



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DA SAÚDE
COORDENAÇÃO-GERAL DE ANÁLISE JURÍDICA DE LICITAÇÕES, CONTRATOS E INSTRUMENTOS
CONGÊNERES

PARECER REFERENCIAL n. 00010/2021/CONJUR-MS/CGU/AGU

NUP: 25000.115535/2020-67

INTERESSADOS: DEPARTAMENTO NACIONAL DE PRODUÇÃO MINERAL - DNPM E OUTROS

ASSUNTOS: ACORDO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA

EMENTA: ADMINISTRATIVO. MANIFESTAÇÃO JURÍDICA REFERENCIAL ON 55/2014 DA AGU. ACORDO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA A SER FIRMADO PELO MINISTÉRIO DA SAÚDE COM ÓRGÃO/ ENTIDADE PÚBLICA PARA A REALIZAÇÃO DE PERÍCIA OFICIAL EM SAÚDE, AOS SERVIDORES DO RESPECTIVO ÓRGÃO/ENTIDADE, NO SIASS MS-DF.

Excelentíssimo Senhor Consultor Jurídico do Ministério da Saúde,

1 - RELATÓRIO

1. **Trata-se de processo encaminhado a esta Consultoria Jurídica por meio do Despacho DISTEC/SAA 0021034525, para análise e manifestação acerca da minuta de Acordo de Cooperação Técnica - e respectivo Plano de Trabalho** a ser celebrado entre Ministério da Saúde e a Agência Nacional de Mineração - ANM, **para a realização de perícia oficial em saúde**, aos servidores da ANM, na Unidade do Subsistema Integrado de Atenção à Saúde do Servidor do Ministério da Saúde no Distrito Federal - SIASS MS-DF.

2. Conforme salientado, os autos foram encaminhados para a análise concreta da minuta **de Acordo de Cooperação Técnica - e respectivo Plano de Trabalho** - a ser celebrado entre Ministério da Saúde e a Agência Nacional de Mineração - ANM, apesar disto, diante do potencial multiplicador da presente demanda, detectado através de contato com a área e da similaridade em relação a casos já analisados por essa Consultoria, como observa-se dos NUPs 25000115506/2020-03 e 25000.1155352020-67, constatou-se a possibilidade/necessidade de elaboração de manifestação jurídica referencial.

3. Desta forma, apesar de exarada nos autos de processo referente à caso concreto, a presente manifestação se revestirá da natureza de referencial, abarcando os casos em que o Ministério da Saúde pretender firmar **Acordo de Cooperação Técnica com órgão ou entidade pública para a realização de perícia oficial em saúde, aos servidores do respectivo órgão/entidade, na Unidade do Subsistema Integrado de Atenção à Saúde do Servidor do Ministério da Saúde no Distrito Federal - SIASS MS-DF.**

4. É o sucinto relatório.

2- CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES

2.1 Da figura da manifestação jurídica referencial

5. O procedimento ordinário para a celebração de contratações e outros ajustes pela Administração envolve a análise prévia desta consultoria de todas as minutas e procedimentos que visem a celebração de contrato, convênios, outros ajustes e seus aditivos, tendo como fundamento conferir higidez jurídica no que envolve a matéria, conforme dispõe o artigo 38, parágrafo único, da Lei 8.666/93.

6. No entanto, o elevado número de processos repetitivos versando sobre assuntos semelhantes tem, inevitavelmente, o efeito reflexo de tumultuar a atuação do órgão de assessoramento jurídico da Administração, embaraçando o desempenho de sua atribuição institucional. Em razão de situações como a narrada, a Advocacia Geral da União (AGU) publicou, no dia 23 de maio de 2014, a Orientação Normativa nº 55, possibilitando a figura da Manifestação Jurídica Referencial:

