



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO  
DEPARTAMENTO DE COORDENAÇÃO E ORIENTAÇÃO DE ÓRGÃOS JURÍDICOS

PARECER Nº 19 /2013/DECOR/CGU/AGU

PROCESSO Nº 00590.001513/2011-04

INTERESSADO: EAGU

ASSUNTO: DESTINAÇÃO DE ESPAÇO FÍSICO EM IMÓVEL DA UNIÃO

DESTINAÇÃO DE ESPAÇO FÍSICO EM IMÓVEL ENTREGUE À AGU PARA A REALIZAÇÃO DE CURSOS EM CONVÊNIO COM INSTITUIÇÕES DE ENSINO. NECESSIDADE DE AUTORIZAÇÃO EXPRESSA DA SPU PARA A REALIZAÇÃO DE CURSO ABERTO AO PÚBLICO. NATUREZA CONTRATUAL DA PERMUTA ENTRE CESSÃO DE ESPAÇO E VAGAS EM CURSO.

I – Não se encontrando entre as atribuições institucionais da EAGU a realização de cursos abertos ao público, a utilização, para tal fim, de parcelas de imóveis entregues à AGU depende de prévia e expressa autorização da SPU, Inteligência do art. 40, inciso I, da Lei nº 9.636/98, arts. 77 e 79 do Decreto-Lei nº 9.760/46 e 12 do Decreto nº 3.725/01.

II – A permuta envolvendo a cessão de espaço físico em imóvel entregue à AGU por vagas em curso de interesse da EAGU caracteriza-se como contrato administrativo, sujeitando-se sua formalização ao cumprimento dos ditames da Lei nº 8.666/93.

Senhor Coordenador-Geral,

- I -

1. Trata-se de proposta de Acordo de Cooperação Técnica por meio do qual a Escola da Advocacia-Geral da União – EAGU cede espaço físico para a realização de Curso de Especialização em Gestão Pública pela Escola de Administração da Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS, que, em contrapartida, disponibiliza vagas do referido curso à EAGU.

2. Em seu primeiro contato com o feito, o DAJI/AGU, por meio do PARECER/DAJI/SGCS/AGU Nº 37/2012 – NCAP, manifestou-se, em brevíssima síntese, no sentido de que, **tratando-se de curso aberto e pago**, não poderia ser o mesmo realizado nas dependências da AGU, sob pena de afronta à legislação patrimonial da União, veja-se:

6. De um modo geral, a minuta do Acordo de Cooperação guarda harmonia com o ordenamento jurídico. No entanto, pelo que consta dos autos, especialmente às fls. 11, o acordo parece ter como único objetivo a realização do Curso de Gestão Pública. Fimar o acordo para viabilizar a realização do Curso nas dependências da AGU é que não se coaduna com o ordenamento jurídico.

7. Conforme o art. 79, §2º, do Decreto-Lei nº 9.760/46 incumbe ao Chefe da repartição não permitir, sob pena de responsabilidade, cessão locação ou utilização do imóvel em fim diferente do que lhe tenha sido prescrito.

8. **Ora, trata-se de um curso aberto e pago.** Além de ser questionável o fato de a UFRGS cobrar pela oferta do curso, é ilegal a cessão ou permissão de uso de área de prédio público para o exercício de atividade que não se enquadre nas atividades de apoio necessárias ao desempenho das atividades do órgão, previstas no art. 12 do Decreto nº 3.725, de 10 de janeiro de 2001.

9. Portanto, ainda que o acordo de cooperação venha a ser firmado, **em hipótese alguma poderá ser invocado como fundamento para a cessão de espaço físico do prédio da AGU para que a UFRGS ofereça curso aberto e pago, pois a cessão do espaço seria manifestamente incompatível com a legislação pertinente.**

10. Pelo exposto, se o real objetivo do acordo é a realização do Curso nas dependências da AGU a manifestação deste DAJI é contrária, em razão da manifesta ilegalidade. De todo modo, caso não seja este o objetivo, a EAGU deverá prestar os esclarecimentos necessários ao prosseguimento do feito.

