



**ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO  
CONSULTORIA JURÍDICA NO MINISTÉRIO DA CULTURA**

**PARECER nº** 514/2017/CONJUR-MinC/CGU/AGU  
**PROCESSO nº** 01400.024804/2017-19  
**INTERESSADO:** Secretaria de Articulação e Desenvolvimento Institucional - SADI  
**ASSUNTO:** Análise e manifestação sobre o Termo de Cooperação Técnica entre a União e a Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos

I - Acordo de Cooperação Técnica entre a União, por intermédio do Ministério da Cultura - MinC e a Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos.

II - Previamente à celebração do instrumento, cabe à área técnica avaliar e manifestar-se justificadamente quanto a alguns requisitos legais especificados nessa peça opinativa.

III - Parecer favorável, com recomendações.

Sra. Coordenadora-Geral da CGJCP,

### **I. RELATÓRIO.**

1. Por meio da Nota Técnica nº 11/2017 (0384864), o Diretor de Promoção Internacional da SADI/MinC encaminhou a esta Consultoria Jurídica, para análise e manifestação, minuta de Acordo de Cooperação Técnica (SEI 0384585) e o respectivo primeiro Plano de Trabalho (SEI 0384860), que se pretende celebrar entre a União, por intermédio do Ministério da Cultura - MinC, e a Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos - Apex-Brasil, cujo objeto visa o estabelecimento de parceria visando à implementação de ações de cooperação e a elaboração de diretrizes comuns para fomentar processos de internacionalização de setores da economia criativa brasileira, acesso a mercados, promoção e facilitação de comércio de bens e serviços culturais, gestão do conhecimento, formação em gestão empresarial e qualificação técnica de profissionais e empreendedores da cultura, visando o planejamento e a realização da terceira edição do Mercado de Indústrias Culturais do Sul - MICSUL e a participação brasileira qualificada no evento.

2. Acompanha os autos a Nota Técnica nº 11/2017 (0384864), que justifica a proposta sob o ponto de vista técnico do Departamento de Promoção Internacional, da Secretaria de Articulação e Desenvolvimento Institucional - SADI e submete os autos à Conjur/MinC.

3. No que diz respeito ao objeto do Acordo e à qualificação da instituição parceira, a SADI esclarece:

#### **SUMÁRIO EXECUTIVO**

O presente processo trata da formalização de acordo de cooperação técnica entre o Ministério da Cultura (MinC) e a Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos (Apex-Brasil) para fomentar o processo de internacionalização dos setores da economia criativa brasileira, realizar ações de capacitação para profissionais e empreendedores da cultura, facilitar o acesso a mercados e o comércio de bens e serviços culturais, além de produzir, sistematizar e difundir informações dos segmentos e territórios da economia criativa brasileira. Adicionalmente, o acordo ora proposto visa a permitir que as partes atuem em parceria para realizar a terceira edição do Mercado de Indústrias Culturais do Sul (Micsul 2018), bem como para organizar a participação de empreendedores culturais brasileiros no evento.

#### **FUNDAMENTAÇÃO**

Conforme dispõe o Decreto nº 8.837/2016, ao Departamento de Promoção Internacional compete apoiar e subsidiar, em articulação com os demais órgãos do Ministério, com Ministérios afins e com

entidades públicas e privadas nacionais e estrangeiras, a exportação de bens e serviços de cultura brasileiros; definir estratégias e apoiar ações para intensificar o intercâmbio cultural e artístico entre a República Federativa do Brasil e países estrangeiros; e desenvolver ações e projetos especiais para promover a cultura brasileira no exterior.

A Apex-Brasil, por sua vez, tem o papel de promover, em cooperação com o Poder Público, as exportações brasileiras e investimentos, assim como a internacionalização de empresas públicas e privadas brasileiras, por meio de pesquisa, formação, capacitação e desenvolvimento institucional, observada a política nacional de desenvolvimento, mormente no que tange aos setores da economia da cultura, comércio, serviços e tecnologia, com ênfase no favorecimento às empresas de pequeno e médio porte, na promoção internacional e na geração de empregos.

Percebe-se, portanto, afinidade entre as competências e objetivos do MinC e da Apex-Brasil, fator que desperta o interesse em desenvolver ações conjuntas, sem repasse de recursos entre as partes, para capacitar empreendedores do setor cultural e estimular o comércio nacional e internacional de bens e serviços culturais.

