

Procuradoria
Geral do
Estado



ESTADO DE GOIÁS
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
GABINETE

PROCESSO: 201900001005475

INTERESSADO: GABINETE DE POLITICAS SOCIAIS

ASSUNTO: CONSULTA

DESPACHO Nº 1562/2019 - GAB

EMENTA: DIREITO INTERNACIONAL
PÚBLICO E ADMINISTRATIVO.
COOPERAÇÃO TÉCNICA
INTERNACIONAL MULTILATERAL.
NORMAS APLICÁVEIS. MINUTA DE
DECRETO. NECESSIDADE DE
INSTRUÇÃO PROCESSUAL
COMPLEMENTAR.

1. Trata-se de Minuta de “Projeto de Cooperação Técnica Internacional entre o Governo Brasileiro e a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura – UNESCO” (8884584), tendo por objetivo “consolidar as políticas públicas da infância, da adolescência e da juventude, contemplando o aperfeiçoamento das ações prestadas, com a finalidade de promover os direitos que assegurem oportunidades para o desenvolvimento integral às crianças, aos adolescentes e jovens do Estado de Goiás”, financiado exclusivamente com recursos estaduais no valor de R\$ 7.358.400,00 (sete milhões, trezentos e cinquenta e oito mil e quatrocentos reais), encaminhada à Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social pelo Gabinete de Políticas Sociais da Governadoria, por meio do Ofício n. 2804/2019 - GOVERNADORIA (8883512).

2. Instada a se manifestar pelo Gabinete da Pasta (8898629), a Superintendência Executiva do Desenvolvimento e Assistência Social da SEDS realizou uma série de questionamentos acerca da operacionalização da cooperação técnica internacional pretendida à Superintendência de Gestão Integrada do órgão, nos termos do Despacho n. 787/2019 - SEDAS (8914899).

3. A Procuradoria Setorial da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social, por seu turno, em análise prefacial da matéria, por meio do **Parecer ADSET n. 46/2019** (9054701), após sumarizar os principais pontos do protejo almejado, em conformidade com as sucintas informações constantes dos autos, identificou:

a) a ausência de manifestação formal das áreas técnicas da Pasta relacionadas ao mérito e à viabilidade orçamentária e financeira da cooperação técnica pretendida, em especial a Superintendência da Criança, Adolescente e Juventude, a Superintendência do Sistema Socioeducativo e a Superintendência de Gestão Integrada (itens 10 a 12 e 28);

b) que a fonte normativa primária do projeto de cooperação técnica seria o Acordo (Básico) de Cooperação Técnica em Matéria Educacional, Científica e Técnica, concluído entre o Governo da República Federativa do Brasil e a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura, em Paris, a 29 de janeiro de 1981, aprovado pelo Decreto Legislativo n. 13/1982 e promulgado pelo Decreto n. 87.552/1992 (item 20);

c) a inexistência, no Estado de Goiás, “de norma complementar suficiente para encampar a viabilização da parceria pretendida, nos moldes estabelecidos pela União”, o que deveria ser demandado da Secretaria de Estado da Casa Civil (itens 23 e 28);

d) a necessidade de prévia manifestação da Secretaria-Geral da Governadoria, haja vista a atribuição de assessoramento em assuntos e acordos de cooperação internacionais prevista no art. 7º, inciso IV, da Lei Estadual n. 20.491/2019 (itens 24 e 28);

e) a necessidade de estabelecimento, no projeto de cooperação técnica internacional, de parâmetros de controle das obrigações do organismo internacional cooperante, em especial no tocante ao encaminhamento dos relatórios de execução financeira do projeto e limites do gerenciamento financeiro a ser conduzido pelo referido organismo internacional sobre os recursos públicos a serem aportados no projeto (item 26).

4. Na sequência, a Gerência da Secretaria-Geral da SEDS, por meio do Despacho n. 78/2019 GSEC (9066226), apontou a necessidade, para o desenvolvimento do projeto e alcance de seus objetivos imediatos, da apresentação de justificativa ou adequação em relação a diversos pontos relativos, particularmente, às atividades de consultoria pela UNESCO e por pessoa jurídica por ela contratada (“subcontratação”), bem como aos mecanismos de prestação de contas.

5. Por meio do evento n. 9203083, foi carreado aos autos correspondência eletrônica da Oficial de Projetos da UNESCO à Assessora Especial do Gabinete de Políticas Sociais da Governadoria, contendo observações acerca das assertivas constantes dos itens 23 e 26 do **Parecer ADSET n. 46/2019** (9054701).

6. Foram os autos eletrônicos, ademais, instruídos com o Ofício BRZ/REP/1584/2019 (9320552), em que a Diretora e Representante da UNESCO no Brasil busca oferecer mais subsídios às questões levantadas por meio do **Parecer ADSET n. 46/2019** (9054701), desenvolvendo as afirmações constantes do documento referido no item acima.

7. Por fim, a Secretaria de Estado da Casa Civil acostou aos autos Minuta de Decreto, dispondo sobre os procedimentos a serem observados pela Administração Pública Direta e Indireta do Poder Executivo Estadual, para fins de celebração de atos complementares de cooperação técnica recebida de organismos internacionais e da aprovação e gestão de projetos vinculados (9331923).

8. É o relatório. Passa-se à orientação.

9. Em um primeiro momento, analisar-se-á a necessidade de regulamentação, em âmbito estadual, da matéria relativa à participação da Administração Pública Direta e Indireta do Poder Executivo do Estado de Goiás na celebração de Atos Complementares de Cooperação Técnica Internacional, decorrentes de Acordos Básicos firmados pela República Federativa do Brasil e organismos internacionais e, conseqüentemente, examinar-se-á o teor da Minuta de Decreto constante do evento nº 9331923.

