



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

PARECER n. 181/2024/PROC UFES/PFUFES/PGF/AGU

NUP: 23068.019435/2024-24

INTERESSADOS: DIRETORIA DE INOVAÇÃO TECNOLÓGICA - DIT/PRPPG

ASSUNTOS: ACORDO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA

EMENTA: ANÁLISE DE ACORDO. NOVA LEI DE LICITAÇÕES E CONTRATOS - LEI Nº 14.133, DE 1º DE ABRIL DE 2021. LEI Nº 10.973, DE 2 DE DEZEMBRO DE 2004. DECRETO Nº 9.283/18. LEI Nº 13.019, DE 31 DE JULHO DE 2014. RECOMENDAÇÕES CONDICIONANTES PARA CELEBRAÇÃO DO ACORDO.

Senhor Procurador Chefe:

I - RELATÓRIO

1. Trata-se de análise de acordo, a ser celebrado entre a UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO - UFES e o CENTRO ESTADUAL DE EDUCACAO TECNICA VASCO COUTINHO (Sequencial 1 - Lepisma).
2. Consta na CLÁUSULA PRIMEIRA – DO OBJETO: *"O objeto deste instrumento jurídico é o Acordo de cooperação, através das incubadoras Espaço Empreendedor – UFES e Insigth Incubadora de Negócios conforme previsto no Plano de Trabalho em anexo, visando as condições mútuas de cooperação em atividades inerentes à incubação e desenvolvimento de cultura de inovação, empreendedorismo e desenvolvimento tecnológico, nos termos da Lei de Inovação Tecnológica nº 10.973/2004, da Lei nº 13.243/2016 e do Decreto 9283/2018"* (Sequencial 1 - Lepisma).
3. Consta na CLÁUSULA QUINTA – DO VALOR: *"Não haverá transferência de recursos entre os partícipes."* (Sequencial 1 - Lepisma).
4. Consta na CLÁUSULA QUARTA – DA VIGÊNCIA: *"Este instrumento terá vigência de 36 (trinta e seis) meses a contar da data de sua assinatura, podendo ser prorrogado caso haja necessidade de dilação do prazo, mediante termo aditivo a ser aprovado previamente pelas partes signatárias."* (Sequencial 1 - Lepisma).
5. Consta nos autos a minuta do Plano de Trabalho (Sequencial 2 - Lepisma).
6. Consta nos autos a justificativa de interesse institucional no seguinte sentido: *"A implementação do projeto acima identificado é de interesse institucional e representa ganhos para a Universidade Federal do Espírito Santo (UFES) e para o país pelos seguintes motivos, dentre outros: 1. Corresponde um projeto de inovação de interesse estadual, regional e nacional; 2. Viabiliza a participação de docentes e alunos da instituição; 3. Proporciona melhorias nas de inovação e empreendedorismo da instituição; 4. Permitirá que parte de conhecimentos de ciência, tecnologia e inovação acumulados e gerados na instituição possam ser mais bem aplicados visando o desenvolvimento sustentável do nosso estado, região e do país. 5. Agrega valor à instituição, seja intelectual, acadêmica, estrutural ou social, demonstrando ainda a importância e relevância do projeto pretendido no meio acadêmico."* (Sequencial 6 - Lepisma).
7. Consta nos autos o *checklist* (Instrução processual) no Sequencial 17 - Lepisma.

8. O pedido de exame fundamenta-se no §4º do art. 53 da Lei nº 14.133/21, *in verbis*: “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.”

9. É o relatório.

II - FUNDAMENTAÇÃO

DOS LIMITES DA ANÁLISE E MANIFESTAÇÃO JURÍDICA

10. 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.

11. A presente manifestação jurídica tem o escopo de assistir à autoridade assessorada no controle interno da legalidade administrativa dos atos a serem praticados ou já efetivados.

