



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA JUNTO À COMISSÃO DE VALORES MOBILIÁRIOS  
GERÊNCIA JURÍDICA - 1  
RUA 7 DE SETEMBRO, Nº 111, 31º ANDAR, CENTRO, RIO DE JANEIRO

---

**PARECER n. 00002/2023/GJU - 1/PFE-CVM/PGF/AGU**

**NUP: 19957.014621/2022-13**

**INTERESSADOS: COMISSÃO DE VALORES MOBILIÁRIOS - CVM**

**ASSUNTOS: ATIVIDADE FIM**

**EMENTA: ADMINISTRATIVO. ANÁLISE DE MINUTA DE CONVÊNIO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA NÃO REEMBOLSÁVEL. CVM E CORPORACIÓN ANDINA DE FOMENTO (CAF). PESSOA JURÍDICA DE DIREITO INTERNACIONAL PÚBLICO. AUSÊNCIA DE TRANSFERÊNCIAS FINANCEIRAS. PROJETO DE EDUCAÇÃO FINANCEIRA E ALFABETIZAÇÃO DIGITAL PARA POPULAÇÕES INDÍGENAS NO BRASIL. APROVADO COM RESSALVAS.**

**1. RELATÓRIO.**

1. Por meio do Despacho SEI 1668345, a Superintendência de Proteção e Orientação aos Investidores (SOI) submete à apreciação da Procuradoria Federal Especializada Junto à Comissão de Valores Mobiliários minuta de Convênio de Cooperação Técnica Não Reembolsável a ser firmado entre a CVM e a CORPORACIÓN ANDINA DE FOMENTO (CAF), cujo objetivo consiste, segundo sua Cláusula I, em "*desenvolver uma metodologia inclusiva e replicável para a educação financeira e de alfabetização digital das populações indígenas no Brasil, com base no desenho do material didático e na implementação de um projeto piloto com a comunidade Jarakí localizada na Vila do Lago de Praia, no Estado do Pará*".

2. Os autos foram instruídos com os seguintes documentos:

- **Minuta do Convênio de Cooperação Técnica Não Reembolsável** (SEI 1663047), que inclui:
  - a) Condições Particulares Convênio de Cooperação Técnica Não Reembolsável;
  - b) Condições Gerais Convênio de Cooperação Técnica Não Reembolsável;
  - c) Anexo A: Descrição do Projeto;
  - d) Anexo B: Conteúdo do Relatório Final do Beneficiário;
  - e) Anexo C: Seleção e Contratação de Consultores (Caso aplicável);
  - f) Anexo D: Carta de modificação de prazo (caso aplicável);
- **Plano de Trabalho ou Projeto "Educação Financeira para a População Indígena"** (SEI 1666556);
- **Despacho CECOP** (SEI 1668322).

3. Advirta-se, preliminarmente, que a análise da presente solicitação pela Procuradoria Federal há de, forçosamente, restringir-se aos aspectos jurídicos, nos termos do art. 17, inc. II, da Lei Complementar nº 73/1993, abstraindo-se, portanto, os aspectos de conveniência e oportunidade do ato em si, assim como a apreciação de questões técnicas, econômicas e financeiras a ele relacionadas, pelo fato de essas questões se inserirem no âmbito da discricionariedade do Administrador Público a quem compete a prática do ato administrativo, em linha com o prescrito no

Enunciado BPC nº 07, constante do Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia-Geral da União, com o seguinte teor:

A manifestação consultiva que adentrar questão jurídica com potencial de significativo reflexo em aspecto técnico deve conter justificativa da necessidade de fazê-lo, evitando-se posicionamentos conclusivos sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade, podendo-se, porém, sobre estes emitir opinião ou formular recomendações, desde que enfatizando o caráter discricionário de seu acatamento.

4. Com base nas premissas estabelecidas nos itens anteriores, passa-se à análise dos autos.

## 2. FUNDAMENTAÇÃO.

### 2.1 DA REGULARIDADE PROCESSUAL.

5. Por se tratar de **processo digital transmitido por meio de sistema informatizado**, como preconiza a Portaria Interministerial MJ/MPOG nº 1.677/2015, que “*define os procedimentos gerais para o desenvolvimento das atividades de protocolo no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal*”, torna-se, na espécie, **desnecessário numerar as folhas, bem como adotar os demais procedimentos específicos dos processos não digitais**, estando, portanto, os presentes autos regularmente formalizados, em conformidade com o ordenamento jurídico pertinente.

6. Importante assinalar que **a atipicidade das formas não constitui liberdade para que os atos administrativos possam ser erigidos sem a observância de solenidades mínimas**, sobretudo diante da necessidade de se proporcionar adequado grau de certeza, segurança e respeito aos direitos dos administrados, consoante preceitua o art. 2º, parágrafo único, inc. IX, da Lei nº 9.784/1999.

Art. 2º A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência.

Parágrafo único. Nos processos administrativos serão observados, entre outros, os critérios de:

(...).

**IX - adoção de formas simples, suficientes para propiciar adequado grau de certeza, segurança e respeito aos direitos dos administrados;**

(...). (grifo nosso)

7. O art. 22, *caput* e § 1º, da Lei nº 9.784/1999, *estabelece que os atos do processo administrativo não dependem de forma determinada senão quando a lei expressamente a exigir*, o mesmo dispositivo, e, nesse sentido, determina que *os atos do processo devem ser produzidos por escrito, em vernáculo, com data e o local de sua realização e a assinatura da autoridade responsável*.

8. Dessarte, percebe-se que **os autos do processo em epígrafe demonstram correspondência às prescrições da lei que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal**, não restando nada a acrescentar quanto à supressão de forma essencial à sua validade.

### 2.2 DA CORPORAÇÃO ANDINA DE FOMENTO.

9. Antes do exame do denominado "Convênio de Cooperação Técnica Não Reembolsável", que se constitui no instrumento jurídico utilizado pela Corporação Andina de Fomento (CAF) para financiamento de projetos nos países integrantes deste Banco de Desenvolvimento da América Latina, cumpre realizar um breve apanhado acerca deste parceiro da Comissão de Valores Mobiliários (CVM).

10. Conforme indicado em seu **Convênio Constitutivo (Março, 2022)**<sup>[1]</sup>, a Corporação Andina de Fomento é um **organismo financeiro multilateral organizado como pessoa jurídica de Direito Internacional Público**, cuja

atividade se desenvolve como Banco Múltiplo e como agente financeiro, que tem por **objetivo a promoção de um modelo de desenvolvimento sustentável e a integração regional** por meio da prestação de serviços financeiros múltiplos a clientes dos setores público e privado de seus países acionistas - países que, direta ou indiretamente, possuem ações da CAF (art. 3º, do Regulamento Geral da CAF aprovado em Outubro 2022<sup>[2]</sup>).

11. O Decreto Legislativo nº 53/1996<sup>[3]</sup> aprovou o texto do **Acordo de Sede celebrado entre o Governo da República Federativa do Brasil e a Corporação Andina de Fomento**, em Brasília, em 1º de dezembro de 1995. Segundo o documento mencionado, a **República Federativa do Brasil se transformou em acionista da CAF, mediante documento de Convênio de Subscrição de Ações de Capital Ordinário entre o Banco Central do Brasil e a Corporação Andina de Fomento**, datado de 30 de novembro de 1995, ao subscrever 2.700 (duas mil e setecentas) ações da Série "C" dos acionistas da CAF.