10. A cooperação internacional, em sentido amplo, subdivide-se em cooperação financeira e cooperação técnica.

11. A cooperação financeira tem por escopo a obtenção de recursos financeiros de entidades externas, a fim de possibilitar a implementação de ações e projetos. Quanto ao tema, o art. 52 da Constituição Federal de 1988 estabelece que compete ao Senado Federal autorizar operações externas de natureza financeira de interesse da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

12. Como salientou o Plenário do Tribunal de Contas da União, no julgamento do Acórdão n. 1.339/2009:

"[...] O Estado busca, em suma, não a cooperação técnica internacional, mas o acesso a capitais externos.

Ao fazê-lo sujeita-se às condições estabelecidas pelo agente financeiro (como bem observa o art. 42, §5º, da Lei 8.666/1993), que, via de regra, não se limita a conceder créditos, mas a financiar (e supervisionar a execução de) projetos definidos em parceria com o Governo. O mesmo se pode dizer das doações, igualmente submetidas às condições de aplicação fixadas pelo concedente"

13. Já a cooperação técnica, objeto do presente processo, conforme bem elucidada o Guia de Cooperação Técnica Internacional do Distrito Federal¹, é

"uma opção estratégica de parceria capaz de produzir impactos positivos sobre populações. Tem por finalidade elevar padrões de vida, modificar realidades, promover o crescimento sustentável e contribuir para o desenvolvimento social. Como importante ferramenta da política externa brasileira, a cooperação internacional busca, por meio de programas, o compartilhamento de experiências e de boas práticas ou a transferência de know-how. As políticas públicas implementadas por meio da cooperação internacional devem produzir um salto qualitativo de caráter duradouro e constituem o legado de uma gestão".

14. Logo, a cooperação técnica internacional objetiva, precipuamente, possibilitar o acesso a tecnologias, conhecimentos, experiências e capacitações disponíveis em outros países ou detidas pelo corpo técnico de organismos internacionais, de modo a propiciar um salto técnico qualitativo por meio do fortalecimento das capacidades de órgãos ou entidades.

15. Além disso, conforme apontado pelo Tribunal de Contas da União², "[...] a parceria com organismos internacionais pode ser necessária não apenas para viabilizar o acesso a

conhecimentos e práticas disponíveis no exterior, como também para dar organicidade aos já disponíveis internamente, mas encontrados de forma fragmentária, carente de adequada sistematização”.

16. De suma importância frisar, como deixa assente o Guia de Cooperação Técnica Internacional do Distrito Federal, “o pressuposto basilar da cooperação técnica internacional é a **vedação do uso dos instrumentos de CTI para substituir as atividades institucionais dos servidores públicos na execução de programas governamentais**” (g. n.). Em outras palavras, a celebração da cooperação técnica internacional não autoriza que o organismo internacional exerça, no interesse da Administração demandante, “o desempenho de atribuições próprias dos órgãos públicos, nas quais não haverá a transferência de conhecimento por parte do organismo internacional executor ou em que a assessoria técnica de um ente externo é dispensável, por se tratar de temas e práticas já de domínio público [...]”³.

17. Ademais, como pontuou, de forma precisa, o Plenário do Tribunal de Contas da União, na mesma decisão acima mencionada:

"a cooperação internacional é, por princípio, orientada ao aprimoramento das capacidades técnicas locais, permitindo o desenvolvimento de novos processos, técnicas ou proficiências no país. Contraria esse princípio e inibe a geração dos impactos esperados, a transferência, para o ambiente do projeto, da contratação de bens e serviços de natureza comum, para atender a necessidades rotineiras da Administração – facilmente supríveis pelo mercado, com observância dos institutos próprios do regime jurídico administrativo".

18. Assim,

*"ainda que o projeto de cooperação internacional contemple, em sua globalidade, tanto atividades de efetiva assistência técnica como ações complementares, de caráter instrumental, apenas aquelas podem ser assumidas pelo organismo internacional cooperante, devendo as de caráter ordinário ser integrados ao projeto pela Administração Pública, valendo-se dos mecanismos institucionais próprios do regime jurídico administrativo"*⁴.

19. A cooperação técnica internacional é, de outro giro, usualmente financiada com recursos parcial ou exclusivamente nacionais, adotando o que se denominou, após discussões no âmbito da Assembleia Geral das Nações Unidas, de modalidade de Execução Nacional, ou seja, em que “a instituição executora nacional tem responsabilidade direta na gestão do projeto, em termos de aprovação das despesas associadas aos produtos entregues pela contratação de consultorias, ao contrário da Execução Direta”.

20. A cooperação técnica internacional é desenvolvida conforme duas vertentes: a) a cooperação horizontal (sul-sul), que se dá entre a República Federativa do Brasil e outros países em desenvolvimento; e b) a cooperação recebida do exterior, a qual, por sua vez, abrange as modalidades bilateral (realizada com países mais desenvolvidos) ou multilateral (com organismos internacionais).

21. Em sendo a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) agência das Nações Unidas que atua nas áreas de mandato de Educação, Ciências Naturais, Ciências Humanas e Sociais, Cultura e Comunicação e Informação, a cooperação técnica internacional que se pretende realizar é recebida do exterior e multilateral.

22. Como apontado, de forma precisa, pelo Parecer PROCSET nº 46/2019 (9054701), diferentemente dos convênios disciplinados pela Lei Federal nº 8.666/1993 e pela Lei Estadual nº 17.928/2012, bem como das parcerias reguladas pela Lei Federal nº 13.019/2014, os acordos de cooperação técnica internacional são regidos por normas de Direito Internacional.

