



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

**PARECER n. 164/2022/PROC UFES/PFUFES/PGF/AGU**

NUP: 23068.046227/2022-36

INTERESSADOS: SUPERINTENDÊNCIA DE EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA - SEAD

ASSUNTOS: CONVÊNIOS E OUTROS AJUSTES

**EMENTA: ACORDO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA. ART. 116. LEI Nº 8.666/93. ART. 22 DA LEI Nº 13.019/14. NECESSIDADE DE PRÉVIA APROVAÇÃO DO PLANO DE TRABALHO. SEM ÔBICE JURÍDICO DESDE QUE OBSERVADAS AS RECOMENDAÇÕES CONDICIONANTES DESTE PARECER.**

*Senhor Procurador Chefe:*

**I - RELATÓRIO**

1. Trata-se de análise de "**MINUTA DE ACORDO DE COOPERAÇÃO/ACORDO DE PARCERIA**" a ser realizado entre a UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO - UFES e o Município mantenedor de polo de apoio presencial (Sequencial 03 - Lepisma).

2. Consta na CLÁUSULA PRIMEIRA - OBJETO: "*O objeto deste instrumento jurídico é o estabelecimento de compromisso entre a Universidade e o Município mantenedor de polo de apoio presencial para a facilitação e o apoio da oferta de cursos e ações na modalidade a distância pela UFES, por meio da Superintendência de Educação a Distância - SEAD, cujas atribuições e competências estão definidas em seu Regimento Interno (Resolução 14/2021 do CUn) e na Instrução Normativa nº 1/2021 - SEAD, nos polos que aderiram à Chamada Pública nº XX/XXXX, conforme previsto em Plano de Trabalho em anexo, visando à implementação de atividades inerentes a democratização, expansão e interiorização do ensino superior público de qualidade.*" (Sequencial 03 - 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 o relatório.

**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. 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.**

7. O Parecer 15/2013 da AGU define o ACORDO de COOPERAÇÃO como um instrumento jurídico formalizado entre órgãos e entidades da Administração Pública ou entre estes e entidades privadas sem fins lucrativos com o objetivo de firmar interesse de mútua cooperação técnica visando a execução de programas de trabalho, projetos/atividade ou evento de interesse recíproco, da qual não decorra obrigação de repasse de recursos entre os partícipes.

8. Normalmente, as duas partes fornecem, cada uma, a sua parcela de conhecimento, equipamento, ou até mesmo uma equipe, para que seja alcançado o objetivo acordado, não havendo, contudo, nenhum tipo de repasse financeiro. É comum que esse tipo de cooperação ocorra nos campos técnicos e científicos, com cada partícipe realizando as atividades que foram propostas por meio de seus próprios recursos (conhecimento, técnicas, bens e pessoal).

9. Acordo de Cooperação 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, voltado ao interesse público, as duas partes fornecem, cada uma, a sua parcela de conhecimento, equipamento, ou até mesmo uma equipe, para que seja alcançado o objetivo acordado.

10. O objeto do Acordo de Cooperação pode abranger uma infinidade de atividades, que sejam de competência comum dos entes envolvidos ou que seja própria de um deles, servindo de instrumental para ação do outro. A descrição do objeto deve ser objetiva, clara e precisa, de modo a se evidenciar o interesse público e recíproco dos envolvidos na parceria.

11. A título exemplificativo, convém citar: a realização conjunta de pesquisas; a promoção de atividades conjuntas de educação; a troca de informações e dados úteis e/ou necessários para os desempenhos das competências; a elaboração de diagnósticos e relatórios, o intercâmbio de servidores públicos para ações específicas e por prazo determinado, que não configurem cessão; a troca e cessão de insumos; o compartilhamento de materiais e tecnologias, dentre outros.

12. O ACORDO de cooperação 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. Ante a falta de diploma legal específico que regule a celebração dos acordos de cooperação, deve ser observado o disposto no art. 116, caput e § 1º da Lei nº 8.666/1993.

13. Nesse sentido, a CLÁUSULA QUINTA - DO VALOR, do aludido ACORDO DE COOPERAÇÃO, informa que: "**Não haverá transferência de recursos entre os partícipes**". (Sequencial 03 - Lepisma).

#### **DO PLANO DE TRABALHO.**

14. O plano de trabalho é peça fundamental para legitimar a celebração de tais instrumentos, haja vista representar a materialização da fase anterior atinente ao planejamento. É a peça-chave para o alcance do resultado pretendido pelos partícipes. O adequado planejamento contido no plano de trabalho traz maior segurança nas condutas de cada um dos partícipes, assim como facilita a realização de fiscalização pelos demais órgãos de controle interno e externo.

15. Vale dizer, a regularidade do instrumento depende, em primeiro lugar, do plano de trabalho. Se este instrumento for elaborado de forma correta, planejada e detalhada, bastará aos partícipes cumpri-lo para garantir o sucesso do ajuste.

