



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO  
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DA CULTURA  
COORDENAÇÃO-GERAL JURÍDICA DE CONVÊNIOS E PARCERIAS  
ESPLANADA DOS MINISTÉRIOS BLOCO B, 3º ANDAR

**PARECER n. 00242/2018/CONJUR-MINC/CGU/AGU**

**NUP: 01400.206517/2016-36**

**INTERESSADOS: COORDENAÇÃO-GERAL DE LITERATURA E ECONOMIA DO LIVRO (CGLEL/MINC)**

**ASSUNTOS: ACORDO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA**

EMENTA:

I - Análise e manifestação a respeito de Minuta de Acordo de Cooperação Técnica a ser celebrado entre a União (MinC) e outros Órgão ou Entidades.

II - as providências sobre as quais a DLLLB questiona a possibilidade de sua supressão visam a cumprir as providências que, em regra, servem para instruir adequadamente o processo. Todavia, caso a DLLLB consiga instruir os autos adequadamente de outra forma, sem a juntada dos respectivos documentos, o processo também pode ser considerado apto a prosseguir, cabendo exclusivamente à área técnica se certificar a respeito do cumprimento das fases instrutórias do processo administrativo.

III - o Secretário da SEC/MinC detém a atribuição legal de subscrever o Acordo de Cooperação Técnica.

IV - Parecer favorável, com ressalvas.

Sra. Coordenadora-Geral da CGJCP,

**I. RELATÓRIO.**

1. Por meio da Nota Técnica nº 1/2018 (SEI - 0561221), da Diretoria de Livro, Leitura, Literatura e Bibliotecas (DLLLB/SCDC/MinC), os autos processuais foram encaminhados a esta Consultoria Jurídica, para análise e manifestação da minuta de Acordo de Cooperação Técnica (SEI - 0571005), que se pretende celebrar entre a União, por intermédio do Ministério da Cultura - MinC, e outros Órgãos ou Entes, cujos objetos visam estabelecer "*ações conjuntas na implementação de planos e programas voltados para a promoção e incentivo à leitura, em favor do acesso à cultura e educação para todos, com a finalidade precípua de desenvolver o Programa Nacional de Incentivo à Leitura – PROLER*".

2. A Diretoria de Livro, Leitura, Literatura e Bibliotecas, da Secretaria da Cidadania e da Diversidade Cultural – SCDC se manifestou favoravelmente a respeito da mencionada minuta de Acordo de Cooperação, por meio da referida Nota Técnica nº 1/2018.

3. No mesmo expediente em que a DLLLB solicita a análise da epigrafada minuta, a citada Diretoria apresenta alguns questionamentos específicos sobre assunto.

4. Vale transcrever excertos da Nota Técnica nº 1/2018, para detalhar o posicionamento técnico e os questionamentos que ora são submetidos à análise da Conjur/MinC, *ipsis litteris*:

3.6. Uma vez expirado o prazo de vigência dos Acordos de Cooperação, entendidos anteriormente como Termos de Parceria, cuja previsão de vigência era de quatro anos, sem que houvesse tempo hábil para a prorrogação da vigência, esta Coordenação-Geral de Leitura, Literatura e Economia do Livro solicitou aos Comitês que atualizassem a documentação para que se procedesse à nova pactuação desses termos.

3.7. Após orientação recebida pela Conjur/MinC em reunião realizada em setembro de 2017, consubstanciado por meio do e-mail ([0561394](mailto:0561394)), entendeu-se ser necessária a alteração da

nomenclatura do instrumento, para Acordo de Cooperação, uma vez que o Termo de Parceria e o Termo de Cooperação Técnica remetem a instrumentos consolidados em legislação e de efeito jurídico diverso ao pretendido por meio da pactuação a partir do Termo de Cooperação entre MinC e os Comitês PROLER.

3.8. Ainda, ressalte-se que como o Acordo de Cooperação em tela não prevê repasse financeiro, este DLLLB acatou a sugestão de que os acordos passassem a não possuir prazo de vigência, o que torna mais ágil e flexível a adesão e reconhecimento dos comitês PROLER, no sentido de consolidá-los a partir de uma rede, fortalecendo o debate, aproximando os atores responsáveis pela mediação de leitura e proporcionando o alcance dos objetivos previstos no Decreto nº 519/1992.

