



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL JUNTO À UNIVERSIDADE TECNOLÓGICA FEDERAL DO PARANÁ
GABINETE

PARECER REFERENCIAL n. 00004/2024/GAB/PFUTFPR/PGF/AGU

NUP: 23064.004531/2024-16

INTERESSADOS: PROREC UTFPR

EMENTA – Instrumentos jurídicos de parceria.

1. Por meio da Orientação Normativa/AGU nº 55, de 23 de maio de 2014, publicada no DOU em 26 de maio de 2014, tornou-se possível a emissão, pelas Procuradorias Federais, de manifestação jurídica referencial.

2. Referida Orientação Normativa estabelece dois requisitos para que o documento se torne referencial. O primeiro diz que o volume de processos em matérias idênticas e recorrentes deve impactar, justificadamente, a atuação do órgão consultivo ou a celeridade dos serviços administrativos. Já o segundo requisito atenta para o fato de a atividade jurídica exercida se restringir à verificação do atendimento das exigências legais a partir de simples conferência de documento.

3. Diante destas premissas enquadram-se os processos que envolvem a formalização de instrumentos jurídicos que visam atividades voltadas à “inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo”.

4. Inicialmente, cumpre registrar que cabe à Procuradoria Federal a assessoria e orientação jurídica ao Reitor e às demais autoridades constituídas da UTFPR para dar segurança jurídica aos atos por eles praticados. Contudo, o Órgão Consultivo não deve emitir manifestações conclusivas sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade, pois a prevalência do aspecto técnico ou a presença de juízo discricionário determina a competência da autoridade administrativa pela prática do ato, bem como sua responsabilidade por ele. Essa orientação se encontra no enunciado nº 07 do Manual de Boas Práticas Consultivas elaborado pela Advocacia-Geral da União.

5. Preliminarmente, ratifica-se o entendimento de que esta Procuradoria deve evitar posicionamentos conclusivos sobre temas não jurídicos, tais como técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade.

6. É o breve relatório.

II-ESCLARECIMENTOS INICIAIS

II.1- INDICAÇÃO DOS INSTRUMENTOS DISPONÍVEIS

7. Em linhas iniciais, caso se trate de atividades voltadas à “inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo”, aplica-se a Lei 10.973/04 e o Decreto 9.283/18, de modo que o ajuste se amoldaria perfeitamente ao “Acordo de Parceria”.

8. Por outro lado, caso as atividades a serem executadas não tenham a finalidade acima, podem ser celebrados instrumentos como “Acordo de Cooperação Técnica” ou mesmo “Convênio”, como instrumentos mais adequados, a depender de informações a serem prestadas nos autos, a exemplo de ser a empresa com ou sem fins lucrativos, e se haverá ou não transferência de recursos financeiros.

II.2-ATIVIDADES VOLTADAS À “INOVAÇÃO E À PESQUISA CIENTÍFICA E TECNOLÓGICA NO AMBIENTE PRODUTIVO

II.2.1 - Acordo de parceria - Lei 10.973/2004

9. Feitas estas considerações, vale ressaltar que a Lei nº 10.973/04 (Lei de Inovação), ao dispor sobre acordos de parceria, estabeleceu que este seria aplicável quando da “realização de atividades conjuntas de pesquisa científica e tecnológica e de desenvolvimento de tecnologia, produto, serviço ou processo” (art. 9º, caput).

10. Quando se tratar de acordo de parceria para pesquisa, desenvolvimento e inovação, recomendo que, mediante manifestação técnica demonstrando a pesquisa científica e/ou tecnológica que resulte em desenvolvimento de tecnologia, produto, serviço ou processo, inclusive com necessária manifestação técnica por parte do NIT/DIRAGI/PROREC à respeito do enquadramento do objeto do instrumento aos termos do art. 9º da Lei de Inovação e ainda que seja observada a instrução processual necessária aos acordos de parceria para PD&I a serem firmados pela Universidade:

- a) minuta do acordo de parceria;
- b) plano de trabalho;
- c) acordo de processamento de dados;
- d) documentos FUNTEF-PR enquanto Fundação de Apoio da UTFPR, no caso de haver repasse de recursos financeiros;
- e) documentos da empresa;
- f) declaração de respeito do teto constitucional;
- g) termo de outorga e aceitação de bolsa;
- h) informações sobre propriedade intelectual;
- i) justificativa de interesse público;
- j) aprovação da Unidade Acadêmica;
- k) parecer técnico do NIT/DIRAGI/PROREC;

l) certificação processual.

