



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
DEPARTAMENTO DE CONSULTORIA

PARECER n. 00003/2016/DEPCONSU/PGF/AGU

NUP: 23036.001277/2015-32

INTERESSADOS: Ministério da Educação e Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP.

ASSUNTOS: Participação do Brasil na pesquisa internacional TALIS 2018 (3ª rodada) da OCDE.

EMENTA: Solicitação de Subsídios pela CGU/AGU. Análise de divergência quanto ao enquadramento jurídico da participação do Brasil na Pesquisa Internacional sobre Ensino e Aprendizagem - Pesquisa TALIS 2018, coordenada pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE, se ato disciplinado pelo Direito Interno ou se ato regido pelo Direito Internacional.

1. A natureza de organização internacional da OCDE, associada à constatação da natureza jurídica da Pesquisa TALIS 2018 de termo de cooperação internacional, ambas vistas considerando as competências legais do INEP e do MEC pertinentes, remetem ao interesse da República Federativa do Brasil no ato e não de seus órgãos ou entidades, vistos em separado.

2. Exame do panorama fático jurídico da relação existente entre Brasil e OCDE, em cotejo com o objeto buscado pela Pesquisa TALIS 2018, com destaque para a existência de Acordo de Cooperação entre ambos, pendente de internalização, que leva ao enquadramento do ato na moldura do citado Acordo de, a exigir obediência ao disposto nos arts. 84, VIII (celebração pelo Presidente da República) e 49, I (resolução em definitivo pelo Congresso Nacional), da Constituição Federal.

3. Possibilidade de adoção do procedimento presente no precedente contido no Parecer CONJUR/CGDI/MRE nº 560/2013 (concessão de carta de plenos poderes ao Ministro da Educação, etc.), a significar o atendimento a preceitos e normas de Direito Internacional no que tange ao disciplinamento da participação brasileira em programas internacionais de estudos e avaliações educacionais.

Senhor Diretor do Departamento de Consultoria,

1. Cuida-se da COTA nº 00121/2015/DECOR/CGU/AGU, do Departamento de Coordenação e Orientação de Órgãos Jurídicos da Consultoria-Geral da União – DECOR/CGU/AGU, por meio da qual é sugerida a oitiva deste Departamento de Consultoria da Procuradoria-Geral Federal – DEPCONSU/PGF acerca de controvérsia jurídica havida entre a Consultoria Jurídica junto ao Ministério da Educação – CONJUR/MEC e a Procuradoria Federal junto ao Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais – PF/INEP.

2. Segundo consta do Parecer nº 1004/2015/CONJUR-MEC/CGU/AGU, dirigido à CGU/AGU nos termos do art. 12 do Decreto nº 7.392/2010, a controvérsia versa sobre a forma de participação do Brasil na denominada Pesquisa Internacional sobre Ensino e Aprendizagem (Pesquisa TALIS 2018), coordenada pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE.

3. Conforme se extrai dos autos, a Pesquisa TALIS 2018 constitui a 3ª rodada dessa modalidade de pesquisa, sendo que as rodadas anteriores ocorreram em 2008 e 2013 e, resumidamente, busca:

(...) “coletar dados comparáveis internacionalmente sobre o ambiente de aprendizagem e as condições de trabalho dos professores nas escolas de diversos países do mundo, com o objetivo de fornecer informações comparáveis, confiáveis e atualizadas do ponto de vista dos profissionais nas escolas. (...) [com o objetivo de] ajudar os países a revisar e definir políticas para o desenvolvimento de uma profissão docente de alta qualidade. (...)”

4. Diferentemente das participações anteriores (como visto mais adiante) o INEP, com fundamento em orientação da PF/INEP, dirigiu ao MEC expediente no qual rogou ao referido Ministério entabular tratativas administrativas junto à OCDE (basicamente, a representação internacional do Brasil e a assinatura de carta de compromisso) com o fito de dispor sobre a participação do INEP no planejamento e operacionalização da Pesquisa TALIS 2018.

5. Para tanto, o INEP sustentou que, a exemplo de orientações anteriores emanadas pela CONJUR/MEC e pela Consultoria Jurídica junto ao Ministério das Relações Exteriores (Processo nº 23036.002899/2013-16 - participação do Brasil no Conselho Diretor do PISA[1]) a participação do Ministério, devidamente autorizada pela Presidência da República, é necessária para atender a preceitos e normas de Direito Internacional no que tange ao disciplinamento da participação brasileira em programas internacionais de estudos e avaliações educacionais.

6. A CONJUR/MEC, concordando com a utilização do precedente da CONJUR/MRE (Parecer CONJUR/CGDI nº 560/2013, proferido no processo acima mencionado), pôs-se de acordo com a formulação do INEP (cf. Parecer nº 462/2015/CONJUR-MEC/CGU/AGU), consignando ser aplicável ao caso o rito de internalização de atos de cunho internacional previsto no art. 49, I c/c o art. 84, VIII da Constituição Federal, *verbis*:

“(...)”

29. *Ante todo o exposto, s.m.j., entende esta Consultoria:*

a) de início, considerando que a participação do Brasil na Pesquisa TALIS 2018 acarreta em custos no valor de aproximadamente 169.675 euros para o período de 2015-2019, será necessário observar o que determina o art. 49 da Constituição Federal de 1988, combinado com o art. 84, VIII, isto é, deverá a Carta de Compromisso de participação na Pesquisa TALIS 2018 ser firmada pela Presidente da República e posteriormente encaminhada ao Congresso Nacional para referendo;

b) contudo, desde que munido de carta de plenos poderes, poderá o Ministério da Educação firmar o instrumento de formalização da participação do Brasil na Pesquisa; e

c) no entanto, segundo entendimento da Consultoria Jurídica do MRE exarado no Parecer CONJUR/CGDI nº 560/2013, ao analisar caso semelhante, podem ser dispensáveis a carta de plenos poderes, bem com o encaminhamento da Carta de Compromisso de Participação na TALIS 2018 ao Congresso Nacional para aprovação, caso a área técnica desta Pasta comprove que: a) a participação do Brasil no TALIS 2018 não extrapole as atribuições desta Pasta, estabelecidas em lei; b) a assinatura do ato sob exame não signifique compromisso do Estado Brasileiro em relação à OCDE, mas mera participação do Ministério da Educação relacionada a suas atribuições; c) [de] tal participação não decorra encargo ou compromisso gravoso ao patrimônio nacional; d) a contribuição de participação na Pesquisa TALIS 2018 se limita à exata contrapartida da atividade ali desenvolvida; e e) exista dotação orçamentária específica para tal fim que permita o pagamento de dita contribuição.
(grifos acrescidos)

7. Apesar disso, a CONJUR/MEC entendeu ser o caso de ouvir antes a área consultiva do Ministério de Relações Exteriores sobre os termos da referida análise acerca da participação daquela Pasta na pesquisa TALIS 2018, encaminhando consulta à respectiva CONJUR.

8. Após apreciar o caso, a CONJUR/MRE, por meio do Parecer CGDI nº 342/2015, posicionou-se pelo descabimento da participação do MEC na Pesquisa, valendo-se de manifestação em sentido diametralmente oposto ao perfilhado pela CONJUR/MEC, nos seguintes termos, *verbis*:

(...)

6. Primeiramente, é necessário esclarecer que a Carta de Compromisso por meio da qual a participação na TALIS é formalizada, salvo melhor juízo, não constitui tratado internacional. Assim sendo, não há que se falar em assinatura pelo Presidente da República nem em encaminhamento ao Congresso Nacional para aprovação. Portanto, não haveria necessidade de expedição de carta de plenos poderes ao Ministro da Educação.

7. Creio, ademais, que o presente caso - participação do Brasil em uma pesquisa internacional - não se assemelha àquele que foi discutido no Parecer CONJUR/CGDI nº 560/2013: a atuação do Brasil, que não é membro da OCDE, na qualidade de Participante em uma das instâncias da Organização. Assim, as conclusões do citado

parecer não se aplicam aqui.