3.9. Restam algumas dúvidas sobre o processo de pactuação ou repactuação dos comitês a partir da assinatura do Termo de Cooperação com o MinC. É importante informar que além do Decreto nº 519, de 13 de maio de 1992, que institui o PROLER, não é identificado nenhum ato normativo que regulamente a personalidade dos Comitês PROLER, ou informe a documentação necessária que a entidade interessada deva apresentar para ser reconhecida como comitê PROLER e aderir à rede.

3.10. Assim, este DLLLB tem se esforçado para construir esse documento normativo, que entendemos poder ser uma portaria, no sentido de normatizar as práticas relativas à pactuação entre o MinC e o Comitê. Desta forma, os documentos exigidos e a práxis adotada são admitidas a partir da identificação dos procedimentos estabelecidos e com base na prática de pactuação - observada nos processos relativos à pactuação e repactuação dos comitês por meio da assinatura dos antes denominados Termos de Parceria, ou Termo de Cooperação Técnica. Os documentos necessários à pactuação são informados no site do PROLER, entretanto, ressaltamos que neste momento o site está em manutenção para atualização das informações.

3.11. Os documentos atualmente exigidos são:

- a) Ofício do dirigente da entidade ao Secretário da Economia da Cultura manifestando o interesse em celebrar o Acordo de Cooperação;
- b) Cadastro atualizado do coordenador e dos integrantes do Comitê (modelos site do PROLER) incluindo equipe técnica e entidades que por ventura também integrem o Comitê, junto com RG, CPF e comprovante de endereço do dirigente da Instituição;
- c) Relatório de atividades da instituição no campo do incentivo à leitura do ano anterior;
- d) Estatuto Social, Lei de Criação ou Regimento da entidade;

3.12. Solicitamos manifestação desta Consultoria Jurídica do Ministério da Cultura, Conjur/MinC, sobre a possibilidade de se deixar de se exigir algum dos documentos acima informados, para agilizar o processo de pactuação com os comitês, ressaltando que, atualmente, percebemos uma dificuldade relevante que os Comitês apresentam para encaminhar ao MinC os documentos elencados acima. Em especial, relativo ao item 'd' e da dificuldade de identificar quem possui competência para assinatura pelo Comitê.

3.13. Desse modo, restam dúvidas ainda sobre a competência para assinatura. Uma vez que não existe um ato normativo que detalhe a natureza do Comitê, tem-se aceitado que o Comitê deve estar vinculado a um CNPJ para assinatura do instrumento de cooperação. Os Comitês, então, em sua totalidade, estão vinculados a fundações ou secretarias municipais de cultura, secretarias estaduais de cultura ou fundações de Universidades Públicas.

3.14. Sendo assim, solicitamos manifestação da Conjur sobre a assinatura do Acordo. Inquirimos se quem assina é o prefeito, o Secretário de Cultura ou o coordenador do comitê nos casos em que o comitê está vinculado a uma secretaria ou fundação municipal. No caso dos comitês vinculados aos entes estaduais, perguntamos se o governador, o secretário de cultura, ou o coordenador do Comitê PROLER tem competência para assinar o Acordo de Cooperação. No caso em que o Comitê PROLER está vinculado a um fundação de um Universidade Pública, perguntamos se o coordenador PROLER ou o Reitor da Universidade assina o instrumento. Relembramos que o Acordo de Cooperação não prevê transferência de recurso.

3.15. Também solicitamos manifestação sobre os casos em que o comitê ainda esteja em vigência, tenha vigência próxima de expirar ou comitê cuja vigência expirou recentemente. Nestes casos, a dúvida diz respeito à necessidade de solicitação dos documentos exigidos para pactuação, ou se eles podem ser dispensados.

