

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO VALE DO SÃO
FRANCISCO**

**PRESIDENTE DA REPÚBLICA
Luiz Inácio Lula da Silva**

**MINISTRO DA EDUCAÇÃO
Camilo Sobreira de Santana**

**SECRETÁRIO DE EDUCAÇÃO SUPERIOR
Denise Pires de Carvalho**

**REITOR
Telio Nobre Leite**

**VICE-REITORA
Lucia Marisy Souza Ribeiro de Oliveira**

**PRÓ-REITOR DE ENSINO
Marcelo Silva de Souza Ribeiro**

**PRÓ-REITORA DE PLANEJAMENTO E
DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL
Margareth Pereira Andrade**

**PRÓ-REITORA DE EXTENSÃO
Michelle Christini Araujo Vieira**

**PRÓ-REITOR DE PESQUISA, PÓS-GRADUAÇÃO E
INOVAÇÃO
Maria Helena Tavares De Matos**

**PRÓ-REITOR DE ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL
Clebio Pereira Ferreira**

**PRÓ-REITOR DE GESTÃO E ORÇAMENTO
Francisco Alves Pinheiro**

**PRÓ-REITOR DE GESTÃO DE PESSOAS
Kilma Carneiro da Silva Matos**

**Responsável pela publicação:
Kilma Carneiro da Silva Matos**

SUMÁRIO

Assunto	Página
PARECER REFERENCIAL n. 00003/2023/ PROCURADORES/PFUNIVASF/PGF/AGU	03
DESPACHO DE APROVAÇÃO n. 00076/2023/ PROCURADOR-CHEFE/PFUNIVASF/PGF/AGU	14

PARECER DA PROCURADORIA



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL JUNTO À FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE FEDERAL DO VALE DO SÃO
FRANCISCO
PROCURADORES

PARECER REFERENCIAL n. 00003/2023/PROCURADORES/PFUNIVASF/PGF/AGU

NUP: 00901.000151/2023-17

INTERESSADOS: PROCURADORIA FEDERAL JUNTO À FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE FEDERAL DO VALE DO SÃO FRANCISCO - PF/UNIVASF

ASSUNTOS: ATIVIDADE MEIO

EMENTA: Acordo de cooperação. Partícipes integrantes da Administração Pública Federal, Estadual ou Municipal. Inexistência de repasses de recursos financeiros. Art. 116 da Lei nº 8.666/1993 ou do art. 184 da Lei nº 14.133/2021. Recomendação para adoção do presente parecer como Parecer Referencial, na forma da Orientação Normativa AGU n.º 55, de 23 de maio de 2014 e Portaria PGF nº 262, de 05 de maio de 2017, nos casos de ausência de dúvidas jurídicas.

1. RELATÓRIO

1. Trata-se de processo administrativo instaurado pelo Exmo. Sr. Procurador-Chefe da PF-UNIVASF, visando à emissão dos pareceres referenciais da unidade.

2. De acordo com o item 13 do DESPACHO n. 00117/2023/PROCURADOR-CHEFE/PFUNIVASF/PGF/AGU, uma das demandas inicialmente fixadas é a análise jurídica de instrumentos firmados entre a UNIVASF e entidades/órgãos integrantes da Administração Pública Federal, Estadual ou Municipal sem o repasse de recursos financeiros, com fundamento no art. 116 da Lei nº 8.666/1993 ou no art. 184 da Lei nº 14.133/2021.

3. Portanto, o parecer referencial não abrange a apreciação dos requisitos para a celebração de convênios ou de termos de execução descentralizada, uma vez que estes se voltam à transferência de recursos entre os partícipes. De igual modo, a fundamentação não abordará ajustes que tenham por objeto a execução de projetos de pesquisa, desenvolvimento e inovação, ainda que sem repasse de recursos, porquanto tais avenças são regidas pelo Marco Legal de Ciência, Tecnologia e Inovação (Lei nº 10.973/2004, com a redação dada pela Lei nº 13.243/2016) e possuem requisitos complementares definidos na Política de Inovação da UNIVASF.

2. DO CABIMENTO E DO OBJETO DO PRESENTE PARECER REFERENCIAL

4. A Orientação Normativa AGU nº 55/2014 (DOU de 26/05/2014), autoriza a adoção de manifestação jurídica referencial, dispensando-se a análise individualizada de matérias que envolvam questões jurídicas idênticas e recorrentes, nos seguintes termos:

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. Com o fim de disciplinar a “*elaboração e a divulgação de manifestação jurídica referencial pelos órgãos de execução da Procuradoria-Geral Federal no desempenho das atividades de consultoria jurídica*”, a PGF editou a Portaria nº 262/2017.