8. Na verdade, parece-me que se está diante de um ato que se assemelha a um contrato por meio do qual a OCDE prestaria um serviço (coletar dados comparáveis internacionalmente sobre o ambiente de aprendizagem e as condições de trabalho dos professores," nas escolas de diversos países do mundo, com o fito de fornecer informações comparáveis, confiáveis e atualizadas do ponto de vista dos profissionais nas escolas para ajudar os países a revisar e definir políticas para o desenvolvimento de uma profissão docente de alta qualidade) em troca de uma contrapartida (EUR 169.675,00), a ser paga pelo Instituto Nacional de Estudos Educacionais.

9. Não existem óbices a que o Estado brasileiro, ou qualquer de seus órgãos, celebre um contrato ou um convênio com uma organização internacional para a prestação de serviços. A diferença em relação aos tratados internacionais é que este (sic) se submete ao Direito Internacional, ao passo que contratos e convênios se submetem ao regime jurídico administrativo brasileiro.

10. Assim, caberia ao órgão interessado (no caso, o INEP ou MEC) a análise quanto à conveniência e oportunidade de celebração do ato, bem como se os procedimentos destinados à sua formalização coadunam-se com o regime Jurídico administrativo e os custos a ele relacionados estão abarcados por seu orçamento.

11. Importante ressaltar que, ainda que o Acordo de Cooperação entre Brasil e OCDE (fis. 42/45)" estivesse em vigor, as conclusões deste Parecer, salvo em relação a alguns aspectos, não seriam muito diferentes, como demonstrado nos parágrafos seguintes.

12. Referido Acordo visa a estabelecer uma moldura em cujos limites deverão ser realizadas as atividades de cooperação. Assim, sob sua égide, a formalização da Pesquisa TALIS deveria ser assinada pelo Subsecretário-Geral do Ministério das Relações Exteriores responsável pelas - questões relacionadas à OCDE (conforme dispõe sua seção 3, item 3.1, alínea "b") e não pelo Ministro da Educação.

13. Além disso, a Pesquisa TALIS não compõe a lista de órgãos e programas constante do Anexo I, em relação aos quais o Acordo, por meio do item 4.1, prevê o pagamento de custos por parte do Brasil.

14. A participação do Brasil na Pesquisa TALIS, salvo melhor juízo, enquadrar-se-ia nas previsões do item 4.3, que dispõe:

A OCDE poderá propor ou, alternativamente, o Brasil poderá solicitar, projetos específicos, tais como estudos, pesquisas e avaliações de pares. A OCDE poderá cobrar do Brasil pela condução de tais projetos específicos, com base em seus custos correspondentes, conforme acordado por i ambas as Partes. Os termos de referência de tais projetos específicos, incluindo eventuais custos, serão estabelecidos por troca de notas entre a OCDE e o representante diplomático brasileiro designado.

15. Como se vê, diferentemente do item 4.1, o item 4.3 acima transcrito não autoriza o pagamento, pelo Brasil, dos custos com pesquisas, os quais deverão ser estabelecidos por troca de notas. Ora, a referida troca de notas também não teria o condão de autorizar pagamentos, salvo se fosse aprovada pelo Congresso Nacional, vez que acarretaria encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional.

16. No entanto, se a pesquisa versar sobre tema que se inclui nas atribuições de algum

órgão brasileiro e os custos se enquadrarem no orçamento de dito órgão (como parece ser o caso da Pesquisa TALIS sob análise), a aprovação da referida nota pelo Congresso Nacional não será necessária, desde que a participação do Brasil na pesquisa observe o regime jurídico administrativo.

17. Por fim, por não ser tratado internacional - e precisamente por não ser encaminhado ao Congresso Nacional - a Carta de Compromisso sob exame não poderia prever cláusula, que remete a solução de controvérsias à Corte Permanente de Arbitragem, vez que se constitui compromisso gravoso ao patrimônio nacional. Assim, necessário propor alteração neste ponto, de modo a que as controvérsias sejam resolvidas apenas amigavelmente. (grifos acrescidos)

9. Diante de tal manifestação, a CONJUR/MEC alterou seu posicionamento mediante fundamentação *per relationem* (art. 50, § 1º, da Lei nº 9.784/99), como bem observado pelo DECOR/CGU, estribada no parecer proferido pela CONJUR/MRE, sugerindo o conhecimento à Assessoria Internacional do Ministério, com retorno ao INEP, nos termos da seguinte conclusão, *verbis*:

23. Ante todo o exposto, s.m.j., entende esta Consultoria:

a) Que o instrumento a ser firmado entre o INEP e a OCDE, por assemelhar-se a contrato, prescinde de qualquer tipo de representação internacional dos interesses da Autarquia por esta pasta Ministerial;

b) Diante da inexistência de qualquer ato a ser praticado por esta pasta ministerial, a consultoria jurídica junto ao MEC não detém competência para analisar a juridicidade das minutas anteriormente encaminhadas pelo INEP; e

c) A análise quanto à conveniência e oportunidade para a prática do ato deve ser realizada pela Autarquia Federal. Os aspectos jurídicos devem ser apreciados pela Procuradoria Federal junto ao INEP.

10. Restituídos os autos ao INEP, o tema foi novamente objeto de consulta à PF/INEP, a qual, por meio da Nota nº 225/2015/PF-INEP/PGF/AGU, insistiu no posicionamento no sentido de ser recomendável que a participação na Pesquisa TALIS 2018 se dê por meio do Ministério da Educação, nos seguintes termos:

(...)

4. Pois bem. Esta Procuradoria, em análise de processos semelhantes, já se manifestou no sentido de que a participação do Brasil em programas da OCDE deve ser formalizada por meio de um pacto que apresenta os aspectos jurídicos de tratado internacional, submetido ao regime jurídico de Direito Internacional, não importando a denominação que venha a ser dada (acordo, pacto, convenção, cooperação internacional etc.), como bem destaca a doutrina de Francisco Rezek, em sua obra "Direito Internacional Público: Curso Elementar" (1ª ed., Saraiva, 2007) e Celso de Mello, em "Direito Internacional Público: Tratados e Convenções" (5ª ed., Renovar, 1997).

5. Destaque-se, nesse contexto, que **a participação do Brasil em programas não pode**

ser formalizada por contrato administrativo, tampouco por um contrato administrativo entre o INEP e a referida organização internacional, pois o art. 2º, parágrafo único da Lei 8.666/93, caracteriza o contrato administrativo como sendo "todo e qualquer ajuste entre órgãos ou entidades da Administração Pública e particulares" e, no caso, a OCDE é um sujeito de direito internacional, não um particular, pelo que resta afastada a possibilidade de celebração de contrato administrativo.

6. Visando corroborar o exposto no parágrafo acima, destaque-se também que a celebração de contrato administrativo pressupõe interesses contrapostos e, no caso, não existem interesses contrapostos.

7. Com efeito, **uma vez que a participação do Brasil em programas da OCDE deve ser formalizada por meio de um pacto que a apresenta os aspectos jurídicos de tratado, forçoso afirmar que o INEP não tem competência para a prática do referido ato, devendo figurar apenas como executor das obrigações pactuadas, nos termos de Portaria que venha a ser elaborada nesse sentido.**

8. Sobre o tema, imperioso transcrever as conclusões adotadas pelo Parecer CONUR/GDI 560/2013, que traz os parâmetros para fixação da competência em caso semelhante aos dos presentes autos:

(...)

9. Dito isso, esta Procuradoria reitera o seu posicionamento, destacando que o INEP não tem competência para a prática de ato que formalize a participação do Brasil m pesquisa TALIS 2018, especificamente para a assinatura de carta de compromisso com a OCDE. (grifos acrescidos)

11. Sob tal contexto é que, como já salientado, a CONJUR/MEC, devidamente instada pela área competente do MEC e tendo em vista a manutenção do posicionamento do INEP e da PF/INEP, formulou o Parecer nº 1004/2015/CONJUR-MEC/CGU/AGU, submetendo a divergência à Consultoria-Geral da União, nos termos do art. 12 do Decreto nº 7.392/2010.