3. Diante da referida manifestação, a EAGU remeteu o feito a esta Consultoria-Geral da União, em razão da existência de manifestação em contrário emanada da Consultoria Jurídica da União em Porto Alegre/RS, o que ensejou a prolação do PARECER Nº 003/2012/DECOR/CGU/AGU, que opinou no sentido da legalidade da realização do curso pretendido, *in verbis*:

05. Primeiramente, não prospera o entendimento firmado pelo DAJI de que a realização do curso nas dependências da Advocacia Geral da União, objeto da minuta de acordo, não encontra respaldo legal, haja vista o disposto no art. 79, § 2º, do Decreto – Lei n. 9.760/46<sup>2</sup>.

06. O caso em tela não se encaixa no tipo legal mencionado, pois **o acordo a ser firmado entre a EAGU e a Escola de Administração da**

<sup>2</sup> Art. 79. A entrega de imóvel para uso da Administração Pública Federal direta compete privativamente à Secretaria do Patrimônio da União - SPU.  
(...)

§ 2º O chefe da repartição, estabelecimento ou serviço federal que tenha a seu cargo próprio nacional, não poderá permitir, sob pena de responsabilidade, sua invasão, cessão, locação ou utilização em fim diferente do que lhe tenha sido prescrito.



UFRGS não trata de cessão, locação ou utilização de imóvel da AGU em fim diferente do que lhe tenha sido prescrito.

07. Isso porque o curso a ser ministrado será realizado em espaços físicos destinados ao funcionamento da EAGU.

08. Portanto, é patente que não há desvio de finalidade na utilização dos espaços físicos, estando a minuta de acordo em consonância com o princípio da legalidade.

09. Nesse sentido, tem razão a Consultoria jurídica da União no Estado do Rio Grande do Sul quando afirma que a utilização do espaço pela Universidade "vai ao encontro da finalidade institucional da Escola, definida no art. 33 e seus incisos, do Decreto n. 7.393, de 13 de dezembro de 2010."

10. Dessa forma, além de atender ao princípio da legalidade, a minuta de acordo também está em sintonia com o princípio da eficiência, pois, como foi exposto nestes autos, o curso a ser realizado e os demais cursos que foram ministrados atendem à "economicidade e a racionalidade na utilização do orçamento de capacitação".

11. Como exemplo de eficiência, cabe ainda destacar o trecho do Despacho da Diretora da EAGU, *in verbis*: "Com isso, o que se pretende é aproveitar os gastos já existentes com a manutenção do espaço e evitar gastos paralelos com a aquisição de vagas para a AGU junto a UFRS, o que poderia gerar um ônus para administração, per capita, de aproximadamente 15 mil por aluno."

(...)

15. Com relação ao público alvo do curso a ser ministrado, destaca-se mais uma vez o que foi exposto no Despacho de fls. 29: "(...) visa capacitar servidores e membros na gestão dos órgãos. (...) Tendo em vista a finalidade profissionalizante deste curso os candidatos deverão ser servidores de órgãos da Administração Pública Federal, preferencialmente ocupantes de cargos de gestão e com vínculo permanente.(...)"

4. Cientificado do referido PARECER N.º 003/2012/DECOR/CGU/AGU, o DAJI/AGU solicitou a revisão do entendimento respectivo, por intermédio da NOTA/DAJI/SGCS/AGU N.º 72/2012 – NCAP, de que ora se trata. Para tanto, alega, em breve resumo, que o imóvel no qual se pretendia realizar o curso em questão "foi entregue à AGU para o seu próprio funcionamento e não para o funcionamento da Escola de Administração da Universidade Federal do Rio Grande do Sul", ressaltando o quanto disposto na Cláusula Quarta do termo de entrega do bem, que, "lavrado em conformidade com os artigos 77 e 79 do Decreto-Lei nº 9.760/46", proíbe "invasão, cessão, locação ou utilização do imóvel em fim diferente do que justificou a entrega"2ª)".

5. Afirma, ademais, que, em se tratando de curso aberto e pago, estar-se-ia diante de atividade que "se não é, muito se aproxima da atividade econômica", que em nada se relaciona com as finalidades para as quais foi cedido o prédio à AGU.



