



Governo do Estado do Rio de Janeiro
Secretaria de Desenvolvimento Econômico, Energia e Relações Internacionais
Assessoria Jurídica

Promoção SEDEERI/ASSJUR N°07/2021 - GBM

Processo administrativo eletrônico N° SEI-220012/000125/2021

Direito Administrativo. Convênios Administrativos e ajustes demais ajustes consensuais. Minuta de Acordo de Cooperação Técnica a ser celebrado entre o Estado do Rio de Janeiro, por meio da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico, Energia e Relações Internacionais (SEDEERI) e o Estado do Sergipe, por meio da Secretaria de Estado do Desenvolvimento Econômico e da Ciência e Tecnologia – SEDETE. Ausência de repasses financeiros. Inaplicabilidade da Lei n. 13.019/2014 e do art. 116 da Lei n. 8.666/1993. Precedentes na PGE. Viabilidade jurídica.

Senhor Superintendente,

1. RELATÓRIO:

O presente processo administrativo foi encaminhado a esta Assessoria Jurídica para análise da minuta de Acordo de Cooperação Técnica a ser celebrado entre o Estado do Rio de Janeiro, por meio da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico, Energia e Relações Internacionais (SEDEERI/RJ) e o Estado do Sergipe, por meio da Secretaria de Estado do Desenvolvimento Econômico e da Ciência e Tecnologia – SEDETE/SE, que tem por objetivo formalizar “*a vontade dos partícipes em prestar mútua assistência e cooperação no desenvolvimento de ações e projetos de interesse comum, no âmbito do “Novo Mercado de Gás”, compreendidos no exercício regular de suas atividades e competências*” (14022920).

O expediente de consulta vem com os seguintes documentos:

- a) Minutas do Acordo de Cooperação Técnica (13738896, 13738272 e 14022920);
- b) Primeiro despacho de encaminhamento à ASSJUR/SEDEERI, assinado pela Subsecretaria de Óleo, Gás e Energia (a “SUBOGE”) - 13738997;

c) Devolução do processo promovida pelo órgão local de assessoramento jurídico, no intuito de sanear a instrução (13898998);

d) Novo despacho de encaminhamento e atendimento das sugestões elaboradas pela ASSJUR/SEDEERI (14031009).

Sobre a devolução do item *(c)*, este órgão de opinamento sugeriu com propósito cooperativo a juntada de *(i)* motivação ampla e robusta a respeito das razões pelas quais o ajuste será assinado com o estado de Sergipe, no intuito de facilitar a sindicância e controle externo (artigo 2º da Lei Estadual n. 5.427, de 2009), *(b)* do Plano de Trabalho devidamente aprovado pela autoridade competente/consultante, com as corretas adaptações ao comando previsto no artigo 116 da Lei Nacional n. 8.666, de 1993, em especial por conta da ausência de transferência de recursos entre os partícipes e *(c)* dos documentos de instrução do processo SEI em formato compatível com o validador, devidamente assinados (artigo 49 e parágrafo único do Decreto n. 46.730, de 2019).

Contextualizada a consulta, o presente ato opinativo passa a se ocupar dos contornos estritamente jurídicos do pretenso ajuste consensual. A análise definitiva recairá sobre a última minuta de referência (14022920).

Os precedentes da Procuradoria Geral do Estado sobre o tema serão encampados e pormenorizados ao longo desta manifestação [1].

É o relatório.

2. FUNDAMENTAÇÃO:

O instrumento sob análise caracteriza-se pela colaboração recíproca entre os partícipes. De acordo com a Cláusula Primeira da minuta de Acordo de Cooperação Técnica (fl. 180), o objeto consiste no estabelecimento de *“uma sistemática de cooperação técnica e operacional entre o SE-SEDETEC e o RJ-SEDEERI, visando ao intercâmbio de informações para subsidiar a elaboração e o aprimoramento de normas regulatórias e regulamentos, a análise do mercado de petróleo e seus derivados, especialmente gás natural, a produção de diagnósticos das matrizes de transporte, avaliações de fluxos logísticos, projeções da demanda e de capacidade nas instalações portuárias e na infraestrutura de armazenagem de terminais, a análise de custos relativos aos diversos modais de transporte, entre outros temas correlatos.*

Na Cláusula Segunda (“Da Gestão do Acordo e do Plano de Trabalho”) são previstas as atribuições específicas dos partícipes:

A gestão do presente Acordo será feita, no âmbito do Estado do Sergipe, pela SE-SEDETEC e, no âmbito do Estado do Rio de Janeiro, pela RJ-SEDEERI.