23. Em consonância com o art. 21, inciso I, da Constituição Federal de 1988, somente a União, representando a República Federativa do Brasil (pessoa jurídica de direito público externo), tem competência para celebrar os Acordos Básicos de Cooperação Técnica, atos internacionais que disciplinam, em linhas gerais, as cooperações técnicas.

24. Afinal, não se pode olvidar que, nos termos dos arts. 49, inciso I, e 84, inciso VIII, do texto constitucional, é de competência privativa do Presidente da República celebrar tratados, convenções e atos internacionais, sujeitos a referendo do Congresso Nacional, por intermédio de Decreto Legislativo (art. 59, VI, da CF/88), e posterior incorporação no ordenamento jurídico interno, por meio de promulgação por Decreto Presidencial e publicação no Diário Oficial.

25. E mais. Uma vez incorporados ao ordenamento jurídico interno, os Acordos Básicos de Cooperação Técnica, não incidindo o disposto no art. 5º, §3º, da CF/88, equivalem às leis ordinárias, na esteira da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.

26. Dessa forma, conforme salientado pelo Plenário do TCU, no Acórdão n. 1339/2009:

"os acordos básicos apresentam, ainda, a peculiaridade de constituírem normas especiais, pois, comparativamente às leis ordinárias gerais (a exemplo da Lei 8.666/1993), conferem melhor determinação ao específico vínculo que o Estado estabelece com o Estado ou o organismo internacional prestador da cooperação, particularizando a relação jurídica que se estabelece entre as partes."

27. As cooperações técnicas internacionais são, posteriormente, operacionalizadas por meio de Atos Complementares, denominados Documentos de Projeto (*Project Document* – PRODOC) ou Projeto de Cooperação Técnica (PCT), os quais, por sua vez, estabelecem o escopo, a vigência, os resultados e os recursos a serem aportados para a execução do projeto.

28. Em outras palavras, os Atos Complementares apenas dão efetividade aos Acordos Básicos de Cooperação Técnica, tendo caráter meramente instrumental e sendo formalizados pelo organismo internacional, a República Federativa do Brasil, representada pela União, por meio da Agência Brasileira de Cooperação do Ministério das Relações Exteriores e pelo ente executor ou beneficiário.

29. Conforme reconhecido pelo Tribunal de Contas da União, “[...] o acordo básico de cooperação técnica, na qualidade de tratado internacional, tem perfeitas condições de estabelecer, com caráter vinculante (inclusive pela não incidência da legislação geral superveniente), as regras gerais do relacionamento entre as partes contratantes. E as diretrizes estabelecidas devem ser observadas ao se pactuarem projetos singulares de cooperação, instrumentalizados pelos ‘atos complementares’ [...]”⁵.

30. Em relação à possibilidade de os entes federados, enquanto “entes subnacionais”, figurarem na condição de executores em Atos de Cooperação, consoante asseverado pela Procuradoria-Geral do Distrito Federal, no Parecer n. 299/2016⁶:

"a lei fundamental brasileira não proíbe a atuação dos entes federados no exterior. As restrições jurídicas que existem limitam-se apenas à prática de alguns atos específicos, como a celebração de tratados. Aceita-se, deste modo, que os entes federados atuem externamente, desde que trate de assuntos que digam respeito especificamente às suas competências institucionais."

31. Surge, todavia, questionamento acerca de quais as normas aplicáveis para reger a celebração de atos complementares de cooperação técnica internacional em tais hipóteses.

32. Inicialmente, é preciso repisar, na esteira do Parecer n. 1092/2012 da Procuradoria-Geral do Distrito Federal⁷, a existente relação de complementariedade entre os acordos básicos de cooperação técnica e os projetos neles baseados, dependendo a validade destes de sua conformidade com as condições gerais estabelecidas naqueles.

33. Assim, apesar de que, caso fossem isoladamente analisados, aparentarem feição típica de convênios, consoante acima salientado, não deixam os atos complementares de serem atos internacionais, ainda que de forma simplificada (sem aprovação legislativa tópica), o que é chamado pela doutrina de Direito Internacional Público como acordos executivos, sendo a participação da República Federativa do Brasil, representada pela União, por intermédio da ABC/MRE, explicada pelo fato:

"de tanto o titular do MRE quanto os dirigentes de unidades do Ministério que receberem competência específica (a exemplo da ABC, quanto à cooperação internacional) presumem-se habilitados a falar em nome do Estado (art. 7.1.b da Convenção de Viena de 1986 sobre direito dos tratados com organizações internacionais). Os demais titulares de órgãos e unidades da Administração Pública, ao contrário, não gozam de qualquer presunção nesse sentido. Em consequência, para comprometerem o País no plano externo precisariam de autorização específica (o que se dá, por exemplo, pela Carta de Plenos Poderes a que se refere o art. 7.1.a da Convenção de Viena de 1986).

Assim, a participação necessária do MRE na formação do ato complementar é perfeitamente compreensível ao se considerar referidos ajustes não como convênios administrativos, e sim como acordos executivos que, embora celebrados de forma simplificada (como será visto adiante), constituem compromissos do Estado exigíveis no plano internacional. É que o poder de firmar compromissos com outros estados ou com organizações internacionais sempre foi prerrogativa conferida a um número restrito de agentes públicos. Nunca constituiu, ao contrário da capacidade de conveniar, uma competência genérica dos ordenadores de despesa.

Aliás, é esse o motivo por que a participação do MRE é exigida até mesmo nos atos complementares de interesse de órgãos das demais unidades da federação (Estados e Municípios) e mesmo de pessoas jurídicas de direito privado, em projetos de cooperação técnica celerados com organismos internacionais (vide exemplos na relação encaminhada pela ABC, fls. 22/58). Em qualquer dessas situações, o compromisso é assumido (ainda que financiado pela demandante), em última análise, pelo Estado brasileiro, o único desses atores a dispor de personalidade jurídica no plano internacional"⁸.

