



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

PARECER n. 00470/2024/PROC UFES/PFUFES/PGF/AGU

NUP: 23068.054573/2022-98

INTERESSADOS: SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE DE VILA VELHA - SEMSA

ASSUNTOS: ACORDO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA

EMENTA: ANÁLISE DE ACORDO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA. LEI 13.019 DE 31 DE JULHO DE 2014. LEI 14.133 DE 1º DE ABRIL DE 2021. SEM TRANSFERÊNCIA DE RECURSOS. SEM ÓBICE JURÍDICO. RECOMENDAÇÕES.

Senhor Pró-Reitor de Administração;

I - RELATÓRIO

1. Vieram os autos a esta Procuradoria para análise de **ACORDO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA** a ser celebrado entre o MUNICÍPIO DE VILA VELHA, a SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE e a UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO - UFES, objetivando cooperação técnica com cursos da área de saúde. (Sequencial 32 - Lepisma).

2. Consta na CLÁUSULA PRIMEIRA – DO OBJETO: "*1.1 - O presente ACORDO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA tem por objetivo a cooperação técnica com cursos da área de saúde [técnicos ou profissionalizantes, graduação, pós-graduação (lato sensu ou stricto sensu)], de Instituições de Ensino, pública ou privada, reconhecidas e aprovadas pelo Ministério da Educação, ou Conselho Estadual de Educação, da compromissária na rede de saúde do sistema único de saúde (SUS) da COMPROMITENTE, visando o desenvolvimento de atividades práticas de ensino, pesquisa e extensão na área de saúde, a fim de contribuir para a formação qualificada dos alunos estagiários e residentes, estreitando as relações entre as instituições formadoras e a prática profissional nas instituições de saúde pública, efetivando as atuais políticas de saúde do Sistema Único de Saúde(SUS).*" (Sequencial 32 - Lepisma).

3. Consta na CLÁUSULA SEGUNDA – DO PLANO DE TRABALHO: "*2.1 – As atividades e tarefas que serão desenvolvidas no campo de prática devem ser planejadas pelas partes, sendo descritas no plano de trabalho (ANEXO I), onde serão detalhados os aspectos pedagógicos e as práticas disciplinares do treinamento em serviço por área de atuação. A responsabilidade no acompanhamento das ações desenvolvidas pelos alunos, o cronograma e demais condições complementares (anexos e termos aditivos próprios) devem ser ajustados pelas partes. 2.2 – A alteração do Plano de Trabalho poderá ser requerida formalmente pela COMPROMISSÁRIA à COMPROMITENTE, até 30 (trinta) dias antes do término do prazo estabelecido para a execução do objeto deste Acordo de Cooperação (cláusula sétima – Da Vigência), condicionada sua aprovação à ocorrência de excepcionalidade e desde que aceita pelo ordenador de despesa, vedada a mudança do seu objeto.*" (Sequencial 32 - Lepisma).

4. Consta na CLÁUSULA QUINTA – DOS RECURSOS FINANCEIROS: "*5.1 - O presente ACORDO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA, não prevê qualquer repasse de recursos financeiros.*" (Sequencial 32 - Lepisma).

5. Consta na CLÁUSULA OITAVA – DA VIGÊNCIA: "8.1 - *O prazo de vigência deste Acordo de Cooperação é de 24 (vinte e quatro) meses, a contar da data de sua assinatura, ficando sua eficácia condicionada à publicação resumida do referido instrumento na Imprensa Oficial do Município de Vila Velha, sendo que quaisquer acréscimos e/ou alterações no presente Acordo de Cooperação poderão ser efetivados mediante manifestação das partes, por meio de Termo Aditivo e/ou Apostilamento.*" (Sequencial 32 - Lepisma).

6. Foi anexado aos autos o necessário Plano de Trabalho (Sequencial 32 - Lepisma).

7. Consta Justificativa de Interesse Institucional assinada pela Pró-Reitoria de Graduação - PROGRAD (Sequencial 4 - Lepisma).

