



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL JUNTO À UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO
PROCURADORES PF-UFES

PARECER n. 00180/2020/PROC UFES/PGF/AGU

NUP: 23068.022065/2020-89

INTERESSADOS: DIRETORIA DE DESENVOLVIMENTO DE PESSOAS - DDP/PROGEP

ASSUNTOS: ACORDO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA

EMENTA: ACORDO ESPECÍFICO DE COOPERAÇÃO ENTRE A FUNDAÇÃO ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA - ENAP E A UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO – UFES. INEXISTÊNCIA DE TRANSFERÊNCIA DE RECURSOS FINANCEIROS ENTRE OS PARTÍCIPES. NECESSIDADE DE APROVAÇÃO DO PLANO DE TRABALHO. RECOMENDAÇÕES.

I - RELATÓRIO

1. Trata-se de solicitação de análise jurídica da Minuta do Acordo de Cooperação a ser firmado entre a **FUNDAÇÃO ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA - ENAP** e a **UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO - UFES** com fundamento no artigo 38, parágrafo único, da Lei nº 8.666/93.

2. O presente Acordo de Cooperação tem por objeto *"a oferta e a realização dos cursos presenciais técnico-gerenciais constantes do PLANO DE TRABALHO, integrante deste documento, com o intuito de ampliar as oportunidades de capacitação para os servidores públicos que atuam em órgãos públicos localizados próximos à área geográfica de atuação da Instituição parceira."*

3. É o relatório, passo a opinar.

II – FUNDAMENTAÇÃO

4. Preliminarmente, esclarece-se que o exame desta Procuradoria Federal é feito nos termos do art. 17 da Lei Complementar nº 73, de 1993, aplicável aos Procuradores Federais por força do artigo 17 do referido diploma legal c/c art. 37 da MP n. 2.229-43, de 2001, e §1º do art. 10 da Lei n. 10.480, de 2002, abstraindo-se qualquer análise acerca da conveniência e oportunidade do ato administrativo.

Do Acordo de Cooperação

5. O acordo de cooperação é uma forma de contratação peculiar. Sua característica mais marcante é a persecução de interesses comuns, sem onerosidade financeira, maior característica do contrato administrativo, o que atesta o seu cabimento ao caso. Conforme indica a própria denominação, nesta modalidade de ajuste, destaca-se o intuito de cooperação recíproca entre as entidades celebrantes. Ao firmarem acordos de cooperação, as partes visam à consecução de objetivos comuns. Assim, diferentemente do que ocorre nos contratos administrativos, os interesses das partes não se contrapõem, mas se adicionam.

6. Quanto à minuta do instrumento a ser celebrado (seq. 2), verifica-se que foi utilizado o modelo padrão analisado pela PFENAP/PGF/AGU, através do PARECER REFERENCIAL n. 00001/2020/CONSUL/PFENAP/PGF/AGU (seq. 3), o qual, quanto à minuta do ACT assim concluiu:

Quanto à minuta do Acordo de Cooperação Técnica propriamente dita, sugere-se:

1. quanto à cláusula sétima, pactuando-se inicialmente pelo prazo de 60 meses, recomenda-se a celebração de um novo acordo, ao invés de uma eventual prorrogação. Assim, recomenda-se alterar a redação do item 7.1 para os moldes do art. 57 da Lei nº8666, de 1993;
2. analisar, no item 8.2, os impactos de rescindir os acordos anteriormente firmados e a partir de quando se dará essa rescisão.

7. As alterações acima sugeridas, pelo que se verifica da minuta anexada, ainda não foram implementadas.

8. Como requisito jurídico objetivo essencial à celebração de um acordo de cooperação, deve ser constatada a existência do interesse comum entre as partes na execução do objeto do ajuste. Verificado o alinhamento do ajuste à missão institucional dos partícipes, cogente abordar os aspectos financeiros do acordo. Como se vê, sobretudo à luz da cláusula sexta da minuta do ACT, inexistente previsão de repasse financeiro entre os partícipes, restando, pois, afastado o Decreto nº 6.170/07 e a Portaria Interministerial nº 424/16.

9. Com efeito, os supracitados normativos disciplinam tão somente os convênios, contratos de repasse e termos de cooperação que envolvam repasse de recursos financeiros, conforme se verifica da leitura abaixo, *in verbis*:

Decreto nº 6.170/2007

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.

Portaria Interministerial nº 424/2016

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

10. Sendo assim, uma vez que não haverá repasse orçamentário entre as entidades partícipes, devem ser observados os requisitos do art. 116 da Lei nº 8.666/93, abaixo transcritos:

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.

