



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL JUNTO À AGÊNCIA NACIONAL DE SAÚDE
SUPLEMENTAR
GERÊNCIA DE CONSULTORIA ADMINISTRATIVA - GEADM
R. TEIXEIRA DE FREITAS, 5, CENTRO, RIO DE JANEIRO 4º ANDAR CENTRO - RIO
DE JANEIRO/RJ CEP: 20.021-350

PARECER n. 0120/2016/GEADM/PFANS/PGF/AGU

NUP: 33902.460.967/2016-16

INTERESSADOS: ANS - DIFIS - DIRETORIA DE FISCALIZAÇÃO

ASSUNTO: ANÁLISE DE MINUTA DE ACORDO DE COOPERAÇÃO.

**DIREITO ADMINISTRATIVO.
LICITAÇÕES E CONTRATOS. ACORDO DE
COOPERAÇÃO.**

I – Acordo de Cooperação Técnica que se pretende celebrar entre a Agência Nacional de Saúde Suplementar – ANS e a Defensoria Pública do Estado do Ceará.

II – Conclusão DEPCONSU/PGF/AGU nº 54/2013. Ausência de transferência voluntária de recursos entre os partícipes. Inaplicabilidade do Decreto nº 6.170/2007 e da Portaria Interministerial MPOG/MF/CGU nº 507, de 2011.

III – Minuta do Acordo de Cooperação Técnica. Análise e Considerações. Parecer pela aprovação da Minuta de Acordo de Cooperação Técnica desde que anteriormente sejam atendidas as recomendações constantes do presente parecer.

Senhor Gerente de Consultoria Administrativa,

1. RELATÓRIO

1. Trata o presente processo administrativo de parceria, mediante Acordo de Cooperação Técnica, a ser celebrado entre a Agência Nacional de Saúde Suplementar – ANS e a Defensoria Pública do Estado do Ceará, sendo que as justificativas para a celebração do presente Acordo de Cooperação Técnica se encontram no Despacho nº 109/2016/DIRAD/DIFIS/ANS de folhas 06/06v.

2. Segundo a cláusula primeira do instrumento de acordo (fls. 07v) o objeto da pretendida parceria é “o estreitamento do relacionamento institucional da ANS e do DP/CE, de modo a oportunizar o fornecimento e o intercâmbio das informações relacionadas à regulação do mercado de assistência à saúde suplementar, com a finalidade de identificação de problemas no mercado de saúde suplementar de âmbito local, respeitadas as prerrogativas e atribuições legais e observadas as regras de sigilo constantes da legislação aplicável”, dentre outras que também constam da cláusula primeira do instrumento.

3. No ensejo, vieram os autos para que seja efetivado exame da minuta do Acordo de Cooperação Técnica, acostada às fls. 07/11, nos termos do parágrafo único do art. 38 da Lei nº 8.666/93,

4. Isto posto, passamos à análise solicitada.

2. ANÁLISE

5. Preliminarmente, cumpre registrar que cabe a este Órgão Jurídico de execução da Procuradoria-Geral Federal, vinculado à Advocacia-Geral da União, instituição que exerce Função Essencial à Justiça nos termos do artigo 131 da Constituição Federal, prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, sem adentrar em aspectos relativos à conveniência e oportunidade dos atos praticados, nem analisar questões de natureza eminentemente técnico-administrativa, ou econômico-financeira, à luz do que dispõe o art. 10 da Lei nº 10.480, de 2 de julho de 2002 c/c art. 11, da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993 c/c art. 2º da Instrução de Serviço PROGE nº 02, de 15 de outubro de 2002 e que a presente manifestação toma por base os elementos constantes dos autos do processo administrativo em epígrafe, que até a presente data contém 13 folhas.

3. PROCEDIMENTO

6. Como pode ser visto pela documentação constante do presente processo, a Diretoria de Fiscalização da ANS pretende celebrar, conforme se depreende pelo Despacho nº 109/2016/DIRAD/DIFIS/ANS de folhas 06/06v, Acordo de Cooperação Técnica com a Defensoria Pública do Estado do Ceará. Dessa forma, de início deve ser verificado se o instrumento jurídico escolhido para reger as relações entre as partes é apto ao fim a que se destina.

