de acesso 3c47b712

Documento assinado eletronicamente por RONALDO GUIMARAES GALLO, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 7586326 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): RONALDO GUIMARAES GALLO. Data e Hora: 29-09-2016 15:54. Número de Série: 832766607191962546. Emissor: AC CAIXA PF v2.

Documento assinado eletronicamente por ANTONIO CARLOS SOARES MARTINS, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 7586326 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): ANTONIO CARLOS SOARES MARTINS. Data e Hora: 29-09-2016 15:31. Número de Série: 3796960105636004972. Emissor: AC CAIXA PF v2.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
DEPARTAMENTO DE CONSULTORIA

PARECER Nº 15 /2013/CÂMARA PERMANENTE CONVÊNIOS/DEPCONSU/PGF/AGU

PROCESSO Nº 00407.001856/2013-52

INTERESSADO: PROCURADORIA-GERAL FEDERAL

ASSUNTO: Temas relacionados a convênios e demais ajustes congêneres tratados no âmbito da Câmara Permanente de Convênios designada por meio da Portaria/PGF n.º 98, de 26 de fevereiro de 2013.

EMENTA: ACORDO DE COOPERAÇÃO. INEXISTÊNCIA DE TRANSFERÊNCIA DE RECURSOS FINANCEIROS ENTRE OS PARTÍCIPIES. NECESSIDADE DE DEMONSTRAÇÃO DE INTERESSE RECÍPROCO, DE ADEQUADA INSTRUÇÃO DOS AUTOS E DE PRÉVIA MANIFESTAÇÃO DOS RESPECTIVOS ÓRGÃOS JURÍDICOS DOS PARTÍCIPIES. IMPRESCINDIBILIDADE DA OBSERVÂNCIA DE REQUISITOS ESPECÍFICOS QUANDO SE TRATAR DE ACORDO DE COOPERAÇÃO A SER CELEBRADO COM ENTIDADES PRIVADAS SEM FINS LUCRATIVOS. OBSERVADA A LEGISLAÇÃO ESPECÍFICA, O PRAZO DE VIGÊNCIA DO ACORDO DE COOPERAÇÃO DEVERÁ SER ESTIPULADO CONFORME A NATUREZA E A COMPLEXIDADE DO OBJETO, AS MESTAS ESTABELECIDAS E O TEMPO NECESSÁRIO PARA A SUA EXECUÇÃO. POSSIBILIDADE DE PRORROGAÇÃO DO PRAZO DE VIGÊNCIA ALÉM DOS LIMITES TEMPORAIS ESTABELECIDOS NO INCISOS DO ART. 57 DA LEI Nº 8.666/1993, DESDE QUE DEVIDAMENTE JUSTIFICADO PELA ADMINISTRAÇÃO. CASO VENHA A SER VERIFICADA A NECESSIDADE DE REPASSE DE RECURSOS ENTRE OS PARTÍCIPIES, COMO FORMA DE CONFERIR EFETIVIDADE AO ACORDO DE COOPERAÇÃO ANTERIORMENTE FIRMADO, DEVERÁ SER CELEBRADO INSTRUMENTO ESPECÍFICO PARA TANTO.

Sr. Diretor do Departamento de Consultoria,

1. A manifestação em exame decorre de projeto institucionalizado no âmbito da Procuradoria-Geral Federal que, por intermédio da Portaria/PGF nº 98, de 26 de fevereiro de 2013, criou Câmaras Permanentes que, no âmbito de seu núcleo temático, têm por objetivo:

I - identificar questões jurídicas relevantes que são comuns aos Órgãos de Execução da Procuradoria-Geral Federal, nas atividades de consultoria e assessoramento jurídicos às autarquias e fundações públicas federais;

II - promover a discussão das questões jurídicas identificadas, buscando solucioná-las e uniformizar o entendimento a ser seguido pelos Órgãos de Execução da Procuradoria-Geral Federal; e

III - submeter à consideração do Diretor do Departamento de Consultoria a conclusão dos trabalhos, para posterior aprovação pelo Procurador-Geral Federal.