6. Nos termos do art. 1º, parágrafo único, da aludida Portaria, “*considera-se manifestação jurídica referencial aquela que analisa todas as questões jurídicas que envolvam matérias idênticas e recorrentes, dispensando a obrigatoriedade legal de elaboração de parecer individualizado para os respectivos casos concretos*”.

7. A manifestação jurídica referencial constitui-se, portanto, em medida adequada a orientar a Administração e capaz de conferir segurança jurídica à sua atuação, prescindindo, no entanto, da análise individualizada desses processos pelo órgão de consultoria jurídica, salvo a existência de dúvida jurídica.

8. Trata-se de importante ferramenta destinada à otimização e racionalização do trabalho, viabilizando maior dedicação ao enfrentamento de questões complexas e de atuação prioritária, ou estratégicas e especializadas, que demandam uma atuação qualificada.

9. Relevante destacar a necessidade de observância aos requisitos estabelecidos pela Portaria PGF nº 262/2017 para a elaboração de manifestação jurídica referencial:

Art. 2º São requisitos para a elaboração de manifestação jurídica referencial:

I - o volume de processos em matérias idênticas e recorrentes que acarrete sobrecarga de trabalho devidamente comprovada e venha a impactar, justificadamente, a atuação do órgão consultivo ou a celeridade dos serviços administrativos e

II - a atividade jurídica exercida se restringir à verificação do atendimento das exigências legais a partir da simples conferência de documentos.

10. Nesse contexto, a análise de minutas de acordos de cooperação representa grande volume de processos e ostenta aspecto de simples conferência de documentos e prazos, sem questões jurídicas relevantes a serem dirimidas, enquadrando-se nas hipóteses autorizadas pela ON AGU nº 55/2014 e pela Portaria PGF nº 262/2017.

11. O presente Parecer Referencial aplica-se às hipóteses de celebração de ajustes entre a UNIVASF e entidades/órgãos integrantes da Administração Pública Federal, Estadual ou Municipal sem repasse de recursos financeiros, para as quais o instrumento adequado seja o acordo de cooperação, na forma do art. 116 da Lei nº 8.666/1993 ou do art. 184 da Lei nº 14.133/2021.

12. O órgão assessorado deverá atestar, de forma expressa, que o caso concreto se amolda às hipóteses deste referencial, nos termos do art. 3º, § 2º, da Portaria PGF/AGU nº 262/2017.

13. Registre-se que a Administração poderá, a qualquer tempo, provocar a atuação do órgão de consultoria nas dúvidas jurídicas específicas que surgirem nos respectivos processos desta espécie, bem como para atualização do presente parecer.

FUNDAMENTAÇÃO

3.1 FINALIDADE E ABRANGÊNCIA DO PARECER JURÍDICO

14. A atividade de exame e aprovação de minutas de editais e contratos pelos Órgãos Consultivos é prévia, consoante art. 38, parágrafo único, da Lei nº 8.666/1993 e art. 53, § 4º, da Lei nº 14.133/2021. Dessa maneira, não há determinação legal a impor a fiscalização posterior de cumprimento de recomendações feitas pela unidade jurídico-consultiva nos termos do que inclusive recomenda a orientação de Boa Prática Consultiva - BPC nº 05. Além

do mais, na eventualidade de o administrador não atender as orientações do Órgão Consultivo, passa a assumir, inteiramente, a responsabilidade por sua conduta.

15. Ressalte-se que o exame aqui empreendido se restringe aos aspectos jurídicos do procedimento, excluídos, portanto, aqueles de natureza eminentemente técnica, o que inclui o detalhamento do objeto, suas características e especificações. Com relação a esses dados, parte-se da premissa de que a autoridade competente se municiará dos conhecimentos técnicos imprescindíveis para a sua adequação às necessidades da Administração, conforme orientação constante da Boa Prática Consultiva – BPC nº 7, que assim dispõe:

A manifestação consultiva que adentrar questão jurídica com potencial de significativo reflexo em aspecto técnico deve conter justificativa da necessidade de fazê-lo, evitando-se posicionamentos conclusivos sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade, podendo-se, porém, sobre estes emitir opinião ou formular recomendações, desde que enfatizando o caráter discricionário de seu acatamento. (Manual de Boas Práticas Consultivas aprovado pela Portaria Conjunta nº 01, de 2 de dezembro de 2016)

16. Feita a ressalva, passamos à análise estritamente jurídica dos requisitos para a celebração do acordo de cooperação.

3.2 CABIMENTO DO ACORDO DE COOPERAÇÃO

17. As leis de licitações que ora se encontram em coexistência – Lei nº 8.666/1993 e Lei nº 14.133/2021 – visam ao atendimento da determinação constitucional de que as contratações do Poder Público, destinadas à execução de obras e serviços e às compras e alienações, devem ser precedidas de processo que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes.