### 2.3 JUSTIFICATIVA E COMPETÊNCIA PARA A CELEBRAÇÃO DA PARCERIA.

12. De acordo com a **Lei nº 6.385/1976 e o Decreto nº 11.234/2022**, a Comissão de Valores Mobiliários é entidade autárquica vinculada ao Ministério da Fazenda, com personalidade jurídica e patrimônio próprios, dotada de autonomia administrativa, financeira e orçamentária, ausência de subordinação hierárquica, mandato fixo e estabilidade de seus dirigentes, com sede no Município do Rio de Janeiro/RJ, e jurisdição em todo o território nacional, regendo-se pela Lei nº 6.385/1976, pela Lei nº 6.404/1976, e pelas demais disposições legais e regulamentares aplicáveis.

13. A Comissão de Valores Mobiliários tem as suas competências estabelecidas na Lei nº 6.385/1976, que, em seu **art. 4º**, prevê as finalidades legais da Autarquia:

Art . 4º O Conselho Monetário Nacional e a Comissão de Valores Mobiliários exercerão as atribuições previstas na lei para o fim de:

**I - estimular a formação de poupanças e a sua aplicação em valores mobiliários;**

II - promover a expansão e o funcionamento eficiente e regular do mercado de ações, e estimular as aplicações permanentes em ações do capital social de companhias abertas sob controle de capitais privados nacionais;

III - assegurar o funcionamento eficiente e regular dos mercados da bolsa e de balcão;

IV - proteger os titulares de valores mobiliários e os investidores do mercado contra:

a) emissões irregulares de valores mobiliários;

b) atos ilegais de administradores e acionistas controladores das companhias abertas, ou de administradores de carteira de valores mobiliários.

c) o uso de informação relevante não divulgada no mercado de valores mobiliários.

V - evitar ou coibir modalidades de fraude ou manipulação destinadas a criar condições artificiais de demanda, oferta ou preço dos valores mobiliários negociados no mercado;

**VI - assegurar o acesso do público a informações sobre os valores mobiliários negociados e as companhias que os tenham emitido;**

VII - assegurar a observância de práticas comerciais equitativas no mercado de valores mobiliários;

VIII - assegurar a observância no mercado, das condições de utilização de crédito fixadas pelo Conselho Monetário Nacional.

(grifo nosso).

14. Com a mesma redação do art. 4º, da Lei nº 6.385/1976, o **Regimento Interno da Comissão de Valores Mobiliários (Resolução CVM nº 24, de 05 de março de 2021)**, que encontra previsão na Lei nº 6.385/1976 e no Decreto nº 11.234/2022, enumera as finalidades da Autarquia em seu art. 2º.

15. Quanto à Corporação Andina de Fomento, conforme já mencionado, prediz seu Convênio Constitutivo (Março, 2022) que a CAF é uma pessoa de Direito Internacional Público **vocacionada a promover um modelo de desenvolvimento sustentável mediante operações de crédito, recursos não reembolsáveis e apoio na estruturação técnica e financeira de projetos nos setores público e privado na América Latina**, com atuação perante o Brasil e

diversos países nas mais variadas temáticas. Para atender a esse objetivo, **o seu Convênio Constitutivo (Março, 2022), em seu art. 4º, estabelece como funções da CAF:**

**a) Fazer estudos destinados a identificar oportunidades de investimento, dirigir e preparar os projetos pertinentes;**

**b) Difundir, entre os países da área, os resultados de suas investigações e estudos, com o objetivo de orientar adequadamente os investimentos dos recursos disponíveis;**

**c) Proporcionar direta e indiretamente a assistência técnica e financeira necessária à preparação e execução de projetos multinacionais ou de complementação;**

d) Obter créditos internos ou externos;

e) Emitir bônus, debêntures e outras obrigações, cuja colocação poderá ser feita dentro e fora dos países acionistas;

f) Promover a captação e mobilização de recursos;

No exercício das funções a que se referem esta alínea e a alínea anterior, sujeitar-se-á as disposições legais dos países nos quais sejam exercidas, ou em cujas moedas nacionais estejam denominadas as respectivas obrigações;

g) Promover aportes de capital e tecnologia nas condições mais favoráveis;

h) Conceder empréstimos, conceder fianças, avais e outras garantias;

i) Promover a concessão de garantias de subscrição de ações (*underwriting*), e concedê-las nos casos que reúnam as condições adequadas;

j) Promover a organização de empresas, sua ampliação, modernização ou conversão, podendo, para tanto, subscrever ações ou participações.

A Corporação poderá transferir as ações, participações, direitos e obrigações que venha a adquirir, oferecendo-os em primeiro lugar a entidades públicas ou privadas de seus países acionistas e, caso não haja interesse por parte destas entidades, a terceiros interessados no desenvolvimento econômico e social dos mesmos;

k) Atender, nas condições que forem determinadas, às demandas e pedidos específicos de acionistas ou terceiros, desde que estejam relacionados a seus objetivos;

**l) Coordenar sua ação com a de outras entidades nacionais e internacionais para o desenvolvimento dos países acionistas;**

m) Recomendar os mecanismos de coordenação necessários para as entidades ou organismos da área que ofereçam recursos para investimentos;

n) Adquirir e alienar bens móveis e imóveis, iniciar ou contestar ações judiciais e administrativas e, em geral, realizar todos os tipos de operação, atos, contratos e convênios necessários para o alcance de seus objetivos.

16. Dessa forma, resta demonstrado **o alinhamento institucional dos participantes** na costura da parceria a ser celebrada.

17. **O intuito de colaboração ou interesse comum a justificar a celebração do presente Convênio**, foi expresso pelos pactuantes na Cláusula I da minuta do Convênio de Cooperação Técnica Não Reembolsável (SEI 1663047), nos seguintes termos:

#### **CLÁUSULA I: DESTINO E OBJETO**

Mediante a Resolução de P.E. N.º 0507, datado de 19 de novembro de 2022, a CAF aprovou uma Cooperação Técnica Não Reembolsável (doravante, a “Cooperação Técnica”) a favor do Beneficiário, para desenvolver uma metodologia inclusiva e replicável para a educação financeira e de alfabetização digital das populações indígenas no Brasil, com base no desenho do material didático e na implementação de um projeto piloto com a comunidade Jarakí localizada na Vila do Lago de Praia, no Estado do Pará (doravante, o “Projeto”).

18. Objetivando justificar o instrumento que se pretende firmar, assim fundamentou a área técnica por intermédio do DESPACHO - CECOP (SEI 1668322), *ipsis litteris*:

Encaminhado para manifestação da PFE o texto de Convênio de Cooperação Técnica (SEI nº [1663047](#)) a ser celebrado entre a CVM e a CORPORACÃO ANDINA DE FOMENTO (CAF) para estabelecer um marco geral de colaboração entre a CVM e a CAF para regulamentar as atividades e relações que as Partes considerem de interesse mútuo, a fim de desenvolvimento de ações para a produção de material pedagógico para educação financeira indígena. O Convênio envolve a criação de uma metodologia inclusiva e replicável para a educação financeira e de alfabetização digital das populações indígenas no Brasil, com base no desenho do material didático e na implementação de um projeto piloto com a comunidade Jarakí localizada na Vila do Lago de Praia, no Estado do Pará.

