



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

PARECER n. 00262/2024/PROC UFES/PFUFES/PGF/AGU

NUP: 23068.025205/2020-71

INTERESSADOS: SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE DE VITÓRIA - ES/SEMUS

ASSUNTOS: CONVÊNIO COM ENTES PÚBLICOS

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. CONSULTA JURÍDICA. ACORDO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA. PRAZOS. TERMO ADITIVO. ART. 57 E 116 DA LEI 8.666/93. RECOMENDAÇÕES CONDICIONANTES.

Senhora Pró-Reitora de Graduação,

I - RELATÓRIO

1. Vieram os autos a esta Procuradoria para análise acerca da viabilidade de formalização do SEGUNDO TERMO ADITIVO ao Termo de Compromisso nº 053/2020 firmado entre o MUNICÍPIO DE VITÓRIA, por intermédio da SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE e a UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO (Sequencial 60 - Lepisma).
2. Consta na CLÁUSULA PRIMEIRA: "*1.1 – O presente instrumento tem por objetivo prorrogar o prazo de vigência do referido Termo de Compromisso por mais 60 (sessenta) meses, ou seja, de 15/06/2024 a 15/06/2029, conforme efetivação dos Planos de Trabalho - anexos I a XIV*" (Sequencial 60 - Lepisma).
3. Consta na CLÁUSULA SEGUNDA - DA SUPERVISÃO E FISCALIZAÇÃO: "*2.1 - Ficam ratificadas todas as demais cláusulas e condições do Termo de Compromisso Originário e seus Termos Aditivos. E assim, por estarem justos e acordados, assinam o presente TERMO DE ADITAMENTO em 02 (duas) vias.*" (Sequencial 60 - Lepisma).
4. Consta Plano de Trabalho anexado ao Termo Aditivo (Sequencial 60 - Lepisma).
5. Não consta nos autos *checklist*.
6. O pedido de exame fundamenta-se no §4º do art. 53 da Lei nº 14.133/21, in verbis: "*Na forma deste artigo, o órgão de assessoramento jurídico da Administração também realizará controle prévio de legalidade de contratações diretas, acordos, termos de cooperação, convênios, ajustes, adesões a atas de registro de preços, outros instrumentos congêneres e de seus termos aditivos.*"
7. É o relatório. Analisa-se.

II- ANÁLISE JURÍDICA

Dos limites da análise e manifestação jurídica

8. A presente manifestação se fundamenta nos artigos 11, VI, "b" e 18 da Lei Complementar nº 73/1993 (Lei Orgânica da Advocacia-Geral da União), bem como no §4º do art. 53 da Lei nº 14.133/21.

9. Compete, todavia, ao administrador público a responsabilidade no que toca à conveniência e oportunidade acerca da escolha do objeto, do planejamento quantitativo e de suas características.

10. Salienta-se que determinadas observações são feitas sem caráter vinculativo, mas em prol da segurança da própria autoridade assessorada a quem incumbe, dentro da margem de discricionariedade que lhe é conferida pela lei, avaliar e acatar, ou não, tais ponderações. Não obstante, as questões relacionadas à legalidade serão apontadas para fins de sua correção. O prosseguimento do feito sem a observância destes apontamentos será de responsabilidade exclusiva da Administração, podendo ser superado desde que motivadamente.

11. Isso porque a oportunidade e conveniência (mérito administrativo) é da autoridade administrativa, bem como a apreciação dos motivos determinantes ficará condicionada à existência dos mesmos, na busca do atendimento ao interesse público.

III - DA FUNDAMENTAÇÃO

Do Acordo de Cooperação

12. A definição de Acordo de Cooperação não está explícita em legislação ou normas oficiais, mas sim em peças processuais como o Parecer 15/2013 da Advocacia Geral da União que define o ACORDO de COOPERAÇÃO como um 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 de mútua cooperação técnica visando a execução de programas de trabalho, projetos/atividade ou evento de interesse recíproco, da qual não decorra obrigação de repasse de recursos entre os partícipes.

13. Normalmente, as duas partes fornecem, cada uma, a sua parcela de conhecimento, equipamento, ou até mesmo uma equipe, para que seja alcançado o objetivo acordado, não havendo, contudo, nenhum tipo de repasse financeiro. É comum que esse tipo de cooperação ocorra nos campos técnicos e científicos, com cada partícipe realizando as atividades que foram propostas por meio de seus próprios recursos (conhecimento, técnicas, bens e pessoal).

