PARECER n. 00024/2021/PROC/PFIFRONDÔNIA/PGF/AGU

NUP: 23243.016252/2020-55
INTERESSADOS: INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DE RONDÔNIA - IFRONDONIA
ASSUNTOS: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO
EMENTA: MANIFESTAÇÃO JURÍDICA REFERENCIAL. TERMO DE ACORDO COOPERAÇÃO. EXECUÇÃO DA EDUCAÇÃO À DISTANCIA VISANDO À OFERTA DE CURSOS À DISTÂNCIA EM TODOS OS NÍVEIS OFERTADOS PELO IFRO. INTELIGÊNCIA DA ORIENTAÇÃO NORMATIVA Nº. 55/2009 DA ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO.

RELATÓRIO

1. A presente manifestação jurídica referencial visa à registrar os apontamentos que a Procuradoria Federal junto ao IFRO emite em seus pareceres envolvendo a celebração de acordo cooperação, com base no parágrafo único c/c Art. 116 da Lei nº 8.666/93, com o objetivo a execução da educação à distância da oferta de cursos à distância em todos os diversos níveis pelo IFRO.

2. A análise desta Procuradoria ficará restrita aos adendos submetidos à apreciação deste órgão jurídico, relativos à celebração de termo de acordo cooperação, Minuta anexada ao processo, e à sua pertinência em face do que prevê a Lei 8.666/93.

3. Ressalta-se que na presença de qualquer situação diferenciada, em que tenha peculiaridades no caso concreto, não poderá ser utilizado este parecer referencial, devendo a área técnica responsável submeter o referido processo a esta Procuradoria Federal para análise frente a sua singularidade.

DOS REQUISITOS PARA A ADOÇÃO DA MANIFESTAÇÃO JURÍDICA REFERENCIAL

4. Com o objetivo de otimizar a atividade desempenhada pelas Consultorias, foi editada a Orientação Normativa-AGU nº. 55, de 23 de maio de 2014, in verbis:

> O ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO, no uso das atribuições que lhe conferem os incisos I, X, XI e XIII, do art. 4º da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993, considerando o que consta do Processo nº 56377.000011/2009-12, resolve expedir a presente orientação normativa a todos os órgãos jurídicos enumerados nos arts. 2º e 17 da Lei Complementar nº 73, de 1993:
>
> I - Os processos que sejam objeto de manifestação jurídica referencial, isto é, aquela que analisa todas as questões jurídicas que envolvam matérias idênticas e recorrentes, estão dispensados de análise individualizada pelos órgãos consultivos, desde que a área técnica ateste, de forma expressa, que o caso concreto se amolda aos termos da citada manifestação.
>
> II - Para a elaboração de manifestação jurídica referencial devem ser observados os seguintes requisitos:
>
> a) o volume de processos em matérias idênticas e recorrentes impactar, justificadamente, a atuação do órgão consultivo ou a celeridade dos serviços administrativos; e
>
> b) a atividade jurídica exercida se restringir à verificação do atendimento das exigências legais a partir da simples conferência de documentos.

5. Pela redação da Orientação Normativa supracitada, a manifestação jurídica referencial justifica-se e legitima-se na situação em que (i) o volume de processos em tais matérias – idênticas e recorrentes – justificadamente, impactar a atuação do órgão consultivo ou a celeridade dos serviços administrativos; e (ii) quando a atividade jurídica a cargo do órgão de consultoria restringir-se à verificação do atendimento das exigências legais a partir da simples conferência de documentos.

6. Com efeito, demandas recorrentes exigem respostas e soluções em bloco, desde que não abdiquem da necessária segurança jurídica. O mesmo raciocínio, em nosso ver, pode aplicar-se às análises jurídicas essencialmente voltadas para a verificação documental, nada obstante o cunho intelectual.

7. Não por acaso, o Enunciado nº 5, do Manual de Boas Práticas Consultivas das AGU, sedimentou o entendimento de que "n**ão integra o fluxo consultivo a fiscalização posterior de cumprimento de recomendações feitas na manifestação jurídica. Com efeito, é ônus do gestor a responsabilidade por eventual conduta que opte pelo não atendimento das orientações jurídicas**".

