



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO À CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO
COORDENAÇÃO-GERAL DE MATÉRIA DE TRANSPARÊNCIA E ADMINISTRATIVA

PARECER n. 00309/2020/CONJUR-CGU/CGU/AGU

NUP: 00190.105939/2020-21

INTERESSADOS: CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO - CGU E OUTROS

ASSUNTOS: ACORDO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA

EMENTA: ADMINISTRATIVO. ACORDO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA. PRAZO DETERMINADO. PRORROGAÇÃO. PLANO DE TRABALHO. PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA. POSSIBILIDADE.

1. Cuida-se de consulta da CENOR sobre a possibilidade de prorrogação dos Acordos de Cooperação Técnica - ACTs após o transcurso de 60 meses.

2. Após o transcurso do prazo inicial de 60 meses, não há óbice a nova prorrogação de 60 meses, desde que os autos sejam devidamente instruídos com os documentos exigidos para a assinatura do ACT original, indicando-se os que possam ser aproveitados e demonstrando-se a manutenção da conveniência do objeto para a Administração, bem como condicionado à juntada do novo Plano de Trabalho para o período vindouro, atendendo-se o disposto no art. 116.

3. O Parecer n. 00001/2020/CNCIC/CGU/AGU firmou posição de que *"considerar a possibilidade de existir instrumento com prazo de vigência indeterminado leva a crer que o interesse da parceria irá perdurar para todo o sempre desconsiderando assim a possibilidade de alteração dos atores do instrumento, das condições do ajuste e até mesmo do interesse das partes envolvidas em mantê-lo."* As preocupações da Câmara Nacional de Convênios e Instrumentos Congêneres - CNCIC/DECOR/CGU estão contempladas na exigência de um novo plano de trabalho e na avaliação da manutenção do interesse público em renovar a vigência do ACT.

4. A possibilidade de prorrogação, condicionada ao interesse público e à apresentação de novo plano de trabalho, permite avaliar os ganhos com a manutenção da parceria, além de concretizar a eficiência, um dos princípios da Administração Pública.

1. RELATÓRIO

1. Cuida-se de consulta formulada pela CENOR quanto à possibilidade de prorrogação do prazo de 60 (sessenta) meses de vigência dos Acordos de Cooperação Técnica assinados por mais um período de até 60 (sessenta) meses.

2. O processo em questão foi inaugurado por meio da NOTA TÉCNICA Nº 2012/2020/CENOR/SE (SEI nº 1589781), aprovada pelo Despacho CENOR (SEI nº 1589879) em atendimento à demanda desta Consultoria quanto à orientação do Parecer n. 00001/2020/CNCIC/CGU/AGU.

3.

4. Naquela Nota, a CENOR informou que: *"Em levantamento realizado pela CENOR, há 71 (setenta e um) Acordos de Cooperação Técnica não Onerosos celebrados pela CGU com prazo indeterminado. Contudo, conforme informado pelas áreas do órgão durante a realização do 4º Ciclo de Avaliação dos Acordos de Cooperação Técnica Não Onerosos - Vigência 2019, 4 (quatro) não estão sendo mais utilizados"*. Ao término, a NOTA TÉCNICA Nº 2012/2020/CENOR/SE (SEI nº 1589781) determinou as seguintes providências às unidades deste Ministério:

a) Providenciem, até 31/12/2020, a aditivação dos Acordos de Cooperação Técnica não Onerosos, elencados no item 7, para que passem a vigorar com prazo determinado, em atendimento ao disposto no Parecer n. 00001/2020/CNCIC/CGU/AGU (1537974);

b) Caso entendam que não há necessidade de manter algum dos Acordos elencados nos itens 6 e 7 desta Nota, que efetuem a sua rescisão até 31/12/2020;

c) Oportunamente, que informem até 30/09/2020, por meio de Despacho específico neste processo, o NUP dos Acordos elencados no item 7 que tenham sido informados como "desconhecidos pela CENOR", bem como, que procedam à inclusão dos respectivos processos no SEI para atualização dos instrumentos de acompanhamento da Secretaria-Executiva.

5. A medida foi implementada pelo Despacho SE (SEI nº 1590406). O processo está instruído com as respostas das unidades e com os eventuais questionamentos das superintendências.

6. Em reunião preliminar sobre o tema com a CENOR, nos foi relatado que algumas Superintendências reportaram fragilidade sobre a interpretação que viabiliza a prorrogação além dos 5 anos. Por tal motivo, orientamos a formalização da presente demanda, no intuito de estudar o caso e conferir segurança jurídica aos assessorados. Recorde-se, neste ponto, que o BPC nº 9 da AGU recomenda que: *"Visto que a interlocução entre o Órgão Consultivo e os assessorados é fundamental*

para uma atuação mais eficiente, deve-se realizar regularmente visitas consultivas às unidades administrativas atendidas, para assessoria direta sobre temas jurídicos que considerem importantes". Por fim, foram os autos encaminhados para análise desta Conjur-CGU na forma do art. 131 da Constituição.