6. Assevera não se configurar, no caso dos autos, a convergência de interesses necessária à caracterização de convênio entre a EAGU e a UFRGS, tratando-se, em verdade, de relação de índole contratual. Tratar-se-ia de verdadeira permuta, por meio da qual a UFRGS, interessada na exploração de atividade lucrativa (venda de vagas de curso), cederia 5 (cinco) vagas em favor da EAGU que, por sua vez, pagaria as vagas recebidas através da cessão do espaço necessário para a realização do curso, cujas vagas seriam compradas por interessados que não seriam escolhidos pela Administração Pública.

7. Ressalta, por fim, o DAJI/AGU, que:

38. Por dever de ofício suscito aqui debate sobre outros aspectos da questão que despontam dessas considerações. Esse tipo de permuta: cessão de espaços em órgãos da AGU para realização de cursos por outros órgãos e entes, em troca de certo número de vagas; ao fim e ao cabo, pode configurar aquisição de eventos de capacitação travestidos de "Acordo de Cooperação", que passam ao largo da legislação própria desses eventos e aquisições.

39. Se acordos são firmados para realização de ações de capacitação, devem ser precedidos de análise completa dos cursos oferecidos e de manifestação fundamentada do(s) órgão(s) de direção superior que deles necessitem, segundo as normas vigentes.

40. Para o caso em foco não mais será necessário, no momento, depender muitas letras e preciosos tempos. Embora presumivelmente de interesse de vários órgãos e entes públicos (fls. 12) o curso foi suspenso por falta de candidatos. É o que se lê no site da Escola de Administração da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

8. Instada a se manifestar por este DECOR, a Consultoria Jurídica junto ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – CONJUR/MP manifestou-se, por meio do PARECER Nº 0073 – 5.12/2013/AMF/CONJUR-MP/CGU/AGU, no sentido da inviabilidade jurídica da cessão de espaço físico em prédio entregue à AGU para a realização, pela UFRGS, de cursos oferecidos ao público externo, mediante a cobrança de mensalidades, em troca da disponibilização de algumas bolsas para membros e servidores da AGU.

9. Assevera, a CONJUR/MP, que, caso se tratasse de curso ministrado exclusivamente para servidores da AGU ou mesmo da Administração Pública Federal de maneira geral (desde que em matéria de interesse da AGU), "restaria caracterizada a finalidade exclusivamente voltada para as atividades de capacitação e melhoria técnico-acadêmica do quadro de servidores, o que estaria



albergado pelas finalidades institucionais da EAGU, previstas na Portaria n. 134, de 9 de abril de 2012, e, portanto, pelas finalidades da própria AGU”.

10. Afirma que, conforme prevê o citado art. 79 do Decreto-Lei nº 9.760/46, o instituto da entrega tem por finalidade destinar imóveis da União aos órgãos da administração direta, de modo que o bem deverá ser utilizado para a consecução das atividades a cargo do destinatário, sendo vedada, sob pena de responsabilidade do dirigente do órgão, sua utilização em fim diverso do indicado no respectivo termo de entrega.

11. Ressalta que a entrega “Trata-se de uma das modalidades daquilo que a doutrina do direito brasileiro tradicionalmente denomina de *afetação do uso de um bem público*”, estando a gestão do bem público submetido à entrega voltada à consecução das finalidades do órgão público que utiliza o imóvel.

12. Registra, ademais, que o art. 40, inc. I, da Lei nº 9.636/98<sup>2</sup> abre a possibilidade de o órgão destinatário do bem destiná-lo a terceiros, desde que tal destinação seja expressa e especialmente autorizada no termo de entrega do imóvel. O entendimento da CONJUR/MP é no sentido de que se trata de norma de eficácia limitada, cuja regulamentação, por força do art. 19 do Decreto nº 3.725/01<sup>3</sup>, pode se dar por instrução normativa do Secretário do Patrimônio da União.

13. Segundo a CONJUR/MP, a solução para essa modalidade de curso oferecido por Instituição de Ensino Superior em parceria com a AGU/EAGU “perpassa pela celebração de um ato genérico a ser editado pela SPU, prevendo expressamente que partes dos imóveis entregues à Advocacia-Geral da União poderiam ser destinados a terceiros (faculdades, universidades, institutos etc.) para a realização de cursos de especialização abertos ao público, desde que reservado um número mínimo de vagas e bolsas para membros e servidores da AGU”.