8. Assim, a padronização da análise e da manifestação jurídica por meio da manifestação jurídica referencial, no caso de minuta de acordo de cooperação, tem fundamento nos princípios da eficiência e da economicidade, possibilitando ao gestor o conhecimento prévio dos requisitos procedimentais uniformes e necessários à celebração dos termos.

9. Ao órgão jurídico compete recomendar, orientar e alertar o gestor quanto à necessidade do cumprimento das normas aplicáveis à determinada situação concreta, mas não se exige que o procurador adentre em questões de mérito administrativo ou confira, posteriormente, se suas recomendações foram efetivamente cumpridas.

10. Além disso, é fato que os pareceres que analisam tais hipóteses, contêm as mesmas recomendações, não havendo necessidade, em regra, de orientações jurídicas específicas para o caso concreto.

11. Registra-se que a adoção do Parecer Referencial, nesta hipótese, atende ao previsto no art. 38, parágrafo único, da Lei nº 8.666, de 1993, e art. 11, VI, "a" da Lei Complementar nº 73, de 1993, que fixam a competência dos órgãos de consultoria e assessoramento jurídico para a análise prévia de minutas de editais, bem como as dos contratos, acordos, convênios ou ajustes.

12. **Destarte, em plena observância aos diplomas referidos, a presente manifestação jurídica referencial consubstancia a referida análise prévia, devendo ser juntada pelo gestor, que atestará, de forma expressa, que o caso concreto se amolda aos termos da citada manifestação. Além disso, caberá ao gestor dar atendimento às recomendações consignadas na presente manifestação.**

13. Daí, portanto, que a elaboração de um parecer jurídico referencial, que contemple todas as recomendações de caráter jurídico, no tocante ao procedimento e ao termo de contrato/convênio/cooperação (ou instrumento que o substitua), cumpre satisfatoriamente as competências da AGU/PGF e atende à exigência legal da prévia análise da minuta.

14. Vale destacar, ainda, que recente julgado do TCU manifestou-se favoravelmente à adoção de manifestação jurídica referencial, especificamente na situação em exame:

> "9.2 Informar à Advocacia-Geral da União que o entendimento do TCU quanto à emissão de pareceres jurídicos sobre as minutas de editais licitatórios e de outros documentos, nos termos do art. 38, parágrafo único, da Lei nº 8.666, de 1993, referenciado nos Acórdãos 748/2011 e1.944/2014, ambos prolatados pelo Plenário, não impede a utilização, pelos órgãos e entidades da administração pública federal, de um mesmo parecer jurídico em procedimentos licitatórios diversos, desde que envolva matéria comprovadamente idêntica e que seja completo, amplo e abranja todas as questões jurídicas pertinentes, cumprindo as exigências indicadas na Orientação Normativa AGU nº 55, de 2014, esclarecendo-a, ainda, de que a presente informação é prestada diante da estrita análise do caso concreto apreciado nestes autos, não se constituindo na efetiva apreciação da regularidade da aludida orientação normativa, em si mesma." (Acórdão nº 2.674/2014-Plenário)
>
> É importante destacar a ressalva contida no citado Parecer n° 004/ASMG/CGU/AGU/2014 no sentido de que "não se pode dispensar a atuação consultiva, de ofício ou por provocação, visando à 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."

15. **Sem embargo, repisa-se que eventuais dúvidas jurídicas suscitadas pelo órgão assessorado, ou mesmo para esclarecer se determinado caso concreto amolda-se ou não aos termos da presente manifestação referencial, podem ser objeto de consulta e análise específica pela PF-IFRO.**

DO INSTRUMENTO

16. Quanto ao instrumento *sub examine*, importa mencionar excerto do Parecer nº 15/2013/Câmara Permanente de Convênios/DEPCONSU/PGF/AGU:

> [...]
>
> 5 . **O acordo de cooperação pode ser conceituado como instrumento jurídico formalizado entre órgãos entidades da Administração Pública ou entre estes entidades privadas sem fins lucrativos, com objetivo de firmar interesse na mútua cooperação técnica, visando execução de programas de trabalho,**

