



PARECER n. 00005/2019/CNCIC/CGU/AGU

NUP: 00688.000718/2019-32

INTERESSADOS: DECOR

ASSUNTOS: ACORDO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA

EMENTA:

ADMINISTRATIVO. LEI N. 8.666/1993 - ACORDO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA. MINUTA

I- Art. 116 da Lei nº 8.666/93;

II - Ausência de repasse de recursos financeiros;

III - Minuta de Acordo de Cooperação Técnica e Plano de Trabalho;

IV - Encaminhamento para apreciação e deliberação pelos membros da CNCIC

1. RELATÓRIO

1. A manifestação em exame decorre de atribuição conferida a esta Procuradora Federal subscritora, enquanto membro da Câmara Nacional de Convênios e Instrumentos Congêneres - CNCIC/DECOR/CGU instituída nos termos da Portaria CGU nº 003, de 14/06/2019, publicada no Boletim de Serviço nº 24 de 17/06/2019, tendo como objetivo a elaboração de minuta concernente a Acordo de Cooperação Técnica a ser celebrado entre os entes públicos assessorados pela Advocacia-Geral da União e entidades públicas, para a consecução de interesse público e recíproco.

2. Os autos encontram-se instruídos com a NOTA n. 00108/2019 - JBCR/CJACM/CGU/AGU, a qual faz referência ao Memorando-Circular nº 046/2018-CGU/AGU, por meio do qual o Consultor-Geral da União Substituto encaminhou para os órgãos assessorados modelos de acordo de cooperação, de termo de colaboração e de termo de fomento, assim como das respectivas listas de verificação, aprovados pelo Despacho nº 00574/2018/DECOR/CGU/AGU e o Despacho do Consultor-Geral da União nº 00732/2018.

2. FUNDAMENTAÇÃO

2.1 Do Acordo de Cooperação Técnica

3. O Acordo de Cooperação Técnica é um dos instrumentos que a Administração Pública se utiliza para realizar parcerias com outros entes públicos, visando à união de esforços para o alcance de um objetivo comum, baseado no interesse público.

4. Assim como ocorre em relação aos Convênios, costuma-se afirmar na doutrina que, diferente dos contratos, tais relações têm como elo de ligação a colaboração dos partícipes para o atingimento de um interesse convergente, enquanto aqueles são interesses contrapostos, com objetivos individualizados de cada parte. O Acordo de Cooperação se distingue do convênio por não ser possível a transferência de recurso financeiro, de forma que a contribuição de cada um é feita mediante a prática de atos materiais, que se inserem nas respectivas competências.

5. Neste sentido, Marçal Justem Filho¹ traz uma definição de convênio, que também pode ser aplicada ao acordo de cooperação, nos seguintes termos:

“(…)

é instrumento de realização de um determinado e específico objetivo, em que os interesses não se contrapõem – ainda que haja prestações específicas e individualizadas, a cargo de cada partícipe. A assunção de deveres destina-se a regular a atividade harmônica de sujeitos integrantes da Administração Pública, que buscam a realização de um mesmo e idêntico interesse público”

6. O ilustre doutrinador afirma que o objetivo que determina o convênio ou acordo de cooperação técnica é a vontade entre entidades públicas em que há convergência de interesses levando a uma atuação igualmente convergente, ou seja, de colaboração dos convenientes na busca de uma finalidade comum, verificado nos autos, devidamente materializado na assinatura conjunta do plano de trabalho pelas autoridades envolvidas no acordo.

7. Desta forma, define-se o Acordo de Cooperação Técnica como sendo um instrumento que viabiliza a cooperação entre entidades da Administração Pública, na consecução de um objetivo que congregue um interesse público e recíproco entre as partes.

8. Com base em tais características, os pressupostos para a formação da avença seriam: a) a configuração do **interesse recíproco** na execução de um objeto; e b) a obtenção do **interesse**

público. Neste contexto, a formação, assim como a manutenção do ajuste depende da vontade dos envolvidos em comungar esforços, com a possibilidade de se retirar da relação a qualquer momento, continuando responsável assim como auferindo vantagens pelo tempo que participou.

9. Ademais, pode-se afirmar que o resultado a ser alcançado deve ser oriundo do somatório de esforços e do exercício de atribuições específicas de cada partícipe, que as desenvolve de acordo com as capacidades, utilizando-se de recursos próprios, assim como dos bens, pessoal e a expertise.