12. No presente momento, o feito é remetido virtualmente a esta Procuradoria-Geral Federal para análise. Os autos contavam, no momento da distribuição, com 07 títulos de documentos digitalizados e acessíveis por meio do Sistema Sapiens, encerrando-se no Despacho nº 194/2015/DEPCONSUS/PGF/AGU, excluído este parecer.

13. É o relatório dos principais eventos. Passa-se à análise do feito.

14. De início, destaca-se que a CGU/AGU detém a prerrogativa de “solicitar, quando necessário, das Consultorias Jurídicas ou órgãos equivalentes [a exemplo deste DEPCONSUS], subsídios para análise de processos”, no exercício da orientação e coordenação dos trabalhos de consultorias jurídicas, conforme previsão do inciso II da alínea “b” do art. 14 do Decreto nº 7.392/10.

15. A título de registro, tendo em vista a necessidade de acessar algum histórico sobre o

assunto, mediante contato realizado com a PF/INEP, obtivemos cópia de alguns documentos (que seguem juntados) que, como antes sinalizado (item 4), demonstram que a adesão brasileira à Pesquisa TALIS nas duas primeiras rodadas (2008 e 2013) deu-se diretamente pelo INEP, contudo, sem maiores aprofundamentos em relação a essa opção. A síntese abaixo evidencia em parte esse cenário:

- o OFÍCIO.MEC/INEP/GAB N° 001413/06, de 16/05/2006 informa à OCDE a participação do Brasil, por meio do INEP, da Pesquisa TALIS, 2006, mediante o pagamento de 12 mil EUR;
- o OFÍCIO.MEC/INEP/GAB N° 000623/07, de 02/03/2007 informa à OCDE que o Brasil fará uma contribuição total de 80 mil EUR correspondente à participação nos anos de 2006, 2007 e 2008;
- o OFÍCIO/MEC/INEP/GAB/ S/N°/2010, confirma a participação do Brasil na Pesquisa TALIS 2013, ao mesmo tempo em que informa que segue avaliando os benefícios da participação, conforme as opções disponíveis, inclusive para efeitos de pagamento. Acrescenta que espera obter a aprovação dos instâncias relevantes da OCDE [Talis BPC, the Education Policy Committee (EDPC) and the Centre for Co-operation with Non-Members – External Relations Committee (CCNM_ERC)]; e
- o CARTA MEC/INEP/GAB N° 001/2012, de 30/01/2012 confirma a participação do Brasil na rodada da Talis 2013 e informa o pagamento total de 159,981 mil EUR.

16. Registre-se, por oportuno, que o fato de o histórico encontrado mostrar que, nas rodadas anteriores da Pesquisa TALIS, o ajuste foi conduzido diretamente pelo INEP, isso não quer dizer que essa opção seja a mais acertada, até mesmo porque, pela leitura dos documentos encaminhados, não houve o necessário aprofundamento da questão.

17. No caso, submete-se à CGU/AGU, com o intuito de solução de divergência, questão sobre se a participação do Brasil em programa da OCDE deve (1) revestir-se das formalidades próprias da celebração de atos internacionais, submetida ao regime jurídico de Direito Internacional, ou se, (2) vista como contratação de interesse do INEP, prescinde das aludidas formalidades, hipótese em que se regerá por normas de Direito Interno (Lei n° 8.666/93, entre outros diplomas administrativos).

18. A fim de melhor enxergar os limites da divergência e, considerando que o entendimento utilizado pela CONJUR/MEC para rechaçar o caráter de ato internacional da Pesquisa TALIS 2018 (com recomendação de aplicação do direito interno) baseou-se no Parecer CGDI n° 342/2015/CONJUR/MRE (item 8, retro), convém efetuar breve síntese das considerações tecidas pelos órgãos divergentes, a começar por esta última, *verbis*:

1. a Carta de Compromisso por meio da qual a participação na TALIS é formalizada, salvo melhor juízo, não constitui tratado internacional. Assim sendo, não há que se falar em assinatura pelo Presidente da República nem em encaminhamento ao Congresso Nacional para aprovação. Portanto, não haveria necessidade de expedição de carta de plenos poderes ao Ministro da Educação;

2. está-se diante de um ato que se assemelha a um contrato por meio do qual a OCDE prestaria um serviço (coletar dados comparáveis internacionalmente sobre o ambiente de aprendizagem... ..em troca de uma contrapartida - EUR 169.675,00 -, a ser paga pelo INEP (...)) assim, a participação do Brasil em uma pesquisa internacional não se assemelha ao que foi discutido no Parecer CONJUR/CGDI nº 560/2013 (a atuação do Brasil, que não é membro da OCDE, na qualidade de Participante em uma das instâncias da Organização). Com isso, as conclusões do citado parecer não se aplicam aqui;
3. ainda que o Acordo de Cooperação assinado entre Brasil e OCDE [pendente de internalização] estivesse em vigor, as conclusões, salvo em relação a alguns aspectos, não seriam muito diferentes. Considerando que ele visa a estabelecer uma ' em cujos limites deverão ser realizadas as atividades de cooperação, a Pesquisa TALIS não compõe a lista de órgãos e programas constante do Anexo I, em relação aos quais o Acordo, por meio do item 4.1, prevê o pagamento de custos por parte do Brasil, e, por essa razão, não pode ser por ele abarcada;
4. a participação do Brasil na Pesquisa TALIS poderia [em tese] enquadrar-se nas previsões do item 4.3 do Acordo, que dispõe: *A OCDE poderá propor ou, alternativamente, o Brasil poderá solicitar, projetos específicos, tais como estudos, pesquisas e avaliações de pares. A OCDE poderá cobrar do Brasil pela condução de tais projetos específicos, com base em seus custos correspondentes, conforme acordado por ambas as Partes. Os termos de referência de tais projetos específicos, incluindo eventuais custos, serão estabelecidos por troca de notas entre a OCDE e o representante diplomático brasileiro designado.* Contudo, entende-se que a troca de notas não autorizaria pagamentos, salvo se aprovada pelo Congresso Nacional, por acarretar encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional; e
5. por fim, constatado que a pesquisa versa sobre tema que se inclui nas atribuições de algum órgão brasileiro, desde que os custos se enquadrem no orçamento de dito órgão (como parece ser o caso da Pesquisa TALIS sob análise), a aprovação da referida nota pelo Congresso Nacional não será necessária, desde que a participação do Brasil na pesquisa observe o regime jurídico administrativo (em outras palavras, trata-se do enquadramento da Pesquisa como contratação, como já sugerido).

19. Por sua vez, quanto à última manifestação produzida pela PF-INEP, discordante da posição então abraçada pela CONJUR/MEC, suas principais considerações sustentam que:

1. a participação do Brasil em programas da OCDE deve ser formalizada por meio de um pacto que apresenta os aspectos jurídicos de tratado internacional, submetido ao regime jurídico de Direito Internacional, não importando a denominação que venha a ser dada (acordo, pacto, convenção, cooperação internacional etc.), conforme ensina doutrina especializada;
2. a participação do Brasil em programas não pode ser formalizada por contrato administrativo, tampouco por um contrato administrativo entre o INEP e a referida organização internacional, pois o art. 2º, parágrafo único da Lei 8.666/93, caracteriza o contrato administrativo como sendo "todo e qualquer ajuste entre órgãos ou entidades da Administração Pública e particulares" e, no caso, a OCDE é um sujeito de direito internacional, não um particular, pelo que resta afastada a possibilidade de celebração de contrato administrativo. A celebração de contrato administrativo pressupõe interesses contrapostos e, no caso, não existem interesses

contrapostos; e

3. uma vez que a participação do Brasil em programas da OCDE deve ser formalizada por meio de um pacto que a apresenta os aspectos jurídicos de tratado, forçoso afirmar que o INEP não tem competência para a prática do referido ato, devendo figurar apenas como executor das obrigações pactuadas, nos termos de Portaria que venha a ser elaborada nesse sentido, sendo aplicáveis ao caso as conclusões do Parecer CONJUR/CGDI nº 560/2013, da CONJUR/MRE.

20. Pois bem. Reproduzido minimamente o contexto em que configurada a dissonância submetida à CGU/AGU, torna-se possível opinar, de modo a oferecer os subsídios considerados pertinentes ao caso por parte este DEPCONSU/PGF.