Parágrafo Primeiro. Os partícipes designarão por meio de Portaria, no prazo máximo de 30 (trinta) dias, os respectivos gestores para executar, acompanhar, gerenciar e administrar o presente Acordo.

Parágrafo Segundo. Para a operacionalização do objeto deste Acordo, os partícipes comprometem-se a:

Planos de Ação para a melhor consecução dos objetivos deste Acordo;

Promover as ações internas necessárias à sua execução;

Elaborar e produzir informativos, orientações, publicações, normativas, dentre outros conteúdos, com vistas à publicizar os entendimentos e avanços decorrentes desta cooperação; e

Compartilhar dados, pesquisas, relatórios, entendimentos e normativas com temas afetos à cooperação.

Parágrafo Terceiro. Durante a vigência deste Acordo, o Plano de Trabalho e respectivos Planos de Ação poderão ser adequados por mútuo entendimento entre os partícipes, sempre que identificarem a necessidade de aperfeiçoar a execução das atividades relacionadas ao cumprimento deste Ajuste.

A Cláusula Quarta (“Dos Recursos Financeiros”) e Cláusula Quinta (“Do Cronograma de Desembolso”) preveem:

Não haverá transferência voluntária de recursos financeiros entre os partícipes para a execução do presente Termo de Cooperação Técnica. As despesas necessárias à plena consecução do objeto acordado, tais como pessoal, deslocamentos, comunicação entre os órgãos e outras que se fizerem necessárias, correrão por conta das dotações específicas constantes nos orçamentos dos partícipes. Os serviços decorrentes do presente termo serão prestados em regime de cooperação mútua, não cabendo aos partícipes quaisquer remunerações pelos mesmos.

No que tange à natureza do ajuste, observa-se que a finalidade é a consecução de objetivos comuns de interesse público, sem repasse de recursos financeiros, mostrando-se adequado o instrumento escolhido pela Administração Pública. Em razão disso, constata-se que a minuta do Acordo de Cooperação Técnica tem natureza jurídica de convênio administrativo, uma vez que seu conteúdo materializa objetivo de interesse comum às partes.

Sobre os convênios administrativos, Maria Sylvia Zanela Di Pietro [2] explica:

O convênio não constitui modalidade de contrato, embora seja um dos instrumentos de que o Poder Público se utiliza para associar-se com outras entidades públicas ou com entidades privadas.

Define-se o convênio como forma de ajuste entre o Poder Público e entidades públicas ou privadas para a realização de objetivos de interesse comum, mediante mútua colaboração.

Ainda sobre o tema, vale citar os ensinamentos de Alexandre Santos de Aragão [3] sobre a natureza jurídica e nomenclatura dos convênios:

Muitas vezes os convênios são formalmente denominados por outros termos. A expressão ‘Termo de Cooperação’, por exemplo, não corresponde a uma natureza jurídica própria, a um instituto específico do Direito Administrativo. Trata-se de mais uma expressão ‘Cooperação Institucional’, ‘Acordo de Programa’, ‘Protocolo de Intenções’, ‘Ajuste de Desenvolvimento de Projetos’, etc., que vai corresponder a uma das modalidades básicas de negócios jurídicos travados pela Administração Pública: o contrato administrativo ou o convênio administrativo...

Em outras palavras, essas expressões que a prática administrativa vem utilizando não têm substrato material próprio; têm apenas o papel de comunicar melhor à opinião pública e aos interessados algum aspecto que, por certas razões, (políticas, publicitárias, etc.), se pretenda destacar na relação jurídica criada pelo ato. Tais ‘termos’ são, então, substancialmente, independente do nome (e em Direito o nome é sempre o que menos importa), ou contratos administrativos, ou convênios.

Dessa forma, evidenciada está a natureza cooperativa e conveniente do Acordo em referência.

Ultrapassada esta questão, independentemente da nomenclatura adotada, é necessário definir o regime jurídico aplicável ao ajuste ora proposto.

