



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL JUNTO À UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALAGOAS
PROCURADORIA - UFAL
MACEIÓ - REITORIA DO CAMPUS A.C. SIMÕES

PARECER REFERENCIAL n. 00004/2018/PROC/PFUFAL/PGF/AGU

NUP: 00860.000327/2017-16

INTERESSADOS: UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALAGOAS - UFAL

ASSUNTOS: ACORDO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA

EMENTA: I. - PARECER REFERENCIAL, EMITIDO SOB RESPALDO DA ORIENTAÇÃO NORMATIVA AGU N. 55 E DA PORTARIA PGF N. 262/2017, E DA PORTARIA PGF Nº 262/2017.

III - MATÉRIA ANTES SUBMETIDA À PROCURADORIA FEDERAL DE MODO RECORRENTE, POR FORÇA DO DISPOSTO NO ART. 38, PARÁGRAFO ÚNICO, DA LEI N. 8.666/1993, ENSEJANDO ORIENTAÇÕES REPETIDAS, TRADUZIDAS EM MANIFESTAÇÕES PADRONIZADAS.

II. ESTÃO DISPENSADAS DA ANÁLISE INDIVIDUALIZADA PELA PF UFAL AS MINUTAS DE TERMOS DE COOPERAÇÃO TÉCNICA, CONVÊNIO OU CONGÊNERES COM INSTITUIÇÕES NACIONAIS OU ESTRANGEIRAS QUE NÃO IMPLIQUEM TRANSFERÊNCIA DE RECURSOS HUMANOS, BENS MÓVEIS E IMÓVEIS DESTA UNIVERSIDADE, UMA VEZ OBSERVADOS TODOS OS REQUISITOS DO PRESENTE PARECER. DEMAIS PROVIDÊNCIAS.

IV - DISPENSA DE REMESSA DOS AUTOS AO ÓRGÃO JURÍDICO, DESDE QUE A AUTORIDADE ADMINISTRATIVA RESPONSÁVEL ATESTE QUE O CASO CONCRETO SE AMOLDA AO PRESENTE PARECER E QUE TODAS AS RECOMENDAÇÕES DESTA MANIFESTAÇÃO RESTARAM ATENDIDAS. NECESSIDADE DE RACIONALIZAÇÃO DA ATUAÇÃO DO ÓRGÃO JURÍDICO E DA PRÓPRIA ATIVIDADE DA ADMINISTRAÇÃO.

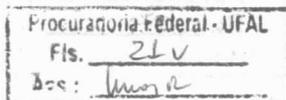
Magnífica Reitora da Universidade Federal de Alagoas,

I. RELATÓRIO

1. Trata-se de processo encaminhado a esta Procuradoria pela Assessoria de Intercâmbio Internacional requerendo análise de minuta de Acordo de Cooperação a ser celebrado entre esta Universidade e a Universidade de Florença, com o fim de realizar cooperação, intercâmbios de pessoal acadêmico e pesquisas, além de publicações e materiais científicos, entre citadas instituições.

2. Observe-se no entanto em se tratando de matéria de menor complexidade, que existe a possibilidade de ser exarado parecer referencial para Acordos de Cooperação Técnica que envolvam a Universidade Federal de Alagoas, **notada e exclusivamente na hipótese de convênios/acordos de cooperação técnica bem como dos respectivas prorrogações cujos termos não envolvam a transferência voluntária de recursos sejam de ordem material (bens móveis e imóveis), imaterial, financeiro tampouco tratem de remanejamento de servidores públicos da União**, como nos casos amoldados pela Portaria Interministerial nº 507, de 2011, e pelo Decreto nº 6.170, de 2007.

3. Em 23 de maio de 2014, o Advogado-Geral da União, tendo por base o Parecer nº 004/SMG/CGU/2014, expedido nos autos do processo nº 56377.000011/2009-12, expediu a Orientação Normativa nº 55:



I - Os processos que sejam objeto de manifestação jurídica referencial, isto é, aquela que analisa todas as questões jurídicas que envolvam matérias idênticas e recorrentes, estão dispensados de análise individualizada pelos órgãos consultivos, desde que a área técnica ateste, de forma expressa, que o caso concreto se amolda aos termos da citada manifestação.

