



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL JUNTO À UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
PROCURADOR-GERAL DA UFRJ
AV. PEDRO CALMON, 550 - CIDADE UNIVERSITÁRIA - ILHA DO FUNDÃO - PRÉDIO DA
REITORIA - 2º ANDAR - RIO DE JANEIRO - RJ - CEP: 21941-901 - TEL.: 3938-9626 / 3938-9682

PARECER n. 00001/2016/PROCGERAL/PFUFRJ/PGF/AGU

NUP: 23079.013337/2015-63

INTERESSADOS: GABINETE DO REITOR - UFRJ E OUTROS

ASSUNTOS: ACORDO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA

EMENTA: I - Administrativo. Protocolo de intenções de natureza meramente política cujo objeto gira torno da cooperação acadêmica entre a UFRJ e a UNIVERSITAT WIEN. Acordo específico de intercâmbio entre estudantes. Negócio jurídico que não envolve repasse financeiro entre os partícipes. Análise. Negócio jurídico que se coaduna com a prática acadêmica. Inexistência de risco para o interesse público. Simplicidade dos instrumentos. Baixíssima carga jurídica a ser analisada. Considerações. Legalidade. Aprovação das minutas do protocolo de intenções e do respectivo acordo específico de intercâmbio de estudantes. II - Recomendação para que seja adotado o presente parecer como PARECER REFERENCIAL, na forma da Orientação Normativa AGU nº 55, de 23 de maio de 2014, publicada no DOU em 26 de maio de 2014, podendo ser estendidas as suas orientações, no futuro, para outros casos semelhantes sem necessidade de tramitação individualizada nessa Procuradoria Federal

I - A consulta

1. Em cumprimento ao disposto no *parágrafo único* do artigo 38 da Lei 8.666/93, e por meio de sua Diretoria de Relações Internacionais - DRI, o Gabinete da Reitoria consulta esse órgão de execução da Procuradoria-Geral Federal sobre as minutas do protocolo de intenções a ser firmando entre a UFRJ e a UNIVERSITAT WIEN (fls 35/35v) e do respectivo acordo específico de intercâmbio de estudantes (fls 37/39 e 42/42v).

2. Ao que se percebe pelas peças juntadas, cuida-se de ajuste com o escopo de empreender esforço conjunto para promover a cooperação acadêmica entre os dois partícipes do instrumento "protocolo de intenções", a ser viabilizada mediante acordos específicos a serem firmados durante a vigência do referido instrumento negocial.

3. Extrai-se dos autos, outrossim, que juntamente com o "protocolo de intenções" a Administração também pretender firmar, desde logo, um acordo específico para viabilizar intercâmbio de estudantes entre os dois partícipes.

4. A Coordenação do Programa de Pós-Graduação em Letras da UFRJ manifestou-se favoravelmente à assinatura do instrumento (fl 31), ocorrendo de igual modo quanto ao Conselho de Coordenação do Centro de Letras e Artes da UFRJ (fl 33).
5. O plano de trabalho relativo ao acordo específico para intercâmbio de estudantes foi juntado nas fls 42/42v.
6. A Diretoria de Relações Internacionais - DRI, vinculada ao Gabinete do Magnífico Reitor, também se manifestou favoravelmente à assinatura do instrumento, inclusive tendo feito adequações corretivas no procedimento (fls 34 e 43).
7. Tendo chegado a essa Procuradoria Federal, o caderno processual foi distribuído ao gabinete do procurador federal Dr. Paulo Velloso Pinto, o qual exarou a Cota nº 00013/2016/COORDCONSU/PFUFRJ/PGF/AGU (fl 45/45v).
8. É o breve relato. Passo a apreciar.