11. Neste aspecto, importante destacar link da Advocacia-Geral da União elencando a instrução processual e os modelos que podem ser celebrados dentre os diversos instrumentos previstos na lei de inovação (<https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/procuradoria-geral-federal-1/subprocuradoria-federal-de-consultoria-juridica/camara-permanente-da-ciencia-tecnologia-e-inovacao-1/instrumentos-do-marco-legal-de-ct-i>).

II.3. Atividades que não estão relacionadas à “inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo” - Acordo de Cooperação Técnica ou Convênio

12. Caso as atividades a serem desenvolvidas não se relacionem com a lei de inovação, surgem questões prévias que devem ser dirimidas, para fins de definição do instrumento a ser celebrado.

13. De modo geral, a distinção entre acordo de cooperação, ou convênios, se refere à possibilidade ou não de existir transferência de recursos. Caso haja a transferência de recursos financeiros, o caso se amolda a um convênio. Por sua vez, em não existindo a transferência de recursos financeiros, o caso se amoldaria a um acordo de cooperação técnica.

14. Neste ponto, elucidativos os conceitos previstos no Decreto 11.531/2023:

Art. 1º Este Decreto dispõe sobre:

XIII - acordo de cooperação técnica - instrumento de cooperação para a execução de ações de interesse recíproco e em regime de mútua colaboração, a título gratuito, sem transferência de recursos ou doação de bens, no qual o objeto e as condições da cooperação são ajustados de comum acordo entre as partes; e

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.

(...)

Art. 2º Para fins do disposto neste Decreto, considera-se:

I - convênio - instrumento que, na ausência de legislação específica, dispõe sobre a transferência de recursos financeiros provenientes do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social da União para a execução de programas, projetos e atividades de interesse recíproco e em regime de mútua colaboração;

(...)

XIII - acordo de cooperação técnica - instrumento de cooperação para a execução de ações de interesse recíproco e em regime de mútua colaboração, a título gratuito, sem transferência de recursos ou doação de bens, no qual o objeto e as condições da cooperação são ajustados de comum acordo entre as partes; e

15. Deste modo, é possível diferenciar dois grandes blocos de instrumentos jurídicos:

1) instrumentos que envolvem transferência de recursos:

Termos de colaboração e os termos de fomento - Lei 13.019/2014

Convênio, contrato de repasse e convênio de receita - Decreto 11.531/2023

Termos de execução descentralizada - Decreto 10.426/2020

2) instrumentos que não envolvem transferência de recursos:

Acordos de cooperação entre uma entidade pública e pessoas jurídicas de direito privado SEM fins lucrativos - Lei 13.019/2014

Acordos de cooperação entre uma entidade pública e pessoas jurídicas de direito privado COM fins lucrativos - Lei 13.019/2014

Acordos de cooperação técnica ou de acordos de adesão - Decreto 11.531/2023

16. Para além destes instrumentos, existe o protocolo de intenções, o qual define-se como:

"(...) instrumento relativo à cooperação entre órgãos firmado previamente à celebração de acordo. Contempla intenções almejadas no âmbito da cooperação pactuada cuja articulação ainda não evoluiu para atribuições plenamente definíveis em acordo. A celebração de protocolo de intenções previamente à assinatura de acordo deve ser efetivada, quando couber, em função das necessidades detectadas ao longo das tratativas acerca da cooperação

17. Feitas estas distinções iniciais, vejamos considerações mais apropriadas a cada instrumento.

II.3.1 Instrumentos que envolvem transferência de recursos:

II.3.1.1 Termos de colaboração e termos de fomento - Lei 13.019/2014

18. A Lei 13.019/2014 estabelece o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco. Na citada Lei, em relação aos instrumentos que envolvem a transferência de recursos, temos os termos de colaboração e os termos de fomento:

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

VII - termo de colaboração: 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 propostas pela administração pública que envolvam a transferência de recursos financeiros; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

VIII - termo de fomento: 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 propostas pelas organizações da sociedade civil, que envolvam a transferência de recursos financeiros; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

19. Como se verifica, tanto o termo de colaboração quanto o termo de fomento são instrumentos por meio dos quais são formalizadas as parcerias estabelecidas pela administração pública com organizações da sociedade civil para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, que envolvam a transferência de recursos financeiros. Por organizações da sociedade civil, entende-se como:

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)

20. A diferença é que, no termo de colaboração, a parceria é proposta pela Administração Pública, ao passo que, no termo de fomento, a parceria é proposta pelas organizações da sociedade civil. No mesmo sentido, assim prescreve a Lei 13019/2014:

Art. 16. O termo de colaboração deve ser adotado pela administração pública para consecução de planos de trabalho de sua iniciativa, para celebração de parcerias com organizações da sociedade civil que envolvam a transferência de recursos financeiros. (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015) Parágrafo único. Os conselhos de políticas públicas poderão apresentar propostas à administração pública para celebração de termo de colaboração com organizações da sociedade civil.