21. Importa destacar, apenas, que a depender do enquadramento cabível, se mera contratação, caso em que serão aplicáveis as regras de direito interno, ou, se ato internacional, a requerer a adoção do regime constitucional de internalização desses atos, inclusive mediante a utilização das conclusões do precedente contido no Parecer CONJUR/CGDI MRE nº 560/2013 (adoção de carta de plenos poderes pelo Ministro da Educação, etc.), tanto numa como noutra hipóteses, inexistente divergência a ser analisada em relação a esses desdobramentos.

22. Ao que se nota, quer nos parecer que a solução da controvérsia em tela passa por: (1) apreciar a natureza jurídica da OCDE (a refletir na qualificação do ato); (2) verificar as competências do INEP e do MEC (a fim de perquirir sobre o interesse no ajuste, se restrito à Autarquia ou se atribuível também à União, nesse caso último caso, à República Federativa do Brasil em si); (3) analisar a natureza jurídica do ajuste pretendido pelo INEP com a participação do Brasil na mencionada Pesquisa TALIS junto à OCDE (se contratação ou se ato internacional); e (4) examinar o panorama fático jurídico da relação travada entre Brasil e OCDE, considerando a existência de Acordo de Cooperação entre ambos, com internalização em curso.

23. Quanto à natureza jurídica da OCDE, consoante expõe a doutrina especializada, constitui ela organização internacional devidamente reconhecida como tal pelo direito das gentes, lição esta prestada por Ricardo Seitenfus, *in* “Manual das Organizações Internacionais”, 5ª Ed., Porto Alegre, Editora Livraria do Advogado, 2008, p. 322-325, *verbis*:

9.1.3. Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE)

O final da Segunda Guerra Mundial encontra a Europa devastada. Para reerguê-la, os Estados Unidos oferecem um auxílio econômico que ficou conhecido como Plano Marshall. (...)

Para coordenar os esforços coletivos foi criada, a 16 de abril de 1948, a Organização Europeia de Cooperação Econômica (OECE). Composta por dezesseis Estados, zonas de ocupação militar dos Aliados, na Alemanha e pelo território de Trieste, a OECE reúne, em julho de 1959, dezoito membros. Os Estados Unidos e o Canadá a integram na qualidade de observadores.

O objetivo essencial da OECE consiste em planejar o desenvolvimento econômico dos Estados-Membros com os recursos oriundos dos empréstimos concedidos através do

Plano Marshall. A criação da Comunidade Econômica Europeia (CEE), da Área Europeia de Livre Comércio (EFTA) e o acelerado desenvolvimento econômico da Europa Ocidental no pós-guerra, retira da OECE, me meados da década de 1950, seus principais objetivos.

Em dezembro de 1960, representantes de vinte Estados, incluindo o Canadá e os Estados Unidos, como Estados associados, decidiram substituir a OECE por uma nova organização denominada Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Sediada em Paris, será marcada por uma nova filosofia e aberta ao ingresso de países que tenham atingido um certo grau de desenvolvimento, independentemente de sua localização geográfica. (...) As características maiores que marcam os integrantes da organização são: o nível elevado de desenvolvimento econômico; são economias de mercado e democracias liberais consolidadas.

Os objetivos perseguidos pela OCDE, segundo o artigo 1º da Convenção, são os seguintes:

a) Atingir a mais forte possível expansão da economia, do emprego e uma progressão do nível de vida nos países membros, mantendo, ao mesmo tempo, a estabilidade financeira, contribuindo assim ao desenvolvimento da economia mundial;

b) contribuir a uma sadia expansão econômica dos países membros, bem como dos países não-membros que se encontram em vias de desenvolvimento;

c) contribuir à expansão do comércio internacional em bases multilaterais e não-discriminatórias, em conformidade com as obrigações internacionais.

Contrastando com os amplos e genéricos objetivos, a OCDE dispõe de reduzidos meios e mecanismos para atingi-los. Com efeito, a obra efetiva da organização se baseara no tripé: informação, consulta e cooperação facultativa. (...) Sua forma de decisão obedece à regra da unanimidade.

(...)

A OCDE exerce importante função de centro de análises e estudos sobre variados temas de interesse dos Estados-Membros. O Brasil, por sua vez, acompanha desde 1995, na qualidade de observador, os trabalhos de numerosos comitês de estudos da instituição. (grifos acrescentados)

24. De seu turno, quanto às competências legais do MEC e INEP, tem-se que este último, conforme disposto no art. 1º, itens I, II, IV e V da Lei nº 9.448/97 (Lei transformação do então órgão do MEC em Autarquia), possui entre suas competências a organização e manutenção de sistemas de informações e estatísticas educacionais, além da tarefa de elaborar diagnósticos e avaliações, com vistas a subsidiar a formulação de políticas na área de educação, *verbis*:

Art. 1º Fica o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais - INEP, órgão integrante da estrutura do Ministério da Educação e do Desporto, transformado em Autarquia Federal vinculada àquele Ministério, com sede e foro na cidade de Brasília - DF, tendo como finalidades:

I - organizar e manter o sistema de informações e estatísticas educacionais;

II - planejar, orientar e coordenar o desenvolvimento de sistemas e projetos de avaliação educacional, visando o estabelecimento de indicadores de desempenho das atividades de ensino no País;

(...)

IV - desenvolver e implementar, na área educacional, sistemas de informação e documentação que abranjam estatísticas, avaliações educacionais, práticas pedagógicas e de gestão das políticas educacionais;

V - subsidiar a formulação de políticas na área de educação, mediante a elaboração de diagnósticos e recomendações decorrentes da avaliação da educação básica e superior;

(...)

25. Por sua vez, quanto ao MEC, órgão titularizado por Ministro de Estado, cuja principal tarefa é auxiliar o Presidente da República na condução superior da Administração Federal (art. 84, II, CF), verifica-se que este possui competência para tratar da política nacional de educação, conforme decorre do disposto no art. 1º, I, do Anexo I do Decreto nº 7.690/2012 (de organização e estrutura do MEC), *verbis*:

Art. 1º O Ministério da Educação, órgão da administração federal direta, tem como área de competência os seguintes assuntos:

I - política nacional de educação;

(...)

26. Vistas essas questões iniciais sobre natureza da OCDE e alcance em relação às competências legais de INEP e MEC, cabe recordar que, nos termos do item 3, retro, a Pesquisa TALIS 2018 tem por finalidade *“coletar dados comparáveis internacionalmente sobre o ambiente de aprendizagem e as condições de trabalho dos professores nas escolas de diversos países do mundo, com o objetivo de fornecer informações comparáveis, confiáveis e atualizadas do ponto de vista dos profissionais nas escolas.”* com o objetivo final de *“ajudar os países a revisar e definir políticas para o desenvolvimento de uma profissão docente de alta qualidade.”*

27. Segundo exposição no Ofício GAB/PRES/INEP nº 002782, de 11.09.2015, dirigido pelo Presidente do INEP ao Secretário-Executivo do MEC, nota-se a utilização do termo “adesão do país” aos estudos internacionais da “Pesquisa TALIS” e “Indicadores INES” (outro programa de importância para a presente análise, como visto mais adiante), além do relevante registro de que ambas as ações são coordenadas pela OCDE e, na parte que cabe ao Brasil, são operacionalizados pelo INEP.

28. No Anexo I ao mencionado ofício, fala-se que diante de dados recolhidos pelos países participantes, a OCDE elabora um *“relatório internacional, contendo informações sobre todos os países participantes da pesquisa”*, e que “os países participantes se encarregam da elaboração de um relatório nacional”, sendo que, “no Brasil, esta tarefa está a cargo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP), que reúne todos os principais resultados da pesquisa no Brasil”.

29. Em suma, a Pesquisa TALIS, que se realiza num período de 1 a 4 anos, conta com uma

fase inicial, de natureza executiva, de coleta dos dados, na qual há a participação direta do INEP, mediante o aproveitamento de suas atribuições legais, conforme visto no item 24, retro. Em seguida, passa-se a uma fase de natureza analítica, consistente no processamento dos dados coletados e posterior produção de relatórios, tanto pela OCDE quanto pelo INEP, cabendo destacar que parte considerável do material é de acesso público (conforme consta do arquivo de questões frequentes da página da OCDE na web[2]).

