PARECER JURÍDICO Nº 45/2021

Processo n.º: **11/2020-COOP.TECNICA-SEDETEC**
Órgão: **SEDETEC**
Tema: **Convênios e Instrumentos Congêneres**

PARECER N°: 45/2021 – PGE.
PROCESSO N°: 11/2020
ORIGEM: SECRETARIA DE ESTADO DO DESENVOLVIMENTO ECONOMICO E DA CIENCIA E TECNOLOGIA – SEDETEC
ASSUNTO: MINUTA DE TERMO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA
INTERESSADOS: SECRETARIA DE ESTADO DO DESENVOLVIMENTO ECONOMICO E DA CIENCIA E TECNOLOGIA - SEDETEC E A COMPANHIA ESTADUAL DE HABITAÇÃO E OBRAS PÚBLICAS-CEHOP
DESTINO: SECRETARIA DE ESTADO DO DESENVOLVIMENTO ECONOMICO E DA CIENCIA E TECNOLOGIA – SEDETEC

MINUTAS DE DOIS TERMOS DE COOPERAÇÃO TÉCNICA. SUBSUNÇÃO AO DIREITO COGENTE. CUMPRIMENTO DAS REGRAS PREVISTAS NA LEI N° 8.666/1993, PORTARIA INTERMINISTERIAL N° 507/2011 E INSTRUÇÃO NORMATIVA N° 03/CGE/2013. LEI ESTADUAL 8.020/2015. RECOMENDAÇÕES. POSSIBILIDADE CONDICIONADA.

I - RELATÓRIO

Versa o presente processo sobre a análise de dois Termos de Cooperação Técnica, a ser firmado entre o órgão solicitante e a CEHOP.

Foram acostados aos autos os documento pertinentes à análise do feito: documentos orçamentários, fls. 01-02; autorização, fls. 03; DESPACHO N° 3/2020-SEDETEC 10, fls. 04-05; Ofício n° 136/2020-SEDETECAracaju, 18 de junho de 2020.fls. 06-08; documentos da SEDETEC, fls. 09-12; minuta do primeiro termo de cooperação, fls. 13-17; minuta do segundo termo de cooperação,fls. 18-22; Contrato n° 01/2020, fls. 23-30; Contrato n° 02/2020, fls. 31-38; PARECER JURÍDICO N° 6541/2020, Processo n.°: 46/2020-COMPRAS.GOV-SEDETEC, fls. 39-49; PARECER JURÍDICO N° 6564/2020 Processo n.°: 45/2020-COMPRAS.GOV-SEDETEC, fls. 50-55; Plano de Trabalho o primeiro termo de cooperação, fls. 56-63; Plano de Trabalho o segundo termo de

cooperação, fls. 64-71; DESPACHO N° 1/2020-SEDETEC, fls. 72-74; Ofício n° 273/2020-SEDETEC datado de 29 de dezembro de 2020, fls. 75.

É o relatório. Fundamento e opino.

II – FUNDAMENTAÇÃO

Versa o presente processo sobre dois Termos de Cooperação Técnica, a ser firmado entre a SECRETARIA DE ESTADO DO DESENVOLVIMENTO ECONOMICO E DA CIENCIA E TECNOLOGIA – SEDETEC E A COMPANHIA ESTADUAL DE HABITAÇÃO E OBRAS PÚBLICAS-CEHOP,os quais têm os seguintes objetos:

> a) Termo de Cooperação Técnica 00/2020 – que tem por tem por objeto a transferência de competência administrativa para realização de fiscalização e gerenciamento do contrato referente ao Levantamento Topográfico Planialtimétrico e um Relatório Fotográfico de uma Área de 5.000 m2 em um Lugar Denominado "Fundo Novo", Localizado no Município deSanta Luzia do Itanhy/SE.
>
> b) Termo de Cooperação Técnica 00/2020 – que tem por tem por a transferênciade competência administrativa para realização de fiscalização e gerenciamento do contrato referente a Execução de Serviços de Sondagem a Trado, em Lugar denominado "Fundo Novo", noMunicípio de Santa Luzia do Itanhy/SE.

Conforme é sabido, termo de cooperação é todo ajuste celebrado entre órgãos da Administração Pública, tendo por objeto a realização de interesses comuns. É, portanto, uma associação cooperativa, uma união em prol da consecução de um fim ordinário.

Do conceito acima traçado, sobressai a diferença conceitual jurídica de termo de cooperação técnica e contrato, uma vez que o primeiro é considerado como simples cooperação associativa, que tem como objeto a realização de interesses comuns das entidades partícipes, normalmente incluídos entre as finalidades institucionais desse, e o segundo caracteriza-se por interesses diversos.