2. Após identificados os temas controversos e relevantes, foram realizados estudos

e debates em reuniões mensais. Passou-se, então, à etapa de elaboração de Pareceres, cujo objetivo é o esclarecimento das controvérsias identificadas, de forma a orientar a atuação de Procuradores Federais por todo o país, reduzindo a insegurança jurídica.

3. O presente Parecer abordará o conceito de acordo de cooperação, os requisitos para a sua celebração, bem como outras questões a ele inerentes.

4. É o relatório.

I – FUNDAMENTAÇÃO

5. O acordo de cooperação pode ser conceituado como o instrumento jurídico formalizado entre órgãos e entidades da Administração Pública ou entre estes e entidades privadas sem fins lucrativos, com o objetivo de firmar 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.

6. Não se confunde com os termos de cooperação (embora seja corriqueiro o seu emprego como se sinônimos fossem) e nem com os convênios de natureza financeira (ou convênios *strictu sensu*), conceituados no art. 1º, §1º, I e III, do Decreto nº 6.170/2007 nos seguintes termos:

Art. 1º Este Decreto regulamenta os convênios, contratos de repasse e 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 oriundos do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social da União. (Redação dada pelo Decreto nº 6.428, de 2008.)

§ 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 cooperação - instrumento por meio do qual é ajustada a transferência de crédito de órgão da administração pública federal direta, autarquia, fundação pública, ou empresa estatal dependente, para outro órgão ou entidade federal da mesma natureza;**

7. A ausência de transferência de recursos financeiros é, portanto, a grande marca distintiva dos acordos de cooperação e impede a aplicação do disposto no Decreto nº 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 repasse de recursos.

8. Na mesma diretriz, a Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 507/2011 expressamente afastou a aplicação do quanto ali disciplinado “aos convênios cuja execução não envolva a transferência de recursos entre os partícipes”, conforme se colhe de seu art. 2º, I, “a”, *in verbis*:

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

I - aos convênios:

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



9. Desse modo, ante a falta de diploma legal específico que regulamente a celebração dos acordos de cooperação, deve ser observado o disposto no art. 116, *caput* e §1º, da Lei nº 8.666/1993, que estabelece que:

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.

10. É importante frisar que, consoante previsto no *caput* do dispositivo legal acima transcrito, a aplicação das disposições da Lei nº 8.666/1993 não será integral, mas apenas **naquilo que couber**. Significa dizer que apenas as regras contratuais que forem compatíveis com a natureza jurídica dos acordos de cooperação, qual seja: convênio de natureza não financeira, é que lhe podem ser aplicáveis.

11. Isso requer uma análise detida do caso concreto, que deve se pautar por uma compreensão principiológica do direito. Na esteira da lição do professor Marçal Justen Filho, "os princípios basilares contidos na legislação sobre contratações administrativas deverão ser obrigatoriamente observados", ou seja, "os convênios deverão ser estabelecidos obrigatoriamente por escrito, com prazos de vigência e cláusulas que atendam às determinações legais etc."¹

12. Nesse sentido, entende-se que, no caso dos acordos de cooperação, **o plano de trabalho** de que trata o parágrafo 1º do art. 116 da Lei nº 8.666/1993 **deverá contemplar** somente as informações elencadas em seus incisos I, II, III e VI, isto é, **a identificação do objeto a ser executado, as metas a serem atingidas, as etapas ou fases de execução e a previsão de início e fim da execução do objeto, bem assim da conclusão das etapas ou fases programadas.**

13. Há que se ressaltar, entretanto, que, em muitas hipóteses, a exemplo dos acordos de cooperação celebrados com a finalidade de delegar competência para licenciamento ambiental², afigura-se incompatível com o objeto do acordo de cooperação técnica que se pretenda celebrar exigir-se a elaboração de plano de trabalho com o rigor descrito no parágrafo 1º do art. 116 da Lei nº 8.666/1993, o que não afasta a necessidade de que o plano de trabalho seja o mais específico possível, diante da vedação de celebração de ajustes de caráter genérico ("guarda-chuva").

