



Parecer Referencial n. 000001/2025

Processo n. 2024.02.036006 / 2024/680314

Procedência PGE - PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO DO PARÁ

Interessado PGE - Procuradoria-Geral do Estado do Pará

Procuradora Mônica Martins Toscano Simões

**PARECER REFERENCIAL.
INSTRUMENTOS DE COOPERAÇÃO:
TERMO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA
PREVISTO NO DECRETO ESTADUAL
Nº 3.302/2023, MEMORANDO DE
ENTENDIMENTO (MEMORANDUM
OF UNDERSTANDING - "MoU") E
PROTOCOLO DE INTENÇÕES.**

1 OBJETO DE ANÁLISE

Trata-se de Parecer Referencial acerca dos seguintes aspectos:

1. procedimento (roteiro) aplicável à celebração do Acordo de Cooperação Técnica previsto no Decreto Estadual n. 3.302/2023 e ao Memorando de Entendimentos e/ou Protocolo de Intenções;
2. definição dos objetos, partes e obrigações/compromissos que cabem em cada instrumento, além de suas cláusulas obrigatórias.

Busca-se, segundo esclareceu a Ilma. Sra. Procuradora-Chefe da Procuradoria Consultiva (PCON), permitir a análise mais ágil e eficiente dos casos relativos aos mencionados instrumentos jurídicos.

Nesta PCON, recebi os autos por distribuição regular. Passo à tempestiva



análise jurídica.

2 ANÁLISE JURÍDICA

Para a plena realização dos fins públicos a seu encargo, à Administração é dado celebrar parcerias com entes estatais e privados, sob variados instrumentos de cooperação.

Este Parecer Referencial tem por objeto, como dito, três deles: o termo de cooperação técnica previsto no Decreto Estadual nº 3.302/2023¹, o memorando de entendimento (Memorandum of Understanding - "MoU") e o protocolo de intenções. Os dois últimos, dada a sua proximidade, serão tratados conjuntamente.

Pontua-se, desde logo, que a Lei nº 14.133/2021 determina a aplicação de suas disposições, no que couber e na ausência de norma específica, aos convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres celebrados por órgãos e entidades da Administração Pública, na forma estabelecida em regulamento do Poder Executivo federal (art. 184)². Vale dizer: a esses

¹ O presente Parecer Referencial cuida apenas do termo de cooperação técnica sujeito ao regramento geral do Decreto Estadual nº 3.302/2023, e não de outros instrumentos de cooperação – com rótulos idênticos ou similares – previstos em normas específicas.

² Por bastante relevante, registram-se esclarecimentos prestados por Rony Charles Lopes de Torres quanto ao art. 184 em tela:

"No passado, era tradicional a utilização indiscriminada do vocábulo "convênio" para designar relações de cooperação entre órgãos/entes públicos, com vistas a alcançar determinado objetivo de interesse público.

Tal utilização indiscriminada, no decorrer dos anos, ensejou dúvidas e problemas burocráticos, tendo em vista que, mesmo caracterizada a existência de interesse público comum e falta de finalidade lucrativa, são possíveis diversas espécies de relações de cooperação, as quais, pelas suas especificidades, merecem diferentes tratamentos. Isso porque, enquanto algumas relações de parcerias envolvem transferência de recursos entre esferas diferentes, outras tantas ocorrem dentro da mesma pessoa jurídica, do mesmo ente federativo, ou envolvem apenas ações administrativas conjuntas, sem repasse de valores.

A classificação diferenciada permite corrigir o equívoco técnico de exigir formalidades desnecessárias incompatíveis com pactos de menor complexidade ou que não envolvam transferência de recursos públicos." (Leis de Licitações Públicas comentadas. 15^a edição, rev., ampl. e atual. São Paulo: JusPodivm, 2024, p. 943).



instrumentos diversos de parceria aplicam-se, em caráter predominante, norma específica acaso existente, bem como, em caráter subsidiário, as disposições da Lei nº 14.133/2021, no que couber.

Nessa trilha, acerca do regramento jurídico aplicável aos instrumentos em questão, é possível afirmar:

- 1) ao termo de cooperação técnica aplica-se, primordialmente, a disciplina específica disposta no Decreto Estadual nº 3.302/2023³, admitida a aplicação subsidiária da Lei nº 14.133/2021;
- 2) mesmo não possuindo disciplina específica, ao memorando de entendimento (MoU) e ao protocolo de intenções — por também se tratarem de parcerias sem transferência de recursos —, aplicam-se, igualmente, no que couber, as normas do Decreto Estadual nº 3.302/2023 relativas aos termos de cooperação técnica.⁴

Não é demais lembrar que, caso o termo de cooperação técnica envolva a União ou outros entes federativos, ao instrumento aplicar-se-ão tanto a norma estadual, quanto a norma do(s) outro(s) partípice(s).⁵

2.1 Termo de Cooperação Técnica

³ Regulamenta as transferências voluntárias de recursos do Estado do Pará mediante convênios e as parcerias sem transferência de recursos, por meio da celebração de termo de cooperação técnica ou acordo de adesão. Lembra-se, por oportuno, que o Decreto Estadual nº 3.302/2023, conforme disposto em seu art. 2º, não se aplica aos termos de colaboração, aos termos de fomento e aos acordos de cooperação ([Lei Federal nº 13.019, de 31 de julho de 2014](#) e Decreto Estadual nº 4.040, de 5 de julho de 2024), aos contratos de gestão celebrados com Organizações Sociais ([Lei Estadual nº 5.980, de 19 de julho de 1996](#)), aos termos de execução descentralizada; aos convênios de pesquisa, desenvolvimento e inovação ([Decreto Estadual nº 1.713, de 12 de julho de 2021](#)), e, ainda, aos demais instrumentos que possuam regulamentação por norma específica. A todos esses instrumentos não se aplica, pois, o presente Parecer Referencial.

⁴ Os perfis semelhantes dos três instrumentos de parceria atraem a aplicação, a todos eles, da regulamentação estadual acerca das parcerias sem transferência de recursos.

⁵ Veja-se, nesse sentido, os Pareceres nº 000685/2023, nº 000181/2024 e nº 000451/2024, todos desta PGE.



