



SERGIPE
GOVERNO DO ESTADO

PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

PROCURADORIA ESPECIAL DOS ATOS E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS - PGE

Página: 1/7

PARECER JURÍDICO Nº 5328-2020

Processo n.º: **34/2020-COOP.TECNICA-SEDETEC**

Órgão: **SEDETEC**

Tema: **Convênios e Instrumentos Congêneres**

Origem: **Secretaria de Estado do Desenvolvimento Econômico e da Ciência e Tecnologia - SEDETEC**

Assunto: **Convênio ou Acordo de Cooperação Técnica.**

Interessados: **Estado de Sergipe (SEDETEC) e Estado do Rio de Janeiro**

Conclusão: **Pela legalidade, com recomendações**

ACORDO OU CONVÊNIO DE COOPERAÇÃO. ENTES FEDERADOS. ADESÃO DO ESTADO DE SERGIPE NO COMPARTILHAMENTO DE INFORMAÇÕES, ASSISTÊNCIA E COOPERAÇÃO NO ÂMBITO DO MERCADO DE GÁS. AÇÕES E PROJETOS. INTEGRAÇÃO ENTRE ÓRGÃOS DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E TECNOLÓGICO DOS ESTADOS ENVOLVIDOS. INEXISTÊNCIA DE REPASSE DE RECURSO DO TESOURO ESTADUAL. OBRIGAÇÃO LEGAL, ADMINISTRATIVA E ORÇAMENTÁRIA ASSUMIDA. EVENTUAL E FUTURA DESPESA PÚBLICA DEPENDE DE DISPONIBILIDADE ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA. VIABILIDADE, COM RECOMENDAÇÕES.



SERGIPE
GOVERNO DO ESTADO

PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

PROCURADORIA ESPECIAL DOS ATOS E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS - PGE

Página: 2/7

I - RELATÓRIO

Cuida o presente parecer de apreciar minuta de acordo ou termo de cooperação técnica, entre o Estado de Sergipe (SEDETEC/SE) e o Estado do Rio de Janeiro, visando adesão do Estado de Sergipe ao compartilhamento e/ou intercâmbio de informações de interesse recíproco entre os partícipes, pois segundo o ofício nº 189/2020, do Secretário de Estado do Desenvolvimento Econômico e da Ciência e Tecnologia - SEDETEC/SE, o mesmo pretende estimular o crescimento do setor industrial; proporcionar maior competitividade as indústrias aqui instaladas e atrair novos investimentos, assim, pretende firmar o termo de cooperação com o Estado do Rio de Janeiro, para mútua assistência e cooperação no desenvolvimento de ações e projetos no âmbito do "Novo Mercado de Gás". Recebo a minuta como convênio de natureza não financeira ou de cooperação técnica, sem prejuízo da nomenclatura utilizada pelos órgãos estaduais em tela.

Para a análise do presente pleito foram acostadas aos autos do processo em epígrafe minuta do termo; ofício nº 189/2020/SEDETEC e justificativa da diretora administrativa e financeira da SEDETEC/SE. Nada mais consta nos autos.

De início, recomenda-se à juntada aos autos dos atos de representação de todos os envolvidos no ajuste (SE e RJ); bem como, justificativa técnica para o termo, pela SEDETEC/SE, na qual fique demonstrado o interesse público e coletivo no ajuste. Recomenda-se pronunciamento prévio da Consultoria Jurídica do Estado do Rio de Janeiro.

É o relatório. Fundamento e opino.

II - FUNDAMENTAÇÃO.

-Considerações preliminares.



SERGIPE
GOVERNO DO ESTADO

PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

PROCURADORIA ESPECIAL DOS ATOS E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS - PGE

Página: 3/7

De início, impende asseverar que não faz parte das atribuições da Procuradoria-Geral do Estado a análise acerca da conveniência e oportunidade da realização de qualquer ato de gestão, quer no seu aspecto econômico, quer no seu aspecto administrativo.

Esses aspectos são corriqueiramente denominados de "mérito administrativo" e são de responsabilidade única do administrador público.

À Procuradoria-Geral do Estado incumbe apenas a análise dos aspectos jurídicos dos questionamentos realizados. Neste caso, matéria eminentemente de direito.

III - MÉRITO

Conforme é sabido, o presente ajuste celebrado entre o Estado de Sergipe e o Estado de Rio de Janeiro, tendo por objeto a adesão do Estado de Sergipe à intercâmbio de informações e principalmente "estabelecer uma sistemática de cooperação técnica e operacional, 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, análise de custos relativos a diversos modais de transporte, entre outros temas correlatos", possui, a meu ver, interesses comuns, inclusive beneficiando a população sergipana, caso atingido o objetivo proposto pelos partícipes; além disso, possui característica de Convênio de natureza não financeira; para alguns; para outros, se trata de Termo ou Acordo de Cooperação Técnica e parceria administrativa. É, portanto, uma associação cooperativa vinculante, em que os partícipes, se unem para a consecução de um fim comum de interesse recíproco da administração e dos administrados.



SERGIPE
GOVERNO DO ESTADO

PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

PROCURADORIA ESPECIAL DOS ATOS E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS - PGE

Página: 4/7

Do conceito acima traçado, sobressai à diferença conceitual jurídica de convênio e termo de cooperação, uma vez que o primeiro é considerado como simples cooperação associativa, que tem como objeto a realização de interesses comuns entre os partícipes com transferência de recursos públicos, normalmente incluídos entre as finalidades institucionais desses, e o segundo caracteriza-se por possuir efeito vinculante entre os participantes.

