



Universidade de Brasília
Faculdade de Direito

ANA LUÍSA DE ALMEIDA LOURENÇO CHAMON

**A INSUFICIÊNCIA DO REGIME JURÍDICO PARA A COOPERAÇÃO
TÉCNICA INTERNACIONAL PRESTADA PELO BRASIL**

Brasília
2022

ANA LUÍSA DE ALMEIDA LOURENÇO CHAMON

**A INSUFICIÊNCIA DO REGIME JURÍDICO PARA A COOPERAÇÃO
TÉCNICA INTERNACIONAL PRESTADA PELO BRASIL**

Monografia apresentada como requisito parcial à
obtenção do grau de Bacharela, no Programa Graduação
da Faculdade de Direito da Universidade de Brasília.

Orientador: Prof. Me. André Augusto Giuriatto Ferrazo

Brasília

2022

ANA LUÍSA DE ALMEIDA LOURENÇO CHAMON

**A INSUFICIÊNCIA DO REGIME JURÍDICO PARA A COOPERAÇÃO
TÉCNICA INTERNACIONAL PRESTADA PELO BRASIL**

Monografia apresentada como requisito parcial à
obtenção do grau de Bacharela, no Programa Graduação
da Faculdade de Direito da Universidade de Brasília.

Orientador: Prof. Me. André Augusto Giuriatto Ferrazo

BANCA EXAMINADORA

Prof. Me. André Augusto Giuriatto Ferrazo

Universidade de Brasília

Ma. Larissa Maria Medeiros Coutinho

Universidade de Brasília

Ma. Larissa Suassuna Carvalho Barros

Universidade de Brasília

Brasília, 27 de abril de 2022.

CHAMON, Ana Luísa de Almeida Lourenço

A Insuficiência do Regime Jurídico para a Cooperação Técnica Internacional Prestada pelo Brasil / Ana Luísa de Almeida Lourenço Chamon; orientador André Augusto Giuriatto Ferraço. – Brasília, 2022.
82 p.

Monografia (Graduação – Direito) – Universidade de Brasília, 2022.

1. Agência Brasileira de Cooperação. 2. Cooperação Técnica Internacional. 3. Cooperação Sul-Sul. 4. Cotton-4. I. Ferraço, André Augusto Giuriatto, orient. II. Título.

AGRADECIMENTOS

Enquanto trabalho que coroa meu percurso na Universidade de Brasília, sendo este um pequeno passo em direção ao caminho que pretendo traçar, esta monografia representa a conclusão de um período marcado por incontáveis descobertas pessoais e intelectuais. De tudo fica um pouco, por isso, eu sou grata pelo privilégio de ter percorrido, enquanto graduanda, um caminho com experiências tão plurais, cujo denominador comum entre elas está no contínuo estímulo a me aprimorar e a me manter curiosa.

Agradeço ao meu orientador, Professor André Ferraço, por todas as oportunidades de aprendizado durante o período em que trabalhamos juntos. A escrita desse trabalho se fez mais leve graças à sua confiança nas minhas propostas e às suas orientações sempre atentas.

Ainda que não tenham contribuído diretamente para esta obra, agradeço aos colegas de curso, aos funcionários e aos professores da Faculdade de Direito da Universidade de Brasília pelas trocas, pelos ensinamentos e pelos serviços ao longo desses anos. Principalmente, ao Professor Márcio Aranha.

Agradeço à minha família por ser um exemplo do poder da educação e por nunca deixar que eu me sentisse sozinha. Especialmente à minha mãe, Jaqueline, a mulher que eu gostaria de algum dia, quem sabe, ser. Obrigada por sempre abraçar meus sonhos. Você me ampara e me propulsiona. Eu reconheço todos os sacrifícios que você fez para que eu tivesse acesso à melhor formação possível. À memória da minha avó, Dorvina, cujo amor me ensinou que a genuína felicidade está nas pequenas coisas.

Agradeço às minhas amigas e aos meus amigos por acreditarem em mim nos momentos em que mais duvidei. Obrigada por tirarem o peso do cotidiano e por acalentarem os meus desassossegos. Ao Victor, meu namorado, obrigada por toda a cumplicidade e por nunca me deixar perder de vista a espontaneidade da vida. Estendo meus agradecimentos também à sua família, cuja generosidade extrapola todos os níveis do imaginável.

Agradeço, por fim, aos profissionais com os quais pude trabalhar por acreditarem no meu potencial e por me mostrarem que qualidade pode andar lado a lado com gentileza. Certamente minha experiência nos locais pelos quais passei não seria a mesma sem o apoio de vocês.

A todos, meu muito obrigada!

RESUMO

O presente trabalho se propôs a analisar como o desenvolvimento de um arcabouço normativo para a cooperação técnica prestada para o exterior pode contribuir para o aprimoramento desta prática. Embora o intercâmbio de conhecimentos técnicos que os países cooperantes possam adaptar aos seus contextos se apresente como um dos principais pilares das relações internacionais brasileiras, não há legislação específica que regule a cooperação prestada a outros países em desenvolvimento. Esta discussão baseou-se tanto em uma revisão bibliográfica quanto em uma análise de normas e decisões para avançar na compreensão das questões propostas, explorando o alcance do regime jurídico atual sobre o campo da cooperação técnica internacional. A partir do estudo do Projeto “Apoio ao Desenvolvimento do Setor Algodoeiro dos Países do C-4 (Mali, Benin, Burquina Faso e Chade) – Cotton-4”, a pesquisa identificou dificuldades decorrentes da necessidade de aplicação das normas gerais internas para as ações de cooperação no exterior, bem como da inexistência de um marco legal bem definido que consolide uma política nacional de cooperação. Dadas as confluências do direito administrativo sobre os acordos celebrados por sujeitos de direito internacional público, como conclusão, entende-se relevante o aperfeiçoamento da legislação nacional no que diz respeito à cooperação técnica brasileira prestada para o exterior.

PALAVRAS-CHAVE: Agência Brasileira de Cooperação. Cooperação Técnica Internacional. Cooperação Sul-Sul. Cotton-4.

ABSTRACT

The present study aimed to analyze how the development of a legal framework for Brazilian South-South Cooperation can contribute to its practical improvement. Although the sharing of technical knowledge that partner countries can adapt to their contexts presents itself as one of the main cornerstones of Brazilian foreign relations, there is no specific legislation regulating the cooperation provided to other developing countries. This discussion drew on both a literature review and an analysis of court proceedings and existing regulations to advance understanding of the issues. Furthermore, through the examination of the Project “Supporting the Development of the Cotton Sector in the C-4 Countries (Mali, Benin, Burkina Faso and Chad) – Cotton-4”, the research identified difficulties arising from the need to apply general national rules and the lack of a well defined legal framework that consolidates a cooperation policy. Given the confluences of administrative law on agreements entered into by subjects of public international law, the study concluded that the improvement of national legislation concerning international technical cooperation provided abroad is considered relevant.

KEYWORDS: Brazilian Cooperation Agency. International Technical Cooperation. South-South Cooperation. Cotton-4.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABC	Agência Brasileira de Cooperação
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CNAT	Comissão Nacional de Assistência Técnica
CTPD	Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento
C-4	Cotton-4
EMBRAPA	Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
FAO	Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura
FUNEC	Fundo Especial de Cooperação Técnica
IBA	Instituto Brasileiro do Algodão
MPT	Ministério Público do Trabalho
MPTCU	Ministério Público Especial junto ao Tribunal de Contas da União
MRE	Ministério das Relações Exteriores
OMC	Organização Mundial do Comércio
PABA	Plano de Ação de Buenos Aires
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
STF	Supremo Tribunal Federal
TCU	Tribunal de Contas da União
UAP	Unidade de Administração de Projetos

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	1
CAPÍTULO 1. O REGIME JURÍDICO EXISTENTE PARA A COOPERAÇÃO TÉCNICA INTERNACIONAL NO BRASIL	10
1. 1 ESTRUTURAÇÃO DA AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO	12
1.2 A IMUNIDADE DE JURISDIÇÃO DOS ORGANISMOS INTERNACIONAIS	17
1.3 O PAPEL DOS ÓRGÃOS DE CONTROLE NA CONSTRUÇÃO DO REGIME JURÍDICO PARA A COOPERAÇÃO TÉCNICA INTERNACIONAL	20
1.3.1 Primeiros Questionamentos pelo Tribunal de Contas da União	20
1.3.2 Amadurecimento das Discussões nos Órgãos de Controle	22
1.3.2.1 A Questão da Contratação de Recursos Humanos	22
1.3.2.2 A Questão do Objeto dos Projetos de Cooperação	23
1.3.2.3 A Questão do Regime Jurídico Aplicável a Compras e Licitações	24
1.3.3 Consolidação das Discussões e Natureza Jurídica dos Acordos de Cooperação	32
1.4 A CONFIGURAÇÃO DO ATUAL REGIME JURÍDICO PARA A COOPERAÇÃO TÉCNICA INTERNACIONAL	37
CAPÍTULO 2. OS DESAFIOS PARA A PRÁTICA DA COOPERAÇÃO TÉCNICA PRESTADA PELO BRASIL DIANTE DA INSUFICIÊNCIA DO REGIME JURÍDICO PARA O ASSUNTO	43
2.1 O PROJETO “APOIO AO DESENVOLVIMENTO DO SETOR ALGODOEIRO DOS PAÍSES DO C-4 (MALI, BENIN, BURQUINA FASO E CHADE) – COTTON-4”	43
2.2 OS GARGALOS JURÍDICOS DA COOPERAÇÃO TÉCNICA PRESTADA AO EXTERIOR: O CASO DO PROJETO COTTON-4	48
CONSIDERAÇÕES FINAIS	58
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	64

INTRODUÇÃO

O trabalho busca analisar como o desenvolvimento de um arcabouço normativo para a cooperação técnica internacional prestada pelo Brasil pode contribuir para o aprimoramento desta prática. As origens da cooperação internacional remontam ao período do pós-guerra e da onda de descolonização em que se constatou o recrudescimento do interesse pelo tema do desenvolvimento, sob a premissa da existência de uma relação entre a manutenção da harmonia internacional e o desenvolvimento social e econômico¹. Esse cenário foi, então, reproduzido em diferentes documentos internacionais, como na Carta das Nações Unidas² e na Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento³, em um empenho pela positivação de metas e princípios da comunidade internacional. Esses fenômenos, dentre outros aspectos, difundiram a procura por fatores que contribuiriam para o processo do desenvolvimento e que poderiam ser compartilhados entre pares internacionais.

¹ CAVALCANTE, Priscila da Mata. **O Sistema Internacional de Cooperação para o Desenvolvimento**. 2008. 278 fl. Dissertação (Mestrado em Direito) — Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2008, p. 62. MILANI, Carlos. **ABC 30 Anos: história e desafios futuros**. Brasília: Agência Brasileira de Cooperação, 2017, p. 7.

² Carta das Nações Unidas: “Artigo 1. Os propósitos das Nações unidas são: [...] 3. Conseguir uma cooperação internacional para resolver os problemas internacionais de caráter econômico, social, cultural ou humanitário, e para promover e estimular o respeito aos direitos humanos e às liberdades fundamentais para todos, sem distinção de raça, sexo, língua ou religião” e “Artigo 55. Com o fim de criar condições de estabilidade e bem estar, necessárias às relações pacíficas e amistosas entre as Nações, baseadas no respeito ao princípio da igualdade de direitos e da autodeterminação dos povos, as Nações Unidas favorecerão: a) níveis mais altos de vida, trabalho efetivo e condições de progresso e desenvolvimento econômico e social; b) a solução dos problemas internacionais econômicos, sociais, sanitários e conexos; a cooperação internacional, de caráter cultural e educacional; e c) o respeito universal e efetivo dos direitos humanos e das liberdades fundamentais para todos, sem distinção de raça, sexo, língua ou religião.” Combinado com isso, o preâmbulo da Carta das Nações Unidas apresenta, em conjunto, a noção de conjugação de esforços para ara promover o progresso econômico e social de todos os povos, sem se afastar do objetivo da manutenção da paz e segurança internacionais, indissociável do desenvolvimento social e econômico. Sob essa ótica, paz e desenvolvimento se relacionam intimamente, sob a premissa de que instabilidades e opressões socioeconômicas constituem um ambiente propício para a eclosão de conflitos. BRASIL. **Decreto n.º 19.841, de 22 de outubro de 1945**. Promulga a Carta das Nações Unidas, da qual faz parte integrante o anexo Estatuto da Corte Internacional de Justiça, assinada em São Francisco, a 26 de junho de 1945, por ocasião da Conferência de Organização Internacional das Nações Unidas. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/d19841.htm>. Acesso em: 14 fev. 2022.

³ Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento, aprovada pela Resolução da Assembleia Geral das Nações Unidas n.º 41/128: “Artigo 3. 1. Os Estados têm a responsabilidade primária pela criação das condições nacionais e internacionais favoráveis à realização do direito ao desenvolvimento. [...] 3. Os Estados têm o dever de cooperar uns com os outros para assegurar o desenvolvimento e eliminar os obstáculos ao desenvolvimento. Os Estados deveriam realizar seus direitos e cumprir suas obrigações de modo tal a promover uma nova ordem econômica internacional baseada na igualdade soberana, interdependência, interesse mútuo e cooperação entre todos os Estados, assim como a encorajar a observância e a realização dos direitos humanos.” NAÇÕES UNIDAS. Assembleia Geral. **Resolução n.º 41/128**, de 04 de dezembro de 1986. Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento. Disponível em: <<https://digitallibrary.un.org/record/128166?ln=fr>>. Acesso em: 14 fev. 2022.

Sob essa ótica, por cooperação para o desenvolvimento, entende-se como um regime de iniciativas e estratégias, conduzido por atores, tanto governamentais como não-governamentais, com base em normas e instituições, para a promoção do progresso econômico, social e cultural dos países⁴. Embora se materialize em diferentes formações, uma de suas modalidades é a cooperação técnica, nomenclatura adotada pela primeira vez na Resolução n.º 1.383 da Assembleia Geral das Nações Unidas⁵, compreendendo a transferência, em caráter não comercial⁶, de técnicas e conhecimentos, mediante a execução de projetos, envolvendo consultorias, assessorias técnicas especializadas, treinamentos, capacitações e aquisições de equipamentos⁷.

Diante desses influxos, ao longo das últimas décadas, os investimentos em cooperação internacional, particularmente em cooperação técnica⁸, disseminaram-se inicialmente nos chamados países desenvolvidos, estendendo-se, posteriormente, para aqueles em

⁴ Nesse sentido, ver: AYLLÓN, Bruno. O Sistema Internacional de Cooperação ao Desenvolvimento e seu Estudo nas Relações Internacionais: a evolução histórica e as dimensões teóricas. **Revista de Economia e Relações Internacionais**, v. 5, n. 8, 2006, p. 7. MILANI, Carlos. Discursos y Mitos de la Participación Social en la Cooperación Internacional para el Desarrollo: una mirada a partir de Brasil. **Revista Española de Desarrollo y Cooperación**, v. 22, 2008, p. 161-181. KERCH, Aline Louise; SCHNEIDER, Leonardo Gustavo. O Brasil na Cooperação Internacional para o Desenvolvimento: a atuação brasileira na Cooperação Sul-Sul. In: **Encontro de Estudos em Estratégia**, 6, Bento Gonçalves, 2013, p. 2. CAVALCANTE, Priscila da Mata. **O Sistema Internacional de Cooperação para o Desenvolvimento**. 2008. 278 fl. Dissertação (Mestrado em Direito) — Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2008, p. 67.

⁵ Em um primeiro momento, o termo adotado era “assistência técnica”, conforme a Resolução n.º 200(3) da Assembleia Geral das Nações Unidas, que instituiu formalmente a cooperação para o desenvolvimento econômico. Essa mudança terminológica foi importante, pois parte de uma revisão do “conceito de ‘assistência técnica’, substituindo a expressão por ‘cooperação técnica’, termo que era propício para definir uma relação que, se por um lado pressupõe a existência de partes desiguais, por outro representa uma relação de trocas, de interesses mútuos entre as partes”. BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Agência Brasileira de Cooperação. **Histórico. Cooperação Técnica**. Disponível em: <<http://www.abc.gov.br/CooperacaoTecnica/Historico>>. Acesso em: 12 fev. 2022.

⁶ BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Agência Brasileira de Cooperação. **Diretrizes para o Desenvolvimento da Cooperação Técnica Internacional Multilateral e Bilateral**. Ministério das Relações Exteriores, Agência Brasileira de Cooperação. 5. Brasília, Ministério das Relações Exteriores, 2020, p. 6: “a cooperação técnica internacional não realiza operações de natureza financeira reembolsável ou comercial, dado que iniciativas concebidas nessa modalidade de parceria não podem criar compromissos financeiros onerosos à instituição proponente da cooperação, bem como o seu objeto finalístico não visa ao lucro.”

⁷ NAÇÕES UNIDAS. Assembleia Geral. **Resolução n.º 200(III)**, de 04 de dezembro de 1948. Assistência Técnica para o Desenvolvimento Econômico. Disponível em: <https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=a/res/41/128>. Acesso em: 12 fev. 2022.

⁸ PLONSKI, Guilherme Ary. A Administração de Projetos Aplicada ao Ambiente da Cooperação Técnica Internacional: visão de conjunto. In: MARCOVITCH, Jacques (Org.) **Cooperação Internacional: estratégia e gestão**. São Paulo: Edusp, 1994, Capítulo 12, p. 367: “A cooperação técnica internacional é uma das formas mais interessantes de arranjo interinstitucional no campo científico-tecnológico. O resultado fundamental geralmente colimado não é um novo produto, processo produtivo ou mercado consumidor, mas sim o desenvolvimento da capacitação da entidade receptora no tema objeto da cooperação”.

desenvolvimento⁹. Isso se deve ao fato de que alguns países deixaram de figurar apenas como receptores para se tornar doadores ou, ainda, para prosperarem como doadores e receptores¹⁰, simultaneamente, tal qual é o caso do Brasil¹¹.

Nesse sentido, há uma inegável relação entre o que preceitua o texto constitucional e o protagonismo brasileiro na temática, isto é, conforme o art. 4º, IX, da Constituição Federal, “a República Federativa do Brasil rege-se nas suas relações internacionais”, entre outros, pelo princípio da “cooperação entre os povos para o progresso da humanidade”¹². Diante disso, o quadro brasileiro compreende as iniciativas de cooperação técnica internacional como intervenções temporárias, destinadas a promover mudanças qualitativas e/ou estruturais, por meio de ações de fortalecimento institucional, a fim de se alcançar objetivos previamente

⁹ Em síntese, o acúmulo de experiências dos países em desenvolvimento, passíveis de serem transferidas para outros países com desafios semelhantes, bem como articulações coordenadas por eles na esfera internacional, resultou no desenvolvimento e no fomento pela Organização das Nações Unidas do conceito da “Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento (CTPD)” ou “Cooperação Horizontal”, em contraponto à “Cooperação Norte-Sul”. Em 1974, foi criada a Unidade Especial para CTPD no âmbito do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), iniciando-se os estudos para o fomento a essa modalidade de cooperação. Em 1978, as diretrizes elaboradas foram propostas na Conferência das Nações Unidas sobre Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento e suas recomendações aprovadas na forma do Plano de Ação de Buenos Aires (PABA), o qual também foi posteriormente adotado pela Resolução n.º 22/134, a Assembleia Geral das Nações Unidas. Sobre o tema, ver: AYLLÓN, Bruno. *Evolução Histórica da Cooperação Sul-Sul (CSS)*. In: SOUZA, André de Mello (Org.). **Repensando a Cooperação Internacional para o Desenvolvimento**. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2014.

¹⁰ SOUZA, Pedro Henrique Nascimento. **A Organização das Nações Unidas e a Cooperação Internacional para o Desenvolvimento no Brasil**: um breve relato sobre a incorporação de projetos de Cooperação Sul-Sul como prioridade para as Nações Unidas no Brasil desde 2007. 2015. 27 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Relações Internacionais) — Universidade de Brasília, Brasília, 2015, p. 7: “Atualmente, a cooperação internacional para o desenvolvimento ultrapassa a dicotomia das relações norte-sul, abrangendo um gama de interações mais complexas, diversas e dinâmicas do que quando pensado em sua origem. Além da incorporação de outros atores não estatais (como organizações não governamentais, fundações e empresas multinacionais), os quais desempenham crescente relevância no equilíbrio de forças das relações internacionais contemporâneas, o papel e a forma de interação dos atores estatais também mudaram. Alguns dos estados, antes tidos apenas como receptores de cooperação, passaram ao papel de doadores. Outros acumulam ambas as funções. E ainda há a possibilidade de modalidades de cooperação internacional envolvendo mais de dois atores, de categorias diferentes ou não.”

¹¹ A Cooperação Sul-Sul “nunca foi concebida como um substituto para a cooperação Norte-Sul; ela surgiu como expressão de solidariedade entre os países em desenvolvimento e como expressão da necessidade de repensar a tradicional forma de cooperação internacional. [...] Os países em desenvolvimento também têm um espaço legítimo no fornecimento de soluções para questões locais e globais, uma vez que têm a experiência e o conhecimento necessários para fazê-lo. Assim, é nesse contexto que o Brasil se apresenta como um ator central porque assumiu a liderança em reivindicar seu espaço nos fóruns internacionais e na cooperação internacional. Além disso, o Brasil não só compartilha os desafios dos países em desenvolvimento, mas também é um modelo para eles.” CHEDIEK, Jorge. *O Papel do Brasil na Cooperação Sul-Sul: um estudo analítico e histórico*. In: ALMINO, João; LIMA, Sérgio Eduardo Moreira (Orgs.). **30 Anos da ABC**: visões da cooperação técnica internacional brasileira. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2017, p. 64.

¹² BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 12 fev. 2022.

definidos e acordados entre as partes sobre o tema em questão¹³. Nessa linha, a visão contemporânea da cooperação internacional explora a transversalidade de temas, atores e experiências no intercâmbio de conhecimentos e tecnologias nacionais ou internacionais¹⁴. Essa configuração apresenta a cooperação técnica como um recurso auxiliar de promoção do desenvolvimento¹⁵, bem como um mecanismo de estreitamento das relações entre países¹⁶, impondo-se como um “instrumento indispensável da política externa brasileira e um poderoso recurso de *soft power*”¹⁷.

Essa compreensão é fundamental para a caracterização das duas vertentes da cooperação técnica desenvolvidas no Brasil. A primeira delas se refere à cooperação recebida pelo Brasil proveniente do exterior, a qual se desenvolve em dois segmentos: multilateral e bilateral, envolvendo, respectivamente, organismos internacionais e países considerados desenvolvidos¹⁸. Sob essa perspectiva, a função da cooperação técnica é a de propiciar o fortalecimento de capacidades e de competências identificadas como necessárias “para a execução de políticas e programas públicos de forma autônoma, eficiente, eficaz, com impacto e sustentabilidade”¹⁹.

¹³ BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Agência Brasileira de Cooperação. **Histórico**. Cooperação Técnica. Disponível em: <<http://www.abc.gov.br/CooperacaoTecnica/Historico>>. GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL. **Guia de Cooperação Técnica Internacional**. Distrito Federal. Brasília: Secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão, 2018, p. 7.

¹⁴ BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Agência Brasileira de Cooperação. **Diretrizes para o Desenvolvimento da Cooperação Técnica Internacional Multilateral e Bilateral**. Ministério das Relações Exteriores, Agência Brasileira de Cooperação. 5. Brasília, Ministério das Relações Exteriores, 2020, p. 5.

¹⁵ GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL. **Guia de Cooperação Técnica Internacional**. Distrito Federal. Brasília: Secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão, 2018, p. 7 e 8: “A materialização das mudanças obtidas com a cooperação internacional dá-se por meio do desenvolvimento de capacidades de instituições/entidades e de indivíduos. Esse novo conjunto de capacidades, por sua vez, poderá direcionar-se à apropriação de conhecimentos por segmentos da população, ao aperfeiçoamento da ação finalística de instituições públicas ou privadas bem como a intervenções de desenvolvimento em áreas geográficas pré-determinadas.”

¹⁶ BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Agência Brasileira de Cooperação. **Histórico**. Cooperação Técnica. Disponível em: <<http://www.abc.gov.br/CooperacaoTecnica/Historico>>.

¹⁷ Nesse sentido, ver: BRY, Sandra. **South-South Development Cooperation and Soft Power**. The case of Brazil's foreign policy and technical cooperation. 2014. 176 fl. Tese (Doutorado) — Department of Management Engineering, Technical University of Denmark, Lyngby, 2014.

¹⁸ BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Agência Brasileira de Cooperação. **Vertentes da Cooperação Técnica**. Cooperação Técnica. Disponível em: <<https://www.gov.br/abc/pt-br/assuntos/cooperacao-tecnica/vertentes-da-cooperacao-tecnica>>.

¹⁹ BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Agência Brasileira de Cooperação. **Diretrizes para o Desenvolvimento da Cooperação Técnica Internacional Multilateral e Bilateral**. Ministério das Relações Exteriores, Agência Brasileira de Cooperação. 5. Brasília, Ministério das Relações Exteriores, 2020, p. 6, 7 e 9.

A segunda vertente, analisada neste trabalho, é conhecida como Cooperação Sul-Sul²⁰ e abarca a cooperação prestada pelo Brasil para o exterior, com desenhos bilaterais, trilaterais, em bloco ou descentralizados²¹. Essa modalidade envolve o intercâmbio horizontal de conhecimentos exitosos disponíveis no Brasil, gerados e testados para o enfrentamento de desafios similares ao desenvolvimento socioeconômico²². Nessa linha, a cooperação prestada é orientada pela demanda e não pela oferta. Em outras palavras, ao invés de elaborar projetos com base em seus próprios dados e buscar países em desenvolvimento que precisam de ajuda no setor específico, o governo brasileiro apenas atende às demandas de pares que reconhecem que o país atingiu níveis de excelência em determinadas áreas do conhecimento. Para tanto, é necessária uma solicitação formal do governo estrangeiro, a partir da qual o governo federal busca internamente as entidades que poderão cooperar e inicia um trabalho de diagnóstico e prospecção²³.

Em linhas gerais, ambas as vertentes são precipuamente concebidas por meio de atos internacionais que estabelecem, de forma negociada, diretrizes gerais para o desenvolvimento de futuras ações cooperativas. Os denominados Acordos Básicos de Cooperação Técnica, também conhecidos por Acordos de Cooperação para o Desenvolvimento ou Acordos-Quadro, são tratados internacionais celebrados pelo Presidente da República e referendados pelo

²⁰ As expressões “Cooperação Sul-Sul” e “Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento” se referem a conceitos similares, considerados como quase sinônimos pela literatura, sendo adotadas como termos intercambiáveis neste trabalho. Neste sentido, ver: PUENTE, Carlos Alfonso Iglesias. **A Cooperação Técnica Horizontal Brasileira como Instrumento da Política Externa: a evolução da cooperação técnica com países em desenvolvimento No Período 1995-2005**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2010, p. 75 e 79. MILANI, Carlos. **ABC 30 Anos: história e desafios futuros**. Brasília: Agência Brasileira de Cooperação, 2017, p. 103.

²¹ BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Agência Brasileira de Cooperação. **Manual de Gestão da Cooperação Técnica Sul-Sul**. Ministério das Relações Exteriores, Agência Brasileira de Cooperação. Brasília, Ministério das Relações Exteriores, 2013, p. 15 e 16.

²² BARBOSA, Pedro Henrique Batista. The Instrumental Bias of Brazilian Horizontal Technical Cooperation. **The Perspective of the World Review**, v. 4, n. 1, 2012, p. 116: “*Since its beginning, the Brazilian Technical Cooperation among Developing Countries has been characterized for understanding cooperation for development not as an interaction between donators and receivers, but as a trade among equals, with mutual benefits and responsibilities. Consequently, it has aspired to differentiate itself from traditional technical cooperation, of an eminently vertical character, and has sought to reject the asymmetric and unequal character between supplier and receiver, ever so present in the North-South cooperation. In the South-South cooperation, should prevail an effective partnership relation for the development and a non-imposing performance of respect towards the local socioeconomic culture and reality, which implies the constant readjustment of projects to the real necessities of the applicants.*” Sobre o tema, ver também: CHEDIEK, Jorge. O Papel do Brasil na Cooperação Sul-Sul: um estudo analítico e histórico. In: ALMINO, João; LIMA, Sérgio Eduardo Moreira (Orgs.). **30 Anos da ABC: visões da cooperação técnica internacional brasileira**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2017.

²³ BARBOSA, Pedro Henrique Batista. The Instrumental Bias of Brazilian Horizontal Technical Cooperation. **The Perspective of the World Review**, v. 4, n. 1, 2012, p. 116.

Congresso Nacional, na forma dos arts. 49, I, e 84, VIII, da Constituição Federal²⁴. A partir dos Acordos Básicos, portanto, torna-se possível a operacionalização de programas, projetos, planos de trabalho ou ações de cooperação técnica²⁵, os quais são materializados por meio de atos complementares²⁶. Estes permitem a execução das ações de cooperação e normatizam a implementação das iniciativas. Por esse motivo, incluem artigos sobre objetivos, orçamento, gestão e operacionalização dos projetos, além de dispositivos específicos acerca das obrigações das partes e da prestação de contas²⁷.

