



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

PARECER n. 88/2021/PROC UFES/PFUFES/PGF/AGU

NUP: 23068.017691/2021-34

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

ASSUNTOS: CONVÊNIOS E OUTROS AJUSTES

EMENTA: PROTOCOLO DE INTENÇÕES SERVE APENAS PARA CELEBRAR A “INTENÇÃO DE FAZER ALGO”, SENDO QUE PARA REALIZAR QUALQUER ATIVIDADE, SERÁ NECESSÁRIO CELEBRAR UM ACORDO ESPECÍFICO (CONVÊNIO OU TERMO DE COOPERAÇÃO) CONFORME FOR O CASO, COM PLANO DE TRABALHO, APROVAÇÃO NAS INSTÂNCIAS PERTINENTES SEGUINDO O FLUXOGRAMA DE CADA INSTRUMENTO. O PROTOCOLO DE INTENÇÕES ANEXADO AOS AUTOS NÃO É UM MERO INSTRUMENTO PREPARATÓRIO VISANDO A FORMALIZAÇÃO DE UM COMPROMISSO FUTURO PARA CELEBRAR UM ACORDO DE COOPERAÇÃO OU CONVÊNIO. CONSTA EM SEU BOJO TODAS AS CLÁUSULAS INERENTES A UM TERMO DE COOPERAÇÃO QUE OBRIGATORIAMENTE DEVE CONSIGNAR O PLANO DE TRABALHO, NA FORMA PREVISTA NO ART, 116 DA LEI 8.666/93. PARA AFASTAR O PLANO DE TRABALHO PREVISTO NO ARTIGO 116 DA LEI 8.666/93, O PROTOCOLO DE INTENÇÕES ANEXADO AOS AUTOS DEVERÁ SER REFORMULADO CONSIDERANDO TODA A FUNDAMENTAÇÃO EXPLICITADA NO BOJO DESTES PARECER.

Senhor Procurador Chefe:

I - RELATÓRIO.

1. Trata-se do OFÍCIO Nº 032/2021/SRI/UFES, solicitando consulta sobre necessidade de inclusão de Plano de Trabalho em documentos do tipo “Protocolo de Intenções” (Sequencial 1 - Lepisma).

2. Consta nos autos despacho do Procurador Chefe: *“Ao Dr. Oswaldo, para parecer sobre se existe obrigação legal de juntada de plano de trabalho quando se tratar de mero Protocolo de Intenções ou Acordo de Cooperação Acadêmico-Cultural. Informo que a UFES somente incluirá Plano de Trabalho nesses ajustes se houve obrigação legal, pois a intenção da SRI e do DPI é simplificar ao máximo o procedimento. Destaco a existência do PARECER REFERENCIAL n. 00001/2018/GAB/PROC/PFUFPR/PGF/AGU - NUP: 23075.006245/2018-18”* (Sequencial 6 - Lepisma).

3. É a síntese do necessário.

II - DA ANÁLISE REFERENCIAL.

4. A presente abordagem restringe-se aos aspectos jurídicos sobre necessidade de inclusão de Plano de Trabalho em documentos do tipo “Protocolo de Intenções” mencionado no OFÍCIO Nº 032/2021/SRI/UFES (Sequencial 1 - Lepisma).

5. Ficam excluídas, portanto, as questões de natureza não jurídica, tais como os aspectos técnicos, administrativos ou de conveniência e oportunidade, pois a prevalência do aspecto técnico ou a presença de juízo discricionário determina a competência da autoridade administrativa pela prática do ato, bem como sua responsabilidade por ele. Essa orientação encontra-se no enunciado nº 07 do Manual de Boas Práticas Consultivas elaborado pela Advocacia-Geral da União.

III- DA ANÁLISE JURÍDICA.

6. Todo e qualquer processo que venha a tratar de instrumentos para estabelecer cooperação entre as instituições, sejam eles genéricos ou específicos (para a consecução de determinado projeto), há que se instruir os autos com justificativas e análises quanto à conveniência da parceria proposta (que deverá atender ao interesse público), de modo a subsidiar o ato da Administração (deliberação pela formalização do ajuste e a efetiva assinatura do mesmo).

