



PARECER Nº 028 /2017- PRCON/PGDF.
PROCESSO N.º 0060.011.059/2016
INTERESSADO: Secretaria de Estado de Saúde – SES
ASSUNTO: Acordo de Cooperação Técnica IPT – SP e LACEN – DF

Ementa: ADMINISTRATIVO. ACORDO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA. CONVÊNIO SEM REPASSE DE VERBAS PÚBLICAS. LABORATÓRIO CENTRAL DE SAÚDE PÚBLICA – LACEN/SVS – SECRETARIA DE SAÚDE DF e INSTITUTO DE PESQUISAS TECNOLÓGICAS DO ESTADO DE SÃO PAULO – IPT, E FUNDAÇÃO DE APOIO AO INSTITUTO DE PESQUISAS TECNOLÓGICAS – FIPT . ACORDO PARA DESENVOLVIMENTO E EXECUÇÃO DE PROGRAMAS E PROJETOS DE COOPERAÇÃO TÉCNICA E CIENTÍFICA, INTERCÂMBIO DE ASSUNTOS CIENTÍFICOS, TECNOLÓGICOS E DE PESQUISA E COMPARTILHAMENTO DE LABORATÓRIOS E EQUIPAMENTOS.

O instrumento para consubstanciar tal propósito, que melhor se adequa a finalidade cooperativa, na espécie, é o acordo de cooperação técnica como já restou firmado em pareceres anteriores dessa Procuradoria-Geral do D.F. – Pareceres 11/2015 – PROCAD-PGDF e Parecer 84/2013 – PROCAD-PGDF.

Na espécie, o instrumento (termo) do acordo de cooperação, bem como o plano de trabalho encontram inúmeras falhas, que necessitam ser supridas, a fim de que se possa corretamente consumir o pacto.

Parecer pela viabilidade jurídica, em tese, do pacto, desde que efetuados os reparos no termo de cooperação e no plano de trabalho, alinhavadas no opinativo.

Parecer APROVADO pelo Exmo. Sr.
Procurador-Geral do DF, em 02/02/2017 e
pelo Exmo. Sr. Governador do DF, em
_____/_____/20____

Folha n°	13
Processo n°	000033059/2016
Rubrica:	<i>[assinatura]</i> Matrícula: 43182-6



Senhora Procuradora-Chefe da Procuradoria Especial da Atividade Consultiva,

1. RELATÓRIO

Versa a consulta da Secretaria de Estado de Saúde – SES acerca de minuta de Acordo de Cooperação Técnica entre LABORATÓRIO CENTRAL DE SAÚDE PÚBLICA – LACEN/SVS – SECRETARIA DE SAÚDE DF E INSTITUTO DE PESQUISAS TECNOLÓGICAS DO ESTADO DE SÃO PAULO – IPT, E FUNDAÇÃO DE APOIO AO INSTITUTO DE PESQUISAS TECNOLÓGICAS – FIPT.

Segundo a minuta, o termo de acordo de cooperação teria como objeto “*estabelecer a mútua cooperação entre os partícipes, visando o desenvolvimento e execução de programas e projetos de cooperação técnica e científica, o intercâmbio em assuntos científicos, tecnológicos e de pesquisa e o compartilhamento de laboratórios e equipamentos.*”

O pacto, segundo o plano de trabalho, visa a “*execução dos ensaios para validação da metodologia de fase sólida para formulações farmacêuticas líquidas, no âmbito do desenvolvimento e estudo da aplicabilidade e validação de métodos microbiológicos alternativos em medicamentos*” (fl.6).

A minuta do termo proposto reporta que o instrumento não envolve transferência de recursos financeiros ou orçamentários entre os partícipes (fl. 03v).