Quando se fala da Cooperação Sul-Sul, especificamente, notabiliza-se a existência de dois outros marcos políticos das ações cooperativas: os Memorandos de Entendimento e as Declarações Conjuntas²⁸. Esses documentos são atos genéricos e simplificados, destinados a registrar a intenção das partes em estabelecer iniciativas de cooperação, definidas em amplas linhas de ação. Com efeito, possuem função meramente política e não geraram obrigações de qualquer espécie e tampouco preveem o empenho de recursos. Significa dizer que não oferecem

²⁴ **Constituição Federal**: “Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República: [...] VIII - celebrar tratados, convenções e atos internacionais, sujeitos a referendo do Congresso Nacional” e “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.”. BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 12 fev. 2022.

²⁵ BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Agência Brasileira de Cooperação. **Diretrizes para o Desenvolvimento da Cooperação Técnica Internacional Multilateral e Bilateral**. Ministério das Relações Exteriores, Agência Brasileira de Cooperação. 5. Brasília, Ministério das Relações Exteriores, 2020, p. 6: “As iniciativas de cooperação cooperativas podem assumir o formato de Programas, Projetos, Planos de Trabalho ou Ações, dependendo de sua envergadura e complexidade.”

²⁶ Ou seja, somente se o respectivo Acordo Básico de Cooperação Técnica autorizar, ainda que genericamente, atos complementares, é que estes poderão ser diretamente firmados pelos órgãos envolvidos, sem a necessidade de nova submissão ao rito envolvendo o Presidente da República e o Congresso Nacional. Em última instância, isso implica que tais atos complementares dependem, precipuamente, da existência de um tratado internacional prévio e devidamente internalizado. Nesse sentido, é possível verificar o Parecer n.º 00300/2020/CONJUR-CGU/CGU/AGU. PUENTE, Carlos Alfonso Iglesias. **A Cooperação Técnica Horizontal Brasileira como Instrumento da Política Externa**: a evolução da cooperação técnica com países em desenvolvimento No Período 1995-2005. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2010, p. 120: “Uma vez aprovado o Documento de Projeto, é firmado um Ajuste Complementar ao Acordo Básico de Cooperação existente entre o Brasil e o país parceiro (que usualmente não precisa de aprovação congressual, mas sim do pronunciamento jurídico favorável do MRE - Consultoria Jurídica). Normalmente, a cada Documento de Projeto corresponde um Ajuste Complementar.”

²⁷ BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Agência Brasileira de Cooperação. **Manual de Gestão da Cooperação Técnica Sul-Sul**. Ministério das Relações Exteriores, Agência Brasileira de Cooperação. Brasília, Ministério das Relações Exteriores, 2013, p. 16.

²⁸ Outro instrumento frequente, quando falamos da Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento, em virtude da estrutura e da forma em que usualmente se dá sua implementação, com a intermediação do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, é o Acordo Brasil-ONU de Cooperação Técnica (“Acordo Básico de Assistência Técnica entre os Estados Unidos do Brasil e a Organização das Nações Unidas, suas Agências Especializadas e a Agência Internacional de Energia Atômica”, de 29/12/1964.)

respaldo jurídico e não demandam ratificação pelo Congresso Nacional, entrando em vigor na data da assinatura²⁹.

Importa dizer que, a partir de todos esses atos internacionais, é possível verificar a proeminência do direito internacional público no tema. Contudo, não se pode desconsiderar a interação entre plano doméstico e plano transnacional que as iniciativas de cooperação técnica internacional possuem, o que reflete na internalização do tema pelo direito brasileiro. Tal abordagem demanda uma construção institucional e jurídica da cooperação técnica internacional no plano doméstico.

O aprofundamento no tema perpassa pela compreensão do papel da Agência Brasileira de Cooperação (ABC). Criada por meio do Decreto Federal n.º 94.973/1987, a agência foi uma das primeiras entre seus pares no mundo em desenvolvimento³⁰ e representou uma resposta à necessidade de maior institucionalização das práticas de cooperação internacional no país³¹. Conforme dispõe o art. 41 do Anexo I do Decreto Federal n.º 11.024/2022, a Agência Brasileira de Cooperação é a unidade do Ministério das Relações Exteriores (MRE)³² competente para “planejar, coordenar, negociar, aprovar, executar, acompanhar e avaliar, no âmbito nacional, programas, projetos e atividades de cooperação [...] técnica para o desenvolvimento em todas as áreas do conhecimento”³³.

²⁹ BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Agência Brasileira de Cooperação. **Manual de Gestão da Cooperação Técnica Sul-Sul**. Ministério das Relações Exteriores, Agência Brasileira de Cooperação. Brasília, Ministério das Relações Exteriores, 2013, p. 17.

³⁰ ALMINO, João. Introdução. In: ALMINO, João; LIMA, Sérgio Eduardo Moreira (Orgs.). **30 Anos da ABC: visões da cooperação técnica internacional brasileira**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2017, p. 20.

³¹ Sobre o tema, conferir: LIMA, Sérgio Eduardo Moreira. A Gênese e a Evolução da ABC. In: ALMINO, João; LIMA, Sérgio Eduardo Moreira (Orgs.). **30 Anos da ABC: visões da cooperação técnica internacional brasileira**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2017.

³² Anexo I do Decreto Federal n.º 11.024/2022: “Art. 2º O Ministério [das Relações Exteriores] tem a seguinte estrutura organizacional: [...] III - órgãos de assessoria ao Secretário-Geral: [...] g) Secretaria de Assuntos Consulares, Cooperação e Cultura: [...] 4. Agência Brasileira de Cooperação. BRASIL. **Decreto n.º 11.024, de 31 de março de 2022**. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério das Relações Exteriores e remaneja e transforma cargos em comissão e funções de confiança. Anexo I. Disponível em: <<https://www.in.gov.br/web/dou/-/decreto-n-11.024-de-31-de-marco-de-2022-390295737>>. Acesso em: 06 abr. 2022. Este Decreto entra em vigor em 20 de abril de 2022.

³³ Para além das atribuições de competência da Agência Brasileira de Cooperação, o Anexo I do Decreto 11.024/2022 dispõe ainda que: “Art. 37. À Secretaria de Assuntos Consulares, Cooperação e Cultura compete assessorar o Secretário-Geral das Relações Exteriores nas questões relacionadas com a política educacional e cultural, a cooperação técnica internacional, a cooperação jurídica internacional, a política migratória e a atividade consular.”; “Art. 46. À Inspeção-Geral e Ouvidoria do Serviço Exterior compete: I - no âmbito da competência de inspeção, desenvolver atividades relativas à: c) avaliação de desempenho relacionada aos programas e às ações dos setores político, econômico, comercial, consular, cultural, de cooperação técnica e de cooperação científico-tecnológica das unidades organizacionais na Secretaria de Estado das Relações Exteriores e no exterior; [...]”; Art. 56. Às Repartições Consulares compete: [...] III - exercer atividades de intercâmbio cultural, cooperação técnica,

Não obstante, a Agência Brasileira de Cooperação ainda carece de um marco legal próprio, sobretudo no que diz respeito a uma legislação que ampare a cooperação prestada, além do aprimoramento do arcabouço legal da cooperação recebida³⁴. Em suma, verifica-se que, apesar de o Brasil prestar cooperação para outros países em desenvolvimento, assim o faz com o quadro legal de um país exclusivamente receptor. Nesse sentido, autores como Carlos Milani, Carlos Puente e Fernando Abreu identificam gargalos nessa insuficiência normativa³⁵.

Contudo, ainda são poucos os trabalhos acadêmicos e os esforços legislativos que se aprofundam especificamente sobre o tema. Apesar disso, o regime jurídico da cooperação técnica internacional foi, por vezes, objeto de apreciação por órgãos de controle nacionais, em especial, no âmbito do Tribunal de Contas da União (TCU).

É nesse contexto que se insere a análise desta pesquisa, uma vez que esses esforços não esgotam a matéria. Nesse sentido, torna-se relevante a análise jurídica dos projetos de cooperação técnica internacional, sobretudo quando se considera a escassez do arcabouço normativo diante das confluências de direito administrativo sobre acordos celebrados por sujeitos de direito internacional público³⁶.

científica e tecnológica, promoção comercial e de divulgação da realidade brasileira, quando contemplado em seu programa de trabalho.”. BRASIL. **Decreto n.º 11.024, de 31 de março de 2022**. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério das Relações Exteriores e remaneja e transforma cargos em comissão e funções de confiança. Anexo I. Disponível em: <<https://www.in.gov.br/web/dou/-/decreto-n-11.024-de-31-de-marco-de-2022-390295737>>. Acesso em: 07 abr. 2022. Este Decreto entra em vigor em 20 de abril de 2022.

³⁴ ABREU, Fernando José Marroni de. A Evolução da Cooperação Técnica Internacional no Brasil. **Mural Internacional**, v. 4, n. 2, 2013, p. 16

³⁵ Respectivamente: PUENTE, Carlos Alfonso Iglesias. **A Cooperação Técnica Horizontal Brasileira como Instrumento da Política Externa**: a evolução da cooperação técnica com países em desenvolvimento No Período 1995-2005. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2010, p. 268. ABREU, Fernando José Marroni de. A Evolução da Cooperação Técnica Internacional no Brasil. **Mural Internacional**, v. 4, n. 2, 2013, p. 16. MILANI, Carlos. **ABC 30 Anos**: história e desafios futuros. Brasília: Agência Brasileira de Cooperação, 2017, p. 79.

³⁶ A qualificação de uma entidade enquanto sujeito de direito internacional público guarda uma dupla conotação, traduzindo-se tanto na capacidade de possuir direitos e obrigações, concedidos e impostas pelo próprio direito internacional público, quanto na capacidade de atuar, direta ou indiretamente, no plano internacional. O requisito de uma terceira capacidade, nomeadamente a capacidade para participar do processo de formação das normas jurídicas internacionais, ainda é objeto de dissenso na literatura. Esse debate ganha contornos de grande relevância quando se considera o crescente papel de atores privados no exercício da atividade administrativa no âmbito da sociedade internacional. Não obstante, é amplamente reconhecida a personalidade jurídica internacional dos principais sujeitos aos quais o presente trabalho se refere, isto é, os Estados e as organizações internacionais. Sobre o tema, consultar: REZEK, Francisco. **Direito Internacional Público**: Curso Elementar. São Paulo: Saraiva, 2021, p. 68; MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. **Curso de Direito Internacional Público**. São Paulo: Editora Forense, 2021, p. 353 – 354; CARVALHO, Alexandre Cesar Paredes de. **Direito Administrativo e Sociedade Mundial**: os desafios da teoria do direito administrativo na construção do regime jurídico da cooperação técnica internacional recebida no contexto brasileiro. 2019. 137 fl. Dissertação (Mestrado em Direito) — Universidade de Brasília, Brasília, 2019, p. 58 – 64 e 89.

Diante desses apontamentos, este trabalho se volta para o seguinte problema de pesquisa: como o desenvolvimento de um arcabouço normativo para a cooperação técnica prestada para o exterior pode contribuir para o aprimoramento desta prática? Para realizar essa análise, utiliza-se como objeto de estudo o caso do Projeto “Apoio ao Desenvolvimento do Setor Algodoeiro dos Países do C-4 (Mali, Benin, Burquina Faso e Chade) – Cotton-4”.

Seguindo esse raciocínio, a hipótese inicial deste estudo é que a ausência de um marco legal consistente impõe limitações à prática, restringindo a capacidade e o escopo das ações de cooperação entre países em desenvolvimento. Assim, o direito ganha relevância, nesse processo, quando compreendido enquanto uma ferramenta de implementação e estruturação das iniciativas de cooperação técnica internacional a partir de normas e dispositivos fiscais que conformam os meios de operação e fiscalização das atividades. Atributos estes cuja importância se evidencia ainda mais quando se considera que grande parte das ações de cooperação é financiada pelo orçamento público³⁷, oscilando os montantes de acordo com variáveis referentes aos interesses, sobretudo, econômicos e políticos.

A abordagem qualitativa da investigação de caráter explicativo pretende analisar o arcabouço normativo para a cooperação técnica internacional prestada, tendo como amparo, para além da revisão bibliográfica sobre o tema, a análise de dados e publicações oficiais, a exemplo de manuais, disponibilizados, principalmente, pela Agência Brasileira de Cooperação. Do mesmo modo, será feito um levantamento em relação à consolidação da cooperação técnica internacional, bem como uma análise da respectiva institucionalização do mecanismo no regime jurídico doméstico, incluindo Decretos da Presidência da República, Portarias do Ministério das Relações Exteriores e os principais julgados do Tribunal de Contas da União.

³⁷ “A capacidade de o governo brasileiro manter o ímpeto da bem sucedida e internacionalmente reconhecida agenda de Cooperação Sul-Sul depende, diretamente, da capacidade orçamentária da ABC. Para o desenvolvimento de tais iniciativas, a ABC conta com as seguintes alternativas de orçamentos: **1. Seus próprios recursos, autorizados pelo Congresso Nacional, consignados na Lei Orçamentária Anual (LOA), na Ação 2533 – Cooperação Técnica Internacional**; 2. Recursos oriundos de outras instituições brasileiras cooperantes, igualmente consignados na LOA, em Ações Orçamentárias próprias, descentralizados à ABC em prol de objetivos afins; 3. Recursos privados oriundos do contencioso do algodão com os Estados Unidos, alocados a Projetos de Cooperação Técnica voltados à disseminação de boas práticas de plantio de algodão em países africanos; 4. Recursos dos cooperantes internacionais, gerenciados pelos próprios doadores – governos estrangeiros, instituições e organismos internacionais – que compõem a contrapartida desses parceiros na execução de projetos de cooperação internacional especialmente na modalidade trilateral.” (Grifo Próprio) BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Agência Brasileira de Cooperação. **Transparência**. Disponível em: <<http://www.abc.gov.br/SobreABC/Transparencia>>. Acesso em 02 mai. 2022.

O tema da cooperação técnica é, por certo, abrangente. Em razão do recorte metodológico, a presente análise, como assinalado, circunscreve-se a uma reflexão abrangente sobre as repercussões comuns do regime jurídico atual sobre o mecanismo da cooperação técnica internacional prestada para o exterior. O presente trabalho não abarca, portanto, perspectivas históricas e políticas da cooperação técnica, normas setoriais e iniciativas descentralizadas na seara da cooperação internacional, tampouco analisa desafios relacionados ao envolvimento de atores privados.

Nesse sentido, o estudo utilizará de modo exemplificativo o Projeto Cotton-4, a partir do qual se pretende endereçar os seguintes objetivos específicos da presente pesquisa: (i) identificar os processos de internalização da cooperação técnica internacional do cenário internacional ao contexto brasileiro; (ii) compreender o regime jurídico, em âmbito federal, atinente ao tema, e o papel das instituições na gestão e na execução dos projetos; e (iii) refletir sobre a ausência de um marco legal consistente em relação ao tema, considerando possíveis impactos no escopo e na implementação dos projetos de cooperação técnica internacional prestada.

A fim de enfrentar as questões propostas, este trabalho se estrutura em duas partes principais. A primeira parte (Capítulo 1) se propõe a definir o quadro jurídico brasileiro sobre o tema da cooperação técnica internacional, incluindo normas, entendimentos jurisprudenciais e publicações oficiais, explorando em maior profundidade seus conteúdos para a compreensão do estado da arte. Em seguida, na segunda parte (Capítulo 2) do estudo, são apresentadas reflexões a respeito dos desafios enfrentados, em razão da insuficiência normativa para o assunto, na prática da cooperação técnica internacional prestada para o exterior, bem como outras implicações na estruturação das formas de governança e execução desses projetos. Feitos esses estudos, torna-se possível tecer considerações sobre o desenvolvimento das iniciativas de cooperação técnica entre países em desenvolvimento não ter sido acompanhado por construções normativas que refletem sua face jurídica.

CAPÍTULO 1. O REGIME JURÍDICO EXISTENTE PARA A COOPERAÇÃO TÉCNICA INTERNACIONAL NO BRASIL

A formação da cooperação para o desenvolvimento no Brasil não apresenta instrumentos legais próprios que possam compor um regime jurídico sobre o tema. Com exceção de normas gerais que tratam, especificamente, da criação e da alocação de atribuições de cooperação internacional a órgãos específicos e dos procedimentos a serem observados na celebração e gestão de projetos de cooperação recebida de organismos internacionais, o processo de institucionalização não refletiu na elaboração de uma legislação específica sobre o tema³⁸.

Um arcabouço normativo sobre a cooperação internacional deve se preocupar em estabelecer estruturas e parâmetros para o processo de transferência de recursos e conhecimentos, constituindo os atores, delineando seus poderes e estabelecendo regras processuais, bem como padrões materiais para o seu fazer. Assim, a preocupação com o desenvolvimento de um regime jurídico propício para cooperação técnica internacional, amparado por uma abordagem multinível e transnacional que considere os mais diferentes atores, advém do entendimento de que um marco legal – seja por sua consolidação, seja por sua ausência – molda concretamente as intervenções de cooperação.

Atualmente, para além dos acordos entre cooperantes, as disposições sobre o tema encontram-se dispostas, de forma esparsa, em normas e decisões nacionais, regramentos de entidades internacionais e declarações multilaterais. Contudo, não há uma estrutura normativa que racionalize a confluência e a colisão dessa pluralidade de dispositivos. Assim, ainda que o principal instrumento jurídico em que se alicerça a cooperação técnica seja o Acordo Básico, sendo este inclusive condição prévia e fundamental para a negociação e execução de projetos, ele não encerra todos os desdobramentos das iniciativas de cooperação, sobretudo no que tange a compatibilização de seu caráter inter e, por vezes, transnacional com o regime jurídico administrativo brasileiro. Isso resulta em gargalos jurídico-legais que expõem a cooperação técnica internacional a ambiguidades e limitações que comprometem sua execução, além de

³⁸ PUENTE, Carlos Alfonso Iglesias. **A Cooperação Técnica Horizontal Brasileira como Instrumento da Política Externa**: a evolução da cooperação técnica com países em desenvolvimento No Período 1995-2005. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2010, p. 135: “Ou seja, não há uma norma legal que defina claramente as distinções entre a cooperação financeira e a cooperação técnica ou entre esta e a cooperação científica e tecnológica ou educacional, por exemplo. E que estabeleça de forma inequívoca seu escopo, princípios, objetivos, instrumentos para atuação, delimitação de competências e mecanismos de coordenação interministerial ou interinstitucional, uma vez que, [...] envolve na sua coexecução vários órgãos públicos, dentre outras instituições.”

institucionalizarem esquemas operacionais, considerados temporários e emergenciais no início, mas que adquiriram contornos permanentes.

Para que seja possível tecer uma reflexão a respeito da ausência de um arcabouço legal consistente, entende-se necessária a compreensão prévia da estruturação da Agência Brasileira de Cooperação (1.1), seguida do esclarecimento quanto ao impacto dos privilégios e imunidades de representações de organismos internacionais no tema (1.2). Feitas essas considerações, procede-se à análise do papel dos órgãos de controle na construção do regime jurídico para a cooperação técnica internacional (1.3). A partir dessa investigação, torna-se possível examinar a configuração do atual regime, explorando o seu alcance (1.4).

1.1 A ESTRUTURAÇÃO DA AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO

A criação da Agência Brasileira de Cooperação, no final da década de oitenta, teve como motivação o entendimento de que existia uma necessidade jurídica e institucional de reestruturação do sistema de cooperação internacional, uma vez que as instituições então existentes tinham sido constituídas para a cooperação recebida e não se mostravam adequadas abranger a modalidade prestada³⁹. Apesar de o presente trabalho não ter por objeto uma análise da evolução histórica das normas e instituições da cooperação técnica internacional no país⁴⁰, oportuna se faz a compreensão do cenário de influências e demandas que resultaram no quadro de instrumentos jurídicos em vigor. A construção jurídica da cooperação internacional remonta a meados do século passado, quando o governo brasileiro buscou sistematizar o recebimento da, então chamada, assistência técnica internacional⁴¹.

³⁹ MILANI, Carlos. **ABC 30 Anos: história e desafios futuros**. Brasília: Agência Brasileira de Cooperação, 2017, p. 26.

⁴⁰ Para uma análise da evolução histórica das instituições da cooperação técnica internacional no país, recorrer a: MILANI, Carlos. **ABC 30 Anos: história e desafios futuros**. Brasília: Agência Brasileira de Cooperação, 2017; PUENTE, Carlos Alfonso Iglesias. **A Cooperação Técnica Horizontal Brasileira como Instrumento da Política Externa: a evolução da cooperação técnica com países em desenvolvimento No Período 1995-2005**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2010.

⁴¹ Não por coincidência, o foco da cooperação recebida pelo país nesse período era a “estruturação de instituições públicas federais e entidades nacionais especializadas em áreas então consideradas estratégicas para economia nacional”, a exemplo de “a EMBRAPA (Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária), a TELEBRAS (Telecomunicações Brasileiras), o INPI (Instituto Nacional de Propriedade Industrial), o DAC (Departamento de Aviação Civil) e o SENAI (Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial)”. MILANI, Carlos. **ABC 30 Anos: história e desafios futuros**. Brasília: Agência Brasileira de Cooperação, 2017, p. 12.

O processo de concentração e repartição de competências se desenvolveu conforme as necessidades advindas do crescimento das ações de cooperação recebidas combinadas com as prioridades definidas no âmbito interno das políticas de desenvolvimento do país. Assim, tanto a criação quanto a extinção de órgãos ocorreram em resposta ao amadurecimento brasileiro no que diz respeito à cooperação técnica internacional. A partir da década de setenta, confluíram, na necessidade de reformulação do sistema de cooperação existente no país, a consolidação, no plano internacional, da Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento, o alcance de patamares de prosperidade econômica pelo Brasil, bem como a intensificação da ação diplomática brasileira em países latino-americanos e africanos com condições socioeconômicas e culturais similares.

Como resultado destes e outros fatores endógenos e exógenos do desenvolvimento brasileiro, a cooperação técnica internacional se consolidou não apenas como instrumento de modernização de instituições e de infraestruturas domésticas, mas também como ferramenta de política externa⁴². Não obstante, as instituições criadas para tratar da cooperação recebida não mais se mostravam adequadas para as novas tarefas que lhe eram conferidas, principalmente quanto à implementação da cooperação prestada. O que culminou na criação da Agência Brasileira de Cooperação, por meio do Decreto Federal n.º 94.973/1987⁴³.

⁴² Apesar de a cooperação técnica no Brasil ter sido inicialmente concebida com foco na condição apenas de país receptor, evoluindo, de forma gradual, para um modelo dual em que também se habilita como prestador, atenta-se ao fato de que, embora a cooperação prestada para o exterior não fosse uma realidade consolidada à época dos primeiros diplomas normativos sobre o tema, a legislação, desde cedo, apontava, de forma incipiente, para “as possibilidades de contribuição brasileira para programas cooperativos de assistência técnica”, como se verifica no art. 2º, II, do Decreto Federal n.º 28.799/1950.

⁴³ Verifica-se que a Agência Brasileira de Cooperação possui uma dupla interface, atuando tanto na cooperação prestada quanto recebida. Contudo, diante do contexto apresentado, percebe-se que o anúncio de sua criação Cooperacão destacava, especialmente, a importância da Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento, incluindo seu respectivo potencial perante a nova instituição. Nesse sentido, ver: BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Fundação Alexandre de Gusmão. Dia do Diplomata. In: **Discursos Selecionados do Presidente José Sarney**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2008, p. 72 e 73: “A primazia que o Brasil concede às relações Sul/Sul levou-me a decidir estabelecer, a curtíssimo prazo, a Agência Brasileira de Cooperação — ABC. Esta instituição, que deverá funcionar no âmbito do Ministério das Relações Exteriores, buscará dar melhor operacionalidade e rapidez às nossas ações de cooperação técnica, coordenando adequadamente esforços e definindo atividades e projetos de cooperação internacional prestada por instituições brasileiras. Não devemos visar a estabelecer ambiciosos programas de ajuda externa, à semelhança dos que praticam os países industrializados. Nosso País não possui os meios para tanto. Realista e desejável é, sim, compartilhar com nossos irmãos da América Latina, do Caribe, da África, do Oriente próximo e da Ásia, as experiências bem-sucedidas e os avanços que os brasileiros obtiveram em setores como a pesquisa agrícola, a formação técnico-profissional, o desenvolvimento de fontes renováveis de energia, o combate às moléstias tropicais — sem excluir as tecnologias de ponta, onde existir capacidade de absorção. Assim poderemos dar uma contribuição que seja eficaz para a promoção do desenvolvimento sócio-econômico dos países amigos, além de compatível com os recursos de que dispomos”.

Essa iniciativa adveio da percepção de uma deficiência institucional, assim como de uma “lacuna jurídico-legal para tratar dos temas de cooperação prestada”⁴⁴. Com a unificação de funções técnicas e políticas⁴⁵, o estabelecimento de uma agência especializada em cooperação técnica internacional marcou a reestruturação da agenda sobre o tema, dando um passo em direção ao desenho jurídico-institucional que se verifica nos dias atuais. Entretanto, esse empreendimento não encerrou os gargalos jurídicos atinentes à questão, delineando os desafios que ainda seriam enfrentados. Por essa razão, ao se analisar os desdobramentos a partir de então decorrentes, torna-se possível a compreensão do quadro jurídico brasileiro sobre o tema da cooperação técnica internacional.

A estruturação da Agência Brasileira de Cooperação se deu em torno de desafios apresentados por aspectos jurídicos e orçamentários. Essas dificuldades são, em grande parte, atribuídas ao modelo institucional – desde à época entendido como transitório, mas ainda vigente – sob o qual se deu a sua criação⁴⁶. Nesse sentido, tem-se que a competência para editar normas sobre cooperação técnica internacional não foi outorgada à Agência Brasileira de Cooperação⁴⁷, tampouco foi alocado pessoal próprio especializado para desempenhar suas atribuições. Por outro lado, embora a agência tenha sido criada com a perspectiva de autonomia financeira, contando com o Fundo Especial de Cooperação Técnica (FUNEC)⁴⁸, esta não se concretizou e o fundo foi extinto. Anos mais tarde, entre 1995 e 1998, no âmbito do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, cogitou-se a sua transformação em uma

⁴⁴ MILANI, Carlos. **ABC 30 Anos: história e desafios futuros**. Brasília: Agência Brasileira de Cooperação, 2017, p. 25.

⁴⁵ MILANI, Carlos. **ABC 30 Anos: história e desafios futuros**. Brasília: Agência Brasileira de Cooperação, 2017, p. 32: “Essa modalidade de gestão unificada dos projetos deveria permitir que as instituições executoras nacionais concentrassem os seus esforços nos componentes técnicos dos projetos, sem desviar recursos humanos para o desenvolvimento de atividades de cunho administrativo e financeiro. Com isso, pretendia-se conseguir uma economia de escala no âmbito dos programas que seguissem a norma da execução nacional, ao contrário dos custos elevados que seriam exigidos com a manutenção de unidades locais de administração em cada projeto setorial ou temático. Buscava-se também assegurar melhor coordenação na execução dos projetos”.

⁴⁶ PUENTE, Carlos Alfonso Iglesias. **A Cooperação Técnica Horizontal Brasileira como Instrumento da Política Externa: a evolução da cooperação técnica com países em desenvolvimento No Período 1995-2005**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2010, p. 134.

⁴⁷ O único órgão responsável pela cooperação técnica internacional ao qual se atribuiu esta competência foi a precursora a Comissão Nacional da Assistência Técnica (CNAT), conforme o Decreto Federal n.º 28.799/1950.

⁴⁸ Decreto Federal n.º 94.973/1987: “Art. 2º Para consecução de seus objetivos, integrará a estrutura da FUNAG a Agência Brasileira de Cooperação (ABC), dotada de autonomia financeira. Parágrafo único. Para o exercício da autonomia de que trata este artigo a ABC disporá de um Fundo Especial de Cooperação Técnica (FUNEC), de natureza contábil.” BRASIL. **Decreto n.º 94.973, de 25 de setembro de 1987**. Aprova o Estatuto da Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG), e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1980-1989/1985-1987/d94973.htm>. Acesso em: 12 fev. 2022.

agência executiva⁴⁹, o que também não foi levado adiante, permanecendo, então, como um órgão inserido na estrutura organizacional do Ministério das Relações Exteriores.

Diante desse contexto, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD)⁵⁰ desempenhou um papel fundamental para a estruturação e o funcionamento a Agência Brasileira de Cooperação, a partir de três projetos principais. Conforme descreve Milani, o Projeto BRA/86/001, que foi o primeiro projeto “guarda-chuva”⁵¹ desenhado em parceria com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento para a execução de projetos de cooperação técnica internacional, era direcionado para o fortalecimento da capacidade institucional da agência. Dando seguimento, mediante o Projeto BRA/90/009, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento buscou auxiliar o fortalecimento da capacidade gerencial e administrativa da Agência Brasileira de Cooperação. Com isso, pretendia-se que a agência absorvesse experiências e conhecimentos para gradualmente assumir a administração unificada dos projetos. Posteriormente, o Projeto BRA/93/005 permitiu que a cooperação ganhasse escala na implementação de projetos, a partir de um desenho no qual a Unidade de Administração de Projetos (UAP) contratava, licitava e executava, embora as iniciativas resultassem de um projeto com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento⁵², o que lhe garantia a contratação de inúmeros funcionários⁵³.

⁴⁹ PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **A Reforma do Estado dos Anos 90: lógica e mecanismos de controle**. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), 1997 (Caderno 1).

⁵⁰ MILANI, Carlos. **ABC 30 Anos: história e desafios futuros**. Brasília: Agência Brasileira de Cooperação, 2017, p. 39: “Por contar com sua estrutura mundial de escritórios e ter o mandato específico no âmbito das Nações Unidas (explicitado no próprio Plano de Ação de Buenos Aires) para atuar como coordenador da CTPD, o PNUD contribuiu desde o início como intermediário na implementação das ações brasileiras de CTPD.”