Daí que, não havendo transferência de recursos recebeu a nomenclatura de Termo de Cooperação, mas em nada desvirtuando o ajuste.

O mestre Hely Lopes Meirelles ensina, também, que se trata de um acerto para a realização de determinado empreendimento ou atividade, inclusive podendo o ajuste ser tido, ainda, como protocolo de intenções, que "precede o ato ou contrato definitivo".

Conclui-se, então, quando a operação envolver interesses comuns, acerto de vontades para a realização de determinado empreendimento ou atividade, sempre dependente de instrumento jurídico posterior para a efetividade do ajuste, temos aí que pode ser usado o acordo ou termo de cooperação. Neste caso, cabe aos partícipes, dentro das atribuições de cada um, em comum acordo, a realização de Plano de Trabalho detalhado, contendo as atividades e obrigações assumidas pelos Estados, o qual passa a ser parte integrante do presente instrumento, após sua publicação na imprensa oficial.

Assim, os envolvidos, necessariamente, devem possuir entre **suas finalidades institucionais** previsão de atuação em todas as **ações listadas nas Cláusulas da minuta**, sob pena de desvio de finalidade e ilegalidade.

Ultrapassadas estas considerações iniciais, passemos à análise do processo em tela.

Compulsando os autos em epígrafe, não há como negar que o ajuste em apreço assume a natureza jurídica de termo ou acordo de cooperação, mas também possui característica de convênio não



SERGIPE
GOVERNO DO ESTADO

PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

PROCURADORIA ESPECIAL DOS ATOS E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS - PGE

Página: 5/7

financeiro, caso não haja outros ajustes para se efetivar o objeto aqui perseguido.

Não há distinção entre ambos apenas na questão repasse de verba, pois como decidiu o Tribunal de Contas da União, "convolvendo a proposta do Ministro Mário Pacini, nos convênios, não há existir a contraprestação em dinheiro, senão a mútua colaboração". Pouco importa a nomenclatura usada, quer seja ajuste, acordo ou termo de cooperação, daí a dificuldade de se conceituar a minuta sob apreciação.

Aliás, segundo Leon Frejda Szklarowsky, temos que:

"O artigo 116, mais preciso e rico que o artigo 82 do revogado Decreto-lei 2300/86, é por demais elástico na sua disciplina. Manda aplicar, no que couber, as disposições da lei, não só aos convênios, mas também a quaisquer acordos, ajustes ou a outros instrumentos, desde que a administração tenha participação".

Neste lanço, não se deve esquecer que o Estado de Sergipe, por força de mandamento constitucional, tem o dever de proporcionar meios de preservar erradicar pobreza e promover desenvolvimento econômico e social, da Constituição Federal, além da legislação infraconstitucional, podendo ser através das atividades da SEDETEC. Sendo certo que não haverá repasse de recursos do orçamento Estadual para ente público ou entidade de direito privado, e vice-versa, até porque nada consta no instrumento que ora se analisa. Na verdade o Estado de Sergipe apenas se compromete com as ações descritas na minuta, devendo haver rigorosa análise técnica da SEDETEC/SE sobre possibilidade efetiva de seu atendimento.

Apenas lembro que futuro plano de trabalho não pode extrapolar o contido no ajuste, sendo vedado incluir ações ou atividades não previstas no termo de cooperação.

Por outro lado, caso o Estado de Sergipe tenha que suportar alguma despesa com recursos do seu orçamento, que não se confunde com repasse de recursos, situação não constante no termo ora sob análise, deve indicar **previamente dotação orçamentária e disponibilidade**



SERGIPE
GOVERNO DO ESTADO

PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

PROCURADORIA ESPECIAL DOS ATOS E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS - PGE

Página: 6/7

financeira, inclusive no Plano de Trabalho, pois se trata de despesa pública. Fica a recomendação, sob pena de ilegalidade. Da mesma forma, tal procedimento deve ser seguido quando se tratar de formalização de novo convênio, específico e dependente deste instrumento, e quando admitido legalmente. Adianto, ainda, da impossibilidade legal de cessão de servidores públicos do Estado para outros órgãos cooperados por intermédio de convênio ou acordo ou termo de cooperação, além da ilegalidade de contratação de pessoal, pelo Estado de Sergipe, para atuar neste instrumento sem o devido concurso público.

Ademais, na forma da lei nº 8.666/93 também se faz necessário dar-se conhecimento deste ajuste à Assembleia Legislativa do Estado, bem como sua publicação no Diário Oficial do Estado, tudo em atenção ao princípio da transparência dos atos administrativos.

IV - CONCLUSÃO

Diante de todo o exposto, opino pela viabilidade da presente minuta de Convênio não financeiro, aqui denominado Termo de Cooperação Técnica, desde que atendidas as recomendações acima aduzidas, uma vez que o Estado de Sergipe não repassará recursos. Pelo contrário, é beneficiado diretamente pelo ajuste, juntamente com os administrados.

Este é o parecer.

Encaminhem-se.

Aracaju, 6 de outubro de 2020

WELLINGTON MATOS DO O
Procurador(a) do Estado



SERGIPE
GOVERNO DO ESTADO

PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

PROCURADORIA ESPECIAL DOS ATOS E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS - PGE

Página: 7/7