14. No que concerne ao prazo de vigência (art. 116, §1º, VI, da Lei nº 8.666/1993), insta sublinhar que ele deverá ser estipulado de acordo com a natureza e a complexidade

¹ JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à lei de licitações e contratos administrativos. Curitiba: Dialética, 2012, p. 1088. Em sentido semelhante, Jessé Torres afirma que "parece fora de dúvida que o art. 116 destina-se tão-só a fixar regras gerais mínimas de comportamento administrativo nos convênios" (PEREIRA JÚNIOR, Jessé Torres. Comentários à lei das licitações e contratações da Administração Pública. Rio de Janeiro: Renovar, 209, p. 1018).

² Em se tratando de delegação de competência para licenciamento ambiental, o cronograma e a forma de execução do acordo de cooperação pautam-se nas disposições da legislação específica e na conformidade da organização do ente responsável por sua condução. Nesse sentido, a inclusão da obrigação periódica de fornecer relatório semestral das atividades é suficiente para demonstrar que será efetivado o acompanhamento da execução, o que é imprescindível em se tratando de delegação de competência.



do objeto, as metas estabelecidas e o tempo necessário para sua execução, não se admitindo a fixação de prazos desproporcionais ou irrazoáveis.

15. Quanto à possibilidade de sua eventual prorrogação, tem-se, na mesma linha de raciocínio desenvolvida no Parecer nº 03/2013/CÂMARA PERMANENTE CONVÊNIOS/DEPCONSU/PGF/AGU, já aprovado pelo Procurador-Geral Federal, que as hipóteses e os prazos não estão adstritos àqueles típicos dos instrumentos contratuais, previstas nos incisos e parágrafos do art. 57 da Lei nº 8.666/1993, mas sim às respectivas metas estabelecidas no ajuste. Todavia, **deverão ser demonstradas, em atendimento ao dever de motivação dos atos administrativos, razões suficientemente aptas a determinar a prorrogação do prazo.**

16. Anote-se, contudo, que, embora se admita, em tese, a celebração e a prorrogação de acordos de cooperação além dos limites temporais estabelecidos nos incisos do aludido art. 57 da Lei nº 8.666/1993, desde que devidamente justificado, é importante que nas prorrogações de vigência haja prévia análise da efetividade no cumprimento do objeto do acordo de cooperação, bem como do cumprimento das metas estabelecidas no plano de trabalho, mormente ao se considerar que se constitui em poder-dever do administrador público providenciar a extinção dos ajustes em relação aos quais não se vislumbra qualquer indício de que o objeto pactuado não venha a ser, de fato, executado.

17. Registre-se, ademais, que apenas nos casos em que haja expressa autorização legal para tanto é que se admite a fixação de prazo de vigência indeterminado, como nos casos dos acordos de cooperação técnica firmados com fundamento na Lei Complementar nº 140/2011, que trata das ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativa a proteção das paisagens naturais notáveis, proteção do meio ambiente, combate à poluição em qualquer de suas formas e preservação das florestas, da fauna e da flora.

18. Tal diploma legal prevê expressamente a possibilidade de que os acordos de cooperação sejam firmados com prazo indeterminado, conforme se verifica abaixo:

Art. 4º Os entes federativos podem valer-se, entre outros, dos seguintes instrumentos de cooperação institucional:

(...)

II - convênios, acordos de cooperação técnica e outros instrumentos similares com órgãos e entidades do Poder Público, respeitado o art. 241 da Constituição Federal;

§1º Os instrumentos mencionados no inciso II do caput podem ser firmados com prazo indeterminado.