Nesse sentido, o acordo de cooperação técnica ora proposto visa à união de esforços para, em um primeiro momento, realizar o Micsul 2018 e organizar a participação de empreendedores brasileiros no evento, conforme plano de trabalho anexo. Em momento futuro, planos de trabalho específicos deverão ser elaborados para dar seguimento às outras ações previstas no acordo, com o objetivo de manter iniciativas de promoção da cultura brasileira no exterior.

4. Feito este breve relatório, passo à análise da matéria, ressaltando que esta se dá em cumprimento ao disposto no art. 11, da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993, e no art. 7º do Anexo I do Decreto nº 8.837/2016, abstraídas as questões de ordem técnica, financeira e vernacular, ou ainda aspectos de conveniência e oportunidade, alheios à missão deste órgão. Ressalto, ainda, que a presente manifestação apresenta natureza meramente opinativa e, por tal motivo, as orientações apresentadas não se tornam vinculantes para o gestor público, o qual pode, de forma justificada, adotar orientação contrária ou diversa daquela emanada por esta Consultoria Jurídica. De acordo com o Enunciado n. 7 do Manual de Boas Práticas Consultivas – BCP/AGU “a prevalência do aspecto técnico ou a presença de juízo discricionário determinam a competência e a responsabilidade da autoridade administrativa pela prática do ato”.

## II. FUNDAMENTAÇÃO.

5. A Constituição Federal como orientadora da ação estatal, ao garantir o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional, prevê o apoio e o incentivo do Estado à valorização e à difusão das manifestações culturais, além da garantia ao acesso às fontes da cultura nacional, conforme disposto em seu art. 215, verbis:

Art. 215. O Estado garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional, e apoiará e incentivará a valorização e a difusão das manifestações culturais.

6. Por outro lado, verifica-se que a proposta em tela guarda consonância com o artigo 216-A, da Constituição Federal (incluído pela Emenda Constitucional nº 71, de 2012), que trata do Sistema Nacional de Cultura, estabelecendo como princípios deste, entre outros, “a cooperação entre os entes federados, os agentes públicos e privados atuantes na área cultural” e “a descentralização articulada e pactuada da gestão, dos recursos e das ações” (CF/88, artigo 216-A, § 1º, incisos IV e XI).

7. A Lei 13.019/2014, por sua vez, entrou em vigor em janeiro de 2016, instituindo “*normas gerais para as parcerias entre a administração pública e organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividades ou de projetos previamente estabelecidos em planos de trabalho inseridos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação*” (de acordo com seu art. 1º).

8. O art. 2º, incisos III e VIII-A, desta Lei (com alterações da Lei n. 13.204/2015), define organização da sociedade civil, parceria e acordo de cooperação nos seguintes termos:

Art. 2º Para os fins desta Lei, considera-se:

### I - **organização da sociedade civil:**

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;

(...)

III - **parceria:** conjunto de direitos, responsabilidades e obrigações decorrentes de relação jurídica estabelecida formalmente entre a administração pública e organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividade ou de projeto expressos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação;

(...)

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

9. Da leitura dos dispositivos acima transcritos não resta dúvida, portanto, quanto à aplicação da Lei n. 13.019/2014 ao ajuste em tela. Efetivamente, trata-se de instrumento que pretende estabelecer relação jurídica formal entre a administração pública e uma organização da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, e que não envolve a transferência de recursos financeiros.

10. Observo, ainda, que o art. 29 da Lei **dispensa a realização de chamamento público** para a celebração de acordos de cooperação que não envolvam a celebração de comodato, doação de bens ou outra forma de compartilhamento de recurso patrimonial, como é o caso da hipótese em análise. Ressalto, no entanto, que esta dispensa não é um aval para que a Administração Pública celebre acordos de cooperação com quaisquer organizações que se apresentem como interessadas, **incumbindo aos órgãos técnicos indicar os motivos pelo qual aquela organização foi escolhida em detrimento de outras, tendo em vista que, como qualquer outra decisão administrativa, esta se submete aos princípios da legalidade e da motivação.**