12. Presume-se, então, que todas as especificações tenham sido regularmente apuradas pela unidade competente e conferidas pela autoridade da contratação, o que, contudo, não é óbice para emissão de eventuais alertas, por essa Procuradoria, sobre tais aspectos, para salvaguardar a autoridade assessorada, a quem compete avaliar a real dimensão do risco e a necessidade de se adotar ou não a precaução recomendada.

III - ANÁLISE JURÍDICA.

13. Em vigor a nova Lei de Licitações e contratos (Lei [14.133/2021](#)) trazendo como objetivo **mais clareza e melhor entendimento** de quando comparada com a lei anterior.

14. A nova lei procura regular o processo de aquisição de bens e serviços pela administração pública. Traz também disposições que buscam disciplinar os processos licitatórios e a gestão de contratos com observância obrigatória de pelo menos vinte e seis princípios, a maioria deles insculpidos em seu artigo 5º, *in verbis*.

Art. 5º Na aplicação desta Lei, serão observados os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável, assim como as disposições do Decreto-Lei nº [4.657](#), de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro).

15. Partindo da premissa insculpida na nova lei de licitações e contratos, **entendo**, que o enquadramento de "acordos" entre instituições de ensino será definido pelas partes interessadas, na forma do artigo 9º, da Lei [10.973/04](#) e art. 35, do Decreto nº [9.283/18](#), ou na Lei nº [13.019](#), de 31 de julho de 2014.

16. Pois bem, a Lei de Inovação Tecnológica nº [10.973/2004](#), que baseia a minuta em exame, dispõe sobre incentivos **à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo**.

17. O **Acordo de Parceria**, por sua vez, é o instrumento jurídico celebrado por ICT com instituições públicas ou privadas, cujo objeto é a realização de atividades conjuntas de pesquisa científica e tecnológica e de desenvolvimento de tecnologia, produto, serviço ou processo, **sem transferência de recursos financeiros públicos para o parceiro privado**.

18. Nesse sentido, **dispõem os artigos 9º da Lei 10.973/04 e 35º do Decreto nº 9.283/18:**

LEI Nº 10.973, DE 2 DE DEZEMBRO DE 2004

"Art. 9º É facultado à ICT celebrar **acordos de parceria com instituições públicas e privadas para realização de atividades conjuntas de pesquisa científica e tecnológica e de desenvolvimento de tecnologia, produto, serviço ou processo.** (Redação pela Lei nº 13.243, de 2016)" (grifei)

DECRETO Nº 9.283, DE 7 DE FEVEREIRO DE 2018

"Art. 35. O **acordo de parceria para pesquisa, desenvolvimento e inovação é o instrumento jurídico celebrado por ICT com instituições públicas ou privadas para realização de atividades conjuntas de pesquisa científica e tecnológica e de desenvolvimento de tecnologia, produto, serviço ou processo, sem transferência de recursos financeiros públicos para o parceiro privado, observado o disposto no art. 9º da Lei nº 10.973, de 2004 ."** (grifei)

19. O **Acordo de Cooperação**, por outro lado, é instrumento jurídico hábil para a formalização de interesse **na mútua cooperação técnica**, visando à execução de programas de trabalho, projeto/atividade ou evento de interesse recíproco, **de escopo geral, isto é, sem necessidade de vinculação à uma finalidade específica**. Fundamenta-se na **Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014:**

LEI Nº 13.019, DE 31 DE JULHO DE 2014.