II - Para a elaboração de manifestação jurídica referencial devem ser observados os seguintes requisitos: a) o volume de processos em matérias idênticas e recorrentes impactar, justificadamente, a atuação do órgão consultivo ou a celeridade dos serviços administrativos; e b) a atividade jurídica exercida se restringir à verificação do atendimento das exigências legais a partir da simples conferência de documentos.

4. O Tribunal de Contas da União, por sua vez, manifestou-se favoravelmente à adoção de um mesmo parecer jurídico em procedimentos licitatórios diversos, desde que envolva matéria comprovadamente idêntica e que seja completo, amplo e abranja todas as questões jurídicas pertinentes:

Acordam os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, diante das razões expostas pelo Relator, com fulcro nos arts. 32, inciso II, e 34 da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, c/c os arts. 277, inciso III, e 287, § 1º do RITCU, em:

(...)

9.2. informar à Advocacia-Geral da União que o entendimento do TCU quanto à emissão de pareceres jurídicos sobre as minutas de editais licitatórios e de outros documentos, nos termos do art. 38, parágrafo único, da Lei nº 8.666, de 1993, referenciado nos Acórdãos 748/2011.944/2014, ambos prolatados pelo Plenário, não impede a utilização, pelos órgãos e entidades da administração pública federal, de um mesmo parecer jurídico em procedimentos licitatórios diversos, desde que envolva matéria comprovadamente idêntica e que seja completo, amplo e abranja todas as questões jurídicas pertinentes, cumprindo as exigências indicadas na Orientação Normativa AGU nº 55, de 2014, esclarecendo-a, ainda, de que a presente informação é prestada diante da estrita análise do caso concreto apreciado nestes autos, não se constituindo na efetiva apreciação da regularidade da aludida orientação normativa, em si mesma (...)" (Acórdão nº 2674/2014 – TCU – Plenário).

5. É o relatório.

II. ANÁLISE JURÍDICA

6. A Universidade Federal de Alagoa celebra anualmente dezenas de convênios visando à cooperação técnico -científica, **sem envolver a transferência voluntária de recursos, nos termos da Portaria Interministerial nº 507, de 2011, e do Decreto nº 6.170, de 2007**, cujos objetos apresentam elevado grau de padronização. A análise jurídica dos termos de convênios se fundamentada no art. 11, VI, "a", da Lei Complementar nº 73/1993, bem como no art. 38, parágrafo único, da Lei nº 8.666/93 e art. 44 da Portaria Interministerial nº 507/2011.

7. A análise desses processos por parte da Procuradoria Federal da UFAL tem sobrecarregado a equipe, tomando um tempo precioso, tanto da PF UFAL como das áreas técnicas da Universidade, que devem aguardar a análise jurídica para dar seguimento ao processo. Esse tempo poderia ser mais bem empregado na análise das consultas que invariavelmente surgirão na execução dessas avenças, bem como na análise de outras demandas submetidas à PF UFAL que necessitam de maior aprofundamento por não apresentarem tamanho grau de padronização.

8. **Dessa forma, PF UFAL, por meio deste Parecer, vem estabelecer, nos termos da Orientação Normativa nº 55, de 2014, da Advocacia-Geral da União, os elementos jurídicos mínimos que devem ser observados pela área técnica, bem como os documentos que devem ser carreados aos autos pelos proponentes, para a assinatura de Acordos de Cooperação /Convênios ou instrumento côngenero que não envolvam qualquer forma de transferência de recursos públicos.**

9. Cumpre ressaltar que a iniciativa da celebração de convênios administrativos e seus respectivos aditivos é calcada nos critérios de conveniência e oportunidade, os quais não se submetem à manifestação desta PF UFAL.