II - Apreciação da consulta

9. Prefacialmente, registro que a doutrina moderna ensina que todo ato administrativo precisa ser motivado. Pelo fato de a atividade administrativa visar, sempre, o interesse público, não se admite mais que a Administração pratique atos sem dizer as razões que os determinaram, como forma, sobretudo, de permitir o controle de legalidade do ato.
10. No caso em tela, os autos evidenciam a existência de justificativa para a realização do ajuste, em especial porque é da praxe administrativa das universidades, tanto nacionais quanto internacionais, firmar acordos acadêmicos para viabilizar o cambiamento técnico-científico e cultural entre os seus respectivos centros de ensino e de pesquisa.
11. De outra parte, percebe-se que do lado da UFRJ há parecer favorável ao presente ajuste exarado pela Coordenação do Programa de Pós-Graduação em Letras, pelo Conselho de Coordenação do Centro de Letras e Artes da UFRJ e pela Seção de Acordos Acadêmicos Internacionais da DRI/UFRJ. Mais: também consta do despacho de fl 34 que os instrumentos serão igualmente apreciados pelo Conselho Superior de Coordenação Executiva - CSCE/UFRJ.
12. Isso tudo, pois, aliado à relevante finalidade do ajuste, caminha na direção do acerto da prática do ato.
13. Ainda a título prefacial, tenho por importante o registro de que os autos denotam matéria de baixíssima densidade jurídica, dada a simplicidade dos instrumentos em termos de risco para o interesse e patrimônio públicos.
14. Feito esse registro preliminar, passa-se a analisar o mérito da consulta.
15. Como adiantado no breve relatório acima, cuida-se de ajuste com o escopo de empreender esforço conjunto para promover a cooperação acadêmica entre os dois partícipes do "protocolo de intenções", a ser viabilizada mediante acordos específicos a serem firmados durante a vigência do referido instrumento negocial.
16. Em nosso entender, o fato de a minuta do protocolo de intenções em tela dispor apenas sobre ações que podem ou não vir a ser concretizadas transforma o referido negócio em uma tratativa de conteúdo meramente político, não despertando maiores cuidados a serem tomados com vistas a proteger o interesse e o patrimônio público titularizados pela UFRJ.

17. Inexistente, pois, qualquer ilegalidade no referido instrumento.

18. Por outro lado, no que toca ao acordo específico para intercâmbio de estudantes, tenho que, tratando-se de ajuste cuja finalidade é a de concretizar uma política pública que impacta positivamente no campo da educação superior, como o é o intercâmbio de estudantes entre duas universidades, que trazem importantes benefícios para a formação técnico-científica e cultural dos estudantes da UFRJ, é de se concluir que não há ilegalidade no instrumento a ser firmado.

19. Faço a recomendação, de todo modo, para que ambos os instrumentos (tanto o protocolo de intenções quanto o acordo específico de intercâmbio para estudantes) sejam assinados simultaneamente, já que o segundo decorre do primeiro. Isso, claro, caso a Administração não resolva assinar o protocolo de intenções antes do acordo específico para intercâmbio de estudantes, o que também estaria correto. O que não seria adequado é a assinatura do acordo específico antes da assinatura do protocolo de intenções.

20. Em suma, considerada a simplicidade dos instrumentos a serem firmados, que não envolve, em absoluto, qualquer risco ao interesse ou ao patrimônio públicos titularizados pela UFRJ, e desde que executado dentro dos regramentos e praxes internos aplicáveis à espécie, não se vê qualquer impedimento de natureza legal que possa obstar o regular prosseguimento do feito, rumo à assinatura dos instrumentos.

III - Sobre a adoção da presente peça como parecer referencial, na forma da Orientação Normativa AGU nº 55, de 23 de maio de 2014, publicada no DOU em 26 de maio de 2014

21. A Orientação Normativa AGU nº 55, de 23 de maio de 2014, publicada no DOU em 26 de maio de 2014, tem o seguinte teor, *verbis*:

"ORIENTAÇÃO NORMATIVA Nº 55, DE 23 DE MAIO DE 2014

O ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO, no uso das atribuições que lhe conferem os incisos I, X, XI e XIII, do art. 4º da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993, considerando o que consta do Processo nº 56377.000011/2009-12, resolve expedir a presente orientação normativa a todos os órgãos jurídicos enumerados nos arts. 2º e 17 da Lei Complementar nº 73, de 1993:

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.”

22. Considerando o texto acima, e tendo em vista que as consultas que têm por objeto a análise de minuta de instrumentos acadêmicos cujo conteúdo seja semelhante ao contido nos autos, além da baixíssima ou quase inexistente carga jurídica a ser analisada, envolvem análises recorrentes e mecânicas, em atuação

meramente burocrática que pode ser feita pelos próprios gestores, tem-se que se cuida, no caso, de hipótese que aponta para a oportunidade em se editar um parecer referencial.

