



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL JUNTO À UNIVERSIDADE FEDERAL DA FRONTEIRA SUL
PF-UFFS

PARECER n. 00095/2020/PF-UFFS/PFUUFFS/PGF/AGU

NUP: 23205.004312/2020-43

INTERESSADOS: UNIVERSIDADE FEDERAL DA FRONTEIRA SUL - UFFS

ASSUNTOS: COVID-19

I. Educação, Cultura, Ciência e Tecnologia. Acordo de cooperação com a Prefeitura Municipal de Realeza/PR, visando a operacionalizar a execução de Diagnóstico Laboratorial de COVID-19.

II. Minuta do acordo. Breves apontamentos.

III. Aprovação condicionada à observância das considerações/recomendações exaradas no Parecer.

ANALISADO EM REGIME DE URGÊNCIA

Excelentíssimo Procurador-Chefe da PF-UFFS,

1. Trata-se de proposta de acordo de cooperação técnica a ser celebrado com a Prefeitura Municipal de Realeza/PR, visando "*operacionalizar a execução de Diagnóstico Laboratorial de COVID-19 para o Município de Realeza e região*" (cláusula primeira do acordo).

I. Instrução do Processo

2. O presente procedimento está instruído com o Ofício nº 19/2020-CRE, o Ofício nº 107/2020, a minuta do ajuste, o plano de trabalho, a ata de instalação da Câmara Municipal de Realeza/PR, a documentação do Prefeito Municipal de Realeza/PR, as certidões de regularidade fiscal, a Resolução nº 13/CONSC-RE/UFF/2020, o Ofício nº 27/2020-CRE, a versão final da minuta do Acordo de Cooperação Técnica, o plano de trabalho atualizado, o Despacho Padrão nº 18/2020-PROEC, o Despacho Padrão nº 2/2020-DIPG, o Despacho Padrão nº 3/2020-DEX, o Despacho Padrão nº 20/2020-PROEC, o Despacho Padrão nº 19/2020-DACC e o Despacho do Reitor nº 131/2020-GR encaminhando o feito para análise jurídica em caráter de urgência.

3. É o breve relatório. Passo a opinar.

II. Análise Jurídica

4. A necessidade de análise e aprovação jurídica das minutas de convênios e instrumentos congêneres decorre do parágrafo único do art. 38 da Lei nº 8.666/93, segundo o qual "as minutas de editais de licitação, bem como as dos contratos, **acordos, convênios ou ajustes** devem ser previamente examinadas e aprovadas por assessoria jurídica da Administração" (sem destaques no original).

5. Vale salientar que a presente análise se restringe aos termos da minuta do referido instrumento, bem como aos dados constantes dos autos, esquadrihados sob um único prisma: o do controle de legalidade. As questões relativas ao mérito administrativo não são objeto de investigação.

6. Destaque-se, ademais, que o parecer jurídico e técnico não vincula o gestor, que deve examinar a correção dos pareceres, inclusive para corrigir eventuais disfunções na administração e, portanto, não afasta, por si só, a sua responsabilidade por atos considerados irregulares pelo Tribunal de Contas da União (Acórdãos TCU nº 206/2007 – Plenário e nº 19/2002 – Plenário).

II. 1 - Da adequação legal do instrumento

7. Diversos são os instrumentos criados para pactuar interesses comuns, dentre os quais se podem citar o convênio, o termo de parceria, o termo de execução descentralizada, o protocolo de intenções e o acordo de cooperação técnica. Para várias situações não há legislação específica e a

doutrina é incipiente.

8. Os objetos de tais ajustes podem ser os mais variados, sobretudo quando não envolvem dispêndio de recursos financeiros, ao passo que os contratos seguem um rígido procedimento de justificativas, orçamentos, licitação (em regra), etc. No entanto, mesmo nos convênios e seus congêneres o procedimento não deixa de ser formal, até mesmo em decorrência dos desvirtuamentos que a Corte de Contas tem percebido em alguns instrumentos de cooperação, muitas vezes tomados em atitudes anti-isonômicas e antieconômicas.