18. O escopo normativo dos diplomas legais é fundamentalmente orientado para a relação entre a Administração Pública e os particulares licitantes, o que se extrai, com maior evidência, do conceito trazido pelo art. 2º, parágrafo único, da Lei nº 8.666/1993:

Art. 2º As obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações, concessões, permissões e locações da Administração Pública, quando contratadas com terceiros, serão necessariamente precedidas de licitação, ressalvadas as hipóteses previstas nesta Lei.

Parágrafo único. Para os fins desta Lei, considera-se contrato todo e qualquer ajuste entre órgãos ou entidades da Administração Pública e particulares, em que haja um acordo de vontades para a formação de vínculo e a estipulação de obrigações recíprocas, seja qual for a denominação utilizada.

19. Ao tratar do conteúdo do art. 2º da Lei nº 8.666/1993, o jurista Jessé Torres Pereira Júnior destacou a relevância da natureza das partes e do tipo de interesse para a caracterização do contrato administrativo:

A norma uniformiza o tratamento legal que se dispensará a qualquer acordo de vontades entre a Administração Pública e particulares. Frise-se que a relação há de ser obrigacional e que em um dos seus polos deverá estar o particular, porque, não havendo obrigações recíprocas (como no comodato ou no depósito), não haverá objeto suscetível de competição licitatória. Sendo ambos os polos da relação ocupados por pessoas administrativas, de contrato não se cuidará, mas de convênio ou de consórcio administrativo, tampouco sujeitos à licitação.

(PEREIRA JÚNIOR, Jessé Torres. Comentários à Lei de Licitações e Contratações da Administração Pública. 8 ed. Rio de Janeiro: Renovar. p. 54)

20. Ausentes os elementos que caracterizam o contrato administrativo - o acordo de vontades entre Poder Público e particular e a definição de obrigações recíprocas entre as partes – está-se diante de outro tipo de instrumento jurídico.

21. Marçal Justen Filho assim aborda o papel da contraposição de interesses para a caracterização do contrato administrativo:

A Teoria Geral do Direito já pôs em destaque que o conceito tradicional do contrato está referido, fundamentalmente, a uma função “distributiva” ou “comutativa”, em que o contrato é instrumento da repartição de riqueza. Mas existem avenças de natureza “cooperativa” (ou organizacional) que são meio de aproveitamento conjunto e simultâneo dos bens e recursos humanos. Em um contrato “comutativo”, os interesses das partes são contrapostos: a vantagem de uma parte corresponde à desvantagem de outra. Já nos contratos “cooperativos”, não se configura essa contraposição de interesses, pois todos os partícipes do negócio estão voltados à consecução de um objetivo comum.

(JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*. 11 ed. São Paulo: Dialética. p. 661)

22. O instrumento de natureza cooperativa ou organizacional, embora não seja um contrato administrativo, também estará submetido às disposições da Lei de Licitações, pois tanto o art. 116 da Lei nº 8.666/1993 como o art. 184 da Lei nº 14.133/2021 estabelecem que suas normas se aplicam, no que for cabível à hipótese, a outras espécies de avença celebradas pela Administração:

Lei 8.666/1993:

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.

(...)

Lei nº 14.133/2021:

Art. 184. Aplicam-se as disposições desta Lei, no que couber e na ausência de norma específica, aos convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres celebrados por órgãos e entidades da Administração Pública, na forma estabelecida em regulamento do Poder Executivo federal.

23. Dentre os arranjos possíveis fora do escopo do contrato administrativo, apresentam-se os acertos sem a transferência de recursos financeiros, nos quais cada participante utiliza seus próprios meios para a consecução da finalidade em comum pretendida.

24. Para tal modalidade de ajuste, o PARECER Nº 15/2013/CÂMARA PERMANENTE CONVÊNIO/DEPCONSU/PGF/AGU reconheceu o uso comum da nomenclatura **acordo de cooperação**, bem como a falta de regulamentação legal específica para o instrumento:

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: [...]

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.

(...)

9. Desse modo, ante a falta de diploma legal específico que regule 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: [...]

25. A respeito dos requisitos do acordo de cooperação, o entendimento vinculante da Procuradoria-Geral Federal encontra-se consolidado nas conclusões expostas no Parecer nº 04/2016/CPCV/DEPCONS/PGF/AGU:

*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, 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 e/ou entidades da Administração Pública ou dessas 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 o **plano de trabalho** que contemple as informações elencadas nos incisos I, II, III e VI do parágrafo 1º do art. 116 da Lei 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/o 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, 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 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 c/ou órgãos envolvidos, conforme previsto no art. 11, V, da Lei Complementar nº 73/1993 c/c art. 10, §1º, da Lei nº 10.480/2002, no parágrafo único do Art. 3º c/c 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 da 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 a 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.

