

Interessado: Assessoria de Relações Internacionais

PARECER REFERENCIAL N. 04/2024 - PJU/UEL

CELEBRAÇÃO DE ACORDO DE
COOPERAÇÃO COM PESSOAS JURÍDICAS
PÚBLICAS OU PRIVADAS COM SEDE NO
EXTERIOR. MINUTAS PADRONIZADAS.

1. DO PARECER REFERENCIAL

Considerando que a análise de instrumentos jurídicos celebrados com pessoas jurídicas públicas ou privadas com sede no exterior trata-se de questionamento recorrente, ensejando a emissão de múltiplos Pareceres Jurídicos sobre a temática por esta Procuradoria, é vislumbrada a necessidade de padronização do entendimento da Universidade sobre o tema em epígrafe.

Diante deste cenário, a Procuradoria Jurídica da Universidade Estadual de Londrina optou pela emissão de Parecer Referencial. Além da supracitada padronização, a medida adotada ampara-se na busca pela eficiência da Administração Pública, prevista enquanto princípio nos Artigos 37 e 27 das respectivas Constituições Federal e Estadual.

Igualmente, busca conferir celeridade à tramitação de futuros processos administrativos de teor semelhante e, a objetividade no atendimento do interesse público por toda a Universidade. Ressalta-se que ambos os objetivos almejados, coadunam-se com os princípios e critérios dispostos à tramitação de processos administrativos, oriundos da promulgação da Lei Estadual n. 20.656 de 3 de agosto de 2021 (Art. 3º § 1º III).

2. DO OBJETO DA MANIFESTAÇÃO

Destaca-se que a presente manifestação refere-se única e exclusivamente aos instrumentos jurídicos celebrados pela Universidade Estadual de Londrina e pessoas jurídicas de direito público ou privado sediadas no exterior, que tenham enquanto finalidade de sua atuação o ensino, pesquisa, inovação e extensão.

3. DOS ALICERCES NORMATIVOS

Conforme asseguram as Constituições Federal (Art. 207) e Estadual (Art. 180), “as universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, e obedecerão ao princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão”.

Em complemento, a Lei n. 9.394 de 20 de dezembro de 1996 - a qual estabeleceu as diretrizes e bases da Educação Nacional - dispõe que para o exercício desta autonomia, assegura-se às Universidades “elaborar e reformar os seus estatutos e regimentos”, bem como “firmar contratos, acordos e convênios” (Art. 53, V e VII).

Da leitura do Estatuto da Universidade Estadual de Londrina é possível extrair que são finalidades desta “promover o desenvolvimento científico, tecnológico, econômico, social, artístico e cultural da sociedade” e; “estimular o conhecimento e a busca de soluções de problemas contemporâneos” (Art. 3º, V e X).

Neste trilhar, o Regimento Geral enunciou que, dentre outras, a Universidade incentivará a pesquisa por meio do “intercâmbio com outras instituições, estimulando os contatos entre professores, pesquisadores e o desenvolvimento de projetos comuns” e da celebração de instrumentos jurídicos com instituições estrangeiras (Art. 90, III e V).

Assim, a celebração de instrumento jurídico visando a constituição de parceria entre a UEL e pessoas jurídicas de direito público ou privado que tenham por finalidade da sua atuação o ensino, a pesquisa, inovação e extensão vem ao encontro destas disposições, revestindo-se de notório interesse público e institucional. Ademais, sob o prisma estritamente jurídico é respaldada tanto externamente, quanto internamente, motivo pelo qual não vislumbramos óbices que impeçam a sua assinatura, nos moldes delineados adiante.

Contudo, ainda que vislumbrados os alicerces normativos que permeiam o objeto em tela, tal elucidação, por si só, não contempla todos os aspectos necessários para garantir a segurança jurídica almejada, motivo pelo qual, na sequência, faz-se necessária a análise do instrumento apresentado sob a égide da Teoria Geral dos Negócios Jurídicos

4. DO NEGÓCIO JURÍDICO

Disserta Azevedo que “plano da existência, plano da validade e plano da eficácia são os três planos nos quais a mente humana deve sucessivamente examinar o negócio jurídico, a fim de verificar se ele obtém plena realização”¹.

Posto isso, no plano da existência, em apertada síntese, pode-se dizer que são quatro os elementos essenciais a serem analisados: o agente, o objeto, a forma e a vontade.

Assim sendo, a minuta do instrumento jurídico deve delinear os agentes e o objeto de forma satisfatória. Já em relação a forma, a espécie do gênero negócio jurídico escolhida para a formalização (**acordo de cooperação, congênere à convênio**) é adequada à finalidade pretendida - qual seja: o acordo de vontades para o estabelecimento de responsabilidades para a consecução de um único objeto, indivisível e cujo interesse é comum, sem finalidade lucrativa.