7. Em suma, é o que interessa relatar.

2. ANÁLISE JURÍDICA

2.1. Do entendimento sobre os ACTs por prazo indeterminados

8. O cerne da consulta da CENOR está nas balizas dadas pelo Parecer n. 00001/2020/CNCIC/CGU/AGU. Isso porque, a partir de tal manifestação, a AGU firmou posição de que não podem ser firmados Acordos de Cooperação Técnica por tempo indeterminado. O questionamento, contudo, seria quanto à possibilidade de prorrogação a cada 5 anos.

9. Para que reste clara a posição firmada aqui, parece-nos necessário retroceder um pouco e rememorar como se deu o processo de mudança de entendimento e os debates jurídicos travados nesta Consultoria.

10. Isso porque a Câmara Nacional de Convênios e Instrumentos Congêneres - CNCIC/DECOR/CGU, por meio do Parecer n. 00005/2019/CNCIC/CGU/AGU, firmou modelo de Acordo de Cooperação Técnica, no qual consta a Nota explicativa 1 da Cláusula nona da Minuta, com o comentário taxativo no sentido de que *"o instrumento não pode ter prazo de vigência indeterminado"*.

11. Ocorre que, pouco tempo antes, esta Consultoria havia, após amplo debate e aprofundamento de estudos, firmado o entendimento do Parecer n. 00022/2020/CONJUR-CGU/CGU/AGU com as seguintes conclusões:

1. aos Acordos de Cooperação Técnica, desde que demonstrado que o respectivo prazo é compatível com o planejamento indicado no Plano de Trabalho, não se vislumbra óbice em se estipular de antemão prazo de 60 meses, aplicando-se por analogia o prazo previsto no art. 57, II da Lei de Licitações;
2. após o transcurso do prazo inicial de 60 meses, também não há óbice a nova prorrogação de 60 meses, desde que os autos sejam devidamente instruídos com os documentos exigidos para a assinatura do ACT original, indicando-se os que possam ser aproveitados e demonstrando-se a manutenção da conveniência do objeto para a Administração, bem como condicionado à juntada do novo Plano de Trabalho para o período vindouro, atendendo-se o disposto no art. 116;
3. **por fim, nos casos específicos de ACTs cujo objeto seja o compartilhamento de dados, é juridicamente possível a assinatura de acordos com prazo indeterminado desde o início.**

12. Em suma, conforme destacado no item 3, a Consultoria entendia que era juridicamente possível a assinatura de acordos com prazo indeterminado. Perceba-se, contudo, que não se tratava de um entendimento isolado, mas sim de um debate com estudo aprofundado pela equipe desta Coordenação, como recomenda o BPC nº 8: *"É recomendável a adoção de medidas que contribuam para a uniformização de entendimentos no âmbito do Órgão Consultivo, a exemplo da edição de orientações jurídicas internas, elaboradas com participação da equipe."*

13. Eis, então, o histórico desta construção de entendimento.

14. No PARECER n. 00335/2018/CONJUR-CGU/CGU/AGU, nos autos do NUP: 00190.109472/2018-74, a Advogada CIBELY PELEGRINO CHAGAS, então Coordenadora-Geral de Processos Administrativos e Análise Legislativa, firmou posição, acolhida pelo DESPACHO n. 00615/2018/CONJUR-CGU/CGU/AGU do Consultor Jurídico, no sentido de que *"a natureza gratuita do ajuste e o específico objeto de compartilhamento de dados permite a celebração do aditivo proposto, por prazo indeterminado, com fulcro nas disposições do Decreto nº 8.789/2016"*. Admitia, portanto, o prazo indeterminado para compartilhamento de dados por expressa exceção do Decreto.

15. No ano seguinte, o tema voltou a esta Consultoria. No PARECER n. 00251/2019/ CONJUR-CGU/CGU/AGU, nos autos do NUP: 00190.026846/2010-60, em que se rediscutiu o tema, foi chamada atenção para a divergência de posicionamentos acerca do tema dentro desta CONJUR:

"29. A área técnica utiliza como fundamento para solicitar a prorrogação por prazo indeterminado a manifestação exarada no Parecer nº 335/2018/CONJUR-CGU/CGU/AGU (1225630). Contudo, o embasamento trazido não pode ser utilizado rigorosamente no caso em tela. O referido Parecer desta CONJUR, ao autorizar a prorrogação por tempo indeterminado, o fez utilizando lastreado no Decreto nº 8.789, de 29 de junho de 2016; esta norma, pela própria natureza jurídica de Decreto, regulamenta compartilhamento de dados no âmbito do Poder Executivo Federal, não podendo abranger a relação entre CGU e Ministério Público.

