



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

**PARECER n. 571/2022/PROC UFES/PFUFES/PGF/AGU**

NUP: 23068.097864/2022-71

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

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 CONGÊNERES (CNCIC).**

Senhor Procurador Chefe:

**I - RELATÓRIO.**

1. Trata-se de análise de PROTOCOLO DE INTENÇÕES entre Y LA UNIVERSIDAD DE LA HABANA (CUBA) e a UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO (UFES) visando: "1. Intercâmbio de docentes e pesquisadores; 2. Elaboração conjunta de projetos de pesquisa; 3. Organização conjunta de eventos científicos e culturais; 4. Intercâmbio de informações e publicações acadêmicas; 5. Intercâmbio de estudantes; 6. Intercâmbio de membros da equipe técnico-administrativa; 7. Cursos e disciplinas compartilhados." (Sequencial 03 - Lepisma).
2. Consta nos autos o necessário *checklist* do processo (Sequencial 09 - Lepisma)
3. 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."

4. É a síntese.

**II - FUNDAMENTAÇÃO.**

**DOS LIMITES DA ANÁLISE E MANIFESTAÇÃO JURÍDICA.**

5. 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.
6. 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.**

7. 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.
8. 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.
9. 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 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.
10. 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.

11. 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.

12. Ante a falta 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 ao objeto do protocolo, sem a obrigatoriedade de plano de trabalho.

13. **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.**

14. 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/pt-br/composicao/cgu/cgu/modelos/conveniosecongeneres/modelos-de-minutas-de-contrato-de-repasse-e-acordo-de-cooperacao.>

15. Ademais disso, conforme despacho nos autos do processo nº 23068.013425/2022-13, **os 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.**

16. Em conclusão, **sem óbice jurídico**, 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 remessa dos autos aos setores competentes para observarem as recomendações formuladas neste parecer, considerando toda a fundamentação explicitada e restringindo o exame ao aspecto jurídico - formal do processo.**

17. 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, 19 de outubro de 2022.

**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) 23068097864202271 e da chave de acesso b77e474e



UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO

**PROTOCOLO DE ASSINATURA**



O documento acima foi assinado digitalmente com senha eletrônica através do Protocolo Web, conforme Portaria UFES nº 1.269 de 30/08/2018, por  
OSWALDO HORTA AGUIRRE FILHO - SIAPE 6296818  
Procuradoria Federal - PF  
Em 20/10/2022 às 13:10

Para verificar as assinaturas e visualizar o documento original acesse o link:  
<https://api.lepisma.ufes.br/arquivos-assinados/587783?tipoArquivo=O>