Art. 17. O termo de fomento deve ser adotado pela administração pública para consecução de planos de trabalho propostos por organizações da sociedade civil que envolvam a transferência de recursos financeiros. (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

21.As normas gerais para a celebração de termos de fomento e de colaboração estão previstas no capítulo II, devendo serem observados os requisitos indicados nos capítulos III e IV, todos da Lei 13019/2014.

II.3.1.2. Convênio, contrato de repasse e convênio de receita - Decreto 11.531/2023

22.O Decreto nº 11.531, de 16 de maio de 2023 dispõe, dentre outros instrumentos, sobre convênios e contratos de repasse relativos às transferências de recursos da União, vejamos:

Art. 2º Para fins do disposto neste Decreto, considera-se:

I - convênio - instrumento que, na ausência de legislação específica, dispõe sobre a transferência de recursos financeiros provenientes do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social da União para a execução de programas, projetos e atividades de interesse recíproco e em regime de mútua colaboração;

II - contrato de repasse - instrumento de interesse recíproco, por meio do qual a transferência dos recursos financeiros é processada por intermédio de instituição ou de agente financeiro oficial federal que atue como mandatário da União;

III - convênio de receita - ajuste, sob regime de mútua cooperação, em que:

a) órgão ou entidade da administração pública federal recebe recursos para a execução de programa estadual, distrital ou municipal; ou

b) órgão ou entidade da administração pública federal integrante do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social da União recebe recursos para a execução de programa a cargo de entidade integrante do Orçamento de Investimento da União;

23.Observadas as vedações previstas no art. 5º do citado Decreto, estão previstos os parceiros que podem celebrar os referidos instrumentos:

Art. 3º Os órgãos e as entidades da administração pública federal poderão celebrar convênios ou contratos de repasse para transferências de recursos com órgãos e entidades da administração pública estadual, distrital e municipal, consórcios públicos e entidades privadas sem fins lucrativos, para a execução de programas, projetos e atividades de interesse recíproco e em regime de mútua colaboração.

(...)

Art. 4º Os órgãos e as entidades da administração pública federal poderão celebrar convênios de receita, em regime de mútua cooperação, para a execução de programas estaduais, distritais, municipais ou a cargo de entidade da administração pública federal integrante do Orçamento de Investimento da União. Parágrafo único. Os órgãos e as entidades da administração pública federal recebedores dos recursos decorrentes dos convênios de receita de que trata o caput observarão o disposto nas normas do ente federativo, do órgão ou da entidade repassador dos recursos, sem prejuízo da legislação da União aplicável aos demais entes federativos.

24.Ou seja, os convênios ou contratos de repasse podem ser celebrados pelos órgãos e as entidades da administração pública federal com órgãos e entidades da administração pública estadual, distrital e municipal, consórcios públicos e entidades privadas sem fins lucrativos. Já os convênios de receita podem ser celebrados pelos órgãos e as entidades da administração pública federal para a execução de programas estaduais, distritais, municipais ou a cargo de entidade da administração pública federal integrante do Orçamento de Investimento da União.

25.As normas gerais para a celebração de convênio, contrato de repasse e convênio de receita estão previstas no capítulo II, do Decreto 11531/2023.

II.3.1.3. Termo de execução descentralizada - Decreto 10.426/2020

26.Quanto à descentralização de créditos entre órgãos e entidades da administração pública federal integrantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, por meio da celebração de termo de execução descentralizada, estabelece o Decreto 10.426/2020 o conceito do instrumento e normas sobre a vigência:

Art. 2º Para fins do disposto neste Decreto, considera-se:

I - termo de execução descentralizada - TED - instrumento por meio do qual a descentralização de créditos entre órgãos e entidades integrantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União é ajustada, com vistas à execução de programas, de projetos e de atividades, nos termos estabelecidos no plano de trabalho e observada a classificação funcional programática;

27.Registra-se ainda o art. 16, §3º, III, do Decreto supracitado consigna que a forma de execução dos créditos orçamentários descentralizados poderá ocorrer:

a) de forma direta, por meio da utilização da força de trabalho da unidade descentralizada;

b) por meio da contratação de particulares;

c) de forma descentralizada, por meio da celebração de convênios, acordos, ajustes ou outros instrumentos congêneres, com entes federativos, entidades privadas sem fins lucrativos, organismos internacionais ou fundações de apoio.