30. Apesar disso, informo que este Parecerista subscritor já se manifestou pela

possibilidade de que ajustes que não prevejam transferência de recursos possam ser assinados por prazo indeterminado. O entendimento é extraído da interpretação do art. 116 da Lei de Licitações, aplicável aos acordos de cooperação, cumulado com o art. 57, II da mesma Lei. De acordo com o art. 116, as disposições da Lei nº 8.666/93 devem ser aplicados aos ACTs "no que couber". Essa expressão autorizaria entender que o art. 57, II não seria aplicável de forma plena a ajustes dessa natureza.

31. Em nosso entender, o art. 57, II da Lei de Licitações, ao prever a necessidade de prorrogação periódica (como regra, 12 meses), destina-se a cobrar um maior controle do ponto de vista financeiro e orçamentário. Caso contrário, em havendo uma variedade de ajustes com recursos e por prazos indeterminados, correria-se o risco de um total descontrole das finanças estatais. Porém, quando se trata de acordos para mero compartilhamento de informações, este risco não estaria presente. E, por tais razões, permitir-se-ia entender que o art. 57, II seria aplicável apenas aos ajustes (contratos, convênios, etc) que envolvem transferências de recursos.

32. Porém, devo alertar também que este posicionamento que defendo é sabidamente minoritário no âmbito desta CONJUR. Tanto no âmbito da Coordenação como na Consultoria Jurídica ainda prevalece a necessidade de observância dos 60 (meses) como limite para a prorrogação de acordos de cooperação. Superado tal prazo, dever-se-ia realizar novo ajuste, não prorrogação. Ademais, ainda que a área técnica quisesse suscitar a discussão como forma de defender a possibilidade de assinatura por tempo determinado, deveria fazê-lo com mais prazo para reflexão de tema divergente, diferentemente do ocorreu no presente caso, onde foi franqueado à CONJUR prazo inferior a um dia útil para manifestação (na verdade, algumas horas).

33. Por essa razão, sobre tal ponto, como mencionado anteriormente, em atenção a entendimento pessoal defendido, apesar de ainda minoritário, opino pela possibilidade de prorrogação por prazo indeterminado como solicitado pela área técnica ou, caso não se entenda por possível no âmbito desta CONJUR, sugere-se a prorrogação excepcional por mais 12 meses, com fundamento no art. 57, §4º da Lei de Licitações.

(...)

39. Alerta-se ainda que a prorrogação por prazo indeterminado, condicionada à aprovação no âmbito desta CONJUR (ver item 33 deste Parecer), está essencialmente vinculada ao fato de que os compromissos assumidos entre os partícipes se resumem a compartilhamento de dados. Assim, alterações dos compromissos assumidos, por meio de termo aditivo, que ultrapassem o compartilhamento de dados e informações não encontram suporte em instrumentos de vigência indeterminada, como no presente caso."

(grifos acrescidos)

16. Naquela oportunidade, no papel de Coordenadora, expliquei no DESPACHO n. 00517/2019/CONJUR-CGU/CGU/AGU (NUP 00190.026846/2010-60) que deixaria de adotar a proposta de prorrogação por prazo indeterminado por entender que o tema merecia um maior aprofundamento dos estudos no âmbito desta Consultoria Jurídica.

17. O assunto retornou à Consultoria no PARECER n. 00257/2019/CONJUR-CGU/CGU/AGU, nos autos do NUP 00190.027562/2006-12, destacando-se que para admitir o prazo indeterminado, essa consultoria se pautou em algumas manifestações de outros órgãos da AGU, além da exceção contida no Decreto nº 8.789, de 29 de junho de 2016, que dispõe sobre o compartilhamento de dados na Administração pública federal e prevê a disponibilização de bases de dados oficiais entre os órgãos e as entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional interessados. Eis a ementa, aprovada pelo DESPACHO n. 00539/2019/CONJUR-CGU/CGU/AGU do Consultor Jurídico, sobre o tema:

EMENTA: ADMINISTRATIVO. TERMO ADITIVO AO CONVÊNIO ENTRE A SECRETARIA DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL E CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO (CGU). AMPLIAÇÃO DO ROL DE INFORMAÇÕES DISPONIBILIZADAS PELA RFB À CGU PARA INCLUIR AS NOTAS FISCAIS ELETRÔNICAS REFERENTES ÀS AQUISIÇÕES E CONTRATAÇÕES REALIZADAS PELA CGU. DIVERGÊNCIA SOBRE O TERMO ADITIVO. PRAZO INDETERMINADO. PELO PROSSEGUIMENTO, COM RECOMENDAÇÃO.

1. Necessidade da Administração avaliar se o novo aditivo será o terceiro ou quarto, com a respectiva instrução processual que ateste o histórico das modificações.