9. Ressalta-se que os convênios e instrumentos congêneres podem possuir objetos amplos. O TCU alerta para a distinção existente entre objeto amplo e objeto genérico e/ou indeterminado, sendo estes últimos proibidos. Veja-se trecho do voto do Relator, Ministro Ubiratan Aguiar, no Acórdão n. 1.406/2011 da Primeira Câmara daquela Corte:

“10. O objeto é amplo, de fato, porque tinha de sê-lo. Não se pode confundir, no entanto, objeto amplo com objeto genérico. Nos termos do Dicionário Aurélio, amplo significa de grandes dimensões, muito extenso, vasto, ao passo que genérico é definido como geral, que tem o caráter de generalidade. O objeto não pode, igualmente, ser considerado vago e impreciso, como afirmou a unidade técnica. Nos termos do mesmo Dicionário, vago é indeterminado, incerto, indefinido, ao passo que impreciso é igualmente indeterminado.”

10. Impende atentar, então (embora não seja o caso dos autos), para a vedação de objetos “guarda-chuva”, novamente ressaltando-se que os convênios, acordos de cooperação, ou quaisquer outros instrumentos que se pretenda utilizar nos casos de mútua cooperação, podem ter objetos amplos, mas jamais objetos genéricos e/ou indeterminados.

11. Conforme seu objeto, o acordo de cooperação pode importar ou não na transferência de recursos, pode reclamar a incidência de normas especiais em razão da especialidade do objeto e pode, por isso, adquirir outra nomenclatura.

12. Em princípio, tem-se a regra geral de que tudo aquilo que não é proibido pelo Direito é permitido. Porém, conforme lembra CARVALHO FILHO [\[1\]](#), “na clássica e feliz comparação de HELY LOPES MEIRELLES, enquanto os indivíduos no campo privado podem fazer tudo o que a lei não veda, o administrador público só pode atuar onde a lei autoriza”. Ademais, no que tange à atuação da Administração Pública, devem ser respeitados, além da legalidade, os princípios constitucionais da impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

13. Registre-se, a respeito do assunto, que as Universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, e obedecem ao princípio da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão, de acordo com o art. 207 da Constituição Federal.

14. Especificamente em relação à UFFS, prevê o seu Estatuto:

Art. 4º A autonomia administrativa consiste na faculdade de:

[...]

VI - celebrar convênios, contratos e ajustes, inclusive de cooperação financeira, com entidades públicas e privadas, bem como contrair empréstimos para atender às suas necessidades.

15. No caso em tela, **não há transferência de recursos** – vide cláusula primeira da minuta –, o que evidencia a correta utilização do acordo de cooperação técnica como instrumento do pacto a ser executado.

II. 2 - Dos pressupostos formais

16. O *caput* do art. 116 da Lei de Licitações estabelece que os convênios e congêneres (acordo, ajuste e outros) devem observar as disposições da Lei que não conflitem com sua natureza jurídica. Em relação aos instrumentos que não importam na transferência de recursos, o art. 116 da Lei nº 8.666/93 tem aplicação restrita ao parágrafo primeiro, incisos I, II, III e VI, que prevê:

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;

[...]

17. Os princípios constitucionais e as normas gerais da Lei de Licitações, por sua vez, têm aplicação irrestrita sobre os acordos sem repasse de recursos. Também devem ser observadas as normas internas da entidade. Não obstante, cumpre à Administração verificar se há norma específica que se aplique ao acordo, em razão do objeto. E não se pode deixar de ter em conta, ainda, as orientações dos órgãos de controle.

18. Impende apontar que o plano de trabalho deve ser submetido à prévia análise e aprovação da autoridade da UFFS que firmará o presente termo (no caso, o Magnífico Reitor) como condição para celebração do ajuste, na forma do art. 116, § 1º, da Lei n.º 8.666/93, e do art. 17, XII, do Estatuto da UFFS. Tal disposição legal se justifica porque a Administração precisa ter prévio conhecimento de quais projetos se pretende sejam objeto de cooperação, a fim de aferir a legalidade e a conveniência de a Universidade participar do ajuste, para, só então, aprová-lo. Nesse sentido, verifica-se que o documento foi aprovado pela autoridade competente, conforme Despacho do Reitor nº 131/2020-GR, de 28/04/2020.

