



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

**PARECER n. 00602/2018/CONJUR-MINC/CGU/AGU**

**NUP: 01400.004882/2018-70**

**INTERESSADOS: DIVISÃO DE PROTOCOLO/DIPRO/MINC.**

**ASSUNTOS: CONCESSÃO / PERMISSÃO / AUTORIZAÇÃO**

EMENTA: I - Análise de minuta de Acordo de Cooperação Técnica, que “*tem por objeto a cessão, por parte do Ministério da Cultura, do Sistema de Apoio à Lei de Incentivo à Cultura – SALIC para o Ministério do Esporte para a apresentação, tramitação, acompanhamento e prestação de contas dos projetos de Lei de Incentivo ao Esporte*”; II - Descabimento da incidência do artigo 116 da Lei nº 8.666/1993 e o Decreto nº 6.170/2007 no vertente acordo de cooperação técnica, por se tratar de parceria que não envolve transferência de recursos; III - Conformidade com o Decreto nº 9.411, de 18 de junho de 2018; IV - Atendimento dos requisitos de validade do ato administrativo; V - Parecer favorável, desde que atendida a sugestão de alteração apresentada pelo MinC.

## I. RELATÓRIO

1. Trata-se de minuta de Acordo de Cooperação Técnica, que “*tem por objeto a cessão, por parte do Ministério da Cultura, do Sistema de Apoio à Lei de Incentivo à Cultura – SALIC para o Ministério do Esporte para a apresentação, tramitação, acompanhamento e prestação de contas dos projetos de Lei de Incentivo ao Esporte*”, objeto do Ofício nº 244/2018/SECEX-ME - SEI, de 09 de maio de 2018 (0577145 – processo SEI 01400.007882/2018-21).

2. O processo de formação da referida minuta de acordo de cooperação foi inaugurado por meio do Ofício nº 163/2018/SECEX-ME – SEI, em que o Ministério do Esporte que veiculou pedido de cessão do direito de uso do SALIC, por parte do Ministério da Cultura, para a gestão dos projetos desportivos e paradesportivos fomentados pela Lei nº 11.438, de 29 de dezembro de 2006 (Lei de Incentivo ao Esporte – LIE).

3. Acerca do sobredito pedido, a Secretaria de Fomento e Incentivo à Cultura – SEFIC/MinC expediu o seguinte pronunciamento (0570627):

Esta Secretaria, na condição de gestora de negócio, não vislumbra qualquer impedimento ao uso do SALIC por outros órgãos da União. Quanto à análise política, estratégica, e aspectos técnicos acerca do uso do SALIC por outros órgãos, sugere-se consulta à Secretaria Executiva (SE/MinC) e à Coordenação-Geral de Infraestrutura Tecnológica (CGTEC/SGE/SE/MinC), unidade gestora do SALIC.

4. Por sua, vez a Secretaria Executiva – SE/MinC anuiu ao pleito, conforme se extrai do Ofício SEI nº 248/2018/SE-MINC (0573914).

5. Na sequência, foi apresentada a citada minuta de Acordo de Cooperação Técnica, sobre a qual a Coordenação-Geral de Infraestrutura Tecnológica – CGTEC/SGE/SE/MinC ofertou manifestação vazada, na sua essência, nos seguintes termos:

Informa-se que foi realizada reunião com representantes do Departamento de Incentivo e Fomento ao Esporte - DIFE do Ministério do Esporte e da Subsecretaria de Gestão Estratégica - SGE e Secretaria de Fomento e Incentivo à Cultura - SEFIC, quando foi acordada a forma em que se daria a cessão do SALIC.

Ressalta-se que foi autorizada a cessão de uso do SALIC pela SEFIC, na condição de unidade gestora do negócio, conforme Memorando SEI nº 303/2018/SEFIC ([0570627](#)).

Após os devidos trâmites pelo Ministério do Esporte, conforme anexos do Ofício nº 244/2018/SECEX-ME - SE ([0577145](#)), foi solicitada manifestação deste Ministério acerca da minuta do Acordo de Cooperação Técnica em análise. Nesse sentido, a única ressalva desta CGTEC quanto ao teor do referido documento é que a alínea 'a' do item 2.2 da Cláusula Segunda - Das Obrigações, seja alterada na forma proposta abaixo.