2. Acordo de Cooperação Técnica por prazo indeterminado viável pela interpretação do art. 1º do Decreto nº 8.789, de 29 de junho de 2016, que dispõe sobre o compartilhamento de dados na Administração pública federal, prevê a disponibilização de bases de dados oficiais entre os órgãos e as entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional interessados.

3. A administração deve justificar no processo se os dados compartilhados entre os pactuantes não esbarram no óbice do § 1º do art 1º do Decreto nº 8.789, de 29 de junho de 2016, para a viabilidade jurídica de um ajuste por prazo indeterminado.

18. A maturidade, contudo, neste debate, só teve seu desfecho na consulta jurídica acerca dos

limites dos prazos aplicáveis aos Acordos de Cooperação Técnica - ACT, por meio do PARECER n. 00022/2020/CONJUR-CGU/CGU/AGU, no bojo do NUP: 00190.103568/2016-67. Aqui, restou firmado o seguinte entendimento:

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. CONSULTA JURÍDICA. ACORDOS DE COOPERAÇÃO TÉCNICA. PRAZOS.

1. Consulta jurídica sobre os limites dos prazos aplicáveis aos Acordos de Cooperação Técnica - ACT.
2. Aos Acordos de Cooperação Técnica, desde que demonstrado que o respectivo prazo é compatível com o planejamento indicado no Plano de Trabalho, não se vislumbra óbice em se estipular de antemão prazo de 60 meses, aplicando-se por analogia o prazo previsto no art. 57, II da Lei de Licitações;
3. Após o transcurso do prazo inicial de 60 meses, também não há óbice a nova prorrogação de 60 meses, desde que os autos sejam devidamente instruídos com os documentos exigidos para a assinatura do ACT original, indicando-se os que possam ser aproveitados e demonstrando-se a manutenção da conveniência do objeto para a Administração, bem como condicionado à juntada do novo Plano de Trabalho para o período vindouro, atendendo-se o disposto no art. 116;
4. Nos casos específicos de ACTs cujo objeto seja o compartilhamento de dados, é juridicamente possível a assinatura de acordos por prazo indeterminado desde o início.

19. Por meio do DESPACHO n. 00090/2020/CONJUR-CGU/CGU/AGU, incitei o debate sobre eventuais desdobramentos do entendimento firmado na Consultoria, considerando que a *"Advocacia-Geral da União (AGU), por meio de sua Câmara Nacional de Convênios e Instrumentos Congêneres (CNCIC/DECOR/CGU), disponibilizou modelo de Acordo de Cooperação Técnica entre órgãos e entidades da Administração Pública, incluindo o respectivo Plano de Trabalho, conforme PARECER n. 00005/2019/CNCIC/CGU/AGU (seq. 9), aprovado pelo DESPACHO n. 00810/2019/DECOR/CGU/AGU, do Sr. Diretor do Departamento de Coordenação e Orientação de Órgãos Jurídicos, e pelo DESPACHO n. 01107/2019/GAB/CGU/AGU, do Sr. Consultor-Geral da União no NUP 00190.031523/2008-73."*

20. Inclui, ainda, na demanda, o fato de que a ON 44/2014 - AGU, trouxe no seu enunciado o seguinte: *"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"*, solicito ao parecerista que avalie se as razões lançadas no Modelo de Acordo e na ON 44/2014 não afastam as conclusões lançadas no PARECER n. 22/2020/CONJUR-CGU/CGU/AGU."

21. Em resposta, foi editado o PARECER n. 00046/2020/CONJUR-CGU/CGU/AGU

EMENTA: ADMINISTRATIVO. CONSULTA JURÍDICA. POSSÍVEL DIVERGÊNCIA ENTRE PARECER D A CONJUR-CGU E PRONUNCIAMENTOS VINCULANTES DA AGU. CONCLUSÃO PELA INEXISTÊNCIA. PRESENÇA DE MARGEM DE DÚVIDA A PERMITIR A INTERPRETAÇÃO.

1. Consulta jurídica para avaliar se as razões lançadas no Modelo de Acordo da Câmara Nacional de Convênios e Instrumentos Congêneres - CNCIC/DECOR/CGU e na ON 44/2014 não afastam as conclusões lançadas no PARECER n. 22/2020/CONJUR-CGU/CGU/AGU;
2. A Orientação Normativa nº 44/2014 - AGU é dirigida expressamente aos convênios (item I da ON), devendo sua aplicação aos Acordos de Cooperação Técnica - ACTs ser realizada de forma mitigada.
3. A fundamentação do PARECER n. 00005/2019/CNCIC/CGU/AGU admite (possibilidade, não obrigatoriedade) a vedação a ACTs por prazos indeterminados. Contudo, a nota explicativa na minuta anexada ao Parecer, ao aplicar de forma irrestrita a ON nº 44/2014 - AGU também aos ACTs, gerou dúvida, em aparente contradição à fundamentação do Parecer, quanto aos limites à vedação de ACTs por prazo indeterminado, se essa regra (art. 57, §3º da Lei de Licitações) é absoluta ou admite exceções.
4. Recomendação de encaminhamento ao DECOR/CGU/AGU para manifestação conclusiva sobre o assunto, de modo a orientar a atuação dos órgãos de execução da Advocacia-Geral da União - AGU.