19. Cabe destacar que, em relação ao outro partícipe, é sempre adequado haver nos autos comprovação quanto à pessoa que a representa, o que foi evidenciado nos autos, com a juntada da ata de instalação da Câmara Municipal de Realeza/PR e documento de identidade do Prefeito Sr. Milton Andreolli.

20. No que toca à exigência de regularidade fiscal, apesar de juntadas certidões no autos, a mesma há de ser dispensada, ante a inexistência de transferência de recursos financeiros. Nesse sentido o Parecer nº15/2013/CAMARAPERMANENTE/CONVÊNIO/AGU:

(...)22. No que diz respeito a regularidade fiscal do ente da Federação (União, Estados ou Municípios) e das entidades da Administração Indireta Federal, Estadual ou Municipal (autarquias, fundações, sociedades de economia mista ou empresas públicas) com quem se pretenda celebrar acordo de cooperação técnica, entende-se que incabível exigir-se sua comprovação, uma vez que não há transferência de recursos entre os partícipes. 23. Veja-se que o fato de que, em decorrência do acordo de cooperação os partícipes tenham que arcar com um incremento da despesa ordinariamente por eles suportada não significa que haverá repasse, desembolso de recursos, posto que tais gastos serão efetuados no âmbito da própria pessoa jurídica que é parte no ajuste.24. Acrescente-se, ainda, que, caso venha ser verificada necessidade de repasse de recursos entre os partícipes, como forma de conferir efetividade ao acordo de cooperação técnica anteriormente firmado, deverá ser celebrado instrumento específico, observando todos os requisitos legais para transferência dos recursos, que poderá abranger, inclusive, comprovação da regularidade fiscal, a depender do instrumento jurídico utilizado. (...)

21. Nessa linha, e também por tratar-se de instituição pública (órgão público integrante poder executivo municipal), desnecessário avançar na seara da comprovação de regularidade fiscal.

II. 3 - Do objeto

22. O acordo de cooperação se distingue do contrato precipuamente porque é instrumento em que ambas as partes visam o mesmo objetivo (objetivo comum das partes), isto é, ambas assumem o mesmo interesse pelo resultado, ao passo que, no contrato, uma das partes deseja a prestação de um serviço ou o fornecimento de materiais e a outra visa o recebimento do valor.

23. No Parecer nº 01/2013/CÂMARAPERMANENTECONVÊNIOS/DEPCONSU/PGF/AGU, que apresenta temas relacionados a convênios e demais ajustes congêneres tratados no âmbito de Grupo de Trabalho designado pela Procuradoria-Geral Federal, a diferenciação entre ajustes como o presente e contratos foi assim tratada:

"[...] nos contratos, por sua natureza contraprestacional e de bilateralidade (os produtos são vendidos por uma das partes e comprados para a utilização da outra), a licitação é o caminho necessário à sua prévia formalização; ao passo que, nos convênios e demais ajustes congêneres, a colaboração mútua a fim da elaboração de um objeto que não será de nenhuma das partes, senão da própria coletividade, é o norte do ajuste, dispensando-se, conseqüentemente, a licitação prévia à celebração [...]"

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

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

24. Vale ressaltar que a jurisprudência do Tribunal de Contas da União é pacífica sobre a necessidade de que haja (e esteja bem explicitado) o objetivo comum para a caracterização do convênio/acordo de cooperação, sendo vedada qualquer prática contratual mascarada sob esta forma, na medida em que desrespeitam normas e princípios como o da legalidade, impessoalidade, moralidade e isonomia.

25. Quanto a este ponto, vale destacar a recomendação contida no já mencionado Parecer nº 15/2013/CÂMARA PERMANENTE CONVÊNIOS/DEPCONSU/PGF/AGU, no sentido de que *“cumpre à Administração instruir os autos com uma análise técnica consistente, referente às razões de sua propositura, de seus objetivos e de sua adequação à missão institucional dos órgãos e/ou entidades envolvidos, além da pertinência das suas obrigações, esclarecendo, inclusive, o motivo pelo qual deixou de atender a algum dos requisitos estabelecidos no art. 116, §1º, da Lei nº 8.666/1993, se for o caso, observada a necessária competência para a prática do ato”*.