28. Percebe-se a semelhança das definições de TED e Convênio, conforme decretos acima referenciados, ambos como sendo instrumentos que dispõem sobre a transferência de recursos financeiros provenientes do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social da União para a execução de programas, projetos e atividades

II.3.2. Instrumentos que não envolvem transferência de recursos:

II.3.2.1. Acordos de cooperação entre uma entidade pública e pessoas jurídicas de direito privado SEM fins lucrativos - Lei 13.019/2014

29. A Lei 13.019/2014 estabelece as disposições para serem celebrados acordos de cooperação entre uma entidade pública e pessoas jurídicas de direito privado SEM fins lucrativos. Vejamos alguns dispositivos da citada Lei nº 13.019/2014, que institui normas gerais para as parcerias entre a administração pública e organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para fins de esclarecimentos do que venha a ser entendido como acordo de cooperação, ou organizações a sociedade civil:

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)

(...)

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;

30. No mesmo sentido, o Decreto nº 8.726, de 27 de abril de 2016, que regulamenta a Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014:

Art. 5º O acordo de cooperação é instrumento por meio do qual são formalizadas as parcerias entre a administração pública federal e as organizações da sociedade civil para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco que não envolvam a transferência de recursos financeiros.

II.3.2.2. Acordos de cooperação entre uma entidade pública e pessoas jurídicas de direito privado COM fins lucrativos - Lei 13.019/2014

31. Quanto a possibilidade de celebração de um acordo de cooperação técnica entre entidades públicas e pessoas jurídicas de direito privado, COM fins lucrativos, percebe-se uma omissão na legislação até aqui destacada. Neste caso, diversas manifestações da Advocacia-Geral da União têm delimitado a possibilidade e o quadro normativo que deve ser observado.

32. Não sem razão, a Consultoria Jurídica junto ao Ministério da Defesa, por meio do Parecer n. 00647/2023/CONJUR- MD/CGU/AGU (seq. 02 do NUP: 60000.004753/2023-11) externou a possibilidade de ser celebrado acordo de cooperação técnica entre as entidades públicas e as pessoas jurídicas de direito privado, com fins lucrativos, aplicando-se de forma subsidiária as regras da Lei 13.019/2014:

"(...) 2.4. Do Acordo de Cooperação Técnica (ACT) com ente privado com finalidade lucrativa. Requisitos para viabilidade. Esforços com objetivos comuns, ausência de transferência de recursos financeiros e aplicação do regramento previsto ao Acordo de Cooperação da Lei nº 13.019/2014 (MROSC) 19. Em outro caso concreto, através da Nota nº 322/2023/CONJUR-MD/CGU/AGU (lançada no ID 6264404 da NUP 60090.000387/2023-69), esta Consultoria Jurídica esclareceu que "a Câmara Nacional de Convênios e Instrumentos Congêneres exarou, recentemente, parecer uniformizador no sentido de admitir a celebração de Acordo de Cooperação Técnica com pessoa jurídica com finalidade lucrativa, desde que a hipótese configure a conjugação de esforços com objetivos em comum, sem transferência de recursos financeiros", e "desde que, para tanto, sejam aplicadas as regras da Lei nº 13.019, de 2014, com a adoção, mutatis mutandis, do modelo correspondente ao Acordo de Cooperação disponibilizado pela AGU". 20. De fato, através do PARECER n. 00001/2021/CNCIC/CGU/AGU (disponível em <https://sapiens.agu.gov.br/valida_publico?id=618692078>), a Câmara Nacional de Convênios e Instrumentos Congêneres da Consultoria-Geral da União (CNCIC/DECOR/CGU) analisou questionamento sobre a legalidade da celebração de ACT com entidade privada com fins lucrativos. Entendeu que para esse tipo de parceria "Deve ser aplicado o art. 116 da Lei nº 8.666/1933, e, no que carece de regulamentação específica, até que ela seja editada, a Lei nº 13.019 de 31 de julho de 2014 (art. 4º, da Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro), no que for cabível, nos termos do que foi disposto neste parecer sendo considerado viável o acordo de cooperação técnica se observadas as normas legais, na forma deste parecer". 21. A referida CNCIC/DECOR/CGU, em sua 30ª Sessão, deliberou sobre a possibilidade de se formalizar Acordo de Cooperação Técnica com entidades privadas com fins lucrativos, ainda que amparados no art. 184 da Lei nº 14.133/2021, mesmo após a edição do Decreto nº 11.531/2023, que regulamentou o referido dispositivo. A deliberação foi motivada porque o art. 25, do Decreto nº 11.531/2023, estabelece que os ACTs "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", sem prevê, expressamente, os entes privados no rol dos partícipes

