

**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. 00004/2023/ PROCURADORES/PFUNIVASF/PGF/AGU	03
DESPACHO DE APROVAÇÃO n. 00077/2023/ PROCURADOR-CHEFE/PFUNIVASF/PGF/AGU	19

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. 00004/2023/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. Entidades de direito privado sem fins lucrativos. Inexistência de repasses de recursos financeiros. Art. 116 da Lei nº 8.666/1993 ou art. 184 da Lei nº 14.133/2021. Lei nº 13.019/2014. Decreto nº 8.726/2016. 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 14 do DESPACHO n. 00117/2023/PROCURADOR-CHEFE/PFUNIVASF/PGF/AGU (seq. 10), uma das demandas inicialmente fixadas é a análise jurídica de instrumentos a serem firmados entre a UNIVASF e entidades de direito privado sem fins lucrativos, com fundamento no art. 116 da Lei nº 8.666/1993 ou no art. 184 da Lei nº 14.133/2021, visando à formalização de ajustes nos quais não haverá repasse de recursos financeiros.

3. Portanto, o parecer referencial não abrange a apreciação dos requisitos para a celebração de convênios, de termos de colaboração ou de termos de fomento (estes últimos sob a regência da Lei nº 13.019/2014), uma vez que tais instrumentos se voltam à transferência de recursos entre os partícipes.

4. 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

5. 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.

6. 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.

7. 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*”.

8. 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.

9. 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.

10. 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.

11. 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.

12. O presente Parecer Referencial aplica-se às hipóteses de celebração de ajustes entre a UNIVASF e entidades de direito privado sem fins lucrativos, nos quais não haja repasse de recursos financeiros, afigurando-se como o instrumento adequado 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.

13. 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.

14. 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.

3. **FUNDAMENTAÇÃO**

3.1 **FINALIDADE E ABRANGÊNCIA DO PARECER JURÍDICO**

15. 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.

16. 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)

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

3.2 CABIMENTO DO ACORDO DE COOPERAÇÃO

18. 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.

19. 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.

20. 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)

21. 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.

22. 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)

23. 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.

24. 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.

25. Para tal modalidade de ajuste, o PARECER Nº 15/2013/CÂMARA PERMANENTE CONVÊNIOS/DEP CONSU/PGF/AGU então 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 regulamente a celebração dos acordos de cooperação, deve ser observado o disposto no art. 116, caput e §1º da Lei nº 8.666/1993, que estabelece que: [...]

26. A respeito dos requisitos do acordo de cooperação, o entendimento vinculante da Procuradoria-Geral Federal encontra-se consolidado no texto revisado da Conclusão DEPCONSUS/PGF/AGU nº 54/2013, trazido pelo Parecer nº 04/2016/CPCV/DEPCONSUS/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/ou entidades públicas ou privadas envolvidas, além da pertinência das obrigações estabelecidas e dos meios que serão utilizados para fiscalizar e avaliar a sua execução, esclarecendo, inclusive, o motivo pelo qual a Administração deixou de atender a algum dos requisitos estabelecidos no art. 116, § 1º, da Lei nº 8.666/1993, no art. 35, V, da Lei nº 13.019/2014 e /ou no art. 25 do Decreto nº 8.726, 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)

27. **Como se vê no inciso II da Conclusão DEPCONSUS/PGF/AGU nº 54/2013, incide o disposto na Lei nº 13.019/2014 e no Decreto nº 8.726/2016, quando se tratar de parcerias celebradas entre a Administração Pública e entidades privadas sem fins lucrativos.**

28. **Em razão disso, resta afastada a aplicabilidade do Decreto nº 11.531/2023, como expressamente prevê o regulamento em questão:**

Art. 1º Este Decreto dispõe sobre:

I - convênios e contratos de repasse relativos às transferências de recursos da União; e

II - parcerias sem transferências de recursos, por meio da celebração de acordos de cooperação técnica ou de acordos de adesão.

Parágrafo único. Este Decreto não se aplica aos termos de colaboração, aos termos de fomento e aos acordos de cooperação de que tratam a Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014, e o Decreto nº 8.726, de 27 de abril de 2016.

29. A Lei nº 13.019/2014, em seu art. 2º, inciso VIII-A, assim conceitua o acordo de cooperação:

Art. 2º Para os fins desta Lei, considera-se:

(...)

VIII-A - acordo de cooperação: instrumento por meio do qual são formalizadas as parcerias estabelecidas pela administração pública com organizações da sociedade civil para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco que não envolvam a transferência de recursos financeiros; (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)

30. 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.

