SEI nº 105734/2024
Assunto: Convênio de Cooperação e Colaboração Técnica 01/2024
Interessado: Thais Helena Nunes Veloso

PARECER ASSESSORIA JURÍDICA Nº 05/2024

Trata-se de procedimento de inexigibilidade de licitação visando à celebração de Convênio Plurilateral de Cooperação e Colaboração Técnica a ser firmado entre Tribunais de Contas interessados e a Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil-ATRICON para o desenvolvimento de atividades de natureza técnica e científica, visando o fortalecimento da integração, modernização e aprimoramento dos Tribunais de Contas do Brasil, bem como a defesa de competências, prerrogativas e interesses institucionais.

O processo está instruído com os seguintes documentos:

1) Ofício nº 324/2023 da ATRICON, solicitando a prorrogação da vigência (de 2024 a 2027) embasada na Lei nº 14.133/21 e informando que a contribuição anual de cada TCE passará de R$ 30.000,00 para o valor de R$ 50.000,00 (0099367);

2) Terceiro Termo Aditivo ao Convênio Plurilateral de Cooperação e Colaboração Técnica nº 01/2018 (0099369);

3) Documento do Presidente do TCE/PI autorizando "o início do processo para assinatura do Terceiro Termo Aditivo ao Convênio Plurilateral de Cooperação e Colaboração Técnica nº 01-2018" (0100133);

4) Solicitação de reserva orçamentária no valor de R$ 50.000,00 (0105386);

5) Despacho do Chefe da Divisão de Orçamento e Finanças informando que "existe previsão orçamentária para atender o referido termo no exercício de 2024, portanto será emitida Nota de Reserva e Nota de Empenho no início do exercício financeiro de 2024, para que não haja comprometimento do orçamento de 2023" *(0107074);*

6) Certidões da ATRICON (0109673 e 0114359);

7) Termo de Adesão ao Convênio Plurilateral de Cooperação e Colaboração Técnica nº 01/2018 (0114443);

8) Publicação do extrato do Termo de Adesão ao Convênio Plurilateral de Cooperação e Colaboração Técnica nº 01/2018 no Diário Oficial Eletrônico nº 91/2018 (0114445);

9) Estatuto da ATRICON (0114453);

10) Segundo termo aditivo ao Convênio Plurilateral de Cooperação e Colaboração Técnica (0114461);

11) Termo de Convênio de Cooperação e Colaboração Técnica nº 1/2018 (0121655);

12) Despacho da Seção de Licitação afirmando que é vedada a aplicação

combinada das Leis nº 8.666/1993 e nº 14.133/2021 e informando que, após contato, a assessoria jurídica da ATRICON comprometeu-se em encaminhar uma nova minuta de contrato com base na Lei 14.133/2021. Ato contínuo, encaminhou os autos à Secretaria Administrativa para "verificação da possibilidade de aditamento do Termo de Convênio Plurilateral de Cooperação Técnica (0099369) conforme proposta da ATRICON" (0123356);

13) Manifestação da Secretaria Administrativa com a conclusão de que "mesmo considerando a conveniência de firmar o ajuste com os prazos da nova Lei de Licitações, não se pode esquecer que é vedada a aplicação combinada dos regimes das leis nº 8.666/93 e nº 14.133/21, sendo por isso inviável a formalização do aditamento no formado inicialmente apresentado pela ATRICON no Ofício nº 324/2023 (0099367)", bem como "considerando que, até o momento, a assessoria jurídica da ATRICON não encaminhou a nova minuta de convênio embasada na Lei nº 14.133/21, conforme havia se comprometido em contato telefônico, os autos devem ser enviados à ***Presidência desta Corte de Contas para solicitar à ATRICON o envio de minuta de acordo com a Lei nº 14.133/2021****" (0129515);*

14) Despacho da DLC solicitando "a intercessão da Presidencia desta Corte junto à ATRICON para que uma nova minuta de contrato seja enviada em conformidade com a legislação vigente, viabilizando a formalização de novo convênio entre as partes interessadas" (0129859);

15) Ofício da Presidência desta Corte de Contas à ATRICON solicitando "que seja enviada uma nova minuta de contrato em conformidade com a legislação vigente, viabilizando a formalização de novo convênio entre as partes interessadas" (0131430);

16) Ofício da ATRICON à esta Corte de Contas noticiando o envio do Convênio de Cooperação e Colaboração Técnica n. 01/2024 (0132455);

17) Convênio de Cooperação e Colaboração Técnica entre ATRICON e TCE/PI (0132459);

18) Solicitação da DLC de Nota de Reserva Orçamentária no valor de R$ 50.000,00 (cinquenta mil reais) (0132465);

19) Nota de Reserva Orçamentária 2024NR00027 (0132493);

20) Certidão negativa Sicaf (0132579);

21) Justificativa da DLC de Inexigibilidade (0132581).

