



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
CÂMARA PERMANENTE CONVÉNIOS

NOTA n. 00001/2016/CPCV/PGF/AGU

NUP: 00407.007117/2016-17

INTERESSADOS: PROCURADORIA GERAL FEDERAL

ASSUNTOS: Temas relacionados a convênios e demais ajustes congêneres tratados no âmbito da Câmara Permanente de Convênios designada por meio da Portaria/PGF n.º 98, de 26 de fevereiro de 2013.

EMENTA: LEI N.º 13.019/2014. ALTERAÇÕES IMPLEMENTADAS PELA LEI N.º 13.204/2015. DEFINIÇÃO DO ACORDO DE COOPERAÇÃO COMO INSTRUMENTO PARA FORMALIZAÇÃO DE PARCERIAS QUE NÃO ENVOLVAM TRANSFERÊNCIA DE RECURSOS FINANCEIROS. PARECER N.º 07/2014/CÂMARAPERMANENTECONVÊNIOS/DEPCONSU/PGF/AGU. MANUTENÇÃO DO ENTENDIMENTO ANTERIORMENTE FIRMADO COM PEQUENO AJUSTE NA REDAÇÃO DA CONCLUSÃO DEPCONSU/PGF/AGU N.º 80/2014.

I - A Lei n.º 13.019/14 traz em seu bojo tanto normas gerais que definem a política de fomento e colaboração com as organizações da sociedade civil como normas específicas que instituem e regulamentam os instrumentos jurídicos denominados termo de fomento e termo de cooperação.

II - O termo de colaboração e o termo de fomento somente podem ser utilizados para as parcerias em que houver transferência de recursos entre a administração pública e as organizações da sociedade civil.

III - No caso das parcerias sem repasse de recursos, deve-se utilizar o acordo de cooperação, nos termos da Lei n.º 13.019/14 e do Decreto n.º 8.726/16, mantendo-se as orientações consolidadas na Conclusão DEPCONSU/PGF/AGU n.º 54/2013.

Sr. Diretor do Departamento de Consultoria,

1. A manifestação em exame decorre de projeto institucionalizado no âmbito da Procuradoria-Geral Federal que, por intermédio da Portaria/PGF n.º 98, de 26 de fevereiro de 2013, criou Câmaras Permanentes que, no âmbito de seu núcleo temático, têm por objetivo:

I – identificar questões jurídicas relevantes que são comuns aos Órgãos de Execução da Procuradoria-Geral Federal, nas atividades de consultoria e assessoramento jurídicos às autarquias e fundações públicas federais; II – promover a discussão das questões jurídicas identificadas, buscando solucioná-las e uniformizar o entendimento a ser seguido pelos Órgãos de Execução da Procuradoria-Geral Federal; e III – submeter à consideração do Diretor do Departamento de Consultoria a conclusão dos trabalhos, para posterior aprovação pelo Procurador-Geral Federal.

2. Após identificados os temas controversos e relevantes, foram realizados estudos e debates em reuniões mensais. Passou-se, então, à etapa de elaboração de Pareceres, cujo objetivo é o aclaramento das controvérsias identificadas, de forma a orientar a atuação de Procuradores Federais por todo o país, reduzindo a insegurança jurídica.

3. A presente Nota revela-se como uma atualização do Parecer n.º 07/2014/CÂMARAPERMANENTECONVÊNIOS/DEPCONSU/PGF/AGU, tendo em vista as alterações implementadas pela Lei n.º 13.204/2015 na Lei n.º 13.019/2014, que, ao lado dos já criados instrumentos denominados Termo de Colaboração e Termo de Fomento, estabeleceu e definiu mais um instrumento para formalização de parceria com as organizações da sociedade civil: o Acordo de Cooperação.

4. É o breve relatório.

FUNDAMENTAÇÃO

I. Lei n.º 13.019/2014 – Redação Original: Termo de Colaboração, Termo de Fomento e o Parecer n.º 07/2014/CÂMARAPERMANENTECONVÊNIOS/DEP-CONSU/PGF/AGU.

5. No dia 31 de julho de 2014, foi publicada a Lei n.º 13.019 estabelecendo o regime jurídico das parcerias voluntárias firmadas entre a Administração Pública e as organizações da sociedade civil^[1], qualificadas estas como pessoas jurídicas de direito privado sem fins lucrativos, e, dentre outras previsões, instituiu o termo de colaboração e o termo de fomento.