Onde lê-se:

## "2. CLÁUSULA SEGUNDA- DAS OBRIGAÇÕES

22 Ao Ministério da Cultura caberá:

a) fornecer suporte técnico à customização do SLIE nos moldes do SALIC, a ser prestado em Brasília a partir de um cronograma previamente elaborado adequado a ambos, preferencialmente em oficinas conjuntas;"

Seja alterado para:

## "2. CLÁUSULA SEGUNDA- DAS OBRIGAÇÕES

22 Ao Ministério da Cultura caberá:

a) fornecer todas as informações pertinentes para auxílio na customização do SLIE nos moldes do SALIC, a ser prestado em Brasília a partir de um cronograma previamente elaborado adequado a ambos, preferencialmente em oficinas conjuntas;"

6. A Consultoria Jurídica do Ministério do Esporte – CONJUR/ME, instada a se manifestar, expediu o Parecer nº 00090/2018/CONJUR-ME/CGU/AGU (58000.003082/2018-61), cuja fundamentação está assim assentada:

Em sentido lato, os convênios são espécie de negócio jurídico bilateral por meio do qual as partes concordam em colaborar entre si para o alcance de um objetivo de interesse comum. A distinção essencial entre os convênios e os contratos é que, nos contratos, os interesses das partes são opostos e diversos; enquanto nos convênios os interesses são paralelos e comuns<sup>3</sup>. Em outros termos, o elemento fundamental dos convênios é a cooperação recíproca para atingir um objetivo de interesse comum<sup>4</sup>. Os convênios podem ser firmados por pessoas administrativas entre si ou com entidades privadas. Portanto, o convênio é uma espécie de acordo de vontades para a realização de objetivos de interesse comum, mediante mútua colaboração<sup>5</sup>.

Segundo José dos Santos Carvalho Filho<sup>6</sup>, nos convênios vigora o “princípio do informalismo”, motivo pelo qual não é exigida personalidade jurídica aos partícipes. Admite-se a celebração de convênios por órgãos públicos, embora não tenham personalidade jurídica. Nesse caso, em se tratando de convênio com órgão ou entidade de outro ente federativo, presume-se que o órgão atua como representante da pessoa federativa do qual é integrante. No caso de convênios interorgânicos, ou seja, firmado entre órgão integrantes da mesma pessoa federativa, o ajuste é considerado como um simples compromisso de que os órgãos participantes perseguirão determinados objetivos<sup>7</sup>.

Os convênios (*lato sensu*) podem ser de dois tipos: de cooperação técnica ou de natureza financeira. A diferença primordial é que no segundo ocorre transferência de recursos públicos entre os partícipes e no primeiro não. Logo, em âmbito federal, convênios em sentido estrito são apenas os acordos que envolvem transferência de recursos da União ou suas entidades da

Administração indireta para outros entes federativos ou entidades privadas sem fins lucrativos (art. 1º, § 1º, I, Decreto nº 6.170, de 2007).

Já o acordo de cooperação pode ser conceituado como um instrumento jurídico formalizado 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.

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.

Por sua vez, a Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 424/2016 afastou a aplicação do quanto ali disciplinado aos ajustes que não envolvem repasse de recursos, ao restringir sua incidência aos casos que “envolvam a transferência de recursos financeiros oriundos do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social da União”, conforme texto do *caput* de seu art. 1º:

*“Art. 1º Esta Portaria regula os instrumentos de repasse celebrados pelos órgãos e entidades da Administração Pública Federal com órgãos ou entidades públicas ou entidades privadas sem fins lucrativos para a execução de programas, projetos e atividades de interesse recíproco, que envolvam a transferência de recursos financeiros oriundos do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social da União”.*

Nessa senda, por se tratar o Ministério da Cultura de órgão da Administração Pública federal e por não envolver repasse de verbas (item 3.1 da minuta), sequer seria preciso a observância do artigo 116, § 1º, da Lei nº 8.666/93<sup>8</sup>, já que as exigências contidas nesse dispositivo repousam no pressuposto de que há repasse de verbas para as entidades partícipes, portanto, deveria haver regulação e controle de tais recursos.