Do prazo aplicável aos Acordos de Cooperação Técnica

14. Com efeito, é recorrente o questionamento se os Acordos de Cooperação Técnica teriam que observar os prazos estipulados no art. 57 da Lei 8.666/93. Vejamos o que estabelece o mencionado dispositivo:

Art. 57. A duração dos contratos regidos por esta Lei **ficará adstrita à vigência dos respectivos créditos orçamentários**, exceto quanto aos relativos:

I - aos projetos cujos produtos estejam contemplados nas metas estabelecidas no Plano Plurianual, os quais poderão ser prorrogados se houver interesse da Administração e desde que isso tenha sido previsto no ato convocatório;

II - à prestação de serviços a serem executados de forma contínua, que poderão ter a sua duração prorrogada por iguais e sucessivos períodos com vistas à obtenção de preços e condições mais vantajosas para a administração, limitada a sessenta meses; (Redação dada pela Lei nº 9.648, de 1998)

III - (Vetado). (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)

IV - ao aluguel de equipamentos e à utilização de programas de informática, podendo a duração estender-se pelo prazo de até 48 (quarenta e oito) meses após o início da vigência do contrato.

V - às hipóteses previstas nos incisos IX, XIX, XXVIII e XXXI do art. 24, cujos contratos poderão ter vigência por até 120 (cento e vinte) meses, caso haja interesse da administração. (Incluído pela Lei nº 12.349, de 2010)

§ 1º Os prazos de início de etapas de execução, de conclusão e de entrega admitem prorrogação, mantidas as demais cláusulas do contrato e assegurada a manutenção de seu equilíbrio econômico-financeiro, desde que ocorra algum dos seguintes motivos, devidamente autuados em processo:

I - alteração do projeto ou especificações, pela Administração;

II - superveniência de fato excepcional ou imprevisível, estranho à vontade das partes, que altere fundamentalmente as condições de execução do contrato;

III - interrupção da execução do contrato ou diminuição do ritmo de trabalho por ordem e no interesse da Administração;

IV - aumento das quantidades inicialmente previstas no contrato, nos limites permitidos por esta Lei;

V - impedimento de execução do contrato por fato ou ato de terceiro reconhecido pela Administração em documento contemporâneo à sua ocorrência;

VI - omissão ou atraso de providências a cargo da Administração, inclusive quanto aos pagamentos previstos de que resulte, diretamente, impedimento ou retardamento na execução do contrato, sem prejuízo das sanções legais aplicáveis aos responsáveis.

§ 2º Toda prorrogação de prazo deverá ser justificada por escrito e previamente autorizada pela autoridade competente para celebrar o contrato.

§ 3º É vedado o contrato com prazo de vigência indeterminado.

§ 4º Em caráter excepcional, devidamente justificado e mediante autorização da autoridade superior, o prazo de que trata o inciso II do caput deste artigo poderá ser prorrogado por até doze meses. (Incluído pela Lei nº 9.648, de 1998)

15. Destaca-se ainda o disposto no art. 116 da mesma Lei de Licitação e que versa sobre os instrumentos de natureza convencional, a exemplo dos Acordos de Cooperação Técnica:

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.

§ 2º Assinado o convênio, a entidade ou órgão repassador dará ciência do mesmo à Assembléia Legislativa ou à Câmara Municipal respectiva.

§ 3º As parcelas do convênio serão liberadas em estrita conformidade com o plano de aplicação aprovado, exceto nos casos a seguir, em que as mesmas ficarão retidas até o saneamento das impropriedades ocorrentes:

I - quando não tiver havido comprovação da boa e regular aplicação da parcela anteriormente recebida, na forma da legislação aplicável, inclusive mediante procedimentos de fiscalização local, realizados periodicamente pela entidade ou órgão descentralizador dos recursos ou pelo órgão competente do sistema de controle interno da Administração Pública;

II - quando verificado desvio de finalidade na aplicação dos recursos, atrasos não justificados no cumprimento das etapas ou fases programadas, práticas atentatórias aos princípios fundamentais de Administração Pública nas contratações e demais atos praticados na execução do convênio, ou o inadimplemento do executor com relação a outras cláusulas convencionais básicas;

III - quando o executor deixar de adotar as medidas saneadoras apontadas pelo partícipe repassador dos recursos ou por integrantes do respectivo sistema de controle interno.

§ 4º Os saldos de convênio, enquanto não utilizados, serão obrigatoriamente aplicados em cadernetas de poupança de instituição financeira oficial se a previsão de seu uso for igual ou

superior a um mês, ou em fundo de aplicação financeira de curto prazo ou operação de mercado aberto lastreada em títulos da dívida pública, quando a utilização dos mesmos verificar-se em prazos menores que um mês.

§ 5º As receitas financeiras auferidas na forma do parágrafo anterior serão obrigatoriamente computadas a crédito do convênio e aplicadas, exclusivamente, no objeto de sua finalidade, devendo constar de demonstrativo específico que integrará as prestações de contas do ajuste.