34. Consequentemente, imprescindível a participação da União, por intermédio da Agência Brasileira de Cooperação do Ministério das Relações Exteriores, enquanto representante da República Federativa do Brasil, na celebração do ato complementar, o que atrai, por via de consequência, a incidência das normas constantes do Decreto Federal n. 5.151, de 22 de julho de 2004,

que dispõe sobre os procedimentos a serem observados pelos órgãos e entidades da Administração Pública Federal direta e indireta, para fins de celebração de atos complementares de cooperação técnica recebida de organismos internacionais, bem como da Portaria MRE nº 08, de 04 de janeiro de 2001, que dispõe sobre normas complementares a tais procedimentos.

35. Isso não quer dizer, contudo, que não haja um espaço, ainda que restrito, de regulamentação pelo Poder Executivo estadual (art. 37, inciso IV, da Constituição Estadual), tendo em vista o papel do ente federado enquanto executor do termo complementar, nem que não seja de suma importância o exercício do poder regulamentar em tela, como apontado pela então Procuradora-Geral do Distrito Federal ao aprovar, com ressalvas, o Parecer nº 0229/2016⁹:

"Tenho que as peculiaridades acima transcritas tendem a revelar um espaço restrito de regulamentação pelo Poder Executivo distrital. É dizer: como a participação do Distrito Federal como órgão executor em tese impõe obediência aos limites aplicáveis à ABC, não se é recomendável uma regulamentação que impeça a atuação da citada Agência ou que imponha condições ao organismo internacional muito gravosas àquelas habituais e já reconhecidas pelo eg. TCU, por exemplo. Logo, embora o parecer em análise mencione com correção a impossibilidade direta do Decreto federal ao ente distrital, essa impossibilidade não é absoluta, tal como observado no precedente citado [Parecer n. 1.092/2012-PROCAD/PGDF]. Por tal razão hei por bem manter as orientações já exaradas nesta Casa quanto aos pareceres nºs 1.092/2012 e 414/2013/PROCAD/PGDF.

De todo modo, deve-se reconhecer que o Decreto nº 5.151/2004 é aplicável apenas à União, notadamente quando esta comparece nestes acordos na posição de executor. Nesse cenário, é clara a existência de espaço para a regulamentação distrital, ao menos para adotar, ainda que apenas para prevenir a alegação de vazio normativo, um regramento análogo. [...]"

36. Em relação à Minuta de Decreto apresentada pela Secretaria de Estado da Casa Civil (9331923), observa-se, inicialmente, que ela se assemelha, em muito, com o teor do Decreto Estadual nº 44.075, de 20 de julho de 2005, do Estado de Minas Gerais.

37. Pois bem. Inicialmente, sugere-se a inserção, no “caput” do art. 1º, da expressão “atos complementares de cooperação técnica” para “Atos Complementares de Cooperação Técnica Internacional”. Ademais, entende-se pertinente: a) a inserção de §1º no art. 1º da Minuta, a fim de conceituar ato complementar de cooperação técnica internacional, na esteira do art. 1º, §1º, do Decreto n. 37.304, de 29 de abril de 2016, do Distrito Federal, nos seguintes termos: “Entende-se por Ato Complementar de Cooperação Técnica Internacional o que decorre de Acordos Básicos firmados entre o Brasil e organismos internacionais a fim de promover as capacidades técnicas, por meio da transferência e do desenvolvimento de conhecimentos, informações tecnológicas, experiências e práticas em todas as áreas do saber”; e b) a inclusão, também, de um §2º no dispositivo, estabelecendo que “Os projetos a que se reporta o caput deste artigo serão elaborados de acordo com as orientações do Manual de Formulação de Projetos de Cooperação Técnica Internacional da Agência Brasileira de Cooperação (ABC) do Ministério das Relações Exteriores ou dos manuais utilizados pelos organismos internacionais cooperantes”.

38. Em relação ao art. 2º da Minuta, entende-se que deva ser incluído um novo §2º, com as renumerações de estilo, a fim de que haja previsão semelhante ao disposto no art. 2º, §2º, do Decreto Federal nº 5.151/2004, nos seguintes termos: “Na Execução Nacional, a coordenação dos projetos de cooperação técnica internacional é realizada pela instituição brasileira, sob a responsabilidade do Diretor Nacional do Projeto, e o acompanhamento da Agência Brasileira de Cooperação do Ministério das Relações Exteriores, observada a legislação pertinente”. Sugere-se, também, que, no renumerado §3º do art. 2º, seja incluída, entre vírgulas, a expressão “a critério do Ministério das Relações Exteriores” após “em casos específicos”, de forma a harmonizar o dispositivo com os termos do art. 2º, §3º, do Decreto Federal nº 5.151/2004, considerando-se o disposto no item 34

deste Despacho.

39. Sugere-se, ainda, a transformação do §2º do art. 4º em artigo autônomo, sendo o novo art. 3º, para a melhor adequação ao disposto nos arts. 10 e 11 da Lei Complementar Federal nº 95/1998 e nos arts. 9º e 10 da Lei Complementar Estadual nº 33/2001.

