



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL JUNTO À UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
NÚCLEO DE CONVÊNIOS E CONTRATOS FUNDACIONAIS

AV. DES. VITOR LIMA, 222, S. 502, ED. SANTA CLARA (REITORIA II), TRINDADE, FLORIANÓPOLIS/SC · 88040-400 · (48)37219371 · PFSC.UFSC@AGU.GOV.BR

PARECER n. 00095/2019/NCONV/PFUFSC/PGF/AGU

NUP: 23080.087209/2018-60

INTERESSADOS: UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA - UFSC

ASSUNTOS: CONVÊNIO

I. Manifestação Jurídica Referencial. Dispensa de encaminhamento de consulta para os casos análogos (conforme certificação por meio de lista de verificação).

II. Acordo de Cooperação Internacional sem transferência de recursos. Cooperação em atividades-fins das instituições. Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC e University of Arizona – UA. Minuta de instrumento-tipo (adaptada) aprovado pelo Parecer n. 00014/2018/GAB/PFUFSC/PGF/AGU.

III. O planejamento da cooperação internacional exige, mesmo nos casos de ausência de transferência de recursos financeiros entre os partícipes, análise da compatibilidade do objeto com os objetivos e finalidades institucionais do outro partícipe; dos interesses recíprocos das partes na realização, em mútua cooperação, da parceria; da designação de pessoa, órgão ou comissão gestor da parceria e monitoramento e avaliação da parceria; da estimativa de recursos orçamentário para execução da parceria; da capacidade técnica e operacional própria e do outro partícipe para execução do objeto; da viabilidade da execução; dos meios disponíveis para a fiscalização da execução da parceria e os procedimentos para avaliação da execução física e financeira, no cumprimento das metas e objetivos; dos aspectos econômicos e de conveniência e oportunidade da contrapartida, se houver; e das metas a serem atingidas e seus indicadores.

IV. O conteúdo em língua estrangeira deve ser certificado por pessoa com proficiência acreditada pela UFSC.

V. Aprovação da minuta, com ressalvas ao processo de planejamento do acordo.

Magnífico Reitor,

1. RELATÓRIO

1. Cuida-se de minuta padrão de acordo de cooperação internacional sem transferência de recursos, aprovada pelo Parecer n. 14/2018/GAB/PFUFSC/PGF/AGU, a ser firmado entre a Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC e a University of Arizona – UA. A remessa dá-se nos termos do Art. 38, parágrafo único, da Lei n. 8.666/93, c/c Art. 11, da Lei Compl. n. 73/93.

2. Constam do processo, dentre outros, os seguintes documentos pertinentes:

- o Minuta do acordo (fls. 04-10);
- o Justificativa e encaminhamento da SINTER (fl. 11); e
- o Parecer Sinova n. 276/2018 (fls. 13-14).

3. Não são objeto desta análise a conveniência e oportunidade, inclusive no caso das cláusulas conveniais, nem aspectos técnicos inerentes ao objeto a ser contratado.

4. A consulta se dá em um contexto de demanda repetitiva ordinária, o que sugere encaminhamento por manifestação jurídica referencial, nos termos da ON AGU n. 55/2014.

2. MANIFESTAÇÃO JURÍDICA REFERENCIAL

2.1 Aspectos gerais

5. O objetivo da manifestação referencial é otimizar a tramitação processual, conferindo, a partir da eliminação de trabalhos repetitivos, maior efetividade ao esforço da consultoria jurídica, bem assim maior celeridade à consecução dos objetivos de interesse público envolvidos em cada um dos processos. O grande número de processos com incidência de um mesmo grupo de normas legais e infralegais, independentemente das especificações do objeto, tem gerado a emissão em massa de pareceres jurídicos de conteúdo idêntico.