10. De tal particularidade, exsurge a necessidade de, na minuta do instrumento, constar que não haverá transferência de recursos financeiros entre os partícipes para a execução do Acordo Cooperação Técnica, devendo todas as despesas necessárias à plena consecução do objeto acordado serem custeadas por recursos próprios, e, em se tratando de ente público, por dotações específicas constantes nos orçamentos de cada um dos partícipes.

11. Do mesmo modo, como os serviços decorrentes do acordo são prestados em regime de cooperação mútua, não cabe aos partícipes qualquer remuneração pela prestação, assim como o instrumento não deve ser utilizado com desvio de finalidade para promover a cessão de servidores públicos. Admite-se que haja o compartilhamento de servidor, mas apenas por prazo determinado e para o desenvolvimento de atividade específica, sem o afastamento das suas funções.

12. Quanto aos partícipes da relação, podem ser entes da Administração Pública de todas as esferas, em relação aos quais, não há que se exigir a regularidade fiscal, eis que tal exigência da Lei Complementar nº 101/2000 é destinada para os instrumentos em que há transferência de recursos.

13. Considerando a necessidade de haver reciprocidade, caberá à Administração aferir a compatibilidade das atribuições a serem assumidas com os seus instrumentos de instituição e regência, haja vista a necessidade de certificação de que os objetivos se conformam com a missão institucional, assim como as obrigações assumidas estão inseridas no rol de competências.

2.2 Dos Requisitos para Celebração

14. Os acordos de cooperação estão enquadrados na legislação nacional como instrumentos congêneres aos convênios. Nestes moldes, a previsão normativa está assentada no art.116 da Lei nº 8.666/93, a qual exige que a celebração seja precedida de elaboração e aprovação de plano de trabalho, o qual será proposto pelo ente interessado, conforme adiante se transcreve:

"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." [sem destaque no original]

15. O dispositivo legal em comento explicita que ao Acordo de Cooperação devem ser aplicáveis as exigências da Lei nº 8.666/93, sempre que compatível. Significa, pois, que primeiramente deve ser aferido se a realização do objeto depende das especificações contidas no próprio objeto. Ademais, deve-se fazer o temperamento das exigências da lei em referência, haja vista que o seu mote principal é garantir a isonomia de participação dos interessados em prestarem serviços ou fornecerem bens à Administração pelos quais serão remunerados, o que não se verifica no instrumento ora analisado.

16. Com efeito, no acordo de cooperação, não haverá qualquer tipo de remuneração, não havendo dispêndio de recurso público financeiro, de modo que, em regra, podem ser aplicáveis alguns conceitos ali previstos; a vedação quanto ao prazo de vigência indeterminado; a previsão quanto à possibilidade de prorrogação e de alteração do instrumento, guardadas as especificidades, a designação de agente para acompanhar e fiscalizar a execução, dentre outros.

17. Específico quanto ao prazo de prorrogação, pode-se afirmar que o Acordo de Cooperação não está adstrito ao limite do art.57 da Lei nº 8.666/93, vez que a motivação da norma em comento está relacionada à vinculação do orçamento ao exercício financeiro, que não tem qualquer influência no presente, pois não há transferência de recurso.

18. Em relação ao plano de trabalho, nada mais é que a concretização do planejamento da forma como será executado o objeto e alcançado o resultado do acordo de cooperação. Desta forma, é peça fundamental e, portanto, deve contemplar elementos mínimos que demonstrem os meios materiais e os recursos necessários para a concretização dos objetivos, conforme definido nas metas e em conformidade com os prazos ali estampados. Neste sentido, um plano de trabalho bem elaborado contribui para a fiel execução das obrigações pelos partícipes, assim como facilita o acompanhamento e fiscalização quanto ao seu cumprimento.