> **projeto/atividade ou evento de interesse recíproco, da qual não decorra obrigação de repasse de recursos entre os partícipes**.
> [...]
> **7. A ausência de transferência de recursos financeiros é, portanto, grande marca distintiva dos acordos de cooperação impede aplicação do disposto no Decreto nº 6.170/2007, cujas normas se referem às transferências de recursos da União mediante convênios contratos de repasse, sem tratar em nenhum momento acerca de ajustes que não envolvam repasse de recursos.**
> [...]
> 22. No que diz respeito 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 acordo de cooperação técnica, entende-se que incabível exigir-se sua comprovação, uma vez que não há transferência de recursos entre os partícipes.
> 23. Veja-se que 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 ser verificada necessidade de repasse de recursos entre os partícipes, como forma de conferir efetividade ao acordo de cooperação técnica anteriormente firmado, deverá ser celebrado instrumento específico, observando todos os requisitos legais para transferência dos recursos, que poderá abranger, inclusive, comprovação da regularidade fiscal, depender do instrumento jurídico utilizado.
> [...] (g.n.)

17. Outrossim, 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. Acrescente-se ainda que, **caso venha a ser verificada a necessidade de repasse de recursos entre partícipes, como forma de conferir efetividade a ajuste firmado, deverá ser celebrado instrumento específico, observando todos os requisitos legais para transferência dos recursos e a manifestação deste órgão jurídico.**

18. **Demais disso, conforme entendimento consolidado da Advocacia Geral da União, não é possível a execução de nenhuma ação decorrente da assinatura de acordos genéricos,** com objeto amplo, sendo imperiosa a aplicação de novo ajuste com definição específica do objeto e da forma de execução, conforme o parecer acima mencionado:

> **12. Nesse sentido, entende-se que, no caso dos acordos de cooperação, plano de trabalho de que trata o parágrafo l9 do art. 116 da Lei ne 8.666/1993 deverá contemplar somente as informações elencadas em seus incisos I, II, III VI, isto é, identificação do objeto a ser executado, as metas serem atingidas, as etapas ou fases de execução 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, exemplo dos acordos de cooperação celebrados com finalidade de delegar competência para licenciamento ambiental, afigura-se incompatível com objeto do acordo de cooperação técnica que se pretenda celebrar exigir-se a elaboração de plano de trabalho com rigor descrito no parágrafo 1º do art. 116 da Lei n° 8.666/1993, que não afasta necessidade de que plano de trabalho seja mais específico possível, diante da vedação de celebração de ajustes de caráter genérico ("guarda-chuva"). (g.n.)**

19. Portanto, o **acordo de cooperação é o negócio jurídico "formalizado entre órgãos entidades da Administração Pública ou entre estes entidades privadas sem fins lucrativos, com objetivo de firmar interesse na mútua cooperação técnica, visando execução de programas de trabalho, projeto/atividade ou evento de interesse recíproco, da qual não decorra obrigação de repasse de recursos entre os partícipes."**

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

a) o objeto e seus elementos característicos;
b) o regime ou modo de execução;
c) prazos de início e fim da execução do objeto, bem assim da conclusão das etapas ou fases programadas;
d) direitos e responsabilidades de cada uma das partes, e penalidades cabíveis (se for o caso);
e) casos de rescisão;
f) a solução dos casos omissos;
g) vigência (não superior a 60 meses);
h) publicação;

i) foro para dirimir eventuais controvérsias.

DA MINUTA JUNTADA

21. A minuta juntada no geral atende os requisitos legais, recomenda-se um pequena alteração por questão lógica.

22. Pois bem, a cláusula segunda afirma como não poderia deixar de ser que " o plano de trabalho que, independente de transcrição, é parte integrante e indissociável do presente Acordo de Cooperação Técnica, bem como toda documentação técnica que dele resulte, cujos dados neles contidos acatam os partícipes." Logo, o plano de trabalho é parte integrante do ajuste conforme estipulado na referida cláusula e exigido pelo § 1º do art. 116 da Lei nº 8666/93, colacionado:

> 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.

23. **No entanto, o item I da Cláusula Terceira estipula com obrigação comum a 'elaboração o Plano de Trabalho relativo aos objetivos deste Acordo', ora, se o plano deverá ser parte do acordo, o mesmo deverá ser elaborado e aprovado pelas parte previamente não sendo uma obrigação futura. Assim, recomenda-se a exclusão do referido item.**

24. Nesses termos, à exceção da observação feita acima, a Administração somente poderá alterar a minuta-padrão no que diz respeito aos fatores meramente discricionários (aqueles em que não há vinculação legal) que efetivamente merecem modificação diante da particularidade de cada ajuste específico como, p.ex., os nomes dos partícipes.