7. Nesse sentido, cumpre salientar que sobre o tema referente à celebração de Acordos de Cooperação foi recentemente editada a Lei nº 13.019/2014 e que foi regulamentada pelo Decreto 8.726, de 2016 e que dispõe exatamente sobre as regras e procedimentos do regime jurídico das parcerias celebradas entre a administração pública federal e as organizações da sociedade civil.

8. Contudo, embora as normas acima possam ser aplicadas analogicamente ao presente acordo de cooperação ou como norma subsidiária, as disposições constantes dos diplomas legislativos acima mencionados **não** são aplicáveis especificamente ao presente caso, na medida em que a Defensoria Pública do Estado do Ceará não se enquadra no conceito de organização da sociedade civil constante do art. 2º, inciso I, da Lei nº 13.019/2014 [1]

9. Dessa forma, feito o esclarecimento acima e inobstante o aduzido no sentido da inaplicabilidade das disposições legais acima mencionadas ao presente Acordo de Cooperação a ser celebrado com a Defensoria Pública do Estado do Ceará, cumpre salientar que a Procuradoria Geral Federal, por intermédio do seu Departamento de Consultoria, aprovou e publicou a Conclusão DEPCONS/PGF/AGU/Nº 54/2013 e que dispõe exatamente acerca dos requisitos procedimentais e legais para a celebração dos ora denominados Acordos de Cooperação e cujas conclusões foram as seguintes:

a- o acordo de cooperação é o instrumento jurídico hábil para a formalização, entre órgãos e entidades da Administração Pública ou entre estes 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;

b -a disciplina do Decreto nº 6.170/2007 e da Portaria

interministerial MP/MF/CGU nº 507/2011 não se aplica ao acordo de cooperação, incidindo apenas, no que couber, o disposto no art. 116, caput e §1º, da Lei nº 8.666/1993;

c-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 art. 116 da Lei nº 8.666/1993 e análise técnica prévia e consistente, referente às razões de sua propositura, de seus objetivos e de sua adequação à missão institucional dos órgãos e/ou entidades envolvidos, além da pertinência das suas obrigações, 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, se for o caso;

d- a entidade privada sem fins lucrativos que venha a celebrar acordo de cooperação deverá comprovar: a) o exercício, em anos anteriores, de atividades referentes ao objeto da parceria; e b) a sua qualificação técnica e/ou capacidade operacional para gestão do instrumento;

e- em homenagem aos princípios da impessoalidade e da moralidade administrativa, não se recomenda a celebração de acordo de cooperação técnica com entidades privadas sem fins lucrativos que: a) tenham como dirigente agente político de Poder Público ou do Ministério Público, assim como dirigente de órgão ou entidade da Administração Pública de qualquer esfera governamental, ou respectivo cônjuge ou companheiro, bem como parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o segundo grau; e/ou b) tenham, em suas relações anteriores com a Administração Pública Federal Direta ou Indireta, incorrido em pelo menos uma das seguintes condutas: 1) omissão no dever de prestar contas; 2) descumprimento injustificado do objeto de convênios, contratos de repasse ou termos de parceria; 3) desvio de finalidade na aplicação de recursos públicos; 4) dano ao Erário; e 5) prática de outros atos ilícitos na execução de convênios, contratos de repasse ou termos de parceria

f -nas situações em que se verifique a possibilidade de que mais de uma entidade sem fins lucrativos possa executar o objeto do acordo de cooperação que a Administração pretenda celebrar, é recomendável que seja realizado prévio chamamento público ou credenciamento;

g-o acordo de cooperação deverá ser submetido à prévia apreciação dos órgãos jurídicos que atuam junto às entidades e/ou órgãos envolvidos, conforme previsto no art. 11, V, da Lei Complementar nº 73/1993 c/c o art. 10, §1º, da Lei nº 10.480/2002 e no parágrafo único do art. 38 c/c o caput do art. 116, ambos da Lei nº 8.666/1993;

h- observada a legislação específica, o prazo de vigência do acordo de cooperação deverá ser estipulado conforme a natureza e a complexidade do objeto, as metas estabelecidas e o tempo necessário para sua execução, não se admitindo a fixação de prazos desproporcionais ou irrazoáveis;

i- é possível a prorrogação do prazo de vigência do acordo de cooperação além dos limites temporais estabelecidos nos incisos do aludido art. 57 da Lei nº 8.666/1993, desde que haja prévia análise da efetividade no cumprimento do objeto do acordo de cooperação,

bem como do cumprimento das metas estabelecidas no plano de trabalho; e

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

Referência: Parecer nº
15/2013/Câmara Permanente Convênios/DEPCONSU/PGF/AGU
aprovado pelo Procurador- Geral Federal em
02.12.2013.