22. Perceba-se, então, que apesar do estudo nesta Consultoria, o tema também foi encaminhado ao DECOR. Tal encaminhamento foi acolhido no bojo do PARECER n. 00046/2020/ CONJUR-CGU/CGU/AGU, aprovado com complementações do DESPACHO n. 00122/2020/ CONJUR-CGU/CGU/AGU. Não bastasse isso, em razão da possível divergência de entendimentos com o Parecer n. 00022/2020/CONJUR-CGU/CGU/AGU, por meio da Cota n. 00096/2020/CONJUR-CGU/CGU/AGU (SEI nº 1432089) (NUP 00190.103568/2016-67) formulei consulta à DECOR/AGU (Diretoria do Departamento de Coordenação e Orientação de Órgãos Jurídicos da Advocacia Geral da União) sobre o tema.

23. Sabe-se que até mesmo a competência das consultorias jurídicas, estabelecida no inciso III do art. 11 da Lei Complementar nº 73/1993, de *"fixar a interpretação da Constituição, das leis, dos tratados e dos demais atos normativos a ser uniformemente seguida em suas áreas de atuação e coordenação"* tem expressa ressalva na hipótese de haver *"orientação normativa do Advogado-Geral da União"*. Há, ainda, a proibição dirigida aos membros efetivos da Advocacia-Geral da União, estabelecida no art 28, inciso II, da Lei Complementar nº 73/93, de *"contrariar súmula, parecer normativo ou orientação técnica adotada pelo Advogado-Geral da União"*.

24. Como resposta, a Câmara Nacional de Convênios e Instrumentos Congêneres - CNCIC/DECOR/CGU concluiu, no Parecer n. 00001/2020/CNCIC/CGU/AGU 1537974, que 1. Não é possível ser firmado Acordo de Cooperação Técnica com prazo indeterminado de vigência, ressalvadas as hipóteses previstas em lei; 2. Cabe a aplicação analógica da orientação normativa da AGU nº 44 ao Acordo de Cooperação Técnica; 3. A leitura do Parecer nº 00005/2019/ CNCIC/CGU/AGU deve ser feita de maneira sistemática considerando todos os documentos relacionados ao tema.

25. Fez-se esse breve histórico da controvérsia para esclarecer, por fim, que: a) a posição jurídica sobre a viabilidade dos ACTs indeterminado foi aprofundada e amadurecida no âmbito da CONJUR-CGU como atesta o histórico de manifestações; b) esta Consultoria não deixou de encaminhar o tema ao DECOR, em atendimento aos comandos do art. 11, III, 28, II e 43 da Lei Complementar n.º 73/93.

26. Vencidas essas premissas, como se apresentará em seguida, a posição firmada no Parecer n. 00001/2020/CNCIC/CGU/AGU não obsta a prorrogação objeto desta consulta. Ao contrário, as preocupações da CNCIC parecem estarem contempladas na posição aqui firmada.

2.2 Da viabilidade de prorrogação - Interpretação do Parecer n. 00001/2020/CNCIC/CGU/AGU, do Parecer n. 00022/2020/CONJUR-CGU/CGU/AGU e do Parecer n. 00046/2020/CONJUR-CGU/CGU/AGU.

27. Há muitas razões para concluir que a prorrogação após o transcurso do prazo inicial de 60 meses é juridicamente viável.

28. Em primeiro lugar, apesar do encaminhamento ao DECOR se pautar no Parecer n. 00022/2020/CONJUR-CGU/CGU/AGU e no Parecer n. 00046/2020/CONJUR-CGU/CGU/AGU, a resposta da Câmara Nacional de Convênios e Instrumentos Congêneres - CNCIC/DECOR/CGU, no Parecer n. 00001/2020/CNCIC/CGU/AGU, não fez nenhum ressalva quanto a esse ponto.

29. Recorde-se que a dúvida central no que toca ao entendimento firmado no PARECER n. 00022/2020/CONJUR-CGU/CGU/AGU (seq. 3), em confronto com a Orientação Normativa nº 44/2014 da AGU e o PARECER n. 00005/2019/CNCIC/CGU/AGU, diz respeito à possibilidade, ainda que excepcional, de ajustes por prazo indeterminado em Acordos de Cooperação Técnica - ACT. Não havia questionamento sobre a prorrogação desses ajustes.