Acerca do termo de cooperação técnica, cumpre destacar as seguintes disposições do Decreto Estadual nº 3.302/2023:

Art. 3º Para os efeitos deste Decreto, considera-se:

.....

XVIII - termo de cooperação técnica: instrumento de cooperação técnica entre, de um lado, órgão ou entidade da Administração Pública estadual e, de outro, órgão ou entidade da Administração Pública de qualquer esfera de governo, serviços sociais autônomos e consórcios públicos 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; e

Art. 53. Os órgãos e entidades da Administração Pública estadual poderão celebrar, a título gratuito, sem transferência de recursos e doação de bens materiais, termo de cooperação técnica para a execução descentralizada de políticas públicas de interesse recíproco e em mútua colaboração.

Parágrafo único. As despesas relacionadas à execução da parceria não configuram transferência de recursos entre as partes.

Art. 54. Os termos de cooperação técnica poderão ser celebrados:

- I - entre órgãos e entidades da Administração Pública estadual;
- II - com órgãos e entidades da Administração Pública de qualquer esfera de governo;
- III - com serviços sociais autônomos; e
- IV - com consórcios públicos.

Parágrafo único. As parcerias entre órgãos e entidades da Administração Pública estadual e os serviços sociais autônomos poderão envolver o repasse de recursos financeiros, caso em que serão formalizadas mediante termo de cooperação técnica



e financeira, observadas as normas deste Decreto relativas aos convênios, no que couber.

Art. 55. Aplicam-se aos termos de cooperação técnica, no que couber, as normas previstas nos arts. 10, 11, 14, 29, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 50 e 51 deste Decreto.

A norma, para além de conceituar o instrumento (arts. 3º, XVIII e 53), define com quem podem os órgãos e entidades estaduais celebrá-lo (art. 54) e quais as disposições pertinentes aos convênios que também se aplicam aos termos de cooperação técnica (art. 55).

A partir desse conjunto normativo, vê-se, com relação aos termos de cooperação técnica, o seguinte:

- Objeto: execução descentralizada de políticas públicas de interesse recíproco (arts. 3º, XVIII e 53).

É importante verificar se as competências dos órgãos e entidades envolvidos são compatíveis com o objeto da parceria, o que deverá restar bem evidenciado na justificativa constante do Plano de Trabalho.

- Partes: de um lado, órgão ou entidade da Administração Pública estadual e, de outro, órgão ou entidade da Administração Pública de qualquer esfera de governo, serviços sociais autônomos e consórcios públicos (art. 54), lembrando que o instrumento ainda poderá contar com a participação de interveniente, para manifestar consentimento ou assumir obrigações em nome próprio (art. 3º, X).

- Obrigações/compromissos: a cláusula de obrigações dos partícipes deverá, além das obrigações e compromissos próprios do objeto da parceria, indicar o seguinte:

I - os recursos humanos e tecnológicos necessários ao acompanhamento da execução física do objeto;

II - mediante portaria, um representante para acompanhar/fiscalizar a execução



do objeto.

- Cláusulas obrigatórias: o instrumento deve conter, no mínimo, as seguintes cláusulas (arts. 55 c/c 14):

I - o objeto e seus elementos característicos, em consonância com o plano de trabalho, que integrará o termo celebrado, independentemente de transcrição;

II - a especificação das ações do plano de trabalho, com a devida explicitação das metas;

III - as atribuições de cada partípice;

IV - as atribuições do interveniente, quando houver;

V - a forma de acompanhamento da execução física do objeto, com a indicação dos recursos humanos e tecnológicos;

VI - a forma e a metodologia de comprovação do cumprimento do objeto;

VII - a obrigação dos partícipes de disporem de condições e de estrutura para o acompanhamento e verificação da execução do objeto;

VIII - a obrigatoriedade de divulgação das informações referentes ao instrumento em sítio eletrônico oficial;

IX - a descrição dos parâmetros objetivos que servirão de referência para a avaliação do cumprimento do objeto;

X - a forma de execução do acompanhamento e da fiscalização, que deverá ser suficiente para garantir a plena execução física do objeto;⁶

XI - o prazo de vigência - inclusive, se for o caso, a possibilidade de prorrogação da vigência - e a data da celebração;⁷

⁶ Neste particular, deve-se atentar aos arts. 34 a 38 do Decreto Estadual nº 3.302/2023.

⁷ O prazo de vigência deve guardar compatibilidade com o necessário à execução do objeto acordado.



XII – condições da alteração do ajuste:⁸

XIII - as hipóteses de denúncia, rescisão e extinção do ajuste;⁹

XIV - previsão do sigilo das informações obtidas e observância às disposições da Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD);

⁸ "Art. 29. As alterações ao convênio serão formalizadas mediante proposta de qualquer das partes e deverão ser apresentadas, no mínimo, 30 (trinta) dias úteis antes do término de vigência do convênio.

§ 1º Excepcionalmente, poderão ser solicitadas alterações em prazo inferior ao previsto no caput deste artigo, desde que sejam motivadas e em benefício da execução do objeto.

§ 2º A alteração do convênio dependerá de prévia aprovação de plano de trabalho readequado e, ainda, da comprovação da execução das etapas anteriores com a devida prestação de contas parcial, observada, sempre, a compatibilidade com o objeto do ajuste.

§ 3º O plano de trabalho readequado deverá ser previamente apreciado pelo setor técnico competente e submetido à aprovação da autoridade superior."

⁹ "Art. 39. O convênio poderá ser:

I - denunciado a qualquer tempo, mediante notificação com antecedência mínima de 30 (trinta) dias úteis, por desistência de qualquer um dos partícipes, hipótese em que ficarão responsáveis somente pelas obrigações e auferirão as vantagens do tempo em que participaram voluntariamente do acordo, não admitida cláusula obrigatória de permanência ou sancionadora aos denunciantes;

II - rescindido por:

- a) inadimplemento de qualquer uma de suas cláusulas;
- b) constatação, a qualquer tempo, de falsidade ou de incorreção de informação em qualquer documento apresentado;
- c) verificação de qualquer circunstância que enseje a instauração de tomada de contas especial; ou
- d) dano ao erário, exceto se houver devolução dos recursos devidamente corrigidos, sem prejuízo da continuidade da apuração, por procedimentos administrativos próprios, quando identificadas outras irregularidades decorrentes do ato praticado; ou

III - extinto, na hipótese de não serem cumpridas as condições suspensivas nos prazos estabelecidos no instrumento, desde que não tenha ocorrido repasse de recursos pelo concedente.

