



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. 00113/2019/NCONV/PFUFSC/PGF/AGU

NUP: 23080.012419/2019-85

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. Termo Aditivo de Prazo a Acordo de Cooperação Internacional sem transferência de recursos. Cooperação em atividades-fins das instituições. Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC e Hochschule Niederrhein University. Escopo de atividades de 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.

III. Aprovação da minuta, com recomendações.

Magnífico Reitor,

1. RELATÓRIO

1. Cuida-se análise do termo aditivo de prazo a acordo de cooperação internacional sem transferência de recursos, de que trata o Parecer n. 14/2018/GAB/PFUFSC/PGF/AGU, a ser firmado entre a Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC e a Hochschule Niederrhein University. 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 Acordo de cooperação (fls. 02-04);
- o Aditivo ao Acordo de Cooperação (fls. 05-07);
- o Minuta do termo aditivo de prazo (fl. 11); e
- o Parecer Sinter (fl. 12).

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 aditamentos de acordos de cooperação:

- i. com instituição de ensino estrangeira;
- ii. cujo acordo originário:
 - a. tenha por objeto atividades de 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;
 - b. normatize o relacionamento dos partícipes e os modos pelos quais se especificarão contrapartidas e resultados, os quais da-se-ão ao longo da execução do acordo, em processos próprios.
 - c. não preveja o repasse de recursos financeiros entre os partícipes; e
- iii. cujo aditamento tenha por único objeto a prorrogação da vigência.

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

- i. haja dúvida jurídica específica;
- ii. seja alterada a minuta e procedimento padronizado aqui tomados como referência;
- iii. a Procuradoria, na ocasião da análise de instrumento ou de termo aditivo anterior tenha:
 - a. requisitado a remessa para emissão de pareceres in concreto em casos futuros;
 - b. desautorizado a utilização do parecer referencial; ou
 - c. rejeitado a prorrogação em termo aditivo anterior ou em consulta conexa ou de objeto análogo.

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 Possibilidade de prorrogação de prazo do Acordo de Cooperação Internacional

15. A presente análise apenas se dá sobre a possibilidade jurídica do objeto do aditamento: a prorrogação de prazo do acordo de cooperação internacional por prazo superior a 1 ano, mantidas as demais cláusulas do acordo original.

16. Apesar de a questão parecer trivial, há alguma controvérsia sobre essa possibilidade. Apenas para referência rápida, o Parecer n. 00182/2018/NCONV/PFUFSC/PGF/AGU (assina a Procuradora Geralda de Magella Faria), previu que

após sessenta (60) meses (5 anos), somente em caráter excepcional, devidamente justificado e mediante autorização da autoridade superior, o prazo poderá ser prorrogado em até (no máximo) doze (12) meses, conforme estatui o § 4o, do art. 57, da Lei nº 8.666/93.

17. Este parecer estabelecerá a questão de modo definitivo, no âmbito desta Procuradoria, pela possibilidade de prorrogações sucessivas, desde que por prazo certo e desde que cada prorrogação não exceda 60 meses.

18. Conforme Despacho n. 00520/2017/GAB/PFUFSC/PGF/AGU e Parecer n. 00009/2018/GAB/PFUFSC/PGF/AGU, não se aplica o limite de 60 meses dos contratos administrativos aos acordos de cooperação (Art. 57, II, da Lei n. 8.666/93), em razão de as premissas que orientam um e outro casos serem diversas. A aplicação da Lei n. 8.666/93 a este caso se dá sob cláusula “no que couber” (cfe. Art. 116). No tocante ao período de vigência e prorrogações, o limite temporal bem definido no caso de contratos administrativos tem como objetivo recolocar periodicamente o objeto contratado à disputa (trata-se aqui apenas de contratos de serviços continuados), para que não haja violação ao princípio a ampla concorrência. Desse modo, a lei presume ser deletéria ao interesse público essa falta de concorrência por mais sessenta meses (Art. 57, II, Lei n. 8.666/93). Tanto assim que a lei exige consideração especial para o prolongamento do contrato além desse prazo, ainda assim não indo a mais de setenta e dois (Art. 57, § 4º, Lei n. 8.666/93).

