



## SENADO FEDERAL

Advocacia

Núcleo de Processos de Contratações

### PARECER Nº 600/2021-ADVOSF

Processo nº 00200.010338/2021-56

*Minuta de Acordo de Cooperação Técnica a ser firmado entre a União, por intermédio do Senado Federal, com a participação do ILB, e a Câmara Municipal de Buritama/SP. Implementação de ações de modernização do ILB/INTERLEGIS para estímulo e promoção das funções constitucionais do Poder Legislativo. Análise Jurídica.*

### I – RELATÓRIO:

Trata-se de processo administrativo encaminhado a esta Advocacia para análise de minuta de Acordo de Cooperação Técnica a ser firmado entre o Senado Federal, por intermédio do Instituto Legislativo Brasileiro (ILB), e a Câmara Municipal de Buritama/SP. O acordo tem por objeto estabelecer e regular a participação da Casa Legislativa na implementação das ações de modernização do Programa de Integração e Modernização do Poder Legislativo do Instituto Legislativo Brasileiro – ILB/INTERLEGIS, para estímulo e promoção das funções constitucionais do Poder Legislativo.

A Câmara Municipal de Buritama-SP e o Instituto Legislativo Brasileiro (ILB) manifestaram interesse em celebrar o ajuste em análise nos documentos de nºs 00100.072514/2021-71 e 00100.072523/2021-62 respectivamente.

De ordem do Diretor-Executivo do ILB, aquele órgão orientou à SADCON a pretendida parceria, mediante Despacho nº





## SENADO FEDERAL

Advocacia

Núcleo de Processos de Contratações

168/2021–DEXILB, e indicou os gestores titular e substituto da avença a ser celebrada (doc. nº 00100.072523/2021-62).

A SADCON, por sua vez, relatou o feito, destacando que o pretenso acordo não implica transferência de recursos entre os partícipes (doc. nº 00100.072673/2021-76). Ademais, o processo foi instruído com as certidões destinadas a demonstrar a regularidade da Câmara Municipal de Buritama-SP referentes à Receita Federal, ao FGTS, à Justiça do Trabalho, ao CEIS e ao CNJ (anexo 001 ao doc. nº 00100.072673/2021-76).

Por fim, os autos vieram a esta Advocacia para análise da minuta de Acordo de Cooperação Técnica e do Plano de Trabalho acostados aos autos (doc. nº 00100.072519/2021-02), em obediência ao disposto no parágrafo único do artigo 38 da Lei nº 8.666/93 e o artigo 63 do Ato da Diretoria-Geral nº 09/2015.

## II – FUNDAMENTAÇÃO:

Cumprido destacar, inicialmente, que a este órgão jurídico compete a análise restrita à legalidade do processo, não lhe sendo possível adentrar o mérito administrativo, ou seja, imiscuir-se em ponderações de conveniência e oportunidade exclusivas das autoridades competentes.

Feita a indispensável digressão, tem-se que o ajuste pretendido possui natureza de “Convênio”, na modalidade de “Acordo de Cooperação Técnica”, caracterizado como um dos instrumentos





## SENADO FEDERAL

Advocacia

Núcleo de Processos de Contratações

colaborativos de que o Poder Público dispõe para se associar com outros órgãos e entidades governamentais para a realização de um interesse comum com finalidade eminentemente pública.

Assim, o instrumento a ser utilizado para a viabilização da cooperação técnica entre o Senado Federal e a Câmara Municipal de Buritama-SP tem a natureza de convênio, que segundo a doutrina de Marçal Justen Filho<sup>1</sup> trata-se de:

*“(...) um acordo de vontades, em que pelo menos uma das partes integra a Administração Pública, por meio do qual são conjugados esforços e (ou) recursos, visando disciplinar a atuação harmônica e sem intuito lucrativo das partes, para o desempenho de competências administrativas. (...) mesmo quando algum particular participa do convênio, a licitação não se faz necessária porque as partes do convênio não visam a extrair algum benefício pessoal a partir da execução da avença.” [Grifos nossos].*