Os autos, no que interessa, estão instruídos com os seguintes documentos: Memorando nº 22/2016 NSPS/GMTOX/LACEN-DF (fl. 02); Minuta do Termo de Acordo de Cooperação entre IPT,FIPT e Lacen (fls. 3/7); Plano de Trabalho para cooperação técnica das equipes LACEN-IPT (fls. 06/6v); Despacho 1.990/2016 AJL-SES (fls.7/10); Despacho da Secretária Adjunta de Assistência à Saúde, encaminhando a essa P.G.D.F. (fl.11).

É o sucinto relatório.

2. FUNDAMENTAÇÃO

2.1. Ressalva

Inicialmente registra-se que, à luz das competências delineadas na Lei Complementar na 395/2001, a presente análise cingir-se-á tão-somente à adequação

Folha nº	14
Processo nº	060013059/2016
Rubrica:	<i>[assinatura]</i> Matrícula: 43182-6



jurídico-formal do presente procedimento aos ditames da legislação correlata. Nesse sentido, considerações de índole técnica, como os critérios de escolha, bem como juízos de conveniência e oportunidade envolvidos no acordo ou convênio, são inteiramente alheios à expertise desta Casa, competindo exclusivamente à consulente verificar sua correção.

Ressalta-se que a presente análise se limita aos aspectos jurídico-formais do convênio, sob a perspectiva da legislação de regência a Lei nº 8.666/93.

Ademais, eventual silêncio deste parecer sobre qualquer matéria estranha ao objeto desta consulta não importa referendo algum a qualquer das ações anteriores tomadas nos autos.

2.1 - Considerações acerca do acordo de cooperação e de sua minuta

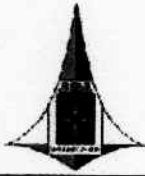
Trata-se de análise de minuta, que visa à celebração de ações de cooperação, entre Instituto e Fundação de Pesquisas Tecnológicas de São Paulo e o Laboratório Central de Saúde Pública do D.F.– LACEN, vinculado à Secretaria de Saúde¹.

A minuta merece reparos indeclináveis.

Sob a forma de acordo de cooperação técnica, busca-se intercâmbio de ações para desenvolvimento e execução de programas e projetos de cooperação técnico-científica na área de saúde, segundo se informa, na área de medicamentos (fl.6).

Como bem ressaltou o despacho da Assessoria Jurídico-Legislativa da Secretaria de Saúde (fls.7/10), percebe-se que o pacto é motivado pela necessidade de inovação, pesquisa, desenvolvimento de serviços tecnológicos em matéria de saúde pública e, em assim, sendo, torna-se imprescindível que haja a devida justificativa por parte da autoridade competente quanto a necessidade de firmá-lo, bem como sua aprovação quanto ao plano de trabalho, que deve ter a identificação e assinatura de quem o elaborou.

¹ Segundo informações do site da Secretaria de Saúde, o LACEN/DF teria natureza jurídica de órgão da Secretaria, vez que definido como unidade vinculada à Subsecretaria de Vigilância à Saúde: "Em atividade desde 26 de abril de 1978, o então Instituto de Saúde do DF – ISDF passou a ser Laboratório Central de Saúde Pública do DF - LACEN-DF em 2000. O laboratório é vinculado à Subsecretaria de Vigilância à Saúde, da Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal. A unidade integra a Rede Nacional de Laboratórios de Vigilância Epidemiológica do Ministério da Saúde, como Laboratório de Referência Regional conforme a PORTARIA GM/MS Nº 2031, de 23 de setembro de 2004."



Tem-se, portanto, que o instrumento é um protocolo de intenções de colaboração entre órgãos de diferentes esferas da Federação.

Em cota de aprovação da Excelentíssima Senhora Procuradora-Geral, no Parecer nº 11/2015, acrescentou-se que a nomenclatura de tais ajustes não encontra consenso na prática e que *“em regra traduzem obrigações que muitas vezes mais se aproximam protocolos de intenções, ou se situam dentro das competências dos órgãos partícipes. Desta feita, embora tecnicamente seja mais adequada a celebração de Portarias Conjuntas nesses casos, não se vislumbram nulidades nos demais acordos firmados entre tais entes.”*

Assim, é que, adotando preleção do Parecer 11/2015 no que tange a interação entre órgãos do D.F. e de outras esferas, entendemos naquela linha de raciocínio que a melhor forma de instrumentalizar a cooperação, de fato, dar-se-ia, por meio de acordo de cooperação técnica, sempre ressalvando, que eventuais contratações devem atender ao estatuído na Lei 8.666/93.

