



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA JUNTO AO INSTITUTO NACIONAL DE TECNOLOGIA DA
INFORMAÇÃO
PROCURADORIA PFE ITI
PARECER n. 00061/2023/PROFE/PFE-ITI/PGF/AGU

NUP: 00100.002118/2023-49

**INTERESSADOS: AGENCIA DE GOBIERNO ELECTRÓNICO Y SOCIEDAD DE LA INFORMACIÓN Y DEL
CONOCIMIENTO - AGESIC**

ASSUNTOS: ATIVIDADE FIM

DIREITO INTERNACIONAL. MEMORANDO DE ENTENDIMENTO. IMPLEMENTAÇÃO DO ACORDO DE RECONHECIMENTO DE ASSINATURAS NO MERCOSUL.

1. Análise jurídica de minuta de Memorando de Entendimento, a ser firmado entre o ITI e o órgão central de assinaturas da República do Uruguai, visando a implementação do Acordo de Reconhecimento Mútuo de Assinaturas firmados pelos Estados-membros no âmbito do MERCOSUL.

2. Possibilidade jurídica, desde que atendidas as recomendações contidas nesta manifestação.

1. RELATÓRIO

1. Vieram os autos a esta Procuradoria Federal para análise jurídica de minuta de Memorando de Entendimento, a ser firmado entre o ITI e a entidade oficial de certificação digital da República do Uruguai, visando a implementação do Acordo de Reconhecimento Mútuo de Certificados de Assinatura Digital do MERCOSUL, firmados entre os Estados-membros em 05 de dezembro de 2019, ainda pendente de ratificação pelo Brasil.

2. Além da minuta em questão (SEI 0634426), os autos encontram-se instruídos, no que interessa a esta análise, com o Parecer Técnico, com a motivação para o ato (SEI 0638953).

3. Por razões de celeridade e economia processual, eventuais referências a outros documentos que se façam relevantes à análise jurídica serão realizadas ao longo da manifestação, quando necessário.

4. É o relato do essencial.

2. FUNDAMENTAÇÃO

2.1 CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES

Obrigatoriedade de análise jurídica prévia

5. A Lei nº 8.666/93, em seu art. 38, parágrafo único, estabelece que "*as minutas de editais de licitação, bem como as dos contratos, acordos, convênios ou ajustes, devem ser previamente examinadas e aprovadas por assessoria jurídica da Administração*".

6. Embora não exista definição legal acerca da natureza jurídica dos Memorandos de Entendimento, não há dúvida que se enquadram no art. 38, parágrafo único, da Lei nº 8.666/93, que expressamente refere-se à "acordos" ou "ajustes". Assim, as minutas de tais acordos devem, obrigatoriamente, serem submetidas à exame prévio do respectivo

órgão de assessoria jurídica que, no caso dos termos de acordo a serem celebrados pelo ITI, cuida-se desta Procuradoria Federal.

7. Assim, a análise jurídica prévia mostra-se obrigatória para a celebração também de tais ajustes.

Dos limites e objeto da análise jurídica

8. Destaque-se que a análise desta Procuradoria circunscreve-se apenas aos **aspectos estritamente jurídicos** envolvidos no procedimento em exame, não cabendo a esta unidade jurídica adentrar nos aspectos de natureza técnico-administrativa, ou econômico-financeira e eventuais cálculos elaborados, nem no juízo de oportunidade e conveniência quanto à celebração do ajuste, tendo em vista o disposto no art. 10 da Lei nº 10.480/02 c/c art. 11 da Lei Complementar nº 73/1993. Nesse sentido, o Enunciado nº 07, do Manual de Boas Práticas Consultivas, estabelece os limites da análise jurídica, nos seguintes termos:

BOA PRÁTICA CONSULTIVA – BPC Nº 07.

Enunciado

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.

Fonte

É oportuno que os Órgãos Consultivos prestigiem os conhecimentos técnicos alheios ao Direito, adotando cautela, por exemplo, ao dissentir da classificação feita por agente público competente acerca do objeto licitatório.

A prevalência do aspecto técnico ou a presença de juízo discricionário determinam a competência e a responsabilidade da autoridade administrativa pela prática do ato.