25. Assim, recomenda-se que como medida de cautela, a costumeira verificação da correta **qualificação dos partícipes**, com a verificação da condição de representante da autoridade que vai assinar em nome das partes. Cabendo, pois, à autoridade administrativa analisar o cumprimento de tais requisitos.

26. Havendo inclusão, supressão ou modificação de qualquer das cláusulas constantes da minuta-padrão, afasta-se a possibilidade de utilização deste Parecer Referencial, devendo, consequentemente, nesse caso, serem os autos respectivos encaminhados para análise jurídica específica por parte desta Procuradoria.

27. Vale ressaltar que, nos termos do §1º do art. 116 da Lei nº 8.666, de 1993, a celebração de Acordo de Cooperação técnica depende de aprovação do competente plano de trabalho pela autoridade competente.

28. Dessa forma, mais uma vez, a adoção de modelos padronizados direcionam a preocupação com a entidade interessada na parceria. Eis, pois, a necessidade de aprovação da adoção do plano de trabalho para o caso concreto, levando-se em consideração os elementos apreciados na nota técnica que subsidiará a decisão pela celebração da parceria.

REQUISITOS LEGAIS A SEREM DEMONSTRADOS NOS CASOS CONCRETOS

29. O presente capítulo destina-se a detalhar os requisitos principais para celebração de acordo de cooperação.

Do interesse recíproco:

30. Ao contrário do que ocorre nos contratos administrativos, nos acordo de cooperação (assim como nos convênios), o objetivo há de ser comum às finalidades institucionais das entidades.

31. Nesse ponto, vale colacionar as lições trazidas por Pedro Durão:

> "(...) nos contratos administrativos, há oposição de objetos, exteriorizados pela prestação e contraprestação que envolvem o liame contratual; **nos convênios de cooperação, não há tal contraposição, e sim, uma convergência de esforços para o atingimento da meta final, que é a satisfação do interesse público.**" **(**DURÃO, Pedro. Convênio & Consórcios Administrativos: Gestão, Teoria e Prática. Curitiba: Juruá, 2004) (g.n.)

32. Inclusive, o Tribunal de Contas da União (Decisão nº 278/96, Plenário TCU. DOU, 17/06/1996) é firme no sentido de somente permitir a realização de convênios e ajustes congêneres, **quando configurada essa convergência entre os signatários do acordo.**

Plano de Trabalho

33. A legislação exige que seja elaborado e juntado o Plano de Trabalho, onde conste o detalhamento de todas as ações, servidores envolvidos, valores, despesas, etapas, prazos de execução, vigência, forma de prestação de contas e disposições acerca de sua suspensão e extinção. Veja:

> Art. 116. Aplicam-se as disposições desta Lei, no que couber, aos convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres celebrados por órgãos e entidades da Administração.
>
> § 1o A celebração de convênio, acordo ou ajuste pelos órgãos ou entidades da Administração Pública depende de prévia aprovação de competente plano de trabalho proposto pela organização interessada, o qual deverá conter, no mínimo, as seguintes informações:
>
> I - identificação do objeto a ser executado;
>
> II - metas a serem atingidas;
>
> III - etapas ou fases de execução;
>
> [...]
>
> VI - previsão de início e fim da execução do objeto, bem assim da conclusão das etapas ou fases programadas; [...]".

Documento de Constituição da Entidade

34. É importante que se faça constar no processo documento de constituição e funcionamento da entidade parceira, bem como do ato/elemento que atribua ao agente que irá assumir a obrigação em nome de tal entidade a competência para fazê-lo.

Nota Técnica da área interessada.

35. Vale frisar que a celebração e a formalização da acordo dependerão da emissão de parecer técnico que deverá conter manifestação expressa sobre o mérito da proposta (Princípio da Motivação). Assim, tanto a legislação de regência como os aspectos elencados no regramento interno do IFRO, no que couber, deverão ser apreciados pela área técnica ao tempo da elaboração do seu parecer.