Com efeito, como argumenta o lapidar opinativo:

“As indagações suscitadas pela Consulente inserem-se no campo dos ajustes formalizados pela Administração em relações não contratuais, nas quais não existe repasse de recursos entre os partícipes; gravitando, assim, temas que se resolvem, grosso modo, pela aplicação de regras e princípios gerais do Direito Administrativo, além de normas importadas dos direitos Constitucional, Financeiro e Civil.”

(...)

No referido parecer, o i. colega culmina por indicar que, em situação de cooperação com ente com personalidade jurídica, o instrumento correto seria o Termo de Cooperação (letra b, fl.11 do Parecer 11/2015).

Assim é que, apesar da ressalva quanto a nomenclatura, nem sempre uniforme, vale anotar que o acordo de cooperação técnica, tem adquirido a conotação de ajuste firmado sem transferência de recursos².

² Confira-se definição, check list e modelo da Secretaria de Governo da União Federal (<http://www.secretariadegoverno.gov.br/acesso-a-informacao/acoeseprogramas/comissao-de-avaliacao-e-monitoramento-das-parcerias-cam/minutas/acordo-de-cooperacao-tecnica>):

O acordo de cooperação é um instrumento formal utilizado por entes públicos para se estabelecer um vínculo cooperativo ou de parceria entre si ou, ainda, com entidades privadas, que tenham interesses e condições recíprocas ou equivalentes, de modo a realizar um propósito comum, voltado ao interesse público. Normalmente, as duas partes fornecem, cada uma, a sua parcela de conhecimento, equipamento,



Como na espécie em apreço, visa a interação entre órgão do D.F. e Instituto do Estado de São Paulo³, para lograr objetivos comuns, sem que haja repasse financeiro, enquadrando-se, portanto, no âmbito dos *ajustes interadministrativos – entendidos genericamente como aqueles que são celebrados entre entidades e órgãos administrativos – enquadram-se no conjunto das relações jurídicas estabelecidas em função da cooperação, colaboração e/ou coordenação, à luz dos princípios de lealdade e solidariedade institucionais.*⁴

Tais acordos “que surgem nas relações internas do Poder Executivo, em regra, não são legalmente exigíveis nem conferem quaisquer direitos contra o Estado. Estamos a tratar, pois, de uma forma de *soft law* por intermédio de “*pseudo-contrato*” ou “*quase-contrato*”, que incorpora os princípios de cortesia positiva e da lealdade, sem a necessidade de usar instrumentos impositivos.”⁵

Afigura-se-nos, portanto, adequado o tipo de avença consubstanciada no acordo de cooperação técnica. Todavia o instrumento ou o termo de cooperação merece completa reformulação, ante a existência de inúmeras impropriedades e omissões relevantes a saber:

O termo de cooperação contém dez cláusulas versando sobre objeto, execução, recursos, propriedade intelectual, sigilo de divulgação, vigência, alteração, denuncia e rescisão, disposições gerais e foro.

Como bem anotou o despacho da AJL-SES, no preâmbulo do ajuste deve-se substituir-se o termo convênio por acordo de cooperação para evidenciar, de plano a inexistência de transferência de recursos.

ou até mesmo uma equipe, para que seja alcançado o objetivo acordado, não havendo, contudo, nenhum tipo de repasse financeiro. É comum que esse tipo de cooperação ocorra nos campos técnicos e científicos, com cada participe realizando as atividades que foram propostas por meio de seus próprios recursos (conhecimento, técnicas, bens e pessoal). O acordo de cooperação se diferencia de convênios, contratos de repasse e termos de execução descentralizada pelo simples fato de não existir a possibilidade de transferência de recursos.