31. O presente parecer referencial visa abordar os requisitos de celebração dos acordos de cooperação entre a UNIVASF e entidades de direito privado sem fins lucrativos.

3.3 REQUISITOS DO ACORDO DE COOPERAÇÃO COM ENTIDADES DE DIREITO PRIVADO SEM FINS LUCRATIVOS

a) Objeto

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

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

b) Plano de Trabalho

34. 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.

35. O art. 42, parágrafo único, da Lei nº 13.019/2014 estabelece a indispensabilidade do plano de trabalho:

Art. 42. As parcerias serão formalizadas mediante a celebração de termo de colaboração, de termo de fomento ou de acordo de cooperação, conforme o caso, que terá como cláusulas essenciais: (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

I - a descrição do objeto pactuado;

II - as obrigações das partes;

III - quando for o caso, o valor total e o cronograma de desembolso; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

IV - (revogado) ; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

V - a contrapartida, quando for o caso, observado o disposto no § 1º do art. 35; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

VI - a vigência e as hipóteses de prorrogação;

VII - a obrigação de prestar contas com definição de forma, metodologia e prazos; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

VIII - a forma de monitoramento e avaliação, com a indicação dos recursos humanos e tecnológicos que serão empregados na atividade ou, se for o caso, a indicação da participação de apoio técnico nos termos previstos no § 1º do art. 58 desta Lei;

IX - a obrigatoriedade de restituição de recursos, nos casos previstos nesta Lei;

X - a definição, se for o caso, da titularidade dos bens e direitos remanescentes na data da conclusão ou extinção da parceria e que, em razão de sua execução, tenham sido adquiridos, produzidos ou transformados com recursos repassados pela administração pública; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

XI - (revogado) ; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

XII - a prerrogativa atribuída à administração pública para assumir ou transferir a responsabilidade pela execução do objeto, no caso de paralisação, de modo a evitar sua descontinuidade; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

XIII - (revogado) ; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

XIV - quando for o caso, a obrigação de a organização da sociedade civil manter e movimentar os recursos em conta bancária específica, observado o disposto no art. 51; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

XV - o livre acesso dos agentes da administração pública, do controle interno e do Tribunal de Contas correspondente aos processos, aos documentos e às informações relacionadas a termos de colaboração ou a termos de fomento, bem como aos locais de execução do respectivo objeto; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

XVI - a faculdade dos partícipes rescindirem o instrumento, a qualquer tempo, com as respectivas condições, sanções e delimitações claras de responsabilidades, além da estipulação de prazo mínimo de antecedência para a publicidade dessa intenção, que não poderá ser inferior a 60 (sessenta) dias;

XVII - a indicação do foro para dirimir as dúvidas decorrentes da execução da parceria, estabelecendo a obrigatoriedade da prévia tentativa de solução administrativa, com a

participação de órgão encarregado de assessoramento jurídico integrante da estrutura da administração pública; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

XVIII - (revogado) ; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

XIX - a responsabilidade exclusiva da organização da sociedade civil pelo gerenciamento administrativo e financeiro dos recursos recebidos, inclusive no que diz respeito às despesas de custeio, de investimento e de pessoal;

XX - a responsabilidade exclusiva da organização da sociedade civil pelo pagamento dos encargos trabalhistas, previdenciários, fiscais e comerciais relacionados à execução do objeto previsto no termo de colaboração ou de fomento, não implicando responsabilidade solidária ou subsidiária da administração pública a inadimplência da organização da sociedade civil em relação ao referido pagamento, os ônus incidentes sobre o objeto da parceria ou os danos decorrentes de restrição à sua execução. (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

Parágrafo único. Constará como anexo do termo de colaboração, do termo de fomento ou do acordo de cooperação o plano de trabalho, que deles será parte integrante e indissociável. (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

36. Com efeito, 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 avençado 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)

37. Portanto, **o processo deve estar instruído com o plano de trabalho** relativo à ação em comum pretendida pelas partes, no qual conste 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.

38. 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.

39. 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) Representação da UNIVASF

40. 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.

41. 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.