"Art. 5º O regime jurídico de que trata esta Lei tem como fundamentos a **gestão pública democrática, a participação social, o fortalecimento da sociedade civil, a transparência na aplicação dos recursos públicos, os princípios da legalidade, da legitimidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da economicidade, da eficiência e da eficácia, destinando-se a assegurar:** (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

I - o reconhecimento da participação social como direito do cidadão;

II - a solidariedade, a cooperação e o respeito à diversidade para a construção de valores de cidadania e de inclusão social e produtiva;

III - a promoção do desenvolvimento local, regional e nacional, inclusivo e sustentável;

IV - o direito à informação, à transparência e ao controle social das ações públicas;

V - a integração e a transversalidade dos procedimentos, mecanismos e instâncias de participação social;

VI - a valorização da diversidade cultural e da educação para a cidadania ativa;

VII - a promoção e a defesa dos direitos humanos;

VIII - a preservação, a conservação e a proteção dos recursos hídricos e do meio ambiente;

IX - a valorização dos direitos dos povos indígenas e das comunidades tradicionais;

X - a preservação e a valorização do patrimônio cultural brasileiro, em suas dimensões material e imaterial.

Art. 6º São diretrizes fundamentais do regime jurídico de parceria: (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

I - a promoção, o fortalecimento institucional, a capacitação e o incentivo à organização da sociedade civil para a cooperação com o poder público;

II - a priorização do controle de resultados;

III - o incentivo ao uso de recursos atualizados de tecnologias de informação e comunicação;

IV - o fortalecimento das ações de cooperação institucional entre os entes federados nas relações com as organizações da sociedade civil;

V - o estabelecimento de mecanismos que ampliem a gestão de informação, transparência e publicidade;

VI - a ação integrada, complementar e descentralizada, de recursos e ações, entre os entes da Federação, evitando sobreposição de iniciativas e fragmentação de recursos;

VII - a sensibilização, a capacitação, o aprofundamento e o aperfeiçoamento do trabalho de gestores públicos, na implementação de atividades e projetos de interesse público e relevância social com organizações da sociedade civil;

VIII - a adoção de práticas de gestão administrativa necessárias e suficientes para coibir a obtenção, individual ou coletiva, de benefícios ou vantagens indevidos; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

IX - a promoção de soluções derivadas da aplicação de conhecimentos, da ciência e tecnologia e da inovação para atender necessidades e demandas de maior qualidade de vida da população em situação de desigualdade social."

DO PLANO DE TRABALHO.

20. Embora não conste na minuta em análise previsão de repasse financeiro entre as partes, o Plano de Trabalho deve **conter parâmetros objetivos para caracterizar o cumprimento do objeto**, e prever a **descrição de metas a serem atingidas e de atividades ou projetos a serem executados, conforme previsto na nova Lei de Licitações e contratos (Lei nº 14.133/21)**.

21. Ausente a norma específica ao Plano de Trabalho, destacamos às previsões insitas dos incisos I e IV do art. 184-A, da referida Lei nº 14.133/21, que deverão ser observadas:

Art. 184-A. À celebração, à execução, ao acompanhamento e à prestação de contas dos **convênios**, contratos de repasse e instrumentos congêneres em que for parte a União, com valor global de até R\$ 1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais), aplicar-se-á o seguinte regime simplificado: [\(Incluído pela Lei nº 14.770, de 2023\)](#).

I - o plano de trabalho aprovado conterá parâmetros objetivos para caracterizar o cumprimento do objeto; [\(Incluído pela Lei nº 14.770, de 2023\)](#)

II - a minuta dos instrumentos deverá ser simplificada; [\(Incluído pela Lei nº 14.770, de 2023\)](#)

III - (VETADO); [\(Incluído pela Lei nº 14.770, de 2023\)](#)

IV - a verificação da execução do objeto ocorrerá mediante visita de constatação da compatibilidade com o plano de trabalho. [\(Incluído pela Lei nº 14.770, de 2023\)](#) *(grifei)*

22. Trazemos ainda, à título de paradigma, a redação dos incisos **I, II, III e IV**, do **art. 22 da Lei 13.019/14**, destacados abaixo:

Art. 22. Deverá constar do plano de trabalho de parcerias celebradas mediante termo de colaboração ou de fomento: (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

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; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

II - descrição de metas a serem atingidas e de atividades ou projetos a serem executados; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

II-A - previsão de receitas e de despesas a serem realizadas na execução das atividades ou dos projetos abrangidos pela parceria; (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)