³ O despacho da AJL/SES 1990/16 (fl.9) assevera que o IPT é: “*uma instituição pública vinculada à Secretaria de Desenvolvimento Econômico, Ciência, Tecnologia e Inovação do Estado de São Paulo que visa a pesquisa de novas tecnologias, atuando basicamente em quatro grandes áreas – inovação, pesquisa e desenvolvimento; serviços tecnológicos; desenvolvimento e apoio metrológico (sic), e informação e educação em tecnologia.*”

⁴ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio, Curso de direito administrativo. São Paulo. Editora Malherios, 11a Edição, 1999, p. 85.

⁵ Idem



A natureza jurídica do Instituto de Pesquisas Tecnológicas de S.P. - IPT deve ser identificada, e acaso trata-se de mero órgão, deverá merecer a representação do Estado. Já o LACEN-DF, como órgão que é, deve ser representado no acordo pelo Distrito Federal, por meio do LACEN-DF, de forma a ficar evidenciado o ente que tem personalidade jurídica.

Anota-se que a cláusula segunda versa sobre execução fiel do convênio pelos partícipes de acordo com suas próprias cláusulas e planos de trabalho. Essa cláusula prescinde da existência de cláusulas que tratem das obrigações de cada partícipe, o que não está claro no instrumento e tampouco no plano de trabalho de fls. 6/6v. Tem-se um enredo de previsões que se reportam a outras, sem que nunca se especifiquem a que se referem. Explica-se.

Observa-se que a linguagem do plano de trabalho é tão hermética, que torna difícil sua compreensão, e dificulta sobremaneira a análise jurídica da pretendida cooperação, ainda que não se pretenda adentrar na conveniência e/ou oportunidade da escolha, eis que essa definição cabe ao administrador. Confirma-se: *“o plano de trabalho aqui descrito prevê a execução dos ensaios para validação da metodologia citometria de fase sólida para formulações farmacêuticas líquidas, no âmbito do desenvolvimento e estudo da aplicabilidade e validação de métodos microbiológicos alternativos em medicamentos.”* É de se inferir que plano de trabalho versa a respeito de preparação de medicamentos, mas é preciso que permita uma exata compreensão do que se visa ao firmar o acordo.

Recomenda-se, veementemente, seja melhor esclarecido, criando-se cláusulas que enumerem as obrigações (ou metas) de cada partícipe, como pilar fundamental para que se possa falar em cooperação e acordo. Deve haver também a previsão de início e término da execução do objeto, bem assim da conclusão das etapas ou fases programadas.

Com efeito o termo alude a que as atividades devem ser executadas fielmente, sem, todavia, dizer quais as atividades (metas ou obrigações) e a quem caberia o quê. É preciso delinear o que cada um dos partícipes pretende fazer no intercâmbio de cooperação.



A cláusula terceira (3.1) versa sobre a não ocorrência de transferência de recursos financeiros entre os partícipes e a 3.2 anota que as despesas necessárias a sua plena consecução correrão por conta das dotações específicas dos partícipes. Sugere-se deixar também expresso que as despesas correspondentes *as atividades específicas de cada partícipe* correrão por conta de cada partícipe responsável pela despesa.

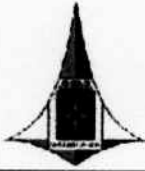
A cláusula quarta reporta-se a propriedade intelectual, remetendo a regulamentação de direitos e obrigações para contrato específico. Observa-se que seria de bom alvitre, para evitar conflitos, delinear, desde logo, algum tipo de critério para definição da propriedade intelectual, tal como, em regra a divisão equânime.

A cláusula quinta reporta-se ao sigilo e divulgação e novamente faz referência ao pacto como se convênio fosse, devendo o termo ser substituído por acordo de cooperação. A cláusula 5.3 remete a Anexo I do plano de trabalho, que não consta dos autos.