Sobre a aplicação do aludido art. 116, oportuno colacionar os ensinamentos de MARIA SYLVIA ZANELLA DI PIETRO<sup>9</sup> quanto à abrangência de tal dispositivo:

*“O convênio está disciplinado pelo art. 116 da Lei 8.666. (...) Não se pode admitir a interpretação restritiva do art. 116 da Lei n.º 8.666, já que ele tem que ser analisado dentro de todo o ordenamento jurídico em que insere. Suas exigências devem ser cumpridas em tudo o que seja compatível com o objeto do convênio celebrado, já que o objetivo evidente do dispositivo é o de estabelecer normas sobre a aplicação e controle de recursos repassados por meio do convênio; essas finalidades estão presentes em qualquer convênio, independentemente de seu objeto. A inobservância do art. 116 somente será admissível nos casos de convênios que não implicam repasse de bens ou valores”.* (grifou-se)

É interessante também destacar que nem a norma constitucional e, muito menos, a norma infraconstitucional preveem que os acordos de cooperação, ajustes, convênios e termos de parcerias submetem-se ao procedimento licitatório. É que, em tais instrumentos, inexistente conflito de interesses e oferta onerosa, não estando sujeitos ao processo licitatório, pois o que existe é um acordo de vontades, um vínculo de cooperação para que se atinja um objetivo comum, o que torna inviável a competição.

Nesse ponto, novamente nos socorre a professora DI PIETRO<sup>10</sup>:

*“Enquanto os contratos abrangidos pela Lei nº 8.666 são necessariamente precedidos de licitação – com as ressalvas legais – no convênio não se cogita de licitação, pois não há viabilidade de competição quando se trata de mútua colaboração, sob variadas formas, como repasse de verbas, uso de equipamentos, de recursos humanos, de imóveis, de know-how. Não se cogita de colaboração que admita competição”.*

Portanto, ao menos sob a ótica do instrumento a ser utilizado, não se verifica óbice jurídico à celebração do ajuste, haja vista que o objeto que se pretende celebrar é lícito, juridicamente possível, sem forma prescrita, mas não defesa em lei, e que a participação dos integrantes do instrumento se dará em regime de parceria, atendendo às finalidades precípuas dos partícipes.

Do mesmo modo, com relação aos aspectos jurídico-formais da minuta trazida à colação, considero adequada aos fins a que se propõe. Por oportuno, faz-se a recomendação de que seja referenciado o número do presente processo administrativo no preâmbulo da minuta, bem como a correção dos títulos das cláusulas quarta e seguintes.

Quanto à competência para firmar o acordo em nome do Ministério do Esporte, vale consignar a delegação constante do art. 1º, III, da Portaria ME nº 443, de 9 de novembro de 2016:

PORTARIA Nº 443, DE 9 DE NOVEMBRO DE 2016

*Delega competência para a celebração de contratos administrativos, ratificação de atos de dispensa de licitação, convênios celebrados com entidades públicas, termos de execução descentralizada, respectivos termos aditivos e dá outras providências.*

*O MINISTRO DE ESTADO DO ESPORTE, no uso das atribuições que lhe conferem o inciso I, parágrafo único do art. 87 da Constituição Federal, com fundamento no Decreto nº 7.689/2012, no Decreto nº 8.829/2016 e na Portaria nº 249/2012, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, resolve:*

*Art. 1º - Delegar competência ao Secretário Executivo, ao Secretário Nacional de Esporte, Lazer e Inclusão Social, ao Secretário Nacional de Esporte de Alto Rendimento, ao Secretário Nacional de Futebol e Defesa dos Direitos do Torcedor e ao Secretário Nacional da Autoridade Brasileira de Controle de Dopagem, assim como aos seus respectivos substitutos legais nos impedimentos e afastamentos, para praticar os seguintes atos, no âmbito de suas competências:*

*[...]*

*III - firmar acordos, contratos, convênios, termos aditivos e de execução descentralizada, apostilamentos, e cooperações técnicas em geral, desde que previamente submetidos à análise da consultoria jurídica, quando for o caso, em conformidade com a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, demais legislações pertinentes e alterações posteriores;*

*[...]*

Já os demais aspectos técnicos, bem como de conveniência e oportunidade da Administração, fogem à alçada deste Órgão Jurídico. Neste sentido, é da alçada da área técnica desta Pasta a análise acerca dos motivos de conveniência e oportunidade do ato, explicitando nos autos os motivos e justificativas ensejadores da decisão proferida. A propósito, constam dos autos o Diagnóstico Diagnóstico SLIE SEI 0264673 e manifestação do Departamento de Incentivo e Fomento ao Esporte na NOTA TÉCNICA Nº 5/2018/CGLIE/DIFE/SECEX (Nota Técnica 5 SEI 0243154) e na NOTA TÉCNICA Nº 7/2018/DIFE/SECEX (Nota Técnica 7 SEI 0264536).