36. Desta forma, sem prejuízo de outros requisitos estabelecidos no regramento interno do IFRO, sugere que área técnicas emita manifestação formal acerca do seguinte pontos:

37. Dos autos dos processos administrativos individualizados de cada uma das parcerias deve constar ainda manifestação técnica com os elementos necessários a correta indicados anexo ao autos, quais sejam:

a) as razões da propositura da parceria;

b) os seus objetivos;

c) exequibilidade das metas, das etapas e da fases nos prazos propostos, além dos parâmetros a serem utilizados para a aferição do cumprimento das metas;

d) eventual condicionante econômica, financeira ou relacionada à recursos humanos para a viabilidade da execução do objeto do acordo;

e) eventual necessidade de concessão de bolsa;

f) a viabilidade de sua execução e a sua adequação à missão institucional dos órgãos e/ou entidades públicas ou privadas envolvidas,

g) a pertinência das obrigações estabelecidas e dos meios que serão utilizados para fiscalizar e avaliar a sua execução. Deve-se, ainda, esclarecer o motivo pelo qual a Administração deixou de atender a algum dos requisitos estabelecidos no art. 116, §1º, da Lei nº 8.666, de 1993, se for o caso.

38. **Recomenda-se, ainda, que a entidade realize um procedimento de gestão de risco, considerando os aspectos individualizados da entidade interessada.**

39. A respeito, cumpre destacar o que dispõe o atual artigo 20 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro - LINDB, acrescido pela Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018:

> **Art. 20. Nas esferas administrativa**, controladora e judicial, **não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão.** (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018)
>
> **Parágrafo único. A motivação demonstrará a necessidade e a adequação da medida imposta** ou da invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, **inclusive em face das possíveis alternativas.** (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018) (Grifos nossos).

40. Em reforço a essa necessidade de se justificar as decisões administrativas, o Decreto nº 9.830/2019, ao regulamentar este artigo da LINDB, estabeleceu que a decisão precisa ser motivada com a contextualização dos fatos e com a indicação dos fundamentos de mérito, vejamos:

> **Motivação e decisão**
> Art. 2º A decisão será motivada com a contextualização dos fatos, quando cabível, e com a indicação dos fundamentos de mérito e jurídicos.
> § 1º A motivação da decisão conterá os seus fundamentos e apresentará a congruência entre as normas e os fatos que a embasaram, de forma argumentativa.
> § 2º A motivação indicará as normas, a interpretação jurídica, a jurisprudência ou a doutrina que a embasaram.
> § 3º A motivação poderá ser constituída por declaração de concordância com o conteúdo de notas técnicas, pareceres, informações, decisões ou propostas que precederam a decisão.
> **Motivação e decisão baseadas em valores jurídicos abstratos**
> Art. 3º A decisão que se basear exclusivamente em valores jurídicos abstratos observará o disposto no art. 2º e as consequências práticas da decisão.
> § 1º Para fins do disposto neste Decreto, consideram-se valores jurídicos abstratos aqueles previstos em normas jurídicas com alto grau de indeterminação e abstração.
> § 2º Na indicação das consequências práticas da decisão, o decisor apresentará apenas aquelas consequências práticas que, no exercício diligente de sua atuação, consiga vislumbrar diante dos fatos e fundamentos de mérito e jurídicos.
> § 3º A motivação demonstrará a necessidade e a adequação da medida imposta, inclusive consideradas as possíveis alternativas e observados os critérios de adequação, proporcionalidade e de razoabilidade.

41. Examina-se, pois, que a confecção de um mapa individualizado de gestão de riscos permitirá que a administração subsidie sua decisão de pactuar (ou não), sem olvidar as consequências práticas da decisão.

42. Em vista disso, e ante a necessidade de garantir maior segurança jurídica a esse tipo de ajuste, é necessário que a área técnica exare nos autos manifestação expressa, a fim de fazer constar análise quanto a regularidade nas operações relativas ao objeto da parceria realizadas pela entidade interessada.

43. É importante registrar que a análise de conveniência e oportunidade administrativa para a celebração de ajustes dessa natureza deve conter elementos e eventuais dados e documentos que suportem a decisão do administrador, posto que esse exame minucioso é elementar para o **efetivo filtro** do que é harmonioso ao interesse público e ao da administração.