3.16. Entendemos também, por força do Decreto nº 8.837, de 17 de agosto de 2016, e das Portarias nº 84, de 08 de setembro de 2017, publicada no Diário Oficial da União (DOU) de 11/09/2017, e Portaria nº 30, de 8 de março de 2018, publicada no DOU de 09/03/2018, que em

nome do Ministério da Cultura quem tem competência para assinatura é o Secretário da Economia da Cultura, contudo, acreditamos ser importante manifestação da Conjur/MinC a respeito deste entendimento estar de fato correto.

3.17. Ressaltamos que a minuta no processo, documento Acordo de Cooperação 1 (SEI nº [0511023](#)), traz as alterações informadas em virtude da sua natureza e dos objetivos a serem alcançados conforme já informado.

#### 4. CONCLUSÃO

4.1. Dessa forma, chegado o momento de renovar a parceria com diversos Comitês do PROLER, indicamos o envio dos autos à Consultoria Jurídica do Ministério da Cultura para as devidas considerações sobre o Acordo de Cooperação a ser celebrado pelo Ministério da Cultura tendo o Secretário da Economia da Cultura como autoridade signatária.

5. É o relatório. Passo à análise, ressaltando que esta se dá em cumprimento ao disposto no art. 11, da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993, 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.

## II. FUNDAMENTAÇÃO.

6. Analisando-se os autos constata-se que a DLLLB solicitou a análise da minuta de Acordo de Cooperação e apresentou os seguintes questionamentos específicos: (i) É possível deixar de exigir algum dos documentos listados, para agilizar o processo de pactuação com os comitês; e (ii) Quem pode subscrever o Termo de Acordo de Cooperação?

7. 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, *in 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.

8. 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).

9. Entre as disposições infraconstitucionais, o artigo 116, § 1º, da Lei 8.666, de 21 de junho de 1993, permite a celebração de convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres pelos órgãos e entidades da Administração, com o fim de desenvolver ações de mútuo interesse, atendidas as exigências previstas em seus incisos.

10. Assim, desde que obedecida a legislação específica e os termos do instrumento proposto estejam aptos a alcançar o objetivo pleiteado, não haverá qualquer óbice de ordem jurídica para a sua formalização.

11. Dito isso, observo que os termos de cooperação desta natureza devem seguir as disposições da Lei nº 8.666/1993, no que couber, de acordo com o caput de seu art. 116. Todavia, a presente hipótese prescinde da apresentação prévia de plano de trabalho, como referenciado no § 1º do artigo 116 da Lei nº 8666/93, visto que, pelo instrumento proposto, não há definição de montante de recursos financeiros a ser transferido, mas tão somente a manifestação das vontades ainda não onerosas dos envolvidos para a implementação das ações previstas no instrumento.

12. Como previsto na minuta de Acordo de Cooperação em tela, em decorrência de sua própria natureza, não prevê repasses ou utilização de recursos orçamentários e/ou financeiros, fica afastada a incidência da Portaria Interministerial CGU/MF/MPOG nº 424/2016, que regula os convênios e contratos de repasse celebrados para transferências de recursos financeiros da União, e do Decreto nº 93.872, de 23 de dezembro de 1986, que dispõe sobre a unificação dos recursos de Caixa do Tesouro Nacional.

13. Ressalto, ainda, que a vigência do instrumento não está submissa ao disposto no artigo 57, da Lei nº 8.666/1993, porquanto esse dispositivo trata da duração dos contratos, com a limitação de sua duração à vigência dos respectivos créditos orçamentários.

14. Quanto à minuta, observo que esta reúne, em linhas gerais, as informações suficientes para atingir o fim a que se destina. Contudo, visando corrigir algumas impropriedades redacionais sugere-se as seguintes alterações:

a - Só pode figurar na qualidade de “Parte” uma Entidade, que disponha de personalidade jurídica própria - CNPJ (exemplo: estado e município), não obstante essas entidades poderem ser representadas no Termo de Acordo de Cooperação, por meio de um órgão a ela vinculado, desde que o referido órgão disponha legalmente desta prerrogativa;

b – Na Cláusula Segunda substituir as palavras “atribuições” por “obrigações”;

c – Estabelecer as obrigações da outra “Parte”, que na versão apresentada não tem nenhuma responsabilidade definida;

d – Os Comitês por não poderem ser “Partes” não devem ter obrigações definidas no Acordo, não obstante poder ficar estabelecido o que deverá ser atribuído para eles, por meio de instrumento próprio;

15. Recomenda-se a revisão geral da minuta, sob os aspectos ortográficos, de formatação e numeração levando em consideração as observações formuladas neste Parecer, mas não se restringindo a estas.