10. Dessa forma, conforme se verifica pelo teor das orientações acima, a Procuradoria Geral Federal discorreu acerca de algumas das principais questões envolvendo a celebração de Termos de Cooperação (doravante denominados unicamente como Acordos de Cooperação). Nesse sentido, a luz do constante no próprio parecer nº 15/2013/Câmara Permanente Convênios/DEPCONSU/PGF/AGU e que deu origem as conclusões acima ficou definido que:

“O acordo de cooperação pode ser conceituado como o instrumento jurídico formalizado entre órgãos e entidades da Administração Pública ou entre estes e entidades privadas sem fins lucrativos, com o objetivo de firmar 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.

Não se confunde com os termos de cooperação (embora seja corriqueiro o seu emprego como se sinônimos fossem) e nem com os convênios de natureza financeira (ou convênios strictu sensu), conceituados no art. 1º, §1º, I e III, do Decreto nº 6.170/2007”.

11. Dessa forma, pela definição constante da letra “a” da Conclusão DEPCONSU/PGF/AGU/Nº 54/2013 se verifica que os ora denominados acordos de cooperação não tem natureza contratual. Primeiramente porque, conforme a própria denominação, nesta modalidade de ajuste se destaca o intuito de cooperação recíproca entre os partícipes. Em segundo lugar porque, ao firmarem termos ou acordos de cooperação, as partes visam à consecução de objetivos comuns; diferentemente do que ocorre nos contratos administrativos, os interesses das partes não se contrapõem, mas se adicionam.

12. Trata-se, pois, de instrumento congênere ao convênio (previsto no art. 116 da LLCA) que, conforme definição da doutrina, é a forma de ajuste entre o Poder Público e entidades públicas ou privadas para a realização de objetivos ou projetos de interesse comum, mediante mútua colaboração. Quanto à natureza dos aludidos termos ou acordos de cooperação, servimo-nos de trecho da obra “Convênios da União (Temas Polêmicos, Doutrina, Jurisprudências do TCU e Poder Judiciário, Recomendações)”, dos autores Jorge Miranda Ribeiro e Maria Mota Pires (Editora Brasília Jurídica, 2005, pp. 47), onde há o seguinte comentário acerca de acordos dessa natureza: “têm sido utilizadas para demonstrar ‘a vontade política’ dos pactuantes em se aliar para implementar diversas ações de seus interesses, não tendo, portanto, que cumprir todos aqueles trâmites burocráticos (plano de aplicação, cronograma físico e financeiro...) exigidos nos convênios”.

13. Do acima exposto, pode-se constatar que nas hipóteses em que houver interesse recíproco entre os participantes, estes podem executar projeto sob regime de mútua cooperação, mediante convênio, acordo, termo ou ajuste. No presente caso, a luz do acima aduzido e da documentação constante dos autos, verifica-se que a administração da ANS

justificou o intuito de mútua cooperação entre as partes no despacho nº 109/2016/DIRAD/DIFIS/ANS de folhas 06/06v e também nos “*considerandos*” de folhas 07/07v do próprio Acordo de Cooperação e, dessa forma, o Acordo de Cooperação de folhas 07/11v é, *a princípio*, o meio idôneo a consecução do fim proposto em seu objeto, na medida em que o mesmo possui caráter de mútua cooperação (reciprocidade) entre os pactuantes, autorizando suas implementações.

14. Ocorre que, além do esclarecimento acima, para que o presente ajuste se faça mediante Acordo de Cooperação é necessário verificar também se, no caso concreto, haverá ou não transferência de recursos financeiros entre as partes, visto que nessas hipóteses o instrumento jurídico a ser utilizada não poderá ser o acordo ou termo de cooperação técnica. No mesmo sentido é a manifestação da Procuradoria-Geral Federal no Parecer nº 15/2013/Câmara Permanente Convênios/DEPCONSU/PGF/AGU, *in verbis*:

“A ausência de transferência de recursos financeiros é, portanto, a grande marca distintiva dos acordos de cooperação e impede a aplicação do disposto no Decreto nº 6.170/2007, cujas normas se referem às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse, sem tratar em nenhum momento acerca de ajustes que não envolvam repasse de recursos.