40. Paralelamente, haja vista a atribuição prevista no art. 7º, inciso IV, da Lei Estadual n. 20.491/2019, bem como a necessidade de se regulamentar o procedimento, no âmbito da Administração Pública Direta e Indireta do Poder Executivo Estadual, dos encaminhamentos prévios à celebração do Ato Complementar de Cooperação Internacional, sugere-se a inclusão de novos arts. 4º, 5º e 6º na Minuta, com as renumerações de estilo, com as seguintes redações:

"Art. 4º O órgão ou entidade da Administração Pública Direta ou Indireta do Poder Executivo do Estado interessado em efetuar a cooperação técnica internacional deve providenciar a formalização do seu interesse junto à Agência Brasileira de Cooperação, por intermédio da Secretaria-Geral da Governadoria.

Art. 5º Formalizado o interesse, o órgão ou a entidade deve encaminhar à Assessoria Especial de Relações Internacionais da Secretaria-Geral da Governadoria, minuta de Projeto de Cooperação Técnica Internacional, acompanhada de pronunciamento técnico e jurídico, para ser submetida à apreciação da Agência Brasileira de Cooperação.

Parágrafo único. A duração do projeto será de até 4 (quatro) anos, prorrogável, mediante fundamentação, a até 6 (seis) anos.

Art. 6º Para a celebração de Ato Complementar de Cooperação Técnica deverá o órgão ou a entidade:

I - definir, no âmbito de cada projeto, os objetivos a serem atingidos, o plano de trabalho, os meios necessários para a consecução dos objetivos, os prazos de execução das ações e os valores a serem aplicados;

II - indicar a fonte dos recursos orçamentários necessários à execução do projeto, caso ele seja custeado no todo ou em parte pela Administração Pública Direta ou Indireta do Poder Executivo Estadual;

III - submeter o projeto à deliberação e aprovação da Junta de Programação Orçamentária e Financeira – JUPOF, nos termos do art. 65, inciso V, da Lei nº 20.491/2019;

IV - justificar a necessidade da cooperação;

V - demonstrar que os serviços não podem ser executados pelos servidores públicos estaduais."

41. O art. 4º da Minuta deverá ser renumerado como art. 7º e ter a seguinte redação:

"Art. 7º O ato complementar de cooperação técnica internacional de que trata o art. 1º estabelecerá:

I - o objeto, com a descrição clara e precisa do que se pretende realizar ou obter;

II - o ente executor estadual e, em sendo o caso, seu órgão interessado, bem como o organismo internacional cooperante e suas respectivas obrigações;

III - o detalhamento dos recursos financeiros envolvidos;

IV - a vigência, observado o disposto no parágrafo único do art. 6º;

V - as disposições relativas à auditoria independente, contábil e de resultados;

VI - as disposições sobre a prestação de contas;

VII - a taxa de administração, quando couber;

VIII - as disposições acerca de sua suspensão e extinção, observada a legislação de regência; e

IX - a remissão expressa ao ato principal a que se refira o ato complementar a ser celebrado pelo Estado ou entidade da Administração Indireta estadual.

§ 1º O ato principal a que se refere o inciso IX deste artigo é de natureza complexa, e compreende, pela ordem, o acordo internacional celebrado pelo Governo Brasileiro com o organismo internacional, o decreto legislativo do Congresso Nacional que o autorizar, e o decreto da Presidência da República que dispuser sobre sua execução e cumprimento.

§ 2º A taxa de administração a ser fixada junto aos organismos internacionais cooperantes, quando couber, ficará limitada em até cinco por cento dos recursos aportados nos projetos a serem implementados sob a modalidade de Execução Nacional pelo ente executor.

§ 3º Cumpra ao ente executor, no âmbito de sua competência, providenciar a publicação do extrato do ato complementar nos Diários Oficiais da União e do Estado, respectivamente, até 25 (vinte e cinco) e 20 (vinte) dias contados da data de assinatura."

42. Os antigos art. 3º, 5º e 6º da Minuta passarão a ser, respectivamente, os arts. 8º, 9º e 10, com a seguinte redação, adequada à jurisprudência do TCU:

"Art. 8º A cooperação do organismo ou agência internacional deverá se dar mediante prestação de assessoria técnica ou transferência de conhecimentos.

§ 1º Os produtos decorrentes da assessoria técnica ou transferência de conhecimentos de que trata o caput deverão estar explicitados nos documentos de projeto de cooperação técnica internacional.

§ 2º A assessoria técnica do organismo internacional cooperante pode englobar as atividades de treinamento e de prestação de consultoria, desde que vinculadas ao desenvolvimento das ações de cooperação técnica internacional que não possam ser desempenhadas pelo próprio ente executor no âmbito de suas atribuições.

§ 3º Nos atos complementares custeados por recursos orçamentários estaduais, a aquisição de bens e a contratação de serviços pelo organismo internacional, no interesse da Administração, deverão ser observados os princípios da publicidade, impessoalidade, economicidade e eficiência, sendo observado, acaso existente, o Manual de Convergência de Normas Licitatórias do organismo internacional¹⁰.

§ 4º O objeto a ser executado ou contrato pelo organismo internacional em decorrência do Ato Complementar de Cooperação Técnica Internacional, não poderá implicar a aquisição de bens e a prestação de serviços de natureza comum, usualmente disponíveis no mercado.

§ 5º Para os fins do disposto no §3º deste artigo, quando o projeto de cooperação técnica internacional contemplar, em sua globalidade, tanto atividades de efetiva assistência técnica, como ações complementares, de caráter instrumental, apenas aquelas ficarão a cargo do organismo internacional cooperante, devendo as de caráter ordinário ser integradas ao projeto pela Administração Pública, valendo-se dos mecanismos institucionais próprios do regime jurídico administrativo.

Art. 9º Para a implementação dos projetos de cooperação técnica internacional, o organismo internacional cooperante poderá contratar serviços técnicos de consultoria de pessoa física ou jurídica, observados o contexto e a vigência do projeto ao qual esteja vinculado.