6. Editada manifestação jurídica referencial, compete à área técnica da entidade assessorada atestar que o assunto de determinado processo é objeto da manifestação jurídica referencial, restando dispensada, a partir daí, do encaminhamento à PFUFSC (Inciso I, ON AGU n. 55/2014). Bastará, para efeito do art. 38, par. único, da Lei n. 8.666/93, que se ateste o acolhimento dos entendimentos nele fixados. A responsabilidade pela observância de todas as restrições deste parecer, e de outras que o próprio caso concreto sugerir, é exclusiva da Administração requerente, e por ela ou pelo prejuízo eventualmente causado poderão responder os agentes envolvidos, caso se utilizem do parecer referencial de forma irregular ou sem a devida prudência, perícia ou atenção.

7. Quaisquer modificações de relevância jurídica nas minutas padrão utilizadas como referência por esta manifestação, bem como na legislação de regência, deverão suscitar exame por parte desta casa, perdendo efeito a presente análise.

2.2 Identificação das demandas repetitivas

8. Para efeito do do Art. 33, I, da Portaria n. 00011/2017/GAB/PFUFSC/PGF/AGU, das manifestações jurídicas proferidas em 2018, de um total de trezentos e sessenta e uma consultas, noventa e uma diziam respeito exclusivamente a acordos de cooperação internacional.

9. Como o procedimento da UFSC é a assinatura de acordos novos, mesmo no caso de prorrogações, não é possível discriminar as duas situações neste momento.

2.3 O escopo desta manifestação jurídica referencial

10. Este parecer é aplicável apenas aos acordos de cooperação com instituição de ensino estrangeira, sem repasse de recursos financeiros entre os partícipes, visando à realização conjunta das atividades relacionadas na minuta do instrumento-tipo aprovado pelo Parecer n. 00014/2018/GAB/PFUFSC/PGF/AGU^[1], utilizado na remessa aqui em análise. Apenas para contextualização, são as atividades: mobilidade acadêmica; ensino, pesquisa, extensão e gestão universitária; colaboração e participação em seminários, palestras, simpósios e encontros acadêmicos; programas acadêmicos especiais de curta duração; programas de ensino de graduação e pós-graduação; dupla-diplomação e cotutela.

11. Excluem-se da aplicação deste parecer as seguintes situações:

- i. o acordo de cooperação não tenha como partícipe instituição de ensino ou pesquisa estrangeira;
- ii. o acordo de cooperação não tenha por objeto atividades de ensino, pesquisa ou extensão;
- iii. o acordo de cooperação preveja a transferência de recursos entre os partícipes; e
- iv. a minuta utilizada não seja instrumento-tipo sem modificações aprovado por parecer desta Procuradoria - o único, até o momento, pelo Parecer n. 00014/2018/GAB/PFUFSC/PGF/AGU^[1].

12. O gestor deve observar aquelas relacionadas ao final deste documento, das Especificações e Requisitos Técnico-Jurídicos e da lista de verificação (*checklist*) anexas, que consolidam os entendimentos contidos neste parecer. As Especificações e Requisitos Técnico-Jurídicos devem ser lidas como as diretrizes a serem tomadas pelo gestor no momento da decisão. Seu cumprimento indica que uma decisão foi tomada em conformidade com os requisitos de validade do negócio e de governança pública. A lista de verificação é o documento a ser preenchido e que materializa as Especificações e este parecer.

13. Havendo dúvida jurídica, deve haver o encaminhamento da consulta à Procuradoria. Como já existe a orientação geral constante deste Parecer, as consultas devem ser formuladas precisamente, por meio de quesitos relacionados à situação concreta e preenchida previamente ao envio a lista de verificação respectiva (Art. 11, § 3º; Art. 28, § 3º, Port. Conj. GR/PFUFSC n. 1/2017).

3. FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

3.1 Regularidade da formação dos autos

14. A primeira questão diz respeito à regularidade da formação dos autos. Todos os atos administrativos referentes a acordos ou convênios e seus aditivos devem integrar o mesmo processo administrativo, físico ou eletrônico, com os eventos dispostos em ordem cronológica, conforme ON AGU n. 02/2009. É irregular a abertura de novos processos – novos NUPs (número único de protocolo) para cada ocorrência verificada na história daquela contratação, a exemplo de um novo processo para eventual aditivo quantitativo ou novo processo para a prorrogação.

3.2 Regime jurídico dos Acordos Internacionais de Cooperação

15. No âmbito da Procuradoria-Geral Federal, os principais marcos na análise jurídica dos acordos de cooperação são o Parecer n. 15/2013/CÂMARA PERMANENTE CONVÊNIO/DEP CONSU/PGF/AGU^[2] (o Parecer n. 00004/2016/DEP CONSU/CPCV/PGF/AGU^[3], que o revisou) e o Parecer n. 09/2012/DEP CONSU/PGF/AGU^[4]. No âmbito desta Procuradoria, há ainda o Parecer n. 000067/2019/NCONV/PFUFSC/PGF/AGU^[5].

16. O Parecer n. 15/2013^[2] analisou o tema acordos de cooperação em geral, sem transferência de recursos entre os partícipes, não importando se nacionais ou internacionais. Suas principais conclusões, no que aplicável aos acordos de cooperação internacional, são:

- i. O acordo de cooperação é o instrumento jurídico hábil para a formalização, entre órgãos e entidades da Administração Pública ou entre estes e entidades privadas sem fins lucrativos, de interesse na mútua cooperação técnica, visando à execução de programas de trabalho, projeto/atividade ou evento de interesse recíproco, da qual não decorra obrigação de repasse de recursos entre os partícipes.
- ii. O Dec. n. 6.170/2007 e a Portaria Interministerial MP/MF/CGU n. 424/2016 não se aplicam ao acordo de cooperação.
- iii. A instrução processual deve conter o plano de trabalho a que se refere o Art. 116, § 1º, da Lei n. 8.666/1993, bem como de parecer técnico com as razões de sua propositura, os seus objetivos, a viabilidade de sua execução, a sua adequação à missão institucional das entidades, a pertinência das obrigações estabelecidas e dos meios que serão utilizados para fiscalizar e avaliar a sua execução.
- iv. O prazo de vigência do acordo de cooperação deverá ser estipulado conforme a natureza e a complexidade do objeto, as metas estabelecidas e o tempo necessário para sua execução.
- v. O prazo deve ser certo e é possível a prorrogação do prazo de vigência do acordo de cooperação além dos limites temporais estabelecidos nos incisos do aludido art. 57 da Lei nº 8.666/1993, desde que haja prévia análise da efetividade no cumprimento do objeto do acordo de cooperação, bem como do cumprimento das metas estabelecidas no plano de trabalho.
- vi. Caso venha a ser verificada a necessidade de repasse de recursos entre os partícipes, como forma de conferir efetividade ao acordo de cooperação anteriormente firmado, deverá ser celebrado instrumento específico para tanto, observando-se todos os requisitos legais para a transferência dos recursos.

17. O Parecer n. 9/2012^[4], por sua vez, trata especificamente sobre acordos internacionais, desta vez não importando se com ou sem transferência de recursos entre os partícipes. Suas conclusões determinam que a minuta deve abranger o previsto no § 1º, do Art. 116, da Lei n. 8.666/93, enquanto que o procedimento administrativo deve compreender:

- i. justificativa de interesse da instituição brasileira;
- ii. aprovações das instâncias internas da entidade brasileira;
- iii. previsão orçamentária para as eventuais despesas;
- iv. detalhamento de todas as ações, servidores envolvidos, valores serem repassados, despesas, etapas, prazos de execução, vigência, forma de prestação de contas, disposições acerca de sua suspensão e extinção;

- v. documentos de constituição funcionamento da entidade estrangeira;
- vi. comprovante de competência do representante legal da entidade estrangeira para celebrar instrumentos jurídicos assumir obrigações;
- vii. minuta de termo de acordo, termo de parceria ou contrato, devidamente traduzida.