<sup>2</sup> “Art. 40. Será de competência exclusiva da SPU, observado o disposto no art. 38 e sem prejuízo das competências da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, previstas no Decreto-Lei nº 147, de 3 de fevereiro de 1967, a realização de aforamentos, concessões de direito real de uso, locações, arrendamentos, entregas e cessões a qualquer título, de imóveis de propriedade da União, exceto nos seguintes casos:

I - cessões, locações e arrendamentos especialmente autorizados nos termos de entrega, observadas as condições fixadas em regulamento;”

<sup>3</sup> “Art. 19. O Secretário do Patrimônio da União disciplinará, em instrução normativa, a utilização ordenada de imóveis da União e a demarcação dos terrenos de marinha, dos terrenos marginais e das terras interiores.”



14. Aduz, ainda, que “a possibilidade de um órgão da Administração Direta que recebeu, mediante entrega, bem imóvel da União para seu uso em serviço público, destiná-lo a terceiro, a qualquer título, para fins de outras atividades que não aquelas expressamente previstas no Termo de Entrega (e que estejam, outrossim, devidamente autorizadas de forma genérica e abstrata por ato do Secretário do Patrimônio da União), limitam-se taxativamente àquelas previstas no artigo 12” do Decreto nº 3.725/01<sup>4</sup>, uma vez que:

32. (...) como asseverado pelo art. 79, *caput*, Decreto-Lei n. 9.760/46, trata-se de competência privativa da Secretaria do Patrimônio da União. Essa competência, por evidente, poderá ser delegada em ato administrativo genérico exarado pela autoridade competente da SPU, em respeito ao comando ao art. 40, I, Lei n. 9.636/98. Com tal autorização, torna-se possível clausular os termos de entrega *in concreto* com essa possibilidade de destinação a terceiros.

33. Ausente a regulamentação necessária para se aplicar o art. 40, I, bem como em hipóteses não previstas pelo art. 12, Decreto n. 3.725/2001, não se configura juridicamente adequada qualquer destinação a terceiros, ainda que limitada a espaços físicos pré-determinados (que não comprometam o funcionamento do órgão como um todo) ou mesmo que as finalidades dessa destinação reflitam economicidade na gestão de gastos públicos. Em tais casos, o gestor encontra-se vinculado às restrições da lei.

34. Ademais, é preciso salientar que o escopo da legislação busca tutelar a utilização dos bens públicos afetados ao funcionamento de órgãos públicos, de modo que se dificulte a plena circulação de terceiros naqueles casos em que haja risco para a segurança e proteção de documentos, materiais, informações, mobiliário, etc.

35. Nesse contexto, nunca é demais lembrar que a legalidade não é um limite externo, mas sim uma condição para a atuação do agente público pela sua vinculação positiva à lei, ou seja, ela não só limita, mas também pré-ordena toda e qualquer ação administrativa. Sendo assim, torna-se imperioso o respeito aos comandos da legislação patrimonial, que não admitem a modalidade de destinação pretendida para parte do edifício-sede da PRU-4, sem que haja prévia, genérica e expressa autorização por parte da Secretaria do Patrimônio da União.

36. Desse modo, a AGU e a EAGU não devem, a partir do presente alerta desta CONJUR/MP, seguir com tais práticas no sentido de destinar espaços físicos em prédios a si entregues para a realização de cursos de especialização por terceiros, mesmo em troca de bolsas para membros e servidores.

<sup>4</sup> “Art. 12. Não será considerada utilização em fim diferente do previsto no termo de entrega, a que se refere o § 2º do art. 79 do Decreto-Lei no 9.760, de 1946, a cessão de uso a terceiros, a título gratuito ou oneroso, de áreas para exercício das seguintes atividades de apoio necessárias ao desempenho da atividade do órgão a que o imóvel foi entregue:

I - posto bancário;

II - posto dos correios e telégrafos;

III - restaurante e lanchonete;

IV - central de atendimento à saúde;

V - creche; e

VI - outras atividades similares que venham a ser consideradas necessárias pelos Ministros de Estado, ou autoridades com competência equivalente nos Poderes Legislativo e Judiciário, responsáveis pela administração do imóvel.

Parágrafo único. As atividades previstas neste artigo destinar-se-ão ao atendimento das necessidades do órgão cedente e de seus servidores.”