7. A minuta de Acordo de Cooperação Técnica está anexada ao citado Ofício nº 244/2018/SECEX-ME – SEI.

8. O Memorando nº 50/2018/DIFE/SECEX, que também instrui o Ofício nº 244/2018/SECEX-ME, informa que foram atendidas as recomendações da CONJUR/ME, mas não consta dos autos qualquer documento em que se encontre informação sobre a resposta do Ministério do Esporte quanto à antedita ressalva apresentada pela CGTEC/SGE/SE/MinC.

9. Os autos foram encaminhados a esta Consultoria Jurídica por meio do Memorando SEI nº 379/2018/SE/MINC (0626054), da Chefia de Gabinete da Secretaria Executiva deste Ministério, “*para análise e manifestação acerca da Minuta supramencionada, contida no Ofício em epígrafe, de 9 de maio de 2018, SEI nº 0577145, com vista a subsidiar a resposta desta Secretaria*”.

10. Esse é o relatório. Passo a opinar.

## II. ANÁLISE JURÍDICA

11. Inicialmente, convém ressaltar que a atuação deste órgão da Advocacia-Geral da União, nos termos do art. 11 da Lei Complementar nº 73/1993, limita-se à análise da conformidade jurídico-formal da minuta em exame com as normas constitucionais e infraconstitucionais que lhe são aplicáveis. Não cabe a este órgão jurídico, portanto, adentrar aspectos relativos à conveniência e à oportunidade da prática dos atos administrativos, que estão reservados à esfera discricionária do administrador público legalmente competente. Tampouco, compete a esta Consultoria Jurídica examinar questões de natureza eminentemente técnica, administrativa e/ou financeira.

12. Nessa linha de exposição, consigno que a presente manifestação possui natureza meramente opinativa, razão pela qual as orientações aqui assentadas não ostentam força vinculante para o gestor público, que pode, de forma justificada, adotar orientação diversa ou mesma contrária à emanada desta Consultoria Jurídica.

13. Fixada esta premissa, registro que adoto, no presente parecer, a bem lançada fundamentação do supracitado Parecer nº 00090/2018/CONJUR-ME/CGU/AGU quanto ao descabimento da incidência do artigo 116 da Lei nº 8.666/1993 e do Decreto nº 6.170/2007 no vertente acordo de cooperação técnica, por se tratar de parceria que não envolve transferência de recursos.

14. Dito isso, passo a me manifestar acerca do atendimento da vertente minuta de acordo de cooperação técnica aos requisitos de validade do ato administrativo.

15. Por primeiro, constato que a **motivação** do ato está plenamente delineada no citado Memorando nº 50/2018/DIFE/SECEX, que instrui o Ofício nº 244/2018/SECEX-ME, no bojo do qual exsurge evidente a presença de elementos de fato idôneos a ensejar e a recomendar a celebração do acordo proposto.

16. Com efeito, conforme se extrai do referido documento, que faz referência à Nota Técnica nº 5/2018/CGUE/DIFE/SECEX e à Nota Técnica nº 7/2018/DIFE/SECEX, *“o Acordo de Cooperação Técnica a ser celebrado entre o Ministério do Esporte- ME e o Ministério da Cultura- MinC para cessão do Sistema de Apoio às Leis de Incentivo à Cultura - SALIC tem a finalidade de otimizar os procedimentos, atualmente operados pelo defasado Sistema da Lei de Incentivo ao Esporte - SLIE, como demonstrado nas retromencionadas Notas Técnicas. O SALIC adaptado para a realidade da Lei de Incentivo ao Esporte - LIE seria capaz de suprir as falhas nos procedimentos existentes para a recepção, tramitação, acompanhamento, execução e prestação de contas dos projetos desportivos e paradesportivos”*.

17. Quanto ao **objeto**, que significa o desiderato que se pretende alcançar com a sua prática, bem como à **forma**, que é o meio pelo qual o ato é exteriorizado do plano da ideia para o plano jurídico, corroboro o quanto afirmado pela CONJUR/ME, no sentido de que *“não se verifica óbice jurídico à celebração do ajuste, haja vista que o objeto que se pretende celebrar é lícito, juridicamente possível, sem forma prescrita, mas não defesa em lei, e que a participação dos integrantes do instrumento se dará em regime de parceria, atendendo às finalidades precípuas dos partícipes”*.