30. Note-se como a matéria foi analisada pela Câmara Nacional de Convênios e Instrumentos Congêneres - CNCIC por força da Portaria CGU nº 003, de 14/06/2019, publicada no Boletim de Serviço nº 24 de 17/06/2019, sendo acolhidas as seguintes conclusões:

- 1. Não é possível ser firmado Acordo de Cooperação Técnica com prazo indeterminado de vigência, ressalvadas as hipóteses previstas em lei;*
- 2. Cabe a aplicação analógica da orientação normativa da AGU nº 44 ao Acordo de Cooperação Técnica;*
- 3. A leitura do Parecer nº 00005/2019/CNCIC/CGU/AGU deve ser feita de maneira sistemática considerando todos os documentos relacionados ao tema."*

31. Não se trata, portanto, da prorrogação, mas sim da vedação por prazo indeterminado.

32. Mais do que isso, como segunda razão, recorde-se que no Parecer n. 00046/2020/CONJUR-CGU/CGU/AGU restou firmada a posição de que *"no entender desta CONJUR-CGU, os ACTs devem ter prazos determinados, ainda que sem os limites rigorosos aplicáveis aos contratos administrativos. Apenas nos casos de Acordos cujo objeto seja compartilhamento de dados é que se admitiu como possibilidade o prazo indeterminado, haja vista a peculiaridade de não haver, nesses casos, uma maior necessidade de acompanhamento da execução de fases previstas no Plano de Trabalho."*

33. Sobre esse ponto, o Parecer n. 00001/2020/CNCIC/CGU/AGU esclareceu o seguinte:

6. Cabe, ainda, à título preliminar expor que como destacado pelo PARECER n.00022/2020/CONJUR-CGU/CGU/AGU (seq. 3) o Decreto nº 10.046, de 09 de outubro de 2019, dispensou a celebração de convênio, Acordo de Cooperação Técnica ou instrumentos congêneres para a efetivação do compartilhamento de dados entre os órgãos e as entidades referidos no seu art. 1º, observadas as diretrizes do art. 3º e o disposto na Lei nº 13.709, de 2018, tornando irrelevante, portanto, a discussão em torno desse tema, já que existe disposição normativa autorizando esse tipo de ajuste sem a necessidade em ser firmado instrumento específico resultando, então, na perda do objeto trazido à análise da CNCIC.

7. Por outro lado, pode ser que o órgão faça a opção em celebrar o Acordo de Cooperação Técnica, mesmo com a dispensa narrada acima, até mesmo para que possa ter mais governança, controle, ou mesmo, aferição de resultados na parceria efetivada, dessa forma, nesse caso, permaneceria o aparente impasse trazido para manifestação desta CNCIC, motivo pelo qual cabe análise jurídica requerida.

34. Há, portanto, um alinhamento de entendimentos no sentido de que não são necessários

Acordos de Cooperação Técnica ou instrumentos congêneres para a efetivação do compartilhamento de dados entre os órgãos e as entidades referidos no seu art. 1º, observadas as diretrizes do art. 3º e o disposto na Lei nº 13.709, de 2018. Tanto no CNICIC quanto na CONJUR-CGU. O ponto de diferença é na hipótese de a Administração pretender fazê-lo, isso não poderia ser por prazo indeterminado. Perceba-se que a preocupação aqui, da parecerista, foi a de alertar a Administração que ao escolher firmar o ajuste, isso deve gerar mais governança, controle, ou mesmo, aferição de resultados na parceria efetivada.

35. Neste ponto, o Pareceres n. 00022/2020/CONJUR-CGU/CGU/AGU foi preciso ao dispor o seguinte:

Cumpra chamar a atenção que o art. 57, §3º veda expressamente contratos por prazo indeterminado. Desse modo, parece-nos que apesar da disposição ser dirigida aos contratos, ela também, como regra, é aplicável aos Acordos de Cooperação. E isso se deve ao fato de que, ainda que os ajustes cooperativos não impliquem transferências de recursos, há a necessidade de avaliação das metas e resultados previstas no Plano de Trabalho, o que poderia ser prejudicado com a possibilidade como regra de Acordos de Cooperação por tempo indeterminado.

Merece esclarecimento que umas das peças fundamentais dos Acordos de Cooperação é o denominado Plano de Trabalho. De acordo com o art. 116 da Lei nº 8.666/93, tal documento deve conter alguns requisitos mínimos. Sem querer ser repetitivo, vale a transcrição novamente do teor do artigo:

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.

A definição de prazos e metas induz a uma periódica avaliação de conveniência e oportunidade pela Administração da necessidade de manutenção do Acordo de Cooperação. Sendo assim, parece ser importante a previsão de prazo como regra, ainda que não limitado a 12 meses, usualmente utilizado nos contratos administrativos.

Esse raciocínio parece ser também o adotado no PARECER n. 00005/2019/CNICIC/CGU/AGU, da Câmara Nacional de Convênios e Instrumentos Congêneres da AGU, extraído a partir dos seguintes argumentos:

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.

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.