18. O Parecer n. 67/2019^[5], por fim, estabeleceu o quadro analítico deste Procuradoria para aplicação do Parecer n. 15/2013^[2]. Conforme a tipologia prevista no Parecer n. 67/2019^[5], há aqui Acordo de Cooperação do Tipo I, a forma mais geral de acordos de cooperação, que não traz resultados específicos (outros termos sinônimos: entregas, entregáveis, objetivos específicos) ou transfere recursos, mas visa criar um mecanismo de aproximação entre as instituições. Esta espécie de acordo serve para orientar os aditivos específicos, os quais tratarão das ações relativas ao objeto do convênio.

19. Por essa razão, os requisitos *iii* e *iv* mencionados no § 17, em virtude da generalidade dos meios e fins desta espécie de acordo, serão considerados pela autoridade administrativa também de modo geral.

20. Os requisitos *v* e *vi* prescindem de comprovação documental, enquanto critério de validade do ato, desde que certificados pelo gestor. Essa observação se faz especificamente considerada a indicação no Parecer n. 09/2012 de que o processo administrativo deve estar instruído com os documentos e suas traduções e as frequentes consultas (informais) sobre a necessidade de exigirem-se dos parceiros documentos que não nos exigem ou das respostas dos parceiros que remetem os aspectos diretamente a páginas na internet.

21. A sinalização do Parecer n. 09/2012^[4] deve ser lida como recomendação para a segurança do acordo. Saber se a instituição é aquilo que diz ser e se o signatário tem os poderes de representação que diz ter é imprescindível. O quanto, por outro lado, se utilizam de recursos materiais e humanos (envio internacional de documentos pessoais e de pessoa jurídica, análise e tradução de documentos, inclusive páginas da internet) para se ter essas certezas é uma decisão de gestão. Essa deve tomar em consideração a gestão do risco: análise da frequência, da consequência e decisão conforme a política institucional (apetite ao risco).

22. Os acordos aqui, por sua vez, trazem efeitos civis de pouca expressão, se dão entre pessoas jurídicas com alto grau de institucionalização e buscam regular particularmente relacionamento acadêmico. Muitas das informações suficientes a se ter uma grau aceitável de certeza podem ser buscadas em bancos de dados públicos, como as próprias páginas das instituições na internet.

23. Desse modo, o quanto de documentação oficial exigido do parceiro deve ser objeto de análise pelo gestor. O que é imprescindível é a certificação do conteúdo do documento estrangeiro por pessoa que conheça a língua e a análise pelo gestor da suficiência.

24. Com respeito à governança pública, de acordo com a tipologia estabelecida no Parecer n. 67/2019^[5], a aplicação da Lei n. 13.019/14 dá-se por analogia, ou seja, na ausência de norma específica (existência de lacuna) Há aplicação *soft* da Lei n. 13.019/14, não voltada para fora (validade), mas para dentro (utilidade). O princípio mais geral envolvido é o de que *não há boa decisão sem boa informação*. Somente será aceitável comprometer-se com recursos quando o projeto tenha padrões de análise formalizado no que tange ao resultado, ao planejamento, inclusive previsão e garantia dos recursos, ao acompanhamento da execução. A função da Lei n. 13.019/14 aqui é fornecer parâmetros de decisão específicos, não porque eles sejam obrigatórios em si, mas porque propiciam maior racionalidade e melhor justificam a decisão. Nesse sentido, para efeito de análise jurídica neste parecer, qualquer descumprimento da Lei n. 13.019/14 que não implique violação direta do Art. 116, da Lei n. 8.666/93, será tratada como risco a ser ponderado pelo gestor, não como condicionante da validade do acordo.