A responsabilidade na tomada de decisão é sempre da autoridade administrativa. E, pelo conteúdo de seu Parecer o subscritor responde exclusivamente perante as instâncias da Advocacia-Geral da União.

9. Presume-se, assim, que as especificações contidas no presente processo, inclusive quanto ao detalhamento do objeto do ajuste, suas características, requisitos e demais avaliações técnicas e administrativas, tenham sido regularmente determinadas pelo setor competente do órgão, com base em parâmetros técnicos objetivos, visando o atendimento do interesse público subjacente, que deve nortear todo e qualquer ato administrativo.

10. Lembra-se ainda que a presente manifestação, - tal como se dá com as manifestações jurídicas consultivas como um todo -, **é de natureza opinativa, não vinculando o administrador** que, *de forma justificada*, poderá adotar orientação distinta ou até mesmo contrária àquelas eventualmente realizadas. Nesse contexto, a manifestação jurídica, conquanto obrigatória (art. 38, parágrafo único, c/c art. 116, da Lei nº 8.666/93), **é de caráter não-vinculante**.

11. Por fim, registre-se, ainda, que a análise jurídica, a seguir desenvolvida, toma por base os elementos constantes dos autos do processo em epígrafe, e as informações e esclarecimentos prestados pelas áreas administrativas e técnicas competentes nele contidas.

Formalização do Processo

12. Quanto à formalização do processo, há a necessidade de se verificar o atendimento da Orientação Normativa AGU nº 02/2009:

ORIENTAÇÃO NORMATIVA/AGU Nº 02, DE 01/04/2009

Os instrumentos dos contratos, convênios e demais ajustes, bem como os respectivos aditivos, devem integrar um único processo administrativo, devidamente autuado em sequência cronológica, numerado, rubricado, contendo cada volume os respectivos termos de abertura e encerramento.

13. *In casu*, o processo corre em meio eletrônico (Sistema Eletrônico de Informações - SEI), não havendo que se falar, portanto, em numeração das páginas dos autos. Nada obstante, toda a documentação acostada ao processo encontra-se devidamente indicada pelo número de registro no sistema. Eventual menção aos documentos, cuja individualização se faça necessária, assim, será realizada mediante referência ao respectivo número de registro junto ao SEI.

2.2 ANÁLISE JURÍDICA

Motivação e justificativa para a celebração do ajuste

14. Importa ressaltar que, mesmo em sede de ajustes internacionais, não poderão ser afastados os princípios e práticas elementares da Administração Pública, advindo para o Administrador, acaso ocorrências sejam verificadas, a responsabilização por tais atos.

15. A celebração de todo e qualquer instrumento jurídico pelo Poder Público deve ser precedida da adequada instrução processual que inclui análise técnica consistente no que tange ao interesse (conveniência e oportunidade) na celebração do ajuste proposto, aos seus objetivos, à viabilidade de sua execução e à adequação à missão institucional da entidade, além da pertinência das obrigações estabelecidas e dos meios que serão utilizados para fiscalizar e avaliar a sua execução.

16. Dessa forma, todo ato administrativo (em sentido amplo) deve ser previamente motivado, expondo os elementos de fato e de direito que justifiquem o ato a ser praticado, em observância ao princípio da motivação, previsto na Lei 9.784/99, que regula o Processo Administrativo no âmbito da Administração Pública Federal, em especial, o artigo 2º, que assim dispõe:

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

17. No caso, a motivação para a celebração do instrumento proposto consta do PARECER N. 1/2023/CGICP/PRESIDÊNCIA (SEI 0638953), elaborado pela Coordenação-Geral de Inovação, Cooperação e Projetos, e aprovado pela Presidência do ITI, que apresenta as justificativas técnicas e administrativas pertinentes.

18. Assim sendo, reputa-se que a celebração do instrumento proposto encontra-se devidamente motivada, bem como foi realizada análise técnica e administrativa cabível, por meio das referidas manifestações técnicas.

Natureza e adequação do instrumento proposto (Memorando de Entendimento)

19. Em direito privado, o Memorando de Entendimento, também denominado "*Memorandum of Understanding - MoU*", consiste em uma espécie de termo de compromisso, pré-contrato ou um acordo de cavalheiros, cujo escopo consiste em alinhar os objetivos comuns das partes, seus respectivos direitos e deveres.