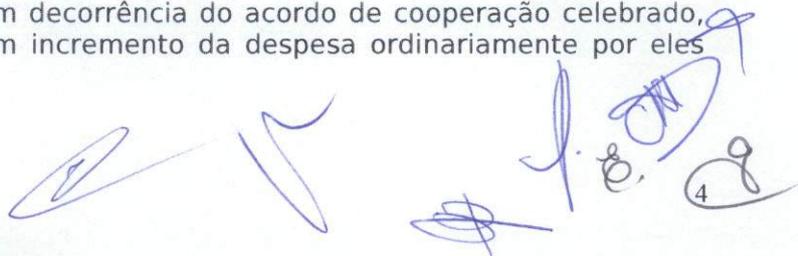
19. Nessa situação, a previsão de fim da execução do objeto ficará prejudicada (art. 116, §1º, VI, da Lei nº 8.666/1993), sem que isso, contudo, represente óbice à celebração do acordo de cooperação.

20. Vale destacar, no ponto, que **cumprida à Administração instruir os autos com uma análise técnica consistente, referente às razões de sua propositura, de seus objetivos e de sua adequação à missão institucional dos órgãos e/ou entidades envolvidos, além da pertinência das suas obrigações, esclarecendo, inclusive, o motivo pelo qual deixou de atender a algum dos requisitos estabelecidos no art. 116, §1º, da Lei nº 8.666/1993, se for o caso, observada a necessária competência para a prática do ato.**

21. Esta análise técnica prévia se justifica na medida em que não cabe aos órgãos da Advocacia-Geral da União, no âmbito da atividade de consultoria jurídica, uma análise de mérito sobre o conteúdo das questões que lhe são submetidas à apreciação.

22. 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 pretenda celebrar o acordo de cooperação técnica, entende-se que é incabível exigir-se a sua comprovação, uma vez que não há transferência de recursos entre os partícipes.

23. Veja-se que o fato de que, em decorrência do acordo de cooperação celebrado, os partícipes tenham que arcar com um incremento da despesa ordinariamente por eles



suportada não significa que haverá repasse, desembolso de recursos, posto que tais gastos serão efetuados no âmbito da própria pessoa jurídica que é parte no ajuste.

24. Acrescente-se, ainda, que, **caso venha a ser verificada a necessidade de repasse de recursos entre os partícipes, como forma de conferir efetividade ao acordo de cooperação técnica anteriormente firmado, deverá ser celebrado instrumento específico³**, observando todos os requisitos legais para a transferência dos recursos, o que poderá abranger, inclusive, a comprovação da regularidade fiscal, a depender do instrumento jurídico utilizado.

25. Diversa, contudo, é a situação das entidades privadas sem fins lucrativos, em relação às quais se recomenda que:

- a) seja comprovado o exercício, em anos anteriores, de atividades referentes ao objeto do ajuste; e
- b) seja comprovada sua qualificação técnica e/ou capacidade operacional para gestão do instrumento.

26. 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 ou Indireta, incorrido em pelo menos uma das seguintes condutas: 1) omissão no dever de prestar contas; 2) descumprimento injustificado do objeto de convênios, contratos de repasse ou termos de parceria; 3) desvio de finalidade na aplicação de recursos públicos; 4) dano ao Erário; e 5) prática de outros atos ilícitos na execução de convênios, contratos de repasse ou termos de parceria.

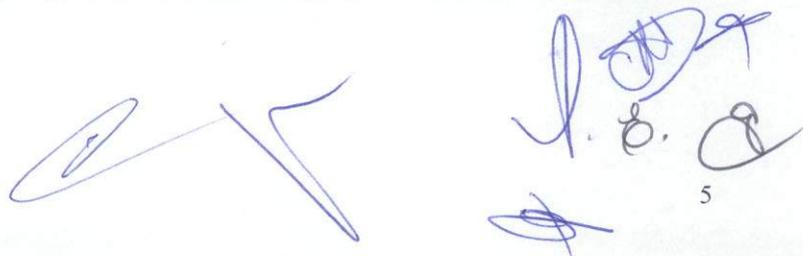
27. Esclareça-se que o tratamento mais rigoroso na hipótese de celebração de acordos de cooperação com entidades privadas sem fins lucrativos se justifica na medida em que não se tratam de pessoas jurídicas integrantes da Administração Pública, mas sim de particulares escolhidos sem prévio processo seletivo.