25. A celebração do acordo de cooperação internacional sem transferência de recursos está então condicionada à especial consideração da autoridade administrativa, no planejamento do acordo, acerca:

- i. da compatibilidade do objeto com os objetivos e finalidades institucionais do outro partícipe;
- ii. dos interesses recíprocos das partes na realização, em mútua cooperação, da parceria;
- iii. da designação de pessoa, órgão ou comissão gestor da parceria e monitoramento e avaliação da parceria;
- iv. da estimativa de recursos orçamentário para execução da parceria;
- v. da capacidade técnica e operacional própria e do outro partícipe para execução do objeto;
- vi. da viabilidade da execução;
- vii. dos meios disponíveis para a fiscalização da execução da parceria e os procedimentos para avaliação da execução física e financeira, no cumprimento das metas e objetivos;
- viii. dos aspectos econômicos e de conveniência e oportunidade da contrapartida, se houver; e
- ix. das metas a serem atingidas e seus indicadores.

3.3 Análise do caso concreto

26. A utilização da minuta do instrumento-tipo foi certificada pelo Secretário (fl. 11), com modificações propostas pelo parceiro (presumivelmente).

27. Aqui o objeto é lícito, possível e determinado. A forma escrita é adequada. As partes são capazes. O prazo é certo. A faculdade de as universidade firmarem acordos de cooperação está prevista no Art. 53, VII, da Lei n. 9.393/96 (LDB). A competência para o ato, em relação à UFSC, está indicada e em conformidade com o Estatuto (Art. 30, VII). Há declaração explícita de finalidade, a qual é legítima. Há motivo: a situação (declarada) de fato e a situação de direito (Art. 53, III, LDB) autorizam a prática do ato administrativo.

28. As cláusulas do instrumento são compatíveis com o objeto e usuais, sem nota relevante. Os apontamentos na minuta se referem a itens relativos ao cumprimento da lei americana. Os partícipes foram identificados (preâmbulo), o objeto acha-se devidamente definido, assim como as atribuições dos partícipes, os objetivos a serem alcançados estão definidos, bem como as obrigações e competência dos partícipes, a estrutura organizacional e o prazo de vigência, que prevê a possibilidade de seu aditamento.

29. A partir dos critérios propostos neste parecer, a conformidade dá-se nos termos da lista de verificação abaixo:

ITEM	REQUISITO	S	N	N/A	FLS.	FUNDAMENTO JURÍDICO
1	Há certificação dos poderes dos representantes das entidades?		X			Art. 44, III; Art. 46; Art. 47; Art. 118; Lei n. 10.406/02
2	Há prazo certo?	X				Art. 57, § 3º, Lei n. 8.666/93
3	Há avaliação da compatibilidade do objeto com os objetivos e finalidades institucionais do outro partícipe?		X			Art. 35, III, Lei n. 13.019/14 (analogia)
4	Há análise dos interesses recíprocos das partes na realização, em mútua cooperação, da parceria?		X			Art. 35, V, "b", Lei n. 13.019/14 (analogia)
5	Há designação de pessoa, órgão ou comissão gestor da parceria?		X			Art. 35, V, "g", Lei n. 13.019/14 (analogia)
6	Há designação de pessoa, órgão ou comissão de monitoramento e avaliação da parceria?		X			Art. 35, V, "h", Lei n. 13.019/14 (analogia)
7	Há estimativa de recursos orçamentário para execução da parceria?		X			Art. 35, II, Lei n. 13.019/14 Art. 6º, do Dec. n. 8.726/16 (ambos por analogia)
8	Há análise da capacidade técnica e operacional própria e do outro partícipe para execução do objeto?		X			Art. 67 c/c Art. 73, I, Lei n. 8.666/93
9	Há análise da viabilidade da execução?		X			Art. 35, V, "c", Lei n. 13.019/14 (analogia)
10	Há descrição dos meios disponíveis para a fiscalização da execução da parceria e os procedimentos para avaliação da execução física e financeira, no cumprimento das metas e objetivos?		X			Art. 35, V, "d", Lei n. 13.019/14 (analogia)
11	Há análise dos aspectos econômicos e de conveniência e oportunidade da contrapartida, se houver?		X			Parecer n. 13/2018/GAB/PFUFSC/PGF/AGU Art. 4º, da Lei n. 10.973/04
12	Há indicação de metas a serem atingidas e seus indicadores?		X			Art. 116, § 1º, Lei n. 8.666/93 ON AGU n. 14/09
13	Há certificação do conteúdo em língua estrangeira por pessoa com proficiência?		X			Parecer n. 09/2012/DEPCONSUL/PGF/AGU

