



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

**PARECER n. 00373/2025/PROC UFES/PFUFES/PGF/AGU**

**NUP: 23068.036419/2025-87**

**INTERESSADOS: DIVISÃO DE ACORDOS DE COOPERAÇÃO - DAC/SRI - UFES**

**ASSUNTOS: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO**

**EMENTA: ANÁLISE DE MEMORANDO DE ENTENDIMENTO PARA COOPERAÇÃO ACADÊMICA INTERNACIONAL (PROTOCOLO DE INTENÇÕES). LEI Nº 9.394/1996. REGIMENTO GERAL DA UFES. ESTATUTO DA UFES. SEM ÓBICE JURÍDICO.**

*Ao Senhor Secretário de Relações Internacionais,*

**I - RELATÓRIO.**

1. Vieram os autos a esta Procuradoria para análise do Memorando de Entendimento para Cooperação Acadêmica Internacional entre a UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO (BRASIL) e a UNIVERSIDADE DE SALAMANCA (REINO DA ESPANHA), visando à cooperação acadêmica entre as partes, com vigência de 4 (quatro) anos. Entrará em vigor no dia seguinte da última data de suas assinaturas. (Sequencial 2 - Lepisma).

2. Consta na minuta em sua Cláusula PRIMERA – OBJETO: *"O presente Acordo tem como finalidade estabelecer um programa de mobilidade de estudantes de titulações oficiais de graduação, máster e doutorado entre as partes, entendendo por mobilidade a situação que permite aos estudantes da instituição de origem receber formação acadêmica na instituição de destino sem o propósito de obter uma titulação desta última, com o conteúdo que se descreve nas seguintes cláusulas. A estes efeitos, por "universidade de origem" entende-se a instituição na qual o estudante se matriculou formalmente; e por "universidade de destino" a instituição que aceitou receber estudantes da instituição de origem para proporcionar-lhes formação acadêmica durante um período determinado."* (Sequencial 2 - Lepisma).

3. Consta na SEGUNDA – CLÁUSULAS GERAIS: *"1ª. A Universidade de Salamanca tem uma normativa de mobilidade acadêmica internacional de estudantes aprovada pela Comissão Permanente de 23 de setembro de 2016, com a finalidade de permitir que estudantes possam realizar uma estância acadêmica temporal em uma instituição de educação superior de outro país para realizar estudos relacionados com a titulação que cursarem nesta Universidade, no âmbito dos programas ou acordos que se assinem. 2ª. A mobilidade de estudantes terá uma duração mínima de um (1) semestre e máxima de dois (2) semestres acadêmicos. Qualquer prorrogação deverá ser acordada entre as partes. 3ª. Os candidatos ao programa de mobilidade deverão comprovar conhecimento suficiente da língua na qual a docência será ministrada de acordo com os requisitos que estabeleça a universidade de destino. 4ª. Todos os estudantes admitidos em programas de mobilidade de qualquer tipo estarão obrigados a contratar o seguro de cobertura de mobilidade da Universidade de Salamanca, independentemente de quais sejam os requisitos exigidos pela instituição de destino para os estudantes da USAL ou pela instituição de origem para os estudantes estrangeiros. 5ª. As candidaturas serão apresentadas através dos Escritórios responsáveis em cada instituição pela gestão dos estudantes de mobilidade. Em nenhum caso serão admitidas candidaturas diretas dos interessados. 6ª. O rendimento acadêmico dos estudantes será avaliado, de acordo com as matérias cursadas em regime de mobilidade, pelos professores da instituição de destino de acordo com sua normativa vigente. Será emitido um certificado sem outra validade acadêmica além da referida no parágrafo seguinte. 7ª. O reconhecimento dos créditos será responsabilidade da instituição de origem. 8ª. Para que se considere a seleção dos candidatos nas instituições de destino, a documentação deverá ser comunicada às mesmas no prazo previamente acordado para tal."* (Sequencial 2 - Lepisma).

4. Consta a justificativa de interesse institucional assinada pela Secretaria de Relações Internacionais - SRI (Sequencial 11 - Lepisma).

5. 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."

6. É a síntese do relatório.

## II - FUNDAMENTAÇÃO.

### Dos limites da análise e manifestação jurídica.

7. 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.

8. 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.

9. O Memorando de Entendimento, podendo ser intitulado como 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.

10. Este 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.

11. O Memorando de Entendimento 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 causa, 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.