33. Conforme se pode extrair da NOTA n. 00007/2023/CNCIC/CGU/AGU, aprovada pelos DESPACHOS n. 00020/2023/CNCIC/CGU/AGU, n. 00380/2023/GAB/DECOR/CGU/AGU e n. 00258/2023/SGPP/CGU/AGU (NUP 00688.000718/2019-32, seq. 589/592):

14. Como manifestado na 30ª Sessão (seq. 498), a Câmara Nacional de Convênios e Instrumentos Congêneres entendeu que mesmo sem a previsão expressa no art. 25 do Decreto, é possível a celebração de Acordo de Cooperação com entidades privadas com fins lucrativos, com base no art. 184, da Lei nº 14.133, de 2021. 15. Verifica-se que o Decreto regulamentador lista determinadas entidades que poderão celebrar acordos de cooperação técnica, não vedando expressamente que outras não listadas, como entidades privadas com fins lucrativos, não poderiam celebrar esse tipo de parceria sem repasse de recursos. 16. Nesse cenário, a conclusão lançada no PARECER n. 00001/2021/CNCIC/CGU/AGU no sentido de que "Deve ser aplicado o art. 116 da Lei nº 8.666/1933, e, no que carece de regulamentação específica, até que ela seja editada, a Lei nº 13.019 de 31 de julho de 2014"

permanece válida, haja vista que o Decreto nº 11.531, de 16 de maio de 2023 não disciplinou a temática, já tendo expressado esta Câmara a importância de sua regulamentação. 17. Desta forma, apenas substituindo o fundamento legal do art. 116 da Lei nº 8.666/1933 pelo art. 184 da Lei nº 14.133/2021 entende-se que o PARECER n. 00001/2021/CNCIC/CGU/AGU continua com sua vigência e validade inalterados, mesmo com a vigência da Lei nº 14.133/2021 e do Decreto nº 11.531/2023.

34. Considerando o exposto, cabível ACT com ente privado com finalidade lucrativa, com amparo na Lei nº 14.133/2021 (art. 184), desde que: destinado à conjugação de esforços para a realização de objetivos comuns; não envolva transferência de recursos financeiros; e sejam aplicados os requisitos do Acordo de Cooperação da Lei nº 13.019/2014 (MROSC)

35. Com consequência, a celebração do referido deve estar instrumentalizada na minuta padronizada produzida pela Câmara Nacional de Convênios e Instrumentos Congêneres, da Advocacia-Geral da União (AGU), divulgada em <<https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/cgu/cgu/modelos/convencioscongeneres/modelos-e-listas-de-verificacao-lei-no-13-019-de31-07-2014-mros>>, a ser preenchida ou complementada de acordo com as instruções presentes nas notas explicativas constantes dessa própria minuta, com a eliminação dos textos que se apresentem impertinentes e com inserção de outros que se afigurem necessários.

36. Neste caso de acordo de cooperação técnica entre entidades públicas e pessoas jurídicas de direito privado com fins lucrativos, ou acordo de cooperação entre entidades públicas e pessoas jurídicas de direito privado sem fins lucrativos, devem estar presentes os seguintes requisitos:

- a) *Justificativa para escolha direta do parceiro privado;*
- b) *Plano de Trabalho;*
- c) *outros documentos úteis e necessários para a convicção de conveniência e oportunidade da parceria;*
- d) *observância do art. 6º do Decreto nº 8.726/2016, aplicando-se as disposições do Capítulo III, onde, exatamente, se inserem os arts. 26 e 27 (essa aplicação ocorrerá apenas "no que couber", devendo ser consideradas somente as disciplinas específicas voltadas ao Acordo de Cooperação);*
- e) *observância do art. 29 do Decreto nº 8.726/2016;* f) *observância do art. 42 da Lei nº 13.019/2014, relacionando as cláusulas essenciais ao termo de Acordo de Cooperação*

II.3.2.3. Acordos de cooperação técnica ou de acordos de adesão - Decreto 11.531/2023

37. Por último, o Decreto nº 11.531/2023 dispõe sobre parcerias sem transferências de recursos, por meio da celebração de acordos de cooperação técnica ou de acordos de adesão.

38. Neste vetor, caso se trate de parcerias sem transferências de recursos, entre órgãos e entidades da administração pública, com serviços sociais autônomos, ou com consórcios públicos, temos a possibilidade de celebração de acordos de cooperação técnica ou de acordos de adesão. Vejamos o Decreto 11.531/2023:

Art. 2º Para fins do disposto neste Decreto, considera-se:

(...)