15. Sugere, por fim, que o DGE “realize gestões no sentido de obter a devida autorização da Secretaria do Patrimônio da União, a fim de otimizar a utilização de imóveis entregues à AGU, para desenvolver e fomentar a capacitação de seus membros e servidores, de modo que se coadune esse tipo de utilização para com os ditames e restrições da legislação”, ressaltando, ainda, que, “em qualquer caso, essa destinação a terceiros, depois de autorizada pela SPU, deve ser precedida dos procedimentos licitatórios previstos em lei, ainda que meramente declaratórios de inexigibilidade, uma vez que há todo um rito previsto pelos artigos 25 e seguintes, Lei n. 8.666/93, que deve ser observado”.

16. Brevemente relatados os autos, manifesto-me.

- II -

17. A EAGU, conforme consta da Portaria/AGU nº 134, de 9 de abril de 2012, “destina-se a ser um centro de captação e disseminação do conhecimento, voltado para o desempenho das atividades institucionais da Advocacia-Geral da União”. Das atribuições a cargo do referido órgão, elencadas, especialmente, no art. 33 do Decreto nº 7.392/10<sup>3</sup>, extrai-se a competência para a realização de cursos voltados para a capacitação dos membros e servidores da AGU, bem como, conforme bem pontua a CONJUR/MP, para a implementação de cursos destinados a servidores da Administração Pública Federal em geral, desde que em matéria de interesse da AGU.

18. Encontrando-se, portanto, entre as finalidades institucionais da EAGU e da própria AGU a realização de referidos cursos, destinados exclusivamente a alunos selecionados pela própria Administração Pública, não há impedimento de que venham a ser realizados, mesmo que por intermédio de convênios com

<sup>3</sup> “Art. 33. A Escola da Advocacia-Geral da União, diretamente subordinada ao Advogado-Geral da União, compete:

I - planejar, promover e intensificar programas de treinamento sistemático, progressivo e ajustado às necessidades da Advocacia-Geral da União nas suas diversas áreas;

II - planejar e promover pesquisa básica e aplicada, bem como desenvolver e manter programas de cooperação técnica com organismos nacionais e internacionais sobre matéria de interesse da Advocacia-Geral da União;

III - planejar, coordenar, orientar apoiar e executar atividades acadêmico-científicas e culturais, em especial, com relação:

a) à formação de novos membros e servidores da Advocacia-Geral da União e da Procuradoria-Geral Federal, no desempenho de suas funções institucionais;

b) ao aperfeiçoamento e atualização técnico-profissional dos membros e servidores do Órgão;

c) ao desenvolvimento de projetos, cursos, seminários e outras modalidades de estudo e troca de informações, podendo, para essas finalidades, celebrar convênios com órgãos da Administração e entidades públicas e privadas de ensino e pesquisa; e

d) à criação de condições visando ao cumprimento do disposto no art. 39, § 2º, da Constituição”.



instituições de ensino, nas dependências de imóveis destinados à AGU. De fato, em tais hipóteses, é de se considerar que o imóvel está sendo utilizado na consecução das atividades a cargo da AGU, inexistindo, assim, qualquer afronta ao termo de entrega respectivo.

19. Não há, porém, como enquadrar entre as atribuições institucionais da EAGU, ou da própria AGU, a realização de cursos abertos ao público, cujo corpo discente não é composto apenas por alunos escolhidos pela Administração Pública, mas, sim, por candidatos que se apresentam à entidade organizadora do evento, atendendo à publicidade veiculada sobre o mesmo. A utilização de imóvel destinado à AGU para a realização de cursos abertos representa, de tal modo, afronta ao termo de entrega do bem, caracterizando utilização em atividade diversa das atribuições do órgão.

20. No caso dos autos, como se viu, trata-se de curso aberto, oferecido ao público pela UFRGS, a qual se comprometeu a destinar 5 (cinco) vagas para a EAGU como contrapartida pela utilização de imóvel entregue à AGU. Nada obstante, o imóvel em que se pretendia realizar o indigitado curso, como ressaltado pelo DAJI/AGU, "foi entregue à AGU para o seu próprio funcionamento e não para o funcionamento da Escola de Administração da Universidade Federal do Rio Grande do Sul", entidade promotora do curso.

