



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL JUNTO À UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ  
AV. DA UNIVERSIDADE, 2853, BENFICA - FORTALEZA-CE.  
Fone: (85) 3366.7324 Fax: (85) 3366.7323

**PARECER** nº 349/2015-PG/UFC-AGU

**PROCESSO** nº 23067.009145/2016-72

**INTERESSADO(s):** PRÓ-REITORIA DE EXTENSÃO/UFC. COODENADORIA DA AGÊNCIA DE ESTÁGIOS. UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ-UFC.

**ASSUNTO:** Minuta do TERMO DE CONVÊNIO DE COOPERAÇÃO que celebram a UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ-UFC e a FUNDAÇÃO ROBERTO MARINHO, CNPJ: 29.527.413/0001-00.

**EXAME DE MINUTA DE TERMO DE CONVÊNIO DE COOPERAÇÃO. UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ-UFC E A FUNDAÇÃO ROBERTO MARINHO. SEM REPASSE FINANCEIRO.**

### RELATÓRIO

1. Trata-se de solicitação realizada pela Coordenação da Agência de Estágio da Universidade Federal do Ceará - UFC, para análise dos aspectos jurídico-formais da Minuta do termo de **CONVÊNIO – ACORDO DE COOPERAÇÃO** a ser celebrado entre a **UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ/UFC e a FUNDAÇÃO ROBERTO MARINHO, CNPJ: 29.527.413/0001-00.**
2. Foi autuada a minuta do termo de Convênio (fls. 02/06), cujo objeto é estabelecer uma metodologia de trabalho que vise a estudar oportunidades de desenvolver projetos educacionais presenciais e através da TV, com a participação de estudantes desta Universidade, conforme descrito na cláusula 01 (do objetivo) da minuta em análise.
3. É o breve relatório.

### CONSIDERAÇÕES INICIAIS

4. Prefacialmente deve-se salientar que a presente manifestação toma por base, exclusivamente, os elementos constantes dos autos até a presente data, e que, em face do que dispõe o art. 131 da Constituição Federal de 1988 e art. 11 da Lei Complementar nº 73/1993, incumbe, a este órgão de execução da Advocacia-Geral da União, prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar na análise da conveniência e oportunidade dos atos praticados no âmbito da Universidade Federal do Ceará - UFC, nem analisar aspectos de natureza eminentemente técnica ou administrativa.
5. Portanto, em matéria de forma da efetivação de dispêndios, a conduta dos agentes públicos deve se pautar em estrita vinculação aos ditames legais, sendo que eventual discricionariedade estaria em tese adstrita à fase precedente, ou seja, **avaliar a**



**conveniência e a oportunidade de canalizar recursos públicos para esta ou aquela finalidade.** Definida a despesa a se efetivar, devidamente motivada e consentânea às finalidades públicas, os atos que se seguem se transmudam de discricionários **para vinculados.**

6. Assim, **não é atribuição desta Procuradoria imiscuir-se no poder discricionário do agente público na escolha da melhor decisão a ser tomada em prol do interesse social/Administrativo da Autarquia/UFC.** Sobre o assunto, o Manual de Boas Práticas Consultivas, expedido pela Advocacia-Geral da União, diz em seu Enunciado nº 7:

O Órgão Consultivo não deve emitir manifestações conclusivas sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade.

### **ANÁLISE JURÍDICA**

7. Ressalte-se, à guisa de esclarecimento, que a apreciação ora realizada por esta Procuradoria Federal se respalda tão só aos dados expressamente contidos no bojo do processo em epígrafe, tendo como pressuposto a presunção de legalidade dos atos administrativos nele veiculados e **RESTRINGE-SE À ANÁLISE JURÍDICA DO TERMO DE CONVÊNIO DE COOPERAÇÃO, de que trata o presente.**

8. **O convênio** é uma união de esforços a ser celebrada entre órgãos/entidades da Administração Pública ou entre estes e particulares, voltada para a satisfação de interesses públicos comuns, na qual os partícipes assumem prestações e contraprestações para a satisfação dos objetivos propostos e o fazem sem qualquer finalidade lucrativa.

9. Os convênios são celebrados quando há comunhão de interesses entre os partícipes, que visam, na união de suas forças, atingir uma finalidade comum. Ao invés do que concerne aos contratos, não há contraposição de vontades em tais ajustes, mas sim convergência ou paralelismo de interesses.

10. É verdade que se pode considerar que a expressão contrato administrativo, no sentido amplo de acordo de vontades, abranja os convênios e acordos de cooperação, inescusável que esses instrumentos possuem configuração jurídica particular, o que justificou que a Lei 8.666/93, indicasse tratamento diferenciado aos convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres, indicando aplicação de pressupostos, no que couber. Com esta possibilidade, o legislador reconhece a diferenciação dos institutos, permitindo que eles se submetam a critérios diversos, como os estabelecidos no artigo 116 do Estatuto de Licitações e Contratos.