18. Nessa esteira, verifico que o acordo técnico que se pretende firmar é o instrumento jurídico que se mostra mais adequado ao fim a que se destina e, bem assim, que o seu conteúdo reside no campo de escolha de gerenciamento da atividade administrativa, ínsita ao âmbito de apreciação discricionária do Ministério da Cultura e do Ministério do Esporte.

19. No que respeita à sua **finalidade**, em tendo sido demonstrado, como o foi, o atendimento dos anteditos requisitos de validade do ato administrativo, especialmente a motivação, emerge claro que o vertente acordo está dirigido à finalidade pública.

20. Por fim, no que tange à **competência**, que se entende como *“o círculo definido por lei dentro do qual podem os agentes exercer legitimamente a sua atividade”* (Carvalho Filho, Manual de Direito Administrativo, 2013, p. 106), há que se atentar para o que estabelece o art. 5º, parágrafo único, da Estrutura Regimental do Ministério da Cultura, aprovada pelo Decreto nº 9.411, de 18 de junho de 2018:

Art. 5º À Secretaria-Executiva compete:

(...)

Parágrafo único. A Secretaria-Executiva exerce a função de órgão setorial dos Sistemas de Pessoal Civil da Administração Federal, de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação, de Serviços Gerais, de Planejamento e de Orçamento Federal, de Contabilidade Federal, de Administração Financeira Federal, de Organização e Inovação Institucional do Governo Federal e de Gestão de Documentos de Arquivo, por meio da Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração e da Subsecretaria de Gestão Estratégica.

21. Revela-se indubitável, destarte, que a Secretária-Executiva do Ministério da Cultura é a autoridade competente para representar o Ministério da Cultura na celebração do acordo de cooperação técnica de que ora se trata.

22. Portanto, verifico que a minuta de portaria sob análise não se reveste de qualquer nódoa de inconstitucionalidade ou ilegalidade em relação aos sobreditos requisitos de validade do ato administrativo. Nada obstante, há que ser procedido, na minuta, à alteração objeto da ressalva apresentada pela CGTEC/SGE/SE/MinC (parágrafo 5).

### III. CONCLUSÃO

23. Ante o exposto, manifesto o entendimento de que a minuta de Acordo de Cooperação Técnica ora analisado, que *“tem por objeto a cessão, por parte do Ministério da Cultura, do Sistema de Apoio às Lei de Incentivo à Cultura – SALIC para o Ministério do Esporte para a apresentação, tramitação, acompanhamento e prestação de contas dos projetos de Lei de Incentivo ao Esporte”*, objeto do Ofício nº 244/2018/SECEX-ME - SEI, de 09 de maio de 2018, não padece de qualquer vício de ordem constitucional ou legal.

24. Entretanto, recomendo que a celebração do referido Acordo de Cooperação Técnica seja condicionada à alteração objeto da sugestão apresentada pela CGTEC/SGE/SE/MinC (parágrafo 5).

25. É esse o meu parecer.

26. Dê-se conhecimento do presente parecer à Secretária-Executiva do Ministério da Cultura.

Brasília, 10 de outubro de 2018.

**NIOMAR DE SOUSA NOGUEIRA**

Advogado da União

Consultor Jurídico substituto em exercício

Consultoria Jurídica junto ao Ministério da Cultura

---

[3] CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de direito administrativo. 20ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008, p. 210.

[4] CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de direito administrativo. 20ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008, p. 211.

[5] DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito administrativo. 20ª ed. São Paulo: Atlas, 2007, p. 314.

[6] CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de direito administrativo. 20ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008, p. 211.

[7] CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de direito administrativo. 20ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008, p. 211.

[8] “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.

[9] PARCERIAS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, 5ª Ed., São Paulo, Atlas, 2006, p. 250/251.

[10] TEMAS POLÊMICOS SOBRE LICITAÇÕES E CONTRATOS, 4ª Ed., São Paulo, Malheiros, 2000, p. 310/314.

---

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 01400004882201870 e da chave de acesso efb82275

---

Documento assinado eletronicamente por NIOMAR DE SOUSA NOGUEIRA, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 181830666 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): NIOMAR DE SOUSA NOGUEIRA. Data e Hora: 10-10-2018 18:16. Número de Série: 17117836. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.

---