20. Já no campo do Direito Internacional, como esclarece o Manual de Redação Oficial e Diplomática do Itamaraty, "*a prática diplomática brasileira tende a estabelecer certa diferenciação terminológica – não taxativa – entre os diversos tipos de atos internacionais, em função de seu teor e do grau de solenidade que se lhes quer atribuir. As denominações mais comuns são: tratado, acordo, convenção, convênio, ajuste ou acordo complementar, memorando de entendimento e protocolo*".

21. Nesse contexto, o referido Manual define Memorando de Entendimento nos seguintes termos:

Memorando de entendimento designa ato de forma bastante simplificada destinado a registrar princípios gerais que orientarão as relações entre as partes, em particular nos planos político, econômico, cultural, científico e educacional, bem como definir linhas de ação e áreas de

cooperação. Em geral, a nomenclatura “memorando de entendimento” é usada para atos que prescindam de aprovação congressual e que possam entrar em vigor na data de sua assinatura.

22. Assim, os Memorandos de Entendimento possuem a natureza jurídica de mera declaração de boa vontade, não tendo o condão de criar obrigações, nem de substituir a legislação local, em vigor, apenas formalizando a intenção de cooperação entre as entidades signatárias, estabelecendo termos e condições, registrando princípios gerais que orientarão as relações entre as entidades e órgãos signatários e, definindo linhas de ação, com o fim de assegurar o cumprimento das respectivas legislações locais.

23. Em suma, o instrumento apenas estabelece princípios gerais que nortearão a relação entre as partes signatárias, sem criar ou modificar nenhuma obrigação internacional de comprometimento.

24. Como não haverá criação de qualquer obrigação ou dever jurídico entre as partes com a celebração do Memorando de Entendimento, apenas a declaração de planos políticos de atuação futura, não existe necessidade de se apresentar um plano de trabalho, com a descrição de metas a serem atingidas, etapas ou fases de execução ou previsão de início e fim da execução do objeto, bem como prescinde do referendo do Congresso Nacional (art. 49, inciso I, Constituição da República Federativa do Brasil).

25. A propósito, segue a transcrição de trecho do Parecer nº 114/2011/DECOR/CGU/AGU, aprovado pelo Sr. Consultor-Geral da União, que bem elucida essa questão da aprovação do ato pelo parlamento:

[...]

15. Assim, com base na citada doutrina, me parece consistente a interpretação levada a efeito pelas CONJUR/MPOG e CONJUR/MPS no sentido de que o art. 49, inciso I, da CRF/88 utilizou os termos “tratados, acordos ou atos internacionais” em sua acepção técnica, sendo exigível, portanto, a aprovação do Congresso Nacional apenas dos compromissos firmados pela República Federativa do Brasil com sujeitos dotados de personalidade jurídica de Direito Internacional, compromissos estes que terão o condão de gerar responsabilização do país perante a comunidade internacional. (Grifou-se)

26. Essa realidade, inclusive, não passou despercebida pelo Ministério das Relações Exteriores, tanto que no Manual de Procedimentos de Prática Diplomática Brasileira destaca que os Ministérios e agências governamentais poderão celebrar *“acordos em forma simplificada, com fundamento no art. 84, inciso VII, da Constituição Federal, desde que não impliquem aumento de despesa, devendo os recursos para a sua implementação ser previstos em orçamento previamente aprovado por Lei”*.

27. O mesmo Manual apresenta os perfis e objetivos dos Acordos de Forma Simplificada, quais sejam:

- Atos da diplomacia ordinária ou rotineira no âmbito das relações com Estados e organismos internacionais, assim considerados, entre outros:
 - o Modus vivendi, destinado ao reconhecimento mútuo, em caráter provisório, de uma situação existente;
 - **o Pactum de contrahendo, pelo qual se fixam diretrizes e bases para relacionamento futuro ou para a negociação de um tratado;**
 - o Acordos para isenção de vistos em passaportes diplomáticos e de serviço;
 - o Protocolos, memorandos ou planos de ação em matéria de cooperação cultural, educacional, esportiva e turística.
- Atos complementares a tratado, acordo básico ou acordo quadro, previamente aprovados pelo Congresso Nacional, destinados à implementação da matéria pactuada, à interpretação de seus dispositivos ou à prorrogação de sua vigência, como ajustes complementares, programas executivos ou protocolos adicionais;
- Acordos de sede destinados a regulamentar a realização de eventos internacionais em território brasileiro; (negritos inexistentes no original)