ORIENTAÇÃO NORMATIVA Nº 55, DE 23 DE MAIO DE 2014

O ADVOGADO GERAL DA UNIÃO, no uso das atribuições que lhe conferem os incisos I, X, XI e XIII, do art. 4º da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993, considerando o que consta do Processo nº 56377.000011/200912, resolve expedir a presente orientação normativa a todos os órgãos jurídicos enumerados nos arts. 2º e 17 da Lei Complementar

nº 73, de 1993: I Os processos que sejam objeto de manifestação jurídica referencial, isto é, aquela que analisa todas as questões jurídicas que envolvam matérias idênticas e recorrentes, estão dispensados de análise individualizada pelos órgãos consultivos, desde que a área técnica ateste, de forma expressa, que o caso concreto se amolda aos termos da citada manifestação. II Para a elaboração de manifestação jurídica referencial devem ser observados os seguintes requisitos: a) o volume de processos em matérias idênticas e recorrentes impactar, justificadamente, a atuação do órgão consultivo ou a celeridade dos serviços administrativos e b) a atividade jurídica exercida se restringir à verificação do atendimento das exigências legais a partir da simples conferência de documentos.

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

LUÍS INÁCIO LUCENA ADAMS

RETIFICAÇÃO: Na Orientação Normativa nº 47, de 23 de maio de 2014, publicada no Diário Oficial da União nº 98, de 26 de maio de 2014, Seção 1, pág. 29, onde se lê: "Orientação Normativa nº 47, de 23 de maio de 2014...", leia-se: "Orientação Normativa nº 55, de 23 de maio de 2014...".

7. Da leitura da Orientação Normativa em apreço, depreende-se a expressa autorização, no âmbito da AGU, para elaboração de manifestação jurídica referencial, definida como sendo aquela que analisa todas as questões jurídicas que envolvam matérias idênticas e recorrentes.

8. Dessa forma, com a manifestação jurídica referencial, os processos administrativos que veicularem consultas idênticas à enfrentada na manifestação referencial estarão dispensados de análise individualizada pelo órgão jurídico, bastando, para tanto, que as instâncias técnicas da Administração atestem, expressamente, que o caso concreto se amolda aos termos da manifestação referencial adotada pela Advocacia-Geral da União.

9. A grosso modo, a manifestação jurídica referencial consiste em parecer jurídico genérico, vocacionado a balizar todos os casos concretos, cujos contornos se amoldem ao formato do caso abstratamente analisado.

10. Trata-se, portanto, de ato enunciativo perfeitamente afinado com o princípio da eficiência (art.37, *caput*, da Constituição Federal), que, seguramente, viabilizará o adequado enfrentamento de questões que, embora dotadas de baixa densidade jurídica, terminavam por tumultuar a agenda desta Consultoria Jurídica, dificultando a dedicação de tempo às verdadeiras questões jurídicas.

11. Tal medida já havia sido expressamente recomendada pelo Manual de Boas Práticas Consultivas da AGU, consoante se infere da leitura do excerto abaixo transcrito:

Embora a atividade consultiva não se confunda com as atividades da Entidade/Órgão Assessorado, o Órgão Consultivo possui importante papel no sentido de estimular a padronização e orientação geral a respeito de assuntos que despertaram ou possam despertar dúvidas jurídicas. Deste modo, é recomendável a elaboração de minutas padrão de documentos administrativos, treinamentos com os gestores e pareceres com orientações "in abstrato", a fim de subsidiar a prática de atos relacionados a projetos ou políticas públicas que envolvam manifestações repetitivas ou de baixa complexidade jurídica. (Enunciado nº 34 do Manual de Boas Práticas da Advocacia-Geral da União).