Dotação Orçamentária

44. Apesar de uma acordo de cooperação não envolver transferência de recurso, por óbvio serão necessários recursos humanos e financeiros para execução. Nesse aspecto, recomenda-se que, seja certificada a disponibilidade orçamentária e de pessoal para o cumprimento das obrigações a serem assumidas pelo IFRO nos ajustes

Designação de agentes para o acampamento

45. É juridicamente importante que constem no processo as publicações dos atos de nomeação ou designação dos agentes competentes para a atuação administrativa. Para se evitar maiores gastos e repetições, é juridicamente válida a mera citação destes atos, bem como dos atos normativos que estabelecem as competências da autoridade e dos demais agentes administrativos, a fim de que, em caso de futura auditoria, reste comprovado nos autos, desde já, que os atos processuais foram praticados por aqueles que efetivamente detinham as atribuições correspondentes. Sendo especialmente necessário a designação de agente para o acompanhamento da execução do acordo de cooperação.

Publicidade

46. Consta da minuta a publicação do Acordo de Cooperação, mas, nunca e demais tecer comentário da necessidade. O quadrante constitucional-legal condicionante da atuação administrativa estabelece a publicidade como princípio basilar (art. 37, **caput**, CRFB), sendo o sigilo a exceção em nosso sistema. A Lei nº 9.784, de 1999, disciplina o processo administrativo em âmbito federal, mas

prescreve diversas regras aplicáveis ao exercício da variada gama de poderes conferidos ao Poder Público. Em especial, seu art. 2º, parágrafo único, V, estabelece como dever a "*divulgação oficial dos atos administrativos, ressalvadas as hipóteses de sigilo previstas na Constituição*". Sendo a presente proposição o ato-resultado do processo administrativo em análise, impõe-se sua "divulgação oficial".

47. A Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 (Lei de Acesso à Informação), que regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal, diz que:

> *Art. 3º Os procedimentos previstos nesta Lei destinam-se a assegurar o direito fundamental de acesso à informação e devem ser executados em conformidade com os princípios básicos da administração pública e com as seguintes diretrizes:*
> *I - observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção;*
> *II - divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações;*
> *III - **utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação**;*
> *IV - fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública;*
> *V - desenvolvimento do controle social da administração pública.*
> *(...)*
> *Art. 8º É dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, **no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas**.*
> *(...)*
> *§ 2º Para cumprimento do disposto no **caput**, os órgãos e entidades públicas deverão utilizar todos os meios e instrumentos legítimos de que dispuserem, **sendo obrigatória a divulgação em sítios oficiais da rede mundial de computadores (internet).***
> *§ 3º **Os sítios de que trata o § 2º deverão, na forma de regulamento, atender, entre outros, aos seguintes requisitos**:*
> *I - conter ferramenta de pesquisa de conteúdo que permita o acesso à informação de **forma objetiva, transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão** ;*
> *II - possibilitar a gravação de relatórios em diversos formatos eletrônicos, inclusive abertos e não proprietários, tais como planilhas e texto, de modo a facilitar a análise das informações;*
> *(...)*
> *VI - **manter atualizadas as informações disponíveis para acesso** ;*
> *VII - indicar local e instruções que permitam ao interessado comunicar-se, por via eletrônica ou telefônica, com o órgão ou entidade detentora do sítio; e*
> *VIII - adotar as medidas necessárias para garantir a acessibilidade de conteúdo para pessoas com deficiência, nos termos do art. 17 da Lei nº 10.098, de 19 de dezembro de 2000, e do art. 9º da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, aprovada pelo Decreto Legislativo nº 186, de 9 de julho de 2008.*
> *(realçamos)*

48. Numa singela leitura dos excertos acima colacionados, podemos constatar que a rede mundial de computadores (internet) tornou-se um meio de transparência para os atos da Administração em atenção ao princípio da publicidade, bem assim proporciona uma economia de tempo e recursos públicos para a Administração, observando os princípios da eficiência e economicidade para o Poder Público.

49. **Assim, caberá ao IFRO a publicação do extrato do Acordo de Cooperação no Boletim de Serviços Interno e/ ou no Diário Oficial da União até o 5º(quinto) dia útil do mês seguinte ao da sua assinatura, para ocorrer no prazo de 20(vinte) dias daquela data, em obediência à Lei das Licitações e Contratos da Administração Pública e ao art. 37 da Constituição Federal, vejamos.**

> Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e também, ao seguinte:
> (...)

50. Tal princípio tem a finalidade de proporcionar aos administrados a possibilidade de controlar a conduta dos agentes administrativos. Apenas com a transparência dessa conduta é que poderão os indivíduos aquilatar a legalidade ou não dos atos e o grau de eficiência de que se revestem.