Sobre o tema, a Lei n. 13.019, de 31 de julho de 2014, estabelece o regime jurídico das parcerias entre a Administração Pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua

cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco. Para que seja aplicada a referida lei é necessário que a entidade com a qual o ente público pretende estabelecer um instrumento de mútua cooperação se enquadre no conceito amplo de organizações da sociedade civil, apresentado em seu artigo 2º, inciso I [4].

No presente caso, a relação envolve a SEDEERI (presentando o Estado do Rio de Janeiro) e a Secretaria de Estado do Desenvolvimento Econômico e da Ciência e Tecnologia – SEDETE, esta última um órgão de execução integrante da Administração Direta do Estado do Sergipe, pessoa jurídica de direito público que não se encaixa no conceito de organização da sociedade civil exposto pela Lei n. 13.019/2014.

Nesse ponto, é oportuno citar trecho do Parecer n. 07/2016 – APCBCA/PG-15, da lavra da Procuradora do Estado Aline Paola C. B. de Almeida que examinou a esfera de aplicação da Lei n. 13.019, de 31 de julho de 2014:

4. Até o advento da Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014, o termo "parceria" servia para expressar o gênero dos ajustes firmados entre a Administração Pública e terceiros que envolviam a consecução de interesses públicos. A referida norma acabou por restringir a expressão ao estabelecer um "regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil". A partir de então, poderia parecer que a referida expressão materializaria, tão somente, os pactos firmados com o Terceiro Setor.

4.1. Desta expedita conclusão adviria a consequência imediata: O Poder Público não mais poderia firmar qualquer espécie de parceria que não tivesse sido prevista na norma acima mencionada.

4.2. A premissa não é verdadeira. A realidade revela que sempre serão firmados atos de cooperação entre a Administração Pública e terceiros, independentemente do setor econômico a que estejam vinculados e do seu objeto. De outro lado, o vetor que deverá estar sempre presente em qualquer ajuste a ser realizado com a Administração Pública é a consecução do interesse público. (Grifo nosso)

Destaque-se o Enunciado n. 38 da d. Procuradoria Geral do Estado:

Enunciado n. 38 - PGE: Parcerias não disciplinadas pela Lei nº 13.019/2014 (Lei que rege as parcerias com o terceiro setor).

1. O advento da Lei nº 13.019/2014, que cuida das parcerias entre a Administração Pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidade de interesse público e recíproco, não afasta a possibilidade de que sejam celebradas outras parcerias com particulares, com vistas ao atendimento a outros interesses públicos, com base no art. 116 da Lei nº 8.666/ 1993, quando não houver disciplina legal especial aplicável à parceria que se pretende firmar.

2. Neste caso, podem ser adotadas para o instrumento a ser firmado outras nomenclaturas que não previstas pela Lei nº 13.019/2014, como, por exemplo "termo de cooperação".

3. Por força do disposto no art. 84-A da Lei nº 13.019/2014, a utilização do termo "convênio" é indicada para denominar os ajustes firmados entre os entes federados ou pessoas jurídicas a eles vinculadas ou com entidades filantrópicas e sem fins lucrativos que participam de forma complementar do sistema de saúde, na forma do art. 199, §1º da Constituição da República.

Dito isto, diante da impossibilidade de aplicação da Lei que rege as parcerias com o terceiro setor, deve ser observada a norma de caráter geral aplicável a acordos, ajustes e convênios, disciplinada no art. 116 da Lei nº 8.666/1993. Vejamos:

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. (Grifamos)

Porém, por se tratar de medida que não envolve repasse de recursos financeiros, cabendo o custeio das despesas aos partícipes na medida de suas atribuições (Cláusula Quarta, 14022920), aplicam-se, no que couber, as prescrições contidas no art. 116 da Lei n. 8.666/1993.

No mesmo sentido do exposto acima, citamos o Parecer n. 32/2018 - HBR [5], da lavra do Procurador do Estado Henrique Bastos Rocha e o Parecer n. 03/2018-GAV/PG15 [6], da lavra do Procurador do Estado Gabriel Pacheco Ávila. **Com efeito, dentre os requisitos exigidos**, observa-se que o expediente conta com o respectivo Plano de Trabalho, com a identificação do objeto a ser executado (art. 116, inciso I da Lei n. 8.666/93), metas a serem atingidas (art. 116, inciso II) e a indicação das etapas/fases de execução (art. 116, inciso III, da Lei n. 8.666/93).