28. Ademais, o Manual ainda aponta os atos que não poderão ser considerados ajustes simplificados. *Ex vi:*

Não são considerados acordos em forma simplificada aqueles que:

- Contenham compromissos sobre matéria de grande relevância política, econômica, ambiental, científica ou tecnológica para a sociedade brasileira;
- **Contenham disposição de natureza tributária direta ou indireta, encargos financeiros ou compromissos gravosos ao Patrimônio Nacional que não tenham sido previamente autorizados por Lei;**
- **Impliquem mudança de legislação brasileira;**
- **Acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional ou gerem obrigações para o Estado no plano do direito internacional;**
- **Modifiquem ou revisem compromissos, direitos, obrigações e funções inscritos em atos internacionais aprovados pelo Congresso Nacional.** (negritos inexistentes no original)

29. Dentro desse contexto, os referidos atos simplificados, dentre os quais se inclui o Memorando de Entendimento, se implementam em nível interinstitucional, mas não podem gerar compromissos jurídicos no plano internacional nem divergir da legislação interna do país. Eles só podem refletir regras de efeitos concretos que estejam em conformidade com as competências legais internas dos órgãos signatários ou complementar um acordo internacional, dando execução a um prévio relacionamento internacional da Administração Pública brasileira com o seu congêneres estrangeiro. Seu escopo é o de acordar a efetivação de atividades ou de determinado procedimento de uma atividade que até então não tem, ainda, condições de ser estruturado em um instrumento vinculante.

30. O Memorando de Entendimento se diferencia de Acordos de Cooperação Técnica - ACT pelo fato de ser um ajuste genérico, sem obrigações imediatas. Dessa forma, trata-se de um documento sucinto que, diferentemente do ACT, não necessariamente exige um plano de trabalho ou um projeto específico para lhe dar causa, sendo visto como um mero consenso entre seus participantes.

31. Deste modo, não se deve confundir-lo com o Acordo de Cooperação Técnica - ACT, visto que neste último há obrigações e atribuições assumidas pelas partes, caracterizando-se como um instrumento jurídico obrigacional, e não um mero ajuste, consenso entre os participantes em relação à determinadas matérias.

32. *In casu*, conforme se extrai das justificativas apresentadas no PARECER N. 1/2023/CGICP/PRESIDÊNCIA (SEI 0638953), bem como do teor da minuta apresentada, constata-se que o ajuste tem por escopo fixar os entendimentos mantidos entre os signatários visando a futura implementação do Acordo de Reconhecimento Mútuo de Certificados de Assinatura Digital do MERCOSUL, firmado em 05 de dezembro de 2019. Referido Acordo **ainda não foi ratificado pelo Congresso Nacional**, encontrando-se em trâmite perante aquela casa, sem data para que ocorra e, portanto, **ainda não foi internalizado no Brasil**.

33. Por tal razão, a celebração de um ajuste obrigacional vinculante, a exemplo de um Acordo de Cooperação Técnica, com tal objetivo, de fato não se mostraria juridicamente adequado neste momento, dado o escopo do ajuste pretendido (implementação do referido Acordo). Ademais, não havendo previsão para a conclusão do trâmite junto ao Poder Legislativo, também parece não ser cabível a elaboração, desde já, de um Plano de Trabalho, com metas e prazos de execução.

34. De outra banda, dado que as partes já se encontram em negociação quanto à implementação do Acordo, uma vez que venha a ser ratificado e internalizado, **a celebração do instrumento proposto, qual seja, o Memorando de Entendimento, mostra-se como o instrumento mais adequado, por ora, para os seus propósitos.**

35. Reitera-se que, após a ratificação do Acordo pelo Congresso Nacional, e sua internalização no ordenamento jurídico brasileiro, **se for necessário estabelecer obrigações específicas e executar ações concretas, recomenda-se a celebração de instrumento que melhor se amolde a essa função, a exemplo do Acordo de Cooperação Técnica Internacional.**

Da minuta de Memorando de Entendimento

36. No que se refere à análise da minuta do Memorando de Entendimento propriamente dita, cumpre destacar o entendimento refletido na CONCLUSÃO DEPCONSU/PGF/AGU N 15/2012:

CONCLUSÃO DEPCONSU/PGF/AGU Nº 15/2012:

I - NA INSTRUÇÃO DO FEITO E ANÁLISE DE MINUTAS PARA CELEBRAÇÃO DE ACORDOS OU PARCERIAS ENTRE AUTARQUIAS OU FUNDAÇÕES AUTÁRQUICAS FEDERAIS COM ENTIDADES PÚBLICAS INTERNACIONAIS, DEVERÁ SER OBSERVADA, NO QUE COUBER, A INSTRUÇÃO PREVISTA NOS ARTIGOS 27 A 32, NO ARTIGO 116 DA LEI 8.666/93 E NO ARTIGO 3º, §1º DO DECRETO 5.151/04.

II - A CELEBRAÇÃO DE ACORDOS OU PARCERIAS ENTRE AUTARQUIAS OU FUNDAÇÕES AUTÁRQUICAS FEDERAIS COM ENTIDADES PÚBLICAS INTERNACIONAIS SEM INSTRUÇÃO DOS AUTOS COM OS DOCUMENTOS PREVISTOS NO ITEM ANTERIOR DEVERÁ SER PONDERADA E DEVIDAMENTE JUSTIFICADA EM CADA CASO CONCRETO, RECOMENDANDO-SE QUE SEJAM TRAZIDAS COMPROVAÇÕES AO MENOS DOS REQUISITOS DE VALIDADE DO ATO ADMINISTRATIVO, QUAIS SEJAM: COMPETÊNCIA, FINALIDADE, FORMA, MOTIVO E OBJETO.

III - A TRADUÇÃO DE DOCUMENTOS E INSTRUMENTOS JURÍDICOS A SEREM CELEBRADOS COM ENTIDADES PÚBLICAS ESTRANGEIRAS PODERÁ SER FEITA POR TRADUTOR JURAMENTADO OU POR SERVIDOR PÚBLICO QUE COMPROVE SUA PROFICIÊNCIA NO IDIOMA ESTRANGEIRO E A COMPATIBILIDADE COM AS ATRIBUIÇÕES, POR FORÇA DO ARTIGO 19, INCISO II, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL.

IV - É POSSÍVEL A UTILIZAÇÃO OU MENÇÃO DE LEGISLAÇÃO ESTRANGEIRA EM PARCERIAS INTERNACIONAIS, DESDE QUE ESTA NÃO OFENDA A SOBERANIA NACIONAL, A ORDEM PÚBLICA OU BONS COSTUMES, NA FORMA DO ARTIGO 17 DO DECRETO-LEI 4.657/42.

V - NA HIPÓTESE DE CELEBRAÇÃO DE ACORDOS OU PARCERIAS INTERNACIONAIS QUE DECORRAM DE TRATADOS INTERNACIONAIS INTERNALIZADOS PELO CONGRESSO NACIONAL DEVEM AS CLÁUSULAS DESSES SER OBSERVADAS, TENDO EM VISTA POSSUÍREM EFICÁCIA DE LEI.

VI - A ELEIÇÃO DE FORO QUE NÃO SEJA O BRASILEIRO PARA DIRIMIR QUESTÕES REFERENTES ÀS PARCERIAS OU ACORDOS ENTRE AUTARQUIAS OU FUNDAÇÕES AUTÁRQUICAS FEDERAIS COM ENTIDADES PÚBLICAS INTERNACIONAIS É JURIDICAMENTE VIÁVEL, DESDE QUE NÃO VERSE SOBRE MATÉRIA CUJO FORO É DE COMPETÊNCIA ABSOLUTA DA AUTORIDADE JUDICIÁRIA BRASILEIRA, NA FORMA DOS ARTIGOS 88 A 90 DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL.

VII - A UTILIZAÇÃO DO INSTITUTO DA ARBITRAGEM INTERNACIONAL NOS ACORDOS OU PARCERIAS ENTRE AUTARQUIAS OU FUNDAÇÕES AUTÁRQUICAS FEDERAIS COM ENTIDADES PÚBLICAS INTERNACIONAIS É VIÁVEL, DESDE QUE SE TRATE DE DIREITOS DISPONÍVEIS OU QUE ESTEJA PREVISTA A SUA POSSIBILIDADE EM LEGISLAÇÃO ESPECÍFICA, INCLUINDO TRATADO INTERNACIONAL DEVIDAMENTE INTERNALIZADO.