19. Não há decisão do Tribunal de Contas da União acerca do limite temporal dos acordos de cooperação.

20. No âmbito da Procuradoria Geral Federal, há entendimento consolidado de que não se aplicam os prazos da Lei de Licitações nos convênios (de escopo, em que há resultados específicos previstos em projeto). O Parecer n. 3/2013/CÂMARA PERMANENTE CONVÊNIOS/DEP CONSU/PGF/AGU (sobre o prazo de vigência dos convênios) prevê como requisitos apenas a forma escrita e o prazo certo de vigência, que deve ser estipulado de acordo com a natureza e complexidade do objeto, as metas estabelecidas e o prazo necessário para sua execução, sem limite preestabelecido, mas com justificativa especial para o caso de superar os 60 meses. Este entendimento foi reconhecido pelo TCU no Acórdão 2598/2016 - Plenário. De igual modo, tanto o Parecer n. 15/2013/CÂMARA PERMANENTE CONVÊNIOS/DEP CONSU/PGF/AGU (que analisou o tema acordos de cooperação em geral, sem transferência de recursos entre os partícipes, não importando se nacionais ou internacionais) quanto o Parecer n. 09/2012/DEP CONSU/PGF/AGU (que analisou acordos internacionais, não importando se com ou sem transferência de recursos entre os partícipes) concluíram pela inaplicabilidade do limite temporal, tendo como requisito apenas prazo certo, necessário à consecução do objeto, e justificativa técnica para conferir validade ao ato quanto ao elemento da motivação.

21. Os pareceres da PGF, por outro lado, ainda que não prevejam limite de tempo, não são imediatamente aplicáveis aqui. Acordos como o proposto aqui têm por função primordial normatizar o relacionamento dos partícipes e os modos pelos quais se especificarão contrapartidas e resultados, os quais da-se-ão ao longo da execução do acordo, em processos próprios. A função de ambiente de regulação pode ser mantido ao longo do tempo sucessivamente, pois não há nem projeto, nem concorrência pelo objeto.

22. O Parecer n. 00014/2018/GAB/PFUFSC/PGF/AGU e o Parecer n. 00095/2019/NCONV/PFUFSC/PGF/AGU exauriram a análise do regime jurídico dos acordos de cooperação com

instituição de ensino estrangeira, sem repasse de recursos financeiros entre os partícipes, visando à realização conjunta das 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. Acordos dessa natureza, conforme Conforme a tipologia prevista no Parecer n. 00067/2019/NCONV/PFUFSC/PGF/AGU, este acordo é considerado de Tipo 1, análogo ao protocolo de intenção.

23. A celebração do aditivo de prazo desse tipo de acordo (Tipo 1) está sujeita às mesmas condicionantes verificadas por ocasião da celebração do acordo originário, pois o que se está a prorrogar aqui não é a execução de um resultado específico, mas a continuidade da parceria e do seu ambiente de regulação. As condicionantes então são as mesmas do Parecer n. 00095/2019/NCONV/PFUFSC/PGF/AGU, além da vigência do acordo a ser prorrogado (ON AGU n. 03/2009) e da justificativa técnica com a motivação para a prática do ato.

24. Uma vez que não existe política específica da UFSC quanto ao conteúdo da justificativa da prorrogação, sugere-se a relação a seguir, por analogia com a Lei n. 13.019/14, conforme Parecer n. 00067/2019/NCONV/PFUFSC/PGF/AGU e Parecer n. 00095/2019/NCONV/PFUFSC/PGF/AGU:

1. designação (se não realizado anteriormente) de pessoa, órgão ou comissão gestor da parceria e monitoramento e avaliação da parceria;
2. relatório de acompanhamento da execução; e
3. planejamento que:
 - o analise a manutenção dos interesses recíprocos das partes na realização, em mútua cooperação, da parceria;
 - o estime os recursos orçamentários próprios para execução da parceria, se for o caso;
 - o analise a capacidade técnica e operacional própria e do outro partícipe para execução do objeto e a viabilidade da execução;
 - o descreva os 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;
 - o análise dos aspectos econômicos e de conveniência e oportunidade da contrapartida, se houver; e
 - o indicação das metas a serem atingidas e seus indicadores.

25. Como os itens acima não decorrem de lei específica, mas são úteis ao dar substância à decisão de prorrogação, a obediência aos itens são será tratada como condicionante, mas como medida a ser adotada como mitigadora de risco de conformidade.