10. Ademais, embora seja atribuição desta PF UFAL o assessoramento desta Universidade Federal no controle interno da legalidade dos atos administrativos a serem praticados, a análise jurídica não exime a responsabilidade do ordenador de despesas do cumprimento das disposições legais aplicáveis, especialmente no que concerne à observância das exigências legais na execução orçamentária e financeira, bem como do órgão técnico responsável pelo Convênio, a quem incumbe acompanhar e fiscalizar a execução do objeto conveniado, inclusive no tocante à apresentação da prestação de contas dos recursos recebidos e aplicação dos recursos da contrapartida. Oportuno destacar, ainda, que esta PF UFAL não dispõe de conhecimentos técnicos para avaliar qual a forma mais adequada para o acompanhamento da

execução do convênio, sendo atribuição do órgão técnico atestar que a forma escolhida é suficiente para garantir a plena execução física do objeto, conforme exige o parágrafo único do art. 6º do Decreto nº 6.170/2007.

11. O art. 50 da Portaria Interministerial nº 507/2011 disciplina a possibilidade de alteração do convênio nos seguintes termos:

Art. 50. O convênio poderá ser alterado mediante proposta, devidamente formalizada e justificada, a ser apresentada ao concedente em, no mínimo, 30 (trinta) dias antes do término de sua vigência ou no prazo nele estipulado.

12. Anteriormente, o art. 31 da Portaria Interministerial nº 127/2008 assim dispunha a respeito da alteração dos termos de convênio:

Art. 31. A celebração do convênio será precedida de análise e manifestação conclusiva pelos setores técnico e jurídico do órgão ou da entidade concedente ou contratante, **segundo suas respectivas competências**, quanto ao atendimento das exigências formais, legais e constantes desta Portaria. (grifou-se)

13. A antiga Instrução Normativa nº 01/97, da Secretaria do Tesouro Nacional, revogada pela Portaria Interministerial nº 127/2008, trazia em seu art. art. 15 disposição semelhante no que se refere à alteração do convênio:

Art. 15. O convênio, ou Plano de Trabalho, este quando se tratar de destinação por Portaria Ministerial, somente poderá ser alterado mediante proposta do conveniente, **devidamente justificada**, a ser apresentada em prazo mínimo, antes do término de sua vigência, que vier a ser fixado pelo ordenador de despesa do concedente, levando-se em conta o tempo necessário para análise e decisão. (grifou-se)

III - DOS REQUISITOS MÍNIMOS A SEREM OBSERVADOS

14. Conforme já sinalizado pelo Departamento de Consultoria da PGF no Parecer nº 09/2012/DEPCONSU/PGF/AGU, são considerados necessários os seguintes documentos:

- justificativa de interesse da instituição brasileira (___);
- aprovação das instâncias internas da entidade brasileira(___);
- Plano de Trabalho onde conste o detalhamento de todas as ações, servidores envolvidos, valores a serem repassados, despesas, etapas, prazos de execução, vigência, forma de prestação de contas e disposições acerca de sua suspensão e extinção(despesas estas que não impliquem transferência voluntária de recursos, nos termos do Decreto 6.170/2007(___);
- previsão orçamentária para eventuais despesas internas(___);
- documentos de constituição e funcionamento da entidade estrangeira ou instrumento legal equivalente no estrangeiro, nos casos de cooperação com entidades internacionais(___);
- comprovante de competência do representante legal da entidade estrangeira para celebrar instrumentos jurídicos e assumir obrigações, ou se fato público e notório, fazer a juntada de tal informação(___);
- minuta de termo de acordo, devidamente traduzida.

IV- DA JUSTIFICATIVA DE INTERESSE DA UFAL E APROVAÇÃO DAS INSTÂNCIAS INTERNAS

15. **É fundamental que haja nos autos manifestação do interesse da UFAL na celebração do Acordo de Cooperação, eis que a justificativa comprovará a conveniência e oportunidade na celebração do acordo (___).**

16. **Nos casos em que o objeto do acordo for específico e disser respeito a uma determinada área do saber, a Unidade Acadêmica respectiva deverá manifestar o interesse. De acordo com o art. 22 do Estatuto da UFAL, compete ao Conselho da Unidade Acadêmica a aprovação de pesquisas e a proposta de celebração de ajustes. Assim, cabe ao Conselho da Unidade Acadêmica manifestar-se sobre o acordo (___).**

17. Esse é o requisito mais relevante do processo, vez que é a motivação que fundamenta e confere validade e eficácia ao instrumento jurídico a ser celebrado.