Em razão da pertinência temática, oportuno mencionar posicionamento já afiançado por esta Advocacia no bojo do Parecer nº 303/2018-ADVOSF, do qual extrai-se o seguinte trecho:

*O acordo de cooperação técnica consiste, assim, em instrumento formal utilizado por entes públicos para se estabelecer um vínculo cooperativo ou de parceria entre si, ou ainda, com entidades privadas sem fins lucrativos, que tenham interesses e condições recíprocas ou equivalentes, de modo a realizar um propósito comum voltado ao interesse público.*

*Cuida-se, portanto, de instrumento jurídico destinado a promover o fomento e o apoio à execução de projetos e à*

<sup>1</sup> FILHO. Marçal Justen. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Pág. 872. Editora Dialética. 12ª edição.





## SENADO FEDERAL

Advocacia

Núcleo de Processos de Contratações

*adoção de práticas inovadoras no âmbito governamental, de modo a conferir maior eficiência, eficácia e efetividade à gestão pública e à prestação de serviços à sociedade. Nesta seara, **cada um dos partícipes colabora com a sua parcela de conhecimento, equipamentos ou até mesmo equipe, para que seja alcançado o objetivo acordado, inexistindo, contudo, qualquer tipo de repasse financeiro entre as partes.***

*[grifo nosso]*

Impende destacar, ainda, que o instrumento jurídico sob exame não se confunde com o “Acordo de Cooperação” de que trata a Lei nº 13.019/2014, com a redação dada pela Lei nº 13.204/15, notadamente em seu artigo 2º, VIII–A, orientado a regular parcerias entre a administração pública e organizações da sociedade civil, a despeito de ambas as modalidades visarem uma atuação conjunta destinada ao alcance de um objetivo comum.

No caso, percebe-se da leitura do acordo sob exame, notadamente de sua Cláusula Primeira – Do Objeto, que este traduz o interesse mútuo de ambos os órgãos públicos, eis que se busca a parceria entre os celebrantes para assegurar a realização de projetos que atuem na modernização e na participação cidadã nos processos legislativos. Portanto, presente a finalidade eminentemente pública.

A natureza cooperativa do ajuste decorre especificamente da inexistência de compromissos financeiros e tampouco previsão para a transferência de recursos financeiros entre os partícipes, consoante preceitua a cláusula que versa sobre os recursos financeiros.





## SENADO FEDERAL

Advocacia

Núcleo de Processos de Contratações

Outrossim, considerando *i.* que o Ato da Diretoria-Geral nº 9, de 2021, instituiu o Comitê de Acompanhamento de Implementação da Nova Lei de Licitações no Senado Federal (Lei nº 14.133/2021) com o intuito de planejar a transição entre os regimes da vigente Lei nº 8.666/93 e a novel legislação; *ii.* que o art. 191 da Lei nº 14.133/2021 estabelece a possibilidade de a Administração optar por *licitar ou contratar diretamente de acordo com* a nova lei ou a Lei nº 8.666/93; *iii.* que o preâmbulo da minuta de ACT estabelece a regência do ajuste pela Lei nº 8.666/93; dito isso este órgão jurídico-consultivo esclarece que a análise jurídica pautar-se-á pelo disposto na Lei nº 8.666/93.

No caso em questão, não há necessidade de atendimento aos rigores de ordem orçamentária nem tampouco a observância hígida das regras previstas na Lei nº 8.666/93, cujas disposições aplicam-se no que couber, observando-se, no mínimo, as seguintes informações, conforme prevê o §1º do art. 116 do referido Diploma:

- 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.*



**SENADO FEDERAL**

Advocacia

Núcleo de Processos de Contratações

Foram devidamente observados os ditames dos incisos I, II e III, dispensando-se as usuais cautelas orçamentárias de que tratam os incisos IV e V pela inexistência de transferência de recursos entre as partes.

O inciso VI mostra-se atendido pela inclusão de uma cláusula de vigência, com duração de 60 (sessenta) meses. Há previsão da possibilidade de extinção do pacto, a qualquer tempo no caso do descumprimento de quaisquer de suas cláusulas ou condições (Cláusula Sexta).

