



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

PARECER n. 00627/2024/PROC UFES/PFUFES/PGF/AGU

NUP: 23068.072339/2023-23

INTERESSADOS: DEPARTAMENTO DE FÍSICA - DF/CCE_UFES

ASSUNTOS: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO

EMENTA: ANÁLISE DE CONVÊNIO. NOVA LEI DE LICITAÇÕES E CONTRATOS - LEI Nº 14.133, DE 1º DE ABRIL DE 2021. LEI Nº 10.973, DE 2 DE DEZEMBRO DE 2004. DECRETO Nº 9.283/18. RECOMENDAÇÕES CONDICIONANTES PARA CELEBRAÇÃO DO ACORDO.

Senhor Procurador Chefe,

I - RELATÓRIO

1. Trata-se de análise de minuta de **Convênio para Pesquisa, Desenvolvimento e Inovação**, a ser celebrado entre a UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO - UFES, a FINANCIADORA DE ESTUDOS E PROJETOS – Finep, o MUNICÍPIO DE VENDA NOVA DO IMIGRANTE e a FUNDAÇÃO ESPÍRITO SANTENSE DE TECNOLOGIA - FEST (Sequencial 33 - Lepisma).

2. Consta na CLÁUSULA PRIMEIRA – OBJETO: *"1. Este Convênio tem por objeto a transferência de recursos financeiros, pela CONCEDENTE à CONVENENTE, para a execução do Projeto intitulado "Com Ciência na Praça: na rota do conhecimento pelas montanhas capixabas", Ref. Finep nº 0476/23, doravante denominado "Projeto", descrito no Plano de Trabalho anexo a este Convênio, conforme aprovação contida na Decisão da Diretoria Executiva da CONCEDENTE nº 0648/23, de 18/09/2023."* (Sequencial 33 - Lepisma).

3. Consta na CLÁUSULA SEGUNDA - RECURSOS: *"1. Por este instrumento, a CONCEDENTE transfere a CONVENENTE os recursos abaixo discriminados: a) VALOR TOTAL de até R\$ 299.773,32 (duzentos e noventa e nove mil, setecentos e setenta e três reais e trinta e dois centavos) destinados a CONVENENTE por meio de aporte direto. 1.1. Os recursos financeiros correrão à conta da discriminação orçamentária constante da Nota de Empenho anexa a este instrumento. 1.2. Os recursos financeiros serão oriundos da FONTE CT-Verde Amarelo."* (Sequencial 33 - Lepisma).

4. Consta na CLÁUSULA QUINTA – PRAZOS: *"1. O presente Convênio terá vigência de até 36 (trinta e seis) meses, a contar da data de sua assinatura. 2. O prazo de vigência poderá ser prorrogado, mediante justificativa técnica e desde que a solicitação seja realizada pela CONVENENTE em até 30 (trinta) dias antes de vencimento do prazo. A ampliação do prazo deverá ser refletida do Plano de Trabalho do Projeto. 2.1. A prorrogação do prazo de vigência será realizada através de carta aditiva, que formará, juntamente com este Convênio, um todo indivisível. 3. O prazo de prestação de contas final é de até 60 (sessenta) dias contados da data do término da vigência, conforme disposto no art. 57 do Decreto nº 9.283/2018. 3.1. O prazo de prestação de contas final poderá ser prorrogado, por igual período, a pedido da CONVENENTE, desde que o requerimento seja feito anteriormente ao vencimento do prazo inicial."* (Sequencial 33 - Lepisma).

5. Consta na CLÁUSULA DÉCIMA QUARTA - EXTINÇÃO DO CONVÊNIO: *"1. O Convênio poderá ser denunciado a qualquer tempo, ficando os participantes responsáveis somente pelas obrigações e auferindo as vantagens do tempo em que participaram voluntariamente da avença. 2. Caso a instituição solicite sua retirada do Convênio a mesma*

arcará com suas obrigações, inclusive as de natureza financeira, até o momento da formalização de sua exclusão, restando aos demais partícipes a faculdade de solicitar a rescisão do instrumento. (...)" (Sequencial 33 - Lepisma).

6. Consta na CLÁUSULA DÉCIMA SÉTIMA - PUBLICAÇÃO E FORO: "1. A eficácia deste Convênio e de seus eventuais aditivos fica condicionada à publicação do respectivo extrato no Diário Oficial da União, que será providenciada pela CONCEDENTE, no prazo de vinte dias a contar de sua assinatura. 2. Fica eleito o foro da cidade do Rio de Janeiro para dirimir qualquer controvérsia oriunda do presente Convênio que não puder ser resolvida de comum acordo entre as partes, podendo a CONCEDENTE optar pelo foro de sua sede. 2.1. O presente Convênio reputa-se celebrado na cidade do Rio de Janeiro, e sua formalização ocorrerá na data em que os representantes legais da Finep o assinarem ou na data em que o último representante legal da Finep o assinar, em caso de disparidade de data." (Sequencial 33 - Lepisma).

7. Consta nos autos a minuta do Plano de Trabalho (Sequencial 33, fls. 25 e seguintes - Lepisma).

8. Consta nos autos a justificativa de interesse institucional no seguinte sentido: "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. Corresponde um projeto de pesquisa de interesse regional e nacional; 2. Viabiliza a participação de docentes e alunos da instituição; 3. Proporciona 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" (Sequencial 12 - Lepisma).