30. Nessa conformação, ao que se depreende do disposto nos itens antecedentes, é relevante notar que a Pesquisa TALIS 2018 é coordenada e conduzida por organização internacional, constituindo estudo comparativo que agrega diversos países, tendo por objetivo fornecer dados relevantes para o aprimoramento o modelo educacional dos próprios países participantes, considerando a função assumida pela OCDE de servir de centro de análises e estudos sobre temas variados de seus Estados-membros (item 23, retro).

31. Além disso, também em razão de seu objetivo, é possível observar que a Pesquisa TALIS 2018 ultrapassa as ações de interesse do INEP (em termos de execução da pesquisa), a alcançar também o âmbito de atuação do MEC, já que busca auxiliar na definição de políticas educacionais, no caso, o desenvolvimento da atividade docente, tema que se encontra expressamente inserido entre as competências do Ministério, a indicar, portanto, o interesse da República Federativa do Brasil.

32. Passando à análise da natureza jurídica da Pesquisa TALIS, parece-nos que assiste razão à Procuradoria do INEP quando afirma que a participação do Brasil na Pesquisa TALIS 2018 não pode ser formalizada por um contrato administrativo entre o INEP e a referida organização internacional.

33. É que a realização de contratação com a Administração e, por conseguinte, a configuração de uma licitação internacional, a lei requer o enquadramento da Pesquisa TALIS 2018 no conceito de serviço ou de compra, conforme exigência do art. 6º da Lei nº 8.666/93, o que, claramente, incorre na hipótese. A propósito, confira-se o que reza o citado dispositivo, *verbis*:

Art. 6º. Para os fins desta Lei, considera-se:

(...)

II – Serviço – toda atividade destinada a obter determinada utilidade de interesse para a Administração, tais como: demolição, conserto, instalação, montagem, operação, conservação, reparação, adaptação, manutenção, transporte, locação de bens, publicidade, seguro ou trabalhos técnicos profissionais.

III – Compra – toda aquisição remunerada de bens para fornecimento de uma só vez ou parceladamente.

34. Conforme ensina Marçal Filho (*in* Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 14ª Ed., São Paulo, Editora Dialética, 2010, pp. 121 a 126), serviço constitui uma obrigação de fazer que impõe ao sujeito contratado o dever de aplicar seus esforços (atuação física ou intelectual) realizando atividade cujo resultado é do interesse da Administração. Já compra constitui a operação onde ocorre a aquisição do domínio definitivo de um bem, mediante típico contrato comutativo e bilateral.

35. Como bem pontuado pela PF/INEP, a celebração de contrato administrativo (tanto na hipótese de serviço como de compra) pressupõe interesses contrapostos, já que claramente distintas e contrapostas as figuras de contratante (adquirente do serviço ou bem) e contratado (responsável pelo serviço ou vendedor do bem). Confira-se, a esse respeito, o assinalado no PARECER nº 01/2013/2013-CÂMARA PERMANENTE CONVÊNIO-DEP CONSU/PGF/AGU, deste DEP CONSU, acerca de contratos públicos, *verbis*:

“(…)

8.2. (...) *é extremamente importante para evitar-se o desvirtuamento de tais institutos, a clarificação de seus conceitos, e, sobretudo, de suas diferenças, haja vista que, nos contratos, por sua natureza contraprestacional e de bilateralidade (os produtos são vendidos por uma das partes e comprados para a utilização da outra), a licitação é o caminho necessário à sua prévia formalização:* (...)

8.3. *Os convênios, como uma modalidade de ajuste administrativo, fundamentalmente divergem da figura do contrato. Na essência, contrato designa oposição entre as partes, ao passo que, convênio remete-se à mútua colaboração para a realização de um objeto comum. Assim em BAZILLI: ‘Ao contrário do que sucede no contrato administrativo, no qual Administração coloca-se em situação de supremacia em relação ao contratado, no convênio os partícipes estão em igualdade jurídica (...)’.*

(...)” (grifos acrescidos)

36. No caso, se, para a consecução da Pesquisa TALIS 2018, não há a aplicação de esforços apenas por parte da OCDE para a obtenção de um resultado de interesse do INEP, em razão de suas competências, mas também por parte do Brasil, por meio do INEP, mediante a coleta de dados comparáveis no ambiente de aprendizagem e o tratamento local dos dados, para produção de relatórios, não se está diante de interesses contrapostos, mas sim convergentes, razão pela qual não há falar em contratação submetida ao regime jurídico disposto na Lei nº 8.666/93.

37. Poder-se-ia, sustentar, em tese, que a figura em questão mais se assemelharia a um termo ou acordo de cooperação, a ter regência a partir do disposto no art. 116 da Lei nº 8.666/93, de modo combinado com a legislação específica de termos de cooperação, no caso, a Lei nº 13.019/2014 e instrumentos congêneres (mediante aplicação subsidiária), cujas características também constam de trechos do PARECER nº 01/2013/2013-CÂMARA PERMANENTE CONVÊNIO-DEP CONSU/PGF/AGU, antes citado, *verbis*:

“(…)

8.2. (...) *ao passo que, nos convênios e demais ajustes congêneres, a colaboração mútua a fim da elaboração de um objeto que não será de nenhuma das partes, senão da própria coletividade, é o norte do ajuste, dispensando-se, consequentemente, a licitação prévia à celebração (todavia, para as entidades privadas sem fins lucrativos, não se dispensando, nos convênios, o prévio chamamento público, e, nos termos de parceria, o prévio concurso de projetos - institutos esses decorrentes da aplicação dos*

princípios da impessoalidade e moralidade administrativas).

8.4. No mesmo sentido, JUSTEN FILHO: 'A característica do convênio reside na ausência de interesse especulativo de todas as partes, que atuam harmonicamente para o bem comum'.

8.5. A propósito, vale ressaltar, para o entendimento pleno do escopo deste Parecer, que os convênios e ajustes congêneres como os Termos de Parceria com OSCIPs passam, sequencial e cronologicamente, por 4 (quatro) fases, a saber, a proposição, a celebração, a execução e a prestação de contas.

8.6. Podem-se estruturar as fases de proposição como a apresentação, pelo proponente a receber os recursos federais, da proposta de trabalho acompanhada do Projeto Básico detalhando o objeto do convênio; a celebração com a formatação do Termo; a execução com a realização do objeto e, finalmente, a prestação de contas com a apresentação dos documentos exigidos do receptor dos recursos à análise da União, estes conforme contido nos arts. 72 a 76 da Portaria Interministerial nº 507, de 2011.10.

(...)” (grifos acrescidos)

38. Contudo, cumpre lembrar que a Pesquisa TALIS é coordenada por organização internacional, sendo que a legislação em tela exige que essas parcerias ocorram em relação a organizações da sociedade civil (entidades privadas sem fins lucrativos, sociedades cooperativas e organizações religiosas), além de não guardar compatibilidade com seus requisitos (chamamento público, termo de referência, etc., por se tratar de atividade desenvolvida em regime de cooperação internacional.

39. A título ilustrativo, vale referir interessante análise proferida pela Consultoria Jurídica junto ao Ministério da Previdência Social, realizada por ocasião de análise semelhante, diante de uma relação jurídica a ser travada entre o MPS e entidades internacionais que não ostentavam personalidade jurídica de direito internacional. É o que foi apreciado pelo Parecer CONJUR/MPS/nº 359/2007, proferido nos autos do processo nº 44000.004372/2007-65, *verbis*:

(...) *EMENTA: Associação Internacional de Seguridade Social - AISS. Conferência Interamericana de Seguridade Social - CISS - Organização Iberoamericana de Seguridade Social - OISS. Natureza jurídica. Associações Internacionais regidas pelo direito interno. Impossibilidade de ingresso da República Federativa do Brasil. Possibilidade de participação do Ministério da Previdência Social e de suas entidades vinculadas. Vínculo estabelecido por meio de acordos de cooperação técnica. Aplicabilidade da Lei nº 8.666/93 e da Instrução Normativa STN nº 01/97, no que couber. Juridicidade do pagamento de anuidades. Necessidade de previsão de disponibilidade orçamentária no plano plurianual.*

(...)