§ 1º Nas hipóteses de denúncia ou de rescisão do convênio, o conveniente deverá:

I - devolver os saldos remanescentes no prazo de 20 (vinte) dias úteis, inclusive aqueles provenientes de rendimentos de aplicações no mercado financeiro; e

II - apresentar a prestação de contas no prazo de 30 (trinta) dias úteis.

§ 2º Os prazos previstos nos §§ 1º e 2º deste artigo serão contados a partir da data de publicação do ato de denúncia ou de rescisão.

§ 3º No caso em que algum dos partícipes já tenha se comprometido financeiramente com a sua meta convenial, eventual não cumprimento do avençado pela outra parte que prejudique a funcionalidade do objeto pretendido permitirá que seja ajustada uma forma de compensação dos possíveis prejuízos entre os partícipes."



XV – previsão de que não haverá transferência de recursos entre os partícipes e que cada órgão se responsabilizará, respectivamente, por eventuais custos da sua execução conforme suas áreas de competência;¹⁰

XVI – se for o caso, definição da titularidade e direito de uso do bem produzido, observado o interesse público e o disposto na Leis Federais nº 9.610, de 19 de fevereiro de 1998, e nº 9.279, de 14 de maio de 1996, dispondo sobre o tempo e o prazo da licença, as modalidades de utilização e a indicação quanto ao alcance da licença, se unicamente para o território nacional ou também para outros territórios;

XVII - foro competente para dirimir controvérsias;

XVIII – publicação do extrato do termo de cooperação técnica no Diário Oficial do Estado, no prazo de até 10 (dias) dias a contar de sua assinatura, nos termos do § 5º do art. 28 da Constituição do Estado do Pará (art. 50);¹¹

XIX – solução de casos omissos de comum acordo entre os partícipes, cujo direcionamento deve visar à execução integral do objeto.

- Procedimento aplicável à celebração do instrumento:

A celebração do instrumento deve observar a seguinte cadeia processual:

- apresentação do Plano de Trabalho pelo órgão ou entidade interessada,

¹⁰ Nesta hipótese, incumbe a cada partícipe verificar sua disponibilidade orçamentária para cobrir eventuais custos da execução de suas próprias atribuições na parceria, sem que isso configure transferência de recursos.

¹¹ "Art. 50. A eficácia dos convênios fica condicionada à publicação do respectivo extrato no Diário Oficial do Estado, que será providenciada pelo concedente no prazo de até 10 (dias) dias a contar de sua assinatura, nos termos do § 5º do art. 28 da Constituição do Estado do Pará."



contendo, no mínimo, as seguintes informações (art. 10, caput):¹²

- I - justificativa para a sua execução;
 - II - descrição completa do objeto, das metas e das etapas ou fases, com previsão de início e fim; e¹³
 - III - informações relativas à capacidade técnica e gerencial do proponente para execução do objeto.¹⁴
-

¹² "Art. 10. A celebração de convênio pelos órgãos ou entidades da Administração Pública estadual depende de prévia aprovação de competente plano de trabalho proposto pelo órgão ou entidade interessada, o qual deverá conter, no mínimo, as seguintes informações:

- I - justificativa para a sua execução;
 - II - descrição completa do objeto, das metas e das etapas ou fases, com previsão de início e fim;
 - III - cronograma de desembolso, discriminando o repasse a ser realizado pelo concedente, e a contrapartida prevista para o proponente, especificando o valor de cada parcela e o montante dos recursos;
 - IV - plano de aplicação dos recursos financeiros; e
 - V - informações relativas à capacidade técnica e gerencial do proponente para execução do objeto.
- § 1º A descrição do objeto deverá ser realizada de forma concisa e padronizada e deverá estar em conformidade com os objetivos e diretrizes do programa que irá recepcionar o plano de trabalho.
-"

Esclarece-se, por oportuno, que, não havendo transferência de recursos no âmbito do termo de cooperação técnica, descabe considerar no Plano de Trabalho cronograma de desembolso e plano de aplicação dos recursos financeiros.

¹³ É importante que o Plano de Trabalho detalhe as etapas ou fases, inclusive com indicação dos respectivos períodos de implantação, não sendo suficiente somente estabelecer relação com a vigência do instrumento principal.

¹⁴ "Art. 11. Os órgãos e entidades do Poder Executivo estadual poderão solicitar a realização de ajustes quando:

I - o plano de trabalho apresentado não atender às condições de aprovação estabelecidas no art. 10 deste Decreto; e/ou

II - forem detectados custos não compatíveis com as ações a serem executadas.

§ 1º O prazo para realização de ajustes no plano de trabalho será de até 15 (quinze) dias, contado da data de recebimento da solicitação, prorrogável uma vez por igual período, a critério do órgão ou entidade do Poder Executivo estadual, mediante justificativa do conveniente.

.....

§ 3º A aprovação do plano de trabalho não gera direito à celebração do convênio.

.....

§ 4º A não apresentação do plano de trabalho ajustado, no prazo estabelecido nos §§ 1º e 2º deste artigo, acarretará a não celebração do convênio."



- análise do Plano de Trabalho pelo setor técnico competente do órgão ou entidade estadual (art. 29, § 3º);
- aprovação do Plano de Trabalho pela autoridade superior do órgão ou entidade estadual (art. 10, caput c/c art. 29, § 3º);
- elaboração da minuta do termo de cooperação técnica pelo setor técnico do órgão ou entidade interessada, sem prejuízo da adoção de minuta eventualmente padronizada pela PGE;
- análise da minuta do termo de cooperação técnica pela consultoria jurídica da Administração estadual, caso não se trate de minuta padronizada ou hipótese de eventual dispensa de análise jurídica;¹⁵
- celebração do termo de cooperação técnica;
- designação do fiscal, por meio de portaria específica (art. 34);
- publicação do extrato do termo de cooperação técnica no Diário Oficial do Estado, no prazo de até 10 (dias) dias, a contar de sua assinatura, nos termos do § 5º do art. 28 da Constituição do Estado do Pará (vide nota 11 deste parecer);
- divulgação das demais informações relativas ao termo de cooperação técnica no sítio eletrônico oficial do órgão ou entidade interessada.¹⁶

O Decreto Estadual nº 3.302/2023 admite, ademais, que as parcerias entre órgãos e entidades da Administração Pública estadual e os serviços sociais autônomos envolvam o repasse de recursos financeiros, caso em que serão formalizadas mediante termo de cooperação técnica e financeira, observadas suas normas relativas aos convênios, no que couber.