§ 1º Os serviços de que trata o caput serão realizados, exclusivamente, na modalidade produto.

§ 2º O produto a que se refere o § 1º é o resultado de serviços técnicos especializados relativos a estudos técnicos, planejamentos e projetos básicos ou executivos, pareceres, perícias e avaliações em geral, treinamento e aperfeiçoamento de pessoal.

§ 3º O produto de que trata o § 2º deverá ser registrado e ficar arquivado no órgão ou entidade responsável pela gestão do projeto.

§ 4º A consultoria de que trata o caput deverá ser realizada por profissional de nível superior, graduado em área relacionada ao projeto de cooperação técnica internacional, sendo excepcionalmente admitida a contratação de profissional que não preencha o requisito de escolaridade mínima, desde que tenha notório conhecimento da matéria afeta ao projeto.

§ 5º Cumpra ao ente executor, na esfera de sua competência, propor a contratação de serviços técnicos de consultoria, devendo a proposta conter:

I - definir, com objetividade e clareza, os serviços técnicos a serem prestados;

II - estabelecer critérios, formas e prazos de apresentação dos trabalhos a serem desenvolvidos;

III - indicar as qualificações específicas exigidas dos profissionais a serem contratados, observado o disposto no §4º;

IV - ser instruída com declaração de que os serviços técnicos necessários não podem ser desempenhados por seus próprios servidores.

§ 6º Os serviços técnicos de consultoria contratados deverão estar exclusiva e obrigatoriamente vinculados aos objetivos constantes dos atos complementares de cooperação técnica internacional.

§ 7º Os serviços de consultoria são temporários e não geram subordinação jurídica dos consultores ao ente executor.

§ 8º Cumpra ao ente executor, no âmbito de sua competência, providenciar a publicação no Diário Oficial do Estado do extrato do contrato de consultoria até 20 (vinte) dias a contar de sua assinatura.

Art. 10. A contratação dos serviços técnicos de consultoria pelo organismo internacional cooperante deverá ser realizada mediante seleção de profissionais que atendam aos requisitos definidos nos termos de referência próprios.

§ 1º A seleção, precedida de ampla divulgação, deverá viabilizar a escolha da proposta mais vantajosa para a execução do projeto, observados os princípios da legalidade, impessoalidade, isonomia, publicidade, razoabilidade, eficiência e julgamento objetivo, bem como a programação orçamentária e financeira.

§ 2º É vedado o desvio de serviços técnicos de consultoria tratados no âmbito do projeto de cooperação técnica para o exercício de outras atividades.

§ 3º A contratação dos serviços deverá observar a programação orçamentária e financeira constante do instrumento de cooperação técnica internacional.

§ 4º O resultado dos serviços de consultoria deve ser documentado, registrado e mantido no órgão executor.

§ 5º A autorização para o pagamento dos serviços técnicos de consultoria será concedida somente após a aceitação do produto ou de suas etapas pelo ente executor."

43. O art. 7º da Minuta deverá passar a se desdobrar nos arts. 11, 12 e 13, os quais devem passar a ter a seguinte redação:

"Art. 11. Compete ao ente executor do projeto de cooperação técnica internacional:

I - designar e exonerar, em ato assinado por seu dirigente e publicado no Diário Oficial do Estado e no Diário Oficial da União, o Diretor e o Coordenador do Projeto, que deverão ser integrantes de seu quadro de pessoal efetivo ou ocupantes de cargo em comissão;

II - estabelecer e implementar o plano de trabalho do projeto, dentro do cronograma estabelecido;

III - gerenciar as atividades desenvolvidas no âmbito do projeto;

IV - programar compromissos e cumprir os que forem assumidos;

V - elaborar os termos de referência para a aquisição de bens e a contratação de serviços necessários à execução das atividades do projeto;

VI - informar à Agência Brasileira de Cooperação, por via eletrônica, a efetivação das contratações de consultoria no âmbito do Projeto;

VII - elaborar os relatórios de progresso a intervalos de 12 (doze) meses, a partir do início da execução, e encaminhá-los à Agência Brasileira de Cooperação e ao organismo internacional cooperante;

VIII - observar os procedimentos a serem estabelecidos pela Agência Brasileira de Cooperação, a fim de contribuir para o acompanhamento do Projeto;

IX - indicar o Coordenador do Projeto;

X - promover a publicação, nos veículos oficiais de imprensa da União e do Estado, do extrato do Ato Complementar de Cooperação Técnica Internacional de que sejam parte o Estado ou entidade da Administração Pública Indireta do Poder Executivo Estadual.

Art. 12. Incumbe ao Diretor do Projeto de Cooperação Técnica Internacional:

I - responder pela gestão técnica, administrativa, orçamentária, financeira, contábil e patrimonial do projeto;

II - representar o ente executor perante a Agência Brasileira de Cooperação, o organismo internacional cooperante e os órgãos de controle;

III - aprovar os relatórios de progresso elaborados pelo Coordenador do Projeto e encaminhá-los à Agência Brasileira de Cooperação e ao organismo internacional cooperante;

IV - responder pela execução e regularidade do projeto;

V - definir a programação orçamentária e financeira do projeto, por exercício.

Art. 13. Compete ao Coordenador do Projeto de Cooperação Técnica Internacional:

I - coordenar a elaboração e a execução dos planos de trabalho do projeto;

II - zelar pelo cumprimento do cronograma de implementação do projeto;

III - elaborar os relatórios de progresso com as informações técnicas, administrativas e financeiras do projeto;

IV - manter os arquivos organizados com a documentação do projeto;

V - promover articulações com outras instituições para o desenvolvimento do projeto;

VI - auxiliar o Diretor na gestão do projeto;

VII - substituir o Diretor do Projeto nas ausências e nos impedimentos."