(Grifos nossos)

26. Cumpre destacar a recente edição do Decreto nº 11.531/2023, em vigor a partir de 01/09/2023, que assim conceituou o acordo de cooperação:

Art. 24. Os órgãos e as entidades da administração pública federal poderão celebrar, a título gratuito, sem transferência de recursos e doação de bens materiais, os seguintes instrumentos de cooperação para execução descentralizada de políticas públicas de interesse recíproco e em mútua colaboração:

I - acordo de cooperação técnica, na hipótese de o objeto e as condições da cooperação serem ajustados de comum acordo entre as partes; ou

II - acordo de adesão, na hipótese de o objeto e as condições da cooperação serem previamente estabelecidos pelo órgão ou pela entidade da administração pública federal responsável por determinada política pública.

Parágrafo único. As despesas relacionadas à execução da parceria não configuram transferência de recursos entre as partes.

Art. 25. Os acordos de cooperação técnica e os acordos de adesão poderão ser celebrados:

I - entre órgãos e entidades da administração pública federal;

II - com órgãos e entidades da administração pública estadual, distrital e municipal;

III - com serviços sociais autônomos; e

IV - com consórcios públicos.

27. Portanto, o acordo de cooperação consistirá no instrumento adequado para os ajustes pretendidos pela UNIVASF, quando presentes os seguintes elementos:

- ausência de repasses de recursos entre os partícipes;
- finalidade em comum almejada pelas partes;
- objeto e condições de execução fixados mediante acordo prévio.

28. O presente parecer referencial visa abordar os requisitos de celebração dos acordos de cooperação entre a UNIVASF e outros órgãos ou entidades da Administração Pública.

3.3 REQUISITOS DO ACORDO DE COOPERAÇÃO ENTRE PARTÍCIPES INTEGRANTES DA

ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

a) Objeto

29. A principal característica do acordo de cooperação é a inoccorrência de contrapartida financeira ou de repasses de quaisquer espécies entre as partes.

30. Exige-se também que o objetivo a ser alcançado seja comum, ou seja, os partícipes se comprometem ao cumprimento de ações convergentes a idêntico fim, sem que existam obrigações contrapostas.

b) Plano de Trabalho

31. A assunção de obrigações pelos partícipes deve se pautar em metas, ações e prazos previamente acertados, os quais se materializam no documento denominado *plano de trabalho*, o qual se destina a nortear os objetivos a serem alcançados com a cooperação entre as entidades.

32. O plano de trabalho se caracteriza como importante ferramenta para a efetiva consecução dos objetivos conjuntos pretendidos pelos partícipes. Nesse sentido, manifesta-se Pedro Durão, na obra “*Convênios e Consórcios Administrativos*”:

A preocupação central continua sendo a perseguição do interesse público colimado pelos partícipes. A tarefa, indiscutivelmente, torna-se mais fácil com adoção de um plano de trabalho.

Apesar de tão simples e indispensável para o consentimento do ajuste, o plano de trabalho tem vida com único escopo de traçar as medidas plausíveis para a conquista do objeto avançado e minimizar a possibilidade de seu insucesso. Nesse contexto, podemos afirmar que o Plano de Trabalho, nos ajustes administrativos, é a representação escrita de um projeto da avença descrevendo sua organização, objetivos, métodos e medidas para a execução do empreendimento comum.

(DURÃO, Pedro. *Convênios e Consórcios Administrativos*. 1 ed. Curitiba: Juruá. p. 115)

33. Portanto, o processo deve estar instruído com o plano de trabalho relativo à ação em comum pretendida pelas partes, no qual constem a identificação do objeto, as metas a serem alcançadas e seus respectivos indicadores, as etapas de execução, bem como as previsões de início e fim de execução do objeto e de cada uma das fases programadas.

34. Uma vez elaborado o plano de trabalho, faz-se necessária a análise técnica acerca das razões da celebração da avença, à viabilidade de execução das obrigações a serem assumidas e dos respectivos prazos cominados, assim como da adequação do objeto à missão institucional dos órgãos e/ou entidades públicas ou privadas envolvidas, além dos meios que serão utilizados para fiscalizar e avaliar o cumprimento das metas pactuadas.

35. **Após tal análise meritória do Plano de Trabalho, o plano de trabalho deve contar com a aprovação expressa da autoridade competente, requisito inafastável para a celebração do acordo pretendido.**

c) Partes – representação e regularidade

36. A Lei nº 10.473/2002, que instituiu a Fundação Universidade Federal do Vale do São Francisco, define em seu art. 2º que a personalidade jurídica do ente teria início com a inscrição do ato constitutivo no Registro Civil das Pessoas Jurídicas, do qual o estatuto constitui parte integrante.