Alerta-se que, nessa hipótese, na cadeia processual à celebração do

¹⁵ Lei nº 14.133/2021:

“Art. 53

§ 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.”

¹⁶ “Art. 51. As demais informações relacionadas aos convênios celebrados no âmbito do Poder Executivo estadual serão divulgadas no sítio eletrônico oficial dos órgãos ou entidades da Administração Pública estadual concedentes.”



instrumento acima descrita deve-se incluir, ainda:

- verificação e aprovação dos documentos da entidade previstos no art. 8º, no que couber (art. 6º, I);
- comprovação, pelo órgão ou entidade estadual concedente, da existência de dotação orçamentária específica, de acordo com a legislação vigente (art. 6º, II);
- comunicação e remessa de cópia do instrumento à Assembleia Legislativa do Estado do Pará, no prazo de 15 (quinze) dias, contado de sua celebração (art. 6º, III).

No mais, o Plano de Trabalho deverá incluir cronograma de desembolso e plano de aplicação dos recursos financeiros e a minuta do termo de cooperação técnica e financeira deverá incluir as cláusulas ou condições vedadas (art. 5º, VII), bem como as cláusulas do art. 14 do Decreto Estadual nº 3.302/2023 relativas à transferência, execução e prestação de contas dos recursos financeiros.

2.2 Memorando de Entendimento (Memorandum of Understanding - "MoU") e Protocolo de Intenções

A despeito dos rótulos distintos, o MoU e o protocolo de intenções possuem contornos bastante similares e, por isso, serão tratados conjuntamente.

O MoU, como se tem salientado em reiteradas oportunidades, é habitualmente utilizado para viabilizar parcerias internacionais, mas não apenas. Tal qual o protocolo de intenções, formaliza intenções de colaboração entre as partes.

Veja-se, a propósito, a seguinte passagem do PARECER REFERENCIAL n. 00001/2018/GAB/ PROC/PFUFPR/PGF/AGU¹⁷:

¹⁷ Íntegra disponível em chrome-extension://efaidnbmnnibpcajpcglclefindmkaj/https://internacional.ufpr.br/portal/wp-content/uploads/2018/04/Parecer_Referecial_001_2018_GAB_PROC_PFUFPR_PGF_AGU.pdf



49. Com relação aos chamados "protocolos de intenções", assim devem ser considerados tão somente aqueles documentos que se limitam a afirmar o propósito das entidades de selar oportunamente a parceria visada, sem estabelecer direitos e obrigações aos interessados. É comum que também sejam denominados "memorando de entendimento".

50. No país, esse tipo de instrumento carece de previsão legislativa específica, ou seja, não possui nenhuma Lei ou Decreto que o regulamente. Todavia, o Ministério de Relações Exteriores - MRE, exercendo seu Poder Normativo, editou o Manual de Procedimentos denominado "Atos internacionais - Prática Diplomática Brasileira", com o seguinte objetivo:

O intuito deste Manual é, portanto, orientar e auxiliar as diversas áreas da Casa na crescente produção de textos por meio dos quais o Governo do Brasil assume compromissos no cenário internacional.

51. Muito embora o Manual do MRE tenha sido editado para uso interna corporis, tendo em vista que o Memorando de Entendimento será utilizado pela UFPR em suas relações com pessoas jurídicas internacionais, por analogia, poder-se-á estender os efeitos do manual para outros entes da Administração Pública Federal, momento para regular atos do Direito Internacional.

52. Neste sentido, na alínea "e" do inciso III do Manual do MRE, no capítulo que trata da Tipologia de Atos Internacionais, encontra-se a definição do instrumento denominado Memorando de Entendimento, nos seguintes termos:

e) Memorando de Entendimento

Ato de forma bastante simplificada destinado a registrar princípios gerais que orientarão as relações entre as partes, em particular nos planos político, econômico, cultural, científico e educacional. Tendo em vista seu formato simplificado, tem sido amplamente utilizado para definir



linhas de ação e compromissos de cooperação.

53. O Memorando de Entendimento, ou Protocolo de Intenções, revela-se com um instrumento mais político do que jurídico, no qual se estreitam relações entre instituições em prol de objetivos comuns. As regras e cláusulas específicas que irão regulamentar os direitos e obrigações a serem acordados entre as partes celebrantes deverão ser materializadas em instrumento futuro a ser firmado. (itálicos, sublinhados e negritos pertencentes ao original)

Interessante atentar, também, à definição de MoU e de protocolo de intenções dada em âmbito federal:

É o instrumento formal utilizado por entes públicos para se estabelecer um vínculo cooperativo ou de parceria entre si, que tenham interesses e condições recíprocas ou equivalentes, de modo a realizar um propósito comum.

O Protocolo de Intenções se diferencia de convênios, contratos de repasse e termos de execução descentralizada pelo simples fato de não existir a possibilidade de transferência de recursos entre os partícipes.

O Protocolo de Intenções também se diferencia do Acordo de Cooperação Técnica pelo fato de ser um ajuste genérico, sem obrigações imediatas. Trata-se de um documento sucinto, que não necessariamente exige um plano de trabalho ou um projeto específico para lhe dar causa, sendo visto como um mero consenso entre seus partícipes, a fim de, no futuro, estabelecerem instrumentos específicos acerca de projetos que pretendem firmar, se for o caso.

Veja-se, ainda, o seguinte trecho do PARECER n. 00025/2024/CONJUR-MINC/CGU/AGU:



11. Assim, os Memorandos de Entendimento são instrumentos ordinariamente utilizados para formalizar a intenção das Partes para a consecução de determinado objeto específico, sendo, em síntese, verdadeiros protocolos de intenções, sem força vinculante, vez que não criam obrigações ou direitos entre os celebrantes, tratando-se de articulação embrionária de avenças futuras e que ganham forma para dar maior solenidade às intenções manifestadas.