19. Embora não aplicável ao acordo de cooperação, conforme será adiante detalhado, podemos, com as devidas adequações, tomar por empréstimo o conceito de plano de trabalho contido no §1º, do art.1º da Portaria Interministerial nº 424/2016, que assim o define:

XXIV - plano de trabalho: peça processual integrante dos instrumentos, que evidencia o detalhamento do objeto, da justificativa, dos cronogramas físico e financeiro, do plano de aplicação das despesas, bem como das informações da conta corrente específica, dos partícipes e dos seus representantes;

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

1. **a identificação do objeto a ser executado** - deve ser descrito de forma clara, objetiva e precisa, de modo a não suscitar duplicidade de interpretações ou se adequar a objetos genéricos. Destaca-se a relevância de tal item, vez que através do mesmo deve ser possível aferir o interesse público e recíproco almejado, assim como se permite o completo delineamento das obrigações a serem assumidas pelos partícipes para atingi-lo;
2. **o detalhamento de metas quantitativas e mensuráveis** - necessário descrever cada uma das atividades em que se desdobra o objeto e os quantitativos a serem alcançados, externando por exemplo: (a) os recursos humanos e de infra-estrutura; (b) a existência de recursos financeiros de cada um dos envolvidos, próprios, para que as ações sejam implementadas; (c) o atendimento mínimo dos parâmetros dos indicadores fixados em comum acordo e que servirão de base para a aferição das metas a resultados também fixados no acordo;
3. **a descrição de etapas ou fases de execução** - além da agregação das metas que compõem as etapas, importante que sejam estabelecidos critérios para a aferição do cumprimento, a sequência para a realização e a identificação da interdependência ou não entre as mesmas.
4. **a previsão de início e fim da execução do objeto, bem assim da conclusão das etapas ou fases programadas** - deve ser estabelecido um prazo de vigência para o acordo de cooperação técnica que guarde compatibilidade com o planejamento da sua execução, considerando as metas e etapas acordadas.

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

2.3 Da Designação de Gestores para os Acordos de Cooperação Técnica

22. Determina o artigo 67 caput da Lei 8.666/1993 que a execução dos contratos deverá ser acompanhada e fiscalizada por um representante da Administração:

Art. 67. A execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por um representante da Administração especialmente designado, permitida a contratação de terceiros para assisti-lo e subsidiá-lo de informações pertinentes a essa atribuição.

§ 1º O representante da Administração anotará em registro próprio todas as ocorrências relacionadas com a execução do contrato, determinando o que for necessário à regularização das faltas ou defeitos observados.

23. Conforme já mencionado dantes, é recomendável, com base na previsão do caput do artigo 116 da LLCA que se exija a designação de agente para acompanhar e fiscalizar a execução do acordo. Em se tratando de parceria, objetiva-se que a atuação seja direcionada para corrigir ou aperfeiçoar atividades realizadas pelos partícipes que possam comprometer o resultado buscado.

24. Nesta senda, revela-se necessária a designação de gestores nos acordos de cooperação técnica, ou seja, pessoa física formalmente indicada no instrumento firmado, a fim de promover a administração e a coordenação dos aspectos envolvidos na formalização, na execução e no relatório de cumprimento acordo de cooperação técnica.

2.4 Da Publicidade e Controle de Resultados

25. Considerando os princípios que regem a Administração Pública, dentre os quais a publicidade, a fim de possibilitar a transparência das ações, o Acordo de Cooperação Técnica, em conformidade com o parágrafo único do art.61 da Lei nº 8.666/93, deve ser publicado no Diário Oficial da União.

26. Embora não exista prestação de contas relativa a recursos públicos, é recomendável que os partícipes instituem a obrigação de apresentação de relatório conjunto, visando aferir os resultados alcançados na parceria e o cumprimento das obrigações.

2.5 Da Inaplicabilidade do Decreto nº 6.170/2007 e da Portaria Interministerial CGU/MF/MP nº424/2016

27. Conquanto o Acordo de Cooperação seja um instrumento que guarda similitude com vários aspectos do convênio, ao mesmo não se aplicam as disposições contidas no Decreto nº 6.170/2007 e na Portaria Interministerial CGU/MF/MP nº 424/2016, haja vista que tais instrumentos normativos se destinam a regular as relações jurídicas entre entes públicos que envolvam a transferência de recursos financeiros oriundos do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social (OGU).

28. Apesar do exposto, nada impede que a Administração se utilize de algumas regras procedimentais contidas em tais dispositivos, desde que compatíveis com a sua natureza, como por exemplo, as hipóteses de rescisão, denúncia e extinção do ajuste; os conceitos referentes ao objeto, metas, plano de trabalho, termo aditivo, os critérios de escolha para definição do ente com o qual será celebrado o acordo de cooperação, quando houver mais de um interessado.