(sem sublinhado no original)

Desse modo, **respondendo ao questionamento da área técnica da CGU, desde que demonstrado que o prazo é compatível com o planejamento indicado no Plano de Trabalho, não se vislumbra óbice em se estipular de antemão prazo maior, inclusive de 60 meses, aplicando-se por analogia o prazo previsto no art. 57, II da Lei de Licitações. Isto é, poderia o ACT ser assinado inicialmente por prazo de 60 meses.**

Após findo o prazo inicial de 60 meses, parece-nos também não haver óbice a nova prorrogação de 60 meses, desde que os autos sejam devidamente instruídos com os documentos exigidos para a assinatura do ACT, indicando-se os que possam ser aproveitados e demonstrando-se a manutenção da conveniência do objeto para a Administração, bem como condicionado à juntada do novo Plano de Trabalho para o período vindouro, tudo na forma do art. 116.

36. A solução defendida, aqui, portanto, parece cumprir as preocupações de governança do CNICIC, ao traçar como ponto relevante para as prorrogações a existência de novo plano de trabalho. Com isso, resolve-se a questão, de um lado, por uma solução que garante a aferição dos resultados da avença (como sugerido pelo DECOR), e por outro lado, não se cria uma burocracia desnecessária com a obrigação de um novo contrato a cada 5 anos. Isso porque a definição de prazos e metas induz a uma periódica avaliação de conveniência e oportunidade pela Administração da necessidade de manutenção do Acordo de Cooperação. Esse processo pode ser mais eficiente, sem deixar de atingir o objetivo da Administração em seus ajustes.

37. Em outras palavras, a iniciativa parece ter respaldo em um dos princípios da administração Pública, o da eficiência, inserido no art. 37 da CF:

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

38. Sobre tais princípios, o STF já firmou posição de que *"a administração pública é norteada por princípios conducentes à segurança jurídica - da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade e da eficiência. A variação de enfoques, seja qual for a justificativa, não se coaduna com os citados princípios, sob pena de grassar a insegurança. [MS 24.872, voto do rel. min. Marco Aurélio, j. 30-6-2005, P, Dj de 30-9-2005.]* Em outras palavras, a atuação que busque melhorar a eficiência dentro da Administração é sempre bem-vindo. Trata-se, inclusive de um dever da Administração, o que parece viável com esse entendimento.

39. No mesmo sentido, no DESPACHO n. 00517/2019/CONJUR-CGU/CGU/AGU (NUP 00190.026846/2010-60), ao se pretender um maior estudo sobre o tema, consignei as principais preocupações com o assunto que serão respeitadas com a possibilidade de prorrogação: *"Neste caso, mesmo em se permitindo o prazo indeterminado, estabeleceu-se alguns marcos para a verificação, qual seja o término do exercício financeiro, para que se mantivesse o acompanhamento destes contratos administrativos. Exatamente neste sentido, e preocupado com a avaliação prática destes acordos, registro o esforço recente desta Ministério em avaliar a efetividade dos acordos de cooperação firmado. Por tais razões, recomendamos que a prorrogação em questão seja realizada em caráter excepcional, até que seja viável externar uma posição com maior segurança jurídica à preservação do interesse público."* O plano de trabalho parece cumprir essa missão.

40. Mais uma vez, o Parecer n. 00001/2020/CNICIC/CGU/AGU esclareceu que esta era a sua pretensão quando explica que: *"é irrelevante o fato de ser Acordo de Cooperação Técnica ou ser convênio quando se tem em vista a importância em ser garantida a segurança jurídica para as relações firmadas, tendo em vista que, em uma última análise considerar a possibilidade de existir instrumento com prazo de vigência indeterminado leva a crer que o interesse da parceria irá perdurar para todo o sempre desconsiderando assim a possibilidade de alteração dos atores do instrumento, das condições do ajuste e até mesmo do interesse das partes envolvidas em mantê-lo."* A Administração pode deixar de entender conveniente e oportuno manter o ACT e para fazer essa avaliação precisa rever o ajuste, de tempos em tempos. A análise da CENOR, inclusive, demonstra isso ao não se pretender renovar 4 ACTS. Em cada nova prorrogação, isso deverá ser avaliado.

41. Sendo assim, conclui-se que a posição firmada neste parecer não obsta a prorrogação. Ao contrário, a corrobora, ante a sua capacidade de garantir o acompanhamento do ajuste. Por isso,

conclui-se que é juridicamente viável, após o transcurso do prazo inicial de 60 meses, a nova prorrogação de 60 meses, desde que os autos sejam devidamente instruídos com os documentos exigidos para a assinatura do ACT original, indicando-se os que possam ser aproveitados e demonstrando-se a manutenção da conveniência do objeto para a Administração, bem como condicionado à juntada do novo Plano de Trabalho para o período vindouro, atendendo-se o disposto no art. 116.