§ 6º Quando da conclusão, denúncia, rescisão ou extinção do convênio, acordo ou ajuste, os saldos financeiros remanescentes, inclusive os provenientes das receitas obtidas das aplicações financeiras realizadas, serão devolvidos à entidade ou órgão repassador dos recursos, no prazo improrrogável de 30 (trinta) dias do evento, sob pena da imediata instauração de tomada de contas especial do responsável, providenciada pela autoridade competente do órgão ou entidade titular dos recursos.

16. Observa-se que o caput do art. 116 da mencionada Lei restringe a sua incidência nos Acordos de Cooperação ao mencionar a expressão "*no que couber*", de forma que aplicação da referida norma não é plena.

17. Assim, a aplicação do artigo 57 não pode ser absoluta no que concerne aos ACTs, principalmente pelo caput do referido artigo prever que "a duração dos contratos regidos por esta Lei ficará adstrita à vigência dos respectivos créditos orçamentários", sendo tal disposição incompatível com a natureza dos Acordos de Cooperação, nos quais não há repasses financeiros já que se trata de relação meramente cooperativa.

18. Por outro lado, o §3º do art. 57 veda contratos por prazo indeterminado, sendo essa determinação, como regra, aplicada aos Acordos de Cooperação. Nesse sentido, apesar da não transferência de recursos, as metas e resultados do Plano de Trabalho devem ser analisadas, tarefa essa que seria dificultada se fosse adotado o prazo indeterminado de duração, o que também prejudicaria o acompanhamento e fiscalização imprescindíveis para a Administração.

19. Para os mencionados Acordos é fundamental o Plano de Trabalho, que contém requisitos mínimos que devem estar presentes no documento, vide artigo 116 da Lei nº 8.666/93, já transcrito neste Parecer. Como os incisos II e III do §1º especificam, existem metas a serem atingidas e fases de execução, sendo estas e aquelas acompanhadas pela Administração em periódicas avaliações, **sendo importante a definição de prazos, mesmo que não limitados a 12 meses como habitualmente utilizado nos contratos administrativos.**

20. Esse raciocínio parece ser também o adotado no PARECER n. 00005/2019/CNCIC/CGU/AGU, da Câmara Nacional de Convênios e Instrumentos Congêneres da AGU, extraído a partir dos seguintes argumentos:

Em relação aos requisitos mínimos exigidos no art.116 da Lei nº 8.666/93, não se pode olvidar que são aplicáveis ao Acordo de Cooperação aqueles que guardam compatibilidade com suas características, afastando-se, portanto, os relacionados à transferência de recurso financeiro. Assim, o plano de trabalho deve contemplar:

1. a identificação do objeto a ser executado - deve ser descrito de forma clara, objetiva e precisa, de modo a não suscitar duplicidade de interpretações ou se adequar a objetos genéricos. Destaca-se a relevância de tal item, vez que através do mesmo deve ser possível aferir o interesse público e recíproco almejado, assim como se permite o completo delineamento das obrigações a serem assumidas pelos partícipes para atingi-lo;

2. o detalhamento de metas quantitativas e mensuráveis - necessário descrever cada uma das atividades em que se desdobra o objeto e os quantitativos a serem alcançados, externando por exemplo: (a) os recursos humanos e de infra-estrutura; (b) a existência de recursos financeiros de cada um dos envolvidos, próprios, para que as ações sejam implementadas; (c) o atendimento mínimo dos parâmetros dos indicadores fixados em comum acordo e que servirão de base para a aferição das metas a resultados também fixados no acordo;

3. a descrição de etapas ou fases de execução - além da agregação das metas que compõem as etapas, importante que sejam estabelecidos critérios para a aferição do cumprimento, a sequência para a realização e a identificação da interdependência ou não entre as mesmas.

4. a previsão de início e fim da execução do objeto, bem assim da conclusão das etapas ou fases programadas - deve ser estabelecido um prazo de vigência para o acordo de cooperação

técnica que guarde compatibilidade com o planejamento da sua execução, considerando as metas e etapas acordadas.

Nestes termos, a celebração do Acordo de Cooperação deve ser devidamente instruída com o plano de trabalho, contemplando os requisitos mencionados, já devidamente aprovado e certificado pela área técnica do órgão assessorado.