O presente convênio prevê um projeto de cooperação técnica (SEI nº [1666556](#)) entre CAF e CVM que envolve um projeto de educação financeira para população indígena. O objetivo é desenvolver uma metodologia replicável para educar financeira e digitalmente, e promover o empreendedorismo indígena em parceria com as comunidades.

O objetivo estratégico da cooperação é promover a educação financeira de povos indígenas, incentivando a poupança e orientando quanto ao uso sustentável de serviços financeiros promovendo, assim, o acesso ao mercado de capitais, e o empreendedorismo.

Nesse sentido, o projeto envolve as seguintes ações:

- (i) Apoiar o desenvolvimento de uma metodologia para educação financeira de povos indígenas, que considere e valorize seus conhecimentos tradicionais, de modo a preparar o público interessado para as adversidades e choques econômicos.
- (ii) Facilitar o amplo acesso ao capital, superando as falhas de mercado e orientar sobre o acesso aos mercados consumidores e financeiros.
- (iii) Desenvolver habilidades financeiras de povos indígenas incentivando o empreendedorismo.
- (iv) Desenvolver metodologia para letramento financeiro digital.
- (v) Apoiar a criação de uma rede de educadores ou multiplicadores indígenas por meio do uso de mídias digitais

A CAF atua como um organismo multilateral formado por 20 países: Argentina, Bolívia, Brasil, Colômbia, Equador, El Salvador, Panamá, Paraguai, Peru, Trinidad e Tobago, Uruguai, Venezuela, Barbados, Chile, Costa Rica, Espanha, Jamaica, México, República Dominicana e República Portuguesa. A CAF é um banco de desenvolvimento comprometido em melhorar a qualidade de vida de todos os latino-americanos. Suas ações buscam a promoção do desenvolvimento sustentável e a integração da região.

A CAF age para promover um modelo de desenvolvimento sustentável através de crédito, recursos não reembolsáveis e apoio na estruturação técnica e financeira de projetos nos setores público e privado na América Latina. A contribuição para o desenvolvimento da região se reflete nos resultados esperados de suas operações de crédito e investimentos de capital.

A CAF oferece os seguintes produtos e serviços: (i) empréstimos; (ii) financiamento estruturado; (iii) assessoria financeira; (iv) garantias e avais; (v) garantias parciais; (vi) participações acionárias; (vii) serviços de tesouraria; (viii) cooperação técnica; (ix) linhas de crédito.

Portanto, a CAF contribui com o desenvolvimento sustentável de seus países acionistas e à integração regional que atendem aos setores público e privado, fornecendo diversos produtos e serviços financeiros a um amplo portfólio de clientes, constituído por governos, instituições financeiras e empresas públicas e privadas de seus países acionistas. O site da CAF é <https://www.caf.com/pt/>

Considerando que a missão da CVM é zelar pelo funcionamento eficiente, pela integridade e pelo desenvolvimento do mercado de capitais, promovendo o equilíbrio entre a iniciativa dos agentes e a efetiva proteção dos investidores, é de interesse da Comissão firmar o presente Acordo de Cooperação Técnica com a CAF.

19. No atinente à justificativa apresentada, importa primeiro esclarecer que a Procuradoria Federal Especializada Junto à Comissão de Valores Mobiliários (PFE-CVM) não possui competência para analisá-la conclusivamente, a não ser nos raros casos em que se lastreiem exclusivamente em aspectos jurídicos, porque, ressalvada essa hipótese, as razões apresentadas são baseadas em critérios técnicos, de conveniência e oportunidade, cujo conhecimento não lhe compete, como já mencionado.

20. Apesar disso, **a convergência entre os interesses dos envolvidos restou evidenciada**, uma vez que existe compatibilidade entre o objeto do acordo e as atribuições legais dos partícipes, **restando caracterizado o interesse comum justificador da celebração dos ajustes dessa natureza.**

21. Verifica-se que **o Convênio de Cooperação Técnica Não Reembolsável proposto se harmoniza à missão institucional da Comissão de Valores Mobiliários**, cabendo inclusive citar que a cooperação técnica com organismos multilaterais – como o caso vertente – encontra **previsão expressa no art. 56, inc. III, do Regimento Interno da Comissão de Valores Mobiliários**, aprovado pela Resolução CVM nº 24, de 05 de março de 2021.

22. Quanto à **atribuição para a celebração da parceria**, estabelece o art. 7º, inc. II, do Regimento Interno da Comissão de Valores Mobiliários, que **competete ao Presidente da Autarquia representar a CVM, podendo, em casos específicos, delegar esta atribuição.**

23. Já por parte da Corporação Andina de Fomento, quanto à autoridade competente para subscrever o instrumento, os arts. 31 e 35, do seu Convênio Constitutivo (Março, 2022), estabelecem que **o Presidente Executivo, funcionário internacional da CAF, será o representante legal da Corporação, podendo, conferir poderes para representar a Corporação em juízo ou não**, com as permissões que estime necessárias, inclusive, poderes especiais para os fins de interesse da Corporação.

24. Portanto, caberá a assinatura do documento ao Presidente Executivo da Corporação Andina de Fomento ou ao representante com poderes conferidos por ele representá-la, **cabendo à área técnica da Comissão de Valores Mobiliários assegurar que o signatário tenha poderes para representar a CAF no momento de sua assinatura**, o que será garantido com a análise do ato de eleição do Presidente Executivo da CAF e, se necessário, da procuração outorgada ao representante indicado pela própria Instituição participante.

25. Diante dos conceitos aqui trazidos, apresentada a justificativa para o acordo e analisada a atribuição para a sua celebração, passa-se ao exame do regime jurídico aplicável ao Convênio de Cooperação Técnica Não Reembolsável entre a CVM e a Corporação Andina de Fomento.

#### **2.4 DA NATUREZA JURÍDICA E O REGIME JURÍDICO APLICÁVEL AO ACORDO A SER CELEBRADO. INAPLICABILIDADE DO DECRETO Nº 6.170/2007 E DA PORTARIA INTERMINISTERIAL MPDG/MF/CGU Nº 424/2016.**

26. Discorrendo acerca dos convênios, José dos Santos Carvalho Filho<sup>[4]</sup> ensina que são ajustes firmados com vistas a ser alcançado determinado *objetivo de interesse público*, em que o elemento fundamental é a *cooperação*, e não o lucro, que é almejado nos contratos *stricto sensu*, em que os interesses são opostos e diversos. Nos convênios (contrato *lato sensu*), fundados no propósito de *cooperação mútua entre os pactuantes*, os *interesses são paralelos e comuns*.

27. O autor esclarece ainda que, quanto à sua formalização, os convênios são normalmente consubstanciados através de “termos”, “termos de cooperação”, ou mesmo com a própria denominação de “convênio”, sendo, mais importante do que o rótulo, o seu *conteúdo caracterizado pelo intuito dos pactuantes de recíproca cooperação*, em ordem a ser alcançado determinado *fim de seu interesse comum*, que sempre servirá, próxima ou remotamente, ao *interesse coletivo*<sup>[5]</sup>.