30. **Recomendações quanto ao risco:** Os itens a seguir devem ser considerados pelo gestor para garantir melhor posição contratual à UFSC ou para neutralizar, reduzir ou transferir risco:

- i. Certificação dos poderes dos representantes das entidades;
- ii. Certificação do conteúdo em língua estrangeira por pessoa com proficiência acreditada pela UFSC;
- iii. Avaliação da compatibilidade do objeto com os objetivos e finalidades institucionais do outro partícipe;
- iv. Análise dos interesses recíprocos das partes na realização, em mútua cooperação, da parceria;
- v. Designação de pessoa, órgão ou comissão gestor da parceria;
- vi. Designação de pessoa, órgão ou comissão de monitoramento e avaliação da parceria;
- vii. Estimativa de recursos orçamentário para execução da parceria;
- viii. Análise da capacidade técnica e operacional própria e do outro partícipe para execução do objeto;
- ix. Análise da viabilidade da execução;
- x. Descrição dos meios disponíveis para a fiscalização da execução da parceria e os procedimentos para avaliação da execução física e financeira, no cumprimento das metas e objetivos;
- xi. Análise dos aspectos econômicos e de conveniência e oportunidade da contrapartida, se houver;
- xii. Indicação de metas a serem atingidas e seus indicadores.

31. O não atendimento não invalida a contratação, mas deve haver especial consideração sobre sua adoção, em função do negócio. Para tal efeito, sugere-se que o despacho do Pró-Reitor discuta sobre a conveniência ou oportunidade.

4. CONCLUSÃO

32. Em conclusão, para efeito do Art. 38, par. único, da Lei n. 8.666/93, aprova-se a minuta. Para efeito de governança pública, recomenda-se a gestão dos riscos (cfe. § 30).

33. Demonstrado nos respectivos autos o acolhimento de todas as orientações acima e realizado o procedimento previsto para que se ateste a conformidade do caso concreto ao objeto de incidência desta manifestação, é dispensado o envio de consultas para exame individual a que se refere o Art. 38, par. único, da Lei n. 8.666/93.

34. É o Parecer de caráter opinativo.

À consideração superior.

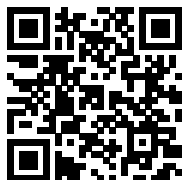
Florianópolis, 18 de março de 2019.

Juliano Scherner Rossi
Procurador-Chefe

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 23080087209201860 e da chave de acesso c30f748c

Notas

1. ^{a, b} Disponível em: <https://sapiens.agu.gov.br/documento/205600153>
 2. ^{a, b, c} Disponível em: www.agu.gov.br/page/download/index/id/19004050.
 3. [^] Disponível em: <https://sapiens.agu.gov.br/documento/7586326>
 4. ^{a, b, c} Disponível em: www.agu.gov.br/page/download/index/id/11825241.
 5. ^{a, b, c, d} A consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 23080074486201811 e da chave de acesso 5828c902.
-



Documento assinado eletronicamente por JULIANO SCHERNER ROSSI, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 238449709 e chave de acesso c30f748c no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): JULIANO SCHERNER ROSSI. Data e Hora: 19-03-2019 10:53. Número de Série: 13954650. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv4.