DA PRESCINDÍVEL COMPROVAÇÃO DE REGULARIDADE FISCAL

51. No que respeita à exigência de comprovação de regularidade fiscal nos ajustes entre a Administração e os entes privados, ponto nodal da questão, impõe-se esclarecer que se trata de medida

acautelatória que visa à proteção do interesse público, em face de eventual incapacidade do ente privado no cumprimento dos deveres estabelecidos no instrumento jurídico, e deve ser expressamente prevista.

52. O inadimplemento fiscal demonstra claramente a falta de capacidade financeira da entidade para solver todos os seus compromissos, em virtude de eventual crise econômico-financeira. Por essa razão, normas jurídicas exigem a comprovação da regularidade, como pressuposto permissivo de transferência de recursos públicos, conforme se observa nos contratos administrativos e nos convênios.

53. Nesse sentido, o art. 27 da Lei n. 8.666, de 1993 e o art. 6º -B do Decreto n. 6.170, de 2007.

54. **A ausência de transferência de recursos financeiros é, portanto, a grande marca distintiva dos Acordos de Cooperação, e impede a aplicação dos dispositivos acima referenciados, os quais se restringem aos ajustes que preveem transferências de recursos da Administração Pública, sem fazer menção aos ajustes que não envolvam repasse de recursos públicos.**

DA FORMAÇÃO DO PROCESSO

55. De acordo com o art. 22 da Lei nº 9.784, de 1999, os atos do processo administrativo não dependem de forma determinada, salvo expressa disposição legal.

56. Cabe ressaltar, sobre essa questão, que a Orientação Normativa AGU nº 02, de 1º de abril de 2009, aplicável a todos os órgãos do Executivo Federal descritos no art. 4º da Lei Complementar n. 73/1993, determina que:

> **OS INSTRUMENTOS DOS CONTRATOS, CONVÊNIOS E DEMAIS AJUSTES, BEM COMO OS RESPECTIVOS ADITIVOS, DEVEM INTEGRAR UM ÚNICO PROCESSO ADMINISTRATIVO, DEVIDAMENTE AUTUADO EM SEQUENCIA CRONOLÓGICA, NUMERADO, RUBRICADO, CONTENDO CADA VOLUME OS RESPECTIVOS TERMOS DE ABERTURA E ENCERRAMENTO.**

57. Nesse mesmo sentido o Acórdão TCU 100/2004 - 1ª Câmara, proferido no processo nº 005.561/2002-2 recomenda que "9.2.16 -...cuide para que os processos referentes a compras e contratações sejam corretamente formalizados, retratando fidedignamente os acontecimentos, mediante: 9.2.16.1. - numeração de páginas, anexação de documentos em sequencia cronológica; exigência de comprovante de pagamento (não agendado); elaboração de preâmbulos de editais em conformidade com o art. 40, Caput, da Lei de Licitações, assinatura de testemunhas nos contratos, atestação de notas fiscais pelos servidores designados em ordem de serviço, juntada de cálculos ao processo ou anexos aos editais;...(...) 9.2.16.4 - juntada ao processo de todos os documentos correlatos e decisões tomadas quanto aos procedimentos adotados no decorrer da licitação e da execução contratual".

58. **Com efeito, no que pertine especificamente ao acordo de cooperação, o processo administrativo deverá observar as normas que lhes são pertinentes, iniciando-se com a devida autuação, com a correspondente protocolização e numeração, juntando-se, em sequência cronológica, os documentos pertinentes.**

59. **Pois bem, o processo individualizado para cada acordo tem que seguir uma ordem cronológica dos fatos/atos: termo de abertura, tratativas com a entidade parceira, proposta de acordo de parceira e plano de trabalho, viabilidade de pessoal e orçamentária, documento de constituição da entidade, parecer técnico, aprovação do plano de trabalho pela autoridade, assinatura do acordo, publicação do acordo, designação de servidor para acompanhar a execução, demais documentos/atos em relação a execução, os acompanhamentos da execução para verificar o atingimento** das metas e os prazos previstos para execução, necessários para aferição da viabilidade do projeto e sua aditivação etc.