Quanto à vigência do acordo em questão, impende mencionar também a inaplicabilidade do artigo 57 da Lei nº 8.666/1993. A saber, tal artigo limita a duração dos contratos regidos pela Lei supramencionada à vigência dos créditos orçamentários, de modo que não se aplica ao Acordo em questão devido a mencionada ausência de reflexo orçamentário e financeiro.

Desta forma, não há óbice ao prazo de vigência de 60 (sessenta) meses estabelecido na cláusula de vigência da minuta em análise, posto que não há cláusula de permanência obrigatória, conforme demais previsões formalizadas na avença.

As metas a serem atingidas por meio do instrumento em comento foram traduzidas respectivamente no Plano de Trabalho (doc. nº 00100.072519/2021-02), contemplando os objetivos gerais e específicos almejados, os resultados esperados e as ações a serem adotadas no âmbito da cooperação pretendida.





## SENADO FEDERAL

Advocacia

Núcleo de Processos de Contratações

Registre-se que o Plano de Trabalho se refere ao detalhamento das responsabilidades assumidas pelos partícipes, conforme disposto no §1º do artigo 116 da Lei nº 8.666/93.

No que se refere à higidez do órgão legislativo com o qual o Senado Federal firmará o pretendido ajuste, foram devidamente acostados aos autos documentos que comprovam a situação regular do celebrante perante a Receita Federal, o FGTS, a Justiça do Trabalho, o CEIS e o CNJ (anexo 001 ao doc. nº 00100.072673/2021-76). Acerca disso, recomenda-se a renovação das certidões que se encontrarem vencidas no momento da formalização da avença.

Conforme indicado pelo ILB, a gestão ficará a cargo do Chefe do Serviço de Contratos e Convênios e seu Substituto, sendo necessária sua designação oficial, nos termos do artigo 9º, inciso VIII, do Anexo V da Resolução nº 13/2018 (doc. nº 00100.072523/2021-62).

Quanto à minuta, verifica-se que sua redação guarda consonância com a legislação de regência, apresentando teor consentâneo com os modelos usualmente utilizados nesta Casa Legislativa e compatível com outros textos já aprovados por esta Advocacia.

Por fim, registra-se que o caso em comento contém previsão de cessão de servidora da Câmara Municipal de Buritama ao Senado Federal, à qual incumbirá executar as funções necessárias ao atendimento do objeto do Acordo. Segundo informado pelo ILB no documento nº 00100.072523/2021-62, referida cessão seria realizada voluntariamente pela Câmara Municipal de Buritama, sem qualquer ônus para o Senado.



**SENADO FEDERAL**

Advocacia

Núcleo de Processos de Contratações

De logo, cumpre registrar que a presente instrução se mostra insuficiente para subsidiar a adequada análise jurídica. Conforme se observa, não houve sequer a apresentação de documentação adequada à demonstração da natureza do cargo ocupado pela servidora, tampouco a apresentação de justificativas fundamentadas para a cessão.

Impende registrar, ainda, que seria possível que, durante as tratativas realizadas entre os partícipes, a utilização do termo “ceder” a servidora tenha sido empregado de maneira imprópria, sem a observação dos requisitos e desdobramentos do instituto. Portanto, cumpre esclarecer as razões pelas quais a cessão deverá ser solicitada no presente caso.

Apesar de tais constatações, cabe tecer algumas considerações acerca dos aspectos legais concernentes à matéria. Inicialmente, observa-se que a Constituição Federal de 1988 concedeu a todos os entes federativos a prerrogativa de, no âmbito de suas competências privativas, instituir regime estatutário próprio, com previsão de planos de carreira, padrões de vencimento e regras de organização funcional, senão vejamos:

*Art. 39. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão, no âmbito de sua competência, regime jurídico único e planos de carreira para os servidores da administração pública direta, das autarquias e das fundações públicas.*

Dessa forma, da mesma maneira que o Congresso Nacional, com esteio neste permissivo legal, editou a Lei nº 8.112/90, a Câmara Municipal de Buritama editou a Lei Ordinária nº 2.024, de 1991<sup>2</sup>, que

---

<sup>2</sup> Disponível em: <<https://sapl.buritama.sp.leg.br/ta/28/text?>>.