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

43. **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.**

d) Critérios para a escolha da entidade privada

44. Sobre o tema, convém trazer a definição de **organização da sociedade civil**, para os efeitos da Lei nº 13.019/2014:

Art. 2º Para os fins desta Lei, considera-se:

I - organização da sociedade civil: (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

a) entidade privada sem fins lucrativos que não distribua entre os seus sócios ou associados, conselheiros, diretores, empregados, doadores ou terceiros eventuais resultados, sobras, excedentes operacionais, brutos ou líquidos, dividendos, isenções de qualquer natureza, participações ou parcelas do seu patrimônio, auferidos mediante o exercício de suas atividades, e que os aplique integralmente na consecução do respectivo objeto social, de forma imediata ou por meio da constituição de fundo patrimonial ou fundo de reserva; (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)

b) as sociedades cooperativas previstas na Lei nº 9.867, de 10 de novembro de 1999; as integradas por pessoas em situação de risco ou vulnerabilidade pessoal ou social; as alcançadas por programas e ações de combate à pobreza e de geração de trabalho e renda; as voltadas para fomento, educação e capacitação de trabalhadores rurais ou capacitação de agentes de assistência técnica e extensão rural; e as capacitadas para execução de atividades ou de projetos de interesse público e de cunho social. (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)

c) as organizações religiosas que se dediquem a atividades ou a projetos de interesse público e de cunho social distintas das destinadas a fins exclusivamente religiosos; (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)

45. **Desta feita, a instrução processual relativa aos trâmites de celebração do acordo de cooperação deve conter, obrigatoriamente, os atos constitutivos da pessoa jurídica de direito privado interessada, a fim de que seja demonstrado o enquadramento em uma das situações acima descritas.**

46. Tratando-se de entidade privada, é possível que mais de uma organização da sociedade civil tenha interesse e aptidão para executar o objeto pretendido. Por este motivo, **a escolha do partícipe deve, preferencialmente, ser precedida de chamamento público**, nos termos do Decreto nº 8.726/2016:

Art. 8º A seleção da organização da sociedade civil para celebrar parceria deverá ser realizada pela administração pública federal por meio de chamamento público, nos termos do art. 24 da Lei nº 13.019, de 2014.

§ 1º O chamamento público poderá selecionar mais de uma proposta, se houver previsão no edital.

§ 2º O chamamento público para celebração de parcerias executadas com recursos de fundos específicos, como o da criança e do adolescente, do idoso e de defesa de direitos difusos, entre outros, poderá ser realizado pelos respectivos conselhos gestores, conforme legislação específica, respeitadas as exigências da Lei nº 13.019, de 2014, e deste Decreto.

§ 3º Os termos de fomento ou de colaboração que envolvam recursos decorrentes de emendas parlamentares às leis orçamentárias anuais serão celebrados sem chamamento público, nos termos do art. 29 da Lei nº 13.019, de 2014.

§ 4º Os procedimentos e os prazos para verificação de impedimentos técnicos nas emendas parlamentares de que trata o § 3º serão definidos em ato conjunto dos Ministros de Estado da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, do Planejamento e Orçamento e da Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República. (Redação dada pelo Decreto nº 11.661, de 2023)

§ 5º O chamamento público poderá ser dispensado ou será considerado inexigível nas hipóteses previstas nos art. 30 e art. 31 da Lei nº 13.019, de 2014, mediante decisão fundamentada do administrador público federal, nos termos do art. 32 da referida Lei.

Art. 9º O edital de chamamento público especificará, no mínimo:

I - a programação orçamentária;

II - o objeto da parceria com indicação da política, do plano, do programa ou da ação correspondente;

III - a data, o prazo, as condições, o local e a forma de apresentação das propostas;

IV - as condições para interposição de recurso administrativo no âmbito do processo de seleção;

V - o valor de referência para a realização do objeto, no termo de colaboração, ou o teto, no termo de fomento;

VI - a previsão de contrapartida em bens e serviços, se for o caso, observado o disposto no art. 12;

VII - a minuta do instrumento de parceria;

VIII - as medidas de acessibilidade para pessoas com deficiência ou mobilidade reduzida e idosos, de acordo com as características do objeto da parceria; e

IX - as datas e os critérios de seleção e julgamento das propostas, inclusive no que se refere à metodologia de pontuação e ao peso atribuído a cada um dos critérios estabelecidos, se for o caso.

§ 1º Nos casos das parcerias com vigência plurianual ou firmadas em exercício financeiro seguinte ao da seleção, o órgão ou a entidade pública federal indicará a previsão dos créditos necessários para garantir a execução das parcerias nos orçamentos dos exercícios seguintes.

§ 2º Os critérios de julgamento de que trata o inciso IX do caput deverão abranger, no mínimo, o grau de adequação da proposta:

I - aos objetivos da política, do plano, do programa ou da ação em que se insere a parceria; e

II - ao valor de referência ou teto constante do edital.

§ 3º Os critérios de julgamento não poderão se restringir ao valor apresentado para a proposta, observado o disposto no § 5º do art. 27 da Lei nº 13.019, de 2014.

