



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

PARECER n. 00182/2025/PROC UFES/PFUFES/PGF/AGU

NUP: 23068.013839/2025-95

INTERESSADOS: GABINETE DA REITORIA - GR/UFES

ASSUNTOS: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO

EMENTA: ANÁLISE DE TERMO DE COOPERAÇÃO. FUNDAMENTO LEGAL. LEI Nº 13.019, DE 31 DE JULHO DE 2014; ART. 184 DA LEI Nº 14.133/21. POSSIBILIDADE DE CELEBRAÇÃO, DESDE QUE ATENDIDAS TODAS AS RECOMENDAÇÕES FORMULADAS NESTE PARECER.

Senhora Procuradora Chefe em exercício,

I - RELATÓRIO.

1. Trata-se de minuta de **TERMO DE COOPERAÇÃO** a ser celebrado entre a UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO e a TRANSPARÊNCIA CAPIXABA, tendo como objetivo estabelecer uma parceria institucional para a realização do Ranking Capixaba de Transparência e Governança Pública 2025, realizado pela Transparência Capixaba utilizando a metodologia do Índice de Transparência e Governança Pública (ITGP), da Transparência Internacional Brasil, sem que haja a transferência de recursos (Sequencial 2 - Lepisma).

2. Consta na CLÁUSULA PRIMEIRA – DO OBJETO: *"O presente Termo de Cooperação tem como objetivo estabelecer uma parceria institucional para a realização do Ranking Capixaba de Transparência e Governança Pública 2025, realizado pela Transparência Capixaba utilizando a metodologia do Índice de Transparência e Governança Pública (ITGP), da Transparência Internacional Brasil."* (Sequencial 2 - Lepisma).

3. Consta na CLÁUSULA SEGUNDA – DAS RESPONSABILIDADES DAS PARTES: *"Constituem responsabilidades da Transparência Capixaba: a) Garantir a coordenação técnica, execução e validação das informações referentes ao ITGP e Ranking Capixaba de Transparência e Governança Pública. b) Avaliar, acompanhar e fiscalizar o desenvolvimento das atividades concernentes à execução desta Cooperação Técnica; c) Franquear o acesso dos técnicos do TCEES devidamente credenciados pela instituição, para acompanhar a execução de trabalhos; d) Prestar assessoramento em assuntos pertinentes às atividades técnicas, quando do interesse de ambas as instituições; e) A Associada da Transparência Capixaba Sra. Magaly Nunes do Nascimento será responsável pelo acompanhamento da execução do presente Termo; f) Disponibilizar dados e informações coletadas durante o trabalho; g) Gerenciar a seleção de voluntários para a coleta de dados no Campi da UFES. 2.2 Constituem responsabilidades da Universidade Federal do Espírito Santo: Promover o intercâmbio e a difusão de conhecimentos junto aos servidores e estudantes da UFES; Colaborar tecnicamente, dentro de suas condições e recursos, com projetos na área de educação cidadã e levantamento de indicadores sociais desenvolvidos pela TC; Indicar expressamente 01 (um) responsável pelo acompanhamento do presente Termo dentre seu quadro de servidores; (pode incluir o nome na minuta) Promover ampla divulgação da parceria com a TC; Fomentar a cultura da transparência, a linguagem cidadã, prevista na Lei de Acesso à Informação junto aos municípios do Espírito Santo; Permitir acesso dos Associados da TC para divulgação dos trabalhos e captação de voluntários para a coleta de dados em comum acordo com os coordenadores de cursos;"* (Sequencial 2 - Lepisma).

4. Consta na CLÁUSULA TERCEIRA – DOS RECURSOS FINANCEIROS: *"A assinatura do presente Termo de Cooperação Técnica não determina ônus para as partes.; As despesas decorrentes das obrigações aqui assumidas não envolvem transferência de recursos financeiros, devendo ser atendidas com recursos próprios das instituições envolvidas."* (Sequencial 2 - Lepisma).