⁵¹ A expressão “guarda-chuva” é utilizada para designar projetos que proporcionam um marco estratégico estruturado, com áreas de atuação amplas e sem a definição exata do objeto que se pretende executar. Ou seja, não se especifica o que será feito, quando será feito e quanto será gasto, por exemplo. A partir desta estrutura-macro de gestão, é possível contemplar diferentes atividades e iniciativas em subprojetos, com planos de trabalho específicos que, de forma flexível e ágil, viabilizarão a implementação de ações que compõem uma atuação maior.

⁵² PUENTE, Carlos Alfonso Iglesias. **A Cooperação Técnica Horizontal Brasileira como Instrumento da Política Externa: a evolução da cooperação técnica com países em desenvolvimento No Período 1995-2005**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2010, p. 132: “A cooperação técnica horizontal brasileira é gerida, portanto, com o auxílio de projetos específicos de cooperação técnica recebida multilateral (CTRM), concebidos para dar apoio operacional à CTPD brasileira. As ações e atividades de CTPD brasileira se inserem, então, como subprojetos no âmbito desses projetos celebrados com o PNUD.”

⁵³ Explica-se que, segundo o Acordo Básico de Assistência Técnica com a Organização das Nações Unidas e suas Agências Especializadas, essa assistência técnica pode consistir no fornecimento de serviços de peritos para assessorar e prestar assistência ao Governo (art. I, item 3). Essa previsão viabilizava a referida contratação dos funcionários. MILANI, Carlos. **ABC 30 Anos: história e desafios futuros**. Brasília: Agência Brasileira de Cooperação, 2017, p. 31-33. Sobre essas contratações: “Não havia muitas alternativas, à época, seja por insuficiência de pessoal no próprio MRE, seja pela dificuldade de se realizarem concursos públicos, sobretudo em vista da necessidade de recrutar especialistas. A solução, entendida inicialmente como temporária e emergencial,

Esses projetos exemplificam a forma como se consolidou essa parceria. Em suma, a entidade assumiu funções operacionais referentes aos recursos humanos, atuando na contratação temporária de colaboradores, formação e capacitação dos funcionários da agência, além de auxiliar em aspectos técnicos e operacionais, como na metodologia e na implementação das ações brasileiras de cooperação. Cabe destacar que praticamente todas as ações de cooperação prestadas pelo país contam com a intermediação do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, por meio de projetos de cooperação técnica “guarda-chuva”⁵⁴.

O Projeto Cotton-4, por sua vez, ilustra essa configuração. Ele foi coordenado pela Agência Brasileira de Cooperação, com o apoio do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, e executado pela Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA). Como exemplo, os recursos do projeto eram provenientes da Agência Brasileira de Cooperação e do Instituto Brasileiro do Algodão (IBA) e executados pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. Assim, pedidos de aquisições eram encaminhados para a Agência Brasileira de Cooperação que, após aprovação, enviava requerimento para o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, para que as ações fossem implementadas através de seus escritórios⁵⁵.

Ocorre que essa intermediação operacional foi concebida como transitória e acabou se tornando perene, “devido à inexistência de um marco regulatório nacional em matéria de prestação de cooperação a outros países em desenvolvimento”⁵⁶. Apesar de esta ter sido a solução adotada para viabilizar a execução das ações de cooperação em face da insuficiência

foi recrutar pessoal por intermédio do PNUD, como consultores da chamada ‘equipe base’.” PUENTE, Carlos Alfonso Iglesias. **A Cooperação Técnica Horizontal Brasileira como Instrumento da Política Externa: a evolução da cooperação técnica com países em desenvolvimento no período 1995-2005**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2010, p.138.

⁵⁴ PUENTE, Carlos Alfonso Iglesias. **A Cooperação Técnica Horizontal Brasileira como Instrumento da Política Externa: a evolução da cooperação técnica com países em desenvolvimento No Período 1995-2005**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2010, p. 132.

⁵⁵ BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Agência Brasileira de Cooperação. **Avaliação do Projeto “Apoio Ao Desenvolvimento do Setor Algodoeiro dos Países do C-4”** (Benin, Burkina Faso, Chade E Mali). Disponível em: < <http://www.abc.gov.br/imprensa/mostrarConteudo/1488>>, p. 6 e 30. Acesso em: em: 27 fev. 2022.

⁵⁶ MILANI, Carlos. **ABC 30 Anos: história e desafios futuros**. Brasília: Agência Brasileira de Cooperação, 2017, p. 39. Ver também: LEITE, Iara Costa. **A Trajetória do Envolvimento do Brasil na Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento: atores, instrumentos e estratégias (1950-2010)**. In: LECHINI, Gladys; GIACCAGLIA, Clarisa (org.). **Poderes Emergentes y Cooperación Sur-Sur: perspectivas desde el Sur Global**. Rosário: UNR Editora, Editorial de la Universidad Nacional de Rosario, 2016, p. 50-69.

de instrumentos normativos, esses arranjos foram questionados, em função de sua fragilidade jurídica, por órgãos de fiscalização.

Assim, dez anos após a criação da Agência Brasileira de Cooperação, no âmbito de tribunais e órgãos de controle, iniciaram-se as discussões sobre os limites materiais e formais de contratações referentes a projetos de cooperação técnica, especialmente de cooperação recebida multilateral⁵⁷. As controvérsias envolvendo o regime jurídico a ser aplicado em projetos financiados com recursos domésticos de natureza pública decorrem, notadamente, da escassez do arcabouço normativo diante das confluências de direito administrativo sobre acordos celebrados por sujeitos de direito internacional público. Diante dessa análise, um importante aspecto formal que deve ser destacado é a imunidade de jurisdição dos organismos internacionais responsáveis pela gestão dos recursos destinados à execução dos projetos de cooperação contratados em âmbito nacional.

1.2 A IMUNIDADE DE JURISDIÇÃO DOS ORGANISMOS INTERNACIONAIS

O tema de privilégios e imunidades de representações de organismos internacionais é um aspecto formal de grande relevância para a análise das ações fiscalizatórias do Ministério Público e do Tribunal de Contas da União⁵⁸, uma vez que pode afastar ou confirmar a possibilidade de apreciação dos casos perante a justiça brasileira. À luz do quadro constitucional⁵⁹, sujeitam-se à ação fiscalizatória e controladora, em regra, todos aqueles que utilizam, arrecadam, guardam, gerenciam, administram dinheiros, bens e valores públicos ou recebem recursos repassados, mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres. Contudo, essa atuação deve observar também os demais dispositivos que disciplinam as relações internacionais brasileiras.

⁵⁷ CARVALHO, Alexandre Cesar Paredes de. **Direito Administrativo e Sociedade Mundial**: os desafios da teoria do direito administrativo na construção do regime jurídico da cooperação técnica internacional recebida no contexto brasileiro. 2019. 137 fl. Dissertação (Mestrado em Direito) — Universidade de Brasília, Brasília, 2019, p. 99. Conforme será explorado oportunamente no Item 1.3.

⁵⁸ Conforme se encontram dispostas nos art. 70, 71, 127 e 129 da Constituição Federal. Cabe apontar, com relação aos órgãos de controle, que o presente trabalho restringe, essencialmente, seu objeto de análise às decisões e determinações de maior destaque do Tribunal de Contas da União. Contudo, não se ignora a existência de eventuais processos em outras instâncias jurisdicionais.

⁵⁹ Art. 70 e 71 da Constituição Federal.

No regime jurídico internacional, a imunidade consiste na soma de isenções e prerrogativas concedidas a agentes e representações para assegurar-lhes, no interesse recíproco de pares internacionais, a independência necessária ao desempenho de suas missões⁶⁰. Em linhas gerais, tais agentes e representações subtraem-se à autoridade e à competência de jurisdição e execução, no caso em questão, do Brasil.⁶¹ Os privilégios e imunidades das organizações internacionais estão, normalmente, previstos em três tipos de tratados: os tratados constitutivos, as convenções multilaterais e os acordos bilaterais de sede. Dentro do normativo nacional, encontram-se disposições internacionais sobre o tema, isto é, as Convenções sobre Privilégios e Imunidades das Nações Unidas (1956) e das Agências Especializadas das Nações Unidas (1947), promulgadas pelos Decretos Federais n.º 27.784/1950 e 52.288/1963⁶², além do próprio o Acordo Brasil-ONU de Cooperação Técnica⁶³ (1964), promulgado pelo Decreto Federal n.º 59.308/1966.

À vigência dessas normativas⁶⁴, a imunidade das organizações internacionais à jurisdição local é absoluta, inclusive no processo de conhecimento, não tendo sido considerada

⁶⁰ CAETANO, Fernanda Araújo Kallás e. A Imunidade de Jurisdição das Organizações Internacionais face ao Direito de Acesso em: à Justiça. **Revista de Direito Internacional**, v. 13, n. 3, 2016, p. 392: “A justificativa para a concessão do privilégio é a necessidade de independência da organização internacional para a realização das funções previstas em seu tratado constitutivo, visando afastar a ingerência dos governos por meio da aplicação de seu direito interno.”

⁶¹ LIMA, Sérgio Eduardo Moreira. **Privilégios e Imunidades Diplomáticos**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2002, p. 34.

⁶² Não somente, são reconhecidos privilégios e imunidades a outros sujeitos e atores do direito internacional público, havendo particularidades de aplicação e escopo para cada caso. Encontram-se, no ordenamento jurídico brasileiro, as Convenções de Viena sobre Relações Diplomáticas (1961) e Consulares (1963), promulgadas pelos Decretos Federais n.º 56.435/1965 e 61.078/1967. Contudo, considerando o escopo da presente discussão, trabalha-se apenas as normativas referentes à imunidade das Nações Unidas e de suas Agências Especializadas. Há também a Convenção das Nações Unidas sobre Imunidade de Jurisdição dos Estados Estrangeiros e seus Bens (2004), à qual o Brasil ainda não aderiu.

⁶³ Acordo Básico de Assistência Técnica entre os Estados Unidos do Brasil e a Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura, a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura, a Organização de Aviação Civil Internacional, a Organização Mundial de Saúde a União Internacional de Telecomunicações, a Organização Meteorológica Mundial, a Agência Internacional de Energia Atômica e a União Postal Universal assinado no Rio de Janeiro, a 29 de dezembro de 1964.

⁶⁴ “EMENTA: Recurso Extraordinário. Organismo Internacional. Organização das Nações Unidas ONU. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento PNUD. Convenção sobre Privilégios e Imunidades das Nações Unidas Decreto 27.784/1950. Convenção sobre Privilégios e Imunidades das Agências Especializadas das Nações Unidas Decreto 52.288/1963. Acordo Básico de Assistência Técnica com as Nações Unidas e suas Agências Especializadas Decreto 59.308/1966. Impossibilidade de o Organismo Internacional vir a ser demandado em juízo, salvo em caso de renúncia expressa à imunidade de jurisdição. Entendimento consolidado em precedentes do Supremo Tribunal Federal. Controvérsia Constitucional dotada de Repercussão Geral. Reafirmação da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário Provido.” BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **RE 1.034.840**. Plenário. Relator: Min. Luiz Fux, julgado em 01/06/2017, Dje-143, divulgado em 29/06/2017, publicado em 30/06/2017.

relativa pelo Supremo Tribunal Federal (STF)⁶⁵. Por esse motivo, compreende-se porque organismos internacionais que geriram recursos nacionais a eles repassados não foram inseridos como parte responsável nos autos processos, em sede controle externo, em que se discutiam as contratações por eles feitas, com recursos nacionais, no âmbito dos projetos de cooperação. Nesse sentido, o próprio Tribunal de Contas da União reconhece a imunidade jurisdicional de organismos internacionais a processos de sua competência⁶⁶.

Entretanto, não se pode desconsiderar que, apesar do reconhecimento e da aplicação da imunidade, nestes processos de controle externo, as decisões tomadas e as determinações expedidas afetaram diretamente os respectivos organismos internacionais envolvidos. Inclusive, há casos em que foi determinada a interrupção de acordos internacionais por considerá-los ilegítimos ou ilegais, além da expedição de requisição de devolução de recursos públicos⁶⁷. Isso origina indagações quanto à validade e aos limites de efetividade das decisões em que se vislumbra o confronto de disposições constitucionais e legais relativas a atos de

⁶⁵ Contudo, destaca-se que, na seara da justiça trabalhista, esse entendimento foi relativizado – apesar das críticas – diante de situações em que se entende que a organização internacional em questão não dispõe meios adequados para soluções de controvérsias. REZEK, Francisco. **Direito Internacional Público**: Curso Elementar. 18. São Paulo: Saraiva, 2021, p. 114: “O mais frequente dos equívocos contemporâneos tem consistido em dar por relativa à imunidade das Nações Unidas à jurisdição local com base na doutrina da Apelação Cível 9696, do Supremo Tribunal Federal. Aquele acórdão, contudo, fundou-se unicamente na conclusão de que o princípio consuetudinário que justificava a imunidade absoluta do Estado estrangeiro caíra em franco desuso, derogado por novo costume. Nenhuma outra norma jurídica havia que amparasse aquela imunidade nas proporções em que até então concebida. Faltante esse embasamento único — a ‘antiga e sólida norma costumeira’ —, nada sobrava que permitisse ao Tribunal afirmar a subsistência da imunidade absoluta. Há, entretanto, algo novo no cenário. Conscientes, embora, do exato significado da doutrina do Supremo Tribunal Federal na Apelação Cível 9696, alguns órgãos da Justiça do Trabalho decidiram ignorar a imunidade das Nações Unidas e de suas agências à base de uma nova tese, sobre a qual se chegou a produzir, no âmbito do TRT da 10ª Região, uma súmula (17/2005) para orientação de jurisprudência. A súmula condensa a tese: *‘Imunidade de Jurisdição. Organismo internacional. Matéria trabalhista. Inexistência. Princípio da reciprocidade.* Em respeito ao princípio da reciprocidade, não há imunidade de jurisdição para organismo internacional, em processo de conhecimento trabalhista, quando este ente não promove a adoção de meios adequados para solução das controvérsias resultantes dos contratos com particulares, nos exatos termos da obrigação imposta pelo artigo VIII, Seção 29, da Convenção de Privilégios e Imunidades das Nações Unidas’. Esse entendimento pressupõe que a Organização teria deixado de cumprir dispositivo de tratado sobre seus privilégios e imunidades, por não ter estabelecido os meios de solução de controvérsias ali previstos. Como contrapartida, e ‘em respeito ao princípio da reciprocidade’, o foro trabalhista do Brasil estaria autorizado a violar uma imunidade que, de modo expresso, os mesmos tratados garantem. De início, a premissa fática dessa tese é falsa.”

⁶⁶ Nesse sentido, ver: Acórdão n.º 10012/2016 – 2ª Câmara, Decisão n.º 178/2001 – Plenário e Acórdãos n.º 946/2004 e 1.918/2004 – Plenário.

⁶⁷ Consultar, sobre o tema, o Acórdão n.º 1.339/2009 – Plenário do Tribunal de Contas da União, bem como: RAMIRES, Rosana Laura de Castro Farias. O Controle do Tribunal de Contas da União sobre Acordos Internacionais celebrados pelo Brasil: Implicações Processuais e Internacionais sobre Organizações Internacionais-Partes. **Revista Científica Semana Acadêmica**, v. 1, 2018.

celebração e execução de acordos internacionais, bem como sobre o papel dos órgãos de fiscalização dos recursos de natureza pública.

1.3 O PAPEL DOS ÓRGÃOS DE CONTROLE NA CONSTRUÇÃO DO REGIME JURÍDICO PARA A COOPERAÇÃO TÉCNICA INTERNACIONAL

1.3.1 Primeiros Questionamentos pelo Tribunal de Contas da União

Os primeiros questionamentos por parte do Tribunal de Contas da União datam do final da década de noventa, atentando-se, essencialmente, à cooperação técnica recebida multilateral. Nesse período, as discussões se debruçaram sobre questões como a não realização de licitação para a aquisição de bens (Decisão n.º 601/1997 – Plenário), a utilização dos projetos para a execução de atividades típicas das entidades brasileiras (Relação n.º 34/1997 – 2ª Câmara) e a inexistência de normas relativas à contratação de pessoal (Decisões n.º 213/1998 – Plenário e 266/1998 – Plenário)⁶⁸.

As primeiras recomendações do Tribunal de Contas da União resultaram em instrumentos legais básicos, isto é, decretos e portarias que estabeleciam as condições gerais sob as quais a cooperação recebida deveria ser desenvolvida. O primeiro desses instrumentos foi o Decreto Federal n.º 3.751/2001, que dispunha sobre os procedimentos a serem observados pela Administração Pública, para fins de gestão de projetos, no âmbito dos acordos de cooperação técnica com organismos internacionais. Assim, até sua revogação pelo Decreto Federal n.º 5.151/2004, o Decreto Federal n.º 3.751/2001 positivou, no ordenamento jurídico brasileiro, a impossibilidade de contratação de serviços técnicos especializados e consultorias que pudessem ser desempenhados por servidores públicos (art. 4º), bem como necessidade de realização de procedimento seletivo simplificado para a seleção de consultores e prestadores de serviço (art. 6º).

⁶⁸ CARVALHO, Alexandre Cesar Paredes de. **Direito Administrativo e Sociedade Mundial: os desafios da teoria do direito administrativo na construção do regime jurídico da cooperação técnica internacional recebida no contexto brasileiro**. 2019. 137 fl. Dissertação (Mestrado em Direito) — Universidade de Brasília, Brasília, 2019, p. 99. Esses são apenas alguns exemplos de decisões e procedimentos instaurados, no âmbito de Tribunal de Contas da União, a respeito da celebração de acordos com organismos internacionais cujo objeto fosse direcionado a atividades institucionais pertinentes à realização de despesas e à contratação de pessoal.

Não somente, o Decreto Federal n.º 3.751/2001 estabeleceu alguns regramentos, que mesmo após sua revogação, foram reproduzidos nos normativos que o sucederam. Entre eles, destaca-se o regramento geral da execução nacional da cooperação recebida, consoante as Resoluções nº 44/211 e 53/192 da Assembleia Geral das Nações Unidas, definida como a sistemática de implementação de projetos cuja direção técnica e coordenação operacional das atividades são de responsabilidade dos órgãos e das entidades executores, sendo sua gestão administrativa, orçamentária, financeira, contábil e patrimonial realizada sob o controle do governo brasileiro⁶⁹.

O Decreto Federal n.º 3.751/2001 também instituiu, como condição para a celebração de instrumentos de cooperação técnica internacional, a aprovação pela Agência Brasileira de Cooperação dos documentos de projeto, os quais deveriam conter, mínima e obrigatoriamente, objetivo, justificativas, metas, plano de trabalho e orçamento (art. 2º). Como condições formais, constavam, ainda, a necessidade de aprovação por entidade ministerial do setor ou autoridade com prerrogativa equivalente, com a participação do respectivo órgão de assessoramento jurídico, bem como a publicação, em extrato, no Diário Oficial da União, após a assinatura projeto de cooperação técnica, de seus elementos constituintes⁷⁰. Além disto, o Decreto Federal n.º 3.751/2001 previu a vinculação dos profissionais às atividades direta e exclusivamente ligadas ao objeto ou pactuado no instrumento de cooperação técnica (art. 4º, §1º) e a possibilidade de pagamento de taxa de administração a organismos internacionais, dos quais o país fazia parte e com os quais fossem celebrados instrumentos de cooperação técnica, limitada até cinco por cento dos recursos objeto de aplicação (art. 18).

⁶⁹ Em casos específicos, outra modalidade de execução de projeto poderia ser adotada, desde que autorizada pelo Ministério das Relações Exteriores, conforme previa o art. 17 do Decreto Federal n.º 3.751/2001.

⁷⁰ Decreto Federal n.º 3.751/2001: “Art. 3º Além das informações exigidas no artigo anterior, o projeto de cooperação está sujeito, ainda, às seguintes formalidades: I – aprovação pelo Ministro de Estado setorial ou por autoridade com prerrogativa equivalente, ou dirigente máximo de autarquia, fundação ou empresa, ouvido, previamente, o respectivo órgão de assessoramento jurídico; e II – publicação, em extrato, no Diário Oficial da União, que será providenciada pelo órgão ou entidade beneficiário da cooperação, até vinte e cinco dias a contar das assinaturas, contendo os seguintes elementos: a) resumo do objeto do projeto de cooperação técnica; b) crédito pelo qual correrá a despesa; c) número e data do empenho da despesa; d) valor pactuado; e) valor a ser transferido no exercício corrente e em cada um dos subsequentes, se for o caso; f) taxa de administração aplicada; g) prazo de vigência do instrumento; h) data de assinatura; e i) identificação dos signatários.” BRASIL. **Decreto n.º 3.751, de 15 de fevereiro de 2001**. Dispõe sobre os procedimentos a serem observados pela Administração Pública Federal direta e indireta, para fins de gestão de projetos, no âmbito dos acordos de cooperação técnica com organismos internacionais. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2001/D3751.htm>. Acesso em: 14 fev. 2022.

Outra disposição normativa do Decreto n.º 3.751/2001 que merece destaque é a previsão de que os acordos de cooperação técnica com organismos internacionais deveriam observar aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (art. 5º). Optava-se, portanto, pela aplicação dos princípios da Administração Pública, sem que houvesse qualquer menção ou exigência no sentido da incidência da legislação nacional de licitações e contratações públicas⁷¹. Ou seja, vislumbrava-se uma inteligência normativa menos exigente e formalista.

1.3.2 Amadurecimento das Discussões nos Órgãos de Controle

Apesar dos avanços normativos, os arranjos provisórios e emergenciais se perpetuavam no sistema brasileiro de cooperação técnica internacional, voltando a ser objeto de questionamentos que resultaram em reformas estruturais, as quais foram implementadas de forma negociada e gradual⁷².

1.3.2.1 A Questão da Contratação de Recursos Humanos

Em 2001, o Ministério Público do Trabalho (MPT) ajuizou a Ação Civil Pública n.º 1.044/2001, pela qual contestou a contratação de profissionais que desempenhassem funções de caráter permanente dentro da Agência Brasileira de Cooperação, por intermédio do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, sem a realização de concurso público e sem a observância de obrigações trabalhistas e previdenciárias. Inicialmente, a justiça do trabalho concedeu liminar pela anulação de todas as contratações e pela proibição de novos

⁷¹ Constituição Federal: “Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: [...] XXI – ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.” BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 14 fev. 2022.

⁷² PUENTE, Carlos Alfonso Iglesias. **A Cooperação Técnica Horizontal Brasileira como Instrumento da Política Externa**: a evolução da cooperação técnica com países em desenvolvimento No Período 1995-2005. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2010, p. 111 e 112.

recrutamentos. Essa decisão implicaria a paralisação não apenas da Agência Brasileira de Cooperação, como também de todo o sistema de cooperação técnica recebida multilateral. Oportunamente, a liminar foi suspensa e as partes negociaram uma solução, consubstanciada em um Termo de Conciliação Judicial⁷³, homologado em juízo.

Considerando que o processo de regularização imediata da situação trabalhista e previdenciária dos consultores técnicos poderia gerar ofensa a bem jurídico de igual importância àquele tutelado na ação, reconheceu-se a necessidade de estabelecimento de um cronograma que preservasse a integridade dos projetos de cooperação técnica internacional durante a implementação das medidas necessárias. Em etapas sucessivas, (i) as funções meramente auxiliares, não vinculadas diretamente com as finalidades das ações de cooperação internacional, deveriam ser terceirizadas; (ii) a execução de funções temporárias em projetos de cooperação técnica internacional deveria ser operacionalizada a partir de contratações regidas pela Lei Federal n.º 8.745/1993, que dispõe sobre a contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público; (iii) os trabalhadores, vinculados a organismos internacionais, que desempenhassem funções nas quais fosse ínsita a presença da subordinação jurídica ou imanente o caráter de permanência deveriam ser totalmente substituídos por servidores públicos efetivos, contratados ou nomeados pela União Federal por meio de certame público.

1.3.2.2 A Questão do Objeto dos Projetos de Cooperação

Por seu turno, o sistema de cooperação técnica internacional recebida multilateral foi novamente questionado pelo Tribunal de Contas da União, em auditoria realizada no âmbito do Ministério das Relações Exteriores, a qual resultou na Decisão n.º 178/2001 – Plenário. Para além da impossibilidade de execução de atividades típicas da administração⁷⁴ e da necessidade de realização de concurso público para a contratação de pessoal pelas entidades brasileiras para execução de tarefas de caráter permanente⁷⁵, o Tribunal de Contas da União se debruçou sobre

⁷³ Disponível em: https://sindnacoes.org.br/wp-content/uploads/TAC_MPT-AGU.pdf.

⁷⁴ Sobre o tema, ver também: Acórdão n.º 1.514/2003 – 2ª Câmara do Tribunal de Contas da União.

⁷⁵ Consigna o Relatório de Auditoria que “a questão concernente à utilização, por órgãos da Administração Pública, dos projetos de cooperação técnica para o desempenho de tarefas típicas dos órgãos, com o fito de contornar as normas orçamentárias, financeiras e de contratação de bens, serviços e pessoal, não é fato novo para este Tribunal. O assunto já foi abordado em diversos processos nesta Corte, dentre os quais destacam-se os seguintes: TC-

o regime jurídico aplicável aos processos de aquisição de bens e contratação de serviços financiados com recursos públicos⁷⁶.

A compreensão da discussão passa pela análise dos elementos que apresentam diferentes fundamentos e critérios de repercussão jurídica. Em linhas gerais, o Tribunal de Contas da União entendeu que a participação do Programa das Nações Unidas, na execução dos projetos sob análise, consistia não mais que na administração dos recursos financeiros transferidos pelos órgãos públicos, bem como na intermediação para contratação de pessoal e para realização de despesas. Desse modo, não haveria efetiva cooperação técnica fornecida pelo organismo internacional, uma vez que, nesses projetos, eram desenvolvidas atividades rotineiras, de natureza institucional, ou atividades específicas que poderiam ser contratadas mediante licitação. À vista disso, considerando que a cooperação técnica teria como objeto a transferência não-comercial de técnicas e conhecimentos, não deveria haver repasse de recursos financeiros entre cooperantes, salvo o pagamento da taxa de administração.

1.3.2.3 A Questão do Regime Jurídico Aplicável a Compras e Licitações

Por consequência, cada cooperante devia ser responsável pelos recursos necessários à execução de suas respectivas obrigações no escopo do projeto, de modo que às contratações

008.440/94-8, TC-010.642/96-0, TC-018.875/96-3, TC-450.385/96-5, TC-005.240/96-4 e TC-450.385/96-5. [...] ‘Relação n.º 34/97 – 2ª Câmara – Min. Adhemar Paladini Ghisi (TC-018.875/96-3) I – Seja determinado à Fundação Alexandre de Gusmão: a) que promova uma revisão completa nas atividades desenvolvidas pela ABC, não mais prorrogando ou celebrando acordos com organismos internacionais cujo objeto seja o desenvolvimento de atividades institucionais, com a finalidade de contornar a legislação pertinente à realização de despesas e à contratação de pessoal, mas apenas quando existir claramente definida uma cooperação técnica por parte desses organismos; e [...] III – seja informado a todos os órgãos da Administração Pública Federal que a realização de acordos de cooperação com organismos internacionais para o desenvolvimento de programas de trabalho do órgão, com vistas a contornar as restrições e exigências legais para contratar pessoal e fornecedores ou prestadores de serviços constitui irregularidade grave, sujeitando os gestores que praticarem tais atos ao julgamento de irregularidade de suas contas, com a aplicação das sanções cabíveis.’” E ainda: “A nosso ver, essas contratações ferem a Lei n.º 9.692, de 27.07.98, que determina em seu art. 19, §3º que ‘os serviços de consultoria somente serão contratados para atividades que comprovadamente não possam ser desempenhadas por servidores da Administração Federal’, o que não parece ser o caso da maioria dessas atividades.” BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Decisão n.º 178/2001**. Plenário. Relator: Min. Guilherme Palmeira. Sessão de 04/04/2001. Disponível em: <<https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/redireciona/acordao-completo/%22ACORDAO-COMPLETO-75436%22>>. Acesso em: 5 mar. 2022.

⁷⁶ Além dos temas apontados, a decisão também enunciou que a Agência Brasileira de Cooperação não dispunha de informações sistematizadas acerca dos resultados obtidos com os projetos de cooperação técnica, de forma que o sistema de informações existente se limitava ao cadastro de relatórios concisos ou conclusões de reuniões realizadas ao longo da execução dos projetos.

oriundas das obrigações brasileiras se aplicariam as normas brasileiras de direito administrativo. Ademais, o Tribunal de Contas da União havia identificado falhas em licitações e contratações, ora analisadas, que atentariam contra disposições tuteladas pela Lei Federal n.º 8.666/1993, que institui normas para licitações e contratos da Administração Pública.

Sob a ótica da Agência Brasileira de Cooperação, entendimento este compartilhado com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, os projetos sob auditoria se adequavam ao conceito de desenvolvimento de capacidades, incluso no mandato institucional do organismo, e eram compatíveis com as disposições do Acordo Brasil-ONU de Cooperação Técnica⁷⁷. Nessa linha, as atividades desempenhadas consistiam no oferecimento de serviços de consultoria em cooperação técnica internacional, na realização de treinamentos, no desenvolvimento de novos sistemas e processos gerenciais e, ainda, no financiamento de missões ou pré-projetos – ações que não se confundiam com as atividades institucionais e continuadas das entidades brasileiras. Seguindo esse entendimento, os recursos transferidos pelos órgãos públicos a título de cooperação técnica eram internacionalizados, passando a pertencer ao organismo internacional, de modo que as normas regentes seriam aquelas de direito internacional público.