Conclui-se, então, que sempre que a operação envolver interesses diversos, isto é, em que cada parte vise a um objetivo diferente, tratar-se-á de contrato, independentemente da denominação utilizada. Já o Termo de Cooperação pressupõe um acordo de vontades visando à conjugação de esforços para o alcance de uma finalidade

comum.

Com relação a diferença entre Convênio e Termo de Cooperação, esta se mostra mais tênue, já que ambos visam a consecução de um mesmo fim, ou seja, nos dois casos os participantes visam atingir um mesmo fim. A diferença se extrai da Lei estadual nº 8.020/2015, *in litteris:*

> **Art. 30.** Fica facultada, na execução orçamentária do Estado de Sergipe, a utilização do regime de descentralização de créditos orçamentários.
> [...]
> **§ 4º** A descentralização externa, ou destaque de crédito orçamentário, será regulada em termo de cooperação celebrado entre as partes, de acordo com o inciso XVIII do § 1º do art. 1º, da Portaria Interministerial MPOG/MF/CGU nº 127, de 29 de maio de 2008, e indicará o objeto, a dotação a ser descentralizada, as obrigações dos convenentes e a justificativa para utilização desse regime de execução da despesa, observando os seguintes requisitos:

O artigo 30 da Lei estadual supracitado condicionou o Termo de Cooperação ao previsto na portaria interministerial MPOG/MF/CGU 127/2008, que também delineou o conceito de convênio, o qual vale ressaltar:

> […] VI - **convênio** - acordo ou ajuste que discipline a transferência de recursos financeiros de dotações consignadas nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União e tenha como partícipe, de um lado, órgão ou entidade da administração pública federal, direta ou indireta, e, de outro lado, órgão ou entidade da administração pública estadual, distrital ou municipal, direta ou indireta, ou ainda, entidades privadas sem fins lucrativos, visando à execução de programa de governo, envolvendo a realização de projeto, atividade, serviço, aquisição de bens ou evento de interesse recíproco, em regime de mútua cooperação;
> XVIII - **termo de cooperação** - instrumento por meio do qual é ajustada a transferência de crédito de órgão ou entidade da Administração Pública Federal para outro órgão federal da mesma natureza ou autarquia, fundação pública ou empresa estatal dependente. (NR) Nova redação p/Portaria 342/2008 (grifamos).

Dos conceitos supracitados, é possível perceber que quando os recursos são descentralizados entre entes de unidades estatais

distintas, trata-se de um convênio. No caso em apreço não haverá repasse finaceiro e, por isso, o instrumento adequado é o termo de cooperação técnica.

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

É verdade que uma minuta deverá atender os requisitos formais de um convênio. Estes estão elencados no §1° do art. 116 da Lei 8.666/1993, que dispõe:

> […] Art. 116. §1°. 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 da execução;
> […]
> VI – previsão de início e fim da execução do objeto, bem assim da conclusão das etapas ou fases programadas;

Por efeito, só haverá a viabilidade do presente termo ultrapassadas as condições legais pertinentes à espécie, em suma, torna-se necessário a adaptação do plano de trabalho ao comando legal do preceito acima descrito, com vistas ao atendimento do art. 116 do diploma licitatório. Os Planos de trabalho de ambos os termos constam das fls. 56-63, 64-71, respectivamente. Constam das fls. 09-12 os documentos da SEDETEC, para celebração do termo em questão, faltando acostar os da CEHOP.

Nesse contexto, vale trazer as seguintes cláusulas do Primeiro Termo de Cooperação, referentes ao objeto, despesas e vigência, as quais são de grande relevância:

> **cláusulas do primeiro termo de cooperação**
> CLÁUSULA PRIMEIRA - DO OBJETO
> 1.1. O presente Termo de Cooperação Técnica tem por objeto a transferência de competência administrativa para realização de fiscalização e gerenciamento do contrato referente ao Levantamento Topográfico Planialtimétrico e um Relatório Fotográfico de uma Área de 5.000 m2 em um Lugar Denominado "Fundo Novo", Localizado no Município de Santa Luzia do Itanhy/SE.
> CLÁUSULA SEGUNDA - DO PLANO DE TRABALHO

2.1– O detalhamento do objeto, o cronograma de execução, as metas, as etapas, os serviços e as ações deste Termo de Cooperação Técnica estão descritos no Plano de Trabalho e dos respectivos Projetos Técnicos, que passa a fazer parte integrante desteInstrumento.
2.2– A entidade COOPERADA/SEDETEC deverá comprovar que os recursos próprios para executar as ações e serviços do Plano de Trabalho deste Termo de Cooperação Técnica estão devidamente reservados.
CLÁUSULA QUINTA - DAS DESPESAS
5.1. As despesas decorrentes das obrigações aqui assumidas não envolvem transferência de recursos financeiros entre osCooperantes;
5.2.Para fins de registro no processo licitatório, os recursos orçamentários para execução dos serviços ora pactuados, estão alocados no Orçamento da entidade COOPERADA/SEDETEC, obedecendo a seguinteclassificação:
UNIDADE ORÇAMENTÁRIA:
PROJETO/ATIVIDADE:
ELEMENTO DE DESPESA:
FONTE(S) DE RECURSO(S):
VALOR: R$ 7.500,00 (sete mil e quinhentos reais)
CLÁUSULA OITAVA - DA VIGÊNCIA
8.1. O presente Termo de Cooperação Técnica vigorará pelo prazo de 12 (doze) meses consecutivos, a partir da data de sua assinatura, podendo ser prorrogado mediante Termo Aditivo, desde que haja anuência das entidades.