XIII - acordo de cooperação técnica - instrumento de cooperação para a execução de ações de interesse recíproco e em regime de mútua colaboração, a título gratuito, sem transferência de recursos ou doação de bens, no qual o objeto e as condições da cooperação são ajustados de comum acordo entre as partes; e

XIV - acordo de adesão - instrumento de cooperação para a execução de ações de interesse recíproco e em mútua colaboração, a título gratuito, sem transferência de recursos ou doação de bens, no qual o objeto e as condições da cooperação são previamente estabelecidos por órgão ou por entidade da administração pública federal.

(...)

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.

39. Tanto o acordo de cooperação técnica quanto o acordos de adesão são instrumentos de cooperação para a execução de ações de interesse recíproco e em regime de mútua colaboração, a título gratuito, sem transferência de recursos ou doação de bens, que podem ser celebrados entre órgãos e entidades da administração pública de qualquer esfera, e com serviços sociais autônomos e consórcios públicos.

40. A diferença é que, no acordo de cooperação técnica, o objeto e as condições da cooperação são ajustados de comum acordo entre as partes, ao passo que, no acordo de adesão, o objeto e as condições da cooperação serem previamente estabelecidos pelo órgão ou pela entidade da administração pública federal responsável por determinada política pública. Vejamos o Decreto 11.531/2023:

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

41. A Portaria Conjunta MGI/MF/CGU Nº 33, DE 30 DE AGOSTO DE 2023 estabelece normas complementares ao Decreto nº 11.531, de 16 de maio de 2023.

II.4. Entendimentos firmados pela PGF sobre os instrumentos indicados

42. Para maiores esclarecimentos quanto aos instrumentos acima indicados, a Procuradoria Federal possui diversos entendimentos firmados.

43. No Parecer nº 15/2013/CÂMARA PERMANENTE CONVÊNIO/DEP CONSU/PGF/AGU (seq. 13 do NUP Nº 00407.001856/2013-52) aprovado pelo então Procurador-Geral federal, ao final, temos as seguintes conclusões:

CONCLUSÃO DEP CONSU/PGF/AGU nº 12013:

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 sem fins lucrativos, de interesse na mútua cooperação técnica, visando a

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 disciplinado Decreto nº 6.170/2007 e da Portaria Interministerial MP/MF/CGUnº507/2011 não se aplica ao acordo de cooperação, incidindo apenas, no que couber, o disposto no art. 116, caput e §1º, da Lei nº 8.666/1993.

III - A celebração de acordo de cooperação deve ser precedida de adequada instrução processual, que deve necessariamente conter plano de trabalho que contemple as informações elencadas nos incisos I, II, III e VI do parágrafo 1º do art. 116 da Lei nº 8.666/1993 e análise técnica prévia e consistente, referente às razões de sua propositura, de seus objetivos e de sua adequação à missão institucional dos órgãos e/ou entidades envolvidos, além da pertinência das suas obrigações, esclarecendo, inclusive, o motivo pelo qual a Administração deixou de atender a algum dos requisitos estabelecidos no art. 116, §1º, da Lei nº 8.666/1993, se for o caso.

IV - A entidade privada sem fins lucrativos que venha a celebrar acordo de cooperação deverá comprovar: a) o exercício, em anos anteriores, de atividades referentes ao objeto da parceria; e b) a sua qualificação técnica e/ou capacidade operacional para gestão do instrumento;

V - Em homenagem aos princípios da impessoalidade e da moralidade administrativa, não se recomenda a celebração de acordo de cooperação técnica com entidades privadas sem fins lucrativos que: a) tenham como dirigente agente político de Poder Público ou do Ministério Público, assim como dirigente de órgão 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 b) tenham, 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.

VI - Nas situações em que se verifique a possibilidade de que mais de uma entidade sem fins lucrativos 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 e/ou órgãos envolvidos, conforme previsto no art. 11, V, da Lei Complementar nº 73/1993 c/c o art. 10, §1º, da Lei nº 10.480/2002 e no parágrafo único do art. 38 c/c o caput do art. 116, ambos da Lei nº 8.666/1993.

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 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 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.

44. Referida conclusão foi objeto dos Enunciados abaixo:

Enunciado 114/2020/SUBCONSU/PGF CONVÊNIOS

A celebração de acordo de cooperação deve ser precedida de adequada instrução processual, que deve necessariamente conter plano de trabalho que contemple as informações elencadas nos incisos I, II, III e VI do parágrafo 1º do artigo 116 da Lei n. 8.666/1993 e nos incisos I a IV do artigo 25 do Decreto n. 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 artigo 116, §1º, da Lei n. 8.666/1993, no artigo 35, inciso V, da Lei n. 13.019/2014 e/ou no artigo 25 do Decreto n. 8.726/2016, se for o caso. (Fonte: Parecer n. 00015/2013/CÁMARAPERMANENTECONVÊNIOS/DEPCONSUS/PGF/AGU. NUP 00407.001856/2013-52 - Seq. 13)