21. É de se registrar que o fato de ter a chamada para o Curso de Especialização em Gestão Pública em apreço se destinado apenas a servidores públicos federais (público-alvo) não o descaracteriza como curso aberto, em razão da participação de pessoas não escolhidas pela Administração Pública, conforme pontuado pelo DAJI/AGU:

8. A alegação de que o público-alvo é restrito a servidores públicos federais (no caso ora em exame) não o descaracteriza como curso aberto a terceiros, já que vendido a qualquer um que atenda a esse requisito. Curso fechado é aquele contratado pela Administração para ser ministrado em uma turma fechada, ou seja, servidores escolhidos pela própria Administração. E só seria esse o caso se todos os órgãos públicos se unissem para a realização do curso, cada um escolhendo os participantes da turma, aí sim caracterizando o Acordo de Cooperação, mediante a união de vontades para o mesmo fim.

22. Importante mencionar, ainda, que as hipóteses de utilização dos imóveis da União fora das finalidades previstas no termo de entrega estão previstas



taxativamente no art. 12 do Decreto nº 3.725/01, que regulamenta o art. 20 da Lei 9.636/98, não estando contemplada a hipótese ora em apreço, veja-se:

**Art. 20 da Lei nº 9.636/98.** Não será considerada utilização em fim diferente do previsto no termo de entrega, a que se refere o § 2º do art. 79 do Decreto-Lei nº 9.760, de 1946, a cessão de uso a terceiros, a título gratuito ou oneroso, de áreas para exercício de atividade de apoio, definidas em regulamento, necessárias ao desempenho da atividade do órgão a que o imóvel foi entregue.

**Art. 12 do Decreto nº 3.725/01.** Não será considerada utilização em fim diferente do previsto no termo de entrega, a que se refere o § 2º do art. 79 do Decreto-Lei nº 9.760, de 1946, a cessão de uso a terceiros, a título gratuito ou oneroso, de áreas para exercício das seguintes atividades de apoio necessárias ao desempenho da atividade do órgão a que o imóvel foi entregue:

I - posto bancário;

II - posto dos correios e telégrafos;

III - restaurante e lanchonete;

IV - central de atendimento a saúde;

V - creche; e

VI - outras atividades similares que venham a ser consideradas necessárias pelos Ministros de Estado, ou autoridades com competência equivalente nos Poderes Legislativo e Judiciário, responsáveis pela administração do imóvel.

Parágrafo único. As atividades previstas neste artigo destinar-se-ão ao atendimento das necessidades do órgão cedente e de seus servidores.

23. Entretanto, conforme muito bem apontado pela CONJUR/MP, a norma do art. 40, inciso I, da Lei nº 9.636/98, "abre a possibilidade de o órgão destinatário do bem destiná-lo a terceiros, desde que tal destinação (operada mediante 'locações, entregas e cessões a qualquer título') seja expressa e especialmente autorizada no termo de entrega", *in verbis*:

Art. 40. Será de competência exclusiva da SPU, observado o disposto no art. 38 e sem prejuízo das competências da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, previstas no Decreto-Lei nº 147, de 3 de fevereiro de 1967, a realização de aforamentos, concessões de direito real de uso, locações, arrendamentos, entregas e cessões a qualquer título, de imóveis de propriedade da União, exceto nos seguintes casos:

I - cessões, locações e arrendamentos especialmente autorizados nos termos de entrega, observadas as condições fixadas em regulamento;"

24. Assim sendo, nada obsta que a EAGU, por intermédio da unidade competente desta AGU, solicite junto à SPU a devida autorização para destinar



parte de imóveis entregues à AGU para a realização de cursos<sup>6</sup>, nos moldes do entendimento firmado no PARECER N.º 0073 – 5.12/2013/AMF/CONJUR-MP/CGU/AGU, sendo necessária a “celebração de um ato genérico a ser editado pela SPU, prevendo expressamente que partes dos imóveis entregues à Advocacia-Geral da União poderiam ser destinados a terceiros (faculdades, universidades, institutos, etc.) para a realização de cursos de especialização abertos ao público, desde que reservado um número mínimo de vagas e bolsas para membros e servidores da AGU”.

25. O segundo ponto que cabe ser analisado no presente opinativo diz respeito à caracterização do acordo de que ora se trata como convênio ou contrato administrativo.