6. Logo após a publicação da Lei nº 13.019/14, foi verificada por esta Câmara Permanente uma aparente disparidade entre as definições dos termos de fomento e de colaboração e o escopo da lei. De fato, a Lei na redação original de seu artigo 1º havia englobado tanto a possibilidade de parcerias com transferências de recursos como aquelas em que não haja nenhuma transferência, mas meramente a mútua colaboração para a consecução de finalidades públicas. Contudo, nos artigos 16 e 17, ao definir especificamente os termos de cooperação e de fomento, estabeleceu a aplicação dos instrumentos colaborativos somente “em caso de transferências voluntárias de recursos para consecução de planos de trabalho”.

7. Na ocasião, foram levantadas as seguintes dúvidas: (i) poder-se-ia utilizar os termos de fomento e de colaboração em parcerias que não envolviam transferência voluntária de recurso? e (ii) em caso positivo, qual instrumento deveria ser utilizado nestes casos?

8. O objetivo do Parecer nº 7/2014/CÂMARAPERMANENTECONVÊNIOS/DEP-CONSU/PGF/AGU foi justamente dirimir tais dúvidas, o que demandou a necessidade de se efetuar uma análise hermenêutica (interpretação sistêmica) no intuito de se buscar um instrumento jurídico que ocupasse a lacuna legal deixada pela Lei nº 13.019/14, pois os Termos de Fomento e Colaboração não foram definidos para regulamentar hipóteses em que os participes iriam pactuar sem transferir recursos financeiros entre si.

9. Para tanto, após diferenciar dentro da própria Lei normas gerais que definiam a política de fomento e colaboração, restou consignada a aplicação do disposto no Parecer nº 15/2013/CAMARAPERMANENTECONVENIOS/DEPCONSU/PGF/AGU, qual seja: utilizar o Acordo de Cooperação nas avenças que não envolvam transferência de recursos financeiros entre os participes.

10. Eis o teor da conclusão do Parecer nº 07/2014/CÂMARAPERMANENTECONVÊNIOS/DEPCONSU/PGF/AGU, que foi aprovado pelo Diretor do Departamento de Consultoria e pelo Procurador-Geral Federal:

19. Ante o exposto, e levando em conta os argumentos jurídicos acima delineados, bem como o entendimento firmado pela doutrina, jurisprudência e nas orientações da Advocacia-Geral da União, conclui-se o seguinte:

- a) a Lei nº 13.019/14 traz em seu bojo tanto normas gerais que definem a política de fomento e colaboração com as organizações da sociedade civil como normas específicas que instituem e regulamentam os instrumentos jurídicos denominados termo de fomento e termo de cooperação;
- b) o termo de colaboração e o termo de fomento somente podem ser utilizados para as parcerias em que houver transferência de recursos entre a administração pública e as organizações da sociedade civil;
- c) no caso das transferências voluntárias sem repasse de recursos, mantém-se as considerações feitas por meio do Parecer nº 15/2013/CAMARAPERMANENTECONVENIOS/DEPCONSU/PGF/AGU, devendo-se utilizar o acordo de cooperação, aplicando-se, no que for cabível, as regras gerais instituídas na Lei nº 13.019/14.

11. Desta forma, dentro de uma interpretação sistêmica do nosso ordenamento jurídico e respeitando o entendimento já firmado por esta Câmara Permanente, restou consignado que aplicar-se-ia para as hipóteses de parcerias sem transferência de recursos financeiros o teor e as conclusões do Parecer nº 15/2013/CAMARAPERMANENTECONVENIOS/DEPCONSU/PGF/AGU (acordo de cooperação), enquanto aquelas com transferência deveriam ser regidas pelas normas instituídas pela própria Lei nº 13.019/14 (termos de fomento e de colaboração).

II. Da Lei nº 13.204/2015: Alteração da Definição de Termo de Fomento e de Colaboração e previsão do Acordo de Cooperação.

12. Todo este cenário jurídico construído por esta Câmara Permanente de Convênios e demais ajustes congêneres da Procuradoria-Geral Federal acabou sendo confirmado por uma alteração legislativa posterior.