16. Por fim, considerando os aspectos de conveniência e oportunidade da celebração do ajuste e a necessidade de instrução dos autos, visando a fundamentação do ato e à segurança dos seus signatários (art. 29 e 50 da Lei n. 9784/1999), recomendo que antes da efetivação da celebração dos respectivos Acordos de Cooperação sejam providenciadas manifestações técnica e jurídica dos participantes, que atestem o interesse e a possibilidade jurídica da celebração do instrumento sob a ótica da legislação aplicável ao Ente.

17. Em relação ao primeiro questionamento específico, faz-se as seguintes considerações:

18. O MinC para celebrar uma avença precisa, dentre outras providências, certificar nos autos de um específico processo administrativo: (i) manifestação de vontade da outra parte em celebrar a avença; (ii) registro das informações, de forma clara e precisa, quanto ao objeto e aos procedimentos que se pretende implementar por meio da parceria; e (iii) se a outra parte atende aos requisitos legais para participar da parceria, considerando-se os aspectos legais (formais e materiais), bem como a questão da capacidade técnica comprovada para a realização do objeto da parceria.

19. Dessa forma, conclui-se que as providências sobre as quais a DLLLB questiona a possibilidade de sua supressão visam a cumprir as providências que, em regra, servem para instruir adequadamente o processo. Todavia, caso a DLLLB consiga instruir os autos adequadamente de outra forma, sem a juntada dos respectivos documentos, o processo também pode ser considerado apto a prosseguir, cabendo exclusivamente à área técnica se certificar a respeito do cumprimento das fases instrutórias do processo administrativo.

20. Em relação ao segundo questionamento específico, faz-se as seguintes considerações:

21. Em cada caso específico deve ser verificado quem detém a atribuição legal para representar a entidade que participará da avença, por meio da análise dos respectivos atos constitutivos, onde legalmente foram estabelecidas as regras legais de representação da entidade. Para que uma determinada entidade se obrigue por meio de um Acordo de Cooperação Técnica o Ato legal deverá estar subscrito por seu legítimo representante legal.

22. No caso em comento, o Secretário da SEC/MinC, nos termos das disposições normativas citadas (Decreto nº 8.837, de 17 de agosto de 2016, e das Portarias nº 84, de 08 de setembro de 2017, publicada no Diário Oficial da União (DOU) de 11/09/2017, e Portaria nº 30, de 8 de março de 2018, publicada no DOU de 09/03/2018) detém a atribuição legal de subscrever o Acordo de Cooperação Técnica, que lhe foi delegada pelo Exmo. Ministro de Estado da Cultura.

### III. CONCLUSÃO.

23. Ante o exposto, esse Órgão de Assessoramento Jurídico da AGU conclui que não se verificam óbices à celebração do Acordo de Cooperação em epígrafe, desde que observadas as recomendações indicadas acima.

24. Vale lembrar, por fim, que, de acordo com o Enunciado nº 05 do Manual de boas Práticas Consultivas da AGU (4ª edição): “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.

25. É o parecer, que submeto à apreciação da Coordenadora-Geral da CGJCP, para posterior encaminhamento à Secretaria da Cidadania e da Diversidade Cultural.

Brasília, 07 de maio de 2018.

(assinado eletronicamente)

ALESSANDRO RODRIGUES GOMES DA SILVA  
ADVOGADO DA UNIÃO

---

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 01400206517201636 e da chave de acesso 5db02856

---

Documento assinado eletronicamente por ALESSANDRO RODRIGUES GOMES DA SILVA, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 131079061 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): ALESSANDRO RODRIGUES GOMES DA SILVA. Data e Hora: 08-05-2018 11:23. Número de Série: 2318164908891590094. Emissor: AC CAIXA PF v2.

---