28. Portanto, a essência de um convênio está assentada em um tripé assim constituído: (i) tem natureza de um acordo; (ii) é celebrado entre pessoas de direito público ou entre estas e particulares; e, (iii) os interesses são convergentes, o que afasta o intuito de lucro.

29. Na realidade, trata-se **o ajuste a ser celebrado pela CVM e a CAF de tipo específico de convênio conhecido como acordo de cooperação técnica**, que, conforme esclarece o Parecer 15/2013/CÂMARA PERMANENTE CONVÊNIOS/DEP CONSU/PGF/AGU, **“é o instrumento jurídico hábil para a formalização entre órgãos e entidades da Administração Pública ou entre estas e entidades privadas sem fins lucrativos, de interesse na mútua cooperação técnica, visando à execução de programas de trabalho, projeto/atividade ou evento de interesse recíproco, da qual não decorra obrigação de repasse de recursos entre os partícipes”**.

30. Os referidos *acordos de cooperação técnica têm natureza jurídica de convênio não financeiro*, isto é, **diferenciam-se pela ausência de transferência de recursos financeiros entre os seus participantes.**

31. Note-se que, embora a minuta do Convênio de Cooperação Técnica Não Reembolsável ora analisada tenha a **previsão de desembolso ou contribuição pela Corporação Andina de Fomento ao Projeto de até cem mil dólares (USD 100.000,00)**, a sua **Cláusula VI** prevê que a CAF realizará o aporte dos valores ao Projeto mediante desembolsos diretos aos consultores ou fornecedores selecionados e contratados na forma descrita no acordo de cooperação a ser celebrado. Veja-se.

**CLÁUSULA VI: SELEÇÃO E CONTRATAÇÃO DE CONSULTORES** A seleção e a contratação dos consultores ou fornecedores (os “Consultores”) serão realizadas considerando avaliações técnicas de comissão instituída pelo Beneficiário, sob a orientação técnica quanto aos procedimentos a serem seguidos pela CAF, sujeita ainda a uma não objeção prévia, em conformidade com o Anexo C (“Seleção e Contratação de Consultores”). A CAF realizará a contratação por encomenda e em nome do Beneficiário com os recursos da presente Cooperação Técnica, **em cujo caso a CAF realizará o aporte da presente Cooperação Técnica mediante um ou vários desembolsos diretos aos Consultores que sejam selecionados na forma descrita por este Acordo e contratados segundo o previsto neste Convênio (doravante, as “Contratações”)**. Tais Contratações serão realizadas pela CAF em conformidade com seu regulamento interno, sujeito ao estabelecido neste Convênio e, em particular, à CLÁUSULA VIII (“Não Compromisso”).

**Em consideração ao anterior, o Beneficiário aceita e reconhece (i) que selecionou ou aprovou o Consultor e os termos da consultoria e, portanto, exime a CAF de responsabilidade pela adequação e condições do Consultor e dos produtos e resultados da respectiva contratação, e (ii) que a CAF poderá incluir nos contratos com os Consultores (a) que a contratação correspondente será realizada em virtude do presente Convênio e (b) que o beneficiário dos produtos e serviços contratados é o Beneficiário.**

(grifo nosso).

32. Portanto, nos termos da minuta de Convênio de Cooperação Técnica Não Reembolsável (SEI 1663047), **não há previsão de transferência de recursos financeiros entre a Corporação Andina de Fomento e a CVM**, uma vez que **os pagamentos serão realizados diretamente pela CAF aos consultores e fornecedores, cabendo à Autarquia selecionar e aprovar o consultor e os termos da consultoria.**

33. Quanto ao regime jurídico aplicável ao ajuste analisado, cabe destacar que o **art. 116, da Lei nº 8.666/1993 estabelece regras específicas que devem ser observadas pela Administração Pública ao celebrar parcerias**. Além disso, também prevê que os demais artigos da Lei de Licitação e Contratos Administrativos se aplicam, *no que couber*, aos convênios e outros instrumentos do mesmo gênero celebrados pelos órgãos ou entidades da Administração.

34. Ainda sobre o assunto, o **ENUNCIADO CONSULTIVO DEPCONSU/PGF nº 113** estabelece que **não incidem as exigências do Decreto nº 6.170/2007 e da Portaria Interministerial MPDG/MF/CGU Nº 424/2016 sobre os acordos de cooperação técnica**. Veja-se.

### 113 CONVÊNIOS

A disciplina do Decreto n. 6.170/2007 e da Portaria Interministerial MP/MF/CGU n. 424/2016 não se aplica ao acordo de cooperação, incidindo: (i) nas relações estabelecidas entre órgãos e/ou entidades da Administração Pública ou destas com entidades privadas com fins lucrativos, o disposto no artigo 116, caput e § 1º, da Lei n. 8.666/1993, no que couber; e (ii) nas parcerias da Administração Pública com entidades privadas sem fins lucrativos o disposto na Lei n. 13.019/2014 e no Decreto n. 8.726/2016.

Fonte: Parecer n. 00015/2013/CÂMARA PERMANENTE CONVÊNIOS/DEPCONSU/PGF/AGU. NUP 00407.001856/2013-52 (Seq. 5, PDF 4, fls. 7 a 15); P9 parecer n. 00004/2016/DEPCONSU/CPCV/PGF/AGU. NUP 00407.007117/2016-17 (Seq. 14).



35. Isso ocorre porque o Decreto nº 6.170/2007 e a Portaria Interministerial MPDG/MF/CGU Nº 424/2016 disciplinam os convênios e os contratos de repasse celebrados pelos órgãos e entidades da Administração Pública Federal, para a execução de programas, projetos e atividades *que envolvam a transferência de recursos oriundos dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União*.

36. Dessa forma, **aplica-se ao presente ajuste o previsto no art. 116, caput e § 1º, da Lei nº 8.666/1993**, uma vez que o acordo de cooperação técnica será celebrado com pessoa jurídica de Direito Internacional Público.

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.

(...).

37. Como não há transferência de recursos financeiros entre os partícipes, **não se exige chamamento público ou o cumprimento das regras específicas aos convênios e contratos de repasse** dispostas na Lei nº 8.666/1993 (art. 116, §§ 2º a 6º), no Decreto nº 6.170/2007 e na Portaria Interministerial MPDG/MF/CGU nº 424/2016.

38. Além disso, cumpre mencionar que a mais abalizada doutrina administrativista<sup>[6]</sup> entende que a **celebração de convênio independe de prévia licitação**, considerando a **inviabilidade de competição em virtude do fato de estarem as partes ajustadas em torno de um objetivo comum**. Nessa linha, está o art. 116, da Lei nº 8.666/1993, que determina a observância das normas relativas à licitação *apenas naquilo que for cabível*.

39. Esta também é a lição de José dos Santos Carvalho Filho<sup>[7]</sup>. Veja-se.

**A celebração de convênios, por sua natureza, independe de licitação prévia como regra.** É verdade que a Lei nº 8.666/1993 estabelece, no art. 116, que é ela aplicável a convênios e outros acordos congêneres. Faz, entretanto, a ressalva de que a aplicação ocorre *no que couber*. Como é lógico, **raramente será possível a competitividade que marca o processo licitatório, porque os pactantes já está previamente ajustados para o fim comum a que se propõem**. Por outro lado, no verdadeiro convênio inexistente perseguição de lucro, e **os recursos financeiros empregados servem para a cobertura dos custos necessários à operacionalização do acordo**. Sendo assim, inviável e incoerente realizar licitação. (grifo nosso).