III - forma de execução das atividades ou dos projetos e de cumprimento das metas a eles atreladas; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

IV - definição dos parâmetros a serem utilizados para a aferição do cumprimento das metas. (grifei)

23. Ante o teor do despacho do Sequencial 17 - Lepisma (lista de verificação), e diante das alterações advindas pela Lei nº 14.133/21, o Plano de Trabalho anexado ao Sequencial 2 - Lepisma deverá ser alterado com as novas regras da Nova Lei de Licitações e Contratos. O plano de Trabalho deverá ser aprovado pelas partes antes da assinatura do Acordo.

24. Destacamos, por fim, o já citado art. 5º, da Lei nº 14.133/21, que versa sobre a necessidade de planejamento, transparência e eficácia que deverão ser observados pelas partes:

"Art. 5º Na aplicação desta Lei, serão observados os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, (...)"

ANÁLISE DA MINUTA E RECOMENDAÇÕES

25. Quanto aos aspectos da minuta em exame (Sequencial 01 - Lepisma), recomendo incluir cláusula com a previsão de Plano de Trabalho a ser cumprida pelas partes, por exemplo:

CLÁUSULA (...) Para o alcance do objeto pactuado, os partícipes obrigam-se a cumprir integralmente o Plano de Trabalho que, independentemente de transcrição, é parte integrante e indissociável do presente Acordo, bem como qualquer documentação técnica resultante da relação entre os partícipes.

O Plano de Trabalho definirá os projetos e as ações a serem desenvolvidas, bem como apontará as soluções tecnológicas disponibilizadas.

SUBCLÁUSULA (...). Os projetos e ações a serem desenvolvidas em decorrência deste Acordo poderão, quando necessário, ser objeto de instrumentos específicos celebrados entre os partícipes.

26. Ademais, disso, no preâmbulo da minuta consta "ACORDO DE PARCERIA" e na CLÁUSULA PRIMEIRA – DO OBJETO, consta "Acordo de cooperação". Após definição das partes sobre o instrumento que vão adotar, conforme informado no item 15 deste parecer, deverão proceder com as alterações devidas no acordo e no plano de trabalho.

27. Conforme exposto no item 23 deste parecer, o Plano de Trabalho anexado ao Sequencial 2 - Lepisma deverá ser alterado com as novas regras da Nova Lei de Licitações e Contratos. O plano de Trabalho deverá ser aprovado pelas partes antes da assinatura do Acordo.

IV - CONCLUSÃO.

28. Em conclusão, opino, antes da assinatura, pelo retorno dos autos à Coordenação de Elaboração de Contratos e Convênios - CECC/DPI/PROAD, para ciência deste parecer. Após às devidas alterações recomendadas (**itens 20, 21, 23, 24, 25, 26 e 27**), não vislumbro óbice a celebração pretendida.

29. Adotadas ou não as providências recomendadas, não incumbe pronunciamento subsequente desta Procuradoria para verificação do cumprimento das recomendações consignadas, conforme Enunciado nº 05 do Manual de Boas Práticas Consultivas da AGU, nada obstando seja formulada nova consulta com indicação de pessoa jurídica específica.

30. A decisão final é da autoridade competente, pois o presente Parecer não supre a necessidade de decisão expressa da autoridade administrativa competente, nos termos do art. 48 da Lei nº 9.784/99.

À consideração superior.

Vitória, 23 de abril de 2024.

OSWALDO HORTA AGUIRRE FILHO
PROCURADOR FEDERAL

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 23068019435202424 e da chave de acesso 3110c64c



Documento assinado eletronicamente por OSWALDO HORTA AGUIRRE FILHO, 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 1477814095 e chave de acesso 3110c64c no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): OSWALDO HORTA AGUIRRE FILHO, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br). Data e Hora: 23-04-2024 16:07. Número de Série: 65437255745187764576406211080. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.