Informações	Adicionais:	Fonte:	Parecer n.
00015/2013/CÁMARAPERMANENTECONVÊNIOS/DEPCONSUS/PGF/AGU. NUP 00407.001856/2013-52 (Seq. 13)			

Enunciado 119/2020/SUBCONSU/PGF CONVÊNIOS

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 sua execução, não se admitindo a fixação de prazos desproporcionais ou irrazoáveis. 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 artigo 57 da Lei n. 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. (Fonte: Parecer n. 00015/2013/CÁMARAPERMANENTECONVÊNIOS/DEPCONSUS/PGF/AGU. NUP 00407.001856/2013-52 - Seq. 13; Parecer n. 00004/2016/DEPCONSUS/CPCV/PGF/AGU. NUP

00407.007117/2016-17 - Seq. 14)

Informações	Adicionais:	Fonte:	Parecer n.
00015/2013/CÁMARAPERMANENTECONVÊNIOS/DEPCONSUS/PGF/AGU. NUP 00407.001856/2013-52 (Seq. 13); Parecer n. 00004/2016/DEPCONSUS/CPCV/PGF/AGU. NUP 00407.007117/2016-17 (Seq. 14)			

45. Posteriormente, há o Parecer 4/2016/CPCV/SUBCONSU/PGF – (seq. 14 do NUP nº 00407.007117/2016-17), no seguinte sentido:

CONVÊNIOS E OUTROS AJUSTES DIREITO ADMINISTRATIVO. ACORDO DE COOPERAÇÃO. MARCO REGULATÓRIO DAS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL. REVISÃO DO PARECER Nº 15/2013/CÁMARAPERMANENTECONVÊNIOS/DEPCONSUS/PGF/AGU. CONCLUSÃO DEPCONSUS/PGF Nº 54/2013. NOVA REDAÇÃO. I O acordo de cooperação é o instrumento jurídico hábil para a formalização, entre órgãos e/ou entidades da Administração Pública ou entre estes e entidades privadas, com ou sem fins lucrativos, de interesse na mútua cooperação técnica, visando à execução de programas de trabalho, projeto/atividade ou evento de interesse recíproco, da qual não decorra obrigação de repasse de recursos entre os partícipes. 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 órgãos e/ou entidades da Administração Pública ou destas 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 plano de trabalho que contemple as informações elencadas nos incisos I, II, III e VI do parágrafo 1º do art. 116 da Lei nº 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

46. Por esta quadra, deverá o consulente proceder à adequada instrução processual, que necessariamente deve conter:

a) plano de trabalho que contemple as informações elencadas nos incisos I, II, III e VI do parágrafo 1º do art. 116 da Lei nº 8.666/1993, e nos incisos I a IV do artigo 25 do Decreto n. 8.726/2016 - o qual constará obrigatoriamente como anexo do ajuste, integrando-o de forma indissociável; b) 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 artigo 116, §1º, da Lei n. 8.666/1993, no artigo 35, inciso V, da Lei n. 13.019/2014 e/ou no artigo 25 do Decreto n. 8.726/2016, se for o caso.

47. Quanto à necessidade de manifestação do setor técnico competente, é relevante citar os termos da Portaria PGF nº 526/2013, in verbis:

Art. 10 - Os autos administrativos deverão ser instruídos com prévia manifestação do órgão consulente e demais órgãos competentes para se pronunciar sobre o objeto da consulta, além de outros documentos necessários à elucidação da questão jurídica suscitada.

48. Desde já, a celebração de avenças do tipo “guarda-chuva” padece de ilegalidade, encontrando vedação tanto no Decreto n. 9.283/18 (art. 35, §1º) quanto na Lei n.º 8.666/93 (art. 116, §1º), que determinam a existência de plano de trabalho que contenha, no mínimo, a delimitação do objeto a ser executado, as metas a serem atingidas, as etapas ou fases de execução, o plano de aplicação de eventuais recursos financeiros e o cronograma de desembolso, assim como a previsão de início e fim da execução do objeto, além da conclusão das etapas ou fases programadas.

49. Nesse sentido, há muito e reiteradamente, o TCU (na linha do entendimento da PGF) se manifesta de forma totalmente contrária à celebração desse tipo ajuste, conhecido como “guarda-chuva” (ex: Acórdão 3228/2009 Primeira Câmara; Acórdão nº 2.592/2010-2ª Câmara; Acórdão na 1.845/2008-Plenário; Acórdão nº 717/2005-TCU-Plenário; Acórdão nº 1.663/2005-Plenário; Acórdão nº 1.996/2011-Plenário; Acórdão nº 2.731/2008-Plenário).