Em seguida, trazemos as seguintes cláusulas do Segundo Termo de Cooperação, referentes ao objeto, despesas e vigência, as quais são de grande relevância:

cláusulas do segundo termo de cooperação
CLÁUSULA PRIMEIRA- DO OBJETO
1.1. O presente Termo de Cooperação Técnica tem por objeto a transferência de competência administrativa para realização de licitação, fiscalização e gerenciamento do contrato referente a Execução de Serviços de Sondagem a Trado, em Lugar denominado "Fundo Novo", no Município de Santa Luzia do Itanhy/SE.
CLÁUSULA SEGUNDA – DO PLANO DE TRABALHO
2.1 – O detalhamento do objeto, o cronograma de execução, as metas, as etapas, os serviços e as ações deste Termo de Cooperação Técnica estão descritos no Plano de Trabalho e dos respectivos Projetos Técnicos, que passa a fazer parte integrante deste Instrumento.
2.2 – A entidade COOPERADA/SEDETEC deverá comprovar que os

recursos próprios para executar as ações e serviços do Plano de Trabalho deste Termo de Cooperação Técnica estão devidamente reservados.
CLÁUSULA QUINTA – DAS DESPESAS
5.1. As despesas decorrentes das obrigações aqui assumidas não envolvem transferência de recursos financeiros entre os Cooperantes;
5.2. Para fins de registro no processo licitatório, os recursos orçamentários para execução dos serviços ora pactuados, estão alocados no Orçamento da entidade COOPERADA/SEDETEC, obedecendo a seguinte classificação:
UNIDADE ORÇAMENTÁRIA:
PROJETO/ATIVIDADE:
ELEMENTO DE DESPESA:
FONTE(S)DERECURSO(S):
VALOR:R$ 11.735,12 (onze mil, setecentos e trinta e cinco reais e doze centavos)
CLÁUSULA OITAVA-DA VIGÊNCIA 8.1. O presente Termo de Cooperação Técnica vigorará pelo prazo de 12 (doze) meses consecutivos, a partir da data de sua assinatura, podendo ser prorrogado mediante Termo Aditivo, desde que haja anuência das entidades.

Desta forma, feitas estas considerações iniciais, passamos à análise do conteúdo formal das minutas. Ambas as minutas apresentadas trazem objeto; o prazo de vigência, que será de 01 (um) ano, com possibilidade de prorrogação, e as obrigações dos partícipes.

Vale trazer aqui as Jusitificativas dos Termos Aditivos, as quais transcrevemos abaixo:

Justificativa da Proposição do Primeiro Termo de Cooperação
A Secretaria de Estado do Desenvolvimento Econômico, da Ciência e Tecnologia (SEDETEC) necessita fiscalizar e gerenciar, através da Companhia Estadual de Habitação e Obras Públicas (CEHOP), empresa especializada para a execução de Serviços de Sondagem de Simples Reconhecimento de Sub-Solo e Sondagem a Trado, em lugar denominado "Fundo Novo", localizado no município de Santa Luzia do Itanhy/SE.
BASE LEGAL: O Termo de Cooperação Técnica a ser firmado atende a Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000; a Lei no 8.666, de 21 de junho de 1993, no que couber, a Lei de Diretrizes Orçamentárias do corrente exercício 2018, ao Decreto Federal no 93.872, de 23 de Folha 59 DET dezembro de 1986, ao Decreto Federal nº 6.170, de 25 de julho de 2007, regulamentado pela Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº

507, de 24 de novembro de 2011, e alterações posteriores; aos dispositivos da Instrução Normativa n°. 006/CONGER/2008, de 10 de dezembro de 2008 (atualizada pelas I.N's n°'s 008/2009, 009/2009, 010/2009, 011/2009, 012/2009, 013/2009, 014/2010, 015/2010 e 001/2013) da Controladoria-Geral do Estado de Sergipe; em conformidade com a legislação vigente; a Lei Estadual n° 5.848, de 13 de março de 2006, Alterada pelas Leis n° 6.975, de 27 de outubro de 2010 e Lei n° 6.640, de 26 de junho de 2009; a Lei Estadual n° 4.189, de 23 de dezembro de 1999, alterada pela Lei n° 6.594, de 04 de maio de 2009 e Lei n° 6.816, de 14 de dezembro de 2009; Convênio 879935/2018 (União Federal por Intermédio do MCTI e Governo do Estado de Sergipe, através da SEDETEC); e, Contrato de Repasse n.° 1062097-52/879935/2018/ CAIXA (CAIXA ECONÔMICA FEDERAL e Governo do Estado de Sergipe, através da SEDETEC).