13. Em 14 de dezembro de 2015, foi publicada a Lei nº 13.204, que alterou, dentre outros diplomas legais, vários artigos da Lei nº 13.019/14, cabendo destacar o disposto em seu artigo 1º que, de forma expressa, além dos já previstos termos de fomento e de colaboração, estabeleceu o Acordo de Cooperação na ementa que enuncia seu conteúdo normativo, senão vejamos:

Art. 1º A ementa da Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014, passa a vigorar com a seguinte redação:

“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, mediante a execução de atividades ou de projetos previamente estabelecidos em planos de trabalho inseridos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação; define diretrizes para a política de fomento, de colaboração e de cooperação com organizações da sociedade civil; e altera as Leis nos 8.429, de 2 de junho de 1992, e 9.790, de 23 de março de 1999.”

14. Dentro desta lógica, foram alterados vários artigos da Lei nº 13.019/14, com destaque para aqueles que tratam dos termos de fomento e de colaboração e do acordo de cooperação:

Art. 2º A Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014, passa a vigorar com as seguintes alterações:

(...)

“Art. 2º

(...)

VII - termo de colaboração: instrumento por meio do qual são formalizadas as parcerias estabelecidas pela administração pública com organizações da sociedade civil para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco propostas pela administração pública que envolvam a transferência de recursos financeiros;

VIII - termo de fomento: instrumento por meio do qual são formalizadas as parcerias estabelecidas pela administração pública com organizações da sociedade civil para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco propostas pelas organizações da sociedade civil, que envolvam a transferência de

recursos financeiros;

VIII-A - acordo de cooperação: instrumento por meio do qual são formalizadas as parcerias estabelecidas pela administração pública com organizações da sociedade civil para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco que não envolvam a transferência de recursos financeiros;
 (...)

"Art. 16. O termo de colaboração deve ser adotado pela administração pública para consecução de planos de trabalho de sua iniciativa, para celebração de parcerias com organizações da sociedade civil que envolvam a transferência de recursos financeiros."

"Art. 17. O termo de fomento deve ser adotado pela administração pública para consecução de planos de trabalho propostos por organizações da sociedade civil que envolvam a transferência de recursos financeiros." (grifos nossos)

15. Pela leitura dos dispositivos legais acima transcritos, verifica-se que, na esteira do posicionamento anteriormente firmado por esta Câmara Permanente, nos casos de parcerias firmadas entre a Administração Pública e as organizações da sociedade civil, em que não houver transferências voluntárias de recursos, deverá ser utilizado o instrumento jurídico estabelecido em Lei e denominado Acordo de Cooperação.

16. Por outro lado, quando houver transferência de recursos entre os participes, a diferença essencial existente entre os instrumentos a serem utilizados relaciona-se com a parte proponente da parceria, ou seja, o critério legal para definir o instrumento jurídico adequado dependerá da verificação de qual das partes surgiu o interesse em firmar a mútua cooperação.

17. Assim, caso a proposta da parceria seja feita pela Administração Pública, deverá ser firmado termo de colaboração e, de forma oposta, se a proposta for de iniciativa das organizações da sociedade civil, o termo a ser celebrado será o de fomento.

18. Na mesma diretriz, cabe ressaltar que recentemente foi editado o Decreto nº 8726, em 27 de abril de 2016, que, ao regulamentar a Lei nº 13.019/2014 e dispor sobre *regras e procedimentos do regime jurídico das parcerias celebradas entre a administração pública federal e as organizações da sociedade civil*, previu expressamente a utilização do acordo de cooperação como meio de formalização de parcerias que não envolvam transferência de recurso financeiro. A propósito, confiram-se os seguintes dispositivos:

Art. 2º As parcerias entre a administração pública federal e as organizações da sociedade civil terão por objeto a execução de atividade ou projeto e deverão ser formalizadas por meio de:

(...)

II - acordo de cooperação, quando não envolver transferência de recurso financeiro.

(...)

Art. 5º O acordo de cooperação é instrumento por meio do qual são formalizadas as parcerias entre a administração pública federal e as organizações da sociedade civil para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco que não envolvam a transferência de recursos financeiros.

(...)

19. Portanto, não resta dúvida de que as conclusões decorrentes do Parecer nº 07/2014/CÂMARAPERMANENTECONVÊNIOS/DEPCONSU/PGF/AGU permanecem adequadas ao cenário jurídico atual, sugerindo-se apenas pequeno ajuste na Conclusão DEPCONSU/PGF/AGU nº 80/2014 para substituir a menção ao Parecer nº 15/2013/CÂMARAPERMANENTECONVÊNIOS/DEPCONSU/PGF/AGU pela referência à Conclusão DEPCONSU/PGF/AGU nº 54/2013 que dele decorreu, uma vez que lá estão consolidadas de forma didática todas as orientações acerca da celebração de acordos de cooperação, e para incluir também menção ao Decreto nº 8.726/2016.