11. As manifestações anteriores, exaradas no âmbito desta Consultoria Jurídica, partiram do pressuposto de que o engajamento do Ministério da Previdência Social e até mesmo, em relação à NOTA/CJ/MPS/Nº 914/2005, do INSS e da DATAPREV, com a AISS, a CISS e a OISS representaria a vinculação da República Federativa do Brasil no

âmbito internacional. Tal premissa acarretaria a imprescindível observância do procedimento constitucionalmente estabelecido de vinculação do Estado brasileiro na órbita internacional, impedindo a participação do Ministério da Previdência Social, do INSS e da DATAPREV junto à AISS, à CISS, e à OISS, bem como o pagamento de anuidades, já que, in casu, não se procedeu às exigências estipuladas no art. 84, VIII, c/c art. 49, I, da Constituição Federal.

12. Ocorre que para o correto deslinde da questão resta imprescindível perquirir sobre a natureza jurídica das entidades "internacionais" relacionadas. É que elas podem ser caracterizadas como organizações internacionais, ostentando a natureza jurídica de direito internacional; ou podem ser classificadas como mera associativas internacionais, evidenciando, assim, a natureza de direito interno. Celso D. de Albuquerque Mello adota as definições de organizações internacionais dadas por Ângelo Piero Sereni e Abdulah El Erian, fazendo algumas observações sobre elas, transcrevem-se respectivamente:

... "Organização internacional é uma associação voluntária de sujeitos de direito internacional, constituída por ato internacional e disciplinada nas relações entre as partes por normas de direito internacional, que se realiza em um ente de aspecto estável, que possui um ordenamento jurídico interno próprio e é dotado de órgãos e institutos próprios, por meio dos quais realiza as finalidades comuns de seus membros mediante funções particulares e o exercício de poderes que lhe forem conferidos."

... "É uma associação de Estados... estabelecida por tratado, possuindo uma constituição e órgãos comuns e tendo uma personalidade legal distinta da dos Estados-membros."

A expressão sujeitos de DI deve ser entendida como abrangendo, via de regra, apenas os Estados. O autor informa, através de nota, que "em algumas organizações se tem admitido que 'territórios' sejam seus membros".

As organizações internacionais são criadas por meio de tratados ou convenções.

(...)

20. Nessa toada, consignada a classificação da AISS, da CISS e da OISS como meras associações internacionais, evidencia-se a viabilidade jurídica da participação do Ministério da Previdência Social e de suas entidades vinculadas nas indigitadas associações, eis que a relação estabelecida não é regida pelo direito internacional, mas sim pelas normas de direito interno, estando a República Federativa do Brasil, assim à margem de tal ajuste, não guardando nenhuma espécie de vinculação com as referidas entidades, sendo, portanto, despicienda, in casu, a observância do procedimento constitucionalmente estabelecido para a vinculação do Estado brasileiro.

(...)

21. (...) Dessa forma aparente ser mais coerente com as normas de direito interno enxergar as multicitadas associações internacionais como entes despersonalizados qualificados por pactos de cooperação. É dizer, a integração do Ministério da Previdência Social e de seus entes vinculados é regida por meio de acordos de cooperação técnica com os demais integrantes da AISS, da CISS e da OISS. (...)

22. Então, tratando-se de acordos de cooperação técnica, a participação do Ministério

da Previdência Social e de suas entidades vinculadas na AISS, CISS e OISS devem observar as normas pertinentes à matéria. Dessa forma, imprescindível o respeito aos ditames estabelecidos na Lei nº 8.666/93, especificamente o art. 116 da referida lei, e na Instrução Normativa nº 01/97. No entanto, é necessário pontuar que, como os acordos em vertente não se tratam exatamente de um convênio com a finalidade de transferência de recursos, as disposições normativas mencionadas devem ser compatibilizadas de modo que não inviabilize os acordos, mas que sejam cumpridas da forma mais ampla possível. Ademais, como a participação acarreta em pagamento de anuidades, faz-se necessária a existência de previsão de disponibilidade orçamentária no plano plurianual, eis que dessa maneira também estará compatibilizando a duração do acordo para além da vigência dos créditos orçamentários. (grifos acrescidos)

40. A questão que vem à tona, portanto, é a levantada pela PF-INEP sobre não se revelar preciso o enquadramento, feito à Pesquisa TALIS 2018, pela CONJUR/MRE, de se constituir em questão contratual interna, de interesse apenas do INEP. Ora, sendo a OCDE uma organização internacional propriamente dita e não se constituindo o ajuste em contrato ou termo de cooperação sujeitos à legislação interna, salvo melhor juízo, revela-se adequado rever se efetivamente não é aplicável a mesma conclusão dada no Parecer CONJUR/CGDI nº 560/2013, sobre a participação do Brasil no Conselho Diretor do PISA, que entendeu pela configuração da natureza internacional desta última.

41. Desse modo, a fim de afastar definitivamente o enquadramento em questão de direito interno, cabe então verificar com maior detalhamento como são regidas as relações travadas entre o Brasil e OCDE, quando se está a tratar de assuntos que interessam à República Federativa do Brasil e acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional, uma vez previsto o pagamento de custos pelo Brasil, como consta do relato transcrito no item 6, retro.

42. Nesse contexto, ganha relevância a análise do panorama fático jurídico da relação existente entre Brasil e OCDE, aspecto que inclusive mereceu destaque no próprio processo em análise, conforme externado na NOTA TÉCNICA/AI/GM-MEC nº 026/2015, da Assessoria Internacional do Ministério da Educação. Por ocasião da referida análise quanto ao mérito da Pesquisa TALIS, verifica-se que foi destacado tratar-se de participação brasileira em programa de âmbito internacional, com a menção explícita à existência de Acordo de Cooperação entre a OCDE e o Brasil, pendente de internalização, *verbis*:

“(…)

3. Em sua relação com a OCDE, o Brasil é considerado *key partner* (assim como África do Sul, China, Índia e Indonésia) e participa do programa de *enhanced engagement*, que lhe permite integrar Comitês daquela Organização. Na qualidade de não-membro, não há pagamento de contribuição obrigatória do País à Organização. Os pagamentos são feitos na medida de sua participação em programas, pesquisas e outras ações da Organização.

4. O Ministério da Educação mantém parceria com a OCDE para a promoção de políticas públicas voltadas à melhoria da educação. No âmbito do Programa Internacional de Avaliação de Estudantes (PISA), o Brasil produz, por intermédio do INEP, indicadores que contribuem para a discussão da qualidade da educação no país, a fim de subsidiar

políticas de melhoria do ensino básico. O País participa, também, da Pesquisa TALIS, que tem como foco principal o ambiente de aprendizagem e as condições de trabalho que as escolas oferecem aos professores das séries finais do ensino fundamental.

5. No intuito de contribuir e influenciar na formação dos referidos indicadores, o Brasil passou a integrar como país associado, em 2013, o *Governing Board* do PISA, para o qual foi, em seguida, nomeado vice-presidente. A adesão foi feita por meio de troca de cartas entre o Ministério da Educação e a OCDE, em 21 de outubro de 2013. Foi assinada, ainda, a Portaria nº 144, de 25 de fevereiro de 2015, que prevê que o planejamento e a operacionalização do PISA são de responsabilidade do INEP.

(...)