Na falta de transferência de recursos financeiros entre os partícipes, as disposições concernentes ao plano de aplicação de verbas e ao cronograma de desembolso não seriam aplicáveis (art. 116, incisos IV e V, da Lei n. 8.666/93). Diligentemente, o documento conta com a previsão/estipulação de metas, outra exigência da lei (art. 116, inciso VI).

Ainda quanto ao Plano de Trabalho, é importante, quando da sua realização, haver a previsão de um gestor responsável para avaliação e monitoramento da parceria. É essencial que alguém seja formalmente responsável pelas atribuições assumidas pelo Estado, a fim de permitir a apuração de falhas, bem como evitar o descumprimento do instrumento.

No que tange a minuta do Termo de Cooperação Técnica, convém ressaltar a inexistência de minuta-padrão aprovada pela Procuradoria do Estado do Rio de Janeiro para ajuste de natureza convencional, sem previsão de dispêndio financeiro por parte do Estado.

De mais importante, a Cláusula Sétima (“Da Alteração”) prevê a possibilidade de modificação do instrumento com a assinatura de um Termo Aditivo.

Prosseguindo, a Cláusula Décima Segunda (“Da Vigência”) prevê que o instrumento vigorará por 12 (doze) meses, podendo ser prorrogado por igual período, mediante termo ativo próprio.

Quanto à possibilidade de denúncia, prevista na Cláusula Décima Primeira (“Da Denúncia e da

Rescisão”), destaca-se que as características dos instrumentos com natureza convencional permitem que as partes possam desfazê-los a qualquer tempo, uma vez que indicam apenas a recíproca intenção de colaborar em determinado assunto de interesse comum.

Nessa linha, Rafael Carvalho de Oliveira [7] explica:

Ressalte-se que a nomenclatura conferida ao instrumento jurídico não é fundamental para caracterização da sua natureza jurídica, mas, sim, o seu conteúdo, conforme dispõe o art. 2.º, parágrafo único, da Lei 8.666/1993. Os convênios aparecem na legislação, por vezes, com nomes distintos (“convênio”, “termo de parceria”, “termo de cooperação”, “contratos de gestão”, “contratos de repasse” etc.).

A cooperação associativa é uma característica dos convênios, razão pela qual os partícipes têm a liberdade de ingresso e de retirada (denúncia) a qualquer momento, sendo vedada cláusula de permanência obrigatória. (Grifo nosso)

Por fim, quanto aos demais aspectos jurídicos da minuta, não vislumbramos óbices à utilização.

No que diz respeito à instrução, vimos reiterar a **necessidade de juntada de documentos capazes de permitir a verificação de sua autenticidade**, com formato compatível com seu validador (Decreto n. 46.730, de 2019).

3. CONCLUSÃO:

Por todo o exposto, concluímos pela juridicidade do ajuste consensual, **desde que observados os apontamentos realizados no corpo desta manifestação, resumidos abaixo, e cumpridas as seguintes exigências legais:**

- a) Considerando que o pretendido termo possui natureza convencional, sem repasse de recursos financeiros, não se aplicam integralmente à hipótese as prescrições do artigo 116, da Lei n. 8.666/93 referentes às transferências de verbas públicas;
- b) São inaplicáveis as regras trazidas pela Lei n. 13.019/14, por força do disposto no inciso I, do art. 2º c/c artigo 84, parágrafo único, inciso I do referido diploma;
- c) Não existe óbice à adoção da minuta, desde que observadas as devidas recomendações;
- d) Quanto ao Plano de Trabalho, é importante, quando da sua realização, haver a previsão de um gestor responsável para avaliação e monitoramento da parceria.

Deixamos de sugerir a submissão do presente processo à d. Procuradoria Geral do Estado, mesmo diante da inexistência de minuta-padrão aprovada pelo Órgão Central do Sistema Jurídico, pois a minuta sob análise se assemelha a minuta de Termo de Cooperação Técnica a ser celebrado com o Instituto Brasileiro de Medicina e Reabilitação – IBMR, objeto de análise pelas Promoções VCL 38/2019 e 59/2019 e aprovada pela d. Procuradoria Geral do Estado no bojo do Processo Administrativo nº E-22/012/180/2019.

GABRIEL BALTAZAR MÜLLER
Procurador do Estado
Assessor Jurídico-Chefe da Sedeeri

[1] Disponível em <http://documentacao.pge.rj.gov.br>

Foram utilizados como critério de pesquisa os seguintes termos: “termo e acordo e cooperação e lei e 13.019”.