37. A respeito da representação legal da fundação pública, o Estatuto da UNIVASF atribui tal incumbência ao Magnífico Reitor, senão vejamos:

Art. 25. É da competência do reitor:

I. representar a Univasf em juízo ou fora dele, administrá-la, superintender, coordenar e fiscalizar todas as suas atividades;

(...)

VII. firmar convênios entre a Univasf e entidades ou instituições públicas ou privadas, nacionais ou internacionais;

(...)

Art. 31. A administração da Univasf no nível superior e no âmbito executivo poderá ser exercida por dirigentes situados, hierarquicamente, abaixo do reitor, através do sistema de delegação de competência.

38. Como se vê dos dispositivos acima transcritos, embora o Magnífico Reitor seja o representante legal da UNIVASF, esta atribuição pode ser delegada.

39. **Logo, cabe exclusivamente ao Magnífico Reitor a assinatura do acordo de cooperação, na condição de representante legal da Universidade, exceto na hipótese de delegação de competência para firmar compromissos em nome da universidade, cujo ato específico deve ser anexado aos autos, a fim de demonstrar os poderes conferidos à autoridade delegada signatária do instrumento.**

40. **Outrossim, recomenda-se a conferência e juntada aos autos dos documentos relacionados à identificação e à legitimidade da pessoa física designada para firmar o acordo em nome do ente público interessado.**

41. No que tange aos ajustes celebrados entre entidades da Administração Pública, **é desnecessária a comprovação de regularidade fiscal dos partícipes**, considerando a inexistência de transferência de recursos no acordo de cooperação. Incide na hipótese o entendimento do PARECER Nº 00035/2018/DEPCONSU/PGF/AGU (NUP 35000.000092/2018-40), aprovado pelo Procurador-Geral Federal:

48. Diante dos argumentos acima expostos e com as ressalvas deduzidas no presente parecer, conclui-se que:

a) O entendimento quanto ao descabimento da exigência de prova da regularidade fiscal dos partícipes em acordos de cooperação técnica sem transferência de verbas públicas com fundamento na Lei nº 8.666/93, veiculado pelo Parecer nº 15/2013 /CAMARAPERMANENTECONVENIOS/DEPCONSU/PGF/AGU, deve ser ratificado, sem prejuízo de sugestão de sua complementação por ato da CPCV/DEPCONSU/PGF para deixar claro que outras normas legais específicas podem condicionar determinada cooperação com órgãos ou entes públicos à mencionada prova de regularidade;

b) o artigo 56, da Lei nº 8.212/91 e o artigo 7º, II, da Lei nº 9.717/98 trazem normas específicas que condicionam a celebração de contratos, convênios, acordos e ajustes com entes e órgãos da Administração Pública Federal direta e indireta à prova de regularidade previdenciária de Estados, Distrito Federal e Municípios; e

c) a Portaria Conjunta MPS/INSS/PREVIC nº 64/2014 é parcialmente ilegal no ponto em que condiciona a celebração de acordos de cooperação técnica sem transferência de recursos à comprovação da regularidade tributária e trabalhista de órgãos ou entidades públicas.

(Grifos nossos)

42. Assim, em regra, tratando-se de parceria entre entidades da Administração Pública, aplica-se o posicionamento veiculado pelo Parecer nº 15/2013/CAMARAPERMANENTECONVENIOS/DEPCONSU/PGF/AGU:

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.

43. Recomenda-se atenção à ressalva contida no PARECER Nº 00035/2018/DEPCONS/PGF/AGU, de que prevalecem as disposições de leis específicas que eventualmente exijam a regularidade fiscal para determinados objetos.

d) Vigência

44. Quanto à vigência proposta para o acordo de cooperação, não se afigura impedimento para a previsão de prorrogação de prazo que supere o limite definido no art. 57, II, da Lei nº 8.666/1993 ou no art. 106 da Lei nº 14.133/2021, uma vez que o ajuste se destina ao atingimento das metas traçadas no plano de trabalho.

45. Esta é a conclusão trazida na Orientação Normativa AGU nº 44/2014:

ORIENTAÇÃO NORMATIVA Nº 44, DE 26 DE FEVEREIRO DE 2014:

"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 O INCISO II DO ART. 57 DA LEI Nº 8.666, DE 1993.

II - RESSALVADAS AS HIPÓTESES PREVISTAS EM LEI, NÃO É ADMITIDA A VIGÊNCIA POR PRAZO INDETERMINADO, 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."