Na mesma diretriz, a Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 507/2011 expressamente afastou a aplicação do quanto ali disciplinado “aos convênios cuja execução envolva a transferência de recursos entre os partícipes”, conforme se colhe de seu art.2º, I, “a”.

15. Nesse sentido, com relação especificamente a esta questão da ocorrência ou não de transferência de recursos entre as partes e constante da **letra “b”** da Conclusão DEPCONSU/PGF/AGU/Nº 54/2013, cumpre salientar que consta do despacho nº 109/2016/DIRAD/DIFIS/ANS de folhas 06/06v informação no sentido de que: “cumpre salientar que a presente proposta não implica em compromissos financeiros ou transferência de recursos”. Do mesmo modo, consta da própria minuta do futuro instrumento a ser celebrado em sua cláusula sétima (fls.09v) disposição expressa no sentido de que o “O presente acordo é elaborado em caráter de estrita cooperação, não gerando qualquer ônus financeiro ou transferência de recursos por quaisquer das partes”. **pode-se presumir que não haverá transferência de recursos financeiros por meio do aludido instrumento**, pois como acima já visto tal dado é imprescindível para determinar qual o instrumento adequado à celebração do presente acordo.

16. Dessa forma, como no presente caso **não** haverá transferência de recursos financeiros entre as partes, não vemos objeção a que o presente ajuste se faça mediante Acordo de Cooperação até porque, embora se trate de instrumento congênere ao convênio, por **não** envolver a transferência de recursos oriundos do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social da União **não se aplicam** ao presente Acordo de Cooperação, os ditames do Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007, e da Portaria Interministerial MPOG/MF/CGU nº 507/2011.

17. Contudo, ante a falta de diploma legal específico que regulamente a celebração de Acordos de Cooperação e ainda que se considere a inexistência da transferência de recursos entre as partes envolvidas no presente caso e mesmo que não se apliquem as normas especiais que tratam de convênios e contratos de repasse como acima visto, o acordo ou termo de cooperação em pauta está submetido, no que couber [2], às disposições normativas genéricas do art. 116 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, que demandam manifestação técnica [3].

18. Nesse sentido, entende-se que, no caso dos acordos de cooperação, o plano de trabalho de que trata o parágrafo primeiro do art. 116 da Lei nº 8.666/1993 deverá contemplar somente as informações elencadas em seus incisos I, II, III e VI, isto é, 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 assim da conclusão das etapas ou fases programadas.

19. Assim, com relação especificamente a esta questão do atendimento ou não de algumas das exigências legais constantes do art. 116, Parágrafo Primeiro da Lei nº 8.666, de 1993, cumpre salientar que consta do presente processo uma minuta de Plano de Trabalho as folhas 11/11v como pode ser visto pela simples leitura do anexo do acordo de cooperação técnica a ser celebrado entre as partes

20. Entretanto, conforme se verifica pela **primeira parte da letra “c”** da CONCLUSÃO DEPCONSUS/PGF/AGU/Nº 54/2013 “*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 art. 116 da Lei nº 8.666/1993 (isto é, 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 assim da conclusão das etapas ou fases programadas) 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, se for o caso”.*

21. Nesse sentido, com relação a esta questão da elaboração do competente plano de trabalho, cumpre salientar que houve manifestação específica da ANS sobre este ponto, como pode ser visto pelo aduzido no despacho nº 109/2016/DIRAD/DIFIS/ANS de folhas 06/06v, devendo ser destacado o seguinte trecho do mesmo: “*Desta feita e, no que diz respeito à necessidade de plano de trabalho que contemple as informações elencadas nos incisos I, II, III e VI do § 1º do art. 116, adota-se o posicionamento da PROGE exarado em outros pareceres, no sentido de que a elaboração do plano de trabalho será feita em momento posterior e no decurso da operacionalização efetiva do presente acordo, observando-se, por óbvio, os objetivos e compromissos acordados. Nessa esteira, apresenta-se agora uma minuta de Plano de Trabalho com as principais definições já pactuadas entre os parceiros (ANS e DP/CE) que vai ser alimentada e complementada de forma mais detalhada no decurso da vigência do presente acordo e conforme forem identificadas as ações necessárias, a depender da realidade do mercado de saúde suplementar na área de atuação do órgão parceiro*” e, dessa forma, considerando-se as justificativas apresentadas, nada mais temos a opor quanto ao atendimento deste ponto.