7. Conforme o entendimento consolidado da Advocacia Geral da União, não é possível a execução de nenhuma ação decorrente da assinatura de **acordos genéricos, com objeto amplo**, sendo imperiosa a aplicação de Acordo de Cooperação, com definição específica do objeto e da forma de execução.

8. Eis a orientação emanada do Parecer nº 15/2013/Câmara Permanente de Convênios/DEPCONS/PGF/AGU, aprovado pelo Procurador Geral Federal:

"12. Nesse sentido, entende-se que, **no caso dos acordos de cooperação, plano de trabalho** de que trata o parágrafo 1º do art. 116 da Lei nº 8.666/1993 **deverá contemplar somente as informações elencadas em seus incisos I, II, III e VI, isto é, identificação do objeto a ser executado, as metas serem atingidas, as etapas ou fases de execução, previsão de início e fim da execução do objeto, bem assim da conclusão das etapas ou fases programadas.**

13. Há que se ressaltar, entretanto, que, em muitas hipóteses, exemplo dos acordos de cooperação celebrados com finalidade de delegar competência para licenciamento ambiental, **afigura-se incompatível com objeto do acordo de cooperação técnica que se pretenda celebrar exigir-se a elaboração de plano de trabalho com rigor descrito no parágrafo 1º do art. 116 da Lei nº 8.666/1993, que não afasta necessidade de que plano de trabalho seja mais específico possível, diante da vedação de celebração de ajustes de caráter genérico ('guarda-chuva')."**

9. O art. 116 da Lei nº 8.666/93 determina a aplicação das disposições do diploma legal em que se encontra inserido (ou seja, a Lei de Licitações e Contratos da Administração Pública), no que couber, **"aos convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres celebrados por órgãos e entidades da Administração"**.

10. E entre essas disposições eventualmente aplicáveis, encontra-se o §1º do próprio art. 116, que se reproduz a seguir:

Art. 116. Aplicam-se as disposições desta Lei, no que couber, aos convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres celebrados por órgãos e entidades da Administração.

§ 1º A celebração de convênio, acordo ou ajuste pelos órgãos ou entidades da Administração Pública depende de prévia aprovação de competente plano de trabalho proposto pela organização interessada, o qual deverá conter, no mínimo, as seguintes informações:

I - identificação do objeto a ser executado;

II - metas a serem atingidas;

III - etapas ou fases de execução;

IV - plano de aplicação dos recursos financeiros;

V - cronograma de desembolso;

VI - previsão de início e fim da execução do objeto, bem assim da conclusão das etapas ou fases programadas; (grifos nosso)

11. Portanto, num primeiro momento, impõe-se à Administração verificar a presença dos elementos previstos no art. 116, §1º, no que forem compatíveis com a situação concreta. Como regra geral para as parcerias essencialmente acadêmicas com entes estrangeiros, **requer-se, no mínimo, a demonstração do objeto, das metas, das etapas de execução e da previsão de início e fim da execução desse objeto, bem como da conclusão das fases programadas.**

12. A propósito, chama-se atenção para o teor da alínea "III" da parte conclusiva do PARECER n. 00004/2016/DEPCONSU/CPCV/PGF/AGU, manifestação oriunda do Departamento de Consultoria da Procuradoria-Geral Federal, aprovado pelo Procurador-Geral Federal, de caráter vinculante para este órgão jurídico:

III - A celebração de acordo de cooperação deve ser precedida de adequada instrução processual, que deve necessariamente conter plano de trabalho que contemple as informações elencadas nos incisos I, II, III e VI do parágrafo 1º do art. 116 da Lei nº 8.666/1993 e nos incisos I a IV do art. 25 do Decreto nº 8.726/2016 - o qual constará obrigatoriamente como anexo do ajuste, integrando-o de forma indissociável - , bem como de análise técnica prévia e consistente, referente às razões de sua propositura, aos seus objetivos, à viabilidade de sua execução e a sua adequação à missão institucional dos órgãos e/ou entidades públicas ou privadas envolvidas, além da pertinência das obrigações estabelecidas e dos meios que serão utilizados para fiscalizar e avaliar a sua execução, esclarecendo, inclusive, o motivo pelo qual a Administração deixou de atender a algum dos requisitos estabelecidos no art. 116, §1º, da Lei nº 8.666/1993, no art. 35, V, da Lei nº 13.019/2014 e/ou no art. 25 do Decreto nº 8.726/2016, se for o caso.