46. O prazo de vigência deve guardar correspondência com o cronograma de execução estipulado no Plano de Trabalho, de forma a contemplar lapso temporal suficiente para o cumprimento de todas as etapas pactuadas.

e) Obrigações das partes

47. Para a fixação dos compromissos dos partícipes no acordo de cooperação, recomenda-se a observância dos parâmetros delineados no plano de trabalho, já submetido à apreciação técnica e devidamente aprovado pela autoridade competente.

48. Cumpre salientar que não cabe a estipulação de obrigações contrapostas, tendo em vista que as partes possuem interesses em comum e devem atuar em regime colaborativo para obtenção do resultado almejado.

f) Foro

49. Tendo em vista que os signatários são entes que integram a Administração Pública, recomenda-se que eventual dissenso a respeito do acordo de cooperação seja submetido à Câmara de Mediação e de Conciliação da Administração Pública Federal, órgão da AGU, antes que sejam submetidas ao crivo do Poder Judiciário.

50. Para tanto, sugere-se que o texto da cláusula relativa ao foro siga o modelo disponibilizado pela AGU, no qual se prevê a prévia tentativa de resolução do impasse por meio da CCAF.

51. Além disso, note-se que a UNIVASF possui a natureza jurídica de fundação pública federal, o que atrai a competência da Justiça Federal em Petrolina/PE, sede do ente público, em face do que dispõe o art. 109, I, da CF e o art. 55, § 2º, c/c art. 116 da Lei nº 8.666/1993, ou o art. 92, § 1º, c/c art. 184 da Lei nº 14.133/2021.

g) Publicação

52. Destaca-se também a necessidade de posterior publicação do extrato do instrumento, conforme art. 61, parágrafo único, da Lei nº 8.666/1993.

53. Caso o acordo seja regido pela Lei nº 14.133/2021, o instrumento deve ser divulgado no Portal Nacional de Contratações Públicas – PNCP, por força do art. 94 do diploma legal.

3.4 MINUTA DO INSTRUMENTO

54. A minuta do acordo de cooperação deve conter:

- a definição do objeto;
- a expressa ressalva de que não haverá transferência de recursos entre as partes;
- o prazo de vigência e, se houver previsão de prorrogação, as respectivas condições exigidas;
- as obrigações das partes;
- os responsáveis pelo gerenciamento do acordo e pelo controle das etapas de execução elencadas no plano de trabalho;
- as hipóteses de rescisão;
- o foro pertinente;
- a forma de divulgação do instrumento.

55. Recomenda-se ao órgão assessorado que utilize as minutas de acordo de cooperação e de plano de trabalho disponibilizadas pela AGU, atualmente constantes do sítio: <https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/cgu/cgu/modelos/conveniosecongeneres/Modelos%20de%20Minutas%20de%20Acordo%20de%20Cooperacao%20Tecnica%2C%20Plano%20de%20Trabalho%20e%20Protocolo%20de%20Intencoes%20-%20Decreto%20n%2011.531%2C%20de%202023>.

56. Impende alertar para que, nos acordos de cooperação e nos aditivos correlatos não constem os números de documentos pessoais das pessoas naturais que irão assiná-los, vez que o art. 61 da Lei nº 8.666/1993 e o art. 89, § 1º, da Lei nº 14.133/2021 exigem apenas o nome dos representantes das partes, sendo recomendada a identificação dos representantes da contratada apenas pelo nome e a dos representantes da contratante somente pela matrícula funcional, a qual, nas publicações, deve ser anonimizada, para o devido atendimento das diretrizes do art. 31 da Lei nº 12.527/2011 e da Lei nº 13.709/2018 - PARECER n. 00004/2022/CNMLC/CGU/AGU e PARECER n. 00001/2022/CPLC/DEPCONSU/PGF/AGU.

4. CONCLUSÃO

57. 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 8.666/1993 ou art. 53, § 4º, da Lei nº 14.133/2021).**

58. **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, conforme modelo anexo.**

59. Não sendo o caso, a persistência de dúvida de cunho jurídico deverá resultar na remessa do processo administrativo ao órgão de consultoria para exame individualizado, mediante formulação dos questionamentos específicos, nos moldes da Portaria PGF nº 526, de 26 de agosto de 2013 e da Portaria Normativa Conjunta GR-UNIVASE/PF-UNIVASE/PGF/AGU nº 01/2023.

60. As orientações emanadas dos Pareceres Jurídicos, ainda que apenas opinativos, devem ser seguidas ou, caso contrário, justificadas no corpo do processo.

61. Registre-se, por fim, que não há determinação legal a impor a fiscalização posterior de cumprimento de recomendações feitas. Eis o teor do BPC nº 05: "*Ao Órgão Consultivo que em caso concreto haja exteriorizado juízo conclusivo de aprovação de minuta de edital ou contrato e tenha sugerido as alterações necessárias, não incumbe pronunciamento subsequente de verificação do cumprimento das recomendações consignadas*".