44. Sugere-se, ainda, a inserção de novo artigo, a ser numerado como art. 14, contendo as atribuições da Assessoria Especial de Relações Internacionais da Secretaria-Geral da Governadoria relativas aos acordos de cooperação técnica, nos seguintes termos:

"Art. 14. Compete à Assessoria Especial de Relações Internacionais da Secretaria-Geral da Governadoria:

I - formalizar, junto à Agência Brasileira de Cooperação, o interesse manifestado por órgão ou entidade da Administração Pública Estadual de receber cooperação técnica internacional, bem como submeter ao órgão federal os documentos que lhe forem encaminhados para consecução desse fim;

II - prospectar oportunidades de cooperação técnica internacional à Administração Pública Direta e Indireta do Poder Executivo estadual;

III - coordenar e acompanhar a elaboração das minutas dos projetos de cooperação técnica internacional sob a perspectiva técnica, científica, tecnológica e financeira, em articulação com o órgão ou entidade distrital interessado, com os órgãos competentes do Governo Federal e com os organismos internacionais cooperantes;

IV - assessorar os serviços públicos estaduais em assuntos de natureza técnico-administrativa relativos a projetos de cooperação técnica internacional;

V - manter articulação com os organismos internacionais, com a Agência Brasileira de Cooperação e com os agentes da Administração Pública Direta e Indireta do Poder Executivo estadual, que sejam parte de um acordo de cooperação técnica internacional, em suas fases de negociação ou execução;

VI - acompanhar e monitorar as atividades relacionadas à execução físico-financeira dos projetos de cooperação técnica internacional, participando das reuniões tripartites entre os órgão ou entidade da Administração Pública Direta e Indireta do Poder Executivo estadual, a Agência Brasileira de Cooperação e o organismo internacional e monitorar as atualizações da execução do projeto no sistema de informações respectivo;

VII - prestar informações sobre a execução e gestão dos projetos de cooperação técnica, sempre que solicitado por qualquer órgão ou entidade da Administração Pública Direta e Indireta do Poder Executivo estadual."

45. Entende-se pertinente, ainda, a inserção de dispositivo regulamentado a prestação de contas pelo organismo internacional, na esteira do disposto no art. 18 do Decreto Distrital n. 37.304/2016, nos seguintes termos:

"Art. 15. Na hipótese de repasse de recursos orçamentários estaduais, o organismo internacional cooperante deverá prestar contas dos gastos efetuados ao ente executor.

Parágrafo único. A prestação de contas deve conter, no mínimo:

I - a relação de bens e serviços cobertos com os recursos e seus respectivos beneficiários;

II - as metas cumpridas, os produtos entregues e os valores gastos em cada fase do Projeto de Cooperação Técnica Internacional;

III - a relação dos componentes da equipe técnica alocada no projeto, acompanhada do currículo resumido de cada um, com indicação da respectiva experiência profissional e formação acadêmica."

46. Por fim, os arts. 8º, 9º e 10 deverão ser renumerados como os arts. 16, 17 e 18 da Minuta, passando os arts. 17 e 18 a ter a seguinte redação:

"Art. 17. Compete à Controladoria Geral do Estado de Goiás fiscalizar e realizar a auditoria para o cumprimento das disposições deste Decreto.

Art. 18. Deverão ser observadas pela Administração Pública Direta e Indireta do Poder Executivo do Estado, no que couberem, o disposto no Decreto Federal nº 5.151, de 22 de julho de 2004, e as normas complementares expedidas pelo Ministério das Relações Exteriores, para fins de celebração de Atos

Complementares de cooperação técnica recebida, decorrentes de Acordos Básicos firmados entre o Governo Brasileiro e organismos internacionais, e da aprovação e gestão de projetos vinculados aos referidos instrumentos."

47. Deve-se, ademais, inserir novo artigo, o art. 19, na Minuta, nos seguintes termos:

"Art. 19. O ente executor providenciará a remessa de cópias do instrumento à Controladoria-Geral do Estado e ao Tribunal de Contas do Estado de Goiás, respectivamente, no prazo de 5 (cinco) e 10 (dez) dias, contados da assinatura do Ato Complementar de Cooperação Técnica Internacional."

48. Por fim, o art. 11 deverá ser renumerado como art. 20 da Minuta.

49. Fixadas tais premissas, passar-se-á a examinar, finalmente, as questões relativas ao projeto de cooperação técnica internacional intitulado "Fortalecimento das políticas de desenvolvimento social do Estado de Goiás", tendo o Estado de Goiás, por intermédio da Secretaria Estadual de Desenvolvimento Social, como executor.

50. Em primeiro lugar, observa-se que, em especial considerando-se o ineditismo do ato complementar de cooperação técnica internacional que se pretende celebrar, as negociações iniciais entre o Estado de Goiás e o organismo internacional foram deveras atalhadas, não tendo, até o presente momento, havido a aconselhável participação da Agência Brasileira de Cooperação do Ministério das Relações Exteriores nas tratativas realizadas entre o Estado de Goiás, por meio da Secretaria de Desenvolvimento Social e UNESCO.

51. Dessa forma, sugere-se que, na continuidade da tramitação do projeto, sejam observadas as Diretrizes para o Desenvolvimento da Cooperação Técnica Internacional Multilateral e Bilateral¹¹ desenvolvidas pela Agência Brasileira de Cooperação do Ministério das Relações Exteriores.

52. Entende-se aconselhável, ademais, na esteira da experiência do Distrito Federal, que o Estado de Goiás, por intermédio da Secretaria-Geral da Governadoria e da Escola de Governo, firme ajuste com a Agência Brasileira de Cooperação do Ministério das Relações Exteriores, a fim de serem realizadas capacitações dos servidores estaduais em relação tanto à celebração, quanto à execução de cooperações técnicas internacionais pela Administração Pública Estadual.