12. Essa iniciativa foi analisada e aprovada pelo Tribunal de Contas da União (TCU), conforme notícia divulgada no Informativo TCU nº 218/2014:

Informativo TCU nº 218/2014. É possível a utilização, pelos órgãos e entidades da Administração Pública Federal, de um mesmo parecer jurídico em procedimentos licitatórios diversos, desde que envolva matéria comprovadamente idêntica e seja completo, amplo e abranja todas as questões jurídicas pertinentes. Embargos de Declaração opostos pela Advocacia-Geral da União (AGU), em face de determinação expedida pelo TCU à Comissão Municipal de Licitação de Manaus e à Secretaria Municipal de Educação de Manaus, alegara obscuridade na parte dispositiva da decisão e dúvida razoável quanto à interpretação a ser dada à determinação expedida. Em preliminar, após reconhecer a legitimidade da AGU para atuar nos autos, anotou o relator que o dispositivo questionado "envolve a necessidade de observância do entendimento jurisprudencial do TCU acerca da emissão de pareceres jurídicos para aprovação de editais licitatórios, aspecto que teria gerado dúvidas no âmbito da advocacia pública federal". Segundo o relator, o cerne da questão "diz respeito à adequabilidade e à legalidade do conteúdo veiculado na Orientação Normativa AGU nº 55, de 2014, que autoriza a emissão de 'manifestação jurídica referencial', a qual, diante do comando (...) poderia não ser admitida". Nesse campo, lembrou o relator que a orientação do TCU "tem sido no sentido da impossibilidade de os referidos pareceres serem incompletos, com conteúdos genéricos, sem evidenciação da análise integral dos aspectos legais pertinentes", posição evidenciada na Proposta de Deliberação que fundamentou a decisão recorrida. Nada obstante, e "a despeito de não pairar obscuridade sobre o acórdão ora embargado", sugeriu o relator fosse a AGU esclarecida de que esse entendimento do Tribunal não impede que o mesmo parecer jurídico seja utilizado em procedimentos licitatórios diversos, desde que trate da mesma matéria e aborde todas as questões jurídicas pertinentes. Nesses termos, acolheu o Plenário a proposta do relator, negando provimento aos embargos e informando à AGU que "o entendimento do TCU quanto à emissão de pareceres jurídicos sobre as minutas de editais licitatórios e de outros documentos, nos termos do art. 38, parágrafo único, da Lei nº 8.666, de 1993, referenciado nos Acórdãos 748/2011 e 1.944/2014, ambos prolatados pelo Plenário, não impede a utilização, pelos órgãos e entidades da administração pública federal, de um mesmo parecer jurídico em procedimentos licitatórios diversos, desde que envolva matéria comprovadamente idêntica e que seja completo, amplo e abranja todas as questões

jurídicas pertinentes, cumprindo as exigências indicadas na Orientação Normativa AGU nº 55, de 2014, esclarecendo a, ainda, de que a presente informação é prestada diante da estrita análise do caso concreto apreciado nestes autos, não se constituindo na efetiva apreciação da regularidade da aludida orientação normativa, em si mesma". Acórdão 2674/2014 Plenário, TC 004.757/20149, relator Ministro Substituto André Luís de Carvalho, 8/10/2014.

13. Do acima exposto, pode-se concluir que:

- o A manifestação jurídica referencial uniformiza a atuação do órgão jurídico relativamente às consultas repetitivas;
- o A adoção de manifestação jurídica referencial torna desnecessária a análise individualizada de processos que versem sobre matéria que já tenha sido objeto de análise em abstrato, sendo certo que as orientações jurídicas veiculadas através do parecer referencial aplicar-se-ão a todo e qualquer processo com idêntica matéria.
- o A elaboração de manifestação jurídica referencial depende da confluência de dois requisitos objetivos, a saber: i) a ocorrência de embaraço à atividade consultiva em razão da tramitação de elevado número de processos administrativos versando sobre matéria repetitiva e ii) a singeleza da atividade desempenhada pelo órgão jurídico, que se restringe a verificar o atendimento das exigências legais a partir da simples conferência de documentos; e
- o a dispensa do envio de processos ao órgão jurídico para exame individualizado fica condicionada ao pronunciamento expresso, pela área técnica interessada, no sentido de que o caso concreto se amolda aos termos da manifestação jurídica referencial já elaborada sobre a questão.

É o que se passará, agora, a fazer.

