



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL JUNTO À UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO
PROCURADORES PF-UFES
PARECER n. 00266/2022/PROC UFES/PFUFES/PGF/AGU

NUP: 23068.014558/2022-15

INTERESSADOS: MARIA DE FATIMA PEREIRA DOS SANTOS

ASSUNTOS: CONVÊNIOS E OUTROS AJUSTES

EMENTA: ANÁLISE DE PROTOCOLO DE INTENÇÕES. AUSÊNCIA DE PLANO DE TRABALHO. FUNDAMENTO LEGAL. DESNECESSIDADE EM CASOS DE CONTEÚDO GENÉRICO, SEM PREVISÃO DE AÇÕES CONCRETAS E ESPECÍFICAS, PGF ITEM 24 DO PARECER REFERENCIAL N. 00001/2021/PFUNIPAMPA/PGF/AGU. SENDO SUA PRESENÇA ANALISADA EM CADA CASO PELOS ÓRGÃOS E ENTIDADES QUE CELEBRARÃO O INSTRUMENTO. INEXISTÊNCIA DE DIPLOMA LEGAL ESPECÍFICO QUE REGULAMENTE A CELEBRAÇÃO DOS PROTOCOLOS DE INTENÇÃO, DEVE SER OBSERVADO O DISPOSTO NO ART. 116, CAPUT E §1º DA LEI Nº 8.666/1993, NO QUE FOR COMPATÍVEL - ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO-CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO-MODELOS E PARECERES DA CÂMARA NACIONAL DE CONVÊNIOS E INSTRUMENTOS CONGÊNEROS (CNCIC).

Ao Magnífico Reitor:

I - RELATÓRIO.

1. Trata-se de análise de PROTOCOLO DE INTENÇÕES entre IMETAME ENERGIA LTDA (IMETAME) e a UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO (UFES) visando: avaliar uma futura cooperação científica e tecnológica entre as PARTES, com o objetivo de: i) Desenvolvimento conjunto de projetos que tenham como escopo atividades de Pesquisa, Desenvolvimento e Inovação (PD&I) em temas ligados na exploração e produção de petróleo e gás natural; ii) Formação, treinamento e capacitação de recursos humanos; iii) Absorção de tecnologias; iv) Disponibilização de competências científicas e tecnológicas; e, v) Utilização de instalações e equipamentos das PARTES. (Sequencial 32 - Lepisma).

2. Nos autos consta justificativa de interesses pela Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação - PRPPG - UFES (Sequencial 19 - Lepisma), in verbis:

Número do processo: 23068.014558/2022-15

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. Fomenta a interação científica e tecnológica entre uma empresa capixaba e a Ufes;*
- 2. Viabiliza a participação de docentes e alunos da instituição;*
- 3. Poderá proporcionar melhorias na infraestrutura acadêmica 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 da nossa 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.*

3. Nos autos consta Aprovações pelos órgãos colegiados - (seq. 27 - Lepisma)

4. O pedido de exame fundamenta-se no parágrafo único do art. 38 da Lei nº 8.666/93, in verbis:

“As minutas de editais de licitação, bem como as dos contratos, acordos, convênios ou ajustes devem ser previamente examinadas e aprovadas por assessoria jurídica da Administração.”

5. É a síntese.

II - FUNDAMENTAÇÃO.

DOS LIMITES DA ANÁLISE E MANIFESTAÇÃO JURÍDICA.

6. 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.

7. 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.

III - ANÁLISE JURÍDICA.

8. Protocolo de Intenções é o instrumento formal utilizado por entes públicos para se estabelecer um vínculo cooperativo ou de parceria entre si, que tenham interesses e condições recíprocas ou equivalentes, de modo a realizar um propósito comum.
9. O Protocolo de Intenções 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.
10. O Protocolo de Intenções se diferencia de Acordos de Cooperação Técnica pelo fato de ser um ajuste genérico, sem obrigações imediatas. Dessa forma, trata-se de um documento sucinto, que não necessariamente exige um plano de trabalho ou um projeto específico para lhe dar forma, sendo visto como um mero consenso entre seus partícipes, a fim de, no futuro, estabelecerem instrumentos específicos acerca de projetos que pretendem firmar, se for o caso.
11. Deste modo, não se deve confundir o Protocolo de Intenções com o Acordo de Cooperação Técnica, visto que neste último há obrigações e atribuições assumidas pelas partes, caracterizando-se como um instrumento jurídico obrigacional, e não um mero ajuste, consenso entre os partícipes em relação à determinadas matérias.
12. A descrição do objeto no Protocolo de Intenções deve ser objetiva, clara e precisa, de modo a se evidenciar o interesse público e recíproco dos envolvidos na parceria. Isto porque o Protocolo de Intenções é um instrumento de forma bastante simplificada destinado a registrar princípios gerais que orientarão as relações entre as partes, em particular nos planos político, econômico, cultural, científico e educacional, bem como definir linhas de ação e áreas de cooperação.
13. Ante a falta de diploma legal específico que regule a celebração dos Protocolos de Intenção, deve ser observado o disposto no art. 116, caput e §1º da Lei nº 8.666/1993, no que for compatível ao objeto do protocolo, sem a obrigatoriedade de plano de trabalho.
14. Como mencionado acima, o Protocolo de Intenções é um documento extremamente simples, pois se trata de simples cogitação entre os interessados, com pretensão de difundir e incentivar o entendimento segundo o qual os interessados pretendem, num futuro próximo, empenhar esforços conjuntos para execução de atividade de interesse comum.
15. Sendo assim, trazemos à colação o seguinte entendimento da Advocacia-Geral da União-Consultoria-Geral da União - Modelos e Pareceres da Câmara Nacional de Convênios e Instrumentos Congêneres (CNCIC):

"O plano de trabalho, ante a natureza do Protocolo de Intenções, não é obrigatório, sendo sua necessidade verificada em cada caso específico.

"Assim, em decorrência de sua natureza, a presença de Plano de Trabalho é meramente facultativa. Sendo sua presença analisada em cada caso pelos órgãos e entidades que celebrarão o instrumento."

(<https://www.gov.br/agu/ptbr/composicao/cgu/cgu/modelos/convenioscongeneres/modelos-de-minutas-de-contrato-de-repasse-e-acordo-de-cooperacao>.)

16. Ademais disso, conforme despacho nos autos do processo nº 23068.013425/2022-13, nos Protocolos de Intenções de conteúdo genérico, sem previsão de ações concretas e específicas, não é obrigatório o plano de trabalho (PGF item 24 do PARECER REFERENCIAL n. 00001/2021/PFUNIPAMPA/PGF/AGU).

IV - CONCLUSÃO.

17. Em conclusão, opino no sentido de que não existe impedimento legal para a celebração do Protocolo de Intenções em questão, tendo em vista a fundamentação explicitada e restringindo o exame ao aspecto jurídico-formal.
18. 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.
19. Submeto à decisão do senhor.

Vitória, 10 de junho de 2022.

FRANCISCO VIEIRA LIMA NETO
PROCURADOR FEDERAL
CHEFE DA PF-UFES