11. O convênio ou acordo de cooperação é um pacto ajustado entre pessoas administrativas, ou entre elas e particulares, despidos de interesse lucrativo ou pretensão de vantagem econômica, objetivando a realização de um fim de interesse público.

12. Diferentemente dos contratos, onde as partes possuem propósitos econômicos e lucrativos contrapostos, nos convênios o fundamental é a cooperação, a ação conjunta ou comum para o atendimento de um interesse público, como se trata no presente caso.

13. É o que se vislumbra no presente exame no que se refere ao objeto do acordo **entre a UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ/UFC e a FUNDAÇÃO ROBERTO MARINHO.**

14. O artigo 116 da Lei nº 8666/93 disciplina a celebração de acordos e ajustes, no âmbito da Administração Pública, no que couber. Por isso, recomenda-se, que na elaboração do Plano de Trabalho a que se refere o Termo cooperativo, atine-se para o seguimento do instituído na norma legal. Vejamos; *Ipisis Literis*:

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;

IV - plano de aplicação dos recursos financeiros;

V - cronograma de desembolso;

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

15. Por oportuno, ressalta-se que O Tribunal de Contas da União prolatou decisão sobre o tema em questão, senão vejamos:

Assunto: CONVÊNIOS. DOU de 02.10.2009, S. 1, p. 150. Ementa: determinação à Secretaria-Executiva do Ministério do Turismo - - aprove somente propostas de convênios que **apresentem descrição detalhada e completa do objeto**, de forma que permita a identificação inequívoca, nos pareceres técnicos de análise, do que será realizado em termos de produtos e serviços, em atenção ao disposto no art. 31 da Portaria Interministerial nº 127/2008.

16. **No caso em apreço, não consta nos autos o Plano de Trabalho, que deve ser elaborado conforme os itens 14 e 15 acima.**

17. Quanto à duração do pacto consta no item 5 da minuta do acordo que o prazo de vigência será de 36 (trinta e seis) meses, portanto, resta atendido o insculpido na legislação pertinente, que veda a celebração de acordos por prazo indeterminado.

18. É oportuno esclarecer algumas recomendações sobre alguns itens da minuta de acordo.

19. **O item 3 (do termo de Cooperação), deve ser objeto de análise pelo setor competente da Universidade, eis que estabelece uma ressalva que somente através de manifestação expressa da Universidade poderá ser restringida a transmissão do Conteúdo (definido no item 2 da minuta do acordo). Assim, caso a**



Universidade entenda que tal transmissão deve ser restringida, o momento de formalizar tal manifestação é antes da assinatura do acordo.

20. A alínea “f” do item 6 (do termo de Cooperação), afirma que a Universidade se compromete a realizar produções jornalísticas para o Futura, com matérias, reportagens etc. Apesar de estar presente o termo “na medida do possível”, é de bom alvitre que a Universidade se manifeste sobre a real possibilidade de realizar tal tarefa, levando em consideração, inclusive, se há disponibilidade orçamentária.

21. Recomenda-se a modificação do item 09 (do Termo de Cooperação) para que traga a possibilidade de rescisão por conveniência da Universidade, com prévia notificação à Fundação. E caso seja mantida no texto a expressão “caso haja desrespeito dos princípios éticos e de qualidade”, tais princípios devem estar listados na minuta do Acordo, de preferência em anexo ao mesmo.

22. Por fim, se o objeto do acordo é a concessão de estágio supervisionado, como pode-se interpretar pela leitura do item 01 (do termo de cooperação), tal objeto deve ser expresso na minuta do termo de acordo e no Plano de Trabalho.


23. O resumo do acordo deverá ser publicado no Diário Oficial da União.

### CONCLUSÃO

24. Destarte, esta **Procuradoria Federal/UFC**, por seu Procurador Subscritos, não vislumbra óbice jurídico à celebração do Termo de Convênio de que se trata o presente, desde que observadas às recomendações dos itens 19 a 22, deste opinativo.

É o Parecer, *SMJ*.  
À consideração superior.

Fortaleza/CE, 29 de abril de 2016.

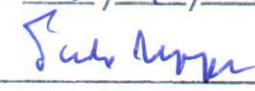
  
Paulo Henrique Leite Gonçalves  
Procurador Federal  
Procuradoria Federal/UFC

→ Observar itens 16, 19 e 22 (ante  
deix) do Parecer.

Aprovo Parecer Nº 349/2016

À origem.

Em: 29 / 04 / 2016



Dr. Paulo Antonio de Menezes Albuquerque  
Procurador-Geral da UFC  
Procurador-Chefe da PF/UFC