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

63. À consideração superior.

Petrolina/PE, 13 de outubro de 2023.

JEANIE DE CASTRO SILVA
Procuradora Federal
Subprocuradora-Chefe da PF-UNIVASF

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00901000151202317 e da chave de acesso e5df9b1a



Documento assinado eletronicamente por JEANIE DE CASTRO SILVA, 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 1308483369 e chave de acesso e5df9b1a no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): JEANIE DE CASTRO SILVA, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br). Data e Hora: 13-10-2023 09:03. Número de Série: 51385880098497591760186147324. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.

DESPACHO DA PROCURADORIA



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL JUNTO À UNIVASF
PROCURADOR-CHEFE PF/UNIVASF

DESPACHO DE APROVAÇÃO n. 00076/2023/PROCURADOR-CHEFE/PFUNIVASF/PGF/AGU

NUP: 00901.000151/2023-17

INTERESSADOS: PROCURADORIA FEDERAL JUNTO À FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE FEDERAL DO VALE DO SÃO FRANCISCO - PF/UNIVASF

ASSUNTOS: ATIVIDADE MEIO

Magnífico Reitor,

1. O Manual de Boas Práticas Consultivas, da Advocacia-Geral da União, 4ª edição, 2016, traz a seguinte Boa Prática Consultiva:

BPC nº 33

Enunciado

Como o Órgão Consultivo desempenha importante função de estímulo à padronização e à orientação geral em assuntos que suscitam dúvidas jurídicas, recomenda-se que a respeito elabore minutas-padrão de documentos administrativos e pareceres com orientações in abstracto, realizando capacitação com gestores, a fim de evitar proliferação de manifestações repetitivas ou lançadas em situações de baixa complexidade jurídica.

2. A fundamentação da **BPC nº 33** preceitua que:

O Órgão Consultivo não deve se manifestar em todo e qualquer ato praticado pelos gestores, ou atuar como avalista das atividades típicas dos assessorados, uma vez expedida orientação a respeito de casos reiterados.

Com efeito, à medida em que passa a conhecer as demandas típicas dos assessorados, suas rotinas e dificuldades, poderá propor-lhes orientações jurídicas estratégicas, que permitam incremento da eficiência, sobretudo nas demandas em escala.

Quando exteriorizar orientação jurídica in abstracto acerca de determinado tema, não há necessidade de que lhe sejam encaminhados processos repetitivos, salvo quando houver peculiaridades em casos concretos, sugestões de alterações de entendimentos, dúvidas acerca do conteúdo jurídico ou a respeito da aplicabilidade da orientação jurídica anteriormente exarada.

A dispensa de encaminhamento de processos repetitivos não se aplica, contudo, a hipóteses em que haja obrigatoriedade legal de submissão da matéria ao Órgão Consultivo.

Esta postura proativa é também relevante para esclarecer que a atividade consultiva não se confunde com a atividade do assessorado, embora lhe sirva de diretriz jurídica, mesmo nos casos em que não houver dúvida dessa natureza.

3. A Orientação Normativa AGU nº 55, de 23 de maio de 2014, prevê:

O ADOGADO-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 nº56377.000011/2009-12, 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 exercidas e restringir à verificação do atendimento das exigências legais a partir da simples conferência de documentos.

Referência: Parecer nº 004/ASMG/CGU/AGU/2014

LUÍS INÁCIO LUCENA ADAMS

4. No âmbito da Procuradoria-Geral Federal foi editada a Portaria nº 262, de 5 de maio de 2017, publicada no DOU de 17/05/2017, Seção 1, pág. 5, alterada pela Portaria nº 338, de 4 de abril de 2019, publicada no DOU de 10/04/2019, Seção 1, pág. 5, que dispõe sobre a elaboração e a divulgação de manifestação jurídica referencial pelos órgãos de execução da Procuradoria-Geral Federal no desempenho das atividades de consultoria jurídica.

5. Nos termos previstos no art. 1º, parágrafo único, da Portaria nº 262/2017, considera-se **manifestação jurídica referencial** aquela que analisa todas as questões jurídicas que envolvam matérias idênticas e recorrentes, dispensando a obrigatoriedade legal de elaboração de parecer individualizado para os respectivos casos concretos.

6. Os requisitos para a elaboração da manifestação jurídica referencial estão elencados no art. 2º da Portaria nº 262/2017, *verbis*:

Art. 2º São requisitos para a elaboração de manifestação jurídica referencial:

I - o volume de processos em matérias idênticas e recorrentes que acarrete sobrecarga de trabalho devidamente comprovada e venha a impactar, justificadamente, a atuação do órgão consultivo ou a celeridade dos serviços administrativos; e

II - a atividade jurídica exercida se restringir à verificação do atendimento das exigências legais a partir da simples conferência de documentos.