[2] Di Pietro, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. - 27. ed. - São Paulo: Atlas, 2014, p. 352.

[3] *Direito dos Serviços Públicos*. Rio de Janeiro: Forense, 2007, p. 753-754.

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

I - organização da sociedade civil:

a) entidade privada sem fins lucrativos que não distribua entre os seus sócios ou associados, conselheiros, diretores, empregados, doadores ou terceiros eventuais resultados, sobras, excedentes operacionais, brutos ou líquidos, dividendos, isenções de qualquer natureza, participações ou parcelas do seu patrimônio, auferidos mediante o exercício de suas atividades, e que os aplique integralmente na consecução do respectivo objeto social, de forma imediata ou por meio da constituição de fundo patrimonial ou fundo de reserva;

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

c) as organizações religiosas que se dediquem a atividades ou a projetos de interesse público e de cunho social distintas das destinadas a fins exclusivamente religiosos.

[5] Foi analisado o Termo de Cooperação Técnica celebrado entre a Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro, o Município de Maricá e sua Secretaria Municipal de Saúde para a interiorização da Câmara de Resolução de Litígios de Saúde, tendo o respectivo Visto do Exmo. Sr. Subprocurador-Geral assim destacado:

*"Concluiu o Parecerista pela existência de interesse público comum e cooperação dos partícipes na busca de sua concretização, sendo possível sintetizar os principais aspectos jurídicosdo: (i) natureza conveniente do instrumento a ser firmado, considerando a natureza cooperativa do ajuste; (ii) ausência de óbice jurídico à minuta de convênio examinada; e (iii) **desnecessidade de estabelecimento de disposições concernentes ao plano de aplicação dos recursos financeiros e ao cronograma de reembolso (art. 116, incisos IV e V; da Lei nº 8.666/1993), uma vez que o ajuste não envolve a transferência de recursos financeiros. Por fim, é oportuno salientar que termos técnicos de cooperação semelhantes ao examinado já foram objeto de análise pela Procuradoria do Estado, originando os seguintes precedentes: Promoção nº OS/2016 - FMBM, Parecer nº 04/2017 - APCBCA, Parecer nº OS/2017 - APCBCA, Parecer nº 06/2017 - APCBCA e Parecer na 30/2017 - RAT. "** (Grifo nosso)*

[6] Foi analisada a viabilidade jurídica da celebração de acordo de cooperação técnica entre o Estado do Rio de Janeiro, por meio da Procuradoria Geral do Estado, e a União Federal, por intermédio da Agência Brasileira de Inteligência - ABIN, para o intercâmbio de informações e o desenvolvimento de ações de capacitação de seus servidores, destacando-se o seguinte:

"Conforme diversos precedentes desta Procuradoria, podendo-se aludir, a título exemplificativo, os Pareceres nº 14IHGA/2018IPG-15, nº 07/20 18-JCVIPG-2, nºs 30-34/2018-HBRIPG-15 e nº 07/2018-FMBMIPG-15, cabe registrar que as pessoas jurídicas de direito público, bem como as

suas vinculadas, **celebram entre si instrumentos de colaboração, sob a regência da Lei nº 8.666/1993**, no que couber, não se lhes aplicando a sistemática trazida pela Lei nº 13.019/14, conforme previsto no seu art. 84, parágrafo único, inciso I, que determina a aplicação do art. 116 da Lei nº 8.666/1993 aos convênios entre os entes federados ou pessoas jurídicas a eles vinculadas. **Ademais, considerando que a medida não envolve repasse de recursos, tendo em vista sua finalidade de cooperação técnica, não se aplicam integralmente as prescrições contidas no art. 116 da Lei nº 8.666/1993.**”(Grifo nosso)

[7] Oliveira, Rafael Carvalho Rezende. *Curso de direito administrativo* – 3. Ed. ver., atual. e ampl. – Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método: 2015, p.455.



Documento assinado eletronicamente por **Gabriel Baltazar Müller, Procurador do Estado**, em 04/03/2021, às 15:25, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento nos art. 21º e 22º do Decreto nº 46.730, de 9 de agosto de 2019.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site http://sei.fazenda.rj.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=6, informando o código verificador **14081417** e o código CRC **9638893B**.