2.6 Da Propriedade Intelectual

29. O objeto do Acordo de Cooperação Técnica pode dar origem a determinados bens imateriais, que se inserem no conceito doutrinário de propriedade intelectual, cuja proteção decorre da necessidade de se promover o desenvolvimento de novos conhecimentos e tecnologias. Protege-se o conhecimento, conferindo ao mesmo valor econômico através da outorga de direitos exclusivos àquele que o desenvolveu. Os dois grandes ramos em que se divide são os direitos autorais (Lei nº 9.610/98) e os direitos de propriedade industrial (Lei nº 9.279/96), mas atualmente também se reconhecem aqueles previstos nas Leis nº 9.456/1997 (cultivares), 9.609/1998 (programa de computadores) e na Lei nº 11.484/2007 (topografia de circuitos integrados).

30. O direito autoral compreende as obras intelectuais, expressas por qualquer meio ou fixadas em qualquer suporte, como os textos de obras literárias, conferências coletâneas e todas aquelas previstas, de forma não exaustiva, no art.7º da Lei nº 9.610/98. A propriedade industrial compreende invenção, modelo de utilidade, desenho industrial, marca e indicação geográfica. Cultivares refere-se à proteção de plantas; há também a referente ao *software*, que, conforme o art.1º da Lei nº 9.609/98, é um conjunto organizado de instruções em linguagem natural ou codificada e, por fim, e à topografia de circuitos integrados, conceituada na Lei nº 11.487/2007 como uma série de imagens que represente a configuração tridimensional das camadas que compõem um circuito integrado.

31. O título de propriedade de cada um destes direitos, que confere ao seu detentor a possibilidade de fruição, utilização e disponibilização, é regulado pela legislação específica, assim como os procedimentos, requisitos necessários para obtê-lo e os prazos de vigência. Considerando, todavia, não ser a temática do presente parecer, não se discorrerá acerca dos mesmos, devendo ser feita a verificação em cada caso concreto.

32. Interessa mencionar, no entanto, que, em face da parceria, o direito intelectual necessariamente deverá ser compartilhado assim como todos os seus efeitos. Neste caso, é recomendado que sejam fixados previamente todas as condições e obrigações de cada partícipe para o seu exercício de acordo com a modalidade identificada.

2.7 Da Minuta do Acordo de Cooperação Técnica

33. Como explicitado no relatório foi consignado a esta signatária a incumbência da elaboração de minuta- modelo para a celebração de Acordos de Cooperação Técnica, bem como de modelo de Plano de Trabalho os quais seguem em anexo à presente manifestação.

34. As cláusulas ali dispostas foram ordenadas de modo a atender a fundamentação contida neste opinativo, assim como estão acompanhadas de notas explicativas.

35. Destaca-se que o caso concreto pode exigir a adaptação ou a inserção de cláusulas, em face das peculiaridades do objeto ou do partícipe.

3. CONCLUSÃO

36. Em síntese, a formalização de Acordos de Cooperação Técnica depende:

- a. da certificação que o objeto a ser executado atende ao **interesse público e recíproco dos partícipes;**
- b. da certificação quanto à natureza jurídica do ente que irá celebrá-lo com a Administração Pública Federal, a fim de se aferir as atribuições para o cumprimento do objeto e a necessidade ou não de instauração do procedimento de seleção;
- c. da elaboração e aprovação prévia do plano de trabalho, o qual deverá conter todos os requisitos técnicos necessários à realização do objeto, bem como para aferição do alcance do resultado.

37. Em face do exposto, encaminha-se a minuta do Acordo de Cooperação Técnica e Sugestão

Brasília, 04 de setembro de 2019.

Cristiane Souza Braz Costa
Procuradora Federal

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00688000718201932 e da chave de acesso 5a73e0fd

Notas

1. [^] *JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. 7ª edição, Ed. Dinâmica, p.668.*

Documento assinado eletronicamente por CRISTIANE SOUZA BRAZ COSTA, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 310316182 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): CRISTIANE SOUZA BRAZ COSTA. Data e Hora: 04-09-2019 11:01. Número de Série: 17110068. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.