22. Já com relação ao constante na **segunda parte da letra “c”** da CONCLUSÃO DEPCONSUS/PGF/AGU/Nº 54/2013 e que diz respeito a necessidade do processo de celebração do acordo de cooperação estar devidamente instruído com “*análise técnica prévia e consistente, referente às razões de sua propositura, de seus objetivos e de sua adequação à missão institucional dos órgãos e/ou entidades envolvidos, além da pertinência das suas obrigações*”, cumpre salientar que o procedimento para celebração do presente acordo de cooperação restou devidamente justificado e motivado através do despacho nº 109/2016/DIRAD/DIFIS/ANS de folhas 06/06v e, também, nos “*considerandos*” de folhas 07/07V do próprio Acordo de Cooperação e onde se verifica que os mesmos esclarecem as questões acima mencionadas como pode ser isto pela simples leitura dos mesmos.

23. Continuando nossa análise, informamos que as exigências legais constantes das **letras “d”, “e” e “f”** da Conclusão DEPCONSUS/PGF/AGU/Nº 54/2013 e que dizem respeito aos requisitos necessários para que entidades privadas sem fins lucrativos celebrem acordos de cooperação com órgão ou entidades da Administração Pública não são aplicáveis ao presente caso, visto que o acordo de cooperação em questão será celebrado com a Defensoria Pública do Estado do Ceará, cuja natureza jurídica, na forma do art. 134 da CF/1988 é a de *instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe, como expressão e instrumento do regime democrático, fundamentalmente, a orientação jurídica, a promoção dos direitos humanos e a defesa, em todos os graus, judicial e extrajudicial, dos direitos individuais e coletivos, de forma integral e gratuita, aos necessitados, na forma do inciso LXXIV do art. 5º desta Constituição Federal.* (Redação dada

pela Emenda Constitucional nº 80, de 2014). Dessa forma, face à sua natureza jurídica, o mesmo certamente não pode ser considerado uma entidade privada sem fins lucrativos tendo, ao contrário, natureza pública e não privada.

24. Contudo, inobstante o acima aduzido, entendemos, tendo em vista a exigência constante da **letra “f”** da Conclusão DEPCONSU/PGF/AGU/Nº 54/2013, que determina que *“nas situações em que se verifique a possibilidade de que mais de uma entidade sem fins lucrativos possa executar o objeto do acordo de cooperação que a Administração pretenda celebrar, é recomendável que seja realizado prévio chamamento público ou credenciamento”, **que embora a mesma não seja aplicável ao presente caso conforme acima visto, que seria medida de bom alvitre e até recomendável que a administração da ANS verificasse a existência de interesse por parte de outras Defensorias Públicas dos demais Estados da Federação em celebrar um acordo de cooperação semelhante, considerando-se principalmente os princípios da impessoalidade e da publicidade.***

25. Já a exigência constante da **letra “g”** da Conclusão DEPCONSU/PGF/AGU/Nº 54/2013 no sentido de que o acordo de cooperação deve ser submetido à prévia apreciação dos órgãos jurídicos que atuam junto às entidades e/ou órgãos envolvidos, conforme previsto no art. 11, V, da Lei Complementar nº 73/1993 c/c o art. 10, §1º, da Lei nº 10.480/2002 e no parágrafo único do art. 38 c/c o caput do art. 116, ambos da Lei nº 8.666/1993, informamos que a exigência em questão, no que diz respeito a Agência Nacional de Saúde Suplementar – ANS, vem sendo atendida com a elaboração do presente parecer.