¹ AZEVEDO, Antônio Junqueira de. **Negócio Jurídico: existência, validade e eficácia**. 4ª ed. São Paulo: Saraiva, 2002. p. 23

E, quanto à vontade, considerando a estrutura desta Universidade, no âmbito institucional, deve ser manifestada tanto pelo coordenador acadêmico quanto pelas instâncias administrativas competentes.

Trilhando rumo ao plano da validade, os supracitados elementos são complementados. E, mediante a aplicação subsidiária do Código Civil, devem ser analisados nos seguintes termos:

Art. 104. A validade do negócio jurídico requer:

I - agente **capaz**;

II - objeto **lícito, possível, determinado ou determinável**;

III - forma **prescrita ou não defesa em lei**.

Sobre a capacidade dos agentes, no início e ao fim do instrumento devem ser elencados enquanto signatários a Reitora da Universidade Estadual de Londrina e o representante da outra pessoa jurídica signatária que detenha competências para tanto.

Acerca da licitude do objeto, entende-se que os aspectos jurídicos que englobam tal análise já foram contemplados no tópico anterior deste Parecer, motivo pelo qual, aqui reitera-se o posicionamento já exarado anteriormente - qual seja: pela inexistência de óbices jurídicos.

Seguindo em frente, no que se refere à forma, em um primeiro momento, esta deve ser realizada em consonância com aquilo que dispõe a Lei Estadual nº 15.608/2007 - a qual disciplina a celebração de contratos administrativos e contratos no âmbito da administração direta e indireta do Estado do Paraná.

Nestes termos, a supracitada legislação dispõe em relação ao conteúdo, dispõe que a minuta do convênio deve contemplar (Art. 137):

- I - detalhamento do objeto do convênio, descrito de forma precisa e definida;
- II - especificação das ações, item por item, do plano de trabalho, principalmente as que competirem à entidade privada desenvolver;
- III - previsão de prestações de contas parciais dos recursos repassados de forma parcelada, correspondentes e consentâneos com o respectivo plano e cronograma de desembolso, sob pena de obstar o repasse das prestações financeiras subseqüentes;
- IV - indicação do agente público que, por parte da Administração, fará o acompanhamento e a fiscalização do convênio e dos recursos repassados, bem como a forma do acompanhamento, por meio de relatórios, inspeções, visitas e atestação da satisfatória realização do objeto do convênio;
- V - previsão de que o valor do convênio não poderá ser aumentado, salvo se ocorrer ampliação do objeto capaz de justificá-lo, dependendo de apresentação e aprovação prévia pela Administração de projeto adicional detalhado e de comprovação da fiel execução das etapas anteriores e com a devida prestação de contas, sendo sempre formalizado por aditivo;
- VI - previsão da necessidade de abertura de conta específica para aplicação dos recursos repassados.

Adiante, condiciona a celebração do instrumento em questão à apresentação de Plano de Trabalho, 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;
 - VII - comprovação de que os recursos próprios para complementar a execução do objeto estão devidamente assegurados, se o ajuste compreender obra ou serviço de engenharia, salvo se o custo total do empreendimento recair sobre a entidade ou órgão descentralizador.
- § 1º. Os convênios, acordos, ou ajustes que não impliquem repasse de verba pela entidade conveniente poderão prescindir das condições previstas nos incisos IV e V deste artigo.

Contudo, em face da natureza da relação jurídica a ser estabelecida, destacamos que suas peculiaridades possibilitam relativa flexibilização ao integral cumprimento dos requisitos dispostos na legislação pátria e devem cingir-se a aquilo que é indispensável ao alcance do interesse público. Tal discussão já foi, inclusive, pacificada na seara federal.

A título exemplificativo mencionamos, aqui, o Parecer Referencial nº 00001/2018/GAB/PROC/PFUFPR/PGF/AGU. No documento, a Procuradoria Geral Federal versa sobre a celebração de Acordos de Cooperação entre entidades internacionais e a Universidade Federal do Paraná. Dada a sua extensão, não convém transcrever na íntegra as recomendações. Contudo, importa sintetizar os seus principais aspectos. São eles:

- Quanto aos documentos necessários à instrução processual, deve-se exigir somente os documentos e requisitos necessários para o cumprimento das responsabilidades previstas. **Quais sejam: justificativa de interesse da instituição brasileira; aprovação das instâncias internas da entidade brasileira; previsão orçamentária para as eventuais despesas*; 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; documentos de constituição e funcionamento da entidade estrangeira; comprovante de competência do representante legal da entidade estrangeira para celebrar instrumentos jurídicos e assumir obrigações; - minuta de termo de acordo, termo de parceria ou contrato, devidamente traduzida;**
- Quanto ao Plano de Trabalho, mesmo que a celebração de um acordo de cooperação com entidade estrangeira, pela sua natureza, possa prescindir de alguns rigores da legislação pátria, **impõe-se para a sua correta tramitação a apresentação de um Plano de Trabalho ou equivalente;**
- A minuta do Acordo de Cooperação, deve apresentar, além do preâmbulo com a **qualificação completa das partes e seus representantes, cláusulas que estabeleçam: a) o objeto e seus elementos característicos; b) o regime ou modo de execução; c) prazos de início e fim da execução do objeto, bem assim da conclusão das etapas ou fases programadas; d) direitos e responsabilidades de cada uma das partes, e penalidades cabíveis (se for o caso); e) casos de rescisão; f) a solução dos casos omissos; g) vigência; h) publicação; i) foro para dirimir eventuais controvérsias.**
- Quando a parceria apresentar possibilidade de resultar algum tipo de propriedade intelectual (diante do que se recomenda a oitiva da agência de inovação), **impõe-se ainda cláusula prevendo os direitos de cada parte**

sobre a propriedade intelectual, o que deve levar em consideração a contribuição de cada um, sob critérios de proporcionalidade.

- Quando no 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.

- Caso venha ser verificada a necessidade de repasse de recursos entre partícipes, como forma de conferir efetividade ao “Acordo de Cooperação” firmado, deverá ser celebrado instrumento específico,

- As obrigações previstas no Acordos de Cooperação deverão observar a legislação dos países em que estão sediadas as instituições, desde que estas sejam compatíveis entre si; **recomenda-se não citar dispositivos de lei nos instrumentos celebrados com entidades estrangeiras.**

Por fim, sobre **o plano da eficácia**, ausentes termos, condições e encargos, por ora, tem-se que tal análise é dispensável neste momento, sem quaisquer prejuízos à celebração.

Exauridos os aspectos que solidificam a legalidade do instrumento e, conseqüentemente, sua celebração, esta Procuradoria passa a tecer suas considerações e orientações finais.

5. DAS CONSIDERAÇÕES E ORIENTAÇÕES FINAIS DESTA PROCURADORIA JURÍDICA

I. No âmbito da tramitação do instrumento jurídico, além das análises administrativas pertinentes quanto à conveniência e oportunidade vislumbradas na assinatura do instrumento, deve constar a manifestação de vontade do coordenador acadêmico da parceria;

II. Em que pese a necessidade de apresentação das certidões de regularidade jurídica, fiscal e trabalhista serem emitidas quando houver Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica, quando não for possível a apresentação destes

documentos, a gestora do instrumento jurídico deverá realizar uma análise quanto à idoneidade da pessoa jurídica que irá assinar o instrumento jurídico e trazer estas informações em sua análise administrativa;

III. Os instrumentos jurídicos devem ser assinados pela Reitora, ou por pessoa à qual tenha sido delegada formalmente a competência para tal representação, e o representante da outra pessoa jurídica signatária que detenha competências para tanto;

IV. Recomenda-se que o ato constitutivo da pessoa jurídica parceira seja anexado à tramitação, visando demonstrar que a finalidade de sua atuação é o ensino, a pesquisa, a inovação e a extensão;

V. Recomenda-se, ainda, que o instrumento que comprove a competência da pessoa indicada para a assinatura por parte da parceira seja anexado à tramitação;

VI. Os instrumentos devem ser acompanhados dos respectivos Planos de Trabalho;

VII. O instituto da convalidação deve ser utilizado somente para casos **excepcionais**, não podendo ser considerado regra;

VIII. Os instrumentos jurídicos constantes no anexo deste Parecer Referencial estão dispensados da análise desta Procuradoria Jurídica;

IX. O presente Parecer Referencial não dispensa a análise e aprovação das outras instâncias administrativas envolvidas e/ou do monitoramento do preenchimento dos instrumentos em observância às normativas da UEL;

X. Quaisquer alterações no conteúdo da minuta pré-aprovada sujeitarão o processo administrativo à análise desta Procuradoria Jurídica;

XI. Quaisquer alterações nas normativas que regulamentam a temática no âmbito da instituição devem ser comunicadas à esta Procuradoria Jurídica para análise quanto a necessidade de atualização do instrumento;

XII. A emissão deste Parecer Referencial não afasta a possibilidade de revisões futuras ao teor dos instrumentos jurídicos em questão.

Encaminhe-se aos interessados(as) para a ciência do disposto neste Parecer Jurídico.

Observa-se que a PJU – por analogia ao contido no art. 131 da Constituição Federal de 1988 e ao contido no artigo 110 do Regimento da Reitoria desta Universidade – presta consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar no mérito das decisões. Destarte, o presente parecer se restringe à análise jurídica de legalidade e formalidade dos questionamentos suscitados.

Londrina, 16 de maio de 2024.

Tânia Lobo Muniz
Procuradora Jurídica

Ariella Kely Besing Motter
Assessora Especial