40. Por fim, não se pode perder de perspectiva o disposto no **ENUNCIADO CONSULTIVO DEPCONSU/PGF nº 120**:

#### **120 CONVÊNIOS**

Caso venha a ser verificada a necessidade de repasse de recursos entre os partícipes de acordo de cooperação, como forma de conferir efetividade ao ajuste anteriormente firmado, deverá ser celebrado instrumento específico para tanto, observando-se todos os requisitos legais para a transferência dos recursos.



41. Concluída a análise da natureza jurídica e do regime jurídico aplicável à parceria, cabe discorrer brevemente sobre os documentos que constam no Processo CVM 19957.014621/2022-13.

## 2.5 DOS DOCUMENTOS ESSENCIAIS AO PROCESSO ADMINISTRATIVO.

42. Quanto à instrução, **especificamente nos casos de acordos de cooperação técnica**, o **ENUNCIADO CONSULTIVO DEP CONSU/PGF nº 114** determina que o processo administrativo **deve conter plano de trabalho** com as informações mencionadas no art. 116, §1º, incisos I, II, III e VI, da Lei nº 8.666/1993, e, além disso, deve constar do processo administrativo **uma análise técnica prévia e consistente, referente às razões de sua propositura, aos seus objetivos, à viabilidade de sua execução e a sua adequação à missão institucional dos órgãos e/ou entidades públicas ou privadas envolvidas, além da pertinência das obrigações estabelecidas e dos meios que serão utilizados para fiscalizar e avaliar a sua execução**, esclarecendo, inclusive, o motivo pelo qual a Administração deixou de atender a algum dos requisitos estabelecidos no art. 116, §1º, da Lei nº 8.666/1993.

### 114 CONVÊNIOS

A celebração de acordo de cooperação deve ser precedida de adequada instrução processual, que **deve necessariamente conter plano de trabalho que contemple as informações elencadas nos incisos I, II, III e VI do parágrafo 1º do artigo 116 da Lei n. 8.666/1993** e nos incisos I a IV do artigo 25 do Decreto n. 8.726/2016 - o qual constará obrigatoriamente como anexo do ajuste, integrando-o de forma indissociável - , **bem como de análise técnica prévia e consistente, referente às razões de sua propositura, aos seus objetivos, à viabilidade de sua execução e a sua adequação à missão institucional dos órgãos e/ou entidades públicas ou privadas envolvidas, além da pertinência das obrigações estabelecidas e dos meios que serão utilizados para fiscalizar e avaliar a sua execução, esclarecendo, inclusive, o motivo pelo qual a Administração deixou de atender a algum dos requisitos estabelecidos no artigo 116, §1º, da Lei n. 8.666/1993**, no artigo 35, inciso V, da Lei n. 13.019/2014 e/ou no artigo 25 do Decreto n. 8.726/2016, se for o caso.

Fonte: Parecer n. 00015/2013/CÂMARA PERMANENTE CONVÊNIOS/DEP CONSU/PGF/AGU.  
NUP 00407.001856/2013-52 (Seq. 5, PDF 4, fls. 7 a 15).

(grifo nosso).

43. Sobre a **exigência da análise técnica prévia e consistente**, entendo que o **DESPACHO - CECOP (SEI 1668322)** já atende a maior parte das exigências previstas no **ENUNCIADO CONSULTIVO DEP CONSU/PGF nº 114**, contudo, **RECOMENDA-SE** a sua complementação no que diz respeito aos "**meios que serão utilizados para fiscalizar e avaliar a sua execução**", se for o caso, tendo em vista a possibilidade de afastamento dessa exigência mediante justificativa prévia, conforme o **DESPACHO n. 00554/2018/PFE - CVM/PFE-CVM/PGF/AGU**.

44. Assim, no que diz respeito à fiscalização, deverá a área técnica da Autarquia identificar os meios que serão utilizados para fiscalizar e avaliar a execução do acordo, **inclusive com a identificação da unidade responsável e do gestor da parceria**.

45. No tocante aos **documentos que instruem os autos**, há que se informar que todo e qualquer processo que venha a versar sobre instrumentos para estabelecer cooperação entre instituições, sejam eles genéricos (Memorandos de Entendimento ou Protocolos de Intenções) ou específicos (Acordos de Cooperação), devem ser autuados arquivando-se os documentos pertinentes àquele assunto em ordem cronológica e com todas as tratativas até seu encerramento.

46. Por esse motivo, **RECOMENDA-SE** à área técnica da Autarquia a inclusão dos seguintes documentos considerados essenciais, porque indispensáveis para a CVM durante as tratativas, atos, decisões e assinaturas que integram o presente processo administrativo, assim como para a verificação da legitimidade dos atos praticados:

- a) Convênio Constitutivo da CAF;
- b) Regulamento Geral da CAF;

- c) Acordo de Sede Brasil-CAF;
- d) Resolução de P.E. N.º 0507, datado de 19 de novembro de 2022 (aprova a Cooperação Técnica Não Reembolsável pela CAF a favor da CVM);
- e) Resolução com nomeação do Presidente Executivo da CAF; e
- f) Ato de nomeação ou procuração outorgada pela CAF ao seu representante; e
- g) Documento de identificação do representante da CAF.

47. Ultrapassado o tópico da instrução processual, passa-se a tratar diretamente da minuta do Convênio de Cooperação Técnica Não Reembolsável a ser celebrado entre a CVM e a Corporação Andina de Fomento (SEI 1663047).

## 2.6 DA MINUTA DO CONVÊNIO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA NÃO REEMBOLSÁVEL.

48. Consta da minuta do Convênio de Cooperação Técnica Não Reembolsável a ser celebrado (SEI 1663047) a definição do objeto (Cláusula I); o aporte da CAF (Cláusula II); o prazo da cooperação técnica (Cláusula III); os desembolsos (Cláusula IV); a entrega de relatórios à CAF pela CVM (Cláusula V); a seleção e contratação de consultores ou fornecedores (Cláusula VI); aprovação de despesas pela CAF (Cláusula VII); da inexistência de dever da CAF de realizar pagamentos adicionais à CVM (Cláusula VIII); os direitos intelectuais decorrentes do acordo (Cláusula IX); dispositivo referente às comunicações entre as partes (Cláusula X); dispositivo sobre o domicílio convencional (Cláusula XI); a estrutura do convênio (Cláusula XII); dispositivo sobre a prevalência entre as cláusulas do convênio (Cláusula XIII).

49. Em linhas gerais, a minuta do Convênio de Cooperação Técnica (SEI 1663047) observa a legislação que rege a matéria, sendo possível depreender de seu texto as razões de sua propositura e os seus objetivos; os interesses comuns; a pertinência das obrigações assumidas e os resultados a serem alcançados na execução.

50. A partir do exame detalhado do instrumento, é possível **concluir que a minuta guarda conformidade com os instrumentos da espécie sob o ângulo jurídico formal**, todavia, ao escopo de possibilitar a melhor adequação da minuta, **mostra-se necessário tecer algumas recomendações sobre a minuta do Convênio de Cooperação Técnica Não Reembolsável a ser celebrado** (SEI 1663047).