12. É da natureza do instrumento não definir qualquer obrigação entre as partes, quer no plano do direito internacional, quer no plano doméstico, o que lhe retira ao menos parcela de seu caráter operacional, limitando-se mais a estabelecer, assim, princípios gerais que nortearão futuras cooperações de interesse das instituições envolvidas, se for o caso.

13. Portanto, o Memorando de Entendimento não pode gerar, por si só, a obrigação de as partes pactuarem iniciativas de cooperação, já que não pode haver vinculação jurídica obrigacional neste tipo de instrumento. (...) (negritos acrescidos)

Resta bastante clara, portanto, a aproximação dos dois instrumentos.

A seu turno, diversas peças opinativas desta PGE têm apontado características dos instrumentos em questão. Delas vale destacar as seguintes passagens:

Parecer nº 595/2023:

Conclui-se, então, que o Memorando de Entendimento indica metas e objetivos comuns, a serem concretizados futuramente. Além disso, trata-se de um ato internacional mais simplificado, sem compromissos



onerosos para as partes que o subscrevem e sem que seja exigido um plano de trabalho ou um projeto específico para que possa ser assinado. (negritos nossos)

Parecer nº 636/2023:

Via de regra, o Memorando de Entendimento antecede a celebração de Acordos de Cooperação ou outro instrumento, devendo indicar as metas e os objetivos comuns a serem concretizados posteriormente.

Além disso, trata-se de um ato simplificado, sem compromissos onerosos para as partes que o subscrevem, e sem que seja exigido um plano de trabalho ou um projeto específico para que possa ser assinado.

Outrossim, ainda que estando o MoU, em geral, inserido no contexto de parcerias internacionais, não se vislumbra óbice a sua utilização no presente caso.

(...)

O MoU não constitui acordo juridicamente vinculativo, pelo que a parceria não representa nem pretende criar qualquer direito ou obrigação legal vinculativa entre as partes.

(...)

Aqui se entende que as disposições devem ser melhor tratadas no instrumento, prevendo, de forma mais detalhada que, além de ausência de repasse de recursos financeiros entre os Participantes, cada um arcará com as despesas necessárias ao cumprimento de suas atribuições, fazendo uso de recursos próprios, bem como que cada participante será responsável por eventuais despesas relacionadas aos recursos humanos a ele vinculados e que colaborarão na execução deste MoU.

(...)

Recomenda-se a inclusão de cláusula prevendo a publicação do instrumento no Diário Oficial do Estado do Pará, no prazo de dez dias de sua assinatura, de forma a dar publicidade em âmbito local, sugerindo-se também a disponibilização da íntegra no sítio eletrônico oficial do Estado do Pará.¹⁸

(...)

¹⁸ No mesmo sentido, acerca da publicidade do MoU, veja-se o Parecer nº 000324/2024. A seu turno, o Parecer nº 000385/2023 firma a necessidade de se dar publicidade a “Declaração de Intenção de Cooperação”.



Destarte, entende-se pela necessidade de previsão no instrumento, dispondo que na hipótese de impossível autocomposição entre os signatários, elege-se o foro de Belém – PA para dirimir quaisquer conflitos oriundos do presente Memorando, com renúncia expressa a qualquer outro. (negritos nossos)¹⁹

Parecer nº 286/2024:

Cuida-se, pois, de instrumento análogo ao Protocolo de Intenções, que registra a intenção de possivelmente celebrar ajuste futuro, como um Acordo de Cooperação, que vinculará as partes no estabelecimento de obrigações mútuas. (negritos nossos)

Parecer nº 447/2024:

Correta a adoção de um Protocolo de Intenções, uma vez que as obrigações ainda não estão suficientemente delineadas, mas somente firmadas premissas genéricas a respeito dos interesses comuns, equivalentes e recíprocos.

O Protocolo de Intenções é um documento que sinaliza compromisso futuro, cujos termos serão definidos oportunamente.

(...)

Desta feita, os envolvidos estão apenas expressando intenção de conjugarem esforços, sem assunção de obrigações específicas, pelas quais, inclusive, sequer se responsabilizam.

Em momento oportuno, ao firmarem a avença (doação onerosa ou permuta), as obrigações serão estabelecidas no plano de trabalho, assim como as metas e o cronograma de realização das ações respectivas.

Parecer nº 554/2024:

A despeito da falta de previsão legal expressa em âmbito estadual, o Protocolo de Intenções é instrumento amplamente utilizado pela Administração, cuja característica principal é sinalizar compromissos a serem assumidos pelos partícipes

¹⁹ Análise bastante similar consta do Parecer nº 000793/2023.



para concretização de determinado objetivo. O instrumento não envolve repasse de recursos, podendo preceder outro específico a ser firmado futuramente.

Pode-se afirmar, então, quanto aos instrumentos em tela:

- não exigem Plano de Trabalho – isto é, o Plano de Trabalho não é obrigatório –, embora se possa incluir a elaboração do documento entre as obrigações do partícipes, caso isso se mostre adequado à melhor realização do objeto da parceria;
- os partícipes estabelecem apenas a intenção de cooperar, sem assumir obrigações específicas, que serão especificadas em ajustes futuros;
- não envolvem compromissos onerosos, donde não há que se cogitar de plano de aplicação e de cronograma de recursos financeiros;
- devem ter vigência fixada e são passíveis de prorrogação;²⁰
- devem ser publicados na imprensa oficial do Estado, sendo recomendável sua divulgação, ainda, em sítio eletrônico oficial do órgão ou entidade interessada.

Nesse contexto, vê-se, com relação ao MoU e ao protocolo de intenções, o seguinte:²¹

- Objeto: execução descentralizada de políticas públicas de interesse recíproco (arts. 3º, XVIII e 53).

É importante verificar se as competências dos órgãos e entidades envolvidos são compatíveis com o objeto da parceria.

- Partes: de um lado, órgão ou entidade da Administração Pública estadual e, de outro, órgão ou entidade da Administração Pública de qualquer esfera de governo, entidades do Terceiro Setor, consórcios públicos, empresas privadas²²

²⁰ Peças opinativas desta PGE que analisam minutas de MoU retratam suas cláusulas de vigência e prorrogação, a exemplo da Manifestação n. 000053/2023 e do Parecer n. 000399/2024.