2.1 - Do cabimento de manifestação jurídica referencial no caso dos autos

14. A elaboração de **manifestação jurídica referencial** depende da comprovação, sob pena de invalidade, de dois requisitos: **i)** do volume de processos em matérias idênticas e recorrentes, que, de acordo com a ON nº 55, deve impactar, justificadamente, a atuação do órgão consultivo ou a celeridade dos serviços administrativos; e, **ii)** da singeleza da atuação da assessoria jurídica nos casos analisados, que deve-se restringir à verificação do atendimento das exigências legais, a partir da simples conferência de documentos.

15. Relativamente ao primeiro requisito, **consoante já abordado no relatório, através de contato com a área técnica desse Ministério, verificou-se potencial multiplicador na presente demanda.**

16. Outrossim, com a obrigatoriedade de se analisar todos os processos administrativos, há, como já referido, impacto negativo na atuação da Coordenação-Geral de Análise Jurídica de Licitações, Contratos e Instrumentos Congêneres -CGLICI, responsável pela consultoria e assessoramento jurídico do Ministério da Saúde.

17. Quanto ao segundo requisito imposto pela ON AGU nº 55, observa-se que o exame jurídico da CGLICI será limitado à mera conferência de documentos, não havendo que se falar de peculiaridades que determinem a análise jurídica individualizada dos referidos processos.

18. De todo modo, para que a análise individualizada dos processos reste dispensada, faz-se necessário que a área técnica interessada ateste, de forma expressa, que o caso concreto veiculado por cada processo administrativo se amolda aos termos da presente manifestação jurídica referencial.

19. **Deixa-se claro, no presente momento, que o objeto da presente manifestação jurídica referencial são os Acordos de Cooperação Técnica a serem firmados pelo Ministério da Saúde com órgãos/entidades públicas para a realização de pericia oficial em saúde, aos servidores do respectivo órgão/entidade, na Unidade do Subsistema Integrado de Atenção à Saúde do Servidor do Ministério da Saúde no Distrito Federal - SIASS MS-DF.**

2.2. Do viés jurídico da presente manifestação

20. Ressalte-se que incumbe a este órgão de execução da AGU prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar na análise da conveniência e oportunidade dos atos praticados no âmbito da Administração nem analisar aspectos de natureza eminentemente técnico-administrativa, assim como os aspectos técnicos, econômicos, financeiros e orçamentários. A Boa Prática Consultiva - **BPC nº 07**, editada pela AGU, corrobora tal entendimento.

21. Frisa-se, ainda, que não compete a esta CGLICI apreciar as questões de interesse e oportunidade do ato que se pretende praticar, visto que são da esfera discricionária do Administrador, tampouco dos atos técnicos e das especificações e fundamentações de ordem técnica explicitadas para justificar a celebração do ajuste.

22. Cabe esclarecer que, via de regra, **não é papel do órgão de assessoramento jurídico exercer a auditoria quanto à competência de cada agente público para a prática de atos administrativos.** Incumbe, isso sim, a cada um desses observar se os seus atos estão dentro do seu espectro de competências.

23. Desse modo, o ideal, para a melhor e completa instrução processual, é que sejam juntadas ou citadas as publicações dos atos de nomeação ou designação da autoridade e demais agentes administrativos, os atos normativos que estabelecem as respectivas competências, com o fim de que, em caso de futura auditoria, possa ser facilmente comprovado que quem praticou determinado ato tinha competência para tanto.

3 . DA ANÁLISE JURÍDICA

3.1 Do Acordo de Cooperação Técnica

24. 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.

25. 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.

26. Neste sentido, Marçal Justem Filho 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.”

27. 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.

28. 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.

29. 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.

30. 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.

31. 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 de 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.

32. 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.

33. 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.

34. 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.

3.2 Dos Requisitos para Celebração

35. 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]

36. 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.

37. 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.

38. 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.

39. 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.

40. 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;

41. 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.

42. 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.

3.3 Da Designação de Gestores para os Acordos de Cooperação Técnica

43. 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.

44. 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.