§ 4º Para celebração de parcerias, poderão ser privilegiados critérios de julgamento como inovação e criatividade, conforme previsão no edital.

§ 5º O edital não exigirá, como condição para a celebração da parceria, que as organizações da sociedade civil possuam certificação ou titulação concedida pelo Estado, exceto quando a exigência decorrer de previsão na legislação específica da política setorial.

§ 6º O edital poderá incluir cláusulas e condições específicas da execução da política, do plano, do programa ou da ação em que se insere a parceria e poderá estabelecer execução por público determinado, delimitação territorial, pontuação diferenciada, cotas, entre outros, visando, especialmente, aos seguintes objetivos:

I - redução nas desigualdades sociais e regionais;

II - promoção da igualdade de gênero, racial, de direitos de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais - LGBT ou de direitos das pessoas com deficiência;

III - promoção de direitos de indígenas, de quilombolas e de povos e comunidades tradicionais; ou

IV - promoção de direitos de quaisquer populações em situação de vulnerabilidade social.

§ 7º O edital de chamamento público deverá conter dados e informações sobre a política, o plano, o programa ou a ação em que se insira a parceria para orientar a elaboração das metas e indicadores da proposta pela organização da sociedade civil.

§ 8º O órgão ou a entidade da administração pública federal deverá assegurar que o valor de referência ou o teto indicado no edital seja compatível com o objeto da parceria, o que pode ser realizado por qualquer meio que comprove a estimativa do valor especificado.

§ 9º A parceria poderá se efetivar por meio da atuação em rede de que trata o Capítulo V, desde que haja disposição expressa no edital.

Art. 10. O chamamento público será amplamente divulgado no sítio eletrônico oficial do órgão ou da entidade pública federal e na plataforma eletrônica.

Parágrafo único. A administração pública federal disponibilizará, sempre que possível, meios adicionais de divulgação dos editais de chamamento público, especialmente nos casos de parcerias que envolvam indígenas, quilombolas, povos e comunidades tradicionais e outros grupos sociais sujeitos a restrições de acesso à informação pelos meios tradicionais de comunicação.

Art. 11. O prazo para a apresentação de propostas será de, no mínimo, trinta dias, contado da data de publicação do edital.

47. O processo seletivo para a escolha da organização da sociedade civil deverá seguir os ditames dos arts. 13 a 19 do Decreto nº 8.726/2016. Desta forma, a UNIVASF deverá constituir comissão própria para a análise das propostas apresentadas pelas entidades interessadas; providenciar ampla divulgação dos resultados preliminar e definitivo; bem como propiciar a oportunidade de recurso às entidades não selecionadas.

48. Há de se ressaltar, contudo, as hipóteses em que o chamamento público é inexigível, na forma dos arts. 30 e 31 da Lei nº 13.019/2014, cabendo ao gestor público a devida explicitação, nos autos respectivos, de uma das seguintes situações:

- a. paralisação ou iminência de paralisação de atividades de relevante interesse público;
- b. guerra, calamidade pública, grave perturbação da ordem pública ou ameaça à paz social;
- c. efetivação de programa de proteção a pessoas ameaçadas;
- d. atividades voltadas ou vinculadas a serviços de educação, saúde e assistência social, desde que executadas por organizações da sociedade civil previamente credenciadas pelo órgão gestor da respectiva política;
- e. inviabilidade de competição devido à singularidade do objeto pactuado;
- f. fixação de metas que possam ser cumpridas somente por uma entidade específica;
- g. execução de recursos oriundos de compromisso internacional, no qual já estejam indicadas as instituições utilizadoras das verbas.

49. Ademais, de acordo com o art. 34 da Lei nº 13.019/2014, as entidades privadas sem fins lucrativos estão obrigadas a comprovar requisitos de habilitação atinentes à sua situação jurídica e à regularidade fiscal:

Art. 34. Para celebração das parcerias previstas nesta Lei, as organizações da sociedade civil deverão apresentar:

I - (revogado) ; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

II - certidões de regularidade fiscal, previdenciária, tributária, de contribuições e de dívida ativa, de acordo com a legislação aplicável de cada ente federado;

III - certidão de existência jurídica expedida pelo cartório de registro civil ou cópia do estatuto registrado e de eventuais alterações ou, tratando-se de sociedade cooperativa, certidão simplificada emitida por junta comercial; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

IV - (revogado); (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

V - cópia da ata de eleição do quadro dirigente atual;

