




 ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
 PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
 PROCURADORIA FEDERAL JUNTO À UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO
 PROCURADORES PF-UFES

PARECER n. 18/2018/PROC UFES/PFUFES/PGF/AGU

NUP: 23068.023028/2017-92

INTERESSADOS: ANGELA MARIA LEAL BOECHAT

ASSUNTOS: SOLICITAÇÃO DE SERVIDOR PARA PRESTAR COLABORAÇÃO TÉCNICA

EMENTA: Educação, Cultura, Ciência e Tecnologia. Convênios sem repasse e ajustes de outra natureza. Acordo de cooperação técnica com o Instituto Federal do Espírito Santo para acordo de liberação do servidor

Magnífico Reitor,

1. Trata-se de pedido de afastamento da servidora Angela Maria Leal Boechat, ocupante do cargo efetivo de Assistente em Administração, lotada no Departamento de Administração/PROAD desta UFES, para prestar Colaboração Técnica junto ao Instituto Federal do Espírito Santo - IFES, campus Venda Nova do Imigrante, pelo período proposto de 36 meses. A participação se dará com fulcro no artigo 47, inciso II do Decreto nº 94.664/1987, abaixo transcrito:

Art. 47. Além dos casos previstos na legislação vigente, o ocupante de cargo ou emprego das carreiras de Magistério e Técnico-administrativo poderá afastar-se de suas funções, assegurados todos os direitos e vantagens a que fizer jus em razão da atividade docente:

(...)

II - Para prestar colaboração a outra instituição de ensino ou de pesquisa;

2. O procedimento foi instruído com as seguintes informações:

- a) Plano de Trabalho para o Acordo de Cooperação (fls. 04/06)
- b) Memorando Eletrônico nº 59/2017 - VNI - DG / Solicitação do IFES (fls. 03)
- c) Projeto de Cooperação Técnica (fls. 04-08)
- d) Manifestação do setor de lotação do servidor (fls. 11/12)
- e) Termo de Cooperação Técnica – Minuta (fls. 19/20)

3. Por fim, o processo é encaminhado pelo Departamento de Contratos e Convênios à Procuradoria Federal, a qual solicita a análise e parecer jurídico quanto à celebração do termo, bem como, quanto ao instrumento mais adequado para formalizar a parceria. É o breve relatório.

4. A necessidade de análise e aprovação jurídica das minutas de convênios e instrumentos congêneres decorre do parágrafo único do art. 38 da Lei 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 grifos no original).

5. Vale salientar que a presente análise se restringe ao Termo de Cooperação Técnica – Minuta (fls. 19/20), bem como aos dados constantes dos autos e à qual será o instrumento mais adequado para a formalização da parceria, esquadrinhados sob um único prisma: o do controle de legalidade. As questões relativas ao mérito administrativo não são objeto de investigação, por faltar a esta Procuradoria competência para fazê-lo.

6. Diversos são os instrumentos criados para pactuar interesses comuns de natureza administrativa, 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. 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 antiisonômicas e antieconômicas. 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.

7. 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. Especificamente em relação à UFES, prevê o seu Estatuto:

Art. 2º A Universidade goza de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, e obedecerá ao princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão, que exercerá na

forma da lei e deste Estatuto. Parágrafo único. No exercício de sua autonomia são asseguradas à Universidade, sem prejuízo de outras, as seguintes atribuições:

- I. criar, organizar e extinguir, em sua sede, cursos e programas de educação superior, observadas as normas gerais pertinentes;
- II. fixar os currículos dos seus cursos e programas, observadas as diretrizes gerais pertinentes;
- III. estabelecer planos, programas e projetos de pesquisa científica, produção artística e atividades de extensão;
- IV. fixar o número de vagas de acordo com a capacidade institucional e as exigências do seu meio;
- V. reformar seu Estatuto e seu Regimento Geral em consonância com as normas gerais atinentes;
- VI. conferir graus, diplomas e outros títulos;
- VII. firmar contratos, acordos e convênios;
- VIII. aprovar e executar planos, programas e projetos de investimentos referentes a obras, serviços e aquisições em geral, bem como administrar rendimentos conforme dispositivos institucionais;
- IX. administrar os rendimentos e deles dispor na forma prevista na legislação;
- X. receber subvenções, doações, heranças, legados e cooperação financeira resultantes de convênios com entidades públicas e privadas.



8. Em regra, o Acordo de Cooperação Técnica é o instrumento legal que formaliza a execução de atividades em parceria com órgãos públicos visando a atingir um interesse comum e coincidente entre os participantes, podendo em alguns casos também ser aceito com pessoa jurídica de direito privado, desde que não haja transferência de recursos.