A cláusula sexta novamente menciona convênio ao invés de acordo de cooperação, devendo ser corrigido. A cláusula sétima incide no mesmo equívoco e refere-se a *convênio aditivo*, impropriamente, devendo ser substituída a expressão por *termo aditivo*. Sua redação ainda inverte a fórmula mais comum e bem testada, recomendando-se retomá-la, sugere-se: *“Este Acordo poderá ser alterado de comum acordo entre os Partícipes, durante a sua vigência, mediante Termo Aditivo devidamente justificado, vedada a alteração do objeto.”*

As cláusula oitava deve ter a redação aperfeiçoada, sugere-se: *“Este Acordo poderá ser denunciado pelos partícipes e rescindido a qualquer tempo, por descumprimento de qualquer de suas Cláusulas, mediante notificação por escrito, com antecedência mínima de 30 (trinta) dias, ficando as partes responsáveis pelas obrigações decorrentes do tempo de vigência e creditando-lhes, igualmente, os benefícios adquiridos no mesmo período.”*

Deve-se acrescentar como subitem da cláusula, sugere-se: *“Nos casos de rescisão, as pendências ou trabalhos em fase de execução, ainda que decorrentes de eventuais instrumentos específicos firmados com base neste Acordo de Cooperação Técnica, serão definidos e resolvidos por meio do Termo de Rescisão, no qual se*



definam e atribuam as responsabilidades relativas à conclusão ou extinção de cada um desses trabalhos e das pendências dos trabalhos em andamento.”

A cláusula nona versa acerca de disposições gerais, reservando a cada partícipe o direito de estabelecer conclusões que constituam o seu *know how*, podendo delas se utilizar em outros trabalhos. Na cláusula 9.2, para maior clareza, deve-se substituir o *destas* por *destes*, já que a referência é aos partícipes.

A cláusula 9.3 aparentemente não se aplica. Sugere-se: “*As partes podem divulgar sua participação no presente Acordo de Cooperação, ficando vedada a utilização de nomes, símbolos ou imagens que, de alguma forma, descaracterizem o interesse público e se confundam com promoção de natureza pessoal de agentes públicos.*”

A cláusula 9.4 deixa de fora a Fundação de Apoio ao Instituto de Pesquisas Tecnológicas – FIPT, que como partícipe deve ser informada, do que ocorre durante a execução do acordo.

A cláusula 9.5 não guarda pertinência com a natureza jurídica das instituições envolvidas, não havendo falar-se em acionistas ou coligados e associados.

A cláusula 9.6 também contém impropriedade na medida em que o acordo de cooperação é celebrado essencialmente com fundamento na Lei 8.666/93 e apenas subsidiariamente com fundamento no Código Civil.

A cláusula 9.7 deve substituir a expressão *cumprimento das responsabilidades previstas* por *cumprimento das obrigações previstas*, tendo em vista que a responsabilidade é o que decorre do descumprimento da obrigação⁶.

A cláusula 9.8 traz à baila institutos de direito civil que também não devem predominantemente integrar a seara do direito administrativo, sendo fonte subsidiária, não se divisa por que constar referência a institutos de direito civil, máxime, quando se deixa de fora outras figuras de importância, como a sub-rogação, dação, imputação etc.

⁶ Carlos Roberto Gonçalves preleciona: “ (...) A relação jurídica obrigacional resulta da vontade humana ou da vontade do Estado, por intermédio da lei, e deve ser cumprida espontânea e voluntariamente. Quando tal fato não acontece, surge a responsabilidade. Esta, portanto, não chega a despontar quando se dá o que normalmente acontece: o cumprimento da prestação. Cumprida, a obrigação se extingue. Não cumprida, nasce a responsabilidade, que tem como garantia o patrimônio geral do devedor.” *In* Direito Civil Brasileiro, 2, Teoria Geral das Obrigações, Ed. Saraiva, p.50, 2015.