É o relato.

Trata-se de parecer jurídico sobre minuta do Convênio de Cooperação e Colaboração Técnica entre a Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (ATRICON) e o Tribunal de Contas do Estado do Piauí.

A presente manifestação limitar-se-á aos aspectos jurídicos da matéria ora proposta e de sua regularidade processual, abstendo-se quanto às outras questões não ventiladas ou aos aspectos técnicos, administrativos, econômicos e financeiros ou que exijam exercício da conveniência e discricionariedade administrativas.

O Acordo de Cooperação pode ser entendido como um 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 de mútua cooperação técnica visando a execução de programas de trabalho, projetos/atividade ou evento de interesse recíproco, da qual não decorra obrigação de repasse de recursos entre os partícipes.

O Decreto Federal nº 11.531, de 16 de maio de 2023, em seu art. 2º, inciso XIII, define o acordo

de cooperação técnica como o instrumento de cooperação para a execução de ações de interesse recíproco ***e em regime de mútua colaboração, a título gratuito, sem transferência de recursos ou doação de bens, no qual o objeto e as condições da cooperação são ajustados de comum acordo entre as partes.***

O art. 24, do Decreto acima referido, prevê:

> *Art. 24. Os órgãos e as entidades da administração pública federal poderão celebrar, a título gratuito, sem transferência de recursos e doação de bens materiais, os seguintes instrumentos de cooperação para execução descentralizada de políticas públicas de interesse recíproco e em mútua colaboração:*
>
> *I - acordo de cooperação técnica, na hipótese de o objeto e as condições da cooperação a serem ajustados de comum acordo entre as partes.*

Normalmente, pelo Acordo de Cooperação Técnica, duas ou mais partes fornecem, cada uma, a sua parcela de conhecimento, equipamento, e de 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 com cada partícipe realizando as atividades que foram propostas por meio de seus próprios recursos (conhecimento, técnicas, bens e pessoal). No caso dos autos, contudo, observa-se que para a execução do objeto do Convênio, os participes, além da colaboração e cooperação técnicas necessárias, contribuirão financeiramente conforme os prazos e valores estabelecidos nos parágrafos primeiro e segundo da Cláusula Terceira do Convênio (0132459).

O objeto do Convênio está explicito na Cláusula Primeira.

A Cláusula Segunda contempla as obrigações de cada partícipe.

O Convênio terá vigência no período de 01/01/2024 a 31/12/2027, podendo ser prorrogado/alterado mediante aditamento, de comum acordo entre as partes.

A Atricon no prazo de até 120 (cento e vinte) dias contados do encerramento do presente Convênio, prestará contas únicas e totais dos recursos repassados, nos termos e condições estabelecidos no Plano de Trabalho, devendo, no encerramento de cada exercício ou sempre que solicitado por qualquer dos partícipes prestar contas únicas parciais dos projetos, ações, atividades e recursos relacionados com o presente Termo, conforme previsto na Cláusula Sexta.

De acordo com a Justificativa de Inexigibilidade apresentada pela DLC (013581), "o presente Convênio está fundamentado no caput do art. 74 da Lei n. 14.133/2021, segundo o qual é inexigível a licitação quando houver inviabilidade de competição, no caso, há transferência de recursos financeiros do TCE/PI para a ATRICON". Ainda de acordo com a Justificativa:

> *A Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (ATRICON) atua com o intuito de garantir a representação, a defesa, o aperfeiçoamento e a integração dos Tribunais de Contas e de seus Membros (Ministros, Conselheiros, Ministros Substitutos e Conselheiros Substitutos), visando aprimorar o Sistema de Controle Externo do Brasil em benefício da sociedade, e não há outra instituição com esse intuito, sendo a ATRICON única para o propósito, motivo porque é totalmente inviável qualquer competição.*
>
> *Para isso, a entidade investe e estimula a troca de informações e experiências entre os membros dos Tribunais de Contas, ao mesmo tempo em que apoia o desenvolvimento de estratégias e ferramentas para aprimorar a eficácia dos sistemas de controle da Administração Pública.*
>
> *Sendo assim, a celebração do convênio, de forma direta, é medida que se*

impõe. Como não há viabilidade de competição entre entidades apta a receber o repasse de recursos, entende-se aplicável o mesmo rito do procedimento de inexigibilidade.