23. Como se sabe, a finalidade da edição da ON AGU nº 55, acima transcrita, foi permitir que o advogado público federal que atua no consultivo otimize seu tempo e possa se engajar de forma mais eficiente em causas que demandam consultas mais qualificadas e necessárias, atendendo o interesse da Administração de maneira mais qualificada.

24. Nesse sentido, levando em conta que os processos da espécie demandam tempo razoável para análise da instrução dos autos e impactam negativamente na desejada celeridade dos serviços administrativos, e considerando, ainda, que são processos que podem ser conduzidos com segurança pelo próprio setor de convênios da UFRJ, não resta dúvida quanto a viabilidade em se adotar a presente peça como parecer referencial, de maneira que possa ser simplesmente juntado na instrução dos processos futuros semelhantes a este e dispensar a análise individualizada por essa Procuradoria Federal.

25. Fica o registro, de toda forma, que ainda assim a Administração poderá, a qualquer tempo, provocar a atuação dessa Procuradoria Federal nas dúvidas específicas que surgirem nos procedimentos da espécie.

26. Ultimando esse ponto, então, **recomenda-se** que nos processos futuros que envolvam protocolo de intenções de natureza *meramente* política (como o analisado nesses autos), sem vínculo jurídico obrigacional que possa comprometer o patrimônio ou o orçamento público, seja juntado esse parecer nos autos e observados os seguintes procedimentos adicionais: **a)** motivação, aprovação e manifestação de interesse na assinatura do instrumento pelos conselhos, congregação, órgãos e ou institutos da UFRJ interessados na assinatura do instrumento; **b)** tramitação e aprovação do instrumento pelo setor de convênios competente da UFRJ; **c)** tramitação e aprovação do instrumento, a juízo do setor de convênios da UFRJ ou da Reitoria, em áreas técnicas da Universidade, quando houver alguma dúvida; **d)** observância dos regramentos e praxes internos aplicáveis à espécie; **e)** não haver, entre os partícipes do instrumento, qualquer transferência de recursos financeiros com base no referido instrumento; **f)** não envolver, tanto o negócio originário quanto os seus respectivos acordos específicos e eventuais aditivos, qualquer matéria que possa gerar propriedade intelectual patenteável ou registrável; **g)** assinatura do instrumento pelo Magnífico Reitor da UFRJ.

27. Com isso, pois, não será mais necessária a tramitação de processos semelhantes a estes nessa Procuradoria Federal, salvo se assim entender a autoridade consulente em algum caso específico.

IV - Conclusão

28. Posto isso, **aprovo** as minutas do protocolo de intenções e do respectivo acordo específico para intercâmbio de estudantes, o que o faço na forma da Lei 10.480/2002, da Lei Complementar 73/93 e dos artigos 131 e 133 da Constituição.

29. Deixo de acolher, com a devida *venia*, a Cota nº 00013/2016/COORDCONSU/PFUFJRJ/PGF/AGU (fl 45/45v), da lavra do ilustre procurador federal Dr. Paulo Velloso Pinto.

30. Ocorrendo algum incidente posterior, ou mesmo caso reste alguma dúvida, contradição ou omissão na análise, os autos podem ser reencaminhados para a complementação e respectivo esclarecimento à Administração.

31. **Adoto**, por fim, a presente peça como parecer referencial, na forma da Orientação Normativa

AGU nº 55, de 23 de maio de 2014, publicada no DOU em 26 de maio de 2014, recomendando-se, em consequência, sejam observadas as orientações contidas no item 26 deste parecer nos procedimentos semelhantes no futuro para o fim de dispensar a tramitação dos respectivos autos nessa Procuradoria Federal, salvo quando houver algum incidente ou dúvida específica.

32. Com os cumprimentos de estilo, devolvam-se os autos ao Gabinete do Magnífico Reitor.

Rio de Janeiro, 16 de fevereiro de 2016.

JEZIEL PENA LIMA
PROCURADOR GERAL

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 23079013337201563 e da chave de acesso fb44cb96