A cláusula décima indica o foro da Comarca de São Paulo para dirimir eventuais conflitos judiciais entre os partícipes. Ocorre que eventual conflito entre o Instituto, a Fundação paulistas e o Distrito Federal envolverá unidades distintas da federação, o que leva a demanda à competência do Supremo Tribunal Federal, em princípio. Sugere-se substituição da previsão da comarca de São Paulo pelo foro legal.

Olvida-se o instrumento de cláusula relativa à indicação de executor para acompanhamento e supervisão da execução do Acordo, e de cláusula que preveja a publicação do extrato nos Diários Oficiais de cada partícipe, nos termos do art. 61, da Lei 8.666/93.

O plano de trabalho também carece de reparos, recomendando-se que o administrador atine para o art. 116 da Lei 8.666/93, naquilo que for pertinente. Além disso, impõe-se que haja identificação do autor e sua aprovação pela autoridade competente.

Observa-se, ao cabo, que sempre que houver, no termo de cooperação e no plano de trabalho, menção a *convênio* deve-se substituí-lo por *acordo de cooperação*.

3. CONCLUSÃO

Em suma, entende-se juridicamente viável a celebração do acordo de cooperação entre o IPT, FIPT – São Paulo e o LACEN – SES - DF para os estritos fins declarados, e com observância da Lei 8.666/93, desde que, reformulado o termo de acordo de cooperação técnica, bem como o plano de trabalho e atendidas as ressalvas e premissas alinhavadas no presente parecer.

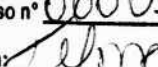
É o parecer, sub censura.

Brasília-DF, 08 de janeiro de 2017.


MARIA DOLORES SERRA DE MELLO MARTINS

Subprocuradora-Geral do Distrito Federal

RECEBIDO
DIGAB/PGDF
Em 09/01/2017
Hora: 13:00

Folha n°	23
Processo n°	060033059/2016
Rubrica:	
Matrícula:	43182-C



GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DO DISTRITO FEDERAL
Gabinete da Procuradora-Geral
Procuradoria Especial da Atividade Consultiva



PROCESSO nº: 060.011.059/2016
INTERESSADO: Secretaria de Estado de Saúde do DF
ASSUNTO: Minuta de acordo de cooperação
MATÉRIA: Administrativo

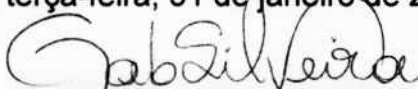
Folha nº 22
Processo: 060.011.059/2016
Rubrica: [assinatura] Mat. 227.146-X

APROVO O PARECER Nº 028/2017-PRCON/PGDF, exarado pela ilustre Subprocuradora-Geral do Distrito Federal MARIA DOLORES SERRA DE MELLO MARTINS.

Ressalto, ainda, que a autoridade administrativa deverá zelar pela correta condução do processo administrativo submetido a exame, sendo de sua inteira responsabilidade a observância às normas legais de regência e às recomendações constantes do opinativo.


Considerando, por fim, o teor dos pronunciamentos desta Procuradoria, recomendo que, após a implementação das observações apontadas, haja manifestação da assessoria jurídica do órgão consulente, em despacho no qual deva versar, exclusivamente, sobre o atendimento aos apontamentos apresentados por esta Casa, ressalvando, em todo caso, a possibilidade de nova análise deste órgão central do Sistema Jurídico do Distrito Federal, caso subsista dúvida jurídica específica.

Brasília, terça-feira, 31 de janeiro de 2017.


GABRIEL ABBAD SILVEIRA
Procurador-Chefe em substituição
Procuradoria Especial da Atividade Consultiva

De acordo. Restituam-se os autos à Secretaria de Estado de Saúde do DF, para conhecimento e adoção das providências pertinentes.

Em 02 / 02 / 2017.


KARLA APARECIDA DE SOUZA MOTTA
Procuradora-Geral Adjunta para Assuntos do Consultivo