8. Consta, no Sequencial 38 - Lepisma, despacho da Diretoria de Projetos Institucionais - DPI/PROAD, *in verbis*:

"Trata-se de proposta de Acordo de Cooperação entre a Ufes e o Município de Vila Velha, com o objetivo de desenvolver atividades práticas de ensino, pesquisa e extensão na área da saúde, visando à formação qualificada de estagiários e residentes."

"Solicitamos análise e parecer sobre a nova minuta do Acordo (peça nº 32), que, apesar de manter o objeto original, apresenta alterações nas cláusulas 3.2.3 (incisos III e IV), 4.2, 4.3, 4.4, 4.8 (parágrafo único) e 7.2. Ressaltamos a urgência na tramitação, conforme prazo indicado pela Coordenação de Estágios na peça nº 33"

9. O pedido de exame fundamenta-se no art. 53, caput e § 4º da Lei nº 14.133/21, *in verbis*: "Art. 53. Ao final da fase preparatória, o processo licitatório seguirá para o órgão de assessoramento jurídico da Administração, que realizará controle prévio de legalidade mediante análise jurídica da contratação. (...) § 4º Na forma deste artigo, o órgão de assessoramento jurídico da Administração também realizará controle prévio de legalidade de contratações diretas, acordos, termos de cooperação, convênios, ajustes, adesões a atas de registro de preços, outros instrumentos congêneres e de seus termos aditivos."

10. É o relatório.

II - FUNDAMENTAÇÃO

Dos Limites da Análise e Manifestação Jurídica

11. Destaca-se que a presente manifestação limitar-se-á aos aspectos jurídicos da matéria ora proposta e de sua regularidade processual, abstendo-se quanto às outras questões não ventiladas ou aos aspectos técnicos, administrativos, econômicos e financeiros ou que exijam exercício da conveniência e discricionariedade administrativas, bem como verificação e conferência de cálculos e valores, os quais não competem à Procuradoria, mas aos serviços técnicos competentes da Administração.

12. De igual feita, assevera-se que a emissão deste parecer não significa endosso ao mérito administrativo, em atendimento à recomendação da Consultoria-Geral da União, por meio das Boas Práticas Consultivas, BCP nº 07, qual seja:

"BCP nº 07 (Manual 2014) O Órgão Consultivo não deve emitir manifestações conclusivas sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade, sem prejuízo da possibilidade de emitir opinião ou fazer recomendações sobre tais questões, apontando tratar-se de juízo discricionário, se aplicável. Ademais, caso adentre em questão jurídica que possa ter reflexo significativo em aspecto técnico deve apontar e esclarecer qual a situação jurídica existente que autoriza sua manifestação naquele ponto."

III - ANÁLISE JURÍDICA

Do Acordo de Cooperação

13. O Parecer 15/2013 da AGU define o ACORDO de COOPERAÇÃO como um 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 de mútua cooperação técnica visando a execução de programas de trabalho, projetos/atividades ou evento de interesse recíproco, da qual não decorra obrigação de repasse de recursos entre os partícipes.

14. Normalmente, as duas partes fornecem, cada uma, a sua parcela de conhecimento, equipamento, ou até mesmo umae quipe, para que seja alcançado o objetivo acordado, não havendo, contudo, nenhum tipo de repasse financeiro. É comum que esse tipo de cooperação ocorra nos campos técnicos e científicos, com cada participante realizando as atividades que foram propostas por meio de seus próprios recursos (conhecimento, técnicas, bens e pessoal).

15. O Acordo de Cooperação se diferencia de convênios, contratos de repasse e termos de execução descentralizada pelo simples fato de não existir a possibilidade de transferência de recursos entre os partícipes. Aplicam-se ao Acordo de Cooperação as disposições da Lei nº 13.019 de 31 de julho de 2014.