DO PROTOCOLO DE INTENÇÕES PARA COOPERAÇÃO ACADÊMICA

13. Após análise do Protocolo de Intenções anexado aos autos, conclui-se que não se trata de mero instrumento preparatório que visa formalizar um compromisso futuro das partes em celebrar um acordo de cooperação ou convênio. A previsão nas cláusulas - três a dez - são típicas de um acordo de cooperação:

"CLÁUSULA 1 - DO OBJETO A UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO, doravante denominada Ufes, e o(a) ... (nome completo da INSTITUIÇÃO ESTRANGEIRA), doravante

denominado(a) ... (sigla), concordam em promover a cooperação acadêmica entre ambas as instituições, em áreas de mútuo interesse, por meio de: 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.

CLÁUSULA 2 - DA IMPLEMENTAÇÃO Para a implementação de cada caso específico de cooperação, ambas as instituições deverão preparar um programa de trabalho relativo às formas, aos meios e às responsabilidades, que será objeto de um Acordo Específico, a ser firmado entre as partes interessadas.

CLÁUSULA 3 - DO FINANCIAMENTO Não haverá transferência de recursos financeiros entre os partícipes. Parágrafo único: os projetos a serem executados em decorrência deste instrumento, e que importarem em aplicação de recursos financeiros, deverão ser objeto de outro instrumento específico, fazendo constar o valor do repasse nos respectivos Planos de Trabalho.

CLÁUSULA 4 - DAS EXIGÊNCIAS Os docentes, pesquisadores e estudantes participantes dos programas de cooperação, nos termos deste Protocolo, seguirão as exigências de imigração do país da instituição receptora e deverão contratar seguro internacional de cobertura médico-hospitalar para o período de sua permanência no exterior.

CLÁUSULA 5 - DAS TAXAS ACADÊMICAS Os estudantes envolvidos em intercâmbios deverão pagar as taxas acadêmicas, quando existentes, em sua Instituição de origem.

CLÁUSULA 6 - DA VIGÊNCIA Este Protocolo de Intenções vigorará a partir da data de sua assinatura por um período de 5 (cinco) anos, **podendo ser prorrogado por aceite das partes, mediante Termo Aditivo**. Findo tal prazo, poderá ser reeditado com a concordância de ambas as Instituições, mediante o estabelecimento de um novo Protocolo de Intenções ou por meio de um Acordo específico.

CLÁUSULA 7 - DO TERMO ADITIVO Quaisquer modificações nos termos deste Protocolo de Intenções deverão ser efetuadas por meio de Termo Aditivo, devidamente acordado entre as partes signatárias.

CLÁUSULA 8 - DA COORDENAÇÃO Para constituir a coordenação do presente Protocolo de Intenções é indicado: Pela Ufes, o(a) ... (nome completo, cargo, e-mail e telefone do coordenador pela Ufes); Secretaria de Relações Internacionais - Coordenação de Acordos de Cooperação Avenida Fernando Ferrari, n.º 514, Campus Universitário Alaor Queiroz de Araújo, Goiabeiras, Vitória/ES, Brasil. CEP 29075-910. LOGO 3 / 4 +55 (27) 4009 2046 +55 (27) 3145 9205. acordos.internacional@ufes.br <http://www.internacional.ufes.br> E pelo(a) ... (INSTITUIÇÃO ESTRANGEIRA), é indicado: O(a) ... (nome completo, cargo, e-mail e telefone do coordenador pela parte estrangeira). (Dados completos do Escritório Internacional da INSTITUIÇÃO ESTRANGEIRA) Nome completo, endereço completo, telefone, e-mail, página web.