Diante desse entrave, oriundo das confluências de direito administrativo sobre acordos celebrados por sujeitos de direito internacional público, a uniformização de regras e

⁷⁷ Acordo Brasil-ONU de Cooperação Técnica: “Artigo I [...] 3. Essa assistência técnica poderá consistir em: a) proporcionar serviços de peritos para assessorar e prestar assistência ao Governo ou por intermédio deste; b) organizar e dirigir seminários, programas de treinamento profissional, empreendimentos-piloto, grupos de trabalho de peritos e atividades correlatas nos locais que forem, de comum acordo, escolhidos pelas partes; c) conceder bolsas de estudos e aperfeiçoamento ou adotar outras providências que possibilitem a candidatos designados pelo Governo, e aprovados pelos Organismos interessados, estudar ou receber treinamento, profissional fora do país; d) preparar e executar projetos-piloto, testes, experiências ou pesquisas em locais que venham a ser escolhidos de comum acordo; e) prestar outra forma de assistência técnica que venha a ser acordada entre o Governo e os Organismos.”; “Artigo III Obrigações Administrativas e Financeiras dos Organismos 1. Os Organismos custearão, no todo ou em parte, segundo possa ser mutuamente acordado, as despesas necessárias à prestação de assistência técnica pagável fora do Brasil – (doravante denominado “o país”), a saber: a) os salários os peritos; b) as despesas com o transporte e subsistência dos peritos durante sua viagem de ida até o ponto de ingresso no país, e de volta a partir desse ponto; c) o custo de quaisquer viagens fora do país; d) o seguro dos peritos; e) a aquisição e o transporte, até o ponto de ingresso no país e a partir do ponto de saída do mesmo, de todo equipamento ou material fornecido pelos Organismos; f) quaisquer outras despesas, aprovadas pelos Organismos interessados realizadas fora do país.”; “Artigo IV Obrigações Administrativas e Financeiras do Governo [...] 4. O Governo custeará a parcela das despesas a serem pagas fora do país, cujo custeio não couber aos Organismos, e segundo o que for mutuamente acordado.” BRASIL. **Decreto n.º 59.308, de 23 de setembro de 1966**. Promulga o Acôrdio Básico de Assistência Técnica com a Organização das Nações Unidas, suas Agências Especializadas e a Agência Internacional de Energia Atômica. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Antigos/D59308.htm>. Acesso em: 14 fev. 2022.

procedimentos aplicados por organismos internacionais, como o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, ampara-se, do ponto de vista técnico-operacional, pelo fato de facilitar a difusão e intercâmbio de experiências bem-sucedidas na execução de projetos de interesse geral entre os países nos quais tais organismos atuam. Esse fundamento se alinha com os objetivos da cooperação técnica, uma vez que colabora para a disseminação de conhecimentos que podem colaborar para o fortalecimento de capacidades e de competências nesses países. Da mesma forma, coaduna-se com os mandatos de agências especializadas, fundos, programas e entidades que a operam, voltados à promoção do desenvolvimento social e econômico a partir da cooperação internacional.

Ao fim, o Tribunal de Contas da União determinou que todos os projetos em execução fossem reavaliados e todas as atividades que não mais envolvessem, efetivamente, ações de cooperação técnica internacional fossem internalizadas pelos órgãos públicos. A partir desta decisão, foram traçados alguns dos primeiros contornos normativos que regem a cooperação multilateral. Nessa oportunidade, o Tribunal de Contas da União firmou o entendimento de que a Lei Federal n.º 8.666/1993 deveria ser observada, com vigor, nos projetos de cooperação técnica internacional financiados por recursos públicos, ainda que tais recursos se encontrassem formalmente sob a administração do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, em decorrência de prévio repasse⁷⁸.

Além disso, quanto à aplicação das normas de direito internacional público, consignou-se que o Acordo Básico de Assistência Técnica de Assistência Técnica com a Organização das Nações Unidas sequer previa normas de caráter licitatório. Pelo exposto da decisão, a razão de decidir se centrou na compreensão de que o prévio repasse de verbas orçamentárias para os organismos internacionais, antes de sua efetiva aplicação, não lhes retirava a condição de recursos próprios nacionais de modo a caracterizar recursos provenientes de financiamento ou doação, oriundos de agência oficial de cooperação estrangeira ou organismo financeiro multilateral⁷⁹. O que permitiria a aplicação de condições decorrentes de acordos, protocolos, convenções ou tratados internacionais, bem como de normas e procedimentos dessas entidades.

⁷⁸ BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Decisão n.º 178/2001**. Plenário. Relator: Min. Guilherme Palmeira. Sessão de 04/04/2001, p. 34 e 35. Disponível em: <<https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/redireciona/acordao-completo/%22ACORDAO-COMPLETO-75436%22>>. Acesso em: 29 mar. 2022.

⁷⁹ Lei Federal n.º 8.666/1993: “Art. 42; [...] § 5º: Para realização de obras, prestação de serviços ou aquisição de bens com recursos provenientes de financiamento ou doação, oriundos de agência oficial de cooperação estrangeira ou organismo financeiro multilateral de que o Brasil seja parte, poderão ser admitidas, na respectiva licitação, as

Por consequência, não se autorizava o afastamento da legislação interna, tendo sua “autorização condicionada à observância das disposições da Lei n.º 8.666, de 21 de junho de 1993, [...] bem assim das correspondentes normas regulamentares de licitação e contratos na Administração Pública”⁸⁰, conforme dispunha a, então vigente, Resolução n.º 96/1989 do Senado Federal. Assentando-se, sob essa perspectiva, que a natureza pública dos recursos geridos por um ente público ou privado constitui elemento determinante da obrigatoriedade da aplicação, com rigor, todas as disposições da Lei Federal n.º 8.666/1993.

É possível notar que a complexidade na solução desse conflito é agravada pelos impactos práticos que a decisão promoveria caso fosse aplicada de imediato. Ocorre que parte significativa dos processos de aquisição de bens e contratação de serviços no âmbito dos projetos de cooperação técnica seria paralisada. A fim de evitar e minimizar danos, foi estabelecido um período de um ano de dispensa temporária, no qual os órgãos públicos deveriam se adaptar à determinação⁸¹. Nesse período, a Agência Brasileira de Cooperação, negociava, junto ao Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, uma convergência das normas de licitação do organismo com a legislação brasileira⁸².

Como resultado desse processo, o Ministério das Relações Exteriores editou a Portaria MRE n.º 12/2001, especificando os procedimentos descritos, no Decreto Federal n.º 3.7151/2001, para a modalidade de execução nacional dos projetos de cooperação com

condições decorrentes de acordos, protocolos, convenções ou tratados internacionais aprovados pelo Congresso Nacional, bem como as normas e procedimentos daquelas entidades, inclusive quanto ao critério de seleção da proposta mais vantajosa para a Administração, o qual poderá contemplar, além do preço, outros fatores de avaliação, desde que por elas exigidos para a obtenção do financiamento ou da doação, e que também não conflitem com o princípio do julgamento objetivo e sejam objeto de despacho motivado do órgão executor do contrato, despacho esse ratificado pela autoridade imediatamente superior.” BRASIL. **Lei n.º 8.666, de 21 de junho de 1993**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18666cons.htm>. Acesso em: 13 fev. 2022.

⁸⁰ Art. 4º, § 4º, da Resolução n.º 96/1989 do Senado Federal, conforme a redação dada pela Resolução n.º 41/1999. BRASIL. Senado Federal. **Resolução n.º 96, de 1989**. Dispõe sobre limites globais para as operações de crédito externo e interno da União, de suas autarquias e demais entidades controladas pelo poder público federal e estabelece limites e condições para a concessão da garantia da União em operações de crédito externo e interno. Compilação Multivigente (Atualização). Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/norma/564043/publicacao/16433474>>. Acesso em: 29 mar. 2022.

⁸¹ PUENTE, Carlos Alfonso Iglesias. **A Cooperação Técnica Horizontal Brasileira como Instrumento da Política Externa**: a evolução da cooperação técnica com países em desenvolvimento No Período 1995-2005. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2010, p. 112.

⁸² PUENTE, Carlos Alfonso Iglesias. **A Cooperação Técnica Horizontal Brasileira como Instrumento da Política Externa**: a evolução da cooperação técnica com países em desenvolvimento No Período 1995-2005. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2010, p. 112.

organismos internacionais, a exemplo do estabelecimento de um roteiro predeterminado sua elaboração. Oportuno se faz destacar que referida portaria designava a aplicação de normas e procedimentos internacionais para a implementação das atividades, “observando-se, em toda a extensão possível, os princípios e procedimentos nacionais relativos à matéria, desde que não sejam conflitantes”⁸³ quando da aquisição de bens ou serviços e da seleção de consultorias. No entanto, esses elementos não solucionavam a questão.

De outro lado, a construção do regime jurídico da cooperação técnica internacional avançou sobre a questão relativa à contratação de pessoal. Além do Termo de Conciliação Judicial, celebrado entre a União e o Ministério Público do Trabalho, anteriormente apresentado, a alteração da Lei Federal n.º 8.745/1993, por meio da promulgação da Lei Federal n.º 10.667/2003, possibilitou, expressamente, a contratação de profissionais para a execução de atividades técnicas especializadas, “no âmbito de projetos de cooperação com prazo determinado, implementados mediante acordos internacionais, desde que haja, em seu desempenho, subordinação do contratado ao órgão ou entidade pública”⁸⁴.

No que diz respeito à discussão das regras aplicáveis aos procedimentos de aquisição de bens e de contratações serviços, após o transcurso do período de adequação, o Ministério das Relações Exteriores, submeteu ao Tribunal de Contas da União, o que viria a ser o “Manual de Convergência de Normas Licitatórias”, elaborado em conjunto com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, visando a sua futura aplicação pelos organismos internacionais no lugar da legislação nacional. Contudo, a primeira versão do documento foi rejeitada, sob o argumento de que certas partes⁸⁵ não convergiam com a norma brasileira

⁸³ Art. 20 e 19 da Portaria MRE n.º 12/2001. BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Portaria n.º 12, de 8 de outubro de 2001**. Regulamento da Modalidade de Execução Nacional para a Gestão de Projetos de Cooperação Técnica Internacional. Disponível: <<http://www.abc.gov.br/nex/portaria12.pdf>>. Acesso em: 13 fev. 2022.

⁸⁴ Art. 2º, VI, “h”, da Lei Federal n.º 8.745/1993. BRASIL. **Lei n.º 8.745, de 9 de dezembro de 1993**. Dispõe sobre a contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público, nos termos do inciso IX do art. 37 da Constituição Federal, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18745cons.htm>. Acesso em: 18 fev. 2022. Essa alternativa de contratação se viabilizou a partir da inclusão de tais atividades técnicas especializadas no rol de atividades de necessidade temporária de excepcional interesse público. O que, em termos práticos, possibilitou a contratação de servidores, mediante processo seletivo simplificado, observados aos critérios e condições estabelecidos pelo Poder Executivo, por três anos, prorrogáveis até quatro anos. Essas contratações se inserem exclusivamente no âmbito de seus respectivos projetos, 3º As contratações a que se refere a alínea h do inciso VI serão feitas exclusivamente por projeto, extinguindo-se com a extinção ou conclusão deste, além de ser vedado o aproveitamento dos contratados em qualquer área da Administração Pública.

⁸⁵ CARVALHO, Alexandre Cesar Paredes de. **Direito Administrativo e Sociedade Mundial: os desafios da teoria do direito administrativo na construção do regime jurídico da cooperação técnica internacional recebida no contexto brasileiro**. 2019. 137 fl. Dissertação (Mestrado em Direito) — Universidade de Brasília, Brasília, 2019,

(Acórdão n.º 547/2003 – Plenário). Durante o hiato entre a apresentação e a aprovação do documento pelo órgão de controle, muitos projetos de cooperação técnica tiveram sua execução paralisada⁸⁶. Somente com a aprovação de uma segunda versão do esforço de convergência é que o impasse foi solucionado (Acórdão n.º 946/2004 – Plenário).

Considerando as discussões pretendidas com o trabalho, oportuno se faz destacar o que o parecer apresentado, neste julgado, pelo Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União foi contrário à Decisão n.º 178/2001 – Plenário, ainda que esta tenha sido mantida. A manifestação do Ministério Público, assim, firmou-se no sentido de que a exigência de rigorosa submissão do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento à Lei Federal n.º 8.666/1993 não encontra respaldo legal, tampouco constitucional. Importando apenas a harmonia entre as regras e os procedimentos adotados pelo organismo e os princípios e normas nacionais que regem a Administração Pública⁸⁷.

Ademais, a natureza pública dos recursos geridos por um ente, seja este público ou privado, determinaria, por si mesma, somente a obrigatoriedade de prestação de contas da aplicação desses recursos⁸⁸. O mesmo não ocorria em relação à aplicabilidade ou não da

p. 103: “[...] especialmente aquelas relativas à fiscalização dos contratos, às hipóteses de contratação direta (inexigibilidade e dispensa de licitação), ao planejamento, à garantia da competitividade do certame, ao julgamento objetivo da concorrência, dentre outras – não estavam convergentes com a norma brasileira.”

⁸⁶ PUENTE, Carlos Alfonso Iglesias. **A Cooperação Técnica Horizontal Brasileira como Instrumento da Política Externa**: a evolução da cooperação técnica com países em desenvolvimento No Período 1995-2005. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2010, p. 112.

⁸⁷ Manifestação do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União no Acórdão n.º 846/2004 – Plenário: “A nós nos parece que essas avenças muito se aproximam da ideia de convênio, mesmo quando não adotam expressamente essa denominação [...] Assim, quando se tem em conta que as disposições da Lei n.º 8.666/1993 devem-se aplicar, no que couber, aos convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres celebrados por órgãos e entidades da Administração Pública, deve-se compreender que a obrigatoriedade de licitação prevista naquele diploma legal refere-se apenas à relação entre a Administração e o ente não-estatal com o qual se celebram convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres. [...] Diante de todos os argumentos aqui aduzidos, arrematamos nosso raciocínio concluindo que, nas contratações que visam à realização de obras, serviços e compras por organismos internacionais, na execução de projeto de cooperação técnica avençado com a União, mediante convênio ou instrumento congêneres, não estão aqueles organismos jungidos ao dever de promover licitação, não obstante terem aqueles entes, na realização daquelas contratações, o dever de observar os princípios constitucionais que regem a Administração Pública.” BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão n.º 846/2004**. Plenário. Relator: Min. Marcos Bemquerer. Sessão de 30/06/2004. Disponível em: <<https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/redireciona/acordao-completo/%22ACORDAO-COMPLETO-17331%22>>. Acesso em: 25 fev. 2022. Quanto à natureza dos projetos de cooperação, cumpre esclarecer que, apesar do desacordo entre o Ministério Público e o Tribunal de Contas no que diz respeito ao regime jurídico aplicável, ambos os órgãos entendiam, quando do julgamento deste processo, que os projetos de cooperação financiados exclusivamente com recursos nacionais tinham a natureza jurídica de convênios administrativos (Acórdão n.º 946/2004 – Plenário).

⁸⁸ Constituição Federal: “Art. 70. [...] Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumira obrigações de natureza pecuniária.” BRASIL. **Constituição da**

legislação brasileira à contratação. Para tanto, a realização da despesa precisaria ser feita por ente integrante da Administração Pública⁸⁹, os quais se subordinam ao regime da Lei Federal n.º 8.666/1993⁹⁰. O raciocínio aqui se assemelha à inexistência de obrigatoriedade de realização de licitação por particular contratado pela Administração Pública, em suas relações com terceiros. Entendimento diverso, segundo o Ministério Público Especial junto ao Tribunal de Contas da União (MPTCU), traria problemas de ordem jurídica e prática de difícil superação, sob o risco de inviabilizar a própria cooperação técnica internacional no país.

Feitas essas considerações, colaciona-se que o Manual de Convergência de Normas Licitatórias⁹¹ reproduz quase a integralidade, naquilo que lhe é aplicável, dos parâmetros da lei nacional, embora contenha algumas flexibilidades⁹². Para além, o Tribunal de Contas da União permitiu, de forma similar, que Ministério das Relações Exteriores apresente propostas de convergência de normas de outros organismos internacionais que mantêm projetos de cooperação técnica à Lei n.º 8.666/1993, caso estes indiquem dificuldade em aplicar o Manual de Convergência, em virtude de não pertencerem ao Sistema das Nações Unidas (Acórdão n.º 1.918/2004 – Plenário).

República Federativa do Brasil. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 14 fev. 2022.

⁸⁹ Constituição Federal: “Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: [...] XXI – ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.” **BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil.** Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 14 fev. 2022.

⁹⁰ Lei Federal n.º 8.666/1993: “Art. 1º Esta Lei estabelece normas gerais sobre licitações e contratos administrativos pertinentes a obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações e locações no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Parágrafo único. Subordinam-se ao regime desta Lei, além dos órgãos da administração direta, os fundos especiais, as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios.” **BRASIL. Lei n.º 8.666, de 21 de junho de 1993.** Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18666cons.htm>. Acesso em: 18 fev. 2022.

⁹¹ O Manual de Convergência de Normas Licitatórias do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento está disponível em: <<https://www.unodc.org/lpo-brazil/pt/vacancies/manual-de-convergencia-de-normas-licitatorias-do-pnud.html>>.

⁹² PUENTE, Carlos Alfonso Iglesias. **A Cooperação Técnica Horizontal Brasileira como Instrumento da Política Externa:** a evolução da cooperação técnica com países em desenvolvimento No Período 1995-2005. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2010, p. 112.

O avanço das discussões resultou em outras importantes modificações para o regime jurídico da cooperação técnica recebida⁹³, como a edição do Decreto Federal n.º 5.151/2004, que revogou o Decreto Federal n.º 3.751/2001, e da Portaria MRE n.º 433/2004. O Decreto Federal n.º 5.151/2004, que continua sendo a principal norma para o tema nos dias atuais, promoveu importantes alterações, apesar de preservar o arranjo da norma predecessora. Nesse sentido, o dispositivo incorporou alguns das posições estabelecidas pelo Tribunal de Contas da União⁹⁴. Não somente, foi, a partir do decreto em questão, que os projetos de cooperação técnica internacional passaram a ser compreendidos como “atos complementares de cooperação técnica recebida, decorrentes de Acordos Básicos”⁹⁵. Ademais, centralizou-se a competência para aprovação dos projetos na Agência Brasileira de Cooperação e instituiu-se a obrigatoriedade de especificação dos “produtos decorrentes da assessoria técnica ou transferência de conhecimentos” nos projetos executados por entidades nacionais⁹⁶.

⁹³ A Portaria MRE n.º 433/2004, a primeira a regulamentar o Decreto Federal n.º 5.151/2004, não especificou qual seria a modalidade a ser adotada na cooperação técnica prestada: “Art. 5º À cooperação técnica prestada pelo Brasil a países em desenvolvimento não se aplica a modalidade de Execução Nacional, devendo ser adotada outra modalidade de execução de projeto a ser ajustada com o organismo internacional cooperante ou outra instituição parceira” BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Portaria n.º 433, de 22 de outubro de 2004**. Aprova normas complementares aos 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, decorrentes de Acordos Básicos firmados entre o Governo brasileiro e organismos internacionais, e da aprovação e gestão de projetos vinculados aos referidos instrumentos. Disponível em: <<https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=188204>>. Acesso em: 17 fev. 2022.

⁹⁴ Entre os entendimentos incorporados, destacam-se, “(i) a necessidade de se comprovar que as atividades do profissional a ser contratado para serviços técnicos de consultoria deve estar exclusiva e obrigatoriamente vinculadas aos objetivos constantes dos atos complementares de cooperação técnica internacional (art. 4º, §7º)” e “(ii) a contratação de consultoria deverá ser compatível com os objetivos constantes dos respectivos termos de referência contidos nos projetos de cooperação técnica e efetivada mediante seleção, sujeita a ampla divulgação, exigindo-se dos profissionais a comprovação da habilitação profissional e da capacidade técnica ou científica compatíveis com o trabalho a ser executado (art. 5º).” CARVALHO, Alexandre Cesar Paredes de. **Direito Administrativo e Sociedade Mundial: os desafios da teoria do direito administrativo na construção do regime jurídico da cooperação técnica internacional recebida no contexto brasileiro**. 2019. 137 fl. Dissertação (Mestrado em Direito) — Universidade de Brasília, Brasília, 2019, p. 105.

⁹⁵ Art. 1º do Decreto Federal n.º 5.151/2004. BRASIL. **Decreto n.º 5.151, de 22 de julho de 2004**. Dispõe sobre os 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. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5151.htm>. Acesso em: 19 fev. 2022.

⁹⁶ Art. 2º, §6º, e 3º, §2º, do Decreto Federal n.º 5.151/2004. BRASIL. **Decreto n.º 5.151, de 22 de julho de 2004**. Dispõe sobre os 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. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5151.htm>. Acesso em: 19 fev. 2022.

Indo além, o Decreto Federal n.º 5.151/2004 inovou ao se referir expressamente às cooperações técnicas prestadas pelo país, apesar de não detalhar a modalidade de sua execução⁹⁷. Importa destacar que, a despeito das dificuldades provindas das lacunas na legislação, sobre as quais se debruçará o próximo capítulo, a inexistência, até então, de previsão categórica da cooperação prestada não impediu que o desenvolvimento de suas atividades na prática, do mesmo modo que a ausência de legislação que tratasse diretamente do tema não impossibilitou sua expansão.

1.3.3 Consolidação das Discussões e Natureza Jurídica dos Acordos de Cooperação

Ao longo dos anos seguintes, os contornos dos procedimentos a serem observados para fins de celebração e execução dos atos complementares de cooperação técnica recebida de organismos internacionais foram objeto de seguidas atualizações, com as revisões e edições de novas normas regulamentadoras do Decreto Federal n.º 5.151/2004, em substituição à Portaria MRE n.º 433/2004. A mais recente destas – e atualmente em vigor – é a Portaria MRE n.º 8/2017. Nesse curso de alterações, foram inseridas disposições relevantes, para além de questões procedimentais, como exemplo, tem-se o estabelecimento das “agências implementadoras” enquanto órgãos públicos ou organismos internacionais “a quem é confiada responsabilidade pela execução de uma ou mais atividades de um projeto”⁹⁸. Outra mudança

⁹⁷ Decreto Federal n.º 5.151/2004: “Art. 2º [...] § 4º Na cooperação prestada pelo Brasil a países em desenvolvimento será adotada outra modalidade de execução de projeto.” BRASIL. **Decreto n.º 5.151, de 22 de julho de 2004**. Dispõe sobre os 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. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5151.htm>. Acesso em: 19 fev. 2022.

⁹⁸ Portaria MRE n.º 08/2017: “Art. 20. Agência Implementadora é o órgão público ou organismo internacional a quem é confiada responsabilidade pela execução de uma ou mais atividades de um projeto, exigindo-se sua indicação no Documento de Projeto e cuja atuação deve observar os Termos de Referência elaborados pelo órgão ou entidade executora nacional. § 1º Os parâmetros de atuação da Agência Implementadora encontram-se discriminadas no item 5 do Quadro 2 do subtítulo 3.3 do documento intitulado ‘Diretrizes para o Desenvolvimento da Cooperação Técnica Internacional Multilateral e Bilateral’, publicado pela Portaria n.º 179 do Ministério das Relações Exteriores, de 14 de abril de 2015. § 2º Organismo internacional signatário de projeto de cooperação técnica com o Governo brasileiro não poderá atuar como Agência Implementadora de componentes ou atividades de seu próprio projeto.” BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Portaria n.º 8, de 4 de janeiro de 2017**. Dispõe sobre normas complementares aos procedimentos a serem observados pelos órgãos e pelas entidades da Administração Pública Federal direta ou indireta, para fins de celebração de Atos Complementares de cooperação técnica recebido, decorrentes de Acordos Básicos firmados entre o Governo brasileiro e organismos internacionais, e da aprovação e gestão de projetos vinculados aos referidos instrumentos. Disponível:

importante foi a previsão da possibilidade de “execução de pequenas tarefas”, sem a necessidade de processo licitatório⁹⁹.

Durante esse processo de regulamentação, o Tribunal de Contas da União, por meio do Acórdão n.º 1.339/2009 – Plenário, voltou a se manifestar sobre o regime jurídico das cooperações técnicas recebidas multilaterais, mais especificamente, sobre as hipóteses em que se admite a celebração de projetos de cooperação. O acórdão manteve a posição de que aos projetos financiados por recursos nacionais aplica-se a legislação brasileira de contratação administrativa. Entretanto, ocorreu uma mudança de paradigma quanto à natureza jurídica dos acordos de cooperação técnica, afastando-os do conceito de instrumento congênere aos convênios para identificá-los como atos complementares¹⁰⁰, alinhando-se ao disposto no Decreto Federal n.º 5.151/2004.

<https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/20588292/do1-2017-01-20-portaria-n-8-de-4-de-janeiro-de-2017-20588205>. Acesso em: 02 mar. 2022.

⁹⁹ Portaria MRE n.º 08/2017: “Art. 23. Admite-se a execução de pequenas tarefas, desde que observados os seguintes critérios: I – baixa complexidade técnica; II – caráter não recorrente; III – valor global da tarefa até o limite de R\$1.300,00, desde que não se refiram a parcelas de um mesmo serviço, compra ou alienação de maior vulto que possa ser realizada de uma só vez; IV – curto prazo, não devendo exceder trinta dias; V – contrato prévio.” BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Portaria n.º 8, de 4 de janeiro de 2017**. Dispõe sobre normas complementares aos procedimentos a serem observados pelos órgãos e pelas entidades da Administração Pública Federal direta ou indireta, para fins de celebração de Atos Complementares de cooperação técnica recebido, decorrentes de Acordos Básicos firmados entre o Governo brasileiro e organismos internacionais, e da aprovação e gestão de projetos vinculados aos referidos instrumentos. Disponível: <https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/20588292/do1-2017-01-20-portaria-n-8-de-4-de-janeiro-de-2017-20588205>. Acesso em: 02 mar. 2022.

¹⁰⁰ Acórdão n.º 1.339/2009 – Plenário: “Ao contrário dos convênios administrativos, que surgem de forma relativamente desvinculada de ajustes anteriores, os ‘atos complementares’ decorrem sempre de (e devem observar as condições estabelecidas em) um contrato de empréstimo ou doação aprovado pelo Senado Federal na forma do art. 52, V, da Constituição Federal (no caso de operações de natureza preponderantemente financeira) ou de um ‘acordo básico de cooperação’ referendado por ambas as casas do Congresso Nacional, na forma do art. 49, I, da Constituição. Em ambas as hipóteses (contrato de empréstimo ou acordo básico de cooperação) há, na origem, um ato legislativo (resolução do Senado ou decreto legislativo, conforme o caso) que é necessário, pois o Executivo não tem competência para firmar compromissos com entes externos sem o referendo do Congresso (CF, art. 84, VIII). Assim, no caso de projetos de cooperação com financiamento externo (empréstimos ou doações), a implementação deve observar as condições constantes do respectivo instrumento, conforme bem observa o art. 42, § 5º, da Lei 8.666/1993. Já na hipótese de parcerias financiadas com recursos internos, as condições são previamente estabelecidas num acordo básico de cooperação (note-se que o próprio Decreto 5.151/2004, em seu art. 1º, refere-se a ‘atos complementares decorrentes de Acordos Básicos firmados entre o Governo brasileiro e organismos internacionais cooperantes’). São de duas espécies, portanto, os instrumentos que se conjugam para viabilizar os projetos de cooperação internacional financiadas com recursos exclusivamente nacionais: primeiro, os acordos básicos de cooperação técnica internacional, em que o Estado brasileiro (com a participação necessária do Legislativo) e determinado organismo internacional estabelecem, de forma negociada, diretrizes gerais para o desenvolvimento de futuras ações cooperativas. Depois, os atos complementares a que se refere o Decreto 5.151/2004, que tornam operacionais, mediante a definição de projetos específicos, os propósitos definidos nos acordos básicos.” BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão n.º 1.339/2009**. Plenário. Relator: Min. Jorge

Dessa compreensão, emergem duas questões principais relacionadas aos requisitos para a existência e a validade dos atos complementares, uma vez que os planos de formação dos projetos de cooperação estão atrelados a seus respectivos Acordos Básicos. Com efeito, a primeira delas diz respeito à impossibilidade de existência de um ato complementar desvinculado de um Acordo Básico, em se tratando de cooperação técnica. Isto é, um tratado internacional prévio, regularmente incorporado ao direito interno, que autorize a celebração de ato complementar diretamente pelos órgãos cooperantes, sem a necessidade de nova submissão ao rito envolvendo o Presidente da República e o Congresso Nacional.

Para além, a segunda questão se refere ao fato de que a validade do ato complementar depende de sua aderência às condições gerais estabelecidas no respectivo Acordo Básico, tendo em vista o caráter vinculante deste. Isso porque os tratados internacionais, internalizados no ordenamento jurídico brasileiro, que não versam sobre direitos humanos dispõem, via de regra, de força normativa equivalente a leis ordinárias, tendo, portanto, perfeitas condições de estabelecer, com caráter vinculante, as regras gerais do relacionamento entre as partes signatárias¹⁰¹. Por consequência, o regime de cooperação originalmente aprovado é de observância obrigatória em todos os futuros desdobramentos do Acordo Básico¹⁰².