Nesse sentido, convém destacar a lição de Hely Lopes Meirelles:

> *"[...] a licitação é inexigível em razão da impossibilidade jurídica de se instaurar competição entre eventuais interessados, pois não se pode pretender melhor proposta quando apenas um é proprietário do bem desejado pelo Poder Público, ou reconhecidamente capaz de atender às exigências da Administração no que concerne à realização do objeto do contrato". (MEIRELLES, 2000, p. 254)*

Nos termos do art. 72, caput, da Lei nº 14.133/2021, os processos de contratação direta, ou no caso concreto, a celebração de convênio plurilateral, de forma direta, devem ser instruídos com os seguintes documentos:

Art. 72. O processo de contratação direta, que compreende os casos de inexigibilidade e de dispensa de licitação, deverá ser instruído com os seguintes documentos:

> *I – documento de formalização de demanda e, se for o caso, estudo técnico preliminar, análise de riscos, termo de referência, projeto básico ou projeto executivo;*
>
> *II – estimativa de despesa, que deverá ser calculada na forma estabelecida no art. 23 desta lei;*
>
> *III – parecer jurídico e pareceres técnicos, **se for o caso**, que demonstrem o atendimento dos requisitos exigidos;*
>
> *IV - demonstração da compatibilidade da previsão de recursos orçamentários com o compromisso a ser assumido;*
>
> *V – comprovação de que o contratado preenche os requisitos de habilitação e qualificação mínima necessária;*
>
> *VI - razão da escolha do contratado;*
>
> *VII - justificativa de preço;*
>
> *VIII – autorização da autoridade competente; (grifo nosso).*

Feitas essas considerações, cumpre a esta Divisão de Licitações e Contratos verificar o adimplemento dos requisitos enumerados no art.72 da Lei nº 14.133/2021, no que couber ao caso.

À peça (0132455) foi juntado documento de formalização da demanda - Ofício nº 46/2024 – ATRICON, solicitando a adesão ao Convênio de Cooperação e Colaboração Técnica:

> *"Considerando a habitual cooperação e colaboração mútua entre essa Egrégia Corte e a Atricon no desenvolvimento de atividades de natureza técnica e científica, está sendo encaminhado o Convênio de Cooperação e Colaboração Técnica nº 01/2024, com previsão de vigência durante os exercícios de 2024 a 2027. O instrumento visa garantir a continuidade e o fortalecimento da integração, modernização e aprimoramento dos Tribunais de Contas do Brasil, bem como a defesa de competências, prerrogativas e interesses institucionais,*

conforme detalhado no referido documento."

No tocante a estimativa de despesa – Art.72, Inciso II – foi informado pelo proponente que o valor da contrapartida financeira é único para todos os Tribunais de Contas, justificando na própria minuta a ampliação das ações do convênio, bem como a informação do valor da despesa, no seguinte sentido:

> *"Cláusula Terceira - Para execução do objeto deste Convênio, os partícipes, além da colaboração e cooperação técnicas necessárias, contribuirão financeiramente conforme os prazos e valores estabelecidos nesta Cláusula.*
>
> *(...)*
>
> *Paragrafo Segundo - O TRIBUNAL DE CONTAS partícipe para o custeio de despesas com diligências, material de expediente, contratação de profissionais técnicos (se necessário), deslocamentos (passagens aéreas, terrestres etc.) e diárias, bem como outros gastos fixos ou variáveis diretamente relacionados com o Programa QATC e ao MMD-TC, a ENCCLA, a OLACEFS, a Rede lnfoContas, a atuação em defesa das prerrogativas, competências e interesses institucionais dos Tribunais de Contas e do controle externo, o Programa Nacional da Transparência Pública (PNTP), as Auditorias Ordenadas de Âmbito Nacional; a promoção de intercâmbio de conhecimento e experiências com Tribunais de Contas e outros órgãos de controle de países estrangeiros – como o Tribunal de Contas de Portugal – e organizações internacionais, por exemplo, a Organização Latino-americana e do Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (Olacefs) e a European Organization of Regional Audit Institutions (Eurorai); e outros projetos relacionados aos objetivos definidos na perspectiva dos Tribunais de Contas no plano estratégico da Atricon, a exemplo dos referentes à inovação tecnológica, ao consensualismo e à lei processual de contas contribuirá mediante o repasse de R$50.000,00 (cinquenta mil reais), anual, depositado diretamente em conta específica do Convênio(Banco do Brasil – 001, agência 3478-9 e conta 55.632-7), conforme cronograma de desembolso assim estabelecido:*
>
> *I – R$ 20.000,00 até 15 de fevereiro de cada ano;*
> *II – R$ 10.000,00 até 15 de abril de cada ano; e*
> *III – R$ 20.000,00 até 15 de junho de cada ano.*

Da necessidade de parecer jurídico – Inciso III do art.72.