9. Consta aprovação da Câmara do Departamento de Física/CCE (Sequencial 20 - Lepisma).

10. Consta aprovação do Conselho Departamental do CCE (Sequencial 27 - Lepisma).

11. Consta manifestação da Diretoria de Inovação Tecnológica - DIT/PRPPG quanto à "CLÁUSULA DÉCIMA PRIMEIRA – PROPRIEDADE INTELECTUAL" no sentido de que os interesses institucionais da UFES estariam devidamente preservados se firmado um acordo entre a Universidade e a FEST, em que a questão seria tratada (Sequencial 59 - Lepisma).

12. Posteriormente, em relação a anexação do contrato entre a UFES e a FEST (Sequencial 61 - Lepisma), há nova manifestação da Diretoria de Inovação Tecnológica - DIT/PRPPG no sentido de que a previsão na cláusula sexta da minuta anexada preserva os interesses institucionais da Universidade no que se refere à Propriedade Intelectual e Transferência de Tecnologia (Sequencial 64 - Lepisma).

13. Consta nos autos checklist de exclusiva responsabilidade dos assinantes (Sequencial 75 - Lepisma).

14. 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."

15. É o relatório.

II - FUNDAMENTAÇÃO

DOS LIMITES DA ANÁLISE E MANIFESTAÇÃO JURÍDICA

16. 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.

17. 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.

18. 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

19. Em vigor a nova Lei de Licitações e contratos (Lei 14.133/2021) trazendo como objetivo **mais clareza e melhor entendimento** de quando comparada com a lei anterior.

20. 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)".

21. Partindo da premissa insculpida na nova lei de licitações e contratos, **entendo**, que o enquadramento de "acordos" entre instituições de ensino **será definido pelas partes interessadas, na forma do artigo 9º, da Lei 10.973/04 e art. 35, do Decreto nº 9.283/18, ou na Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014.**

22. Pois bem, a Lei de Inovação Tecnológica nº 10.973/2004, que baseia a minuta em exame, dispõe sobre incentivos **à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo**.

23. O **Acordo de Parceria**, por sua vez, é o instrumento jurídico celebrado por ICT com instituições públicas ou privadas, cujo **objeto é a realização de atividades conjuntas de pesquisa científica e tecnológica e de desenvolvimento de tecnologia, produto, serviço ou processo, sem transferência de recursos financeiros públicos para o parceiro privado.**

24. Nesse sentido, **dispõem os artigos 9º da Lei 10.973/04 e 35º do Decreto nº 9.283/18:**

LEI Nº 10.973, DE 2 DE DEZEMBRO DE 2004

"Art. 9º É facultado à ICT celebrar **acordos de parceria com instituições públicas e privadas** para realização de atividades conjuntas de pesquisa científica e tecnológica e de desenvolvimento de tecnologia, produto, serviço ou processo. (Redação pela Lei nº 13.243, de 2016)" (grifei)

DECRETO Nº 9.283, DE 7 DE FEVEREIRO DE 2018

"Art. 35. O **acordo de parceria** para pesquisa, desenvolvimento e inovação é o instrumento jurídico celebrado por ICT **com instituições públicas ou privadas** para realização de atividades conjuntas de pesquisa científica e tecnológica e de desenvolvimento de tecnologia, produto, serviço ou processo, sem transferência de recursos financeiros públicos para o parceiro privado, observado o disposto no art. 9º da Lei nº 10.973, de 2004 ." (grifei)

25. 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**. 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

26. 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)**.

27. Ausente a norma específica ao Plano de Trabalho, destacamos às previsões insitas 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)

28. Trazemos ainda, à título de paradigma, a redação dos incisos **I, II, III e IV**, do **art. 22 da Lei 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)

29. Ante o teor do despacho do Sequencial 75 - Lepisma (lista de verificação), e diante das alterações advindas pela Lei nº 14.133/21, o Plano de Trabalho anexado ao Sequencial 33, fls. 25 e seguintes - Lepisma deverá ser

alterado com as novas regras da Nova Lei de Licitações e Contratos. O plano de Trabalho deverá ser aprovado pelas partes antes da assinatura do Acordo.

30. Destacamos, por fim, o já citado art. 5º, da Lei nº 14.133/21, que versa sobre a necessidade de planejamento, transparência e eficácia que deverão ser observados 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, (...)"

ANÁLISE DA MINUTA E RECOMENDAÇÕES

31. Quanto aos aspectos da minuta em exame (Sequencial 33 - Lepisma), **recomendo:**

(1) Modificar também a cláusula décima sétima, 2 e 2.1, exprimindo que os eventuais conflitos serão dirimidos no Foro da Justiça Federal, Seção do Espírito Santo, cidade de Vitória.

32. Outrossim, deve a Administração atentar-se quanto a previsão de extinção do convênio mencionada no tópico 5 deste opinativo.

33. No mais, o conteúdo da minuta está em conformidade com as previsões legais pertinentes.

IV - CONCLUSÃO

34. Em conclusão, opino, antes da assinatura, pelo retorno dos autos à Coordenação de Elaboração de Contratos e Convênios - CECC/DPI/PROAD, para ciência deste parecer. Após à devida alteração recomendada (**itens 27, 29/30 e 31/32**), 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.

Vitória, 12 de novembro de 2024.

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) 23068072339202323 e da chave de acesso a03835be



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 1752451758 e chave de acesso a03835be 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: 12-11-2024 15:56. Número de Série: 65437255745187764576406211080. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.