Dentro desse contexto, os Acordos Básicos de cooperação estabelecem as regras gerais da parceria entre os signatários, mas não define quais ações concretas serão implementadas. Sem esse posterior detalhamento, o Acordo Básico não seria eficaz. Nesse modelo, compreende-se que os Acordos Básicos estabelecem, ainda, uma autorização para que futuros projetos de cooperação possam ser circunstancialmente negociados e formalizados a partir de

José. Sessão de 17/06/2009. Disponível em: <<https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/redireciona/acordao-completo/%22ACORDAO-COMPLETO-1129089%22>>. Acesso em: 05 mar. 2022.

¹⁰¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **RE 466.343**. Plenário. Relator: Min. Cezar Peluso, julgado em 03/12/2008, Dje-104, divulgado em 04/06/2009, publicado em 05/06/2009.

¹⁰² Acórdão n.º 1.339/2009 – Plenário: “Entendendo-se os atos complementares como convênios administrativos, seria possível desvinculá-los de um acordo básico anterior, já que a celebração de um convênio independe da existência de uma negociação formal prévia que defina as bases da parceria entre os signatários. A natureza de acordo executivo, ao contrário, torna indispensável a vinculação do ato complementar a um tratado preexistente (o acordo básico). A estrita observância das condições pactuadas no acordo básico é mesmo condição de validade do ato complementar. As razões para tanto decorrem das exigências constitucionais quanto às competências para celebração de tratados.” BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão n.º 1.339/2009**. Plenário. Relator: Min. Jorge José. Sessão de 17/06/2009. Disponível em: <<https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/redireciona/acordao-completo/%22ACORDAO-COMPLETO-1129089%22>>. Acesso em: 05 mar. 2022.

atos complementares. Isto é, acordos executivos¹⁰³ subsequentes, elaborados para dar operacionalidade, celebrados de forma simplificada. Em essência, os atos complementares são também considerando tratados internacionais¹⁰⁴, uma vez que constituem acordos formais, destinado a produzir efeitos jurídicos, concluídos entre pessoas jurídicas de direito internacional público¹⁰⁵.

Destaca-se, nesse sentido, que essa mudança na razão de decidir do Tribunal de Contas da União, ainda que inalterados os dispositivos da Decisão n.º 178/2001 – Plenário e do Acórdão n.º 946/2004 – Plenário, permite interpretação pelo abrandamento da aplicabilidade rígida e integral da Lei Federal n.º 8.666/1993, admitindo, em certa medida, a incidência do direito internacional público. Porquanto, os Acordos Básicos apresentam a peculiaridade de constituírem normas especiais, visto que o específico vínculo que se estabelece com o prestador da cooperação é por eles mais bem determinado, comparativamente às leis ordinárias gerais. Assim, seria “essa a razão por que normas gerais do direito administrativo [...] não podem ser estendidas, sem o devido cuidado, aos projetos de cooperação decorrentes de um Acordo Básico”.¹⁰⁶

Por outro lado, esse novo paradigma do Tribunal de Contas da União restringiu o escopo permitido para os projetos de cooperação, financiados exclusivamente com recursos nacionais. A partir de então, estabeleceu-se que não basta que as ações não possam ser executadas pelos

¹⁰³ São chamados acordos executivos aqueles os tratados internacionais carentes da aprovação individualizada do Congresso Nacional. Quando se fala dos atos complementares de cooperação técnica internacional, entende-se pela configuração de acordos executivos “que decorrem, lógica e necessariamente, de algum tratado vigente e são como que o seu complemento”. Ou seja, trata-se do acordo executivo como subproduto de tratado vigente. “Neste caso, a aprovação congressional reclamada pela carta sofre no tempo um deslocamento antecipativo, sempre que ao aprovar certo tratado, com todas as normas que nele se exprimem, abona o Congresso desde logo os acordos de especificação, de detalhamento, de suplementação, previstos no texto e deixados a cargo dos governos pactuantes.” REZEK, Francisco. **Direito Internacional Público: Curso Elementar**. 18. São Paulo: Saraiva, 2021, p. 31.

¹⁰⁴ Não por outro motivo seria a aprovação da Agência Brasileira de Cooperação, representando do Ministério das Relações Exteriores, um requisito para a celebração de ato complementar para a implementação de projetos. Nesse sentido, a Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados entre Estados e Organizações Internacionais de 1986, assinada, mas ainda não promulgada pelo Brasil, aponta a necessidade de um representante com pleno poderes para expressão de consentimento em relação a um tratado.

¹⁰⁵ REZEK, Francisco. **Direito Internacional Público: Curso Elementar**. 18. São Paulo: Saraiva, 2021, p. 14: “Tratado é todo acordo formal concluído entre pessoas jurídicas de direito internacional público, e destinado a produzir efeitos jurídicos.”. Ademais, como apontado pelo Acórdão n.º 1.339/2009 – Plenário, a Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados entre Estados e Organizações Internacionais de 1986 não traz disposições contrárias aos acordos em forma simplificada.

¹⁰⁶ BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão n.º 1.339/2009**. Plenário. Relator: Min. Jorge José. Sessão de 17/06/2009. Disponível em: <<https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/redireciona/acordao-completo/%22ACORDAO-COMPLETO-1129089%22>>. Acesso em: 07 mar. 2022.

órgãos pertencentes à Administração Pública, para que constituam objeto dessas iniciativas, requer-se, adicionalmente, que ocorra a transferência de conhecimentos ou a prestação de assessoria técnica¹⁰⁷. De antemão, tal critério era previsto no Decreto Federal n.º 5.151/2004¹⁰⁸ e nas Diretrizes para o Desenvolvimento da Cooperação Técnica Internacional Multilateral e Bilateral¹⁰⁹. Contudo, foi, a partir do posicionamento consolidado no Acórdão n.º 1.339/2009-Plenário, que ele passou a operar como parâmetro de decisão quando da análise do tema.

Do que acaba de se expor, decorre que, em um projeto de cooperação internacional financiado com recursos internos, deve haver uma divisão de responsabilidades entre as partes, cabendo à contraparte externa viabilizar as ações que permitam o acesso a conhecimentos e práticas inovadoras e à entidade executora nacional, no caso do Acordo Brasil-ONU de Cooperação Técnica, prover os demais insumos materiais e humanos requeridos. Em todo caso, a Portaria MRE n.º 08/2017, atualmente, caracteriza os projetos de cooperação técnica internacional pela “promoção [...] do desenvolvimento de capacidades técnicas, por intermédio do acesso e incorporação de conhecimentos, informações, tecnologias, experiências e práticas”, fazendo referência, expressa, às orientações dos manuais de formulação de projetos da Agência Brasileira de Cooperação ou dos manuais utilizados pelos organismos internacionais cooperantes¹¹⁰.

¹⁰⁷ Acórdão n.º 1.339/2009 – Plenário: “A cooperação técnica internacional pressupõe, portanto, uma efetiva transferência de experiências de quem as detém para os países que delas necessitam, para elevar os níveis de estabilidade e bem-estar em ordem global. É essa sua razão de ser, que não pode ser ignorada no momento de concretizar, em projetos de cooperação específicos, as intenções declaradas nos atos constitutivos e resoluções das organizações internacionais”. BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão n.º 1.339/2009**. Plenário. Relator: Min. Jorge José. Sessão de 17/06/2009. Disponível em: <<https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/redireciona/acordao-completo/%22ACORDAO-COMPLETO-1129089%22>>. Acesso em: 04 mar. 2022.

¹⁰⁸ Decreto Federal n.º 5.151/2004: Art. 2º. “[...] §5º No caso de o projeto de cooperação técnica internacional ser custeado totalmente com recursos orçamentários da União, a participação do organismo ou agência internacional deverá se dar mediante prestação de assessoria técnica ou transferência de conhecimentos. §6º Os produtos decorrentes da assessoria técnica ou transferência de conhecimentos deverão estar explicitados nos documentos de projeto de cooperação técnica internacional quer sejam total ou parcialmente financiados com recursos orçamentários da União.” BRASIL. **Decreto n.º 5.151, de 22 de julho de 2004**. Dispõe sobre os 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. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5151.htm>. Acesso em: 02 mar. 2022.

¹⁰⁹ A mais recente versão das traz, entre as diretrizes para os programas de cooperação técnica internacional, a ênfase no desenvolvimento de capacidades por meio da transferência e absorção de conhecimentos.

¹¹⁰ Art. 10 e 11 da Portaria MRE n.º 08/2017. BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Portaria n.º 8, de 4 de janeiro de 2017**. Dispõe sobre normas complementares aos procedimentos a serem observados pelos órgãos e pelas entidades da Administração Pública Federal direta ou indireta, para fins de celebração de Atos Complementares de cooperação técnica recebido, decorrentes de Acordos Básicos firmados entre o Governo brasileiro e organismos internacionais, e da aprovação e gestão de projetos vinculados aos referidos instrumentos.

1.4 A CONFIGURAÇÃO DO ATUAL REGIME JURÍDICO PARA A COOPERAÇÃO TÉCNICA INTERNACIONAL

O regime jurídico para a cooperação técnica internacional é essencialmente delineado pelos entendimentos dos órgãos de controle diante da ausência de um marco legal consistente. Logo, evidencia-se a falta de regras definitivas que estabeleçam prioridades, mecanismos, competências e procedimentos legais para o engajamento brasileiro na cooperação técnica.

Este é um fator que compromete a segurança jurídica dos projetos de cooperação internacional, bem como a plena realização das potencialidades do instituto. Isso ocorre, em especial, quando se considera que as soluções implementadas a partir das instâncias questionadoras não se dedicam a compreensão da multiplicidade de atores e ordenamentos envolvidos, decorrente da transnacionalização da atividade administrativa¹¹¹, inerente à operacionalização da cooperação internacional.

A configuração do atual regime jurídico para o tema privilegia a adoção de soluções exclusivamente domésticas para relações jurídicas, que marcam o conflito da aplicação de normas de direito internacional e de direito administrativo, ambas resguardadas pelo texto constitucional, além de colocarem em evidência a incompletude das soluções atualmente dispostas no direito nacional. De todo modo, as discussões anteriormente apresentadas, resultaram na tentativa de se delimitar um regime jurídico para a cooperação técnica recebida, em especial quando ocorre dispêndio de recursos nacionais para a sua execução¹¹².

Disponível: <https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/20588292/do1-2017-01-20-portaria-n-8-de-4-de-janeiro-de-2017-20588205>. Acesso em: 02 mar. 2022. Ademais, destaca-se que o reconhecimento do caráter normativo dos manuais, para além do aspecto didático-conceitual, tem amparo também no Acórdão n.º 1.339/2009 – Plenário.

¹¹¹ CARVALHO, Alexandre Cesar Paredes de. **Direito Administrativo e Sociedade Mundial: os desafios da teoria do direito administrativo na construção do regime jurídico da cooperação técnica internacional recebida no contexto brasileiro**. 2019. 137 fl. Dissertação (Mestrado em Direito) — Universidade de Brasília, Brasília, 2019, p. 114.

¹¹² Sobre esse ponto, cumpre esclarecer, no âmbito da cooperação técnica, tanto prestada quanto recebida, considerando o caráter não comercial das intervenções, assim como a inoportunidade de repasses financeiros para governos estrangeiros, esses recursos são destinados a despesas relacionadas à execução das ações, como “pagamento de passagens e diárias, horas técnicas de trabalho nos projetos específicos, aquisição de materiais e equipamentos, adequação de instalações físicas”, entre outros. BRASIL. Ministério da Economia. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Cooperação Internacional em Tempos de Pandemia: Relatório COBRADI 2019-2020 (Publicação Preliminar)**. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2021, p. 63.

Isso posto, os documentos jurídicos que embasam as iniciativas de cooperação técnica internacional e os dispositivos que compõem seu regime jurídico atual são, precipuamente, a Decisão n.º 178/2001 e os Acórdãos n.º 946/2004 e 1.339/2009 do Plenário do Tribunal de Contas da União, assim como o Decreto Federal n.º 5.151/2004; e a Portaria do Ministério das Relações Exteriores n.º 8/2017, além dos manuais da Agência Brasileira de Cooperação e dos organismos internacionais cooperantes¹¹³, desde que estes não contrariem as normas nacionais aplicáveis. Quanto à Agência Brasileira de Cooperação, como apontado previamente, o Decreto Federal n.º 11.024/2022 designa, como suas competências relativas à cooperação técnica, o planejamento, a coordenação, a negociação, a aprovação, a execução, o acompanhamento e a avaliação, no âmbito nacional, de programas, projetos e atividades prestadas e recebidas pelo país. Contudo, o normativo não disciplina como tais atribuições serão desenvolvidas.

Outrossim, cumpre apontar que as discussões empreendidas pelos órgãos de controle, assim como pelas normas editadas em sua decorrência, concentraram-se, preponderantemente, na cooperação recebida multilateral¹¹⁴, ainda que recursos provenientes da Administração Pública também sejam alocados para a cooperação prestada para o exterior¹¹⁵. Desse modo, verifica-se que, para esta modalidade de cooperação, à parte dos Acordos Básicos de Cooperação, não existe legislação alguma, o que reflete em dificuldades jurídicas e operacionais no curso de sua implementação¹¹⁶. Diante o exposto, tem-se que a lacuna jurídica para a gestão dos temas da cooperação prestada, um dos motivos que originalmente resultaram na

¹¹³ Destaca-se, especialmente, as Diretrizes para o Desenvolvimento da Cooperação Técnica Internacional Multilateral e Bilateral da Agência Brasileira de Cooperação e o Manual de Convergência de Normas Licitatórias do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento.

¹¹⁴ Atenta-se ao fato de que, ainda que não seja objeto das normas e entendimentos jurisprudenciais existentes, a cooperação prestada pelo país é endereçada Manual de Convergência de Normas Licitatórias do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, naquilo que lhe é aplicável, pelo Manual de Gestão da Cooperação Técnica Sul-Sul e pelas Diretrizes Gerais para a Concepção, Coordenação e Supervisão de Iniciativas de Cooperação Técnica Trilateral, ambos da Agência Brasileira de Cooperação.

¹¹⁵ Com relação à cooperação recebida bilateral, ela não foi objeto de análise dos precedentes dos órgãos de controle, neste trabalho analisados. Isso porque essa modalidade “não envolve a entrada de recursos financeiros externos, nem a alocação de recursos financeiros pelas instituições nacionais. As equipes técnicas das instituições executoras nacionais de projetos exercem suas funções institucionais nos projetos. [...] A gestão dos recursos alocados para a cooperação técnica com o Brasil e sua implementação fica sob a responsabilidade da agência estrangeira de cooperação internacional, de modo que o aporte estrangeiro é totalmente custeado pela mesma.” BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Agência Brasileira de Cooperação. **Diretrizes para o Desenvolvimento da Cooperação Técnica Internacional Multilateral e Bilateral**. Ministério das Relações Exteriores, Agência Brasileira de Cooperação. 5. Brasília, Ministério das Relações Exteriores, 2020, p. 17.

¹¹⁶ PUENTE, Carlos Alfonso Iglesias. **A Cooperação Técnica Horizontal Brasileira como Instrumento da Política Externa**: a evolução da cooperação técnica com países em desenvolvimento No Período 1995-2005. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2010, p. 136.

reestruturação da agenda nacional para o tema da cooperação técnica e, conseqüentemente, na criação da Agência Brasileira de Cooperação, segue sem efetivo endereçamento.

Nesse sentido, a atuação brasileira na prestação internacional de cooperação técnica se desenvolveu de forma concomitante ao fortalecimento do ativismo diplomático do país. A prática despontou como prioridade na agenda de política externa, com o aumento do número de projetos, parceiros e valores¹¹⁷. A Cooperação Sul-Sul¹¹⁸ figurou como um “instrumento para a projeção internacional das políticas nacionais na busca de credibilidade e de influência sobre o desenho dos regimes internacionais”¹¹⁹. Não inesperadamente, esse período coincidiu com o processo de aproximação do Brasil com países latinoamericanos, africanos e asiáticos¹²⁰.

Ao passo que o país passava por um momento particularmente positivo na política externa, sendo reconhecido por suas conquistas sociais e econômicas, também foram implementadas mudanças institucionais em uma tentativa de aprimorar e expandir a cooperação entre países em desenvolvimento. Além do engrandecimento do quadro de recursos humanos da Agência Brasileira de Cooperação, com a realização de concursos para o Ministério das Relações Exteriores¹²¹, e do aumento do aporte de recursos financeiros para a agenda, também

¹¹⁷ Como apresentado por Carlos Milani, os números relativos ao crescimento da cooperação brasileira não passaram despercebidos, tendo recebido diferentes críticas, as quais alegavam, em síntese, a terceirização de atividades típica, o perdão de dívidas externas e o uso de recursos que deveriam ser investidos em infraestrutura doméstica, bem como a falta de fiscalização pelas instituições nacionais de controle. MILANI, Carlos. **ABC 30 Anos: história e desafios futuros**. Brasília: Agência Brasileira de Cooperação, 2017, p. 50 e 51.

¹¹⁸ Resolução n.º 72/237 da Assembleia Geral das Nações Unidas: “*South-South Cooperation – Reaffirms that South-South cooperation is a common endeavour of peoples and countries of the South, born out of shared experiences and sympathies, based on their common objectives and solidarity and guided by, inter alia, the principles of respect for national sovereignty and ownership, free from any conditionalities, that South-South cooperation should not be seen as official development assistance and that it is a partnership among equals based on solidarity, acknowledges in this regard the need to enhance the development effectiveness of South-South cooperation by continuing to increase its mutual accountability and transparency as well as coordinating its initiatives with other development projects and programmes on the ground, in accordance with national development plans and priorities, and recognizes that the impact of South-South cooperation should be assessed with a view to improving, as appropriate, its quality in a results-oriented manner*”. NAÇÕES UNIDAS. Assembleia Geral. **Resolução n.º 72/237**, de 20 de dezembro de 2017. Cooperação Sul-Sul. Disponível em: <<https://digitallibrary.un.org/record/1471051?ln=fr>>. Acesso em 17 mar. 2022.

¹¹⁹ LEITE, Iara Costa. A trajetória do envolvimento do Brasil na Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento: atores, instrumentos e estratégias (1950-2010). In: LECHINI, Gladys; GIACCAGLIA, Clarisa (Orgs.). **Poderes Emergentes y Cooperación Sur-Sur**: perspectivas desde el Sur Global. Rosario: UNR Editora, Editorial de la Universidad Nacional de Rosario, 2016, p. 60.

¹²⁰ PUENTE, Carlos Alfonso Iglesias. **A Cooperação Técnica Horizontal Brasileira como Instrumento da Política Externa**: a evolução da cooperação técnica com países em desenvolvimento No Período 1995-2005. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2010, p. 113.

¹²¹ Destaca-se, contudo, que a contratação temporária de técnicos especialistas continuou sendo fundamental para a suplementação do quadro da Agência Brasileira de Cooperação. MILANI, Carlos. **ABC 30 Anos: história e desafios futuros**. Brasília: Agência Brasileira de Cooperação, 2017, p. 53.

se ressalta a criação de Núcleos de Cooperação Técnica¹²², em algumas embaixadas brasileiras, e a disponibilização de servidores públicos, por parte das agências implementadoras e executoras, para a atuação em campo nos projetos¹²³.

A ação da Agência Brasileira de Cooperação, na coordenação da Cooperação Sul-Sul, permitiu importantes ganhos políticos para o país em foros bilaterais, regionais e multilaterais. É relevante ressaltar que, neste arranjo, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento persiste sendo fundamental para a cooperação brasileira prestada para o exterior. Ao longo das últimas duas décadas, a parceria entre o organismo e o país continuou se fortalecendo em matéria de cooperação, inclusive, com a celebração de instrumentos especificamente voltados à Cooperação Sul-Sul¹²⁴. Para além, a Agência Brasileira de Cooperação também foi responsável pela publicação do Manual de Gestão da Cooperação Técnica Sul-Sul, contendo diretivas sobre a elaboração de propostas, incluindo roteiros, exemplos de documentos de projetos, modelos de relatórios e termos de referência.

Não obstante, nesse período, a estrutura da Agência Brasileira de Cooperação, bem como a necessidade de um marco legal para suas atividades, continuaram sendo pautas amplamente debatidas no campo da cooperação internacional. Em diferentes ocasiões, foram veiculados projetos de reforma da agência no sentido de dotá-la de maior autonomia administrativa e financeira, contando com a implementação de mecanismos que lhe confeririam

¹²² PUENTE, Carlos Alfonso Iglesias. **A Cooperação Técnica Horizontal Brasileira como Instrumento da Política Externa**: a evolução da cooperação técnica com países em desenvolvimento no Período 1995-2005. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2010, p. 142/143: “Ao que parece, esse mecanismo, ainda que não inteiramente satisfatório, reduziu os problemas mais prementes da interface necessária da CTPD no exterior. [...] As Embaixadas poderiam, então, recrutar como contratados locais, mediante processo seletivo público [...], à semelhança da estrutura dos SECOMs (Setores de Promoção Comercial dos postos no exterior), existente no âmbito da Promoção Comercial.” Atualmente, compere às Repartições Consulares exercer atividades de cooperação técnica, nesse sentido ver Nota de Rodapé n.º 33.

¹²³ MILANI, Carlos. **ABC 30 Anos: história e desafios futuros**. Brasília: Agência Brasileira de Cooperação, 2017, p. 45 e 50.

¹²⁴ Elenca-se, como exemplo o Acordo-Quadro, celebrado entre o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento e o Brasil em 2010, com o objetivo de fortalecer a cooperação a fim de promover parceria para o desenvolvimento global, em particular por meio da Cooperação Sul-Sul. O Brasil foi o primeiro país a assinar um acordo-quadro como esse, sendo seguido, posteriormente, por Índia, China e México. MILANI, Carlos. **ABC 30 Anos: história e desafios futuros**. Brasília: Agência Brasileira de Cooperação, 2017, p. 51 e 93. Além dele, cabe apontar que o Documento de Programa do País para a República Federativa do Brasil (2012-2015), do Comitê Executivo do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento e do Fundo das Nações Unidas para as Populações, traz o fortalecimento da Cooperação Sul-Sul como um dos focos para o trabalho no país. Mais recentemente, o Documento de Programa do País para a República Federativa do Brasil (2017-2021), do Comitê Executivo do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, do Fundo das Nações Unidas para População e do Escritório das Nações Unidas para Serviços de Projetos, também faz menção à otimização da Cooperação Sul-Sul.

flexibilidade operacional e capacidade para executar plenamente projetos de cooperação em outros países, além da criação de uma carreira não vinculada às carreiras do serviço exterior¹²⁵. Entretanto, tais propostas não foram levadas adiante.

Do mesmo modo, os pleitos pelo desenvolvimento de um regime jurídico abrangente para as atividades de cooperação, ainda que reconhecidos por eminentes dirigentes da Agência Brasileira de Cooperação¹²⁶, também não prosperaram. Nesse sentido, apresenta-se a Portaria n.º 552/2015 do Ministro das Relações Exteriores, que criou um grupo de trabalho cujas atribuições incluíam “revisar e aperfeiçoar uma proposta de projeto de lei sobre cooperação internacional, assim como apoiar sua negociação no Poder Executivo e sua tramitação no Poder Legislativo”¹²⁷.

Como resultado dessa iniciativa, uma minuta¹²⁸, prevendo o estabelecimento da Política de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento e a criação da carreira de analista de

¹²⁵ Ver, nesse sentido: MILANI, Carlos. **ABC 30 Anos: história e desafios futuros**. Brasília: Agência Brasileira de Cooperação, 2017, p. 51 e 55; CABRAL, Lídia; WEINSTOCK, Júlia. **Brazilian Technical Cooperation for Development: drivers, mechanics and future prospects**. Report for Brazilian Cooperation Agency (ABC) and Department for International Development (DFID). Londres: Overseas Development Institute, 2010, p. 12.

¹²⁶ Como exemplo, tem-se o Embaixador Fernando Abreu e o Ministro Marcos Farani, ambos dirigiram a Agência Brasileira de Cooperação durante as principais fases de consolidação da Cooperação Sul-Sul na política externa do país. Por esse ângulo, a ampliação da Cooperação Técnica Sul-Sul somente seria possível com a aprovação pelo Congresso Nacional de uma legislação abrangente e moderna da Política de Cooperação Técnica Internacional, bem como com o redesenho institucional da Agência Brasileira de Cooperação. Outro modelo ventilado para a agenda de cooperação foi o defendido pelo Embaixador João Almino, que também esteve à frente da agência. Segundo este, não seria necessário um redesenho institucional da agência, mas deveria ser lançada uma Política Nacional de Cooperação, a qual precisaria igualmente de positivação em normas jurídicas. MILANI, Carlos. **ABC 30 Anos: história e desafios futuros**. Brasília: Agência Brasileira de Cooperação, 2017, p. 51, 53, 54, 55, 56 e 57.

¹²⁷ BUENO, Adriana Mesquita Corrêa. **A Intersecção das Agendas de Política Externa Comercial e de Cooperação Sul-Sul para o Desenvolvimento: a (não) estratégia brasileira para o setor algodoeiro dos países do C4 e do Togo**. 2018. 254 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2018, p. 219

¹²⁸ Destaca-se o parecer do Senado Federal sobre o tema: “RECOMENDAMOS, assim, que sejam envidados esforços, no âmbito do Ministério das Relações Exteriores, notadamente no que diz respeito à apreciação da minuta de anteprojeto de lei [...] no sentido de se propor a criação desse amparo legal específico para a cooperação técnica a ser prestada pelo Estado brasileiro, o qual deverá estabelecer parâmetros dos direitos e das obrigações das partes envolvidas no processo, de modo a orientar os atos dos agentes públicos em conformidade com os princípios da administração pública. RECOMENDAMOS adotar um modelo de cooperação internacional integrado no âmbito do Ministério e baseado na gestão por evidências e transparência.” BRASIL. Senado Federal. Plenário. **Relatório Legislativo n.º 16/2016**. Da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional sobre avaliação de políticas externas nas áreas de mercado, assistência e proteção de brasileiros e organização administrativa do Ministério no Exterior. Relator: Senador Tasso Jereissati (PSDB/CE), publicado em 12/12/2016, p. 82. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4724792&ts=1593936317032&disposition=inline>>. Acesso em: 1º abr. 2022.

cooperação técnica¹²⁹, chegou a ser encaminhada para análise da Casa Civil da Presidência da República em 2017 e para apreciação dos ministérios setoriais envolvidos em ações de cooperação internacional em 2018¹³⁰. Contudo, em 2019, a Casa Civil da Presidência da República restituiu o assunto ao Ministério das Relações Exteriores para reavaliação do então Ministro da Pasta, não havendo atualizações posteriores nem respectivos documentos¹³¹.

Com isso em mente, é interessante observar que a falta de um marco regulatório foi apontada enquanto uma das maiores dificuldades para a atuação dos diplomatas na agenda de cooperação. Ademais, outras das dificuldades identificadas, a exemplo da escassez de recursos financeiros e humanos, ainda que não expressamente, também se traduzem, em última instância, na falta de mecanismos legais adequados¹³². Assim, ainda que a implementação e o aperfeiçoamento dos instrumentos de cooperação tenha apresentado avanços, as lacunas para o aprimoramento da prestação de cooperação técnica internacional, diante da pluralidade de atores e normas relacionados, ainda são muito presentes no contexto nacional.

A compreensão da discussão passa pela análise dos elementos jurídicos que aperfeiçoam as ações de cooperação. Uma legislação que discorra de forma abrangente sobre o tema da

¹²⁹ BRASIL. Senado Federal. Plenário. **Relatório Legislativo n.º 16/2016**. Da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional sobre avaliação de políticas externas nas áreas de mercado, assistência e proteção de brasileiros e organização administrativa do Ministério no Exterior. Relator: Senador Tasso Jereissati (PSDB/CE), publicado em 12/12/2016, p. 18. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4724792&ts=1593936317032&disposition=inline>>. Acesso em: 1º abr. 2022.

¹³⁰ BUENO, Adriana Mesquita Corrêa. **A Intersecção das Agendas de Política Externa Comercial e de Cooperação Sul-Sul para o Desenvolvimento: a (não) estratégia brasileira para o setor algodoeiro dos países do C4 e do Togo**. 2018. 254 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2018, p. 219

¹³¹ Essa informação foi obtida, com base na Lei de Acesso à Informação (Lei Federal nº 12.527/2011), a partir de pedido de acesso a informações endereçado ao Ministério das Relações Exteriores e respondido pela Agência Brasileira de Cooperação. BRASIL. Controladoria-Geral da União. Fala.BR – Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação. **Número Único de Protocolo (NUP) 09002.000664/2022-47 – Acesso à Informação**. Resposta em 25/04/2022.