26. Do ponto de vista exclusivo do aditamento, são essas as condições:

- i. acordo originário em vigor;
- ii. prazo certo de prorrogação; e
- iii. justificativa por escrito da prorrogação.

27. Ainda com a finalidade de mitigar risco:

- i. adoção de cláusula específica que afirme manter as demais cláusulas do acordo original; e
- ii. certificação dos poderes dos representantes da entidade.

3.3 Análise do caso concreto

28. 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). Não há declaração explícita de finalidade, a qual é legítima. Não há motivo: a situação (declarada) de fato e a situação de direito (Art. 53, III, LDB) autorizam a prática do ato administrativo. Há cláusula específica que afirme manter as demais cláusulas do acordo original.

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	O termo de aditamento integra o mesmo processo administrativo do acordo originário?	X		02-11	ON AGU n. 02/2009
2	O acordo a ser aditado está em vigor?	X		02-04	ON AGU n. 03/2009
3	Há certificação dos poderes dos representantes das entidades?	X			Art. 44, III; Art. 46; Art. 47; Art. 118; Lei n. 10.406/02
4	Há prazo certo?	X		11	Parecer n. 3/2013/CÂMARA PERMANENTE CONVÊNIO/DEP/CONS/P/AGU
5	Há cláusula específica que afirme manter as demais cláusulas do acordo original?	X		11	Parecer n. 00113/2019/NCONV/PFUFSC/P/AGU
6	Há relatório de acompanhamento de execução?	X			Parecer n. 00113/2019/NCONV/PFUFSC/P/AGU
7	Há análise da manutenção dos interesses recíprocos das partes na realização, em mútua cooperação, da parceria?	X			Art. 35, V, "b", Lei n. 13.019/14 (analogia)
8	Há manutenção ou nova designação de pessoa, órgão ou comissão gestor da parceria?	X			Art. 35, V, "g", Lei n. 13.019/14 (analogia)
9	Há manutenção ou nova designação de pessoa, órgão ou comissão de monitoramento e avaliação da parceria?	X			Art. 35, V, "h", Lei n. 13.019/14 (analogia)
10	Há estimativa de recursos orçamentários para execução da parceria a ser prorrogada?	X			Art. 35, II, Lei n. 13.019/14 Art. 6º, do Dec. n. 8.726/16 (ambos por analogia)
11	Há análise da capacidade técnica e operacional própria e do outro partícipe para a prorrogação da execução do objeto?	X			Art. 67 c/c Art. 73, I, Lei n. 8.666/93

12	Há análise da viabilidade da execução?	X			Art. 35, V, "c", Lei n. 13.019/14 (analogia)
13	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)
14	Há análise dos aspectos econômicos e de conveniência e oportunidade da contrapartida na prorrogação, se houver?	X			Parecer n. 00013/2018/GAB/PFUFSC/PGF/AGU Art. 4º, da Lei n. 10.973/04
15	Há indicação de metas a serem atingidas e seus indicadores?	X			Art. 116, § 1º, Lei n. 8.666/93 ON AGU n. 14/09
16	Há parecer expondo os motivos que tornam necessário o aditamento do convênio e o interesse da Administração?	X			Parecer n. 15/2013/ DEPCONSUL/PGF/AGU
17	Há certificação do conteúdo em língua estrangeira por pessoa com proficiência?	X			Parecer n. 09/2012/DEPCONSUL/PGF/AGU

3.4 Condicionantes (ressalvas):

30. Não foram encontrados itens em desconformidade. Sem ressalvas.

3.5 Recomendações quanto ao risco:

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

- i. Apensamento deste processo ao relativo ao instrumento originário;
- ii. Certificação dos poderes dos representantes das entidades;
- iii. Certificação do conteúdo em língua estrangeira por pessoa com proficiência acreditada pela UFSC;
- 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.

32. 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

33. 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. § 24).

34. 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.

35. É o Parecer de caráter opinativo.

À consideração superior.

Florianópolis, 28 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) 23080012419201985 e da chave de acesso 7bee6461



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 244874725 e chave de acesso 7bee6461 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): JULIANO SCHERNER ROSSI. Data e Hora: 01-04-2019 15:55. Número de Série: 13954650. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv4.