3. CONCLUSÃO

Assim sendo, diante de todo o exposto, **CONCLUI-SE**:

1. pela possibilidade de termo aditivo, após o transcurso do prazo inicial de 60 meses, com uma nova prorrogação de 60 meses, desde que os autos sejam devidamente instruídos com os documentos exigidos para a assinatura do ACT original, indicando-se os que possam ser aproveitados e demonstrando-se a manutenção da conveniência do objeto para a Administração, bem como condicionado à juntada do novo Plano de Trabalho para o período vindouro, atendendo-se o disposto no art. 116;
2. que o Parecer n. 00001/2020/CNCIC/CGU/AGU firmou posição de que "*considerar a possibilidade de existir instrumento com prazo de vigência indeterminado leva a crer que o interesse da parceria irá perdurar para todo o sempre desconsiderando assim a possibilidade de alteração dos atores do instrumento, das condições do ajuste e até mesmo do interesse das partes envolvidas em mantê-lo.*". Logo, as preocupação da CNCIC estão contempladas na exigência de um novo plano de trabalho e na avaliação da manutenção do interesse público em renovar a vigência do ACT;
3. que a possibilidade de prorrogação, condicionada ao interesse público e à apresentação de novo plano de trabalho, permite avaliar os ganhos com a manutenção do ACT, além de concretizar a eficiência, um dos princípios da Administração Pública.

42. Cumpre salientar que à luz do art. 131 da Constituição Federal de 1988 e do art. 11 da Lei Complementar nº 73, de 1993, incumbe, a este órgão de execução da Advocacia-Geral da União, prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar à conveniência e à oportunidade dos atos praticados no âmbito da Controladoria-Geral da União, nem analisar aspectos de natureza eminentemente técnico-administrativa.

43. À consideração superior.

44. Sugiro, ante a importância do tema para a Casa, que este parecer, caso aprovado, seja incluído na Base de Conhecimento.

Brasília, 23 de outubro de 2020.

(Documento assinado eletronicamente)

MARIANA BARBOSA CIRNE

Coordenadora-Geral de Matéria de Transparência e Administrativa

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00190105939202021 e da chave de acesso 3c61b071

Documento assinado eletronicamente por MARIANA BARBOSA CIRNE, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 521047060 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): MARIANA BARBOSA CIRNE. Data e Hora: 24-10-2020 21:31. Número de Série: 13191810. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv4.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO À CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO
GABINETE

DESPACHO n. 00850/2020/CONJUR-CGU/CGU/AGU

NUP: 00190.105939/2020-21

INTERESSADOS: CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO - CGU E OUTROS

ASSUNTOS: ACORDO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA

1. Concordo com os fundamentos, e, portanto, APROVO, o **PARECER n. 00309/2020/CONJUR-CGU/CGU/AGU** da lavra da Procuradora Federal e Coordenadora-Geral de Matéria de Transparência e Administrativa, MARIANA BARBOSA CIRNE que concluiu:

1. pela possibilidade de termo aditivo, após o transcurso do prazo inicial de 60 meses, para prorrogação de Acordos de Cooperação Técnica - ACTs , com uma nova prorrogação de 60 meses, desde que os autos sejam devidamente instruídos com os documentos exigidos para a assinatura do ACT original, indicando-se os que possam ser aproveitados e demonstrando-se a manutenção da conveniência do objeto para a Administração, bem como condicionado à juntada do novo Plano de Trabalho para o período vindouro, atendendo-se o disposto no art. 116;
2. que o Parecer n. 00001/2020/CNCIC/CGU/AGU firmou posição de que *"considerar a possibilidade de existir instrumento com prazo de vigência indeterminado leva a crer que o interesse da parceria irá perdurar para todo o sempre desconsiderando assim a possibilidade de alteração dos atores do instrumento, das condições do ajuste e até mesmo do interesse das partes envolvidas em mantê-lo."*. Logo, as preocupação da CNCIC estão contempladas na exigência de um novo plano de trabalho e na avaliação da manutenção do interesse público em renovar a vigência do ACT;
3. que a possibilidade de prorrogação, condicionada ao interesse público e à apresentação de novo plano de trabalho, permite avaliar os ganhos com a manutenção do ACT, além de concretizar a eficiência, um dos princípios da Administração Pública.

2. Determino a inclusão do Parecer ora aprovado na Base de Conhecimento da CGU.

3. Ao Protocolo, para trâmite via SEI à CENOR.

Brasília, 26 de outubro de 2020.

VINICIUS DE CARVALHO MADEIRA
PROCURADOR FEDERAL
CONSULTOR JURÍDICO - SUBSTITUTO
CONJUR/CGU

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00190105939202021 e da chave de acesso 3c61b071

Documento assinado eletronicamente por VINICIUS DE CARVALHO MADEIRA, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 522025192 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): VINICIUS DE CARVALHO MADEIRA. Data e Hora: 26-10-2020 11:10. Número de Série: 17223246. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.