45. 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.**

46. Como se sabe, deverá ser previsto no Acordo que após a assinatura do instrumento, cada partícipe designará formalmente, mediante portaria, preferencialmente servidores públicos envolvidos e responsáveis para gerenciar a parceria; zelar por seu fiel cumprimento; coordenar, organizar, articular, acompanhar monitorar e supervisionar as ações que serão tomadas para o cumprimento do ajuste.

47. A minuta apresentada (0018158370), a ser utilizada como minuta-padrão, possui a previsão mencionada, como se observa na cláusula sexta.

3.4 Da Publicidade e Controle de Resultados

48. 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.

49. 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.

50. No caso da minuta submetida a este Consultivo consta a previsão de publicação.

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

51. 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).

52. 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.

3.6 Da Minutas: Acordo de Cooperação Técnica e Plano de Trabalho

53. A Câmara Nacional de Convênios e Instrumentos Congêneres - CNCIC/DECOR/CGU elaborou um modelo de minuta padrão para a celebração de Acordos de Cooperação Técnica, bem como modelos de plano de Trabalho que vinculam os órgão consultivos, nos termos do art. 18 da Portaria CGU nº 3, de 2019:

Art. 18. As manifestações jurídicas, as orientações normativas, os manuais, os enunciados, os atos normativos, os modelos e listas de verificação e demais trabalhos elaborados pelas Câmaras Nacionais, quando aprovados pelo órgão supervisor e pelo Consultor-Geral da União, devem ser observadas pela CGU e seus órgãos de execução.

54. Ressalta-se que diante das peculiaridades do caso, é possível, mediante motivação, que sejam promovidos ajustes nas minutas de modo a afeiçoá-las às especificidades de ordem técnica e jurídica intrínsecas ao objeto perseguido.

55. Da análise das minutas apresentadas: Minuta do Acordo de Cooperação Técnica (0018158370) e Minuta de Plano de Trabalho(0018158329), a serem utilizadas como minuta-padrão em casos semelhantes, não se verificou óbices à formalização do instrumento. Apenas recomendamos

especial atenção no preenchimento dos dados em relação aos casos específicos.

4. CONCLUSÃO

56. Ante o exposto, uma vez atendidas as recomendações apontadas neste Parecer Referencial, e resguardados o juízo de conveniência e oportunidade do Administrador, nos limites da Lei, ressalvadas, ainda, as questões de ordem fática e técnica, ínsitas à esfera administrativa, essenciais até mesmo para a devida atuação dos órgãos de controle, o procedimento estará apto para a produção de seus regulares efeitos, desde que cumpra os seguintes requisitos:

- a) Da inequívoca certificação que o objeto a ser executado atende ao interesse público e recíproco dos partícipes;
- b) 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.
- c) Da inclusão do nome das partes, gestores e suas referências previamente à celebração do documento.
- d) Da expressa pactuação e manutenção durante toda a execução do Acordo, de que não haverá envolvimento de recursos financeiros entre os signatários, tendo em vista tratar-se de um acordo de vontades, no qual evidencia-se a mútua colaboração.

57. Sendo referencial o presente parecer, os processos administrativos que guardarem relação inequívoca e direta com a abordagem aqui realizada poderão, doravante, dispensar análise individualizada, desde que o setor competente ateste, de forma expressa, que a situação concreta se amolda aos termos desta manifestação.

58. Além da necessidade da área técnica atestar, de forma expressa, que cada caso concreto se amolda aos termos do presente parecer referencial, deve também extrair cópias da presente manifestação e acostá-la a cada um dos autos em que se pretender a aprovação do certame licitatório, para fins de controle.

59. Não sendo o caso, a persistência de dúvida de cunho jurídico deverá resultar na remessa do processo administrativo a esta CGLICI/CONJUR/MS para exame individualizado, mediante formulação dos questionamentos jurídicos específicos.

60. Diante do teor do Memorando Circular nº 048/2017-CGU/AGU, recomenda-se o encaminhamento da presente manifestação jurídica referencial para ciência da Consultoria Geral da União, solicitando a abertura de tarefa ao Departamento de Informações Jurídico-Estratégicas (DEINF/CGU/AGU), para ciência.