REFERÊNCIA: PARECER Nº 09/2012/GT467/DEPCONSU/PGF/AGU

37. Assim, nos termos da orientação acima transcrita, na ausência de diploma legal específico, aplica-se o disposto no art. 116, *caput* e parágrafo único, da Lei nº 8.666/1993, o qual dispõe, *in verbis*:

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.

38. Dado a natureza jurídica do instrumento, devem ser avaliados, ainda, os seguintes pontos:

- *Se o objeto e demais regras do memorando de entendimento estão restritos às atribuições ordinárias do ITI, sem extrapolar para a esfera do Estado brasileiro como um todo;*
- *Se não há interferência na esfera do Poder Legislativo, ou seja, não inovar ou modificar a legislação brasileira, ou se não viola o ato internacional que lhe sirva de fundamento de validade; e*
- *Se não contém disposição tributária, encargos financeiros ou compromissos gravosos ao Estado brasileiro, ficando as despesas decorrentes a cargo da dotação orçamentária das partes envolvidas.*

39. Com relação à e aspectos formais do instrumento, o Manual de Redação Oficial e Diplomática do Itamaraty, dispõe que o instrumento deve ser elaborado observados os seguintes aspectos:

"Título:

O título deve mencionar o tema do ato internacional, ainda que sucintamente. No caso de ato bilateral, deve conter o nome das partes signatárias. Em se tratando de ato complementar, seu título deve fazer referência ao ato a que está vinculado.

(...)

Preâmbulo:

É redigido na forma de uma longa sentença introdutória que visa a contextualizar o ato internacional, indicando os fundamentos, de natureza jurídica ou não, bem como as circunstâncias que motivaram as partes a celebrá-lo. Embora não tenham natureza prescritiva, os enunciados do preâmbulo podem auxiliar na interpretação dos artigos do ato internacional.

O preâmbulo inicia-se pela identificação das partes signatárias (sujeitos da sentença), prossegue com a exposição dos motivos e fundamentos, redigidos na forma de orações subordinadas no gerúndio, separadas por ponto e vírgula, e termina com a oração principal “acordam o seguinte” ou “chegaram ao seguinte entendimento”.

(...)

Cláusulas substantivas:

São o registro, sob a forma de artigos apresentados em ordem numérica, dos enunciados prescritivos nos quais se inscrevem os compromissos das partes. A redação das cláusulas substantivas varia conforme a matéria a ser regulada e o grau de especificidade que se quer atingir no que tange aos direitos e às obrigações das partes.

A primeira cláusula substantiva do ato costuma ser a que define seu objeto, seguida de cláusula de definições (não essencial, mas recomendável, caso as partes queiram restringir o sentido de certos termos).

Cláusulas finais:

São cláusulas processuais, que contêm disposições sobre entrada em vigor, período de vigência, procedimentos para emenda ou modificação, meios de solução de controvérsias, regras de interpretação, suspensão de execução e denúncia do ato (bem como suas consequências). No caso de atos multilaterais, suas cláusulas finais devem contemplar também disposições sobre o depositário (sua indicação e funções), admissibilidade de reservas, período em que o ato estará aberto para assinatura, adesão, retirada e extinção.

(...)

Fecho de ato internacional:

O fecho de um ato internacional contém a indicação da cidade e da data de celebração do ato, informa o número de originais (um para cada parte, para atos bilaterais e trilaterais, e somente um, para atos multilaterais) e os idiomas em que foi redigido. Costuma-se indicar que todos os textos, em seus respectivos idiomas, são igualmente autênticos, e, na hipótese de o ato ser assinado em

mais de dois idiomas, atribui-se prevalência ao idioma de negociação, em caso de divergência de interpretação.

40. Inicialmente, no tocante à **tradução do instrumento**, percebe-se que a minuta apresentada (SEI 0634426) foi redigida diretamente em língua espanhola e portuguesa.

41. Assim, **a presente análise irá recair sobre a versão em português**, cabendo à Administração assegurar-se da adequação da tradução em língua espanhola, observadas as diretrizes constantes da CONCLUSÃO DEPCONSU/PGF/AGU Nº 15/2012, acima transcrita.