20. Dessarte, propõe-se nova redação nos seguintes termos:

No caso das parcerias sem repasse de recursos, deve-se utilizar o acordo de cooperação, nos termos da Lei nº 13.019/14 e do Decreto nº 8.726/16, mantendo-se as orientações consolidadas na Conclusão DEPCONSU/PGF/AGU nº 54/2013.

CONCLUSÃO

21. Ante o exposto, e levando em conta os argumentos jurídicos acima delineados, conclui-se que mesmo com as alterações promovidas pela Lei nº 13.204/15 na Lei nº 13.019/14, ficam mantidas as conclusões do Parecer nº 07/2014/CÂMARAPERMANENTECONVÊNIOS/DEPCONSU/PGF/AGU, atualizando-se somente a Conclusão DEPCONSU/PGF/AGU nº 80/2014 nos seguintes termos:

No caso das parcerias sem repasse de recursos, deve-se utilizar o acordo de cooperação, nos termos da Lei nº 13.019/14 e do Decreto nº 8.726/16, mantendo-se as orientações consolidadas na Conclusão DEPCONSU/PGF/AGU nº 54/2013.

À consideração superior,

Brasília-DF, 19 de maio de 2016.

LEOPOLDO GOMES MURARO
PROCURADOR FEDERAL

De acordo, na forma da unanimidade consolidada no decorrer dos trabalhos (Portaria/PGF n.º 98, de 26 de fevereiro de 2013).

CARLOS OCTAVIANO DE MEDEIROS MANGUEIRA PROCURADOR FEDERAL	MICHELLE DINIZ MENDES PROCURADORA FEDERAL
ILKO MACHADO DE CARVALHO PROCURADOR FEDERAL	ROBERTO VILAS-BOAS MONTE PROCURADOR FEDERAL
GUILHERMO DICESAR M. DE A. GONÇALVES PROCURADOR FEDERAL	

De acordo. À consideração superior.

ANTONIO CARLOS SOARES MARTINS
DIRETOR DO DEPARTAMENTO DE CONSULTORIA

APROVO a NOTA n. 00001/2016/CPCV/PGF/AGU, passando a viger a Conclusão DEPCONSU/PGF/AGU N° 80/2014 com a redação que segue.

Encaminhe-se cópia à Consultoria-Geral da União para conhecimento.

RONALDO GUIMARÃES GALLO
PROCURADOR-GERAL FEDERAL

CONCLUSÃO DEPCONSU/PGF/AGU N° 80/2014:

No caso das parcerias sem repasse de recursos, deve-se utilizar o acordo de cooperação, nos termos da Lei nº 13.019/14 e do Decreto nº 8.726/16, mantendo-se as orientações consolidadas na Conclusão DEPCONSU/PGF/AGU nº 54/2013.

1. [1] O artigo 2º da Lei traz os seguintes conceitos em seus incisos: "I - organização da sociedade civil: pessoa jurídica de direito privado sem fins lucrativos que não distribui, entre os seus sócios ou associados, conselheiros, diretores, empregados ou doadores, eventuais resultados, sobras, excedentes operacionais, brutos ou líquidos, dividendos, bonificações, participações ou parcelas do seu patrimônio, auferidos mediante o exercício de suas atividades, e que os aplica integralmente na consecução do respectivo objeto social, de forma imediata ou por meio da constituição de fundo patrimonial ou fundo de reserva; II - administração pública: União, Estados, Distrito Federal, Municípios e respectivas autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista prestadoras de serviço público, suas subsidiárias; III - parceria: qualquer modalidade de parceria prevista nesta Lei, que envolva ou não transferências voluntárias de recursos financeiros, entre administração pública e

organizações da sociedade civil para ações de interesse recíproco em regime de mútua cooperação;

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00407007117201617 e da chave de acesso 3c47b712

Documento assinado eletronicamente por ANTONIO CARLOS SOARES MARTINS, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 7794757 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): ANTONIO CARLOS SOARES MARTINS. Data e Hora: 13-06-2016 11:29. Número de Série: 3796960105636004972. Emissor: AC CAIXA PF v2.

Documento assinado eletronicamente por RONALDO GUIMARAES GALLO, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 7794757 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): RONALDO GUIMARAES GALLO. Data e Hora: 20-06-2016 10:37. Número de Série: 832766607191962546. Emissor: AC CAIXA PF v2.