11. Por sua vez, o art. 33 (inciso I e § 1º) da Lei exige, para a celebração dos acordos de cooperação, que as organizações da sociedade civil sejam regidas por normas de organização interna que prevejam, expressamente, **objetivos voltados à promoção de atividades e finalidades de relevância pública e social. Nesse sentido, recomendo que sejam juntados aos autos os atos constitutivos da organização com que se pretende celebrar o instrumento, a fim de atestar essas características.**

12. Importa destacar, ademais, que o art. 39 da Lei n. 13.019/2014 estabelece uma série de impedimentos à celebração dos instrumentos de que trata. Nesse sentido, **recomendo que, previamente à celebração do ajuste, o órgão consultante avalie cada um desses impedimentos e manifeste-se expressamente quanto à não incidência em seus termos:**

Art. 39. Ficará impedida de celebrar qualquer modalidade de parceria prevista nesta Lei a organização da sociedade civil que:

I - não esteja regularmente constituída ou, se estrangeira, não esteja autorizada a funcionar no território nacional;

II - esteja omissa no dever de prestar contas de parceria anteriormente celebrada;

III - tenha como dirigente membro de Poder ou do Ministério Público, ou dirigente de órgão ou entidade da administração pública da mesma esfera governamental na qual será celebrado o termo de colaboração ou de fomento, estendendo-se a vedação aos respectivos cônjuges ou companheiros, bem como parentes em linha reta, colateral ou por afinidade, até o segundo grau;

IV - tenha tido as contas rejeitadas pela administração pública nos últimos cinco anos, exceto se:

a) for sanada a irregularidade que motivou a rejeição e quitados os débitos eventualmente imputados;

b) for reconsiderada ou revista a decisão pela rejeição;

c) a apreciação das contas estiver pendente de decisão sobre recurso com efeito suspensivo;

V - tenha sido punida com uma das seguintes sanções, pelo período que durar a penalidade:

a) suspensão de participação em licitação e impedimento de contratar com a administração;

b) declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a administração pública;

c) a prevista no inciso II do art. 73 desta Lei;

d) a prevista no inciso III do art. 73 desta Lei;

VI - tenha tido contas de parceria julgadas irregulares ou rejeitadas por Tribunal ou Conselho de Contas de qualquer esfera da Federação, em decisão irrecurável, nos últimos 8 (oito) anos;

VII - tenha entre seus dirigentes pessoa:

a) cujas contas relativas a parcerias tenham sido julgadas irregulares ou rejeitadas por Tribunal ou Conselho de Contas de qualquer esfera da Federação, em decisão irrecurável, nos últimos 8 (oito) anos;

b) julgada responsável por falta grave e inabilitada para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança, enquanto durar a inabilitação;

c) considerada responsável por ato de improbidade, enquanto durarem os prazos estabelecidos nos incisos I, II e III do art. 12 da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992.

13. Quanto à minuta, ressalto que o art. 42 da Lei n. 13.019/2014 estabelece as cláusulas essenciais dos instrumentos de que trata, que deverão ser observadas em cada caso, respeitando-se as peculiaridades da parceria quando a exigência não for aplicável (o cronograma de desembolso, por exemplo, não se aplica aos acordos de cooperação, na forma do inciso III, abaixo, e assim por diante).

**Desse modo, recomendo ao órgão consulente que avalie as exigências aplicáveis ao caso em tela, de acordo com o disposto no art. 42 da Lei:**

Art. 42. As parcerias serão formalizadas mediante a celebração de termo de colaboração, de termo de fomento ou de acordo de cooperação, conforme o caso, que terá como **cláusulas essenciais**:

I - a descrição do objeto pactuado;

II - as obrigações das partes;

III - **quando for o caso**, o valor total e o cronograma de desembolso;

IV - [\(revogado\)](#);

V - a contrapartida, **quando for o caso**, observado o disposto no § 1º do art. 35;

VI - a vigência e as hipóteses de prorrogação;

VII - a obrigação de prestar contas com definição de forma, metodologia e prazos;

VIII - a forma de monitoramento e avaliação, com a indicação dos recursos humanos e tecnológicos que serão empregados na atividade ou, se for o caso, a indicação da participação de apoio técnico nos termos previstos no § 1º do art. 58 desta Lei;

IX - a obrigatoriedade de restituição de recursos, **nos casos previstos nesta Lei**;