(sem sublinhado no original)

21. Desse modo, **a Administração deve se certificar que o prazo é compatível com o planejamento indicado no Plano de Trabalho, para que se possa aplicar um prazo maior, inclusive de 60 meses, utilizando a analogia do prazo previsto no art. 57, II da Lei de Licitações. Logo, poderia o ACT ser assinado inicialmente por prazo de 60 meses.**

22. **Após findo o prazo inicial de 60 meses, parece-me que nova prorrogação de 60 meses é possível, desde que os autos sejam devidamente instruídos com os documentos exigidos para a assinatura do ACT, indicando-se os que possam ser aproveitados e demonstrando-se a manutenção da conveniência do objeto para a Administração, bem como condicionado à juntada do novo Plano de Trabalho para o período vindouro, tudo na forma do art. 116.**

23. Com efeito, exigir-se a assinatura de novo ACT, a partir da abertura de novo processo administrativo, com os mesmos partícipes poderia implicar em mera repetição do trabalho, o que pode ser atenuado com o processo de prorrogação de instrumento já existente, exigindo-se, porém, o respectivo termo aditivo, bem como a complementação e atualização de documentos necessários para a continuidade da relação convenial. Nessa toada, não há competição a fim de obter lucros como em contratos administrativos, não haveria necessidade de realização de licitação, mas apenas a necessária instrução dos autos com os documentos relativos ao ACT ou sua prorrogação. *O aproveitamento dos atos já existentes seria medida que homenageia o princípio constitucional da eficiência (art. 37 da CF/88), o que denota sua compatibilidade com o ordenamento vigente.* Tal situação é observada nos autos, o qual foi instruído de Termo Aditivo (Sequencial 60 - Lepisma).

24. Enquanto permanecer interesse da Administração e desde que observadas as exigências instrutórias necessárias à assinatura dos Acordos de Cooperação, reputo que a legislação aplicável não impede a contínua prorrogação do ajuste (a cada 60 meses, por exemplo), conciliando a um só tempo a existência de prazo compatível com o planejamento previsto no Plano de Trabalho e ao mesmo tempo a economia no uso dos recursos públicos, evitando-se repetição indesejada de atos administrativos e excessos burocráticos.

25. Ressalto que tal entendimento consta em PARECER n. 00022/2020/CONJUR-CGU/CGU/AGU, aprovado pela Coordenadora-Geral de Matéria de Transparência e Administrativa e pelo Consultor Jurídico.

26. No que tange a vigência por tempo indeterminado, destaca-se a Orientação Normativa 44/2014, a qual estabelece o seguinte:

I - A vigência do convênio deverá ser dimensionada segundo o prazo previsto para o alcance das metas traçadas no plano de trabalho, não se aplicando os arts. 106 e 107 da Lei nº 14.133, de 2021.

II - Não é admitida a vigência por prazo indeterminado, ressalvadas as hipóteses previstas em lei, entendimento igualmente aplicável aos acordos de cooperação técnica, devendo constar no plano de trabalho o respectivo cronograma de execução.

III - É vedada a inclusão posterior de metas que não tenham relação com o objeto inicialmente pactuado.

27. Outrossim, recomendo que seja anexado aos autos comprovação se as metas foram atingidas, conforme previsão no itens "II", "III" e "V" presentes no §1º do art. 116, da Lei n. 8.666/1993 para a prorrogação.

28. Ademais, sugiro que sejam preenchidas todas as informações contidas no Plano de Trabalho, em razão da ausência de alguns dados do proponente, como no Anexo I do Termo Aditivo. Recomendo também que a Administração

confira se todas as informações apresentadas no Plano de Trabalho estão de acordo e atualizadas, principalmente no que concerne as datas, metas e execução, antes da assinatura do Segundo Termo Aditivo (Sequencial 60 - Lepisma).

IV. CONCLUSÃO

29. Em conclusão, subtraídas análises que importem considerações de ordem técnica, financeira ou orçamentária, considerando a delimitação legal de competência institucional deste Órgão de Assessoramento, a Procuradoria Federal junto à UFES, recomenda as partes observarem os pontos **19, 21, 22, 24, 26, 27 e 28** antes da celebração do aditivo (Sequencial 60 - Lepisma) anexando aos autos o Plano de Trabalho devidamente alterado e aprovado pelos partícipes, considerando toda a fundamentação explicitada e restringindo o exame ao aspecto jurídico-formal do processo.

30. Cumpridas as recomendações ou afastadas de forma motivada, não haverá necessidade de nova manifestação desta Procuradoria, nos termos da instrução nº 05, do Manual de Boas Práticas Consultivas da AGU.25. 32. 19. 14.12.

31. A decisão final é da autoridade competente, pois o presente Parecer não supre a necessidade de decisão expressa da autoridade administrativa competente, nos termos do art. 48 da Lei no 9.784/99.

32. Era este o entendimento que gostaria de submeter à sua decisão.

Vitória, 11 de junho de 2024.

FRANCISCO VIEIRA LIMA NETO - CHEFE DA PF-UFES
OAB/ES 4.619

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 23068025205202071 e da chave de acesso 56ae14a4



Documento assinado eletronicamente por FRANCISCO VIEIRA LIMA NETO, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1521751305 e chave de acesso 56ae14a4 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): FRANCISCO VIEIRA LIMA NETO, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br). Data e Hora: 11-06-2024 10:51. Número de Série: 65437255745187764576406211080. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.