9. No Parecer n° 15/2013/CÂMARA PERMANENTE CONVÊNIOS/ DEPCONSU/PGF/AGU, o acordo de cooperação técnica é conceituado “como o instrumento jurídico formalizado entre órgãos e entidades da Administração Pública ou entre estes e entidades privadas sem fins lucrativos, com o objetivo de firmar 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”.

10. Não se confunde com o Termo de Execução Descentralizada (antes chamado de Termo de Cooperação) que, nos termos do art. 1º, § 1º, III, do Decreto n° 6.170/2007 (Redação dada pelo Decreto n° 8.180, de 2013), consiste no “instrumento por meio do qual é ajustada a descentralização de crédito entre órgãos e/ou entidades integrantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, para execução de ações de interesse da unidade orçamentária descentralizadora e consecução do objeto previsto no programa de trabalho, respeitada fielmente a classificação funcional programática”.

11. O Acordo de Cooperação Técnica tem conceito semelhante ao do Convênio, sendo que a precípua diferença entre os dois diz respeito ao repasse de recursos financeiros para a obtenção dos resultados, pois, enquanto no primeiro não há transferência de recursos, no segundo isto ocorre. Assim, para aferir se o acordo de cooperação técnica é mesmo o instrumento viável para o ajuste pretendido, faz-se necessário o esclarecimento de alguns pontos, notadamente quanto à existência ou não de transferência de recursos. Na hipótese de haver transferência de recursos financeiros, o instrumento adequado será o Convênio, a teor do art. 1º, § 1º, I, do Decreto n° 6.170/2007 e do art. 1º, § 1º, VI, da Portaria Interministerial/MP, MF e CGU n° 507, de 24.11.2011 (que revogou a Portaria n° 127/2008 SLTI-MPOG), com todos os seus consectários.

12. Por outro lado, tratando-se de ajuste em que não há transferência de recursos públicos, não haverá a incidência do Decreto n° 6.170/2007, da Portaria Interministerial/MP, MF e CGU n° 507, de 24.11.2011, ou da IN/STN 01/97, diplomas que tratam apenas dos convênios em que há repasse financeiro. Não obstante, a critério da Administração, muitas regras de tais normativos podem ser utilizadas para melhor formalizar o instrumento.

13. No caso em tela, não há transferência de recursos, o que evidencia a correta utilização do acordo de cooperação técnica como instrumento do pacto a ser executado. Sendo a servidora ocupante de cargo de Assistente e Administração, para justificar tal feito, deve-se observar o artigo 26-A e seus parágrafo único, da lei 11.091/2015 abaixo transcrita:

Art. 26-A. Além dos casos previstos na legislação vigente, o ocupante de cargo do Plano de Carreira dos Cargos Técnico-Administrativos em Educação poderá afastar-se de suas funções para prestar colaboração a outra instituição federal de ensino ou de pesquisa e ao Ministério da Educação, com ônus para a instituição de origem, não podendo o afastamento exceder a 4 (quatro) anos. (Incluído pela Lei n° 11.233, de 2005)

Parágrafo único. O afastamento de que trata o caput deste artigo será autorizado pelo dirigente máximo da IFE e deverá estar vinculado a projeto ou convênio com prazos e finalidades objetivamente definidos. (Incluído pela Lei n° 11.233, de 2005)

14. 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 n° 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; [...]

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

15. 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.

16.

17. Impende apontar que o plano de trabalho deve ser submetido à prévia análise e aprovação da autoridade da UFES 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. 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.

18. 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. Quanto a este ponto, vale destacar a recomendação contida no já mencionado Parecer n.º 15/2013 da CÂMARA PERMANENTE CONVÊNIOS/DEPCONS/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 n.º 8.666/1993, se for o caso, observada a necessária competência para a prática do ato".

19. Ante o exposto, OPINO favoravelmente à aprovação da minuta proposta, ressaltando-se, sempre, que a análise da conveniência e oportunidade de sua celebração é da Administração Superior desta Universidade.

Este é o entendimento jurídico que submeto à Vossa Magnificência para sua decisão.

FRANCISCO VIEIRA LIMA NETO
PROCURADOR FEDERAL
SIAPE 0.298.168 - OAB/ES 4.619

Vitória, 15 de janeiro de 2018.

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 23068023028201792 e da chave de acesso 33fc78d3

1. Adoto o presente pronunciamento jurídico
2. Encaminha-se ao setor competente para cumprimento

2º Decano do Conselho Universitário
No exercício da Reitoria
Paulo Sérgio de Paula Vargas