Do Plano de Trabalho

16. O plano de trabalho é peça fundamental para legitimar a celebração de tais instrumentos, haja vista representar a materialização da fase anterior atinente ao planejamento. É a peça-chave para o alcance do resultado pretendido pelos participantes. O adequado planejamento contido no plano de trabalho traz maior segurança nas condutas de cada um dos participantes, assim como facilita a realização de fiscalização pelos demais órgãos de controle interno e externo.

17. Vale dizer, a regularidade do instrumento depende, em primeiro lugar, do plano de trabalho. Se este instrumento for elaborado de forma correta, planejada e detalhada, bastará aos participantes cumpri-lo para garantir o sucesso do ajuste.

18. Para o alcance do objeto pactuado, os participantes obrigam-se a cumprir o plano de trabalho que, independente de transcrição, é parte integrante e indissociável do presente Acordo de Cooperação, bem como toda documentação técnica que dele resulte, cujos dados neles contidos acatam os participantes obrigatoriamente.

19. O art. 42, parágrafo único da Lei 13.019/2014 assim aduz: "*Constará como anexo do termo de colaboração, do termo de fomento ou do acordo de cooperação o plano de trabalho, que deles será parte integrante e indissociável.*"

20. No presente caso, o Plano de Trabalho foi acostado aos autos no Sequencial 32 - Lepisma. Não obstante, destaca-se que sua elaboração deve observar o disposto no art. 22 da Lei nº 13.019/2014, *in verbis*:

"Art. 22. Deverá constar do plano de trabalho de parcerias celebradas mediante termo de colaboração ou de fomento:

I - descrição da realidade que será objeto da parceria, devendo ser demonstrado o nexo entre essa realidade e as atividades ou projetos e metas a serem atingidas;

II - descrição de metas a serem atingidas e de atividades ou projetos a serem executados;

II-A - previsão de receitas e de despesas a serem realizadas na execução das atividades ou dos projetos abrangidos pela parceria;

III - forma de execução das atividades ou dos projetos e de cumprimento das metas a elas atreladas;

IV - definição dos parâmetros a serem utilizados para a aferição do cumprimento das metas."

IV - CONCLUSÃO

21. Em conclusão, subtraídas análises que importem considerações de ordem técnica, financeira ou orçamentária, considerando a delimitação legal de competência institucional deste Órgão de Assessoramento, a Advocacia-Geral da União, por meio da Procuradoria Federal junto à UFES, opina pela assinatura do Acordo de Cooperação em exame (Sequencial 32 - Lepisma), devendo ser observada a recomendação constante do item 20 deste parecer.

22. Este Parecer não supre a necessidade de decisão expressa da autoridade administrativa competente, nos termos do art. 48, da Lei nº 9.784/1999, pois as considerações tecidas restringem-se ao exame do aspecto jurídico-formal do processo, não adentrando nas questões técnicas, tampouco as de oportunidade, conveniência e formalização do instrumento, por não serem de competência desta Procuradoria.

23. Este Parecer não supre a necessidade de decisão expressa da autoridade administrativa competente, nos termos do art. 48, da Lei nº 9.784/1999, pois as considerações tecidas restringem-se ao exame do aspecto jurídico-formal do processo, não adentrando nas questões técnicas, tampouco as de oportunidade, conveniência e formalização do instrumento, por não serem de competência desta Procuradoria.

À consideração superior.

Vitória, 12 de setembro de 2024.

**FRANCISCO VIEIRA LIMA NETO
CHEFE DA PF-UFES
OAB/ES 4.619**

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 23068054573202298 e da chave de acesso 7184f83b



Documento assinado eletronicamente por FRANCISCO VIEIRA LIMA NETO, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1621977662 e chave de acesso 7184f83b no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): FRANCISCO VIEIRA LIMA NETO, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br). Data e Hora: 12-09-2024 10:56. Número de Série: 65437255745187764576406211080. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.