51. Inicialmente, **RECOMENDA-SE** que o termo "*parte*" constante do instrumento da parceria seja substituído pelas denominações "*participante*", "*partícipe*" ou "*pactuante*", uma vez que mais adequados ao ajuste que se pretende celebrar.

52. Além disso, mostra-se necessário atualizar o preâmbulo da minuta do Convênio de Cooperação Técnica Não Reembolsável ao previsto no Decreto nº 11.401/2023, motivo pelo qual **RECOMENDA-SE** registrar que a **Comissão de Valores Mobiliários é vinculada ao Ministério da Fazenda**, em razão das recentes alterações na organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios, **substituindo, ainda, a palavra "agência" por "Autarquia"**.

53. Ainda quanto ao preâmbulo, a fim de evitar a desnecessária exposição de dados pessoais, **RECOMENDA-SE** excluir da minuta de Convênio de Cooperação Técnica referências a documentos pessoais dos subscritores ou, no mínimo, que as respectivas numerações sejam descaracterizadas, mediante ocultação de alguns dígitos.

54. Em relação às Cláusulas III e X, uma vez que a minuta do Convênio de Cooperação Técnica estabelece que a prorrogação do prazo do acordo ocorrerá com a assinatura da *Carta de Modificação de Prazo* pela pessoa indicada na Cláusula X, **RECOMENDA-SE** adequar a redação da Cláusula III ao previsto no art. 7º, inc. II, do Regimento Interno da Comissão de Valores Mobiliários, aprovado pela Resolução CVM nº 24, de 05 de março de 2021, ou, no campo "Ao Beneficiário" constante da Cláusula X, inserir dois responsáveis: a) o gestor da parceria; e b) o Presidente da Autarquia, a quem caberá a aceitação da prorrogação do acordo pela CVM, como adotado pela CAF.

55. Quanto à Cláusula VI, **RECOMENDA-SE** a exclusão da frase "A CAF realizará a contratação por encomenda e em nome do Beneficiário", uma vez que *não cabe à CAF atuar em nome da CVM*. Segundo a minuta do Convênio de Cooperação Técnica Não Reembolsável, a contratação dos consultores e fornecedores deve ser realizada

diretamente pela Corporação Andina de Fomento, cabendo à Comissão de Valores Mobiliários apenas a seleção e aprovação dos consultores e dos termos da consultoria a cargo da Corporação Andina de Fomento.

56. Ainda em relação à Cláusula VI, **RECOMENDA-SE** incluir no Plano de Trabalho como será formada a Comissão a ser instituída pela Comissão de Valores Mobiliários e, além disso, a fim de assegurar a transparência, impessoalidade e moralidade nas decisões da Autarquia, que sejam fixados desde já, nesse ou em outro documento, os critérios que serão utilizados nas avaliações técnicas da Comissão para a seleção dos consultores e fornecedores. que serão indicados pela CVM à CAF.

57. Quanto à Cláusula VIII, **RECOMENDA-SE** à área técnica da Autarquia a exclusão do "item vi" ali previsto, uma vez que não cabe à CVM, e nem mesmo seria juridicamente possível, manter a Corporação Andina de Fomento ileso de eventuais reclamações ou ações dos consultores e fornecedores diretamente por ela contratados.

58. Note-se que, nos termos do **art. 9º, do Decreto-Lei nº 4.657/1942** (Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro), *para qualificar e reger as obrigações, aplicar-se-á a lei do país em que se constituírem*. Veja-se.

Art. 9º Para qualificar e reger as obrigações, aplicar-se-á a lei do país em que se constituírem.

§ 1º Destinando-se a obrigação a ser executada no Brasil e dependendo de forma essencial, será esta observada, admitidas as peculiaridades da lei estrangeira quanto aos requisitos extrínsecos do ato.

§ 2º A obrigação resultante do contrato reputa-se constituída no lugar em que residir o proponente.

59. O que não significa que a lei estrangeira sempre restará afastada, havendo a necessidade de se verificar - pontualmente - se a lei alienígena é compatível com as normas brasileiras, nos termos do **PARECER nº 09/2012/GT467/DEPCONSU/PGF/AGU** (Processo nº 00407.004303/2012-71), reproduzido a seguir:

31. Isso não significa dizer que a lei estrangeira sempre restará afastada, mas há necessidade de averiguar se a lei estrangeira é compatível com as normas brasileiras pois, o que importa é que o objeto pactuado e as obrigações dele decorrentes possam ser considerados legais no Brasil, na forma do artigo 17 do supramencionado diploma legal, *verbis*:

Art. 17. As leis, atos e sentenças de outro país, bem como quaisquer declarações de vontade, não terão eficácia no Brasil, quando ofenderem a soberania nacional, a ordem pública e os bons costumes. (grifamos).

32. Espera-se que a hipótese de ofensa ao artigo transcrito jamais se verifique, já que a submissão de minutas de acordos celebrados pelas entidades da Administração Pública Federal às respectivas Procuradorias tem por intenção impedir a concretização de instrumentos tidos como ilegais.

33. Daí, conclui-se que às obrigações previstas em acordos ou parcerias internacionais poderão ser aplicadas as legislações dos dois países, desde que estas sejam compatíveis entre si, o que é reforçado pelo mesmo Decreto-Lei 4.657/42.

60. No **Anexo A da minuta do Convênio de Cooperação Técnica Não Reembolsável**, há a previsão de um aporte de vinte e cinco mil dólares (USD 25.000,00) constante da tabela denominada "**DISTRIBUIÇÃO DE DESPESAS SOBRE APORTES DA CAF**", uma vez que no mencionado documento **há a previsão do pagamento de "Despesas Administrativas e Logísticas" por "OUTROS"**, que não é a CAF, **sem nenhuma identificação sobre o responsável pela contribuição e sobre quais são essas "Despesas Administrativas e Logísticas"**.

61. Por isso, **RECOMENDA-SE** à área técnica da CVM que **esclareça quem é o responsável pelo aporte do valor de vinte e cinco mil dólares (USD 25.000,00) constante na tabela do Anexo A mencionada no parágrafo anterior, e, além disso, aponte quais são as "Despesas Administrativas e Logísticas" que serão atendidas com a quantia apontada na tabela "DISTRIBUIÇÃO DE DESPESAS SOBRE APORTES DA CAF", uma vez que, de acordo com a própria tabela, o aporte não será realizado pela CAF.**

62. No mais, em relação às cláusulas apresentadas na minuta, não vislumbro óbice jurídico, estando suas disposições dentro da esfera de conveniência e oportunidade da Administração Pública. A esse respeito, cabe ressaltar que

o presente exame tem por escopo os aspectos jurídicos do procedimento, excluídos, portanto, aqueles de natureza técnica, em consonância com o disposto no art. 11, inc. VI, alíneas "a" e "b", da Lei Complementar nº 73/1993 c/c art. 10, § 1º, da Lei nº 10.480/2002.

63. Sobre tais pontos, parte-se da premissa de que a autoridade competente se municiou dos conhecimentos específicos imprescindíveis para a sua adequação às necessidades da Administração, assim como aos requisitos legalmente impostos. Ademais, os agentes envolvidos na tramitação do feito devem ter competência para a prática dos atos que lhe são atinentes, cabendo-lhes verificar a exatidão das informações constantes dos autos, zelando para que todos os atos processuais sejam praticados somente por aqueles que detenham as correspondentes atribuições.