26. É de se ressaltar, inicialmente, que a minuta de “Acordo de Cooperação Técnica, Científica e Cultural” que pretendiam assinar a EAGU e a UFRGS, constante das fls. 06-10 dos autos, caracteriza o que se convencionou denominar de *acordo guarda-chuva*, por meio do qual as partes acordantes se limitam a preparar as bases para acordos posteriores. Trata-se, portanto, de mero protocolo de intenções, de documento de conteúdo jurídico reduzido, que se destina apenas a nortear a relação entre as partes, fixando princípios gerais que orientarão as futuras ações conjuntas.

27. Tal entendimento se extrai com facilidade da cláusula segunda da minuta em apreço, que exige a posterior entabulação de *instrumentos jurídicos* para a implementação das ações respectivas, veja-se:

As linhas básicas de ação descritas na Cláusula Primeira do presente acordo serão definidas e detalhadas mediante instrumentos jurídicos específicos a serem posteriormente firmados entre os partícipes, onde serão estabelecidas as responsabilidades técnicas e financeiras e a forma de prestação de contas em consonância com as propostas e demandas apresentadas, na forma da legislação específica.

28. Assim sendo, é importante consignar que a simples assinatura do acordo de cooperação de que se trata não seria suficiente para fundamentar a realização do curso proposto, sendo necessária, para tanto, a entabulação de

<sup>6</sup> Deve ser dada especial atenção à “Política de Segurança da Informação da Advocacia-Geral da União”, instituída pela Portaria/AGU nº 192, de 12 de fevereiro de 2010.



acordo que, dando concretude ao referido acordo de cooperação, dispusesse especificamente sobre o curso em questão. De fato, o acordo de cooperação em debate não se refere, em momento algum, à realização de um curso específico, não sendo possível, portanto, a implementação do indigitado Curso de Especialização em Gestão Pública a partir de referido documento.

29. Retornando ao cerne da questão, é mister registrar que, como é cediço, convênio administrativo é ajuste de vontades que se caracteriza pela conjugação de esforços para a consecução de um objetivo compartilhado pelas partes. Trata-se, portanto, de avença baseada na cooperação recíproca em busca de um resultado de interesse comum. No contrato administrativo, pelo contrário, o interesse das partes é diverso e contraposto. Veja-se, a respeito, a doutrina de Celso Antônio Bandeira de Mello:

O contrato, como instituto da Teoria Geral do Direito, compreende duas modalidades básicas: a dos contratos em que as partes se compõem para atender a interesses contrapostos e que são satisfeitos pela ação recíproca delas e os contratos em que, inversamente, as partes se compõem pela comunidade de interesses, pela finalidade comum que as impulsiona. Estes últimos são os contratos que originam as associações, as sociedades. A Lei de Contratos Administrativos cogita desta última espécie. Já os convênios e os consórcios correspondem a contratos do segundo tipo – ou seja, daqueles em que as partes têm interesses e finalidades comuns.

Assim convênios e consórcios diferem da generalidade dos contratos administrativos porque, ao contrário destes, não há interesses contrapostos das partes, mas interesses coincidentes.<sup>7</sup>

30. No mesmo sentido ensina José dos Santos Carvalho Filho:

Consideram-se convênios administrativos os ajustes firmados por pessoas administrativas entre si, ou entre estas e entidades particulares, com vistas a ser alcançado determinado objetivo de interesse público.

Como bem registra a clássica lição de HELY LOPES MEIRELLES, convênio e contrato não se confundem, embora tenham em comum a existência de vínculo jurídico fundado na manifestação de vontade dos participantes.

No contrato, os interesses são opostos e diversos; no convênio, são paralelos e comuns. Neste tipo de negócio jurídico, o elemento fundamental é a cooperação, e não o lucro, que é almejado pelas partes no contrato. De fato, num contrato de obra, o interesse da Administração é a realização da obra, e o do particular, o recebimento do preço. Num convênio de assistência a menores, porém, esse objetivo tanto é do interesse da Administração como

<sup>7</sup> Curso de Direito Administrativo. 22.ed. São Paulo: Malheiros, p. 642.



também do particular. Por isso pode-se dizer que as vontades não se compõem, mas se adicionam.

(...)