²¹ Lembra-se que aos instrumentos em tela se aplicam as disposições do Decreto Estadual nº 3.302/2023, relativas aos termos de cooperação técnica.

²² Por meio do Parecer nº 000636/2023, desta PGE, foi analisado MoU a ser firmado entre o Estado do Pará e a AIRBNB PLATAFORMA DIGITAL LTDA.



e, ainda, Estado estrangeiro, organização internacional, instituição internacional de natureza pública ou de natureza privada.

- Obrigações/compromissos: como dito, o MoU e o protocolo de intenções não contemplam obrigações específicas, prestando-se, apenas, a formalizar a intenção de parceria, a ser concretizada em instrumentos futuros, estes sim definidores de obrigações/compromissos.

- Cláusulas obrigatórias: o instrumento deve conter, no mínimo, as seguintes cláusulas (arts. 55 c/c 14):²³

I - o objeto da parceria, isto é, as intenções das partes, com clareza e precisão, evidenciando o interesse público e recíproco dos envolvidos na parceria;

II - a especificação das ações do Plano de Trabalho, com a devida explicitação das metas, apenas se houver plano de trabalho, o qual, repise-se, não é obrigatório no MoU e no protocolo de intenções;

III - as atribuições de cada partípice;²⁴

IV - as atribuições do interveniente, quando houver;

V – previsão de que não haverá transferência de recursos entre os partícipes e que cada órgão se responsabilizará, respectivamente, por eventuais custos do exercício de suas atribuições;

VI - o prazo de vigência - inclusive, se for o caso, a possibilidade de prorrogação da vigência - e a data da celebração (vide nota 7 deste parecer);

VII – condições da alteração do ajuste (vide nota 8 deste parecer);

VIII – condições de denúncia do ajuste (conforme se observa da nota 8 deste parecer, as hipóteses de rescisão e extinção previstas no Decreto Estadual nº 3.302/2023 não se aplicam ao MoU e ao protocolo de intenções, sendo naturalmente cabível sua extinção pelo decurso do prazo pactuado);

²³ Serão consideradas as cláusulas obrigatórias aplicáveis aos termos de cooperação técnica, no que couberem ao MoU e ao Protocolo de Intenções.

²⁴ Lembra-se que o MoU e o Protocolo de Intenções não geram obrigações entre os partícipes, cumprindo ao documento apenas indicar as atribuições de cada qual para a concretização das intenções.



IX - previsão do sigilo das informações obtidas e observância às disposições da Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD);

X – solução de controvérsias, cumprindo às partes se empenharem em dirimir amigavelmente as controvérsias ou reclamações;

XI – publicidade, com previsão de publicação do extrato do MoU e do protocolo de intenções no Diário Oficial do Estado, no prazo de até 10 (dias) dias a contar de sua assinatura, nos termos do § 5º do art. 28 da Constituição do Estado do Pará (vide nota 11 deste parecer).

- Procedimento aplicável à celebração do instrumento:

A celebração do instrumento deve observar a seguinte cadeia processual:

- manifestação da intenção, pelos partícipes, de firmar parceria mediante MoU ou Protocolo de Intenções;

- elaboração da minuta do MoU ou do protocolo de intenções pelo setor técnico do órgão ou entidade interessada, sem prejuízo da adoção de minuta eventualmente padronizada pela PGE;

- análise da minuta do MoU ou do protocolo de intenções pela consultoria jurídica da Administração estadual, caso não se trate de minuta padronizada ou hipótese de eventual dispensa de análise jurídica (vide nota 15 deste parecer);

- celebração do MoU ou do protocolo de intenções;

- publicação do extrato do MoU ou do protocolo de intenções no Diário Oficial do Estado, no prazo de até 10 (dias) dias a contar de sua assinatura, nos termos do § 5º do art. 28 da Constituição do Estado do Pará (vide nota 11 deste parecer);

- Divulgação das demais informações relativas ao MoU ou ao protocolo de intenções no sítio eletrônico oficial do órgão ou entidade interessada.

2.3 Considerações sobre parcerias internacionais

O MoU ou o protocolo de intenções podem viabilizar a celebração de



parcerias internacionais do Estado do Pará com Estado estrangeiro, organização internacional²⁵ ou instituição internacional de natureza pública ou de natureza privada.

Em se tratando de parceria com Estado estrangeiro, organização internacional ou instituição internacional de natureza pública, cumpre atentar às seguintes passagens da Constituição Federal e do Decreto Federal nº 11.357/2023:

Art. 21. Compete à União:

I - manter relações com Estados estrangeiros e participar de organizações internacionais;

.....

Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional:

I - resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional;

.....

Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:

.....

VII - manter relações com Estados estrangeiros e acreditar seus representantes diplomáticos;

VIII - celebrar tratados, convenções e atos internacionais, sujeitos a referendo do Congresso Nacional;

.....

ANEXO I DO DECRETO FEDERAL N° 11.357/2023:²⁶

Art. 1º O Ministério das Relações Exteriores, órgão da

²⁵ Organizações internacionais “são associações voluntárias de Estados Soberanos, firmadas por um tratado internacional, que lhes garante personalidade jurídica autônoma, caráter estável, e que visam um propósito comum, através da cooperação internacional” (<https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/498/edicao-1/organizacoes-internacionais:-teoria-geral>).

²⁶ Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério das Relações Exteriores e remaneja cargos em comissão e funções de confiança.



administração pública federal direta, tem como áreas de competência os seguintes assuntos:

I - assistência direta e imediata ao Presidente da República nas relações com Estados estrangeiros e com organizações internacionais;

II - política internacional;

III - relações diplomáticas e serviços consulares;

IV - coordenação da participação do Governo brasileiro em negociações políticas, comerciais, econômicas, financeiras, técnicas e culturais com Estados estrangeiros e com organizações internacionais, em articulação com os demais órgãos competentes;

.....
VI - programas de cooperação internacional;

.....
IX - coordenação das atividades desenvolvidas pelas assessorias internacionais dos órgãos e das entidades da administração pública federal, inclusive a negociação de tratados, convenções, memorandos de entendimento e demais atos internacionais;

.....