5. Consta na CLÁUSULA QUARTA- DA PARTICIPAÇÃO NOS RESULTADOS DOS TRABALHOS: *"Os resultados técnicos e todo e qualquer desenvolvimento de inovação tecnológica decorrente de trabalhos no âmbito do presente instrumento serão atribuídos às partes bem como aos demais parceiros da TC, sendo vedada a sua divulgação total ou parcial sem o consentimento prévio e formal de ambas as partes."* (Sequencial 2 - Lepisma).
6. Consta na CLÁUSULA SEXTA – DA VIGÊNCIA: *"O presente Termo possui vigência indeterminada até que uma das partes rescinda o contrato. O presente Termo poderá ser rescindido, por iniciativa de qualquer das partes, sem ônus ou penalidade, mediante comunicação escrita enviada aos demais partícipes, com antecedência mínima de 30 (trinta) dias sempre após a divulgação dos resultados do ITGP de cada ano. Em caso de rescisão do presente Termo, as atividades em curso não serão prejudicadas, devendo ser concluídas mediante acordos específicos. §1º- Este instrumento poderá ser rescindido por infração legal ou por descumprimento de qualquer uma das obrigações assumidas neste instrumento e nos seus Termos Aditivos, sempre a critério da parte não inadimplente"* (Sequencial 2 - Lepisma).
7. Consta na CLÁUSULA DÉCIMA PRIMEIRA - DO FORO: *"Fica eleito o foro da cidade de Vitória – Comarca da Capital, para dirimir quaisquer dúvidas ou litígios oriundos do presente termo. E, por estarem assim, justas e acordadas, firmam as partes o presente Termo de Cooperação Técnica para os fins de direito, junto a duas testemunhas abaixo qualificadas."* (Sequencial 2 - Lepisma).
8. Consta nos autos a justificativa de interesse institucional (Sequencial 18 - Lepisma), no seguinte sentido:
- "A celebração do Termo de Cooperação Técnica entre o Projeto Transparência Capixaba e a Universidade Federal do Espírito Santo (Ufes) constitui uma oportunidade estratégica para o fortalecimento da atuação institucional da Ufes no que tange à promoção da cidadania, ao controle social e à transparência pública, pilares fundamentais de uma sociedade democrática.
- A parceria está em consonância com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Organização das Nações Unidas (ONU), com destaque para o ODS 16 – “Paz, justiça e instituições eficazes” –, que visa promover sociedades pacíficas e inclusivas, garantir o acesso à informação e construir instituições responsáveis em todos os níveis.
- Além disso, a iniciativa alinha-se diretamente à missão institucional da Ufes, qual seja: “Garantir a formação humana, acadêmica e profissional com excelência, por meio do ensino, da pesquisa e da extensão, com a produção de avanços científicos, tecnológicos, educacionais, culturais, sociais e de inovação, e a promoção dos direitos e da inclusão social.”
- A cooperação com o Projeto Transparência Capixaba permitirá o desenvolvimento conjunto de pesquisas, eventos científicos, projetos de extensão e ações educativas voltadas ao fortalecimento do controle social, da integridade pública e da participação cidadã. O intercâmbio de informações e o compartilhamento de experiências entre a universidade e o projeto contribuirão significativamente para a produção de conhecimento aplicado e socialmente relevante.
- Entre os principais resultados esperados destacam-se:
- a criação de bases de dados e indicadores para avaliação de políticas públicas sob a ótica da transparência;
 - a formação de observatórios e núcleos de monitoramento e controle social com a participação de estudantes e docentes;
 - a elaboração de materiais educativos e campanhas de conscientização sobre o direito de acesso à informação e mecanismos de combate à corrupção.
- Tais ações fortalecem o papel da Ufes como agente de transformação social e ampliam as possibilidades de formação crítica e cidadã de seus discentes, especialmente daqueles vinculados aos cursos de Direito, Administração Pública, Ciências Sociais, Economia, Comunicação e áreas afins.
- Por fim, a formalização do presente Termo de Cooperação Técnica reforça o compromisso da Ufes com os princípios da transparência, da eficiência administrativa e da participação democrática, consolidando-se como um marco na construção de uma cultura de integridade no Espírito Santo."
9. Não consta nos autos o necessário Plano de Trabalho.

10. Consta na instrução processual (*checklist*), de exclusiva responsabilidade do assinante (Sequencial 13 - Lepisma), contendo o seguinte:

"Consta na instrução processual:

1. Minuta do Instrumento - peça nº 02;
2. Indicação do coordenador no âmbito da Ufes - peça nº 09;
3. Justificativa do Interesse Institucional - peça nº 08."

11. 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."

12. Eis, em síntese, o relatório. Analisa-se.

II - FUNDAMENTAÇÃO.

DOS LIMITES DA ANÁLISE E MANIFESTAÇÃO JURÍDICA.

13. 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.

14. 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.¹⁶

15. 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.

Do Acordo de Cooperação.

16. Em vigor a nova Lei de Licitações e contratos (Lei nº 14.133/2021) trazendo como objetivo **mais clareza e melhor entendimento** de quando comparada com a lei anterior.

17. 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).

18. 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.

19. 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 ínsitas 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 referida Lei nº 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. O art. 42, parágrafo único da Lei nº 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.**"*

24. **Recomenda-se, portanto, a elaboração do necessário Plano de Trabalho, na forma do art. 22 da Lei nº 13.019/2014** supracitado. O documento deve ser aprovado pela autoridade competente e anexado à instrução processual, antes da assinatura do Termo de Cooperação.