X - a definição, **se for o caso**, da titularidade dos bens e direitos remanescentes na data da conclusão ou extinção da parceria e que, em razão de sua execução, tenham sido adquiridos, produzidos ou transformados com recursos repassados pela administração pública;

XI - [\(revogado\)](#);

XII - a prerrogativa atribuída à administração pública para assumir ou transferir a responsabilidade pela execução do objeto, no caso de paralisação, de modo a evitar sua descontinuidade;

XIII - [\(revogado\)](#);

XIV - **quando for o caso**, a obrigação de a organização da sociedade civil manter e movimentar os recursos em conta bancária específica, observado o disposto no art. 51;

XV - o livre acesso dos agentes da administração pública, do controle interno e do Tribunal de Contas correspondente aos processos, aos documentos e às informações relacionadas a **termos de colaboração ou a termos de fomento**, bem como aos locais de execução do respectivo objeto;

XVI - a faculdade dos partícipes rescindirem o instrumento, a qualquer tempo, com as respectivas condições, sanções e delimitações claras de responsabilidades, além da estipulação de prazo mínimo de antecedência para a publicidade dessa intenção, que não poderá ser inferior a 60 (sessenta) dias;

XVII - a indicação do foro para dirimir as dúvidas decorrentes da execução da parceria, estabelecendo a obrigatoriedade da prévia tentativa de solução administrativa, com a participação de órgão encarregado de assessoramento jurídico integrante da estrutura da administração pública;

XVIII - [\(revogado\)](#);

XIX - a responsabilidade exclusiva da organização da sociedade civil pelo gerenciamento administrativo e financeiro dos **recursos recebidos**, inclusive no que diz respeito às despesas de custeio, de investimento e de pessoal;

XX - a responsabilidade exclusiva da organização da sociedade civil pelo pagamento dos encargos trabalhistas, previdenciários, fiscais e comerciais relacionados à execução do objeto previsto no **termo de colaboração ou de fomento**, não implicando responsabilidade solidária ou subsidiária da administração pública a inadimplência da organização da sociedade civil em relação ao referido pagamento, os ônus incidentes sobre o objeto da parceria ou os danos decorrentes de restrição à sua execução.

Parágrafo único. Constará como anexo do termo de colaboração, do termo de fomento ou do acordo de cooperação o **plano de trabalho**, que deles será parte integrante e indissociável. (grifos nossos)

14. O Decreto nº 8.726, de 27 de abril de 2016, regulamentou a Lei n. 13.019/2014 e, em seus artigos 5º e 6º, estabeleceu com maior detalhamento o regime aplicável aos acordos de cooperação, nos seguintes termos:

#### Seção II

##### Do acordo de cooperação

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

§ 1º O acordo de cooperação poderá ser proposto pela administração pública federal ou pela organização da sociedade civil.

§ 2º O acordo de cooperação será firmado pelo Ministro de Estado ou pelo dirigente máximo da entidade da administração pública federal, permitida a delegação.

§ 3º O acordo de cooperação poderá ser prorrogado de acordo com o interesse público, hipótese que prescinde de prévia análise jurídica.

Art. 6º São aplicáveis ao acordo de cooperação as regras e os procedimentos dispostos no Capítulo I, Seção I - Disposições preliminares, e, no que couber, o disposto nos seguintes Capítulos:

I - Capítulo II - Do chamamento público;

II - Capítulo III - Da celebração do instrumento de parceria, **exceto** quanto ao disposto no:

a) art. 24;

b) art. 25, caput, incisos V a VII, e § 1º; e

c) art. 32;

III - Capítulo VIII - Das sanções;

IV - Capítulo IX - Do procedimento de manifestação de interesse social;

V - Capítulo X - Da transparência e divulgação das ações;

VI - Capítulo XI - Do Conselho Nacional de Fomento e Colaboração; e

VII - Capítulo XII - Disposições finais.

§ 1º As regras e os procedimentos dispostos nos demais Capítulos são aplicáveis somente a acordo de cooperação que envolva comodato, doação de bens ou outras formas de compartilhamento patrimonial e poderão ser afastadas quando a exigência for desproporcional à complexidade da parceria ou ao interesse público envolvido, mediante justificativa prévia.