De acordo com o art.53, §4º da Lei 14.133/21 se faz necessário a manifestação prévia da Assessoria Jurídica da Administração, in verbis:

> *"§ 4º Na forma deste artigo, o órgão de assessoramento jurídico da Administração também realizará controle prévio de legalidade de contratações diretas, acordos, termos de cooperação, **convênios**, ajustes, adesões a atas de registro de*

preços, outros instrumentos congêneres e de seus termos aditivos."

(grifo nosso).

Desta forma, os autos seguirão ao órgão de assessoramento jurídico deste Tribunal para manifestação, conforme previsto art.53, §4º da Lei 14.133/21.

Acerca do cumprimento do inciso IV do art.72, cumpre anotar que, à peça (0132493) foi informada a existência de recursos orçamentários necessários à garantia do pagamento para a vigência no período de 01/01/2024 a 31/12/2027, que perfaz o valor de R$ 50.000,00 (cinquenta mil reais) por exercício.

Consta, ainda, à peça (0132579) a demonstração de cumprimento do inciso V do art.72, mediante a juntada de documentação emitida pelo Sistema de Cadastro Unificado de Fornecedores (SICAF).

No que se refere à justificativa para escolha da ATRICON (Inciso VI do art.72), remete-se à própria essência da inexigibilidade de licitação – a inviabilidade de competição, conforme anotado em linhas pretéritas.

Quanto à justificativa do preço (cumprimento do inciso VII do art.72), na inexigibilidade de licitação, deve-se, preferencialmente, proceder à comparação com os preços praticados pelo executante junto a outras instituições públicas ou privadas (Acórdão 1565/2015-Plenário-TCU). No presente caso, conforme cláusula terceira, parágrafo segundo da proposta de Convênio de Cooperação e Colaboração Técnica, minuta base à peça (0132459), os Tribunais de Contas participantes contribuirão com o mesmo valor por ano, reputando-se suprida a justificativa do preço.

À peça (0100133) consta a autorização prévia da autoridade competente, cuja autorização em definitivo para cumprimento do inciso VIII, deverá ocorrer ao final após os trâmites de controle de legalidade da contratação e após manifestação do Órgão de Controle Interno.

Sobreleva anotar, por fim, que, nos termos do Parágrafo único do art. 72 da Lei nº 14.133/21, o ato que autoriza a contratação direta ou o extrato decorrente do contrato deverá ser divulgado e mantido à disposição do público em sítio eletrônico oficial.

Cumpre ressaltar que o prazo de vigência do Convênio Plurilateral de Cooperação e Colaboração Técnica será de 4 (quatro) anos, ou seja, vigerá durante os exercícios de 2024 a 2027, conforme proposição do demandante (0132459) e nos termos do art. 106 da Lei 14.133/2021, também aplicável se cabível.

Ante o exposto, entende-se juridicamente possível a formalização do CONVÊNIO, uma vez que inviável qualquer competição para obter-se o intento e atendidos os requisitos legais aplicáveis à espécie.

Trata-se, à evidência, de ajuste no qual os partícipes se comprometem a atuar em busca de um **objetivo comum**, **de interesse público**, **em regime de mútua cooperação**, e quanto a implementação das atividades previstas no plano de trabalho e na minuta do Convênio, as entidades, além da colaboração e cooperação técnicas necessárias, contribuirão financeiramente conforme prazos e valores estipulados no Convênio.

O **plano de trabalho** é peça fundamental para legitimar a celebração de tais instrumentos, haja vista representar a materialização da fase anterior atinente ao planejamento. É a peça-chave para o alcance do resultado pretendido pelos partícipes. O adequado planejamento contido no plano de trabalho traz maior segurança nas condutas de cada um dos partícipes, assim como facilita a realização de

fiscalização pelos demais órgãos de controle interno e externo. Vale dizer, a regularidade do instrumento depende, em primeiro lugar, do plano de trabalho. Se este instrumento for elaborado de forma correta, planejada e detalhada, bastará aos partícipes cumpri-lo para garantir o sucesso do ajuste.