28. Nessa diretriz, requerer que as entidades privadas sem fins lucrativos comprovem, desde a celebração do acordo de cooperação técnica, o cumprimento das condições elencadas nos parágrafos 25 e 26 deste parecer representa medida preventiva que afastaria, ao menos em tese, a possibilidade de que o objeto acordado não seja adequada e integralmente implementado.

29. Sublinhe-se, por oportuno, que, **nas situações em que se verifique a possibilidade de que mais de uma entidade sem fins lucrativos possa executar o objeto do acordo de cooperação que a Administração pretenda celebrar, é recomendável que seja realizado prévio chamamento público ou credenciamento.**

30. Por fim, não custa registrar que **os acordos de cooperação**, enquanto instrumentos jurídicos, **deverão ser submetidos à prévia manifestação dos órgãos jurídicos que atuam junto às entidades e/ou órgãos envolvidos**, conforme previsto no art. 11, V, da

³ Para a transferência de recursos, a Administração poderá escolher um dos seguintes instrumentos: convênio, contrato ou termo de cooperação. Independentemente de qual seja o instrumento escolhido (observadas as hipóteses legais de seu cabimento), ele necessariamente deverá ser submetido à prévia análise do órgão jurídico que atua junto às entidades ou órgãos envolvidos.



5

Lei Complementar nº 73/1993⁴ c/c o art. 10, §1º, da Lei nº 10.480/2002⁵ e no parágrafo único do art. 38⁶ c/c o *caput* do art. 116⁷, ambos da Lei nº 8.666/1993.

31. A observância de tal imposição legal, além de conferir efetividade às normas acima indicadas, evita a criação de expectativas, por parte dos gestores públicos e da sociedade em geral, no tocante à realização de projetos cujos objetos já demonstrem desde o princípio a carência de legalidade e, por conseguinte, a impossibilidade de produção de efeitos jurídicos.

II - CONCLUSÃO

32. Diante do exposto, tem-se que:

a) o acordo de cooperação é o instrumento jurídico hábil para a formalização, entre órgãos e entidades da Administração Pública ou entre estes e entidades privadas 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;

b) 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 apenas, no que couber, o disposto no art. 116, *caput* e §1º, da Lei nº 8.666/1993;

c) 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 análise técnica prévia e consistente, referente às razões de sua propositura, de seus objetivos e de sua adequação à missão institucional dos órgãos e/ou entidades envolvidos, além da pertinência das suas obrigações, 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, se for o caso;

d) a entidade privada sem fins lucrativos que venha a celebrar acordo de cooperação deverá comprovar: a) o exercício, em anos anteriores, de atividades referentes ao objeto da parceria; e b) a sua qualificação técnica e/ou capacidade operacional para gestão do instrumento;

⁴ Art. 11 - Às Consultorias Jurídicas, órgãos administrativamente subordinados aos Ministros de Estado, ao Secretário-Geral e aos demais titulares de Secretarias da Presidência da República e ao Chefe do Estado-Maior das Forças Armadas, compete, especialmente:
(...)

V - **assistir a autoridade assessorada no controle interno da legalidade administrativa dos atos a serem por ela praticados** ou já efetivados, e daqueles oriundos de órgão ou entidade sob sua coordenação jurídica;

⁵ Art. 10. A Procuradoria-Geral Federal compete a representação judicial e extrajudicial das autarquias e fundações públicas federais, **as respectivas atividades de consultoria e assessoramento jurídicos**, a apuração da liquidez e certeza dos créditos, de qualquer natureza, inerentes às suas atividades, inscrevendo-os em dívida ativa, para fins de cobrança amigável ou judicial.