¹³² Do total dos diplomatas entrevistados, 18,4% indicou a falta de um marco legal como uma das maiores dificuldades. Quando se faz reduz o recorte da pesquisa para apenas aqueles profissionais com passagem pela Agência Brasileira de Cooperação, o número sobe para 34,5%. “Essa diferença quanto à percepção de algumas das dificuldades é muito reveladora do fato de que a ABC, ao ser mais conhecida pelos próprios diplomatas, tenda a aumentar o apoio interno a reformas em matéria de marco regulatório”. MILANI, Carlos. **ABC 30 Anos: história e desafios futuros**. Brasília: Agência Brasileira de Cooperação, 2017, p. 173 e 174. Sobre o tema, Carlos Milani também apresenta algumas percepções de diplomatas brasileiros sobre o tema: “O momento mais importante da ABC está por vir, quando vier a ser definido o marco jurídico que permita à agência atuar conforme seus objetivos programáticos, bem como quando vierem a ser disponibilizados os recursos para esse fim”; “Há também a necessidade de se desenvolver mecanismos legais mais adequados à cooperação internacional, tendo em vista o caráter demasiado burocrático e paroquial das regras que pautam a administração pública brasileira, sobretudo na gestão de recursos”. MILANI, Carlos. **ABC 30 Anos: história e desafios futuros**. Brasília: Agência Brasileira de Cooperação, 2017, p. 168 e 169.

cooperação estrutura, a princípio, procedimentos de transferência de recursos e conhecimentos, organizando, ainda, processos de avaliação e consolidação das experiências. Com efeito, tais normas não se voltam aos aspectos materiais das atividades, mas organizam seus fundamentos institucionais e administrativos. Preocupando-se, portanto, em estabelecer as estruturas para os processos de transferência, constituindo os atores envolvidos, delineando seus poderes e estabelecendo limites e regras processuais, além de planejar as atividades, mediante, por exemplo, a instituição de uma política nacional de cooperação. Ou seja, suas principais tarefas são organizar as ações relacionadas à cooperação técnica e fornecer uma estrutura normativa que considere o caráter internacional e descentralizado dos projetos.¹³³

CAPÍTULO 2. OS DESAFIOS PARA A PRÁTICA DA COOPERAÇÃO TÉCNICA PRESTADA PELO BRASIL DIANTE DA INSUFICIÊNCIA DO REGIME JURÍDICO PARA O ASSUNTO

A ausência de um regime jurídico consolidado para a cooperação técnica internacional prestada para o exterior pode gerar desafios para a estruturação das formas de governança e a execução de projetos. Para realizar essa análise, utiliza-se como objeto de estudo o caso do Projeto “Apoio ao Desenvolvimento do Setor Algodoeiro dos Países do C-4 (Mali, Benin, Burkina Faso e Chade) – Cotton-4”. A partir desse, pretende-se, ainda que de modo introdutório, atentar para a necessidade de aprimoramento dos instrumentos jurídicos aplicados à cooperação técnica.

De modo a cumprir esse percurso investigatório, a segunda parte deste trabalho é organizada em dois tópicos. O primeiro visa contextualizar o Projeto Cotton-4, bem como esclarecer os motivos para sua escolha como objeto de estudo (2.1). O segundo tópico, por sua vez, promove reflexões a respeito dos gargalos jurídicos enfrentados na prática da cooperação técnica internacional prestada para o exterior, a partir de uma análise do Projeto Cotton-4 (2.2).

2.1 O PROJETO “APOIO AO DESENVOLVIMENTO DO SETOR ALGODOEIRO DOS PAÍSES DO C-4 (MALI, BENIN, BURQUINA FASO E CHADE) – COTTON-4”

¹³³ DANN, Philipp. Institutional Law and Development Governance: na Introduction. **Law and Development Review**, v. 12, n. 2, 2019, p. 54 – 542.

Ilustrando o protagonismo brasileiro nas relações internacionais da época, o Projeto Cotton-4 representa, com êxito, a intersecção da política externa de comércio do país com a agenda da Cooperação Sul-Sul¹³⁴. Ele é considerado um caso de sucesso da cooperação prestada para o exterior, tendo sido precursor da pasta de projetos relacionados ao setor algodoeiro¹³⁵. Em 2003, o Brasil, por meio do Sistema de Solução de Controvérsias¹³⁶ da Organização Mundial do Comércio (OMC), questionou a política doméstica de subsídios ao algodão implementada pelos Estados Unidos. O que resultou na instauração do *Dispute Settlement 267 (DS267: United States — Subsidies on Upland Cotton)*¹³⁷. Nesse mesmo ano, perante o Comitê de Agricultura da Organização, Benin, Burkina Faso, Chade e Mali propuseram a Iniciativa do Algodão¹³⁸, buscando endereçar os subsídios dados pelos países desenvolvidos a seus

¹³⁴ “Diante da importância do setor algodoeiro para os países do C-4 e para o Brasil, juntamente com os desafios que surgiram por causa dos subsídios agrícolas dos países desenvolvidos, Brasil, Mali, Burkina Faso, Benin e Chade iniciaram um diálogo que resultou no surgimento do Projeto Cotton-4. [...] O Projeto Cotton-4 apresenta uma singularidade: está diretamente ligado a processos de comércio global que simbolizam a luta travada entre Norte e Sul, fazendo com que sua visibilidade e importância política sejam significativas. Os moldes onde está baseada a cooperação brasileira se adequam perfeitamente aos fatores que impulsionaram o surgimento do Projeto Cotton-4.” BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Agência Brasileira de Cooperação. **Avaliação do Projeto “Apoio ao Desenvolvimento do Setor Algodoeiro dos Países do C-4”** (Benin, Burkina Faso, Chade e Mali), p. 10. Disponível em: <<http://www.abc.gov.br/imprensa/mostrarConteudo/1488>>.

¹³⁵ A partir da experiência acumulada no Projeto Cotton-4, combinada com a aplicação dos recursos financeiros alocados pelo Instituto Brasileiro do Algodão, foram desenvolvidas outras iniciativas de cooperação técnica em países africanos e latino-americanos, com foco na produção algodoeira, contando com o apoio do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento e da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO). Nesse contexto, a título de exemplo, o Brasil possui três grandes iniciativas com países do continente africano, denominados: Cotton-4 + Togo, Cotton Shire Zambeze (Malawi e Moçambique), Cotton Victoria (Tanzânia, Quênia e Burundi). Já na América latina, há projetos no Paraguai, Peru, Bolívia, Colômbia, Equador e Argentina. BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Agência Brasileira de Cooperação. **Cooperação Técnica Brasileira na Área de Algodão**, 2016. Disponível em: <<https://www.gov.br/abc/pt-br/assuntos/noticias/cooperacao-tecnica-brasileira-na-area-de-algodao>>. Acesso em: 21 mar. 2022.

¹³⁶ O Sistema de Solução de Controvérsias Organização Mundial do Comércio é um dos eixos centrais da ação brasileira na área comercial. Ele foi criado durante a Rodada de Uruguai (1986 – 1994) com o objetivo de reforçar a observância das normas comerciais multilaterais e a adoção de práticas compatíveis com os acordos negociados. Essencialmente, sua finalidade é garantir regras mínimas que fortaleçam o sistema multilateral e que permitam a manutenção do livre-comércio.

¹³⁷ O *Dispute Settlement 267 (DS267: United States — Subsidies on Upland Cotton)* é conhecido como o “Contencioso do Algodão”. A disputa foi movida pelo Brasil em face dos Estados Unidos, por meio do Sistema de Solução de Controvérsias, em razão dos relevantes subsídios domésticos concedidos pelo governo americano a seus produtores de algodão, em desacordo com o Acordo de Agricultura e o Acordo de Subsídios e Medidas Compensatórias da Organização Mundial do Comércio. O caso se encontra disponível para consulta em: <https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds267_e.htm>.

¹³⁸ ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO. Comitê sobre Agricultura. Poverty Reduction: Sectoral Initiative in Favour of Cotton – Joint Proposal by Benin, Burkina Faso, Chad and Mali. (TN/AG/GEN/4, 2003)

produtores de algodão¹³⁹. Oportuno se faz contextualizar que a cotonicultura compunha o motor da economia desses países, porém, no mercado internacional, sua produção algodoeira era pouco representativa. Enquanto o Brasil, por sua vez, era um dos principais produtores e exportadores mundiais de algodão.

A partir da experiência brasileira no desenvolvimento de técnicas e na utilização de tecnologias para produção do algodão, o Brasil viu-se em condições de cooperar com seus pares do Cotton-4¹⁴⁰. Nesse contexto, paralelamente ao processo contra Estados Unidos, o Ministério das Relações Exteriores coordenou a aproximação político-técnica com os países africanos envolvidos com a questão do algodão¹⁴¹. A título exemplificativo, a partir de 2006, foram realizadas missões técnicas nos países envolvidos. Ao longo de 2008, foram negociados, conjuntamente, o formato e os termos dos instrumentos jurídicos que confeririam base legal às atividades de cooperação. Dessa aproximação, adveio o “Projeto de Apoio ao Desenvolvimento do Setor Algodoeiro dos Países do C-4”, conhecido como “Projeto Cotton-4”¹⁴². Devido ao seu caráter regional, o Projeto Cotton-4 foi firmado sob a égide do Acordo de Cooperação Técnica entre o Governo Brasileiro e a União Africana¹⁴³.

Fundamentalmente, trata-se de um projeto estruturante, isto é, um projeto com um alto volume de recursos financeiros, com mais de dois anos de duração e voltado para o

¹³⁹ “Como resultado da crise do setor cotonícola, em maio de 2003, durante sessão especial do Comitê de Agricultura da OMC, os países que formam o grupo Cotton-4 propuseram a Iniciativa do Algodão. A proposta se tornou representativa das complexidades envolvidas na Rodada de Doha ao expor o delicado equilíbrio entre comércio e desenvolvimento, estabelecendo um vínculo entre a queda de preços no mercado internacional e os efeitos danosos decorrentes da prática de subsídios. Os quatro proponentes da iniciativa argumentaram que as quedas nas receitas de exportação têm consequências diretas sobre os programas de redução de pobreza, geração de empregos, distribuição de renda e desenvolvimento.” BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Agência Brasileira de Cooperação. **Anexo III – Termos de Referência**. Projeto “Apoio ao Desenvolvimento do Setor Algodoeiro dos Países do C-4 (Benin, Burkina Faso, Chade e Mali), 2014, p. 10.

¹⁴⁰ Os quatro produtores de algodão na África Subsaariana – Benin, Burkina Faso, Chade e Mali – são conhecidos internacionalmente como *Cotton-4* ou C-4. Cumpre apontar que, após os primeiros resultados do projeto mais um país aderiu à iniciativa. Com isso, a segunda fase do projeto passou a ser intitulada “Fortalecimento Tecnológico e Difusão de Boas Práticas Agrícolas para o Algodão em Países do C-4 e no Togo – Cotton-4 + Togo”.

¹⁴¹ LOPES, Carlos. *Cooperação e Desenvolvimento Humano: a agenda emergente para o novo milênio*. São Paulo: Universidade Estadual Paulista, 2005, p. 127.

¹⁴² BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Agência Brasileira de Cooperação. **Cooperação Técnica Brasileira na Área de Algodão**, 2016. Disponível em: <<https://www.gov.br/abc/pt-br/assuntos/noticias/cooperacao-tecnica-brasileira-na-area-de-algodao>>. Acesso em: 21 mar. 2022.

¹⁴³ **Decreto Federal n.º 6.762/2009**. BRASIL. **Decreto n.º 6.762, de fevereiro de 2009**. Promulga o Acordo de Cooperação Técnica entre o Governo da República Federativa do Brasil e a União Africana, celebrado em Brasília, em 28 de fevereiro de 2007. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d6762.htm>. Acesso em: 18 mar. 2022.

fortalecimento institucional¹⁴⁴. Inserido nessa configuração, o projeto mobiliza diferentes atores, como centros de pesquisa e universidades, para o fortalecimento de bases técnicas e tecnológicas, institucionais e humanas necessárias ao desenvolvimento sustentável da agricultura. Esses componentes refletem a meta comum, que serve de plano de fundo da iniciativa, qual seja a promoção de mudanças significativas nos paradigmas tecnológicos do um setor que possam promover fortes impactos econômicos e sociais. Decorrente do cenário, exposto, o objetivo geral do projeto era contribuir para o aumento da competitividade da cadeia produtiva do algodão em Benin, Burkina Faso, Chade e Mali. Para tanto, suas atividades foram estruturadas buscando concretizar o fortalecimento de capacidades locais, a formação de recursos humanos, bem como o compartilhamento de técnicas e experiências, este subsidiado pela adaptação das tecnologias brasileiras ao contexto local desses países.¹⁴⁵

Para a realização dos objetivos firmados entre os cooperantes, além de recursos provenientes do orçamento da Agência Brasileira de Cooperação, a partir do desfecho favorável ao Brasil no *Dispute Settlement 267*, o país passou a utilizar parte dos fundos compensatórios que recebeu dos Estados Unidos para financiar projetos de cooperação técnica em matéria algodoeira com países em desenvolvimento¹⁴⁶. Isso porque a solução da controvérsia envolveu a criação do “Fundo de Assistência Técnica e Fortalecimento da Capacitação relativo ao Contencioso do Algodão” e a celebração do “Acordo-Quadro para uma Solução Mutuamente Acordada para o Contencioso do Algodão na Organização Mundial do Comércio”¹⁴⁷. A partir desses instrumentos, foi criado o Instituto Brasileiro do Algodão, cuja principal finalidade é gerenciar os recursos do contencioso do algodão¹⁴⁸.

¹⁴⁴ BRASIL. Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária. **Projetos Estruturantes**. Disponível em: <<https://www.embrapa.br/projetos-estruturantes>>. Acesso em: 21 mar. 2022.

¹⁴⁵ BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Agência Brasileira de Cooperação. **Anexo III – Termos de Referência**. Projeto “Apoio ao Desenvolvimento do Setor Algodoeiro dos Países do C-4 (Benin, Burkina Faso, Chade e Mali), 2014, p. 12 e 15. LOPES, Carlos. *Cooperação e Desenvolvimento Humano: a agenda emergente para o novo milênio*. São Paulo: Universidade Estadual Paulista, 2005, p. 86/89.

¹⁴⁶ BUENO, Adriana Mesquita Corrêa. **A Intersecção das Agendas de Política Externa Comercial e de Cooperação Sul-Sul para o Desenvolvimento**: a (não) estratégia brasileira para o setor algodoeiro dos países do C4 e do Togo. 2018. 254 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2018.

¹⁴⁷ BUENO, Adriana Mesquita Corrêa. **A Intersecção das Agendas de Política Externa Comercial e de Cooperação Sul-Sul para o Desenvolvimento**: a (não) estratégia brasileira para o setor algodoeiro dos países do C4 e do Togo. 2018. 254 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2018, p. 28, 29 e 137.

¹⁴⁸ “O IBA nasceu com o propósito de contribuir para o fortalecimento da cotonicultura brasileira. Com suas associadas, seleciona, apoia e gere projetos que abordem as atividades previstas no memorando de entendimento

Cumprе anotar que a criação do Instituto Brasileiro do Algodão foi relativamente complexa, devido à inexistência, até então, de uma instituição nacional organizada para o que se pretendia fazer. Inicialmente, cogitou-se a alocação dos recursos ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). Contudo, “a burocracia governamental impediria a agilidade no uso” deles¹⁴⁹. Como alternativa, a solução encontrada foi a criação de uma associação civil sem fins lucrativos. Para viabilizar a representação do governo dentro da entidade, o que precisaria de amparo legal, o tema foi disciplinado pela Lei Federal n.º 12.249/2010¹⁵⁰.

Do lado brasileiro, como abordado anteriormente, o Projeto Cotton-4 foi coordenado e financiado pela Agência Brasileira de Cooperação, contando também com o financiamento do Instituto Brasileiro do Algodão e com o apoio à implementação por parte do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. Sua execução ficou a cargo da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária.

Diante do exposto, o projeto foi escolhido para exemplificar o presente trabalho por bem retratar os fundamentos políticos e os arranjos operacionais sob os quais se desenvolveu a Cooperação Sul-Sul. Outro fator importante para essa escolha é o fato de o Projeto Cotton-4 ser

entre Brasil e Estados Unidos.” INSTITUTO BRASILEIRO DO ALGODÃO. **O que fazemos?** Disponível em: <<http://iba-br.com/site/o-que-fazemos/>>. Acesso em: 21 mar. 2022.

¹⁴⁹ BUENO, Adriana Mesquita Corrêa. **A Intersecção das Agendas de Política Externa Comercial e de Cooperação Sul-Sul para o Desenvolvimento:** a (não) estratégia brasileira para o setor algodoeiro dos países do C4 e do Togo. 2018. 254 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2018, p. 137.

¹⁵⁰ Lei Federal n.º 12.249/2010: “Art. 136. O Poder Executivo poderá indicar representantes da administração pública federal para participar de órgãos colegiados de pessoa jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, designada para receber recursos de governos estrangeiros em decorrência de acordos negociados para a solução de controvérsias no âmbito da Organização Mundial do Comércio – OMC. § 1º A pessoa jurídica de direito privado referida no caput deste artigo deve, além de cumprir outros requisitos previstos na legislação civil, dispor de um conselho de administração, de um conselho fiscal e de uma diretoria, definidos nos termos do estatuto, assegurada a participação de representantes da administração pública federal nesses conselhos. § 2º Os representantes da administração pública federal no conselho de administração e no conselho fiscal da entidade referida no caput deste artigo serão indicados por meio de ato do Poder Executivo e, posteriormente, nomeados nos termos do estatuto. § 3º É vedada a percepção de remuneração ou de subsídio, a qualquer título, pelos representantes da administração pública federal em razão da participação na pessoa jurídica de direito privado mencionada no caput deste artigo.” BRASIL. **Lei n.º 12.249, de 11 de junho de 2010.** Institui o Regime Especial de Incentivos para o Desenvolvimento de Infraestrutura da Indústria Petrolífera nas Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste – REPENEC; cria o Programa Um Computador por Aluno – PROUCA e institui o Regime Especial de Aquisição de Computadores para Uso Educacional – RECOMPE; prorroga benefícios fiscais; constitui fonte de recursos adicional aos agentes financeiros do Fundo da Marinha Mercante – FMM para financiamentos de projetos aprovados pelo Conselho Diretor do Fundo da Marinha Mercante – CDFMM; institui o Regime Especial para a Indústria Aeronáutica Brasileira – RETAERO; dispõe sobre a Letra Financeira e o Certificado de Operações Estruturadas; ajusta o Programa Minha Casa Minha Vida – PMCMV; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/112249.htm>. Acesso em: 21 mar. 2022.

a única iniciativa de cooperação para a qual foi identificada a publicação de uma avaliação independente¹⁵¹ de impacto do projeto de acordo com as diretrizes do Manual de Gestão da Cooperação Técnica Sul-Sul da Agência Brasileira de Cooperação¹⁵².

Assim, não obstante os resultados positivos do projeto, ao longo de sua execução, foram constatados desafios decorrentes, em certa medida, da ausência de um marco legal consistente para a cooperação técnica prestada para o exterior.

2.2 OS GARGALOS JURÍDICOS DA COOPERAÇÃO TÉCNICA PRESTADA AO EXTERIOR: O CASO DO PROJETO COTTON-4

Enquanto, no âmbito da cooperação técnica recebida multilateral, foram criados instrumentos legais básicos, quando se refere à política brasileira de cooperação técnica prestada ao exterior, esta ainda carece de um regime jurídico bem definido, uma vez que não existem normativos que dispensem amparo legal específico para o tema. A legislação brasileira ainda reflete uma situação pregressa do país, em que o contexto de suas instituições e de suas capacidades o localizava, no cenário internacional, exclusivamente como um receptor de cooperação para o desenvolvimento¹⁵³.

Um dos maiores desafios para a Cooperação Sul-Sul, nesse contexto, é a aprovação de uma legislação que não apenas desimpeça, mas também propicie a execução de suas atividades¹⁵⁴. A ausência de parâmetros e balizas legais para os direitos e as obrigações das

¹⁵¹ BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Agência Brasileira de Cooperação. **Avaliação do Projeto “Apoio Ao Desenvolvimento do Setor Algodoeiro dos Países do C-4”** (Benin, Burquina Faso, Chade E Mali). Disponível em: <<http://www.abc.gov.br/imprensa/mostrarConteudo/1488>>. Essa avaliação teve “a finalidade de aferir a eficácia, a eficiência e o potencial de sustentabilidade da iniciativa de cooperação, bem como mensurar seu desempenho; examinar a qualidade do desenho, do planejamento, da gestão, da coordenação e da execução das ações; prover lições aprendidas e recomendações para o aprimoramento da cooperação técnica sul-sul, para a segunda fase do projeto e para projetos similares.” BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Agência Brasileira de Cooperação. **AB – Avaliação do Projeto “Apoio ao Desenvolvimento do Setor Algodoeiro dos Países Do C-4” (Benin, Burquina Faso, Chade e Mali)**. Disponível em: <<http://www.abc.gov.br/imprensa/mostrarConteudo/1488>>. Acesso em: 02 mai. 2022.

¹⁵² BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Agência Brasileira de Cooperação. **Manual de Gestão da Cooperação Técnica Sul-Sul**. Ministério das Relações Exteriores, Agência Brasileira de Cooperação. Brasília, Ministério das Relações Exteriores, 2013.

¹⁵³ BANCO MUNDIAL; BRASIL. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Bridging the Atlantic: Brazil and Sub-Saharan Africa south-south partnering for growth**. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2011, p. 64.

¹⁵⁴ BRASIL. Trends in Development Cooperation: South-South and Triangular Cooperation and Aid Effectiveness. The Brazilian Experience. In: **DCF Cairo High Level Symposium**. Cairo, 2008.

partes cooperantes, assim como para a adequada execução de recursos financeiros apresentasse, portanto, como óbice estrutural¹⁵⁵ à plena capacidade de implementação, de forma autônoma, de projetos de Cooperação Sul-Sul pela Agência Brasileira de Cooperação.

Nesse sentido, ainda que os Acordos Básicos, tal como os atos complementares deles advindos, contemplem as estipulações e as diretrizes estabelecidas pelas partes, a falta de instrumentos que reflitam a complexidade do ponto de vista operacional e jurídico dos projetos de cooperação impõe gargalos e dificuldades, os quais têm sido parcialmente contornados, embora não superados, por parcerias com organismos internacionais. Com o arcabouço legal defasado, instituições do setor público brasileiro não podem, por exemplo, executar funções consideradas básicas, dentro do contexto dos projetos, na prestação de cooperação internacional, tais quais a aquisição de material e equipamentos, a contratação de pessoal no exterior e a transferência de recursos para execução de projetos¹⁵⁶.

Antes de adentrar na análise desses gargalos em específico, questiona-se a aderência dessas parcerias com referidos organismos internacionais aos objetivos que as originam. Isso porque, desde seu início, a cooperação técnica prestada pelo país tem sido gerida com o auxílio de projetos específicos de cooperação técnica recebida multilateral, concebidos para conferir apoio operacional. Refere-se, portanto, a um modelo de operação que tem se perpetuado na atividade administrativa brasileira, contrariando, teleologicamente, sua concepção enquanto uma intervenção temporária voltada ao fortalecimento de instituições e ao desenvolvimento de capacidades locais.¹⁵⁷ Ademais, chama-se a atenção para o fato de que os serviços de intermediação prestados pelos organismos internacionais, como apresentado no capítulo

¹⁵⁵ Óbices estruturais se referem aos elementos existentes na organização institucional e na aplicação dos instrumentos jurídicos que impedem ou reduzem o alcance das medidas aplicadas e dos objetivos pretendidos. FERRAÇO, André Augusto Giuriatto. *A insuficiência de integração na gestão nacional dos recursos hídricos brasileiros como óbice estrutural ao desenvolvimento sustentável*. 2019. 132 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade de Brasília, Brasília, 2019.

¹⁵⁶ ABREU, Fernando José Marroni de. *A Evolução da Cooperação Técnica Internacional no Brasil*. **Mural Internacional**, v. 4, n. 2, 2013, p. 14 e 15. CABRAL, Lídia; WEINSTOCK, Júlia. **Brazilian Technical Cooperation for Development: drivers, mechanics and future prospects**. Report for Brazilian Cooperation Agency (ABC) and Department for International Development (DFID). Londres: Overseas Development Institute, 2010, p. 10/11.

¹⁵⁷ PUENTE, Carlos Alfonso Iglesias. **A Cooperação Técnica Horizontal Brasileira como Instrumento da Política Externa: a evolução da cooperação técnica com países em desenvolvimento no Período 1995-2005**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2010, p. 69, 147 e 148. LOPES, Carlos. **Cooperação e Desenvolvimento Humano: a agenda emergente para o novo milênio**. São Paulo: Universidade Estadual Paulista, 2005, p. 62.

anterior, são remunerados por meio do pagamento pelo país de uma taxa de administração¹⁵⁸, conforme o Decreto Federal n.º 5.151/2004¹⁵⁹.

Não se trata, porém, de uma condenação da participação desses organismos, como o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento¹⁶⁰, na execução de atividades relacionadas à Cooperação Sul-Sul, mas de um questionamento quanto ao pleno aproveitamento do potencial dessa parceria, a qual poderia ser otimizada¹⁶¹ a partir da elaboração de um quadro jurídico que promova sinergia entre diferentes instrumentos, técnicas e racionalidades a incidir sobre as atividades de cooperação técnica. Alerta-se, contudo, que nos moldes atuais, “tal prática dificulta a promoção da imagem do governo brasileiro como prestador da cooperação, uma vez que frequentemente se vinculam as iniciativas à imagem do organismo internacional”.¹⁶²

A elaboração de um marco jurídico para o tema, portanto, pode, ainda, aproximar as intervenções de cooperação a uma noção mais processual de eficiência, esta enquanto princípio da atividade administrativa. O que as legitimaria não apenas sob a perspectiva dos resultados, como também da utilização de recursos públicos de forma eficiente¹⁶³. Nesse sentido, a Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Senado Federal chegou a recomendar

¹⁵⁸ O pagamento da taxa de administração do Escritório Local do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento está inclusive previsto no detalhamento das Ações Orçamentárias de 2022 (Ação 00QX), aprovadas pela Lei Federal n.º 14.303/2022.

¹⁵⁹ ABREU, Fernando José Marroni de. A Evolução da Cooperação Técnica Internacional no Brasil. **Mural Internacional**, v. 4, n. 2, 2013, p. 14 e 15. PUENTE, Carlos Alfonso Iglesias. **A Cooperação Técnica Horizontal Brasileira como Instrumento da Política Externa: a evolução da cooperação técnica com países em desenvolvimento no Período 1995-2005**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2010, p. 147 e 148.

¹⁶⁰ Como visto anteriormente, “vale ressaltar que a dependência da CTPD brasileira em relação ao PNUD, por certo, já foi maior em outros momentos, mormente os anteriores a 2002, quando até os recursos humanos da ABC dependiam quase que exclusivamente dos esquemas de contratação pelo organismo”. PUENTE, Carlos Alfonso Iglesias. **A Cooperação Técnica Horizontal Brasileira como Instrumento da Política Externa: a evolução da cooperação técnica com países em desenvolvimento no Período 1995-2005**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2010, p. 147 e 148.

¹⁶¹ NAÇÕES UNIDAS. United Nations Development Programme. Evaluation Office. **Evaluation of UNDP South-South Cooperation**. South-South Partnerships. Nova Iorque: United Nations Development Programme, 2007, p. 30: “*In the Latin American model, UNDP mainly carries out administrative functions such as procurement for governmental bodies. As shown by the Brazil and Guatemala case studies, this dependence may have weakened the UNDP position to advocate South-South cooperation in the long term.*”

¹⁶² BRASIL. Senado Federal. Plenário. **Relatório Legislativo n.º 16/2016**. Da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional sobre avaliação de políticas externas nas áreas de mercado, assistência e proteção de brasileiros e organização administrativa do Ministério no Exterior. Relator: Senador Tasso Jereissati (PSDB/CE), publicado em 12/12/2016, p. 15. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4724792&ts=1593936317032&disposition=inline>>. Acesso em: 24 mar. 2022.

¹⁶³ DANN, Philipp. Institutional Law and Development Governance: An Introduction. **Law and Development Review**, v. 12, n. 2, 2019, p. 545.

a criação de um marco legal, em conformidade com os princípios da administração pública, reconhecendo que “um amparo legal que viabilizasse e regulamentasse a execução de recursos financeiros no exterior para a prestação da cooperação técnica resultaria em mais eficiência e economicidade no uso do dinheiro público”¹⁶⁴. Esta recomendação foi ratificada pelo Plenário do Senado Federal.

Feitas essas considerações, apresentam-se os principais gargalos impostos pela legislação nacional que impedem uma ação mais efetiva, abrangente e dinâmica da cooperação horizontal brasileira. O primeiro deles diz respeito à execução financeira e orçamentária dos projetos, em decorrência dos constrangimentos legais internos e da estrutura não internacionalizada da Agência Brasileira de Cooperação¹⁶⁵. Sobre esse ponto, três aspectos principais se evidenciam: a legislação nacional sobre orçamento público e sobre aquisição de bens e contratação de serviços, a impossibilidade de repasse de recursos diretamente para instituições estrangeiras e a anualidade do orçamento público.

Diante da ausência de legislação específica para a cooperação técnica entre países em desenvolvimento, aplicam-se as normas gerais da Administração Pública, as quais não contemplam as especificidades próprias da cooperação¹⁶⁶. Como retratado no capítulo anterior, em se tratando de recursos provenientes do orçamento público, vigora o entendimento favorável à aplicação da legislação geral para licitações e compras¹⁶⁷, assim como das normas

¹⁶⁴ BRASIL. Senado Federal. Plenário. **Relatório Legislativo n.º 16/2016**. Da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional sobre avaliação de políticas externas nas áreas de mercado, assistência e proteção de brasileiros e organização administrativa do Ministério no Exterior. Relator: Senador Tasso Jereissati (PSDB/CE), publicado em 12/12/2016, p. 15 e 70. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4724792&ts=1593936317032&disposition=inline>>. Acesso em: 24 mar. 2022.