18. No caso dos autos, pendente manifestação do Centro de Educação, vez que o art. 1º do termo cita expressamente que o programa de intercâmbio se dará nesse campo.

V- DO PLANO DE TRABALHO E DISPONIBILIDADE ORÇAMENTÁRIA PARA EVENTUAIS DESPESAS

19. A legislação e o Parecer do Departamento de Consultoria (DEPCONSU) exigem que seja elaborado e juntado o Plano de Trabalho, onde conste o detalhamento de todas as ações, servidores envolvidos, valores a serem repassados, despesas, etapas, prazos de execução, vigência, forma de prestação de contas e disposições acerca de sua suspensão e extinção. Veja:

Art. 116. Aplicam-se as disposições desta Lei, no que couber, aos convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres celebrados por órgãos e entidades da Administração.

§ 1º A celebração de convênio, acordo ou ajuste pelos órgãos ou entidades da Administração Pública depende de prévia aprovação de competente plano de trabalho proposto pela organização interessada, o qual deverá conter, no mínimo, as seguintes informações:

I - identificação do objeto a ser executado;

II - metas a serem atingidas;

III - etapas ou fases de execução; [...]

VI - previsão de início e fim da execução do objeto, bem assim da conclusão das etapas ou fases programadas; [...]"

20. Caso a formalização do instrumento tenha o objetivo estabelecer tratativas iniciais entre as d Universidades (protocolo de intenções), com vistas a promover desenvolver colaboração científica e acadêmica em temas de interesse comum, uma vez que se trata de etapa preliminar à celebração de futuros acordos, entende-se possível a mitigação dos requisitos estabelecidos no art. 116, da Lei nº 8.666/93 e demais alterações, como a exigência de **Plano de Trabalho**.

21. Nos casos em que colaboração abrangerá o intercâmbio de especialistas, o intercâmbio de informação, documentação e publicações científicas; intercâmbio de estudantes, seminários e cursos nas áreas de interesse dos partícipes, etc. A concretização dessas ações ficam subordinadas à aprovação do Plano de trabalho ().

22. Da mesma forma, as disposições que tratam da disponibilização de catálogos, de assunção de seguro e financiamento para cobertura de despesas de viagem, acomodação e alimentação somente poderão ter validade e eficácia caso sejam discriminadas no Plano de Trabalho e, se puderem ser custeadas pela UFAL, deverão estar acompanhadas da certidão de disponibilidade orçamentária respectiva.

VI - DOS DOCUMENTOS DE CONSTITUIÇÃO E FUNCIONAMENTO DA ENTIDADE ESTRANGEIRA E COMPROVANTE DE COMPETÊNCIA DO REPRESENTANTE LEGAL DA ENTIDADE ESTRANGEIRA PARA CELEBRAR INSTRUMENTOS JURÍDICOS E ASSUMIR OBRIGAÇÕES

23. É importante que se faça constar no processo documento de constituição e funcionamento da entidade estrangeira ou instrumento legal equivalente no estrangeiro bem como do ato/elemento que atribua ao agente que irá assumir a obrigação em nome de tal entidade a competência para fazê-lo ().

VII- DA TRADUÇÃO DA MINUTA PARA O PORTUGUÊS E SUA CERTIFICAÇÃO POR SERVIDOR PÚBLICO

24. Sobre a necessidade de se realizar a tradução da minuta para o português, além das disposições contidas no art. 13 da Constituição Federal e no art. 224 da Lei n. 10.406/2002 (Código Civil Brasileiro), reportamo-nos aos ditames da Lei nº 9.784/1999, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal, onde em seu art. 22 estabelece:

Art. 22. Os atos do processo administrativo não dependem de forma determinada senão quando a lei expressamente a exigir.

§ 1º Os atos do processo devem ser produzidos por escrito, em vernáculo, com a data e o local de sua realização e a assinatura da autoridade responsável. (g.n.)