§ 1º No desempenho das atividades de consultoria e assessoramento, **à Procuradoria-Geral Federal aplica-se, no que couber, o disposto no art. 11 da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993.**

⁶ Art. 38 (...)

Parágrafo único. **As minutas de editais de licitação, bem como as dos contratos, acordos, convênios ou ajustes devem ser previamente examinadas e aprovadas por assessoria jurídica da Administração.**

⁷ 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.**

e) em homenagem aos princípios da impessoalidade e da moralidade administrativa, não se recomenda a celebração de acordo de cooperação técnica com entidades privadas sem fins lucrativos que: a) 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) tenham, em suas relações anteriores com a Administração Pública Federal Direta ou Indireta, incorrido em pelo menos uma das seguintes condutas: 1) omissão no dever de prestar contas; 2) descumprimento injustificado do objeto de convênios, contratos de repasse ou termos de parceria; 3) desvio de finalidade na aplicação de recursos públicos; 4) dano ao Erário; e 5) prática de outros atos ilícitos na execução de convênios, contratos de repasse ou termos de parceria;

f) nas situações em que se verifique a possibilidade de que mais de uma entidade sem fins lucrativos possa executar o objeto do acordo de cooperação que a Administração pretenda celebrar, é recomendável que seja realizado prévio chamamento público ou credenciamento;

g) 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 e no parágrafo único do art. 38 c/c o caput do art. 116, ambos da Lei nº 8.666/1993;

h) 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;

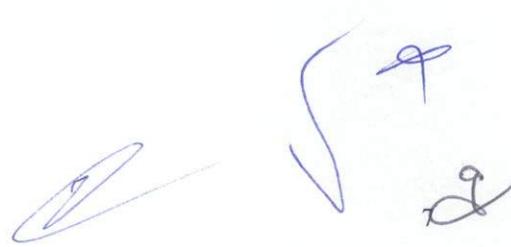
i) é possível a prorrogação do prazo de vigência do acordo de cooperação além dos limites temporais estabelecidos nos incisos do aludido art. 57 da Lei nº 8.666/1993, desde que haja prévia análise da efetividade no cumprimento do objeto do acordo de cooperação, bem como do cumprimento das metas estabelecidas no plano de trabalho; e

j) 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.

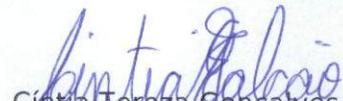
À consideração superior,

Brasília-DF, 21 de novembro de 2013.

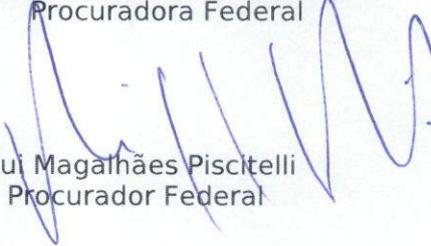

Michelle Diniz Mendes
Procuradora Federal

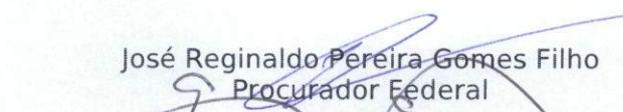


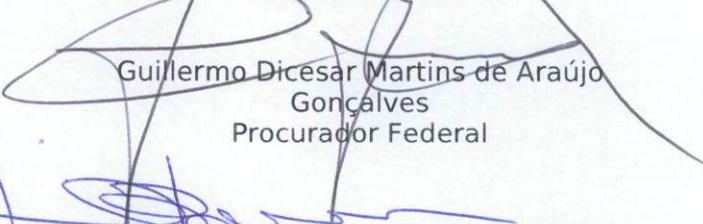
De acordo, na forma da unanimidade consolidada no decorrer dos trabalhos (Portaria/PGF n.º 98, de 26 de fevereiro de 2013).