Nesse sentido, vale colacionar os seguintes posicionamentos do Tribunal de Contas da União:

> *ACÓRDÃO Nº 609/2009 – PLENÁRIO*
>
> *"[ACÓRDÃO] 9.1. reiterar ao Ministério do Trabalho e Emprego as determinações a seguir relacionadas: […] 9.1.3. subitens 9.8, 9.9.2 e 9.9.3 do Acórdão 2.261/2005-TCU-Plenário: '9.8. determinar ao INCRA, ao FNDE, ao Ministério da Cultura e ao Ministério do Trabalho e Emprego* ***que observem com rigor as disposições a respeito da descrição do objeto dos convênios, refutando celebrá-los quando não presentes os seus elementos característicos, com descrição detalhada, objetiva, clara e precisa do plano de trabalho, não restando dúvidas do que se pretende realizar ou obter, com a correta e suficiente descrição das metas, etapas/fases a serem executadas****, tanto nos seus aspectos quantitativos como qualitativos;" (TCU. Acórdão nº 609/2009 – Plenário. Rel. Min. André Luís de Carvalho. Julgado em: 01 abr. 2009).*
>
> *ACÓRDÃO Nº 1.331/2007 – PRIMEIRA CÂMARA*
>
> *"[PROPOSTA DE DELIBERAÇÃO]*
>
> *Em exame a tomada de contas da Coordenação-Geral de Recursos Logísticos do Ministério da Ciência e Tecnologia – CGRL/MCT atinente ao exercício de 2002.*
>
> *[…]*
>
> *18. Por fim, o terceiro ponto objeto da inspeção trata do convênio celebrado com o Centro de Pesquisas e Desenvolvimento em Telecomunicações – CPqD.[…]*
>
> *19. As impropriedades verificadas foram: a ausência de detalhamento do respectivo plano de trabalho, o qual não caracterizou, com o nível de precisão adequado, o objeto e as metas a serem atingidas; a não-demonstração dos benefícios que as empresas usufruiriam com o convênio; e a falta de justificativa para o pagamento de pessoal do próprio CPqD. […]*
>
> *[ACÓRDÃO]*
>
> *9.6.14.* ***especifique claramente, ao celebrar convênios, as ações a serem executadas pelos convenentes e atente para que os planos de trabalho tragam a descrição das metas a serem atingidas, qualitativa e quantitativamente, e todas as informações suficientes para a identificação do projeto, atividade ou ação prevista e seus custos,*** *conforme incisos II e III e § 1º do art. 2º da IN/STN n. 1/1997;" (TCU. Acórdão nº 1.331/2007 – Primeira Câmara. Rel. Min. Marcos Bemquerer. Julgado em: 15 maio 2007, grifamos).*
>
> Grifamos.

No caso em questão, o plano de trabalho está consubstanciado no documento 013459, apresentando o seguinte: a) dados dos partícipes; b) identificação do objeto; c) ações, metas e fases de execução; d) cronograma de desembolso e) fiscalização e prestação de contas.

Na espécie, a minuta do Convênio (013459) encontra-se com as cláusulas mínimas devidamente amparadas na **Lei nº 14.133/2021**: a) objeto; b) obrigações dos partícipes; c) dos recursos financeiros; d) da eficiência e vigência; e) da alteração, da denúncia e rescisão; f) da prestação de contas; g) das disposições

finais; h) do foro.

A análise da minuta do convênio revela que seu teor é suficiente para atender à pretensão administrativa, recomendando-se seja inserido na referida minuta o fundamento legal que a ampara (Lei n. 14.133/2021).

Diante do exposto, e nos limites da análise jurídica de incumbência desta Assessoria Jurídica, em relação à formalização do Convênio de Cooperação e Colaboração Técnica entre o Tribunal de Contas do Estado do Piauí (TCE/PI) e Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (ATRICON), esta se encontra em conformidade com a legislação pertinente, razão pela qual, **esta Assessoria Jurídica manifesta-se pela regularidade jurídica do convênio de cooperação pretendida constante no presente processo**, recomendando-se, em tempo, a inserção do fundamento legal que o ampara (Lei n. 14.133/2021).

É o parecer, s. m. j.

Datado e assinado eletronicamente

Documento assinado eletronicamente por **Marcelo Martins Eulálio**, **Consultor Técnico**, em 22/01/2024, às 10:38, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015.

Documento assinado eletronicamente por **JOSE PEREIRA LIBERATO**, **Auditor de Controle Externo**, em 22/01/2024, às 11:49, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015.

A autenticidade deste documento pode ser conferida no site http://sei.tce.pi.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **0132885** e o código CRC **18BF1E1D**.

Av. Pedro Freitas 2100 | Centro Administrativo | Teresina-PI | CEP: 64018-900
☎ 3215-3800 | CNPJ: 05.818.935/0001-01
✉ tce@tce.pi.gov.br