Brasília, 15 de junho de 2021.

ADRIELE MATOS DE SANTANA SANTOS
Advogada da União
Coordenadora de Suporte Jurídico em Procedimentos Licitatórios
COJUPLI/GLICI/CONJUR-MS

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 25000115535202067 e da chave de acesso 03340c0e

Documento assinado eletronicamente por ADRIELE MATOS DE SANTANA SANTOS, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 656816846 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): ADRIELE MATOS DE SANTANA SANTOS. Data e Hora: 16-06-2021 14:04. Número de Série: 129088775082263445319940945. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DA SAÚDE
COORDENAÇÃO-GERAL DE ANÁLISE JURÍDICA DE LICITAÇÕES, CONTRATOS E INSTRUMENTOS
CONGÊNERES

DESPACHO n. 02297/2021/CONJUR-MS/CGU/AGU

NUP: 25000.115535/2020-67

INTERESSADOS: DEPARTAMENTO NACIONAL DE PRODUÇÃO MINERAL - DNPM E OUTROS

ASSUNTOS: ACORDO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA

1. Estou de acordo com o PARECER REFERENCIAL n. 00010/2021/CONJUR-MS/CGU/AGU, de lavra da Coordenadora de Suporte Jurídico em Procedimentos Licitatórios Adrielle Matos de Santana Santos.

2. Verifica-se que, em regra, a análise jurídica de acordos é individualizada: para cada acordo firmado deve corresponder uma manifestação jurídica que verifique a viabilidade da minuta respectiva e da instrução processual. Entretanto, conforme Orientação Normativa AGU nº 55/2014, situações que sejam idênticas podem ser objeto de uma única manifestação referencial, que é a que ora se aprova.

3. No presente caso, já houve dois processos para análise de acordos tendo por objeto cooperação com órgãos ou entidades públicas federais para fins de operacionalização de perícia oficial em saúde de servidores. Foram eles os NUPs 25000.115506/2020-03 (Ministério de Minas e Energia) e 25000.115552/2020-02 (INMETRO)^[1]. Tais processos tiveram instrução idêntica à presente, com mudanças pontuais de caráter estritamente técnico. Ademais, foi-nos informado haver demanda para outros acordos da mesma natureza.

4. Registre-se que a presente manifestação serve para embasar a celebração de acordos de cooperação técnica apenas que tenham estritamente o objeto de "realização de perícia oficial em saúde na Unidade do Subsistema Integrado de Atenção à Saúde do Servidor do Ministério da Saúde no Distrito Federal - SIASS MS-DF" e que utilizem-se das minutas ora aprovadas, com eventuais modificações de ordem técnica (ou abordadas no decorrer da manifestação). Alterações na minuta com impactos jurídicos não tratadas na manifestação referencial ou o uso de minutas distintas implicam a necessidade de nova análise jurídica.

5. Outrossim, havendo a demanda por análise individualizada, em razão de dúvida ou circunstância que exija tal forma de proceder, registre-se a plena possibilidade de assim fazê-lo. Solicita-se, apenas, que a área competente especifique nos autos a razão pela qual estaria a submeter o processo à análise jurídica a despeito da existência de manifestação referencial, para melhor tratamento no âmbito desta CONJUR.

6. Em havendo a aprovação desta manifestação, opina-se pelo retorno dos autos à SAA para ciência e providências, bem como pela remessa do feito para o DEINF/CGU para as providências do Memorando Circular nº 048/2017-CGU/AGU.

7. À consideração superior do Sr. Consultor Jurídico.

Brasília, 16 de junho de 2021.

HUGO TEIXEIRA MONTEZUMA SALES

Coordenador-Geral de Análise Jurídica de Licitações, Contratos e Instrumentos Congêneres

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 25000115535202067 e da chave de acesso 03340c0e

Notas

1. [^] Além do NUP 25000.086770/2020-14, referente ao Ministério do Desenvolvimento Regional, este mais antigo que os demais.