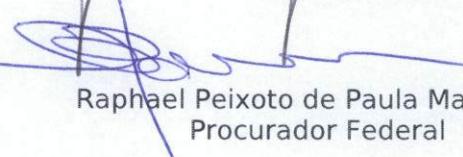

Cíntia Tereza Gonçalves Falcão
Procuradora Federal


Érica Maria Araújo Saboia Leitão
Procuradora Federal


Rui Magalhães Piscitelli
Procurador Federal

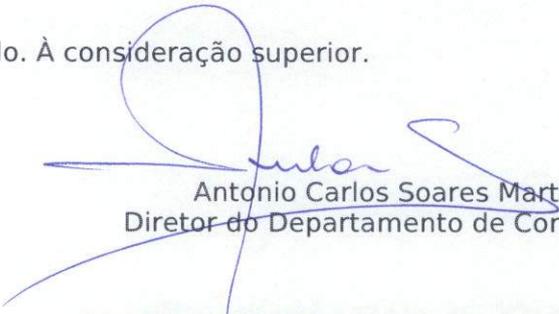

José Reginaldo Pereira Gomes Filho
Procurador Federal


Guillermo Dicesar Martins de Araújo
Gonçalves
Procurador Federal


Raphael Peixoto de Paula Marques
Procurador Federal

De acordo. À consideração superior.

Brasília, 02 de dezembro de 2013.

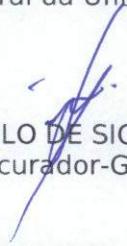

Antonio Carlos Soares Martins
Diretor do Departamento de Consultoria

DESPACHO DO PROCURADOR-GERAL FEDERAL

APROVO o PARECER Nº 15 /2013/CÂMARA PERMANENTE CONVÊNIOS/DEPCONSU/PGF/AGU, do qual se extrai a Conclusão que segue.

Encaminhe-se cópia à Consultoria-Geral da União, para conhecimento.

Brasília, 02 de dezembro de 2013.


MARCELO DE SIQUEIRA FREITAS
Procurador-Geral Federal

CONCLUSÃO DEPCONSU/PGF/AGU Nº 54 /2013:

I – O acordo de cooperação é o instrumento jurídico hábil para a formalização, entre órgãos e entidades da Administração Pública ou entre estes e entidades privadas 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 apenas, no que couber, o disposto no art. 116, *caput* e §1º, da Lei nº 8.666/1993.

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 análise técnica prévia e consistente, referente às razões de sua propositura, de seus objetivos e de sua adequação à missão institucional dos órgãos e/ou entidades envolvidos, além da pertinência das suas obrigações, 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, se for o caso.

IV - A entidade privada sem fins lucrativos que venha a celebrar acordo de cooperação deverá comprovar: a) o exercício, em anos anteriores, de atividades referentes ao objeto da parceria; e b) a sua qualificação técnica e/ou capacidade operacional para gestão do instrumento;

V - Em homenagem aos princípios da impessoalidade e da moralidade administrativa, não se recomenda a celebração de acordo de cooperação técnica com entidades privadas sem fins lucrativos que: a) 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) tenham, em suas relações anteriores com a Administração Pública Federal Direta ou Indireta, incorrido em pelo menos uma das seguintes condutas: 1) omissão no dever de prestar contas; 2) descumprimento injustificado do objeto de convênios, contratos de repasse ou termos de parceria; 3) desvio de finalidade na aplicação de recursos públicos; 4) dano ao Erário; e 5) prática de outros atos ilícitos na execução de convênios, contratos de repasse ou termos de parceria.

VI - Nas situações em que se verifique a possibilidade de que mais de uma entidade sem fins lucrativos 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 e no parágrafo único do art. 38 c/c o caput do art. 116, ambos da Lei nº 8.666/1993.

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 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.

Handwritten signature and initials in blue ink, located in the bottom right corner of the page. The signature is a large, stylized cursive mark, and the initials are a smaller, more compact mark above it.