VI - relação nominal atualizada dos dirigentes da entidade, com endereço, número e órgão expedidor da carteira de identidade e número de registro no Cadastro de Pessoas Físicas - CPF

da Secretaria da Receita Federal do Brasil - RFB de cada um deles;

VII - comprovação de que a organização da sociedade civil funciona no endereço por ela declarado; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

VIII - (revogado). (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

50. Em complemento, o Decreto nº 8.726/2016 institui a obrigatoriedade de efetuar consultas às seguintes bases cadastrais:

Art. 29. No momento da verificação do cumprimento dos requisitos para a celebração de parcerias, a administração pública federal deverá consultar o Cadastro de Entidades Privadas Sem Fins Lucrativos Impedidas - Cepim, o Siconv, o Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal - Siafi, Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores - Sicaf e o Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal - Cadin para verificar se há informação sobre ocorrência impeditiva à referida celebração.

51. **Assim, cabe à UNIVASF exigir a apresentação dos documentos acima elencados, como condicionante à celebração do acordo de cooperação proposto.**

52. Note-se ainda que deverá ser verificada a eventual existência de vedações à celebração do acordo de cooperação, em razão de uma das causas descritas no art. 39 da Lei nº 13.019/2014, dentre as quais se destacam:

- o organização que tenha como dirigente agente político de Poder Público ou do Ministério Público, assim como dirigente de órgãos ou entidade da Administração Pública de qualquer esfera governamental, ou respectivo cônjuge ou companheiro, bem como parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o segundo grau; e/ou
- o organização que tenha, em suas relações anteriores com a Administração Pública Federal Direta ou Indireta, incorrido em pelo menos uma das seguintes condutas: 1) omissão no dever de prestar contas; 2) descumprimento injustificado do objeto de convênios, contratos de repasse ou termos de parceria; 3) desvio de finalidade na aplicação de recursos públicos; 4) dano ao Erário; e 5) prática de outros atos ilícitos na execução de convênios, contratos de repasse ou termos de parceria.

53. **Por fim, recomenda-se a conferência e juntada aos autos dos documentos relacionados à identificação e à legitimidade da pessoa física designada para firmar o acordo de cooperação em nome da entidade interessada.**

e) Vigência

54. 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.

55. 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."

56. 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.

f) Obrigações das partes

57. 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.

58. 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 a obtenção do resultado almejado.

g) Foro

59. 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 levadas ao crivo do Poder Judiciário. Tal previsão atende ao que estipula o art. 42, inciso XVII, da Lei nº 13.019/2014, bem como o art. 88 do Decreto nº 8.726/2016.

60. 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.

61. 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.

h) Publicação

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

63. 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

64. Consoante dispõe o art. 42 da Lei nº 13.019/2014, anteriormente transcrito, 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;
- a prerrogativa do ente público de assumir ou transferir a responsabilidade pela execução do objeto, no caso de paralisação, de modo a evitar a descontinuidade do projeto;
- as hipóteses de rescisão;
- o foro pertinente;
- a forma de divulgação do instrumento.

65. 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>.

66. 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/DEPCONSUS/PGF/AGU.

4. CONCLUSÃO

67. 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 (art. 38, parágrafo único, da Lei nº 8.666/1993 ou art. 53, § 4º, da Lei nº 14.133/2021).**

68. 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.

69. 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-UNIVASF/PF-UNIVASF/PGF/AGU nº 01/2023.

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

71. 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"*.

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

73. À consideração superior.

Petrolina/PE, 31 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 1326464186 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: 31-10-2023 16:48. 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. 00077/2023/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 abstrato, 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 abstrato 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. 00004/2023/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. 00004/2023/PROCURADORES/PFUNIVASF/PGF/AGU se restringe às hipóteses de celebração de ajustes entre a UNIVASF e entidades de direito privado sem fins lucrativos, nos quais não haja repasse de recursos financeiros,**

afigurando-se como o instrumento adequado 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. 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. 00004/2023/PROCURADORES/PFUNIVASF/PGF/AGU**, da lavra da Procuradora Federal Jeanie de Castro Silva.

13. **Encaminhem-se cópias do PARECER REFERENCIAL n. 00004/2023/PROCURADORES/PFUNIVASF/PGF/AGU e desse DESPACHO DE APROVAÇÃO n. 00077/2023/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. 00004/2023/PROCURADORES/PFUNIVASF/PGF/AGU e desse DESPACHO DE APROVAÇÃO n. 00077/2023/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/PE, 01 de novembro 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 1327520801 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: 01-11-2023 15:55. Número de Série: 51385880098497591760186147324. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.