26. Com relação a exigência constante da **letra “h”** da Conclusão DEPCONSU/PGF/AGU/Nº 54/2013 - observada a legislação específica, o prazo de vigência do acordo de cooperação deverá ser estipulado conforme a natureza e a complexidade do objeto, as metas estabelecidas e o tempo necessário para sua execução, não se admitindo a fixação de prazos desproporcionais ou irrazoáveis - informamos que no presente caso foi previsto um prazo de vigência de 24 (vinte e quatro) meses para o presente acordo de cooperação como pode ser visto pela redação constante da cláusula quinta as folhas 09, sendo que conforme informado no despacho nº 109/2016/DIRAD/DIFIS/ANS de folhas 06/06v “Da mesma forma, o prazo de vigência do acordo de cooperação foi estipulado considerando o acima exposto, bem como a natureza e a complexidade do objeto, reproduzindo padrão utilizado em outros acordos firmados com mesmo objeto”, o que evidencia que a área competente está atenta para a necessidade de que o prazo de vigência dos acordos de cooperação sejam estipulados conforme a natureza e a complexidade do objeto, as metas estabelecidas e o tempo necessário para sua execução, não se admitindo a fixação de prazos desproporcionais ou irrazoáveis.

27. Já quanto a exigência constante da **letra “i”** da Conclusão DEPCONSU/PGF/AGU/Nº 54/2013 no sentido de que *“é possível a prorrogação do prazo de vigência do acordo de cooperação além dos limites temporais estabelecidos nos incisos do aludido art. 57 da Lei nº 8.666/1993, desde que haja prévia análise da efetividade no cumprimento do objeto do acordo de cooperação, bem como do cumprimento das metas estabelecidas no plano de trabalho”* informamos que a redação da cláusula quinta do acordo de cooperação as folhas 09 admite a possibilidade de prorrogação do presente ajuste, o que demonstra a sua conformidade com a conclusão DEPCONSU acima mencionada.

28. Anote-se, contudo, que, embora se admita, em tese, a celebração e a prorrogação de acordos de cooperação além dos limites temporais estabelecidos nos incisos do aludido art. 57 da Lei nº 8.666/1993, desde que devidamente justificado, é importante que nas prorrogações de vigência haja prévia análise da efetividade no cumprimento do objeto do acordo de cooperação, bem como do cumprimento das metas estabelecidas no plano de trabalho, se for o caso, mormente ao se considerar que se constitui em poder-dever do administrador público providenciar a extinção dos ajustes em relação aos quais não se vislumbra qualquer indício de que o objeto pactuado não venha a ser, de fato, executado.

29. Por fim, alertamos ainda a administração para a exigência constante da **letra**

“j” da Conclusão DEPCONSU/PGF/AGU/Nº 54/2013 no sentido de que “caso venha a ser verificada a necessidade de repasse de recursos entre os partícipes, como forma de conferir efetividade ao acordo de cooperação anteriormente firmado, deverá ser celebrado instrumento específico para tanto, observando-se todos os requisitos legais para a transferência dos recursos”. Ou seja, caso venha a ser verificada a necessidade de repasse de recursos entre os partícipes, como forma de conferir efetividade ao acordo de cooperação técnica anteriormente firmado, deverá ser celebrado instrumento específico[4] observando todos os requisitos legais para a transferência dos recursos, o que poderá abranger, inclusive, a comprovação da regularidade fiscal [5], a depender do instrumento jurídico utilizado.

30. Quanto a outros pontos, cumpre salientar que o procedimento para celebração do presente acordo de cooperação, embora devidamente justificado e motivado através do despacho nº 109/2016/DIRAD/DIFIS/ANS de folhas 06/06v, **ainda não foi previamente autorizado seja pelo Gerente Geral de Administração e Finanças na forma determinada pela Regimento Interno da ANS e nem pela sua Diretoria Colegiada e, dessa forma, tendo em vista o disposto no art. 38, caput e no 116, caput, da Lei 8.666/93, necessário se faz que o presente acordo de cooperação seja submetido a deliberação e aprovação dos mesmos anteriormente a sua celebração.**

4. DA MINUTA DO ACORDO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA.

31. Já no que pertine a minuta do Acordo de Cooperação Técnica constante as folhas 07/10 do presente processo, considerando-se inclusive o seu caráter técnico, temos que as mesmas possuem todos os requisitos necessários aos efeitos almejados, não carecendo de ajustes ou correções, merecendo, portanto, aprovação.