42. No que toca ao **conteúdo** da minuta propriamente dita, nota-se que, de maneira geral, a minuta contempla as orientações constantes do Manual de Redação Oficial e Diplomática do Itamaraty.

43. No aspecto material, percebe-se que o objeto do ajuste encontra-se dentro da esfera de competências do ITI. Com efeito, conforme se infere da Cláusula 1 (Objeto), o ajuste tem por escopo traçar as diretrizes para implementação do Acordo de Reconhecimento de Assinaturas Digitais do MERCOSUL, o que, no Brasil, é a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP, prevista na Medida Provisória nº 2.200-2/2001, sendo o ITI a Autoridade Certificadora Raiz da ICP-Brasil, nos termos do seu art. 13.

44. Ademais, os termos do ajuste estão vinculados e limitados às disposições do mencionado Acordo de Reconhecimento Mútuo, ora em fase de ratificação no Congresso Nacional, não havendo que se falar em interferência no Poder Legislativo, ou inovação no ordenamento jurídico brasileiro. Analisando-se o teor de seus dispositivos, constata-se que tratam apenas de aspectos gerais e diretrizes da cooperação entre os partícipes na implementação do referido Acordo, não havendo tampouco infringência aos seus termos.

45. Tratando-se de Memorando de Entendimento, no qual não há criação de obrigação ou dever jurídico entre as partes, como já exposto anteriormente, é inaplicável o disposto no §1º do art. 116, sendo assim dispensável a elaboração de Plano de Trabalho quando da assinatura do instrumento, o que não impede que, futuramente, as partes venham acordar na sua elaboração. Nesse sentido, a Cláusula 4 prevê a futura elaboração e desenvolvimento de um Plano de Trabalho, observadas as diretrizes constantes do Memorando de Entendimento.

46. Quanto à previsão de transferência de recursos entre os partícipes, a mesma Cláusula 4 prevê a inexistência de tal transferência, destacando que cada partícipe arcará com as despesas eventualmente decorrentes da persecução dos objetivos declarados no instrumento.

47. No tocante à redação proposta algumas recomendações fazem-se necessárias:

- o **Preâmbulo**. Aparentemente, não foi traduzido para o português o parágrafo inicial do preâmbulo, o que deve ser providenciado. Verificar, ainda, se a redação da entidade estrangeira signatária do ajuste está correta ("**UNIDA** [sic] DE CERTIFICACIÓN ELECTRÓNICA").
- o **Cláusula 7 (Responsabilidade das partes)**. Sugere-se verificar a redação do dispositivo, que aparenta estar truncada. Parte do texto em português parece ter sido erroneamente inserido na versão em espanhol, resultando em um texto incompleto na versão em português e ininteligível na versão em espanhol.
- o **Cláusula 8 (Disposições Gerais)**. Sugere-se inclusão de uma cláusula dispondo acerca da solução a ser adotada no caso de divergência entre os textos em espanhol e português.
- o Por fim, recomenda-se que a expressão "Partes" seja substituída por "Partícipes" em todas as cláusulas do instrumento, e não apenas em seu preâmbulo, dado a natureza não contratual do instrumento.

48. De resto, verifica-se a adequação da minuta elaborada, estando apta aos fins a que se destina.

3. **CONCLUSÃO**

49. Face ao exposto, no que se refere aos aspectos jurídico-formais do instrumento proposto, abstraídas as questões técnicas e relativas ao mérito e conveniência, as quais fogem da competência de análise desta Procuradoria

Federal, conclui-se não haver óbice jurídico à celebração do presente Memorando de Entendimento, **observadas as recomendações contidas na presente manifestação.**

50. É o parecer.

Brasília, 20 de setembro de 2023.

VILSON MARCELO MALCHOW VEDANA
PROCURADOR FEDERAL

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00100002118202349 e da chave de acesso 5d6ee421



Documento assinado eletronicamente por VILSON MARCELO MALCHOW VEDANA, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1285810402 e chave de acesso 5d6ee421 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): VILSON MARCELO MALCHOW VEDANA, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br). Data e Hora: 21-09-2023 12:02. Número de Série: 51385880098497591760186147324. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.