64. Assim, são essas as considerações que julgamos necessárias ao aperfeiçoamento da minuta do Convênio de Cooperação Técnica Não Reembolsável proposto pela Corporação Andina de Fomento à Comissão de Valores Mobiliários.

## 2.7 DO PLANO DE TRABALHO.

65. O plano de trabalho nada mais é que a concretização do planejamento, a 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 previstos.

66. Um plano de trabalho bem elaborado contribui para a fiel execução das obrigações pelos partícipes e facilita o acompanhamento e fiscalização quanto ao seu cumprimento.

67. Por isso, **o art. 116, § 1º, da Lei nº 8.666/1993 e o ENUNCIADO CONSULTIVO DEPCONSU/PGF nº 114**, exigem que *o plano de trabalho deve conter a identificação do objeto a ser executado, as metas a serem atingidas, as etapas ou fases de execução e a previsão de início e fim da execução do objeto, bem como da conclusão das etapas ou fases programadas.*

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.

(...).

68. No presente processo, é possível verificar que o plano de trabalho apresentado (SEI 1666556) trata dos principais temas encontrados no modelo sugerido pela Advocacia-Geral da União<sup>[8]</sup>, isto é, *a identificação do objeto, o diagnóstico, a abrangência, sua justificativa, os objetivos gerais e específicos, a metodologia da intervenção e os resultados esperados*, e observa a legislação que rege a matéria, contendo as principais informações necessárias e mencionadas no art. 116, §1º, inc. I, II, III e VI, da Lei nº 8.666/1993.

69. Todavia, a fim de uniformizar a redação do Plano de Trabalho, **RECOMENDA-SE** utilizar a Língua Portuguesa em todo o documento, que apresenta, atualmente, palavras, expressões e frases misturadas ao texto também na

Língua Espanhola.

70. Além disso, mostra-se necessário atualizar o "item 2" do Plano de Trabalho do Convênio de Cooperação Técnica Não Reembolsável ao previsto no Decreto nº 11.401/2023, motivo pelo qual **RECOMENDA-SE** registrar que a Comissão de Valores Mobiliários é Autarquia Federal vinculada ao Ministério da Fazenda, em razão das recentes alterações na organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios.

71. Somado a isso, **RECOMENDA-SE** atualizar as datas constantes do Plano de Trabalho, uma vez que há previsão de atividades nos meses do ano de 2022 e nos dois primeiros meses de 2023.

72. Assunto constante do Plano de Trabalho e que deve ser tratado é a previsão no "orçamento estimado" (item 5) de **uma contrapartida não financeira da Comissão de Valores Mobiliários equivalente a US\$ 30.209,00 (em dólares dos Estados Unidos da América)**. Cabe destacar que tal contribuição não consta na Cláusula II da minuta do Convênio de Cooperação Técnica Não Reembolsável.

73. E, embora o Plano de Trabalho informe que a contrapartida da CVM será não financeira, ela foi incluída na tabela constante no item 6 do mencionado documento, que trata dos valores a serem desembolsados aos consultores contratados para o Projeto. A **contrapartida não financeira da CVM equivalente a US\$ 30.209,00, inclusive, consta na previsão dos "Honorários Profissionais Totais"**, conforme item 6 do Plano de Trabalho.

74. Com isso, **RECOMENDA-SE** que a CVM inclua a sua contrapartida (financeira ou não) na minuta do Convênio de Cooperação Técnica Não Reembolsável a ser celebrado (SEI 1663047). Além disso, que especifique no Plano de Trabalho como se dará essa contrapartida da CVM ao Projeto e, se for o caso, junte ao processo administrativo a justificativa orçamentária do referido gasto da Autarquia na parceria.

75. No mais, cabe consignar que **as alterações no plano de trabalho que acarretem consequências jurídicas deverão ser efetivadas por intermédio de termo aditivo e submetidas previamente à PFE-CVM**.

### 3. CONSIDERAÇÕES FINAIS.

76. Finalmente, cumpre reiterar que o presente exame aborda os aspectos jurídicos da matéria proposta e de regularidade processual, abstendo-se quanto aos aspectos técnicos ou que exijam exercício da discricionariedade administrativa, além da interpretação de conceitos jurídicos indeterminados dos órgãos competentes.

77. Logo, caso discorde das orientações ora aduzidas, deverá a área técnica fazer constar dos autos todas as justificativas que entender necessárias para embasar o ajuste pretendido e dar prosseguimento ao processo, sob sua exclusiva responsabilidade perante eventuais questionamentos dos Órgãos de Controle. Ademais, o Enunciado BPC nº 05, constante do Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia prescreve:

Ao Órgão Consultivo que em caso concreto haja exteriorizado juízo conclusivo de aprovação de minuta de edital ou contrato e tenha sugerido as alterações necessárias, não incumbe pronunciamento subsequente de verificação do cumprimento das recomendações consignadas.

### 4. CONCLUSÃO.

78. Ante o exposto, abstendo-se de se imiscuir nos aspectos de natureza técnica, administrativa e de conveniência e oportunidade inerentes à atuação do gestor público, **manifesta-se pela juridicidade quanto à pretensa celebração do Convênio de Cooperação Técnica Não Reembolsável a ser firmado entre a Comissão de Valores Mobiliários (CVM) e a CORPORAÇÃO ANDINA DE FOMENTO (CAF)**, desde que atendidos os apontamentos e as orientações consignadas no presente opinativo, em resumo, reproduzidas a seguir:

**RECOMENDA-SE**, nos termos do **ENUNCIADO CONSULTIVO DEPCONS/PGF nº 114**, a complementação da análise técnica prévia exigida, a fim de esclarecer os **"meios que serão utilizados para fiscalizar e avaliar a sua execução"**, se for o caso, tendo em vista a possibilidade de afastamento dessa exigência mediante justificativa prévia, conforme o

DESPACHO n. 00554/2018/PFE - CVM/PFE-CVM/PGF/AGU, inclusive, **com a indicação da unidade responsável e do gestor da parceria.**

**RECOMENDA-SE** à área técnica da Autarquia a **inclusão dos seguintes documentos considerados essenciais**, porque indispensáveis para a CVM durante as tratativas, atos, decisões e assinaturas que integram o presente processo administrativo, assim como para a verificação da legitimidade dos atos praticados: **a) Convênio Constitutivo da CAF; b) Regulamento Geral da CAF; c) Acordo de Sede Brasil-CAF; d) Resolução de P.E. N.º 0507, datado de 19 de novembro de 2022 (aprova a Cooperação Técnica Não Reembolsável pela CAF a favor da CVM); e) Resolução com nomeação do Presidente Executivo da CAF; f) Ato de nomeação ou procuração outorgada pela CAF ao seu representante; e g) Documento de identificação do representante da CAF.**

**RECOMENDA-SE** que o termo "parte" constante da minuta do Convênio de Cooperação Técnica Não Reembolsável seja substituído pelas denominações "participante", "partícipe" ou "pactuante", uma vez que mais adequados ao ajuste que se pretende celebrar.