**§ 2º O órgão ou a entidade pública federal, para celebração de acordo de cooperação que não envolva comodato, doação de bens ou outras formas de compartilhamento patrimonial, poderá, mediante justificativa prévia e considerando a complexidade da parceria e o interesse público:**

**I - afastar as exigências previstas nos Capítulos II e III, especialmente aquelas dispostas nos art. 8º, art. 23 e art. 26 a art. 29; e**

**II - estabelecer procedimento de prestação de contas previsto no art. 63, § 3º, da Lei nº 13.019, de 2014, ou sua dispensa. (grifos nossos)**

15. O Decreto estabelece em linhas gerais, portanto, as regras aplicáveis aos Acordos de Cooperação sem encargos patrimoniais, mas deixa uma certa margem de liberdade à administração pública (art. 6º, § 2º) para decidir justificadamente quanto: à possibilidade de afastamento das exigências referentes ao chamamento público (capítulo II do Decreto, em especial o art. 8º), e das exigências para celebração da parceria (em especial as constantes dos art. 23 e art. 26 a art. 29, do Decreto); e para eventualmente dispensar o procedimento de prestação de contas previsto no art. 63, § 3º, da Lei nº 13.019, de 2014 (além de decidir sobre as adaptações necessárias ao instrumento de parceria, nos termos do art. 42 da Lei n. 13.019/2014, conforme visto acima). **Portanto, previamente à celebração do instrumento, cabe à área técnica avaliar e manifestar-se justificadamente quanto às exigências passíveis de dispensa, de acordo com a Lei e o Decreto, face às peculiaridades do caso concreto. Em especial, recomendo que se avalie a melhor forma de adequação da minuta ao art. 42, incisos VII e VIII, da referida lei, tendo em vista as peculiaridades do objeto da avença.**

16. Por força do art. 84 da Lei n. 13.019/2014, observo que não se aplica às parcerias regidas por esta Lei o disposto na Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Assim, não cabe a menção à Lei de Licitações e Contratos no preâmbulo da minuta, devendo ser mencionada a Lei n. 13.019/2014 e seu Decreto regulamentador (conforme minuta anexa).

17. Quanto ao Plano de Trabalho (que constitui parte integrante do acordo de cooperação, conforme art. 42, parágrafo único, da Lei n. 13.019/2014), observo que este é um documento eminentemente técnico, que pode ser dispensado nos termos do art. 6º, inciso II, 'b', do Decreto n. 8.726/2016.

18. Recomendo, ainda, que sejam juntados aos autos manifestação da instituição parceira que ateste seu interesse na celebração do acordo, e os documentos comprobatórios da competência do signatário para representar a entidade.

### III. CONCLUSÃO.

19. **Diante de tais fundamentos jurídicos, concluo que, desde que observadas as recomendações expostas neste Parecer, não se vislumbra vício à efetiva concretização do instrumento sob análise**, à consideração de que o Acordo de Cooperação se apresenta como meio suficiente e plausível para consubstanciar o ato de cooperação entre os partícipes, como instrumento de manifestação de vontade dos envolvidos, que geralmente precede atos mais específicos. Entretanto, trata-se de ato vinculante, que gera direitos e obrigações entre as partes signatárias, conforme definido no art. 3º, incisos III e VIII-A, da Lei n. 13.019/2014.

20. Finalmente, vale lembrar que, de acordo com o Enunciado nº 05 do Manual de boas Práticas Consultivas da AGU: “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”. Assim, **não é necessário o retorno dos autos a esta Consultoria, salvo se subsistir dúvida de cunho jurídico.**

21. É o parecer, que submeto à apreciação da Coordenadora-Geral da CGJCP, para posterior encaminhamento à Secretaria de Articulação e Desenvolvimento Institucional - SADI.

Brasília, 20 de setembro de 2017.

(assinado eletronicamente)

**Alessandro Rodrigues Gomes da Silva**  
Advogado da União  
Assessor Jurídico



Documento assinado eletronicamente por **Alessandro Rodrigues Gomes da Silva, Advogado(a) da União**, em 21/09/2017, às 12:23, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 30, inciso II, da Portaria nº 26/2016, de 01/04/2016, do Ministério da Cultura, Publicada no Diário Oficial da União de 04/04/2016.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site [https://sei.cultura.gov.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](https://sei.cultura.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador **0389138** e o código CRC **A8EB46D4**.