8. Destaco que em 3 de junho de 2015, foi assinado acordo de cooperação entre a República Federativa do Brasil e a Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico, que prevê além das áreas e forma em que se dará a cooperação entre as partes, a possibilidade de a "OCDE convidar o Brasil para participar das atividades em órgãos ou programas regulares, de acordo com seus procedimentos e nas modalidades de participação estabelecidas pela Organização. A OCDE poderá cobrar do Brasil por essa participação, com base nos custos correspondentes, de acordo com a respectiva modalidade de participação, definida pela OCDE." O acordo carece de internalização. (grifos acrescidos)

43. Se, como ressaltado pela CONJUR/MRE, referido Acordo, ajuste de natureza internacional que reconhece a estatura da OCDE como organização internacional e pretende servir de moldura em cujos limites deverão ser realizadas diversas atividades de cooperação entre os acordantes, envolvendo dezenas de temas de interesse do Estado Brasileiro, nas mais diversas áreas, convém verificar em que nível se situa o tema da Educação, considerada em relação ao país. Nesse particular, vale registrar a previsão específica, no Anexo do Acordo de Cooperação, das seguintes ações/programas:

- **Programa Internacional de Avaliação de Estudantes** (PISA, na sigla em inglês), onde o Brasil consta na qualidade de Associado; e
- **Grupo de Trabalho sobre Indicadores dos Sistemas Educacionais** (INES, na sigla em inglês), onde também consta na qualidade de Associado.

44. Como igualmente destacado pela área jurídico-consultiva do MRE, além dos programas e ações específicos já tratados em seu Anexo, consta do Acordo uma cláusula (item 4.3.) a qual permite a proposição de outros estudos, pesquisas, etc. Confira-se o que reza o dispositivo, *verbis*:

4. 3. A OCDE poderá propor ou, alternativamente, o Brasil poderá solicitar, projetos específicos, tais como estudos, pesquisas e avaliações de pares. A OCDE poderá cobrar do Brasil pela condução de tais projetos específicos, com base em seus custos correspondentes, conforme acordado por as ambas as Partes. Os termos de referência de tais projetos específicos, incluindo eventuais custos, serão estabelecidos por troca de notas entre a OCDE e o representante diplomático brasileiro designado.

45. A título de esclarecimento, convém apenas destacar que a Troca de Notas referida no dispositivo significa, conforme a doutrina especializada, a instrumentalização da vontade de pactuar, conforme ensina Rezek in Direito Internacional Público, Curso Elementar, 13ª Ed. São Paulo, Saraiva, 2011, págs 47-48, *verbis*:

" a) Troca de notas: um meio de comunicação. De início, cumpre limitar o alcance da expressão em exame. (...) Esta última se dá apenas quando é possível determinar [na conversação diplomática] a presença do *animus contrahendi*; quando é válido dizer que as partes, por esse processo formal - embora não solene -, entraram efetivamente num acordo destinado a produzir efeitos jurídicos, criando, entre ambas, o vínculo convencional. (...)"

46. A propósito desse dispositivo, consignou a CONJUR/MRE que nele não se enquadraria a Pesquisa TALIS 2018, entendimento fundamentado, ao que tudo indica, na percepção ali obtida de que a Pesquisa não se constituiria em ato internacional e, como tal, não configurar compromissos gravosos ao país, a dispensar eventual troca de notas.

47. A esse respeito, com a devida vênua, não vemos como concordar com tal posicionamento, uma vez que, como visto, estamos diante de um compromisso a ser assumido perante organização internacional, de natureza cooperativa (e não de contratação) em Pesquisa que remete à participação do Brasil, ou seja, à República Federativa do Brasil e não deste ou aqueles órgãos fracionários que o compõem. Conforme decorre do disposto no item 43, retro nota-se que conteúdo da Pesquisa TALIS 2018 guarda estreita consonância o tratamento dado ao tema Educação no Acordo de Cooperação, quer nos parecer que este ajuste, de natureza internacional, é a moldura em cujos limites se insere o ato em análise.

48. Ademais, como historiado e comentado nos itens 15 e 16, retro, mediante a leitura dos documentos reproduzidos, embora as participações anteriores do Brasil na Pesquisa TALIS tenham sido efetivadas diretamente pelo INEP, o que, voltamos a dizer, não significa que aquela seja forma correta de sua implementação, observa-se claramente que a condução do tema vem evoluindo ao longo do tempo, já que, como digo, o objeto da Pesquisa interessa à República Federativa do Brasil.

49. A respeito dessa evolução quanto ao tratamento do tema, cumpre destacar que constou expressamente de Nota Técnica s/n do INEP (referida no item 15, retro, e que discorreu sobre a Pesquisa TALIS 2013,) que essa Pesquisa "*surgiu no âmbito do INES – Indicators of National Education Systems – programa da OCDE responsável pela construção de indicadores educacionais comparáveis internacionalmente, bem como pela elaboração de estudos técnicos, pesquisas e levantamentos para a análise das dimensões da constituição de indicadores, do qual o Brasil participa por meio da Diretoria de Estatísticas Educacionais do Inep.*"

50. Com isso, evidencia-se que não apenas a Pesquisa TALIS 2018 guarda consonância com o nível de tratamento dado pelo Acordo de Cooperação ao tema Educação quando visto em relação ao país participante, mas que, em face de sua notória natureza de indicador do Sistema Educacional Nacional, já foi

considerada dentro do âmbito de Programa ou Grupo de Trabalho que faz parte do Acordo de Cooperação assinado entre Brasil e OCDE, no caso, o atual Programa de Trabalho INES. Evidentemente, a manutenção da inserção no plano do Acordo de Cooperação, nos moldes acima, não prescinde da necessária confirmação junto ao INEP e à própria OCDE.

51. Enfim, é fato inegável que a Pesquisa TALIS 2018, além de se constituir em ato de cooperação internacional (e não contratação ou termo de cooperação regido apenas pela legislação interna), amolda-se com perfeição a: (1) um dos objetivos da própria OCDE, de produzir estudos, relatórios e pesquisas que auxiliem o desenvolvimento econômico de países membros e não membros conforme visto no item, retro; e (2) ao nível de tratamento dado a programas e ações de Educação objeto do Acordo de Cooperação em curso entre Brasil e OCDE (elaboração de estudos técnicos, pesquisas e levantamentos para relacionados a estudos comparativos, etc.) É dizer, é muito mais fácil concluir que a Pesquisa TALIS 2018 se amolda ao Acordo do que o contrário.

52. Portanto, parece-nos mais acertado o tratamento da Pesquisa TALIS como ato internacional a merecer o mesmo enquadramento e conclusão dados no Parecer CGDI nº 342/2015/CONJUR/MRE (item 8, retro), sendo suscetível, salvo melhor juízo, à análise de enquadramento do quanto disposto no item 4.3 do Acordo de Cooperação entre Brasil e OCDE, cuja aplicação é regulada pelo disposto no Decreto nº 5.151/2004, que trata dos procedimentos a serem observados pelos órgãos e pelas entidades da Administração Pública Federal direta e indireta, para fins de celebração de atos complementares de cooperação técnica recebida de organismos internacionais e da aprovação e gestão de projetos vinculados aos referidos instrumentos, complementado pela Portaria MRE nº 717/2006, que o regulamenta.

53. Se como visto, a Pesquisa TALIS 2018 perpassa a competência do INEP e também do MEC, sendo coordenada por organização internacional e acarreta compromissos gravosos ao patrimônio nacional, salvo melhor juízo, é inescapável ressaltar que a natureza jurídica da entidade internacional e o próprio alcance da pesquisa ao interesse da República Federativa do Brasil, aliados à onerosidade do ajuste, preenchem os pressupostos do quanto previsto nos arts. 84, VIII e 49, I, da Constituição Federal[3], respectivamente, a celebração do ato pelo Presidente da República (ou por carta de plenos poderes, na forma legal) e a resolução em definitivo pelo Congresso Nacional (processo de internalização do ato).

54. Convém lembrar, mais uma vez, que, como visto no item 21 e no próprio histórico dos autos, eventual posicionamento no sentido de a Pesquisa TALIS 2018 constituir ato internacional enquadra-se no precedente contido no Parecer CONJUR/CGDI nº 560/2013, onde já há todo um protocolo a ser seguido (adoção de carta de plenos poderes pelo Ministro da Educação, etc.), que também significa o atendimento a preceitos e normas de Direito Internacional no que tange ao disciplinamento da participação brasileira em programas internacionais de estudos e avaliações educacionais.