## SENADO FEDERAL

Advocacia

Núcleo de Processos de Contratações

instituiu o Estatuto dos seus servidores públicos. A esse respeito, vale mencionar a doutrina de José dos Santos Carvalho Filho<sup>3</sup>, que, pela hígidez de raciocínio, merece destaque:

*“O regime estatutário é o conjunto de regras que regulam a relação jurídica funcional entre o servidor público estatutário e o Estado. Esse conjunto normativo, como vimos acima, se encontra no estatuto funcional da pessoa federativa (...).*

*“Duas são as características do regime estatutário. A primeira é a da pluralidade normativa, indicando que os estatutos funcionais são múltiplos. Cada pessoa da federação, desde que adote o regime estatutário para os seus servidores, precisa ter a sua lei estatutária para que possa identificar a disciplina da relação jurídica funcional entre as partes. Há, pois, estatutos funcionais federal, estaduais, distrital e municipal, cada um deles autônomo em relação aos demais, porquanto a autonomia dessas pessoas federativas implica, necessariamente, o poder de organizar seus serviços e servidores. Em alguns casos, certos Municípios adotam as regras do estatuto do respectivo Estado. Se assim for, no entanto, a adoção do regime deve ter sido autorizado em lei municipal, considerando-se que esta, em última instância, repetiu todas as normas da lei estatutária do correspondente Estado”.*

Assim, em homenagem à autonomia federativa do município de Buritama/SP, bem como em respeito à divisão de competências estabelecida pelo artigo 39 da Constituição Federal, cumpre analisar o conjunto normativo municipal acerca da matéria em questão. Nessa toada, impende observar o disposto no artigo 72 da mencionada Lei Ordinária municipal nº 2.024, de 1991, que assim determina:

<sup>3</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*, 22ª ed. Lumen Juris, Rio de Janeiro: 2008, p. 568-569.





## SENADO FEDERAL

Advocacia

Núcleo de Processos de Contratações

*Art. 72. Só em caso excepcional e de comprovada necessidade, poderá ser concedido ao funcionário do município, afastamento para servir, com ou sem prejuízo de vencimentos, perante órgãos Federais ou Estaduais.*

Nota-se, portanto, que o Estatuto dos servidores públicos do município de Buritama trouxe disciplina mais flexível do que a contida no artigo 93 do Regime Jurídico Único dos Servidores Federais. Nesse diapasão, registra-se a inexistência de exigências acerca da natureza do cargo a ser ocupado no órgão cessionário, bem como a aparente ausência de restrições à remuneração do servidor pelo próprio cedente.

No âmbito do Senado Federal, por sua vez, a cessão pretendida nos presentes autos parece encontrar amparo no art. 6º do Ato do Primeiro-Secretário nº 06/2018, que assim dispõe:

*Art. 6º Excepcionalmente e a critério do Presidente do Senado Federal, será solicitada a cessão de servidores dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, de suas empresas públicas e sociedades de economia mista, sem a necessidade de exercício de cargo em comissão, hipótese em que o ônus total da cessão será do órgão ou entidade de origem, vedado o reembolso de qualquer despesa remuneratória.*

Nessa linha, cumpre atentar para o caráter excepcional da cessão em comento, havendo previsão inequívoca quanto à necessidade de apreciação por parte de Sua Excelência, o Presidente do Senado Federal. Assim, muito embora os regramentos acerca da matéria pareçam indicar a possibilidade de realização da cessão na forma intentada, repisa-se a necessidade de complementação da instrução.



**SENADO FEDERAL**

Advocacia

Núcleo de Processos de Contratações

**III – CONCLUSÃO:**

Atendidas as recomendações sugeridas, especialmente em relação à necessidade de complementação da instrução no tocante à cessão da servidora Lais Bacilieri Ortiz, e após deliberação das autoridades competentes, a minuta ora sob exame poderá ser considerada instrumento apto à sua finalidade.

**É o Parecer.** Junte-se ao processo em epígrafe e encaminhe-se à Coordenação de Planejamento e Controle de Contratações – COPLAC da Secretaria de Administração de Contratações – SADCON para conhecimento e providências pertinentes.