CLÁUSULA 9 - DA DENÚNCIA O presente Protocolo de Intenções poderá ser denunciado a qualquer momento, por qualquer das partes, mediante comunicação expressa, com antecedência mínima de 60 (sessenta) dias. Ficará assegurada a conclusão de quaisquer atividades em andamento, bem como de todos os trabalhos acadêmicos, sem prejuízo de nenhuma das instituições envolvidas. Caso haja pendências, as partes definirão, mediante Termo de Encerramento do Protocolo de Intenções, as responsabilidades pela conclusão de cada um dos programas de trabalho envolvidos, respeitadas as atividades em andamento, as quais serão cumpridas antes de se efetivar o encerramento, assim como quaisquer outras responsabilidades ou obrigações cabíveis.

CLÁUSULA 10 - DA ARBITRAGEM E FORO Questões que porventura surjam durante a vigência deste Protocolo de Intenções que não possam ser dirimidas amigavelmente serão decididas por um Conselho de Arbitragem, composto por 3 (três) membros: 2 (dois) eleitos por cada instituição separadamente e 1 (um) por aceite mútuo das partícipes."

14. A celebração do Protocolo de Intenções não permite a realização de nenhuma atividade, coordenação ou previsão de Termos Aditivos. Protocolo de Intenções serve apenas para celebrar a **"intenção de fazer algo"**, sendo que para realizar qualquer atividade, será necessário celebrar um **Acordo específico** (Convênio ou Termo de Cooperação) conforme for o caso, com **Plano de Trabalho**, aprovação nas instâncias pertinentes seguindo o fluxograma de cada instrumento.

15. Conforme Cláusula Sétima *"Quaisquer modificações nos termos deste Protocolo de Intenções deverão ser efetuadas por meio de Termo Aditivo, devidamente acordado entre as partes signatárias"*. Trata-se de cláusula típica de Acordo de Cooperação, pois propostas de inclusão ou alteração através de termo aditivo, devem observar com rigor, com descrição detalhada, objetiva, clara e precisa o plano de trabalho original, na forma estabelecida no art. 116, §1º, da Lei n. 8.666/1993.

16. Ademais, os ajustes através de termo aditivo realizados durante a execução do objeto integrarão o Plano de Trabalho, desde que submetidos e aprovados previamente pela autoridade competente. Estes ajustes não implicam em alteração de valor, vigência ou objeto do instrumento celebrado, caso contrário necessária alteração e aprovação de novo Plano de Trabalho.

17. Portanto, sempre que possível se adote o instrumento de “protocolo de Intenções”, nos casos em que ainda não se tenha predefinidas quais as áreas ou atividades em que se dará a cooperação entre as instituições, mas que haja o interesse dos partícipes em intensificar os contatos e a interlocução para que sejam identificadas as áreas ou atividades de interesse comum que resultarão em acordos de cooperação.

18. A formalização de Protocolos de Intenção com características de um acordo básico estabelece marco geral de cooperação, devendo ser complementado por instrumentos posteriores, como os ajustes complementares ou os programas executivos, que implementam seus amplos dispositivos no plano concreto. Esse tipo de protocolo define o arcabouço institucional que passará a orientar, em termos gerais, a execução da cooperação.

IV - CONCLUSÃO.

19. Em conclusão, considerando toda a fundamentação explicitada e restringindo o exame ao aspecto jurídico-formal do processo, informo que o Protocolo de Intenções anexado aos autos (Sequencial 2 - Lepisma) não se trata de mero instrumento preparatório, pois consta em seu bojo cláusulas inerentes a um Termo de Cooperação que obrigatoriamente deve constar o competente Plano de Trabalho, na forma prevista no art, 116 da Lei 8.666/93.

20. Para não incluir Plano de Trabalho previsto no artigo 116 da Lei 8.666/93, o Protocolo de Intenções anexado aos autos (Sequencial 2 - Lepisma) deverá ser reformulado considerando toda a fundamentação explicitada no bojo deste parecer.

À consideração superior.

Vitória, 23 de março de 2021.

OSWALDO HORTA AGUIRRE FILHO
PROCURADOR FEDERAL

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 23068017691202134 e da chave de acesso d6087419



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 24/03/2021 às 11:57

Para verificar as assinaturas e visualizar o documento original acesse o link:
<https://api.lepisma.ufes.br/arquivos-assinados/163592?tipoArquivo=O>