**RECOMENDA-SE** atualizar o preâmbulo da minuta do Convênio de Cooperação Técnica Não Reembolsável ao previsto no Decreto nº 11.401/2023, uma vez que, em razão das recentes alterações na organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios, informando que **a Comissão de Valores Mobiliários é vinculada ao Ministério da Fazenda, substituindo, ainda, a palavra "agência" por "Autarquia".**

**RECOMENDA-SE**, ainda quanto ao preâmbulo, a fim de **evitar a desnecessária exposição de dados pessoais**, excluir da minuta de Convênio de Cooperação Técnica referências a documentos pessoais dos subscritores ou, no mínimo, que as respectivas numerações sejam descaracterizadas, mediante ocultação de alguns dígitos.

**RECOMENDA-SE**, em relação às Cláusulas III e X, uma vez que a minuta do Convênio de Cooperação Técnica estabelece que a prorrogação do prazo do acordo ocorrerá com a assinatura da *Carta de Modificação de Prazo* pela pessoa indicada na Cláusula X, adequar a redação da Cláusula III ao previsto no art. 7º, inc. II, do Regimento Interno da Comissão de Valores Mobiliários, ou, no campo "Ao Beneficiário" constante da Cláusula X, inserir dois responsáveis: a) o gestor da parceria; e b) o Presidente da Autarquia, a quem caberá a aceitação da prorrogação do acordo pela CVM, como adotado pela CAF.

**RECOMENDA-SE**, quanto à Cláusula VI, a exclusão da frase "A CAF realizará a contratação por encomenda e em nome do Beneficiário", uma vez que *não cabe à CAF atuar em nome da CVM*. Segundo a minuta do Convênio de Cooperação Técnica Não Reembolsável, a contratação dos consultores e fornecedores deve ser realizada diretamente pela Corporação Andina de Fomento, cabendo à Comissão de Valores Mobiliários apenas a seleção e aprovação dos consultores e dos termos da consultoria a cargo da Corporação Andina de Fomento.

**RECOMENDA-SE**, ainda em relação à Cláusula VI, **incluir no Plano de Trabalho como será formada a Comissão a ser instituída pela Comissão de Valores Mobiliários** e, além disso, a fim de assegurar a transparência, impessoalidade e moralidade nas decisões da Autarquia, que sejam fixados desde já, nesse ou em outro documento, **os critérios que serão utilizados nas avaliações técnicas da Comissão para a seleção dos consultores e fornecedores indicados pela CVM à CAF.**

**RECOMENDA-SE**, quanto à Cláusula VIII, a exclusão do "item vi" ali previsto, uma vez que não cabe à CVM, e nem mesmo seria juridicamente possível, manter a Corporação Andina de Fomento ileso de eventuais reclamações ou ações dos consultores e fornecedores diretamente por ela contratados.

**RECOMENDA-SE** à área técnica da CVM, em razão do previsto no **Anexo A da minuta do Convênio de Cooperação Técnica Não Reembolsável**, que **esclareça quem é o responsável pelo aporte do valor de vinte e cinco mil dólares (USD 25.000,00)** constante na tabela do Anexo A mencionada no parágrafo anterior, e, além disso, aponte quais são as **"Despesas Administrativas e Logísticas"** que serão atendidas com a quantia apontada na tabela **"DISTRIBUIÇÃO DE DESPESAS SOBRE APORTES DA CAF"**, uma vez que, de acordo com a própria tabela, o aporte não será realizado pela CAF.

**RECOMENDA-SE** uniformizar a redação do Plano de Trabalho, utilizando a Língua Portuguesa em todo o documento, que apresenta, atualmente, palavras, expressões e frases na Língua Espanhola misturadas ao texto.

**RECOMENDA-SE** atualizar o "item 2" do Plano de Trabalho ao previsto no Decreto nº 11.401/2023, registrando que a Comissão de Valores Mobiliários é **Autarquia Federal vinculada ao Ministério da Fazenda**, em razão das recentes alterações na organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios.

**RECOMENDA-SE** atualizar as datas constantes do Plano de Trabalho, uma vez que há previsão de atividades nos meses do ano de 2022 e nos dois primeiros meses de 2023.

**RECOMENDA-SE** que a CVM inclua a contrapartida (financeira ou não) citada no Plano de Trabalho na minuta do Convênio de Cooperação Técnica (SEI 1663047). Além disso, que especifique no Plano de Trabalho como se dará essa contrapartida da CVM ao Projeto e, se for o caso, junte ao processo administrativo a justificativa orçamentária do referido gasto da Autarquia na parceria.

79. Em tempo, cabe ressaltar que o extrato do Convênio de Cooperação Técnica Não Reembolsável, **após formalmente celebrado, deverá ser publicado no Diário Oficial da União dentro do prazo estabelecido no art. 61, parágrafo único, da Lei nº 8.666/1993**, conforme estabelece a Orientação Normativa AGU nº 43, de 26 de fevereiro de 2014:

A PUBLICAÇÃO DO EXTRATO DE CONVÊNIO É CONDIÇÃO DE EFICÁCIA DO AJUSTE E A SUA AUSÊNCIA ADMITE CONVALIDAÇÃO, SEM PREJUÍZO DE EVENTUAL APURAÇÃO DE RESPONSABILIDADE ADMINISTRATIVA.

80. Em acréscimo, reitero que **o processo deverá ser instruído com documentação apta a comprovar que a pessoa indicada na minuta do acordo possui legitimidade para representar o partícipe.**

81. À consideração superior.

Rio de Janeiro, 06 de março de 2023.

CAROLINA CARVALHO DA SILVA  
Procuradora Federal  
AGU/PGF/PFE-CVM

---

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 19957014621202213 e da chave de acesso 32ada61d



1. <sup>^</sup> Disponível em <https://www.caf.com/media/3682685/convenio-constitutivo-portugues-marzo-2022.pdf> (consulta realizada em 03/03/2023).
2. <sup>^</sup> Disponível em <https://www.caf.com/media/4267231/reglamento-general-octubre-2022.pdf>. (consulta realizada em 04/03/2023).
3. <sup>^</sup> Disponível em <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decleg/1996/decretolegislativo-53-30-maio-1996-356309-publicacaooriginal-1-pl.html>.
4. <sup>^</sup> Filho, José dos Santos Carvalho, *Manual de Direito Administrativo*, 30<sup>a</sup> ed. rev., atual. e ampl., São Paulo: Atlas, 2016, págs. 233.
5. <sup>^</sup> Filho, José dos Santos Carvalho, *Manual de Direito Administrativo*, 30<sup>a</sup> ed. rev., atual. e ampl., São Paulo: Atlas, 2016, págs. 234.
6. <sup>^</sup> Vide, por exemplo: Di Pietro, Maria Sylvia Zanella, *Direito Administrativo*, 12 ed., São Paulo: Atlas, 2000, p. 287; Mukai, Toshio, *Direito Administrativo Sistematizado*, 3 ed., São Paulo: Saraiva, 2001, p. 398; e *Decisão n<sup>o</sup> 686/1998 do Tribunal de Contas da União*.
7. <sup>^</sup> Filho, José dos Santos Carvalho, *Manual de Direito Administrativo*, 30<sup>a</sup> ed. rev., atual. e ampl., São Paulo: Atlas, 2016, págs. 234.
8. <sup>^</sup> <https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/cgu/cgu/modelos/conveniosecongeneres/modelos-de-minutas-de-contrato-de-repasse-e-acordo-de-cooperacao>.