7. O art. 3º da Portaria nº 262/2017 preceitua que os órgãos de execução da PGF deverão priorizar a avaliação da possibilidade de elaboração de manifestações jurídicas referenciais.

8. **Assim sendo, o que se pretende é maximizar os ganhos de eficiência e celeridade no âmbito da UNIVASF, evitando-se o encaminhamento à PF/UNIVASF de processos repetitivos que, no mais das vezes, não veiculam controvérsia jurídica qualificada, relevante.**

9. **À luz desse arcabouço jurídico, a Procuradoria Federal junto à Univasf, doravante, paulatinamente, passará a emitir pareceres referenciais na medida em que forem identificadas situações concretas que possibilitem a adoção dessas manifestações referenciais.**

10. **Importante ressaltar, tal como destacado no PARECER REFERENCIAL n. 00003/2023 /PROCURADORES/PFUNIVASF/PGF/AGU, que o referido parecer referencial não abrange a apreciação dos requisitos para a celebração de convênios ou de termos de execução descentralizada, uma vez que estes se voltam à transferência de recursos entre os partícipes. De igual modo, a fundamentação não abordará ajustes que tenham por objeto a execução de projetos de pesquisa, desenvolvimento e inovação, ainda que sem repasse de recursos, porquanto tais avenças são regidas pelo Marco Legal de Ciência, Tecnologia e Inovação (Lei nº 10.973/2004, com a redação dada pela Lei nº 13.243/2016) e possuem requisitos complementares definidos na**

Política de Inovação da UNIVASF.

11. **Portanto, o escopo do PARECER REFERENCIAL n. 00003/2023/PROCURADORES/PFUNIVASF/PGF/AGU se restringe aos instrumentos firmados entre a UNIVASF e entidades/órgãos integrantes da Administração Pública Federal, Estadual ou Municipal sem o repasse de recursos financeiros, com fundamento no art. 116 da Lei nº 8.666/1993 ou no art. 184 da Lei nº 14.133/2021.**

12. Isso posto, em obséquio ao artigo 7º da Portaria AGU nº 1.399, de 05/10/2009, publicada no DOU de 13/10/2009, Seção 1, páginas 1/3, com a redação dada pela Portaria Normativa AGU nº 58, de 15/07/2022, publicada no DOU de 19/07/2022, Seção 1, pág. 1; ao artigo 13 da Portaria PGF nº 526, de 26/08/2013, publicada no DOU de 30/08/2013, Seção 1, páginas 1/3, com a redação dada pela Portaria Normativa PGF nº 27, de 17/08/2022, publicada no DOU de 22/08/2022, Seção 1, pág. 1; ao artigo 27 da Portaria PGF nº 261, de 05/05/2017, publicada no DOU de 17/05/2017, Seção 1, páginas 5/7, **aprovo**, por seus próprios fundamentos, o **PARECER REFERENCIAL n. 00003/2023/PROCURADORES/PFUNIVASF/PGF/AGU**, da lavra da **Procuradora Federal Jeanie de Castro Silva**.

13. **Encaminhem-se cópias do PARECER REFERENCIAL n. 00003/2023/PROCURADORES/PFUNIVASF/PGF/AGU e desse DESPACHO DE APROVAÇÃO n. 00076/2023/PROCURADOR-CHEFE/PFUNIVASF/PGF/AGU ao Gabinete da Reitoria para ciência e anuência do Magnífico Reitor.**

14. **Ato contínuo, recomendo publicar no Boletim de Serviço da Univasf a íntegra do PARECER REFERENCIAL n. 00003/2023/PROCURADORES/PFUNIVASF/PGF/AGU e desse DESPACHO DE APROVAÇÃO n. 00076/2023/PROCURADOR-CHEFE/PFUNIVASF/PGF/AGU.**

15. **Recomendo ainda dar ampla publicidade ao parecer referencial em epígrafe, encaminhando cópia dessa manifestação jurídica referencial para todos os gestores da Univasf.**

Petrolina, 26 de outubro de 2023.

FLAVIO PEREIRA GOMES
Procurador-Chefe da PF/UNIVASF
Mat. 1069654
OAB/PB nº 11.501

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00901000151202317 e da chave de acesso e5df9b1a



Documento assinado eletronicamente por FLAVIO PEREIRA GOMES, 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 1321563511 e chave de acesso e5df9b1a no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): FLAVIO PEREIRA GOMES, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br). Data e Hora: 26-10-2023 15:39. Número de Série: 51385880098497591760186147324. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.