Brasília/DF, 2 de agosto de 2021

*(assinado digitalmente)*

**ANDRÉ DAMAS DE MATOS**

*Coordenador do Núcleo de Processos de Contratações  
da Advocacia do Senado Federal*





SENADO FEDERAL

Secretaria de Administração das Contratações – SADCON  
 Coordenação de Planejamento e Controle de Contratações – COPLAC  
 Serviço de Contratos – SECON

Ofício nº 838/2021 – SECON/COPLAC/SADCON (SIGAD)

Ao Sr. Diretor-Executivo do ILB.

**Assunto: CÂMARA MUNICIPAL DE BURITAMA/SP. Novo Acordo de Cooperação Técnica. Para ciência e manifestação.**

1. Tratam os autos de novo Acordo de Cooperação Técnica que tem por objeto facilitar a integração do Poder Legislativo brasileiro, desenvolvendo ações que viabilizem o apoio para adequação das Casas Legislativas às exigências legais e aos padrões de conhecimentos do Programa Interlegis, exigidos pelo ILB/Interlegis, estimulando membros da Comunidade de Aprendizagem a colaborarem na gestão do conhecimento legislativo, tornando-o aptos ao atendimento e suporte de outras Câmaras Municipais, usuários de normas jurídicas e demais órgãos públicos de todos os poderes e esferas do governo, mantendo e expandindo o uso do Programa Interlegis em novas unidades, aprimorando a transparência dos dados e, a bem do interesse público, concretizando primordialmente o princípio da economicidade.

2. Em análise dos autos, a ADVOSF, mediante o Parecer nº 600/2021, documento nº 00100.078077/2021-08, entendeu que a minuta se encontra apta ao fim a que se destina. Não obstante, quanto à menção de cessão de servidora da Câmara Municipal de Buritama ao Senado, a Advocacia exarou as seguintes considerações, *in verbis*:

(...)

Por fim, registra-se que o caso em comento contém previsão de cessão de servidora da Câmara Municipal de Buritama ao Senado Federal, à qual incumbirá executar as funções necessárias ao atendimento do objeto do Acordo. Segundo informado pelo ILB no documento nº 00100.072523/2021-62, referida cessão seria realizada voluntariamente pela Câmara Municipal de Buritama, sem qualquer ônus para o Senado.

De logo, cumpre registrar que a presente instrução se mostra insuficiente para subsidiar a adequada análise jurídica. Conforme se observa, não houve sequer a apresentação de documentação adequada à demonstração da natureza do cargo ocupado pela servidora, tampouco a apresentação de justificativas fundamentadas para a cessão.

Impende registrar, ainda, que seria possível que, durante as tratativas realizadas pelos partícipes, a utilização do termo “ceder” a servidora tenha sido empregado de maneira imprópria sem a observação dos requisitos e desdobramentos do instituto. Portanto, cumpre esclarecer as razões pelas quais a cessão deverá ser solicitada no presente caso.

Apesar de tais constatações, cumpre tecer algumas considerações acerca dos aspectos legais concernentes à matéria. Inicialmente, cumpre observar que a Constituição Federal de 1988 concedeu a todos os entes federativos a





## SENADO FEDERAL

Secretaria de Administração das Contratações – SADCON  
 Coordenação de Planejamento e Controle de Contratações – COPLAC  
 Serviço de Contratos – SECON

prerrogativa de, no âmbito de suas competências privativas, instituir regime estatutário próprio, com previsão de planos de carreira, padrões de vencimento e regras de organização funcional, senão vejamos:

*Art. 39. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão, no âmbito de sua competência, regime jurídico único e planos de carreira para os servidores da administração pública direta, das autarquias e das fundações públicas.*

Dessa forma, da mesma maneira que o Congresso Nacional, com esteio neste permissivo legal, editou a Lei nº 8.112/90, a Câmara Municipal de Buritama editou a Lei Ordinária nº 2.024, de 1991, que instituiu o Estatuto dos seus servidores públicos. A esse respeito, vale mencionar a doutrina de José dos Santos Carvalho Filho, que, pela higidez de raciocínio, merece destaque:

*“O regime estatutário é o conjunto de regras que regulam a relação jurídica funcional entre o servidor público estatutário e o Estado. Esse conjunto normativo, como vimos acima, se encontra no estatuto funcional da pessoa federativa (...).*

*“Duas são as características do regime estatutário. A primeira é a da pluralidade normativa, indicando que os estatutos funcionais são múltiplos. Cada pessoa da federação, desde que adote o regime estatutário para os seus servidores, precisa ter a sua lei estatutária para que possa identificar a disciplina da relação jurídica funcional entre as partes. Há, pois, estatutos funcionais federal, estaduais, distrital e municipal, cada um deles autônomo em relação aos demais, porquanto a autonomia dessas pessoas federativas implica, necessariamente, o poder de organizar seus serviços e servidores. Em alguns casos, certos Municípios adotam as regras do estatuto do respectivo Estado. Se assim for, no entanto, a adoção do regime deve ter sido autorizado em lei municipal, considerando-se que esta, em última instância, repetiu todas as normas da lei estatutária do correspondente Estado”*

Assim, em homenagem à autonomia federativa do município de Buritama/SP, bem como em respeito à divisão de competências estabelecida pelo artigo 39 da Constituição Federal, cumpre analisar o conjunto normativo municipal acerca da matéria em questão. Nessa toada, impende observar o disposto no artigo 72 da mencionada Lei Ordinária municipal nº 2.024, de 1991, que assim determina:

*Art. 72. Só em caso excepcional e de comprovada necessidade, poderá ser concedido ao funcionário do município, afastamento para servir, com ou sem prejuízo de vencimentos, perante Órgãos Federais ou Estaduais.*

Nota-se, portanto, que o Estatuto dos servidores públicos do município de Buritama/SP, trouxe disciplina mais flexível do que a contida no artigo 93 do Regime Jurídico Único dos Servidores Federais. Nesse diapasão, registra-se





## SENADO FEDERAL

Secretaria de Administração das Contratações – SADCON  
 Coordenação de Planejamento e Controle de Contratações – COPLAC  
 Serviço de Contratos – SECON

a inexistência de existências acerca da natureza do cargo a ser ocupado no órgão cessionário, bem como aparente ausência de restrições à remuneração do servidor pelo próprio cedente.

No âmbito do Senado Federal, por sua vez, a cessão pretendida nos presentes autos parece encontrar amparo no art. 6º do Ato do Primeiro-Secretário nº 06/2018, que assim dispõe:

*Art. 6º Excepcionalmente e a critério do Presidente do Senado Federal, será solicitada a cessão de servidores dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, de suas empresas públicas e sociedades de economia mista, sem a necessidade de exercício de cargo em comissão, hipótese em que o ônus total da cessão será do órgão ou entidade de origem, vedado o reembolso de qualquer despesa remuneratória.*

Nessa linha, cumpre atentar para o caráter excepcional da cessão em comento, havendo previsão inequívoca quanto à necessidade de apreciação por parte de Sua Excelência, o Presidente do Senado Federal. Assim, muito embora os regramentos acerca da matéria pareçam indicar a possibilidade de realização da cessão na forma intentada, repisa-se a necessidade de complementação da instrução.

(...)

3. Observadas as recomendações acima, esse SECON sugere, s.m.j., que a minuta inicialmente enviada pelo Instituto Legislativo Brasileiro, documento nº 00100.072519/2021-02, seja alterada para a minuta comum normalmente aprovada, no intuito de que os autos possam ser encaminhados à deliberação final da DGER para autorização do Acordo.
4. Além disso, paralelamente, poderá ser instruído pelo ILB um outro processo para a cessão da servidora da Câmara ao Senado Federal junto à SEGP.
5. Dessa forma, encaminham-se os autos a V.S.<sup>a</sup> para ciência e providências quanto às observações da Advocacia no supramencionado Parecer, e, após, solicita-se sejam remetidos os autos ao SECON, para continuidade da instrução.

Respeitosamente,

(Assinado eletronicamente)

**Paulo Sérgio Almeida da Cunha**

**Chefe do SECON em exercício**