53. De outro giro, **ressalva-se** o entendimento esposado no item 20 do Parecer PROSET nº 46/2019 (9054701), uma vez que o acordo básico de cooperação técnica internacional que deve servir como vínculo originário, estabelecendo as diretrizes para o ato complementar que se objetiva celebrar (8884584) é, em verdade, o Acordo Básico de Assistência Técnica com a Organização das Nações Unidas, suas Agências Especializadas e a Agência Internacional de Energia Atômica, aprovado pelo Decreto Legislativo nº 11/966 e promulgado pelo Decreto Federal n. 59.308/1966, haja vista tal ato internacional abarcar, em sua totalidade, os objetivos imediatos e os respectivos resultados do ato complementar almejado.

54. Imperioso, ademais, que reste demonstrado, de forma cabal, nos presentes autos, o atendimento da totalidade dos requisitos e procedimentos previstos na legislação aplicável, até mesmo do Decreto a ser editado a partir da minuta analisada, destacando-se, desde já, conforme bem apontado nos itens 10 a 12 do **Parecer PROCSET nº 46/2019** (9054701), a necessidade de haver a manifestação

das áreas técnicas da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social, inclusive no tocante à composição dos preços constantes do item "e" da minuta do projeto de cooperação técnica internacional, bem como a imprescindibilidade de serem excluídos do projeto de cooperação técnica internacional a assunção pelo organismo internacional da contratação de bens e serviços comuns, tais como, a título de exemplo, a aquisição de passagens aéreas, bem como o exercício de ações complementares, de caráter instrumental, às atividades de efetiva assistência técnica.

55. Ante o exposto, com as **ressalvas** e os **acréscimos** acima, **aprovo** o **Parecer PROSET nº 46/2019** (9054701), sendo carreados aos presentes autos, no evento n. 9490700, Minuta de Decreto com a consolidação das alterações sugeridas por meio do presente Despacho.

56. Volvam-se os autos à **Gerência de Redação e Revisão de Atos Oficiais da Secretaria de Estado da Casa Civil**, para ciência e adoção das providências cabíveis. Após, retornem-se os autos à **Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social, via Procuradoria Setorial**, para a devida instrução processual e posterior manifestação jurídica conclusiva a ser submetida à Procuradoria-Geral do Estado.

57. Antes, dê-se ciência da presente orientação aos Procuradores do Estado lotados no Núcleo de Negócios Públicos da Assessoria de Gabinete, nas Procuradorias Setoriais da Administração direta e indireta e no CEJUR, este último para o fim declinado no art. 6º, § 2º, da Portaria nº 127/2018 GAB.

Juliana Pereira Diniz Prudente

Procuradora-Geral do Estado

1 Consulta realizada no sítio eletrônico <https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=2ahUKEwiX2Irpuv7kAhXUCtQKHdfEBhgQFjAAegQIARAC&url=http%3A%2F%2Fwww.abc.gov.br%2Fapi%2Fpublicacaoarquivo%2F122&usg=AOvVaw0ZSxMDSsYaoj5pMK7es5et> aos 07/10/2019.

2 Acórdão n. 1339/2009, TCU, Plenário.

3 *Ibidem*.

4 *Ibidem*.

5 *Ibidem*.

6 Consulta no sítio eletrônico "parecer.pg.df.gov.br/arquivo/PRCON/2016/PRCON.0299.2016.pdf" aos 07/10/2019.

7 Consulta no sítio eletrônico “parecer.pg.df.gov.br/arquivo/PROCAD/2012/PROCAD.1092.2012.pdf” aos 07/10/2019.

8TCU, Plenário, Acórdão n. 1.339/2009.

9 Consulta no sítio eletrônico “parecer.pg.df.gov.br/arquivo/PRCON/2016/PRCON.0299.2016.pdf” aos 07/10/2019.

10 Especificamente quanto às regras para as aquisições e contratações feitas no âmbito dos projetos de cooperação técnica internacional com participação de organismos internacionais vinculados à ONU (dentre eles a UNESCO), com custeio de recursos próprios nacionais, cumpre apontar que, a partir da Decisão nº 178/2001 do Tribunal de Contas da União, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD elaborou um Manual de Convergência de Normas Licitatórias, o qual restou posteriormente aprovado pelo TCU, haja vista coadunar-se com os princípios constitucionais que regem a Administração Pública e harmonizar-se com o disposto na Lei Federal n. 8.666/1993, nos termos do Acórdão n. 946/2004.

11 Consulta realizada no sítio eletrônico “<http://www.abc.gov.br/Content/ABC/docs/ManualDiretrizesCooperacaoRecebida.pdf>” aos 07/10/2019.

GABINETE DA PROCURADORA-GERAL DO ESTADO



Documento assinado eletronicamente por **JULIANA PEREIRA DINIZ PRUDENTE**, Procurador (a) Geral do Estado, em 09/10/2019, às 09:59, conforme art. 2º, § 2º, III, "b", da Lei 17.039/2010 e art. 3ºB, I, do Decreto nº 8.808/2016.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site http://sei.go.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=1 informando o código verificador **9485591** e o código CRC **6EA21AEC**.

NÚCLEO DE NEGÓCIOS PÚBLICOS

RUA 2 293 Qd.D-02 Lt.20 - Bairro SETOR OESTE - CEP 74110-130 - GOIANIA - GO - ESQ.
COM A AVENIDA REPÚBLICA DO LÍBANO, ED. REPUBLICA TOWER



Referência: Processo nº 201900001005475



SEI 9485591