32. Contudo, no que diz respeito ao plano de trabalho de folhas 11/11v chamamos a atenção para o fato de que o item 7 do mesmo dispõe que o presente Acordo de Cooperação pode ser prorrogado automaticamente até o limite de 60 (sessenta) meses. Ocorre que conforme já visto no ponto 27 do presente parecer e na letra “h” da Conclusão DEPCONSU/PGF/AGU/Nº 54/2013 **“é possível a prorrogação do prazo de vigência do acordo de cooperação além dos limites temporais estabelecidos nos incisos do aludido art. 57 da Lei nº 8.666/1993, desde que haja prévia análise da efetividade no cumprimento do objeto do acordo de cooperação, bem como do cumprimento das metas estabelecidas no plano de trabalho” e, dessa forma, entendemos que a redação do item 7 do plano de trabalho as folhas 11v deve ser refeita para prever a possibilidade de prorrogação além do limite de 60 (sessenta) meses, caso seja do interesse das partes e desde que sejam devidamente atendidas as recomendações constantes da parte final da Conclusão DEPCONSU acima mencionada.**

5. CONCLUSÃO

33. Por todo o exposto, entendemos não constar empecilhos ao prosseguimento do feito, com o prosseguimento da contratação pretendida, desde que anteriormente observadas e atendidas as recomendações mencionadas nesse parecer, **notadamente àquelas constantes dos pontos 24, 30 e 32 do presente parecer,** posto que se referem a questões formais apenas. Entretanto, se a Administração tiver entendimento da manutenção do texto e/ou procedimento, deverá encaminhar os autos para nova análise desta Procuradoria, com as alegações pertinentes de justificação.

34. Ante o exposto, submetemos o presente parecer a sua apreciação, sugerindo a oportuna remessa dos autos à DIFIS para ciência e adoção das providências que julgar cabíveis ao prosseguimento do feito.

[1] Art 2º - Para os fins desta Lei, considera-se:

I - Organização da Sociedade Civil :(Redação dada pela Lei nº 13.204, de

2015)

a) entidade privada sem fins lucrativos que não distribua entre os seus sócios ou associados, conselheiros, diretores, empregados, doadores ou terceiros eventuais resultados, sobras, excedentes operacionais, brutos ou líquidos, dividendos, isenções de qualquer natureza, participações ou parcelas do seu patrimônio, auferidos mediante o exercício de suas atividades, e que os aplique integralmente na consecução do respectivo objeto social, de forma imediata ou por meio da constituição de fundo patrimonial ou fundo de reserva (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)

b) as sociedades cooperativas previstas na Lei nº 9.867, de 10 de novembro de 1999; as integradas por pessoas em situação de risco ou vulnerabilidade pessoal ou social; as alcançadas por programas e ações de combate à pobreza e de geração de trabalho e renda; as voltadas para fomento, educação e capacitação de trabalhadores rurais ou capacitação de agentes de assistência técnica e extensão rural; e as capacitadas para execução de atividades ou de projetos de interesse público e de cunho social. (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)

c) as organizações religiosas que se dediquem a atividades ou a projetos de interesse público e de cunho social distintas das destinadas a fins exclusivamente religiosos; (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)

[2] É importante frisar que, consoante previsto no caput do dispositivo legal acima transcrito, a aplicação das disposições da Lei nº 8.666/1993 não será integral, mas apenas naquilo que couber. Significa dizer que apenas as regras contratuais que forem compatíveis com a natureza jurídica dos acordos de cooperação, qual seja: convênio de natureza não financeira, é que lhe podem ser aplicáveis.

[3] Ressaltamos que a questão atinente a aplicação do art 116 caput da Lei 8.666, de 1993, foi enfrentada no Parecer 315/2011/GEADM/PF-ANS/PGF/AGU.

[4] Para a transferência de recursos, a Administração poderá escolher um dos seguintes instrumentos: convênio, contrato ou termo de cooperação. Independentemente de qual seja o instrumento escolhido (observadas as hipóteses legais de seu cabimento), ele necessariamente deverá ser submetido à prévia análise do órgão jurídico que atua junto às entidades ou órgãos envolvidos.

[5] Isto porque no que diz respeito à regularidade fiscal do ente da Federação {União, Estados ou Municípios) e das entidades da Administração Indireta Federal, Estadual ou Municipal (autarquias, fundações, sociedades de economia mista ou empresas públicas) com quem se pretenda celebrar o acordo de cooperação, entende-se que é incabível exigir-se a sua comprovação, uma vez que não há transferência de recursos entre os partícipes.

À consideração superior.

Rio de Janeiro, 07 de julho de 2016.

HÉLIO VERDUSSEN DE ANDRADE FILHO
PROCURADOR FEDERAL

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 33902460967201616 e da chave de acesso dcf8e6a