11. Nesse sentido, entende-se que, no caso convênios/acordos de cooperação, o plano de trabalho de que trata o §1º, do art. 116, da Lei n.º 8.666/93, 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, que constará obrigatoriamente como anexo do ajuste, integrando-o de forma indissociável.

12. Observa-se, de início, que a minuta do Acordo de Cooperação Técnica se encontra instruída com o respectivo **Plano de Trabalho (seq. 4), conforme determina a art. 116, § 1º da Lei 8.666, de 1993.**

13. De toda sorte, os aspectos técnicos que envolvem a elaboração e aprovação do referido documento refogem à esfera de competência desta Procuradoria Federal, de modo que sua regularidade deve ser aferida pelos setores técnicos competentes da UFES. Especificamente no tocante às disposições jurídico-formais da minuta do ajuste (acordo de cooperação técnica), não se vislumbram máculas de caráter formal ou material que impeçam a utilização.

14. Importante ressaltar, entretanto, que as ações e atividades necessárias à execução da parceria proposta e à plena consecução dos objetivos pretendidos devem estar devidamente previstas e acordadas no competente Plano de Trabalho, que é o documento legalmente previsto para esse registro. Este instrumento não deve ser genérico.

15. A Procuradoria-Geral Federal sedimentou o entendimento de que a celebração do acordo de cooperação deve ser precedida de instrução processual que contemple, necessariamente, plano de trabalho dotado das informações elencadas nos incisos I, II, III e VI do § 1º do art. 116 da lei 8.666/1993, vez que os elementos constantes dos incisos IV, V e VII aplicam-se, unicamente, aos ajustes que envolvam aplicação de recursos financeiros. Nesse sentido é o item III da CONCLUSÃO DEPCONSU/PGF/AGU Nº 54/2013:

III - A CELEBRAÇÃO DE ACORDO DE COOPERAÇÃO DEVE SER PRECEDIDA DE ADEQUADA INSTRUÇÃO PROCESSUAL, QUE DEVE NECESSARIAMENTE CONTER PLANO DE TRABALHO QUE CONTEMPLA AS INFORMAÇÕES ELENCADAS NOS INCISOS I, II, III E VI DO PARÁGRAFO 1º DO ART. 116 DA LEI 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.

16. No caso, apesar de o acordo ter vigência de 60 meses, **não há previsão de início e fim da execução do objeto.** O cronograma apresenta as atividades a serem desenvolvidas no ano de 2020, encerrando-se no dia 27 de novembro de 2020, podendo ser prorrogado até 04 de dezembro do mesmo ano, com a devida justificativa a ser analisada pela Enap (cláusula 5. VIGÊNCIA DO PLANO DE TRABALHO)

17. A cláusula 6a., equivocadamente trata da **PREVISÃO DE EXECUÇÃO DO PLANO DE TRABALHO PARA 2019**, impondo correção.

18. Diante disso, recomenda-se **ajustar o Plano de trabalho de forma que este reflita o real cronograma das ações a serem efetivadas**, mediante 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.

19. **Adverte-se, que a celebração da avença deverá ser precedida da aprovação do competente plano de trabalho.**

20. **Por fim, o ajuste deve ser firmado por pessoas com poderes para tanto, devendo ser juntadas aos autos as eventuais delegações de competência que porventura se façam necessárias.**

III – CONCLUSÃO

21. Ante o exposto, ressalvado o juízo de mérito da Administração e os aspectos técnicos, **não vislumbro óbice jurídico ao prosseguimento na celebração do Acordo de Cooperação em análise, constatando-se que a**

minuta de Plano de Trabalho atende, em parte, aos requisitos acima expostos, devendo ser observadas as recomendações deste parecer.

22. **A decisão final acerca da celebração do ajuste é da autoridade competente**, pois incumbe a este órgão da Procuradoria Geral Federal, prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar à conveniência e à oportunidade dos atos praticados no âmbito da UFES, nem analisar aspectos de natureza eminentemente técnico-administrativa.

À consideração superior.

Vitória, 12 de maio de 2020.

**HELEN FREITAS DE SOUZA
PROCURADORA FEDERAL**

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 23068022065202089 e da chave de acesso 883f9219



UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO

PROTOCOLO DE ASSINATURA



O documento acima foi assinado digitalmente com senha eletrônica através do Protocolo Web, conforme Portaria UFES nº 1.269 de 30/08/2018, por
HELEN FREITAS DE SOUZA - SIAPE 2173004
Procuradoria Federal - PF
Em 12/05/2020 às 21:25

Para verificar as assinaturas e visualizar o documento original acesse o link:
<https://api.lepisma.ufes.br/arquivos-assinados/22583?tipoArquivo=O>