Esse conjunto de normas aponta para a primazia da União nas relações de cooperação internacional com Estados estrangeiros, organizações internacionais e instituições internacionais de natureza pública. Daí afirmar o Ministério das Relações Exteriores:

30. A tradição constitucional brasileira não concede o direito de concluir tratados aos Estados-membros da Federação. Nessa linha, a atual Constituição diz competir à União, "*manter relações com Estados estrangeiros e participar de organizações internacionais*" (art. 21, inciso I). Por tal razão, qualquer acordo que um Estado federado ou Município deseje concluir com Estado estrangeiro, ou unidade dos mesmos que possua poder de concluir tratados, deverá ser feito pela União, com a intermediação do MRE, decorrente de sua própria competência legal. (negritos acrescidos)



Por outro lado, veja-se o quanto consta do Guia de Cooperação Técnica Internacional editado pelo Governo do Distrito Federal:

A cooperação internacional dá-se por meio de atos internacionais denominados Acordos Básicos de Cooperação Técnica. Cabe dizer que apenas a União tem competência para assinar acordos internacionais de cooperação técnica. Por meio de tais acordos, torna-se possível o desenvolvimento de programas, projetos, planos de trabalho ou ações de cooperação técnica.

A operacionalização dos acordos é feita por meio de atos complementares, que irão determinar as condições sob as quais irão se materializar os objetivos da cooperação. Essas condições são estabelecidas pela ABC e podem ser encontradas em seus manuais.

Em âmbito federal, dois dispositivos legais regem a cooperação técnica: o Decreto federal no 5.151, de julho de 2004, que dispõe sobre os procedimentos para a celebração de atos complementares; e a Portaria no 8, de 4 de janeiro de 2017, do Ministério das Relações Exteriores, que trata das normas complementares sobre a celebração dos referidos atos.

(...)

Nessa esteira, em se tratando de parceria do Estado do Pará com Estado estrangeiro, organização internacional ou instituição internacional de natureza pública, deve ser observada a diretriz constante do Parecer nº 868/2019-PGE, que parte da primazia da União:

No entanto, cumpre lembrar que a realização de qualquer pacto de cooperação que envolva organismo internacional



depende de prévia participação do Estado Brasileiro, salvo em hipóteses de celebração de atos complementares a acordos básicos, já firmados pelo Estado Brasileiro com organismo internacional.

Com efeito, a legislação em vigor (Decreto Federal nº 5.151/2004, Decreto Federal nº 9.683/2019²⁷, Manual de Orientações da Agência Brasileira de Cooperação do Ministério das Relações Exteriores, etc) prevê que os órgãos e outros entes federados - no caso, o Estado do Pará - só poderão celebrar atos complementares a acordos básicos (atos principais) já firmados pelo Estado Brasileiro com organismo internacional.

Ocorre que não consta dos autos qualquer dado ou informação que demonstre ou comprove a existência de acordo básico firmado pelo Estado Brasileiro, por meio de seu Ministério das Relações Exteriores, razão pela qual não se pode interpretar nesta oportunidade o presente Memorando de Entendimento como sendo ato complementar, hábil a dispensar a participação do Estado Brasileiro. Assim sendo, como a regra é a participação do Estado Brasileiro na espécie de ajuste em análise, impõe-se a verificação preliminar, pela SEAC, quanto à existência de acordo básico entre o Estado Brasileiro e a UNICEF acerca do objeto em questão, a fim de que se avalie a possibilidade de realização de ato complementar de colaboração pelo ente público estadual (Estado do Pará). Do contrário, o pacto só poderá ser realizado com a participação do Estado Brasileiro, nos moldes da legislação vigente. (negritos acrescidos)

Destarte, caso não haja no processo nenhuma informação acerca de celebração de acordo básico entre o Estado Brasileiro e o Estado estrangeiro, a organização internacional ou a instituição internacional de natureza pública para o objeto do instrumento, cumpre ao Estado do Pará verificar, junto ao Ministério das Relações Exteriores, se existe esse acordo básico, para que a parceria possa ser, então, considerada ato complementar de colaboração.

²⁷ Revogado pelo Decreto nº 11.024/2022.



Em caso negativo (inexistência do acordo básico), faz-se, em princípio, necessária a participação do Estado Brasileiro no ato jurídico que se pretende assinar, na forma do art. 1º do Anexo I do Decreto Federal 11.357, de 1º de janeiro de 2023, tendo o Parecer nº 000661/2024, desta PGE, admitido, alternativamente - uma vez que o MoU não fixa obrigações onerosas para as partes -, que a mera comunicação formal ao Ministério das Relações Exteriores supra a necessidade de interveniência do órgão federal na assinatura do ato, o que deve ser confirmado pelo Estado.

Se, por outro lado, tratar-se de parceria do Estado do Pará com instituição internacional de natureza privada, não se faz necessária a participação do Estado brasileiro.

Observa-se, ademais, que é do Chefe do Poder Executivo a competência para assinar instrumentos de parceria internacional, conforme se extrai da Constituição Estadual:

Art. 135. Compete privativamente ao Governador:

I - representar o Estado perante a União e as demais unidades da Federação, bem como em suas relações jurídicas, políticas e administrativas, quando a lei não atribuir esta representação a outras autoridades;

.....

XXV - celebrar ou autorizar contratos, acordos, ajustes, convênios e outros instrumentos congêneres, com entidades públicas e particulares, "ad referendum" da Assembléia Legislativa, ou com a prévia autorização desta, nos casos previstos nesta Constituição;

Por fim, dos autos devem constar os seguintes documentos:

1) documento(s) comprobatório(s) da existência da pessoa jurídica (organização



internacional ou instituição internacional);²⁸

2) documento(s) comprobatório(s) dos poderes do signatário para celebrar o instrumento de cooperação.