25. Releva indicar, também, a jurisprudência do Tribunal de Contas da União sobre o assunto:

"9.3.1. nos futuros contratos que vier celebrar, atente para a obrigatoriedade de os termos serem redigidos em língua portuguesa, ou em textos bicolunados, com tradução da língua

estrangeira para a língua portuguesa, conforme o disposto no art. 13 da Constituição Federal, c/c o art. 224 da Lei n.º 10.406/2002 (Código Civil Brasileiro);"

Acórdão 2094/2009 - Plenário

26. Assim, deverá constar dos autos a tradução da minuta seguida de declaração do servidor público que fez a tradução de que este possui o proficiência na língua, a fim de comprovação sua regularidade. Isso porque é importante que haja cuidado na tradução para evitar a ocorrência de prejuízos em função de uma má interpretação do acordo.

VIII - DA EXIGÊNCIA DE REGULARIDADE DE CERTIDÕES NEGATIVAS E AUTENTICAÇÃO DE CÓPIAS

27. Nos convênios, ajustes e instrumentos congêneres firmados com a União ou entidade descentralizada ou entidade equivalente no plano internacional (Universidade estrangeira), inexistindo repasse financeiro por parte desta, desarrazoado exigir-se certidões negativas e autenticação de documentos dos partícipes, especialmente quando órgão da Administração, entidade da Administração Pública Indireta, vinculada à União. Por conseguinte, aplica-se a mesma orientação quando a relação jurídica se der entre órgãos da Administração Pública Direta Federal ou mesmo organismo internacional equivalente.

IX - DA PUBLICIDADE.

28. A minuta do Acordo de Cooperação/Convênio ou instrumento congere, incluindo os eventuais instrumento de cooperação, que não envolvam o repasse de recursos deverão ser devidamente publicados no Boletim de Serviço desta Universidade.

X - DA PESQUISA CIENTÍFICA E TECNOLÓGICA

29. Quando a relação jurídica envolver pesquisa científica e tecnológica, sem transferência de recursos sejam materiais ou imateriais(patentes), dever-se-á observar as disposições - naquilo que couber - da Lei 10.973/04 e Decreto 5.563/05. Registre-se que envolvendo ações conjuntas de pesquisa científica e tecnologia entre os partícipes, o instrumento a ser utilizado há de ser o "acordo de parceria".

XI- CONCLUSÃO

30. Ante o exposto, a PF UFAL entende que, uma vez observadas as orientações contidas ao longo deste Parecer, nos termos da Orientação Normativa AGU nº 55, de 2014:

a) estão dispensadas da análise individualizada pela PF UFAL as minutas de **Acordos de Cooperação/Convênios ou ou instrumento congere bem como dos respectivos termos de prorrogação firmados pela Universidade Federal de Alagoas com instituições nacionais e estrangeiras que não impliquem transferência de recursos do Orçamento Fiscal tampouco remanejamento de bens materiais (móveis e imóveis) nem imateriais, recursos humanos incluindo eventuais transferência de tecnologia (patentes)**, nos termos do presente Parecer e anexo;

b) a área técnica deve atestar expressamente que o caso concreto se amolda aos termos deste Parecer referencial e anexo; e

c) na análise/aplicação deste parecer deverá ser utilizado o *check-list* anexo, o qual deverá constar do processo preenchido e assinado, fazendo portanto parte integrante e indissociável deste parecer.

31. Caso haja dúvidas na aplicação deste parecer referencial, poderão ser solicitados esclarecimentos à PF UFAL mediante consulta individualizada.

32. Por fim, sugere-se o encaminhamento deste Parecer à PROGINST/CASS para divulgação entre os demais outros órgãos desta Universidade com interesse na matéria, notadamente à ASI.

33. À PROGINST/UFAL, para prosseguimento.

FABRÍCIO DE MEDEIROS CABRAL LIMA
PROCURADOR-CHEFE DA PROCURADORIA FEDERAL/UFAL

Procuradoria Federal - UFAL

Fls. 23 ✓Ass: lma

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00860000327201716 e da chave de acesso 8113d60f

Documento assinado eletronicamente por FABRICIO DE MEDEIROS CABRAL LIMA, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 142609508 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): FABRICIO DE MEDEIROS CABRAL LIMA. Data e Hora: 18-06-2018 11:35. Número de Série: 8235808947351875350. Emissor: AC CAIXA PF v2.