12. Deste modo, não se deve confundir o Memorando de Entendimento 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.

13. A descrição do objeto no Memorando de Entendimento deve ser objetiva, clara e precisa, de modo a se evidenciar o interesse público e recíproco dos envolvidos na parceria. Isto porque o Memorando de Entendimento 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.

14. Como mencionado acima, o Memorando de Entendimento 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 dispositivo contido na Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996:

*"Art. 53. No exercício de sua autonomia, são asseguradas às universidades, sem prejuízo de outras, as seguintes atribuições:*

*I - criar, organizar e extinguir, em sua sede, cursos e programas de educação superior previstos nesta Lei, obedecendo às normas gerais da União e, quando for o caso, do respectivo sistema de ensino;*

*II - fixar os currículos dos seus cursos e programas, observadas as diretrizes gerais pertinentes;*

*III - estabelecer planos, programas e projetos de pesquisa científica, produção artística e atividades de extensão;*

*IV - fixar o número de vagas de acordo com a capacidade institucional e as exigências do seu meio;*

*V - elaborar e reformar os seus estatutos e regimentos em consonância com as normas gerais atinentes;*

*VI - conferir graus, diplomas e outros títulos;*

**VII - firmar contratos, acordos e convênios; (...)" (grifei)**

16. Vale ressaltar, ainda, o interesse por parte da Universidade Federal do Espírito Santo pelo convênio com outras instituições de ensino, como se afirma em seu Regimento Geral, *in verbis*:

*"Art 147. A Universidade incentivará a pesquisa por todos os meios ao seu alcance, entre os quais os seguintes:*

*a) concessão de bolsas especiais de pesquisas nas diversas categorias do conhecimento;*

*b) formação de pessoal em curso de pós-graduação, especialização e aperfeiçoamento da própria Universidade ou de outras instituições nacionais ou estrangeiras;*

*c) auxílio para execução de projetos específicos de pesquisa;*

**d) realizações de convênios com entidades nacionais, estrangeiras e internacionais, visando a programas integrados de investigação científica; (...)" (grifei)**

17. Nesse sentido, a Universidade Federal do Espírito Santo, em seu estatuto, ratifica:

*"Art. 2º A Universidade goza de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, e obedecerá ao princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão, que exercerá na forma da lei e deste Estatuto.*

*Parágrafo único. No exercício de sua autonomia são asseguradas à Universidade, sem prejuízo de outras, as seguintes atribuições:*

*I. criar, organizar e extinguir, em sua sede, cursos e programas de educação superior, observadas as normas gerais pertinentes;*

*II. fixar os currículos dos seus cursos e programas, observadas as diretrizes gerais pertinentes;*

*III. estabelecer planos, programas e projetos de pesquisa científica, produção artística e atividades de extensão;*

*IV. fixar o número de vagas de acordo com a capacidade institucional e as exigências do seu meio;*

*V. reformar seu Estatuto e seu Regimento Geral em consonância com as normas gerais atinentes;*

*VI. conferir graus, diplomas e outros títulos;*

**VII. firmar contratos, acordos e convênios;**

*VIII. aprovar e executar planos, programas e projetos de investimentos referentes a obras, serviços e aquisições em geral, bem como administrar rendimentos conforme dispositivos institucionais;*

*IX. administrar os rendimentos e deles dispor na forma prevista na legislação;*

*X. receber subvenções, doações, heranças, legados e cooperação financeira resultantes de convênios com entidades públicas e privadas. (...)" (grifei)*

18. Quanto aos demais aspectos da minuta em exame (Sequencial 3 - Lepisma), verifica-se estar redigida a contento, sendo instrumento apto a regular a relação jurídica entre as partes, estabelecendo o primeiro passo de um vínculo cooperativo, que deve se desenvolver mediante acordos e detalhamentos posteriores.

19. Portanto, conclui-se pela possibilidade da assinatura, pela Universidade, do Memorando de Entendimento para Cooperação Acadêmica (Protocolo de Intenções).

#### IV - CONCLUSÃO.

20. Em conclusão, opino no sentido de que não existe impedimento legal para a celebração do Memorando de Entendimento em questão, tendo em vista a fundamentação explicitada e restringindo o exame ao aspecto jurídico-formal.

21. 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, 17 de julho de 2025.

**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) 23068036419202587 e da chave de acesso 986af323



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 2712278302 e chave de acesso 986af323 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: 17-07-2025 13:12. Número de Série: 24688056426646610828629120681. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.