3 CONCLUSÃO

Ante o exposto, extraem-se as seguintes diretrizes acerca do termo de cooperação técnica, do MoU e do protocolo de intenções:

1) ao termo de cooperação técnica aplica-se, primordialmente, a disciplina específica disposta no Decreto Estadual nº 3.302/2023, admitida a aplicação subsidiária da Lei nº 14.133/2021;

2) mesmo não possuindo disciplina específica, ao memorando de entendimento (MoU) e ao protocolo de intenções – por também consistirem em parcerias sem transferência de recursos –, aplicam-se, igualmente, no que couber, as normas do Decreto Estadual nº 3.302/2023 relativas aos termos de cooperação técnica;

3) quanto ao termo de cooperação técnica:

- é instrumento firmado com vistas à execução descentralizada de políticas públicas de interesse recíproco, tendo, de um lado, órgão ou entidade da Administração Pública estadual e, de outro, órgão ou entidade da Administração Pública de qualquer esfera de governo, serviços sociais autônomos e consórcios públicos, lembrando que o instrumento ainda poderá contar com a participação de interveniente, para manifestar consentimento ou assumir obrigações em nome próprio;

- trata-se de instrumento de natureza obrigacional, que deve trazer, além das obrigações e compromissos próprios do objeto da parceria, o seguinte:

²⁸ Lei nº 14.133/2021: “Art. 66. A habilitação jurídica visa a demonstrar a capacidade de o licitante exercer direitos e assumir obrigações, e a documentação a ser apresentada por ele limita-se à comprovação de existência jurídica da pessoa e, quando cabível, de autorização para o exercício da atividade a ser contratada.”



I - os recursos humanos e tecnológicos necessários ao acompanhamento da execução física do objeto;

II - um representante, designado por portaria, para acompanhar/fiscalizar a execução do objeto;

- as cláusulas obrigatórias elencadas neste parecer, além de outras eventualmente cabíveis (item 2.1 deste parecer);

- o procedimento aplicável à celebração do instrumento deve observar a cadeia processual indicada neste parecer (item 2.1 deste parecer);

4) com relação ao MoU e ao protocolo de intenções:

- são instrumentos firmados com vistas à execução descentralizada de políticas públicas de interesse recíproco, tendo, de um lado, órgão ou entidade da Administração Pública estadual e, de outro, órgão ou entidade da Administração Pública de qualquer esfera de governo, entidades do Terceiro Setor, consórcios públicos, empresas privadas e, ainda, Estado estrangeiro, organização internacional, instituição internacional de natureza pública ou de natureza privada;

- trata-se de instrumentos sem natureza obrigacional, nos quais os partícipes estabelecem apenas a intenção de cooperar, sem assumirem obrigações específicas, as quais serão especificadas em ajustes futuros;

- os instrumentos devem conter as cláusulas obrigatórias elencadas neste parecer, além de outras eventualmente cabíveis (item 2.2 deste parecer);

- o procedimento aplicável à celebração dos instrumentos deve observar a cadeia processual indicada neste parecer (item 2.2 deste parecer);

- admite-se que as parcerias entre órgãos e entidades da Administração Pública estadual e os serviços sociais autônomos envolvam o repasse de recursos financeiros, caso em que serão formalizadas mediante termo de cooperação técnica e financeira, observadas suas normas relativas aos convênios, no que couber, e as demais observações constantes deste parecer;

5) as parcerias internacionais são aquelas celebradas entre o Estado do Pará e



Estado estrangeiro, organização internacional ou instituição internacional de natureza pública ou de natureza privada;

- em se tratando de parceria do Estado do Pará com Estado estrangeiro, organização internacional ou instituição internacional de natureza pública, a primazia da União exige que se verifique a existência de acordo básico entre o Estado Brasileiro e o Estado estrangeiro, a organização internacional ou a instituição internacional de natureza pública, para o objeto do instrumento: em caso positivo, a parceria com o Estado do Pará será considerada ato complementar de colaboração; em caso negativo, faz-se, em princípio, necessária a participação do Estado Brasileiro no ato jurídico que se pretende assinar, na forma do art. 1º do Anexo I do Decreto Federal 11.357, de 1º de janeiro de 2023, tendo o Parecer nº 000661/2024, desta PGE, admitido, alternativamente - uma vez que o MoU não fixa obrigações onerosas para as partes -, que a mera comunicação formal ao Ministério das Relações Exteriores supra a necessidade de interveniência do órgão federal na assinatura do ato, o que deve ser confirmado pelo Estado.

- em se tratando de parceria do Estado do Pará com instituição internacional de natureza privada, não se faz necessária a participação do Estado brasileiro.

À consideração superior.

Belém, 05 de fevereiro de 2025.

(assinado eletronicamente)

Mônica Martins Toscano Simões
Procuradora do Estado do Pará

Proposta de indexação:

Instrumentos de Cooperação. Termo de cooperação técnica. Decreto Estadual nº 3.302/2023. Memorando de Entendimento (Memorandum of Understanding - "MoU"). Protocolo de Intenções.



Processo nº 2024.02.036006 / 2024/680314

Interessado: PGE - Procuradoria-Geral do Estado do Pará

Assunto: PCON/PGOV - Instrumentos de Cooperação

Exmo. Sr. Procurador-Geral do Estado,

Ratifico o Parecer Referencial exarado pela Procuradora titular, consolidando teses sobre a formalização de instrumentos de cooperação técnica pela Administração estadual.

É como submeto à apreciação e aprovação de V. Exa..

Em 06 de fevereiro de 2025

assinado eletronicamente

Carla Nazaré Jorge Melém Souza

Procuradora-Chefe Consultiva



PGE

PROCURADORIA-GERAL
DO ESTADO DO PARÁ

Gabinete do
Procurador-Geral do Estado

Processo n. 2024.02.036006 / 2024/680314

Interessado PGE - Procuradoria-Geral do Estado do Pará

Assunto PCON/PGOV - Instrumentos de Cooperação

Sra. Procuradora-Chefe da Procuradoria Consultiva,

1. Trata-se de Parecer Referencial elaborado pela Procuradora do Estado Mônica Simões, que tem por objeto abordar a posição doutrinária e jurisprudencial, além dos entendimentos pacificados nesta PGE, acerca da formalização de instrumentos de cooperação técnica pela Administração Estadual.
2. A peça foi ratificada pela Chefia.
3. Aprovo o Parecer Referencial n. 000001/2025.
4. Encaminho-lhe os autos para providências cabíveis na aprovação de Pareceres Referenciais.

Em 07 de abril de 2025.

(assinado eletronicamente)

ADRIANA FRANCO BORGES GOUVEIA

Procuradora-Geral Adjunta Administrativa