Quanto à sua formalização, são eles normalmente consubstanciados através de "termos", "termos de cooperação", ou mesmo com a própria denominação de "convênio". Mais importante que o rótulo, porém, é o seu conteúdo, caracterizado pelo intuito dos pactuantes de recíproca cooperação, em ordem a ser alcançado determinado fim de seu interesse comum.<sup>8</sup>

31. O acordo de que se trata, por meio do qual a EAGU cede espaço físico para a realização de Curso de Especialização em Gestão Pública pela Escola de Administração da UFRGS, que, em contrapartida, disponibiliza 5 (cinco) vagas do referido curso à EAGU, se enquadra na categoria de contrato administrativo. De fato, o que se observa no caso é um típico caso de permuta, na qual a prestação da EAGU se consubstancia na cessão do espaço físico e a contraprestação da UFRGS na disponibilização das vagas em favor da EAGU.

32. Da forma como se apresenta a avença, é possível perceber que o interesse da UFRGS diz respeito à venda do curso àqueles que se apresentem interessados, enquanto o interesse da EAGU se limita à aquisição das vagas a serem destinadas a seus membros e servidores. Ao que tudo indica, inexiste, no caso, interesse comum das partes acordantes no resultado da avença, mas apenas a adesão da EAGU a um curso oferecido pela UFRGS em razão, exclusivamente, das vantagens econômicas advindas de tal adesão.

33. A corroborar a tese de que não se trata convênio, mas, sim, de contrato administrativo, é de se notar o diminuto número de vagas destinadas à EAGU em comparação com o número de vagas destinadas ao público externo, o que acena no sentido de que não se trata de curso destinado a atender às necessidades da Advocacia-Geral da União, mas de evento concebido pela UFRGS cuja participação da EAGU é determinada pelas vantagens decorrentes, de um lado, da utilização de espaço em imóvel de localização privilegiada na cidade de Porto Alegre/RS, e, de outro, da aquisição de vagas em curso de alto nível a custo reduzido para o erário.

34. Outro fator a apontar no sentido de que se caracteriza a avença ora em apreço como contrato administrativo é o fato de ter sido o curso cancelado por falta de candidatos, o que deixa entrever a preponderância do interesse de

<sup>8</sup> Manual de Direito Administrativo. 17.ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007, p.196.197.



comercialização do evento por parte da UFGRS e, não, de um esforço comum para a instrução de membros e servidores da Administração Pública.

35. Não é demais sublinhar que a determinação da natureza da avença (convênio ou contrato administrativo) depende das peculiaridades do caso concreto, inexistindo óbice, em tese, de que seja firmado convênio entre a EAGU e determinada instituição de ensino para a finalidade de realizar, mediante esforço conjunto, curso de interesse comum. Para tanto, porém, é imprescindível que estejam presentes os elementos constitutivos da espécie em referência, o que não ocorre no caso dos autos.

36. A importância da definição da natureza contratual ou convenial dos acordos celebrados pela Administração Pública decorre da necessidade de que sejam atendidas as exigências legais específicas para a formalização dos mesmos, que, em especial, deverá se dar por meio da observância dos ditames da Lei nº 8.666/93, no caso dos contratos administrativos, e do quanto determina o art. 116 da mesma Lei nº 8.666/93, nas hipóteses de convênio.

37. De todo o exposto, nos termos da fundamentação retro, sugiro seja adotado o entendimento de que a) não se encontrando entre as atribuições institucionais da EAGU a realização de cursos abertos ao público, a utilização, para tal fim, de parcelas de imóveis entregues à AGU depende de prévia e expressa autorização da SPU, conforme entendimento firmado sobre a questão pelo PARECER N.º 0073 - 5.12/2013/AMF/CONJUR-MP/CGU/AGU; e b) apesar de, em tese, ser possível a formalização de convênio entre a EAGU e instituição de ensino para a finalidade de realização de curso de interesse comum, nos casos em que restar configurada relação de permuta, o ajuste deverá ser formalizado por meio de contrato administrativo, sujeito aos ditames da Lei nº 8.666/93. Sugiro, ainda, sejam restituídos os autos à EAGU, bem como seja cientificado o DAJ/AGU do inteiro teor do presente opinativo.

À consideração superior.

Brasília, 30 de abril de 2013.

  
Rafael Figueiredo Fulgêncio  
Advogado da União