DO CHAMAMENTO PUBLICO

60. Tal ideia foi incorporada à Lei nº nº 13.019/2014, que estabelece o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, assim conceituando o procedimento do chamamento público:

> Art. 2º Para os fins desta Lei, considera-se:(...)XII - chamamento público: procedimento destinado a selecionar organização da sociedade civil para firmar parceria por meio de termo de colaboração ou de fomento, no qual se garanta a observância dos princípios da isonomia, da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos; (g.n.)

61. Conforme a Conclusão DEPCONSU/PGF/AGU nº 54/2013, decorrente do Parecer nº 15/2013/CÂMARAPERMANENTECONVÊNIOS/DEPCONSU/PGF/AGU e atualizada pelo Parecer n.º

00004/2016/DEPCONSU/CPCV/PGF/AGU, que estabelece o seguinte:

> 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.
> (...)
>
> 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.**(g.n.)

62. **Assim, o chamamento público poderá ser realizado nas hipóteses em que existir mais de uma entidade privada interessada em firmar avença com a Administração sem que se possa com todas celebrar o acordo.**

CONCLUSÃO

63. Considerando todo o acima exposto e, nos limites da análise jurídica e excluídos os aspectos técnicos e o juízo de oportunidade e conveniência do ajuste**, caso sejam preenchidos todos os requisitos constantes deste Parecer Referencial, considera-se APROVADA** a minuta de Acordo de Cooperação Técnica (art. 38, parágrafo único, da Lei nº 8.666/93), **desde que elaborada conforme minuta-padrão anexa a essa manifestação com alterações propostas, desde constem do autos em especial:**

1. Ateste de que o assunto do caso concreto é o tratado na manifestação jurídica referencial(modelo abaixo);
2. Certificação do interesse comum dos entes envolvidos em relação ao objeto a ser pactuado;
3. Legitimidade da Acordante;
4. Razões da propositura da parceria e seus objetivos, em face da interessada;
5. Viabilidade da execução da parceria, inclusive quanto ao alcance das metas estabelecidas, considerando as especificidades da interessada, inclusive quanto à regularidade de suas operações;
6. Utilização da minuta-padrão de Plano de Trabalho e de Termo de Acordo de Cooperação;
7. Aprovação do Plano de Trabalho pela autoridade superior.
8. Gestão de riscos;
9. Atesto de disponibilidade orçamentária e de pessoal par execução.

64. Sendo referencial a presente manifestação jurídica consultiva, os processos administrativos que guardarem relação inequívoca e direta com a abordagem aqui realizada poderão, de agora em diante, dispensar análise individualizada, desde que o setor competente ateste, de forma expressa, que a situação concreta se amolda aos termos desta manifestação.

65. Não sendo o caso, a persistência de dúvida de cunho jurídico deverá resultar na remessa do processo administrativo ao órgão de consultoria jurídica para exame individualizado, mediante formulação dos questionamentos jurídicos específicos, nos moldes da Portaria PGF nº 526/2013.

66. É como opino. Encaminhem-se os autos a Autoridade Administrativa para análise e deliberação.

Porto Velho, 07 de maio de 2020.

OSVALDO VIEIRA DA COSTA
Procurador Federal

ANEXO

ATESTADO DE CONFORMIDADE DO PROCESSO COM O PARECER REFERENCIAL

Processo:
Referência/objeto:

Atesto que o presente processo, cujo objeto é a celebração de Acordo de Cooperação Técnica que submete-se à manifestação jurídica referencial correspondente ao **PARECER n. 00024/2021/PROC/PFIFRONDÔNIA/PGF/AGU**, cujas recomendações restaram plenamente atendidas no caso concreto.

Fica, assim, dispensada a remessa do processo para os fins do art. 38, parágrafo único da Lei 8666/93, de prévio exame e aprovação jurídica por parte da Procuradoria Federal junto ao IFRO, conforme autorizado pela Orientação Normativa nº 55, da Advocacia-Geral da União.

_____, _____ de _____ de 20__

Assinatura do responsável.

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em http://sapiens.agu.gov.br mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 23243016252202055 e da chave de acesso 2c91cd35

Documento assinado eletronicamente por OSVALDO VIEIRA DA COSTA, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 606411536 no endereço eletrônico http://sapiens.agu.gov.br. Informações adicionais: Signatário (a): OSVALDO VIEIRA DA COSTA. Data e Hora: 13-04-2021 10:45. Número de Série: 17206379. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.