Documento assinado eletronicamente por HUGO TEIXEIRA MONTEZUMA SALES, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 657718050 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): HUGO TEIXEIRA MONTEZUMA SALES. Data e Hora: 16-06-2021 16:32. Número de Série: 26113175607471164680340473837. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DA SAÚDE
GABINETE DA CONSULTORIA JURÍDICA

ESPLANADA DOS MINISTÉRIOS, BLOCO G, EDIFÍCIO SEDE, 6º ANDAR, BRASÍLIA/DF, CEP 70058-900

DESPACHO n. 02306/2021/CONJUR-MS/CGU/AGU

NUP: 25000.115535/2020-67

INTERESSADO: Ministério da Saúde e outros.

ASSUNTO: Parecer Referencial. Acordo de Cooperação Técnica. Perícia oficial em saúde na Unidade do Subsistema Integrado de Atenção à Saúde do Servidor do Ministério da Saúde no Distrito Federal - SIASS MS-DF.

1. **Aprovo** o PARECER REFERENCIAL n. 00010/2021/CONJUR-MS/CGU/AGU, da lavra da Coordenadora de Suporte Jurídico em Procedimentos Licitatórios, a Advogada da União Adriele Matos de Santana Santos, e o DESPACHO n. 02297/2021/CONJUR-MS/CGU/AGU, subscrito pelo Coordenador-Geral de Análise Jurídica de Licitações, Contratos e Instrumentos Congêneres, o Advogado da União Hugo Teixeira Montezuma Sales, ambos de 16/06/2021, adotando seus fundamentos, conclusões e na forma de **manifestação jurídica referencial** quanto aos processos de Acordo de Cooperação Técnica com órgão ou entidade pública para a realização de perícia oficial em saúde, aos servidores do respectivo órgão/entidade, na Unidade do Subsistema Integrado de Atenção à Saúde do Servidor do Ministério da Saúde no Distrito Federal - SIASS MS-DF.

2. Em síntese, os requisitos para a assinatura de acordo com fundamento no parecer referenciado encontram-se descritos no item 56 do Parecer ora aprovado.

3. Ademais, por se tratar de manifestação jurídica referencial, está dispensada a análise individualizada por parte desta Consultoria Jurídica nos autos dos processos que guardem relação inequívoca e direta com o tema ora analisado, sendo necessário que a área técnica:

- i)* ateste, de forma expressa, que o caso concreto se amolda às referidas manifestações; e
- ii)* extraia cópia da manifestações referencial e respectivos despachos de aprovação, e acoste aos autos em que se pretende a aprovação.

4. Nestes termos, ao Apoio Administrativo desta Consultoria Jurídica, para que:

- o **a)** junte as presentes manifestações ao sistema SEI e encaminhe os autos virtuais à Subsecretaria de Assuntos Administrativos - SAA/SE/MS, para ciência e demais providências cabíveis;
- o **b)** abra tarefa, via sistema SAPIENS:
 - b.i)* à Consultoria-Geral da União, aos cuidados do Departamento de Informações Jurídico-Estratégicas - DEINF/CGU/AGU, para ciência e registro;
 - b.ii)* à Chefe do Serviço de Apoio aos Sistemas de Tramitação de Documentos - SEASI/CONJUR-MS, para alimentação da página da Consultoria Jurídica; e
 - b.iii)* à Chefe da Coordenação de Organização Administrativa - COAD/CONJUR-MS, para inserção na página do Ministério da Saúde.
- o **c)** posteriormente, archive o processo em epígrafe no sistema SAPIENS.

Brasília, 17 de junho de 2021.

RAFAEL SCHAEFER COMPARIN

Advogado da União

Consultor Jurídico junto ao Ministério da Saúde Substituto

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 25000115535202067 e da chave de acesso 03340c0e

Documento assinado eletronicamente por RAFAEL SCHAEFER COMPARIN, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código

657871080 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): RAFAEL SCHAEFER COMPARIN. Data e Hora: 17-06-2021 12:11. Número de Série: 35381708372650570778997074793. Emissor: Autoridade Certificadora da Presidencia da Republica v5.