25. Após anexado o necessário Plano de Trabalho, recomenda-se incluir cláusula na minuta do Termo de Cooperação com a previsão de Plano de Trabalho a ser cumprido pelas partes, por exemplo:

"CLÁUSULA (...)

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

O(s) Plano(s) de Trabalho definirá(ão) 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. Destacamos, ainda, o já citado art. 5º, da Lei nº 14.133/21, que versa sobre a necessidade de planejamento, transparência e eficácia que deverá ser observado 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, (...)"

Da vedação à vigência indeterminada.

27. Verifica-se que, conforme redação da minuta em exame, a vigência do Acordo está indeterminada, condicionada a evento futuro, no caso, quando uma das partes rescindir o contrato nos termos da "Cláusula Sexta - Da Vigência", a saber:

"CLÁUSULA SEXTA – DA VIGÊNCIA:**O presente Termo possui vigência indeterminada até que uma das partes rescinda o contrato.**

O presente Termo poderá ser rescindido, por iniciativa de qualquer das partes, sem ônus ou penalidade, mediante comunicação escrita enviada aos demais partícipes, com antecedência mínima de 30 (trinta) dias sempre após a divulgação dos resultados do ITGP de cada ano.

Em caso de rescisão do presente Termo, as atividades em curso não serão prejudicadas, devendo ser concluídas mediante acordos específicos.

§1º- Este instrumento poderá ser rescindido por infração legal ou por descumprimento de qualquer uma das obrigações assumidas neste instrumento e nos seus Termos Aditivos, sempre a critério da parte não inadimplente"

28. Ocorre que a Câmara Nacional de Convênios e Instrumentos Congêneres – CNCIC/DECOR/CGU, por meio do Parecer n. 00005/2019/CNCIC/CGU/AGU, firmou modelo de Acordo de Cooperação Técnica, no qual consta a Nota explicativa 1 da Cláusula nona da Minuta, com o comentário taxativo no sentido de que “o instrumento não pode ter prazo de vigência indeterminado”.

29. A Nova Lei de Licitações, em que pese ter implementado algumas mudanças no que tange à duração dos contratos administrativos, também não admite contratações por tempo indeterminado, exceto quando for usuária de serviço público oferecido em regime de monopólio (art. 109, da Lei nº 14.133/2021), o que não é o caso.

30. Nesse sentido, em regra, a duração dos contratos administrativos devem ter duração adstrita à disponibilidade dos respectivos créditos orçamentários, conforme dispõe o *caput* do art. 105, da Lei nº 14.133 de 2021, *in verbis*:

"Art. 105. A duração dos contratos regidos por esta Lei será a prevista em edital, e deverão ser observadas, no momento da contratação e a cada exercício financeiro, a disponibilidade de créditos orçamentários, bem como a previsão no plano plurianual, quando ultrapassar 1 (um) exercício financeiro."

31. Ademais, os contratos que tenham por objeto a prestação de serviços ou fornecimentos contínuos podem ter a duração de 5 (cinco) anos (art. 106), assim como podem ser celebrados contratos com prazo de até 10 (dez) anos nas hipóteses previstas nas alíneas “f” e “g” do inciso IV e nos incisos V, VI, XII e XVI do *caput* do art. 75 da Lei nº 14.133/2021 (art. 108).

32. Assim sendo, recomenda-se indicar na minuta um prazo de vigência determinado, que seja o mais adequado e suficiente à conclusão do objeto, observados os dispositivos legais cabíveis. Ademais, ressalta-se a possibilidade de ser inserida hipótese de prorrogação da vigência do contrato.

Da cláusula de eleição de foro.

33. No que se refere à "**CLÁUSULA DÉCIMA PRIMEIRA - DO FORO**", por ser tratar a UFES de autarquia federal de regime especial, recomendo alterar a Clausula a fim de prever a eleição do foro da Justiça Federal de Vitória, Seção Judiciária do Espírito Santo.

IV - CONCLUSÃO.

34. Em conclusão, opino, antes da assinatura do acordo, pelo retorno dos autos à Diretoria de Projetos Institucionais - DPI/PROAD, para ciência deste parecer. Após as devidas alterações recomendadas (**itens 20/25, 27/32 e 33**), não vislumbro óbice a celebração pretendida.

35. 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.

36. 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.

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) 23068013839202595 e da chave de acesso ebdcfab0



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 2051435740 e chave de acesso ebdcfab0 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: 14-04-2025 10:57. Número de Série: 24688056426646610828629120681. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.