¹⁶⁵ PUENTE, Carlos Alfonso Iglesias. **A Cooperação Técnica Horizontal Brasileira como Instrumento da Política Externa**: a evolução da cooperação técnica com países em desenvolvimento no Período 1995-2005. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2010, p. 132 e 133.

¹⁶⁶ PUENTE, Carlos Alfonso Iglesias. **A Cooperação Técnica Horizontal Brasileira como Instrumento da Política Externa**: a evolução da cooperação técnica com países em desenvolvimento no Período 1995-2005. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2010, p. 136 e 137.

¹⁶⁷ Especialmente a Lei Federal n.º 8.666/1993. Oportuno se faz destacar que a Lei Federal n.º 8.666/1993 prevê expressamente que “Art. 123. Em suas licitações e contratações administrativas, as repartições sediadas no exterior observarão as peculiaridades locais e os princípios básicos desta Lei, na forma de regulamentação específica.” O conteúdo desse dispositivo foi reproduzido pela Lei Federal n.º 14.133/2021, conhecida como “Nova Lei Geral de Licitações”, a qual substituirá a Lei Federal n.º 8.666/1993 no ano que vem, nos seguintes termos: “Art. 1º. [...] §2º As contratações realizadas no âmbito das repartições públicas sediadas no exterior obedecerão às peculiaridades locais e aos princípios básicos estabelecidos nesta lei, na forma de regulamentação específica a ser editada por Ministro de Estado.”. Um desafio à aplicação dessas previsões é o fato de que a Agência Brasileira de Cooperação não possui uma estrutura internacionalizada, isto é, não conta com repartições sediadas no exterior, carecendo de articulações com organismos internacionais. Outra alternativa é a atuação por meio de repartições consulares, nos termos do art. 56, III, do Anexo I do Decreto Federal n.º 11.024/2022, valendo-se da regulamentação da execução

orçamentárias¹⁶⁸. Ocorre que, na prática, a necessidade de observância estrita desses diplomas, nos termos estabelecidos pelo Tribunal de Contas da União, dificulta a possibilidade de implementação das ações diretamente pela Agência Brasileira de Cooperação¹⁶⁹.

Entre os motivos para isso, tem-se que as disposições legais em vigor não contemplam as variáveis relacionadas aos pagamentos realizados no exterior, especialmente quando se considera que esses projetos são frequentemente orçados em moeda estrangeira¹⁷⁰; não permitem a transferência de dinheiro público para governos de outros países; além de não contemplarem questões de ordem prática, como eventual impossibilidade de se observar todos os preceitos licitatórios previstos, em razão das condições de execução dos projetos nos países recipiendários.¹⁷¹

Com relação à execução financeira em moeda estrangeira, mais especificamente em dólar estadunidense, o desafio enfrentado pela Agência Brasileira de Cooperação remete ao impacto das flutuações nas taxas de câmbio sobre os recursos efetivamente disponíveis para

financeira, orçamentária e patrimonial das repartições do Ministério das Relações Exteriores no exterior, conhecida como “Guia de Administração dos Postos (GAP)”, aprovada pela Portaria MRE ° 380/2016. BRASIL. Lei n.º 14.133, de 1º de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm>. Acesso em: 24 mar. 2022. BRASIL. Lei n.º 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm>. Acesso em: 02 mai. 2022.

¹⁶⁸ A exemplo de normativos, como: Constituição Federal de 1988, Lei Federal n.º 4.320/64 (Lei de Finanças Públicas), Lei Federal n.º 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDOs) e Decreto Federal n.º 93.872/1986. CABRAL, Lídia; WEINSTOCK, Júlia. **Brazilian Technical Cooperation for Development: drivers, mechanics and future prospects**. Report for Brazilian Cooperation Agency (ABC) and Department for International Development (DFID). Londres: Overseas Development Institute, 2010, p. 12

¹⁶⁹ “A inexistência de mecanismos que permitam a adequada execução dos recursos financeiros no exterior tornou necessária a praxe de utilizar organismos internacionais para viabilizar as atividades da ABC”. BRASIL. Senado Federal. Plenário. **Relatório Legislativo n.º 16/2016**. Da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional sobre avaliação de políticas externas nas áreas de mercado, assistência e proteção de brasileiros e organização administrativa do Ministério no Exterior. Relator: Senador Tasso Jereissati (PSDB/CE), publicado em 12/12/2016, p. 15. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4724792&ts=1593936317032&disposition=inline>>. Acesso em: 24 mar. 2022. Ver, também: PUENTE, Carlos Alfonso Iglesias. **A Cooperação Técnica Horizontal Brasileira como Instrumento da Política Externa: a evolução da cooperação técnica com países em desenvolvimento no Período 1995-2005**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2010, p. 143/144.

¹⁷⁰ MILANI, Carlos. **ABC 30 Anos: história e desafios futuros**. Brasília: Agência Brasileira de Cooperação, 2017, p. 79/80.

¹⁷¹ PUENTE, Carlos Alfonso Iglesias. **A Cooperação Técnica Horizontal Brasileira como Instrumento da Política Externa: a evolução da cooperação técnica com países em desenvolvimento no Período 1995-2005**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2010, p. 136 e 137, 143 e 144. BANCO MUNDIAL; BRASIL. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Bridging the Atlantic: Brazil and Sub-Saharan Africa south-south partnering for growth**. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2011, p. 37. MILANI, Carlos. **ABC 30 Anos: história e desafios futuros**. Brasília: Agência Brasileira de Cooperação, 2017, p. 80.

suas atividades¹⁷². Isso porque os compromissos firmados, no âmbito dos projetos de cooperação técnica internacional, são programados em moeda distinta da moeda corrente nacional, em que são definidos os recursos alocados anualmente no âmbito do orçamento federal. Como resultado desse desacordo, “o planejamento efetivo da carteira de projetos pode ser comprometido ou [...] submetido a dificuldades e a processos de renegociação com os distintos parceiros”¹⁷³. Por esse motivo, as ações de cooperação prestada são, na sua maioria, viabilizadas no exterior por meio de recursos transferidos para o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento¹⁷⁴ e mantidos em suas contas internacionais em dólar estadunidense¹⁷⁵.

Outro fator importante é que, de forma costumaz, os projetos de cooperação ultrapassam os limites anuais de execução financeira, sendo, inclusive, comum a ocorrência de atrasos considerados naturais à interface entre pares internacionais¹⁷⁶. Contudo, diante do

¹⁷² MILANI, Carlos. **ABC 30 Anos: história e desafios futuros**. Brasília: Agência Brasileira de Cooperação, 2017, p. 78 e 80.

¹⁷³ A título de exemplo, apresenta-se que: “Considerando que a execução da ABC se dá integralmente em dólar, somente a variação no câmbio da moeda americana ocorrida de 2010 para 2015 acarretou perda de 54% nos recursos efetivamente recebidos pela agência. Para restabelecer o equilíbrio entre o montante orçamentário e a disponibilidade de recursos financeiros, com vistas à continuidade do atendimento dos compromissos já assumidos pela Cooperação Técnica Sul-Sul do Brasil e, concomitantemente, atender às crescentes demandas advindas dos países parceiros, diante de um cenário de restrições orçamentárias, contingenciamentos de recursos e desvalorização cambial, foram necessários esforços gerenciais, através de revisões, finalizações ou cancelamentos de projetos, que resultaram na redução significativa de 2015 para 2016 da diferença entre o montante dos compromissos assinados e os recursos financeiros disponíveis. Assim, de janeiro de 2015 a abril de 2016, a ABC focou na consolidação dos projetos em execução, renovando algumas iniciativas consideradas prioritárias ou ampliando de forma seletiva a carteira de projetos de valores pouco elevados.” BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Agência Brasileira de Cooperação. **ABC - Relatório de Atividades 2015 - 2016**. Disponível em: <<http://www.abc.gov.br/imprensa/mostrarconteudo/1355>>. Acesso em: 02 mai. 2022.

¹⁷⁴ Nesse sentido, destaca-se, entre as Ações Orçamentárias Integrantes da Lei Orçamentária para 2016, a Ação Orçamentária 2533 - Cooperação Técnica Internacional que previa expressamente, no detalhamento de sua implementação, a “transferência ao projeto de cooperação técnica mantido com o PNUD, detentor dos mecanismos operacionais de execução da Cooperação Sul-Sul”. BRASIL. Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. **Ações Orçamentárias Integrantes da Lei Orçamentária para 2016**. Disponível em: <<http://www.orcamentofederal.gov.br/clientes/portalsof/portalsof/orcamentos-anuais/orcamento-2016/cadastro-de-acoes-1/2082.pdf>>. Acesso em: 02 mai. 2022.

¹⁷⁵ Além disso, os recursos transferidos ao organismo para o custeio dos projetos, enquanto não são utilizados ou desembolsados para ações específicas, são comumente aplicados em contas especiais remuneradas, cujos rendimentos são revertidos para custear ações de cooperação horizontal brasileira. PUENTE, Carlos Alfonso Iglesias. **A Cooperação Técnica Horizontal Brasileira como Instrumento da Política Externa: a evolução da cooperação técnica com países em desenvolvimento no Período 1995-2005**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2010, p. 145.

¹⁷⁶ “Os projetos [...] têm, não raro, mais de uma fase, e duração que ultrapassa os limites anuais de execução financeira, podendo estender-se por até quatro anos. Mesmo que se procurasse, mediante um planejamento anual de despesas, realizar esses gastos de forma escalonada, pela prática da cooperação técnica entre países em desenvolvimento brasileira, registram-se, com certa frequência, atrasos na execução por motivos diversos, mas, sobretudo em relação ao não cumprimento tempestivo das obrigações de contrapartida dos países recipiendários.” PUENTE, Carlos Alfonso Iglesias. **A Cooperação Técnica Horizontal Brasileira como Instrumento da Política**

princípio da anualidade¹⁷⁷ do orçamento público, ao fim de cada exercício financeiro, os recursos públicos, quando não liquidados, são anulados e recolhidos de volta ao Tesouro Nacional. O que resulta em um cenário de incertezas quanto à dotação que a cooperação técnica internacional receberá nos exercícios seguintes, tendo esse montante variado significativamente ao longo dos anos, e se elas serão compatíveis com os montantes necessários para a execução de todos os projetos.

A importância da questão se evidencia ao se considerar que as ações orçamentárias, de responsabilidade do Ministério das Relações Exteriores, destinadas ao custeio da cooperação técnica internacional não são previstas por projetos, considerando suas durações e seus valores estimados, mas unicamente na Ação 2533 - Cooperação Técnica Internacional. Nesse sentido, apresenta-se o Volume IV da Lei Federal n.º 14.303/2022, no qual se prevê o detalhamento das ações orçamentárias. Nele é possível identificar que a única separação de subações referentes à cooperação técnica internacional é em “nacional” e “exterior”, apenas previsto o número de projetos contemplados em cada uma.¹⁷⁸

Para ilustrar, torna-se ao caso do Projeto Cotton-4. Conforme anteriormente explicado, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento é responsável por apoiar a Agência Brasileira de Cooperação na implementação do projeto¹⁷⁹. Os pedidos de aquisições e de

Externa: a evolução da cooperação técnica com países em desenvolvimento no Período 1995-2005. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2010, p. 144.

¹⁷⁷ “Anualidade ou Periodicidade. O orçamento deve ser elaborado e autorizado para um determinado período de tempo, chamado exercício financeiro, e que corresponde ao civil. A exceção se dá nos créditos especiais e extraordinário autorizados nos últimos quatro meses do exercício, que podem ser reabertos nos limites de seus saldos, no ano seguinte, incorporando-se ao orçamento do exercício subsequente. O exercício financeiro é o período de tempo ao qual se referem a previsão das receitas e a fixação das despesas registradas na LOA. O § 5º do art. 165 da CF 88 refere-se à existência de uma lei orçamentária anual. Conforme o art. 2º e 34 da Lei n.º 4.320, de 1964, o orçamento é anual e o exercício financeiro coincidirá com o ano civil”. BRASIL. Câmara dos Deputados. Orçamento da União. **Princípios Orçamentários**. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/cidadao/entenda/cursopo/principios>>.

¹⁷⁸ BRASIL. **Lei n.º 14.303, de 21 de janeiro de 2022**. Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2022. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/lei/L14303.htm>. Acesso em: 03 mai. 2022.

¹⁷⁹ “12. DAS OBRIGAÇÕES DAS PARTES. 12.5 Ao Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), como instituição internacional coexecutora do projeto, cabe: a) acompanhar o desenvolvimento dos trabalhos e contatar o governo brasileiro, por meio da ABC/MRE, quando considerar necessária alguma intervenção; b) prover recursos humanos com a adequada formação técnica exigida para o desenvolvimento do projeto; c) prover, quando demandado e segundo carta de acordo específica, recursos logísticos e operacionais para o desenvolvimento das atividades na unidade piloto do projeto; d) manter estreita a titulação com a ABC/MRE e com o governo do país sede do projeto.” BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Agência Brasileira de Cooperação. **Anexo III – Termos de Referência**. Projeto “Apoio ao Desenvolvimento do Setor Algodoeiro dos Países do C-4 (Benin, Burkina Faso, Chade e Mali), 2014, p. 20-21.

contratações são encaminhados para a Agência Brasileira de Cooperação que, após aprovação, solicita ao organismo que os implemente por meio de seus escritórios¹⁸⁰. Como consequência, as normas aplicadas são as previstas no Manual de Convergência de Normas Licitatórias do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, sendo estas mais flexíveis que a legislação nacional, especialmente no que diz respeito a despesas no exterior¹⁸¹.

Em termos de resultados, o relatório de avaliação do Projeto Cotton-4 apontou alguns impasses quanto à execução desses mecanismos, os quais foram atribuídos, em parte, à falta de um marco legal. Destaca-se, entre referidos obstáculos: o aumento da burocracia, a morosidade, a falta de clareza dos trâmites necessários e a necessidade de pré-financiamento de certas atividades pelos parceiros locais¹⁸².

Do ponto de vista contábil, a transferência de recursos orçamentários para o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, no âmbito e na vigência de um acordo de cooperação multilateral recebida, significa que esses montantes foram empenhados e liquidados. Com isso, uma vez transferidas¹⁸³, essas quantias serão gastas ao longo da duração desse projeto e serão remanejadas internamente, conforme necessário, para subprojetos referentes a ações específicas de cooperação prestada pelo Brasil.¹⁸⁴

¹⁸⁰ BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Agência Brasileira de Cooperação. **Avaliação do Projeto “Apoio Ao Desenvolvimento do Setor Algodoeiro dos Países do C-4”** (Benin, Burquina Faso, Chade E Mali), p. 30. Disponível em: < <http://www.abc.gov.br/imprensa/mostrarConteudo/1488>>.

¹⁸¹ PUENTE, Carlos Alfonso Iglesias. **A Cooperação Técnica Horizontal Brasileira como Instrumento da Política Externa: a evolução da cooperação técnica com países em desenvolvimento no Período 1995-2005**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2010, p. 143 e 144.

¹⁸² BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Agência Brasileira de Cooperação. Avaliação do Projeto “Apoio Ao Desenvolvimento do Setor Algodoeiro dos Países do C-4” (Benin, Burquina Faso, Chade E Mali), p. 30, 44, 59 e 63. Disponível em: < <http://www.abc.gov.br/imprensa/mostrarConteudo/1488>>.

¹⁸³ A transferência de recursos do orçamento público para as organizações ocorre após abertura de Processo de Inelegibilidade no Sistema de Compras do Governo Federal, assegurando a observância do princípio constitucional da isonomia e demais princípios estabelecidos pelo art. 3º da Lei Federal n.º 8.666/1993. BRASIL. Senado Federal. Plenário. **Relatório Legislativo n.º 16/2016**. Da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional sobre avaliação de políticas externas nas áreas de mercado, assistência e proteção de brasileiros e organização administrativa do Ministério no Exterior. Relator: Senador Tasso Jereissati (PSDB/CE), publicado em 12/12/2016, p. 18 e 19. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4724792&ts=1593936317032&disposition=inline>>. Acesso em: 27 mar. 2022.

¹⁸⁴ “A ABC não tem conseguido realizar a execução financeira de forma ágil e nos níveis desejáveis. Consegue comprometer os recursos recebidos na partida orçamentária, alocando-os a ações específicas de cooperação técnica prestada entre países em desenvolvimento, mas não executa no “ano calendário” todas as despesas previstas. Graças ao mecanismo de intermediação do PNUD, uma parcela considerável dos recursos (transferida ao projeto “guarda-chuva”) pode ser executada em prazo mais longo (quatro ou cinco anos). Esse não parece ser, entretanto, um modelo eficiente de gestão de recursos e pouco contribui para o incremento das ações de cooperação técnica”. PUENTE, Carlos Alfonso Iglesias. **A Cooperação Técnica Horizontal Brasileira como Instrumento da Política Externa: a evolução da cooperação técnica com países em desenvolvimento no Período 1995-2005**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2010, p. 143 e 144.

Em decorrência de todo esse processo, o montante do orçamento executado pela Agência Brasileira de Cooperação, na moeda corrente nacional, acaba sendo diferente daquele executado no âmbito dos projetos, cujos valores se vinculam à vigência do “projeto guarda-chuva” com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, consoante a implementação do cronograma de ações previstas de acordo com cada atividade desempenhada. O que dificulta, entre outras coisas, comparações com outros países prestadores cooperação técnica.¹⁸⁵

Além dos aspectos relacionados à execução financeira, a ausência de legislação abrangente sobre o tema reflete ainda “no próprio planejamento das ações, em função do seu caráter multidisciplinar e do envolvimento necessário de diferentes órgãos públicos na sua co-execução”¹⁸⁶, e na “elaboração de uma estratégia orientadora da Cooperação Sul-Sul”¹⁸⁷. O que também pode ser percebido no Projeto Cotton-4. Nesse sentido, avaliações do projeto apontam dificuldades no monitoramento das atividades¹⁸⁸, na priorização estratégica das demandas

¹⁸⁵ MILANI, Carlos. **ABC 30 Anos: história e desafios futuros**. Brasília: Agência Brasileira de Cooperação, 2017, p. 80.

¹⁸⁶ PUENTE, Carlos Alfonso Iglesias. **A Cooperação Técnica Horizontal Brasileira como Instrumento da Política Externa: a evolução da cooperação técnica com países em desenvolvimento no Período 1995-2005**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2010, p. 137. BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Agência Brasileira de Cooperação. **Avaliação do Projeto “Apoio Ao Desenvolvimento do Setor Algodoeiro dos Países do C-4”** (Benin, Burquina Faso, Chade E Mali), p. 63. Disponível em: <<http://www.abc.gov.br/imprensa/mostrarConteudo/1488>>.

¹⁸⁷ BUENO, Adriana Mesquita Corrêa. **A Intersecção das Agendas de Política Externa Comercial e de Cooperação Sul-Sul para o Desenvolvimento: a (não) estratégia brasileira para o setor algodoeiro dos países do C4 e do Togo**. 2018. 254 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2018. CABRAL, Lídia; WEINSTOCK, Júlia. **Brazilian Technical Cooperation for Development: drivers, mechanics and future prospects**. Report for Brazilian Cooperation Agency (ABC) and Department for International Development (DFID). Londres: Overseas Development Institute, 2010, p. 15.

¹⁸⁸ “O Itamaraty não apresentou avaliações sistemáticas e quantitativas sobre a carteira de cooperações internacionais, sobretudo no que se refere ao retorno social ou ao custo-benefício dos respectivos projetos.” BRASIL. Senado Federal. Plenário. **Relatório Legislativo n.º 16/2016**. Da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional sobre avaliação de políticas externas nas áreas de mercado, assistência e proteção de brasileiros e organização administrativa do Ministério no Exterior. Relator: Senador Tasso Jereissati (PSDB/CE), publicado em 12/12/2016, p. 11. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4724792&ts=1593936317032&disposition=inline>>. Acesso em: 24 mar. 2022. Nesse sentido, conferir também: BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Agência Brasileira de Cooperação. **Avaliação do Projeto “Apoio Ao Desenvolvimento do Setor Algodoeiro dos Países do C-4”** (Benin, Burquina Faso, Chade E Mali), p. 44. Disponível em: <<http://www.abc.gov.br/imprensa/mostrarConteudo/1488>>. CABRAL, Lídia; WEINSTOCK, Júlia. **Brazilian Technical Cooperation for Development: drivers, mechanics and future prospects**. Report for Brazilian Cooperation Agency (ABC) and Department for International Development (DFID). Londres: Overseas Development Institute, 2010, p. vi.

recebidas¹⁸⁹ e no suporte institucional para o envolvimento dos técnicos da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária, esta enquanto agência executora¹⁹⁰.

Ademais, em razão da inexistência de normas que assegurem a coordenação e o intercâmbio entre as instituições brasileiras, a consolidação de conhecimentos e de práticas fica embaraçada, inclusive dentro da própria Agência de Cooperação Brasileira. A título de exemplo, cita-se a execução de projetos diversos sobre temas análogos, como mesmo a cotonicultura, os quais são coordenados por equipes distintas sem a previsão de mecanismos para aprendizagem cruzada, de modo a preservar a coerência das ações de cooperação¹⁹¹.

Sob outro aspecto atinente aos recursos humanos da Agência de Cooperação Brasileira, a revisão literária permite constatar, em face da fragilidade jurídica de seu modelo institucional, não apenas entraves ao recrutamento de especialistas nas áreas específicas abrangidas pelas iniciativas de cooperação, como também “a inexistência de uma base sólida de recursos humanos preparados para operar a cooperação técnica, em especial a horizontal”¹⁹². Isso porque, estando inserida na estrutura do Ministério das Relações Exteriores, a agência tem autonomia limitada e nenhum quadro de pessoal próprio, sendo um número significativo de seus funcionários integrantes das carreiras voltadas ao serviço exterior, como diplomatas e oficiais de chancelaria¹⁹³. Como consequência, a rotatividade de pessoal é considerada alta e o

¹⁸⁹ BUENO, Adriana Mesquita Corrêa. **A Intersecção das Agendas de Política Externa Comercial e de Cooperação Sul-Sul para o Desenvolvimento: a (não) estratégia brasileira para o setor algodoeiro dos países do C4 e do Togo.** 2018. 254 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2018.

¹⁹⁰ BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Agência Brasileira de Cooperação. **Avaliação do Projeto “Apoio Ao Desenvolvimento do Setor Algodoeiro dos Países do C-4”** (Benin, Burquina Faso, Chade E Mali), p. 29 e 63. Disponível em: < <http://www.abc.gov.br/imprensa/mostrarConteudo/1488>>.

¹⁹¹ BUENO, Adriana Mesquita Corrêa. **A Intersecção das Agendas de Política Externa Comercial e de Cooperação Sul-Sul para o Desenvolvimento: a (não) estratégia brasileira para o setor algodoeiro dos países do C4 e do Togo.** 2018. 254 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2018. CABRAL, Lúcia; WEINSTOCK, Júlia. **Brazilian Technical Cooperation for Development: drivers, mechanics and future prospects.** Report for Brazilian Cooperation Agency (ABC) and Department for International Development (DFID). Londres: Overseas Development Institute, 2010, p. 11 e 12.

¹⁹² PUENTE, Carlos Alfonso Iglesias. **A Cooperação Técnica Horizontal Brasileira como Instrumento da Política Externa: a evolução da cooperação técnica com países em desenvolvimento no Período 1995-2005.** Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2010, p. 134. CABRAL, Lúcia; WEINSTOCK, Júlia. **Brazilian Technical Cooperation for Development: drivers, mechanics and future prospects.** Report for Brazilian Cooperation Agency (ABC) and Department for International Development (DFID). Londres: Overseas Development Institute, 2010, p. 15.

¹⁹³ CABRAL, Lúcia; WEINSTOCK, Júlia. **Brazilian Technical Cooperation for Development: drivers, mechanics and future prospects.** Report for Brazilian Cooperation Agency (ABC) and Department for International Development (DFID). Londres: Overseas Development Institute, 2010, p. 9. PUENTE, Carlos Alfonso Iglesias. **A Cooperação Técnica Horizontal Brasileira como Instrumento da Política Externa: a evolução da**

número de funcionários é tido como insuficiente para responder à demanda¹⁹⁴. O que dificulta a estabilidade operacional da agência e a formação de memória institucional¹⁹⁵.

Diante desses apontamentos, evidenciam-se as dificuldades decorrentes da necessidade de aplicação das normas gerais internas para as ações de cooperação no exterior, bem como da inexistência de um marco legal bem definido que consolide uma política nacional de cooperação¹⁹⁶. Efetivamente, na ausência de um regime jurídico abrangente, a cooperação técnica internacional prestada permanece exposta a limitações. Ainda que fatores técnicos e políticos sejam fundamentais para o desenvolvimento da Cooperação Sul-Sul, o direito se mostra como um aparato instrumental que permite sua sustentabilidade institucional de longo prazo¹⁹⁷.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Devido ao encontro de normas e atores internos e internacionais que abriga, o quadro normativo da cooperação técnica internacional é tema central e estratégico para a eficiência administrativa e para a sustentabilidade institucional de suas práticas. Entretanto, o desenvolvimento das iniciativas de cooperação técnica prestada para o exterior não foi acompanhado por construções normativas que refletem, de forma adequada, sua face jurídica.

cooperação técnica com países em desenvolvimento no Período 1995-2005. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2010, p. 133.

¹⁹⁴ “By and large, it is estimated that the maximum period an employee stays at ABC is 2 to 2.5 years in average, indicating a high turnover rate.” CABRAL, Lídia; WEINSTOCK, Júlia. **Brazilian Technical Cooperation for Development: drivers, mechanics and future prospects**. Report for Brazilian Cooperation Agency (ABC) and Department for International Development (DFID). Londres: Overseas Development Institute, 2010, p. 9.

¹⁹⁵ CABRAL, Lídia; WEINSTOCK, Júlia. **Brazilian Technical Cooperation for Development: drivers, mechanics and future prospects**. Report for Brazilian Cooperation Agency (ABC) and Department for International Development (DFID). Londres: Overseas Development Institute, 2010, p. vi.

¹⁹⁶ FUKUDA-PARR, Sakiko; SHIGA, Hiroaki. Normative Framing of Development Cooperation: Japanese Bilateral Aid between the DAC and Southern Donors. **JICA Research Institute Working Paper**, v. 130, 2016, p. 5 e 6: “Normative frameworks in development aid serve to create a narrative that define and communicate the problem of development in a particular way, identify key problems, and justify a specific policy approach and set of interventions being financed. [...] Important norms in the practice and policy of aid are those that define its essential purpose, and outline principles that guide operational practices. Normative frameworks create a broader narrative about the vision of development as progress and the best means to achieve it. Aid norms are underpinned by assumptions about a theory of development – what that is and the best means to promote it.”

¹⁹⁷ AGÊNCIA DE COOPERAÇÃO INTERNACIONAL DO JAPÃO; NAÇÕES UNIDAS. **Compilation of Case Studies on Management of South-South and Triangular Cooperation**. Case Study 7 – The Mexican Law for Development Cooperation. United Nations Office for South-South Cooperation. Nova Iorque: United Nations Office for South-South Cooperation, 2015.

Com efeito, a ausência de um marco legal para a Cooperação Sul-Sul representa um óbice estrutural à sua implementação, de forma direta e autônoma, por órgãos nacionais, ao passo que não existem parâmetros e procedimentos fundamentais para tanto.

Como demonstrado no início deste trabalho, as iniciativas de cooperação técnica internacional despontaram como instrumentos auxiliares de promoção do desenvolvimento e de estreitamento das relações internacionais, sendo inicialmente conduzidas por países desenvolvidos e organismos internacionais. Ao longo do tempo, no entanto, foram adquirindo contornos complexos e dinâmicos para abarcar uma maior pluralidade de modelos de cooperação, à medida que novos atores passaram a ocupar espaços de protagonismo internacional.

É neste cenário que se insere a Cooperação Sul-Sul, enquanto um intercâmbio horizontal de conhecimentos exitosos para o enfrentamento de desafios socioeconômicos similares entre países em desenvolvimento. Diante desse contexto, ultrapassando a dicotomia das relações entre países desenvolvidos e países em desenvolvimento, emergiu o papel *sui generis* do Brasil, enquanto doador e receptor de cooperação técnica internacional. Ao se analisar, contudo, o processo de institucionalização desse papel, há de se reconhecer que este se deu em torno de desafios impostos por lacunas jurídicas, as quais ainda não foram devidamente preenchidas.

Inexistente uma legislação abrangente, a cooperação técnica internacional fica exposta a ambiguidades e limitações que comprometem, em diferentes graus, sua execução e, até mesmo, sua efetividade. A partir do estudo empreendido, observou-se que, desde a criação da Agência Brasileira de Cooperação, foram implementadas intermediações operacionais com organismos internacionais, à época entendidas como transitórias, mas ainda vigentes, para viabilizar a execução das ações de cooperação, tanto recebida quanto prestada, em face da insuficiência de instrumentos normativos.

Como visto, desse cenário, originaram-se discussões estruturantes no âmbito de tribunais e órgãos de controle, especialmente no Tribunal de Contas da União. Ao longo do primeiro capítulo, essas discussões foram pormenorizadas, bem como foram analisadas suas repercussões, além dos contornos que assumem no processo de institucionalização da cooperação técnica brasileira. As principais controvérsias versaram sobre qual seria o regime jurídico a ser aplicado aos projetos de cooperação, tendo em vista a natureza dos recursos que

os financiam e a escassez do arcabouço normativo diante das confluências de direito administrativo sobre acordos celebrados por sujeitos de direito internacional público.