…

Justificativa da Proposição do Segundo Termo de Cooperação Técnica

A Secretaria de Estado do Desenvolvimento Econômico, da Ciência e Tecnologia (SEDETEC) necessita fiscalizar e gerenciar, através da Companhia Estadual de Habitação e Obras Públicas (CEHOP), empresa especializada para a execução de Serviços de Sondagem de Simples Reconhecimento de Sub-Solo e Sondagem a Trado, em lugar denominado "Fundo Novo", localizado no município de Santa Luzia do Itanhy/SE.BA

BASE LEGAL: O Termo de Cooperação Técnica a ser firmado atende a Lei Complementar n° 101, de 04 de maio de 2000; a Lei no 8.666, de 21 de junho de 1993, no que couber, a Lei de Diretrizes Orçamentárias do corrente exercício 2018, ao Decreto Federal no 93.872, de dezembro de 1986, ao Decreto Federal n° 6.170, de 25 de julho de 2007, regulamentado pela Portaria Interministerial MP/MF/CGU n° 507, de 24 de novembro de 2011, e alterações posteriores; aos dispositivos da Instrução Normativa n°. 006/CONGER/2008,de 10 de dezembro de 2008 (atualizada pelas I.N's n°'s 008/2009, 009/2009, 010/2009, 011/2009, 012/2009, 013/2009, 014/2010, 015/2010 e 001/2013) da Controladoria-Geral do Estado de Sergipe; em conformidade com a legislação vigente; a Lei Estadual n° 5.848, de 13 de março de 2006, Alterada pelas Leisn° 6.975, de 27 de outubro de 2010 eLein° 6.640, de 26 dejunho de 2009; a Lei Estadual n° 4.189, de 23 de dezembro

de 1999, alterada pela Lei n° 6.594, de 04 de maio de 2009 e Lei n° 6.816, de 14 de dezembro de 2009; Convênio 879935/2018 (União Federal por Intermédio do MCTI e Governo do Estado de Sergipe,através da SEDETEC); e, ContratodeRepassen.° 1062097-52/879935/2018/ CAIXA (CAIXA ECONÔMICA FEDERAL e Governo do Estado de Sergipe, através daSEDETEC).

Enfim, as Minutas apresentadas atendem os requisitos mínimos para formulação dos respectivos termos, razão pela qual, entendo pela legalidade do acordo ora apreciado, desde que atendidas algumas recomendações firmadas no final deste ato enunciativo e as disposições das normas citadas.

Ressalte-se que toda informação e documentação apresentadas, bem como as especificações do objeto de cooperação voltadas ao interesse público são de inteira responsabilidade dos partícipes.

Neste passo, convém chamar a atenção para a possibilidade de aplicação de sanções de natureza política, administrativa, civil, pecuniária e penal, em caso de malversação da verba pública, decorrentes de improbidade administrativa, a partir da Lei n° 8.429/1992, com a edição da Lei de Responsabilidade Fiscal, complementada pela Lei n° 10.028/2000, que criou novos tipos penais (crimes contra as finanças públicas), de modo a tornar mais efetivos os princípios constitucionais da Administração Pública (art. 37/CF).

III – CONCLUSÃO

Diante de todo o exposto, OPINO pela POSSIBILIDADE CONDICIONADA de realização dos termos de cooperação técnica, desde que, além de atendidas as recomendações acima aduzidas, seja providenciado:

1) Autenticação de toda a documentação juntada aos autos que não tenha sido apresentada em original, por qualquer processo de cópia autenticada por cartório competente ou por servidor da administração, sob as penas da lei, conforme reza o art. 32, caput, da Lei n° 8.666/1993;

2) Em face do princípio da publicidade, inerente a todos os atos administrativos, o extrato do termo de cooperação deverá, também, ser publicado na imprensa oficial para ter validade e eficácia, passando a produzir seus efeitos, consoante a Instrução

Normativa nº 03/2013 da Controladoria Geral do Estado de Sergipe e pela Portaria Interministerial nº 507/2011;

3) Atualização de todas as Certidões/Certificados que estejam com o seu prazo de validade vencido.

4) Juntada dos documentos da CEHOP.

É o parecer,
Salvo Melhor Juízo

Aracaju, 4 de janeiro de 2021

Eugênia Maria Nascimento Freire

EUGENIA MARIA NASCIMENTO FREIRE
Procurador(a) do Estado