26. No caso dos autos, das justificativas lançadas no Ofício nº 27/2020-CRE, de 24 de abril de 2020, resta expresso o interesse da UFFS no ajuste e, portanto, suprido o requisito formal, não competindo a este órgão adentrar no mérito da questão.

II. 4 - Da minuta do acordo

27. A minuta de ajuste carreada aos autos, em princípio, não ostenta ilegalidade. Contudo algumas observações são necessárias.

28. Sugere-se, outrossim, como de costume, cuidadosa análise e cotejo das obrigações assumidas com os demais normativos e regulamentos da Autarquia, de forma a evitar assunção de ônus que contrariem outras disposições da Instituição ou que se mostrem excessivos para alcançar o objetivo pretendido.

29. Quanto ao restante das cláusulas, encontram-se na seara de discricionariedade da Administração, não sendo incumbência do Órgão de Consultoria e Assessoramento imiscuir-se no tema. Não obstante, nada de desproporcional ou desarrazoado se verifica que possa invalidar o pacto pretendido.

30. Em razão da urgência requerida para esta análise e do estado de emergência que se apresenta todo o território nacional em decorrência da pandemia do Coronavírus (COVID-19), são essas as considerações apostas por este órgão de assessoramento, ressaltando que, havendo quaisquer dúvidas, retornem os autos para nova análise.

III. Conclusão

31. Do exame dos autos não se constata nulidade evidente apta a macular o procedimento. O acordo entabulado não ostenta vício aparente.

32. Ante o exposto, **APROVO**, nos termos do parágrafo único do art. 38 da Lei nº 8.666/93, a minuta de acordo de cooperação técnica, analisada por esta subscritora.

33. Consigno que a presente manifestação foi exarada em **regime de urgência**, em observância ao disposto na Portaria n. 159/2020/PGF/AGU que classifica como de alta prioridade os processos de consultoria jurídica que envolvam, ainda que indiretamente, questões relacionadas ao enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do novo Coronavírus (COVID-19).

34. É o parecer. À consideração superior do Excelentíssimo Procurador-Chefe da PF/UFFS, para os fins do art. 7º da Portaria AGU nº 1.399, de 05 de outubro de 2009.

Chapecó, 29 de abril de 2020.

(assinado eletronicamente)
ROCHELE VANZIN BIGOLIN
Procuradora Federal

1. [^] CARVALHO FILHO. *José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 16 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006. p. 16.*

Documento assinado eletronicamente por ROCHELE VANZIN BIGOLIN, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 418853662 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): ROCHELE VANZIN BIGOLIN. Data e Hora: 29-04-2020 18:06. Número de Série: 13733139. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv4.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL JUNTO À UNIVERSIDADE FEDERAL DA FRONTEIRA SUL
PF-UFFS

DESPACHO n. 00092/2020/PF-UFFS/PFUUFFS/PGF/AGU

NUP: 23205.004312/2020-43

INTERESSADOS: UNIVERSIDADE FEDERAL DA FRONTEIRA SUL - UFFS

ASSUNTOS: COVID-19

1. Ciente.
2. Considerando o disposto na Portaria AGU nº 1.399, de 05 de outubro de 2009, **aprovo o Parecer nº 095/2020/PF-UFFS/PFUUFFS/PGF/AGU**, da lavra da Exma. Procuradora Federal Rochele Vanzin Bigolin.
3. Ao Magnífico Reitor da UFFS, para as providências decorrentes.

Chapecó, 29 de abril de 2020.

(assinado eletronicamente)
ROSANO AUGUSTO KAMMERS
Procurador-Chefe da PF-UFFS

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 23205004312202043 e da chave de acesso 8bade2c0

Documento assinado eletronicamente por ROSANO AUGUSTO KAMMERS, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 419256018 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): ROSANO AUGUSTO KAMMERS. Data e Hora: 29-04-2020 19:38. Número de Série: 13193730. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv4.