Por consequência, no âmbito da cooperação técnica recebida multilateral, foram as decisões dessas controvérsias que dispuseram as bases jurídicas sob as quais os projetos são concebidos e executados. Nesse sentido, o Tribunal de Contas da União firmou o entendimento de que a legislação nacional deveria ser observada nos projetos financiados por recursos públicos, ainda que tais recursos se encontrassem formalmente sob a administração de organismos internacionais. Em razão dessa determinação, foram empreendidos esforços de convergência das regras aplicados por esses organismos para compatibilizá-las com as disposições do ordenamento jurídico brasileiro. Ademais, a partir dessas decisões, foram criados instrumentos legais básicos, a exemplo de decretos e portarias, que estabelecem condições gerais para o seu desenvolvimento, versando especialmente sobre a contratação de profissionais e a celebração dos acordos de cooperação. Entretanto, esses normativos não trivializaram a importância de um marco jurídico direcionado ao tema, nem sequer em relação à cooperação técnica recebida multilateral.

Ressalta-se que as soluções contempladas, ainda que tenham habilmente avançado sobre temas cruciais, privilegiam a adoção de respostas exclusivamente domésticas, as quais não se mostram adequadas para a plena operacionalização da cooperação internacional, por deixarem de endereçar a interface entre plano doméstico e plano global na execução de suas iniciativas. Não somente, apesar dos progressos obtidos, foi constatado que os esforços empreendidos na matéria não resultaram em qualquer parâmetro normativo para a atuação de entidades administrativas brasileiras na prestação da cooperação técnica.

De posse dos resultados dessa análise inicial, o segundo capítulo se dedicou a identificar e compreender como se apresentam, na prática, os desafios à prestação da cooperação técnica, em razão dos limites impostos pela insuficiência do regime jurídico para o assunto. Conforme exposto, quando se refere à política brasileira de cooperação técnica prestada ao exterior, esta ainda carece de um regime jurídico bem definido, uma vez que não existem normativos que dispensem amparo legal específico para o tema.

A partir do exemplo do Projeto Cotton-4, foi possível perceber impasses relacionados a questões como burocracia, morosidade e complexidade dos procedimentos. Entretanto, essa é apenas a face mais evidente da questão. Os principais óbices estruturais identificados dizem

respeito à execução financeira e orçamentária dos projetos, em decorrência dos constrangimentos legais internos e da estrutura não internacionalizada da Agência Brasileira de Cooperação.

Com o arcabouço legal defasado, instituições do setor público brasileiro não podem, dentro do contexto dos projetos de cooperação técnica prestada, executar diretamente funções consideradas básicas na prestação de cooperação internacional, tais quais a aquisição de material e equipamentos, a contratação de pessoal no exterior e a transferência de recursos para execução de projetos. Para além, a ausência de uma política nacional para a cooperação internacional reflete ainda na inexistência de uma base sólida de recursos humanos preparados para operá-la e também na dificuldade de monitoramento e de coordenação das atividades.

Através da investigação conduzida, constatou-se que as parcerias com organismos internacionais têm sido fundamentais para contornar essas dificuldades, enquanto não é desenvolvido um arcabouço normativo que permita e favoreça uma ação mais efetiva, abrangente e dinâmica da cooperação horizontal brasileira. Não se pode olvidar, no entanto, que, apesar da importância dessas parcerias, as quais são implementadas como projetos inseridos no escopo de acordos de cooperação técnica recebida multilateral, trata-se de um modelo que não privilegia o fortalecimento de instituições e o desenvolvimento de capacidades locais, além de dificultar a promoção da imagem do governo brasileiro enquanto prestador de cooperação técnica.

A ausência de parâmetros e balizas legais para os direitos e as obrigações das partes cooperantes, assim como para a adequada execução de recursos financeiros apresenta-se, portanto, como gargalos que comprometem a eficiência da atuação brasileira na seara da Cooperação Sul-Sul. Isso porque a legislação nacional ainda aponta para uma situação pregressa do país, em que o contexto de suas instituições e de suas capacidades o localizava, no cenário internacional, exclusivamente como um receptor de cooperação para o desenvolvimento.

Esse diagnóstico permite promover indagações a respeito do problema de pesquisa do presente trabalho. Isto é, como o desenvolvimento de um arcabouço normativo para a cooperação técnica prestada para o exterior pode contribuir para o aprimoramento desta prática. Nesse seguimento, instrumentos jurídicos voltados à cooperação técnica internacional apresentam potencial para amparar juridicamente a sua prestação para outros países, de modo

a permitir a operacionalização financeira e orçamentária das iniciativas sem a necessidade de intermediação de organismos internacionais, designar as competências necessárias ao quadro de pessoal e de entidades envolvidas, bem como a definir as diretrizes de atuação e os mecanismos de gestão e execução da cooperação brasileira, apropriados à interface internacional do instituto.

Por conseguinte, o papel do direito, no debate sobre as práticas de cooperação técnica, sobretudo daquela prestada ao exterior, é o de possibilitar, a partir de um aparato de ferramentas jurídicas, uma atuação mais eficiente e autônoma das entidades brasileiras nas iniciativas de cooperação técnica prestada. Da mesma forma, as reflexões sobre o assunto também precisam se voltar ao estudo de políticas de modernização e fortalecimento institucional da Agência Brasileira de Cooperação, considerando também fluxos de monitoramento, avaliação e coordenação no campo da cooperação técnica internacional.

Evidencia-se, assim, a importância de estudos a respeito dos possíveis critérios e soluções a serem oferecidos pelo conjunto de regras de direito administrativo e de direito internacional para as atividades relativas à cooperação técnica internacional. O direito permite, portanto, a criação de estruturas e de procedimentos que delimitam mecanismos capazes de endereçar as dificuldades decorrentes da necessidade de aplicação das normas gerais internas para as ações de cooperação no exterior e também da inexistência de um marco legal bem definido que consolide uma política nacional de cooperação.

À vista disso, os temas apreciados, ao longo do presente trabalho, podem estimular discussões futuras sobre qual seria o arcabouço jurídico necessário para contemplar a política desejada e como esta incluiria os diversos atores envolvidos cooperação brasileira. Para tanto, essas discussões podem, inclusive, recorrer ao estudo das práticas existentes em outros países que se destacam na prestação de cooperação para o desenvolvimento.

Não obstante, deve-se atentar para o fato de que, ao longo das últimas décadas, a necessidade de aprimoramento do regime jurídico para a Cooperação Sul-Sul impulsionou diferentes debates sobre a reformulação do sistema brasileiro de cooperação técnica, os quais não prosperaram no empreendimento de desenvolvimento de instrumentos legais que contribuam para que o país continue a trilhar o caminho para se firmar como referência na prestação de cooperação internacional para o desenvolvimento.

Diante do exposto, entende-se necessário considerar que os quadros normativos são moldados não apenas por institutos jurídicos, como também por objetivos políticos e econômicos, os quais influenciam a eleição de uma abordagem específica da cooperação técnica internacional. Desse modo, o processo de aperfeiçoamento de uma legislação abrangente sobre o tema demanda esforços que, para além da discussão técnico-jurídica, contemplem também sua negociação no Poder Executivo e sua tramitação no Poder Legislativo.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABREU, Fernando José Marroni de. A Evolução da Cooperação Técnica Internacional no Brasil. **Mural Internacional**, v. 4, n. 2, 2013.

AGÊNCIA DE COOPERAÇÃO INTERNACIONAL DO JAPÃO; NAÇÕES UNIDAS. **Compilation of Case Studies on Management of South-South and Triangular Cooperation**. Case Study 7 – The Mexican Law for Development Cooperation. United Nations Office for South-South Cooperation. Nova Iorque: United Nations Office for South-South Cooperation, 2015.

ALMINO, João. Introdução. In: ALMINO, João; LIMA, Sérgio Eduardo Moreira (Orgs.). **30 Anos da ABC: visões da cooperação técnica internacional brasileira**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2017.

AMARAL, Renata; BARRAL, Weber. Fim do Contencioso do Algodão: lições de uma disputa na OMC. **Revista Brasileira de Comércio Exterior**, v. 122, 2015.

AYLLÓN, Bruno. O Sistema Internacional de Cooperação ao Desenvolvimento e seu Estudo nas Relações Internacionais: a evolução histórica e as dimensões teóricas. **Revista de Economia e Relações Internacionais**, v. 5, n. 8, 2006.

AYLLÓN, Bruno. Evolução Histórica da Cooperação Sul-Sul (CSS). In: SOUZA, André de Mello (Org.). **Repensando a Cooperação Internacional para o Desenvolvimento**. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2014.

BANCO MUNDIAL; BRASIL. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Bridging the Atlantic: Brazil and Sub-Saharan Africa south-south partnering for growth**. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2011.

BARBOSA, Pedro Henrique Batista. The Instrumental Bias of Brazilian Horizontal Technical Cooperation. **The Perspective of the World Review**, v. 4, n. 1, 2012.

BRASIL. Advocacia-Geral da União. Consultoria Jurídica da Controladoria-Geral da União. **Parecer n.º 300/2020/CONJUR-CGU/CGU/AGU**, publicado em 21 de outubro de 2020. Análise de ato complementar a ser celebrado entre a Controladoria-Geral da União (CGU) e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). Disponível em: <<https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/63576>>.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Orçamento da União. **Princípios Orçamentários**. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/cidadao/entenda/cursopo/principios>>.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. Fala.BR - Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação. **Número Único de Protocolo (NUP) 09002.000664/2022-47 – Acesso à Informação**. Resposta em 25/04/2022.

BRASIL. **Decreto n.º 19.841, de 22 de outubro de 1945**. Promulga a Carta das Nações Unidas, da qual faz parte integrante o anexo Estatuto da Corte Internacional de Justiça, assinada em São Francisco, a 26 de junho de 1945, por ocasião da Conferência de Organização Internacional das Nações Unidas. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/d19841.htm>.

BRASIL. **Decreto n.º 28.799 de 27 de outubro de 1950**. Cria, no Ministério das Relações Exteriores, a Comissão Nacional de Assistência Técnica. Disponível em: <<https://dou.vlex.com.br/vid/decreto-n-28-799-751050829>>.

BRASIL. **Decreto n.º 56.435, de 8 de junho de 1965**. Promulga a Convenção de Viena sobre Relações Diplomáticas. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/antigos/d56435.htm>.

BRASIL. **Decreto n.º 59.308, de 23 de setembro de 1966**. Promulga o Acordo Básico de Assistência Técnica com a Organização das Nações Unidas, suas Agências Especializadas e a Agência Internacional de Energia Atômica. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Antigos/D59308.htm>.

BRASIL. **Decreto n.º 61.078, de 26 de julho de 1967**. Promulga a Convenção de Viena sobre Relações Consulares. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d61078.htm>.

BRASIL. **Decreto n.º 94.973, de 25 de setembro de 1987**. Aprova o Estatuto da Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG), e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1980-1989/1985-1987/d94973.htm>.

BRASIL. **Decreto n.º 3.751, de 15 de fevereiro de 2001**. Dispõe sobre os procedimentos a serem observados pela Administração Pública Federal direta e indireta, para fins de gestão de projetos, no âmbito dos acordos de cooperação técnica com organismos internacionais. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2001/D3751.htm

BRASIL. **Decreto n.º 5.151, de 22 de julho de 2004**. Dispõe sobre os 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. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5151.htm>.

BRASIL. **Decreto n.º 6.762, de fevereiro de 2009**. Promulga o Acordo de Cooperação Técnica entre o Governo da República Federativa do Brasil e a União Africana, celebrado em Brasília,

em 28 de fevereiro de 2007. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d6762.htm>.

BRASIL. **Decreto n.º 11.024, de 31 de março de 2022.** Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério das Relações Exteriores e remaneja e transforma cargos em comissão e funções de confiança. Anexo I. Disponível em: <<https://www.in.gov.br/web/dou/-/decreto-n-11.024-de-31-de-marco-de-2022-390295737>>.

BRASIL. Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária. **Projetos Estruturantes.** Disponível em: <<https://www.embrapa.br/projetos-estruturantes>>. Acesso em 21 mar. 2022.

BRASIL. **Lei n.º 8.666, de 21 de junho de 1993.** Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18666cons.htm>.

BRASIL. **Lei n.º 8.745, de 9 de dezembro de 1993.** Dispõe sobre a contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público, nos termos do inciso IX do art. 37 da Constituição Federal, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18745cons.htm>.

BRASIL. **Lei n.º 12.249, de 11 de junho de 2010.** Institui o Regime Especial de Incentivos para o Desenvolvimento de Infraestrutura da Indústria Petrolífera nas Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste - REPENEC; cria o Programa Um Computador por Aluno - PROUCA e institui o Regime Especial de Aquisição de Computadores para Uso Educacional - RECOMPE; prorroga benefícios fiscais; constitui fonte de recursos adicional aos agentes financeiros do Fundo da Marinha Mercante - FMM para financiamentos de projetos aprovados pelo Conselho Diretor do Fundo da Marinha Mercante - CDFMM; institui o Regime Especial para a Indústria Aeronáutica Brasileira - RETAERO; dispõe sobre a Letra Financeira e o Certificado de Operações Estruturadas; ajusta o Programa Minha Casa Minha Vida - PMCMV; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/112249.htm>.

BRASIL. **Lei n.º 14.133, de 1º de abril de 2021.** Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm>.

BRASIL. **Lei n.º 14.303, de 21 de janeiro de 2022.** Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2022. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/lei/L14303.htm>.

BRASIL. Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. **Ações Orçamentárias Integrantes da Lei Orçamentária para 2016.** Disponível em: <<http://www.orcamentofederal.gov.br/clientes/portalsof/portalsof/orcamentos-anuais/orcamento-2016/cadastro-de-acoes-1/2082.pdf>>.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Agência Brasileira de Cooperação. **ABC - Avaliação do Projeto “Apoio ao Desenvolvimento do Setor Algodoeiro dos Países Do C-4” (Benin, Burkina Faso, Chade e Mali)**. Disponível em: <<http://www.abc.gov.br/imprensa/mostrarConteudo/1488>>.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Agência Brasileira de Cooperação. **Anexo III – Termos de Referência**. Projeto “Apoio ao Desenvolvimento do Setor Algodoeiro dos Países do C-4 (Benin, Burkina Faso, Chade e Mali), 2014.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Agência Brasileira de Cooperação. **Avaliação do Projeto “Apoio Ao Desenvolvimento do Setor Algodoeiro dos Países do C-4” (Benin, Burkina Faso, Chade E Mali)**. Disponível em: <<http://www.abc.gov.br/imprensa/mostrarConteudo/1488>>.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Agência Brasileira de Cooperação. **Cooperação Técnica Brasileira na Área de Algodão**, 2016. Disponível em: <<https://www.gov.br/abc/pt-br/assuntos/noticias/cooperacao-tecnica-brasileira-na-area-de-algodao>>.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Agência Brasileira de Cooperação. **Diretrizes para o Desenvolvimento da Cooperação Técnica Internacional Multilateral e Bilateral**. Ministério das Relações Exteriores, Agência Brasileira de Cooperação. 5. ed. Brasília, Ministério das Relações Exteriores, 2020.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Agência Brasileira de Cooperação. **Histórico**. Cooperação Técnica. Disponível em: <<http://www.abc.gov.br/CooperacaoTecnica/Historico>>.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Agência Brasileira de Cooperação. **Manual de Gestão da Cooperação Técnica Sul-Sul**. Ministério das Relações Exteriores, Agência Brasileira de Cooperação. Brasília, Ministério das Relações Exteriores, 2013.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Agência Brasileira de Cooperação. **ABC - Relatório de Atividades 2015 - 2016**. Disponível em: <<http://www.abc.gov.br/imprensa/mostrarconteudo/1355>>.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Agência Brasileira de Cooperação. **Transparência**. Disponível em: <<http://www.abc.gov.br/SobreABC/Transparencia>>.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Agência Brasileira de Cooperação. **Vertentes da Cooperação Técnica**. Cooperação Técnica. Disponível em: <<https://www.gov.br/abc/pt-br/assuntos/cooperacao-tecnica/vertentes-da-cooperacao-tecnica>>.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Fundação Alexandre de Gusmão. **Discursos Selecionados do Presidente José Sarney**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2008.

BRASIL. Ministério da Economia. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Cooperação Internacional em Tempos de Pandemia: Relatório COBRADI 2019-2020 (Publicação Preliminar)**. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2021.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **O Sistema de Solução de Controvérsias da OMC**. Disponível em: <<https://www.gov.br/mre/pt-br/assuntos/politica-externa-comercial-e-economica/comercio-internacional/o-sistema-de-solucao-de-controversias-da-omc>>. Acesso em 21 mar. 2022.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Portaria n.º 12, de 8 de outubro de 2001**. Regulamento da Modalidade de Execução Nacional para a Gestão de Projetos de Cooperação Técnica Internacional. Disponível: <<http://www.abc.gov.br/nex/portaria12.pdf>>.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Portaria n.º 433, de 22 de outubro de 2004**. Aprova normas complementares aos 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, decorrentes de Acordos Básicos firmados entre o Governo brasileiro e organismos internacionais, e da aprovação e gestão de projetos vinculados aos referidos instrumentos. Disponível em: <<https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=188204>>.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Portaria n.º 8, de 4 de janeiro de 2017**. Dispõe sobre normas complementares aos procedimentos a serem observados pelos órgãos e pelas entidades da Administração Pública Federal direta ou indireta, para fins de celebração de Atos Complementares de cooperação técnica recebido, decorrentes de Acordos Básicos firmados entre o Governo brasileiro e organismos internacionais, e da aprovação e gestão de projetos vinculados aos referidos instrumentos. Disponível: <https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/20588292/do1-2017-01-20-portaria-n-8-de-4-de-janeiro-de-2017-20588205>.

BRASIL. Senado Federal. Plenário. **Relatório Legislativo n.º 16/2016**. Da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional sobre avaliação de políticas externas nas áreas de mercado, assistência e proteção de brasileiros e organização administrativa do Ministério no Exterior. Relator: Senador Tasso Jereissati (PSDB/CE), publicado em 12/12/2016. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4724792&ts=1593936317032&disposition=inline>>.

BRASIL. Senado Federal. **Resolução n.º 96, de 1989**. Dispõe sobre limites globais para as operações de crédito externo e interno da União, de suas autarquias e demais entidades controladas pelo poder público federal e estabelece limites e condições para a concessão da garantia da União em operações de crédito externo e interno. Compilação Multivigente (Atualização). Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/norma/564043/publicacao/16433474>>.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **RE 1.034.840. Plenário**. Relator: Min. Luiz Fux, julgado em 01/06/2017, DJe-143, divulgado em 29/06/2017, publicado em 30/06/2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **RE 466.343**. Plenário. Relator: Min. Cezar Peluso, julgado em 03/12/2008, DJe-104, divulgado em 04/06/2009, publicado em 05/06/2009.

BRASIL. Trends in Development Cooperation: South-South and Triangular Cooperation and Aid Effectiveness. The Brazilian Experience. In: **DCF Cairo High Level Symposium**. Cairo, 2008.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão n.º 547/2003**. Plenário. Relator: Min. Adylson Motta. Sessão de 21/05/2003. Disponível em: <<https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/redireciona/acordao-completo/%22ACORDAO-COMPLETO-14760%22>>.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão n.º 846/2004**. Plenário. Relator: Min. Marcos Bemquerer. Sessão de 30/06/2004. Disponível em: <<https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/redireciona/acordao-completo/%22ACORDAO-COMPLETO-17331%22>>.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão n.º 946/2004**. Plenário. Relator: Min. Guilherme Palmeira. Sessão de 14/07/2004. Disponível em: <<https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/redireciona/acordao-completo/%22ACORDAO-COMPLETO-18005%22>>.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão n.º 1.339/2009**. Plenário. Relator: Min. Jorge José. Sessão de 17/06/2009. Disponível em: <<https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/redireciona/acordao-completo/%22ACORDAO-COMPLETO-1129089%22>>.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Decisão n.º 601/1997**. Plenário. Relator: Min. Paulo Affonso Martins de Oliveira. Sessão de 17/09/1997. Disponível em: <<https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/redireciona/acordao-completo/%22ACORDAO-COMPLETO-9383%22>>.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Decisão n.º 266/1998**. Plenário. Relator: Min. Lincoln Magalhães da Rocha. Sessão de 01/04/1998. Disponível em: <<https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/redireciona/acordao-completo/%22ACORDAO-COMPLETO-72739%22>>.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Decisão n.º 213/1998**. Plenário. Relator: Min. Lincoln Magalhães da Rocha. Sessão de 24/04/1998. Disponível em: <<https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/redireciona/acordao-completo/%22ACORDAO-COMPLETO-60391%22>>.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Decisão n.º 178/2001**. Plenário. Relator: Min. Guilherme Palmeira. Sessão de 04/04/2001. Disponível em:

<<https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/redireciona/acordao-completo/%22ACORDAO-COMPLETO-75436%22>>.

BRY, Sandra. **South-South Development Cooperation and Soft Power**. The case of Brazil's foreign policy and technical cooperation. 2014. 176 fl. Tese (Doutorado) — Department of Management Engineering, Technical University of Denmark, Lyngby, 2014.

BUENO, Adriana Mesquita Corrêa. **A Intersecção das Agendas de Política Externa Comercial e de Cooperação Sul-Sul para o Desenvolvimento**: a (não) estratégia brasileira para o setor algodoeiro dos países do C4 e do Togo. 2018. 254 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2018.

CABRAL, Lídia; WEINSTOCK, Júlia. **Brazilian Technical Cooperation for Development**: drivers, mechanics and future prospects. Report for Brazilian Cooperation Agency (ABC) and Department for International Development (DFID). Londres: Overseas Development Institute, 2010.

CAETANO, Fernanda Araújo Kallás e. A Imunidade de Jurisdição das Organizações Internacionais face ao Direito de Acesso à Justiça. **Revista de Direito Internacional**, v. 13, n. 3, 2016.

CARVALHO, Alexandre Cesar Paredes de. **Direito Administrativo e Sociedade Mundial**: os desafios da teoria do direito administrativo na construção do regime jurídico da cooperação técnica internacional recebida no contexto brasileiro. 2019. 137 fl. Dissertação (Mestrado em Direito) — Universidade de Brasília, Brasília, 2019.

CAVALCANTE, Priscila da Mata. **O Sistema Internacional de Cooperação para o Desenvolvimento**. 2008. 278 fl. Dissertação (Mestrado em Direito) — Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2008.

CERVO, Amado Luiz. Socializando o Desenvolvimento: uma história da cooperação técnica internacional do Brasil. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 37, n. 1, 1994.

CESARINO, Letícia. Brazil as an Emerging Donor in Africa's Agricultural Sector: Comparing Two Projects. **Agrarian South: Journal of Political Economy**, v. 4, n. 3, 2016. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1177/2277976016637785>>.

CHEDIEK, Jorge. O Papel do Brasil na Cooperação Sul-Sul: um estudo analítico e histórico. In: ALMINO, João; LIMA, Sérgio Eduardo Moreira (Orgs.). **30 Anos da ABC**: visões da cooperação técnica internacional brasileira. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2017.

DANN, Philipp. Institutional Law and Development Governance: An Introduction. **Law and Development Review**, v. 12, n. 2, 2019.

FERRAÇO, André Augusto Giuriatto. **A Insuficiência de Integração na Gestão Nacional dos Recursos Hídricos Brasileiros como Óbice Estrutural ao Desenvolvimento Sustentável**. 2019. 132 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade de Brasília, Brasília, 2019.

FUKUDA-PARR, Sakiko; SHIGA, Hiroaki. Normative Framing of Development Cooperation: Japanese Bilateral Aid between the DAC and Southern Donors. **JICA Research Institute Working Paper**, v. 130, 2016.

GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL. **Guia de Cooperação Técnica Internacional**. Distrito Federal. Brasília: Secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão, 2018.

INOUE, Cristina Yumie Aoki; VAZ, Alcides Costa. Brazil as “Southern Donor”: beyond hierarchy and national interests in development cooperation? **Cambridge Review of International Affairs**, v. 25, n. 4, 2012.

INSTITUTO BRASILEIRO DO ALGODÃO. **O que fazemos?** Disponível em: <<http://iba-br.com/site/o-que-fazemos/>>. Acesso em 21 mar. 2022.

KERCH, Aline Louise; SCHNEIDER, Leonardo Gustavo. O Brasil na Cooperação Internacional para o Desenvolvimento: a atuação brasileira na Cooperação Sul-Sul. In: **Encontro de Estudos em Estratégia**, 6, Bento Gonçalves, 2013.

LEITE, Iara Costa. A Trajetória do Envolvimento do Brasil na Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento: atores, instrumentos e estratégias (1950-2010). In: LECHINI, Gladys; GIACCAGLIA, Clarisa (Orgs.). **Poderes Emergentes y Cooperación Sur-Sur: perspectivas desde el Sur Global**. Rosário: UNR Editora, Editorial de la Universidad Nacional de Rosario, 2016.

LIMA, Sérgio Eduardo Moreira. **Privilégios e Imunidades Diplomáticos**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2002.

LIMA, Sérgio Eduardo Moreira. A Gênese e a Evolução da ABC. In: ALMINO, João; LIMA, Sérgio Eduardo Moreira (Orgs.). **30 Anos da ABC: visões da cooperação técnica internacional brasileira**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2017.

LOPES, Carlos. **Cooperação e Desenvolvimento Humano: a agenda emergente para o novo milênio**. São Paulo: Universidade Estadual Paulista, 2005.

LOPES, Maurício Antônio. A Cooperação Técnica Internacional Brasileira em Agropecuária: a experiência da EMBRAPA. In: ALMINO, João; LIMA, Sérgio Eduardo Moreira (Orgs.). **30 Anos da ABC: visões da cooperação técnica internacional brasileira**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2017.

MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. **Curso de Direito Internacional Público**. São Paulo: Editora Forense, 2021.

MILANI, Carlos. Discursos y Mitos de la Participación Social en la Cooperación Internacional para el Desarrollo: una mirada a partir de Brasil. **Revista Española de Desarrollo y Cooperación**, v. 22, 2008.

MILANI, Carlos. **ABC 30 Anos: história e desafios futuros**. Brasília: Agência Brasileira de Cooperação, 2017.

NAÇÕES UNIDAS. Assembleia Geral. **Resolução n.º 200(III)**, de 04 de dezembro de 1948. Assistência Técnica para o Desenvolvimento Econômico. Disponível em: <https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=a/res/41/128>.

NAÇÕES UNIDAS. Assembleia Geral. **Resolução n.º 1.383**, de 20 de novembro de 1959. Programa Ampliado de Assistência Técnica. Disponível em: <<https://digitallibrary.un.org/record/665236?ln=fr>>.

NAÇÕES UNIDAS. Assembleia Geral. **Resolução n.º 41/128**, de 04 de dezembro de 1986. Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento. Disponível em: <<https://digitallibrary.un.org/record/128166?ln=fr>>.

NAÇÕES UNIDAS. Assembleia Geral. **Resolução n.º 72/237**, de 20 de dezembro de 2017. Cooperação Sul-Sul. Disponível em: <<https://digitallibrary.un.org/record/1471051?ln=fr>>.

NAÇÕES UNIDAS. Comitê Executivo do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento e do Fundo das Nações Unidas para as Populações. **Documento de Programa do País para a República Federativa do Brasil (2012-2015)**. Disponível em: <<https://www.br.undp.org/content/dam/brazil/docs/CPD/cpd-2012-2015-brazil.pdf>>.

NAÇÕES UNIDAS. Comitê Executivo do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, do Fundo das Nações Unidas para População e do Escritório das Nações Unidas para Serviços de Projetos. **Documento de Programa do País para a República Federativa do Brasil (2017-2021)**. Disponível em: <<https://www.undp.org/content/dam/brazil/docs/publicacoes/undp-br-cpd-2017.pdf>>.

NAÇÕES UNIDAS. United Nations Development Programme. Evaluation Office. **Evaluation of UNDP South-South Cooperation**. South-South Partnerships. Nova Iorque: United Nations Development Programme, 2007.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **A Reforma do Estado dos Anos 90: lógica e mecanismos de controle**. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), 1997 (Caderno 1).

PLONSKI, Guilherme Ary. A Administração de Projetos Aplicada ao Ambiente da Cooperação Técnica Internacional: visão de conjunto. In: MARCOVITCH, Jacques (Org.) **Cooperação Internacional: estratégia e gestão**. São Paulo: Edusp, 1994, Capítulo 12.

PUENTE, Carlos Alfonso Iglesias. **A Cooperação Técnica Horizontal Brasileira como Instrumento da Política Externa: a evolução da cooperação técnica com países em desenvolvimento No Período 1995-2005**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2010.

RAMIRES, Rosana Laura de Castro Farias. O Controle do Tribunal de Contas da União sobre Acordos Internacionais celebrados pelo Brasil: Implicações Processuais e Internacionais sobre Organizações Internacionais-Partes. **Revista Científica Semana Acadêmica**, v. 1, 2018.

REZEK, Francisco. **Direito Internacional Público**: Curso Elementar. 18. ed. São Paulo: Saraiva, 2021.

SOUZA, Pedro Henrique Nascimento. **A Organização das Nações Unidas e a Cooperação Internacional para o Desenvolvimento no Brasil**: um breve relato sobre a incorporação de projetos de Cooperação Sul-Sul como prioridade para as Nações Unidas no Brasil desde 2007. 2015. 27 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Relações Internacionais) — Universidade de Brasília, Brasília, 2015.