50. Registre-se, por fim, que a Advocacia-Geral da União dispõe da Portaria AGU nº 5, de 5 de janeiro de 2021 (<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-agu-n-5-de-5-de-janeiro-de-2021-297880985>), que dispõe sobre a manifestação jurídica a ser proferida no âmbito dos órgãos consultivos da Advocacia-Geral da União e dos seus órgãos vinculados, acerca de parcerias entre a administração pública federal e organizações da sociedade civil de que cuida a Lei nº 13.019/2014, disciplinando o disposto no art. 31 do Decreto nº 8.726/2016:

Art. 2º As manifestações jurídicas de que trata esta Portaria terão por objeto a análise da juridicidade do termo de fomento, do termo de colaboração e do acordo de cooperação, ou a resposta à consulta sobre dúvida específica suscitada pelo gestor da parceria ou por outra autoridade que se manifestar no processo.

II.5. Modelos da AGU sobre os instrumentos indicados

51. Por fim, a Advocacia-Geral da União possui modelos dos instrumentos aqui indicados, e que devem ser utilizadas como parâmetro pela UTFPR, sugerindo suas respectivas adoções e adaptações necessárias a cada caso. Para a utilização dos modelos de minutas elaborados pela Advocacia-Geral da União, informa-se que foram disponibilizados nos endereços a seguir:

1) Modelos de Convênios com órgãos e entidades públicas - Decreto nº 11.531, de 2023 Disponível em: <https://www.gov.br/agu/ptbr/composicao/cgu/cgu/modelos/conveniosecongeneres/Modelos%20de%20Convenios%20-%20Decreto%20n%2011.531%2C%20de%202023>

2) Modelos de Minutas de Acordo de Cooperação Técnica, Plano de Trabalho e Protocolo de Intenções - Decreto nº 11.531, de 2023 Disponível em: <https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/cgu/cgu/modelos/conveniosecongeneres/Modelos%20de%20Minutas%20de%20Acordo%20de%20Cooperacao%20Tecnica%2C%20Plano%20-%20Decreto%20n%2011.531%2C%20de%202023>

3) Modelos de acordo de cooperação com pessoas jurídicas de direito privado sem fins lucrativos - Lei nº 13.019 de 31/07/2014 obs: utilizados também para os acordos de cooperação técnica firmados com pessoas jurídicas de direito privado com fins lucrativos <https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/cgu/cgu/modelos/conveniosecongeneres/modelos-e-listas-deverificacao-lei-no-13-019-de-31-07-2014-mrosc>

CONCLUSÃO

52. Portanto, encaminho os autos para que sejam adotadas as providências adequadas à instrução processual de posteriores processos que se valham dos instrumentos jurídicos pontuados neste parecer referencial, observando, em especial, dentre outras indicadas, as seguintes:

a) com prévia definição do instrumento a ser celebrado (atividade ou projeto a ser realizado, abarcado ou não pela Lei de inovação);

b) sendo projeto inserido dentro da lei de inovação, sugere-se a celebração de acordo de parceria, com a instrução aqui indicada;

c) sendo projeto não inserido na lei de inovação, definição do instrumento a ser celebrado, com indicação do instrumento a partir das considerações aqui consignadas, a depender da existência ou não da transferência de recursos, e da pessoa jurídica de direito privado possuir ou não fins lucrativos, para fins de utilização, dentre outros instrumentos informados:

c1) acordos de cooperação entre entidade pública e pessoas jurídicas de direito privado SEM fins lucrativos;

c2) acordo de cooperação técnica entre entidades públicas e as pessoas jurídicas de direito privado, COM fins lucrativos, aplicando-se de forma subsidiária as regras da Lei 13.019/2014;

53. Com as considerações acima, encaminho o presente processo à Pró-Reitoria de Relações Empresariais e Comunitárias para os procedimentos decorrentes, dentre os quais o ateste, de forma expressa, que a situação concreta de cada processo se amolda aos termos desta manifestação.

Sub censura.

Curitiba, 16 de fevereiro de 2024.

LESLIE DE OLIVEIRA BOCCHINO

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 23064004531202416 e da chave de acesso 654dddc7



Documento assinado eletronicamente por LESLIE DE OLIVEIRA BOCCHINO, 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 1410360163 e chave de acesso 654dddc7 no endereço eletrônico <https://supersapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): LESLIE DE OLIVEIRA BOCCHINO, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br). Data e Hora: 16-02-2024 16:04. Número de Série: 65437255745187764576406211080. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.