55. Diante do exposto, tratando-se a Pesquisa TALIS 2018 de atividade desenvolvida em regime de cooperação entre o Brasil e a OCDE na coleta de dados comparáveis internacionalmente sobre ambiente de aprendizagem e condições de trabalho de professores em escolas, com o objetivo específico, para a República Federativa do Brasil, de obtenção de dados comparáveis que possam ajudar os países a revisar e definir políticas para o desenvolvimento de uma profissão docente de alta qualidade, concluímos que:

a) trata-se a Pesquisa TALIS 2018 de ato coordenado e conduzido por organização internacional, constituindo estudo comparativo que agrega diversos países, tendo por objetivo aprimorar o modelo educacional dos países participantes;

b) tendo em vista os seus objetivos, é possível observar que a Pesquisa TALIS 2018 ultrapassa as ações de interesse do INEP (em termos de execução da pesquisa), a alcançar também o âmbito de atuação do MEC, já que busca auxiliar na definição de políticas educacionais, no caso, o desenvolvimento da atividade docente, tema que se encontra expressamente inserido entre as competências do Ministério, conforme previsto no art. 1º, I, do Anexo do Decreto nº 7.690/2012, representando, portanto, ato de interesse da República Federativa do Brasil;

c) a Pesquisa TALIS 2018 não pode ser formalizada mediante contrato administrativo, uma vez que não ocorre com particulares, a teor do exigido no parágrafo único do art. 2º da Lei nº 8.666/93 e tampouco se enquadra no conceito de serviço ou compra, previstos no art. 6º, II e III, do mesmo diploma legal, que exige, entre outros aspectos (como a aplicação de esforços apenas por parte da OCDE para a obtenção de um resultado de interesse do INEP), a existência de interesses contrapostos, que não se configuram na hipótese;

d) ainda que se sustentasse tratar de ato semelhante a termo ou acordo de cooperação, a ter regência nos moldes do art. 116 da Lei nº 8.666/93 e da Lei nº 13.019/2014 e outros instrumentos congêneres, importa reconhecer que a Pesquisa TALIS é coordenada por organização internacional, sendo que a legislação em tela exige que essas parcerias ocorram em relação a organizações da sociedade civil (entidades privadas sem fins lucrativos, sociedades cooperativas e organizações religiosas), além de não guardar compatibilidade com seus requisitos (chamamento público, termo de referência, etc., por se tratar de atividade desenvolvida em regime de cooperação internacional.

e) tem relevância o panorama fático jurídico da relação existente entre Brasil e OCDE, com destaque para o Acordo de Cooperação entre a OCDE e o Brasil, pendente de internalização, uma vez que se trata de compromisso a ser assumido perante organização internacional, de natureza cooperativa, em Pesquisa que remete à participação do Brasil, ou seja, à República Federativa do Brasil e não deste ou aqueles órgãos fracionários que o compõem;

f) mediante a análise da implementação da Pesquisa TALIS 2018 nas edições anteriores, nota-se que sua efetivação vem evoluindo com o tempo, sendo possível observar que, em análises anteriores, há menção de que tenha surgido no âmbito do programa INES - Indicators of National Education System - responsável pela construção de indicadores educacionais comparáveis internacionalmente, já consante do Anexo I do Acordo de Cooperação assinado entre Brasil e OCDE;

g) é fato inegável que a Pesquisa TALIS 2018 guarda estreita semelhança com atividades da OCDE e também ao nível de tratamento dado ao tema Educação nos programas descritos no Acordo de Cooperação ora em sede de internalização (elaboração de estudos técnicos, pesquisas e levantamentos para relacionados a estudos comparativos, os quais servirão aos países participantes como elementos de alta

relevância para a formulação de políticas públicas) a sugerir que este seja a moldura em cujos limites se insere a Pesquisa TALIS 2018;

h) revela-se acertado o tratamento da Pesquisa TALIS como ato internacional, salvo melhor juízo, sendo possível seu enquadramento no quanto disposto no item 4.3 do Acordo de Cooperação entre Brasil e OCDE, conforme apreciação de ambas as partes, cuja aplicação é regulada pelo disposto no Decreto nº 5.151/2004, que trata dos procedimentos a serem observados pelos órgãos e pelas entidades da Administração Pública Federal direta e indireta, para fins de celebração de atos complementares de cooperação técnica recebida de organismos internacionais e da aprovação e gestão de projetos vinculados aos referidos instrumentos, complementado pela Portaria MRE nº 717/2006, que o regulamenta;

i) portanto, a Pesquisa TALIS 2018 perpassa a competência do INEP e também do MEC, sendo coordenada por organização internacional e acarreta compromissos gravosos ao patrimônio nacional, é inescapável ressaltar que a natureza jurídica da entidade internacional e o próprio alcance da pesquisa, aliados à onerosidade do ajuste, preenchem os pressupostos do quanto previsto nos arts. 84, VIII e 49, I, da Constituição Federal, respectivamente, a celebração do ato pelo Presidente da República (ou por carta de plenos poderes, na forma legal) e a resolução em definitivo pelo Congresso Nacional (processo de internalização do ato); e

j) sem prejuízo da análise competente, conforme visto no histórico dos autos, constituindo-se a Pesquisa TALIS 2018 em ato internacional redundante, salvo melhor juízo, cabe a adoção do enquadramento e conclusões do precedente contido no Parecer CONJUR/CGDI nº 560/2013, onde já há todo um protocolo a ser seguido, adoção de carta de plenos poderes pelo Ministro da Educação, etc., que também significa o atendimento a preceitos e normas de Direito Internacional no que tange ao disciplinamento da participação brasileira em programas internacionais de estudos e avaliações educacionais.

56. Em decorrência, caso aprovada a presente manifestação, propõe-se a restituição à Consultoria-Geral da União a título de subsídios para a apreciação do caso objeto de dissonância e demais providências que entender cabíveis.

À consideração superior.

Brasília, 27 de janeiro de 2016.

FELIPE DE ARAUJO LIMA

Procurador Federal

De acordo.

À consideração do Senhor Procurador-Geral Federal.

Brasília, de janeiro de 2016.

DANIEL ANDRADE DE OLIVEIRA BARRAL

Diretor do Departamento de Consultoria - Substituto

Aprovo. Encaminhe-se conforme proposto.

Brasília, de janeiro de 2016.

RENATO RODRIGUES VIEIRA

Procurador-Geral Federal

[1] A sigla em inglês, PISA, refere-se ao Programa Internacional de Avaliação de Estudantes, outra ação desenvolvida junto à OCDE, a qual também é operacionalizada por meio do INEP.

[2] A seguinte pergunta consta do FAQ da Pesquisa TALIS 2018 (Questões frequentemente indagadas), com tradução livre: "São os questionários da Pesquisa TALIS disponíveis para o público em geral? Resposta: Sim, os questionários da Pesquisa TALIS são tornados públicos em cada ciclo da Pesquisa." Disponível em <http://www.oecd.org/edu/school/talisfaq.htm>, acesso em 25/01/2016.

[3] 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:

(...)

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

(...)

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 23036001277201532 e da chave de acesso b712bba3

Documento assinado eletronicamente por RENATO RODRIGUES VIEIRA, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 6065166 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>, após cadastro e validação do acesso. Informações adicionais: Signatário (a): RENATO RODRIGUES VIEIRA. Data e Hora: 29-01-2016 16:49. Número de Série: 13252565. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv4.

Documento assinado eletronicamente por FELIPE DE ARAUJO LIMA, de acordo com os normativos legais

aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 6065166 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>, após cadastro e validação do acesso. Informações adicionais: Signatário (a): FELIPE DE ARAUJO LIMA. Data e Hora: 28-01-2016 17:58. Número de Série: 7726919951258472646. Emissor: AC CAIXA PF v2.

Documento assinado eletronicamente por DANIEL DE ANDRADE OLIVEIRA BARRAL, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 6065166 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>, após cadastro e validação do acesso. Informações adicionais: Signatário (a): DANIEL DE ANDRADE OLIVEIRA BARRAL. Data e Hora: 02-02-2016 09:52. Número de Série: 4460763106526689337. Emissor: AC CAIXA PF v2.