16. Consta nos autos Plano de Trabalho (Sequencial 05 - Lepisma). Independentemente de ser um instrumento com atribuições plenamente definíveis, verifica-se que devem constar neste instrumento os pressupostos do art. 116 da Lei 8.666/93:

**"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;" (grifei)**

17. A Administração também deverá observar o art. 22 da Lei nº 13.019/14 (regulamenta o Chamamento Público) que estabeleceu os pressupostos obrigatórios que deverão constar no Plano de Trabalho:

**"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. (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)"** (grifei)

18. Portanto, para o alcance do objeto pactuado, os partícipes obrigam-se a cumprir o plano de trabalho que, independente de transcrição, é parte integrante e indissociável do presente Acordo de Cooperação, bem como toda documentação técnica que dele resulte, cujos dados neles contidos acatam os partícipes obrigatoriamente.

19. É recomendável que a Administração da UFES adote, preferencialmente, os modelos Advocacia-Geral da União-Consultoria-Geral da União-Modelos e Pareceres da Câmara Nacional de Convênios e Instrumentos Congêneres (CNCIC). (<https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/cgu/cgu/modelos/conveniosecongeneres/modelos-de-minutas-de-contrato-de-repasse-e-acordo-de-cooperacao>.)

#### **IV - CONCLUSÃO.**

20. Em conclusão, 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 pelo prosseguimento do presente processo as instâncias da UFES para ciência deste parecer.

21. Cumpridas as recomendações ou afastadas de forma motivada, não haverá necessidade de nova manifestação desta Procuradoria, nos termos do inciso VII do art. 50 da Lei nº 9.784, de 1994, e da Instrução nº 05, do Manual de Boas Práticas Consultivas da AGU.

À consideração superior.

Vitória, 27 de abril de 2022.

**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) 23068046227202236 e da chave de acesso 5ba9dd55



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 28/04/2022 às 12:14

Para verificar as assinaturas e visualizar o documento original acesse o link:  
<https://api.lepisma.ufes.br/arquivos-assinados/458256?tipoArquivo=O>



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

**PARECER n. 166/2022/PROC UFES/PFUFES/PGF/AGU**

NUP: 23068.046227/2022-36

INTERESSADOS: SUPERINTENDÊNCIA DE EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA - SEAD

ASSUNTOS: CONVÊNIOS E OUTROS AJUSTES

**EMENTA: EDITAL DE CHAMAMENTO PÚBLICO. PREVISÃO. ARTIGO 2º, INCISO XII, ARTIGOS 23 A 32 DA LEI Nº 13.019/14. NECESSIDADE DE PRÉVIA APROVAÇÃO DO PLANO DE TRABALHO. SEM ÔBICE JURÍDICO DESDE QUE OBSERVADAS AS RECOMENDAÇÕES CONDICIONANTES DESTES PARECER.**

*Senhor Procurador Chefe:*

**I - RELATÓRIO**

1. Trata-se de análise de Edital de Chamamento Público, para adesão de polos municipais interessados em ofertar cursos na modalidade a distância ministrados pela UFES. (Sequencial 02 - Lepisma)
2. Consta na CLÁUSULA PRIMEIRA - DO OBJETIVO: *"1.1. Firmar parceria para a facilitação e o apoio da oferta de cursos e ações na modalidade a distância propostos pela Universidade, por meio da Superintendência de Educação a Distância SEAD, cujas atribuições e competências estão definidas em seu Regimento Interno (Resolução 14/2021 do CUn) e na Instrução Normativa nº 1/2021-SEAD, com os polos que aderirem a esta Chamada Pública."* (Sequencial 02 - Lepisma)
3. Consta na CLÁUSULA SEGUNDA - DO OBJETO: *"2.1. O objeto desta Chamada Pública é a adesão de Municípios do Estado do Espírito Santo, onde há polos UAB em funcionamento, para atuarem como polos de apoio em cursos a distância ofertados por esta Instituição. 2.2. Os cursos serão ofertados, por meio de plataformas de aprendizagem virtuais, na modalidade a distância, podendo ocorrer encontros síncronos e presenciais nos polos, de acordo com o planejamento e o calendário definidos para cada formação, respeitadas as legislações vigentes, bem como as dimensões e as intencionalidades pedagógicas pretendidas. 2.3. Os cursos e ações serão decididos pela Universidade, conforme critérios de conveniência e oportunidade, e terão turmas compostas por, no máximo, 50 vagas e o público-alvo de cada um será definido em projetos pedagógicos específicos. 2.4. As ações comuns de apoio, tais como definição de polos e processo seletivo de alunos, terão cronograma de execução unificado e serão decididas pela Universidade, conforme critérios de conveniência e oportunidade."* (Sequencial 02 - Lepisma)
4. 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."*

5. É o relatório.

**II - FUNDAMENTAÇÃO.**

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

6. 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.
7. 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. 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 CHAMAMENTO PÚBLICO.**

8. A Lei nº 8.666/93 e a Lei nº 10.520/06 trazem as modalidades de licitação: concorrência, tomada de preços, carta convite, leilão, concurso e pregão. O chamamento público não está incluso nessa lista de modalidades de licitações porque, na verdade, o chamamento público não é uma licitação pública. É um procedimento semelhante, que possui características e princípios similares às licitações. O chamamento público possui uma legislação própria, a Lei nº 13.019/14.

9. O Chamamento Público é o procedimento que os órgãos públicos devem utilizar para firmar parcerias com **Organizações da Sociedade Civil - OSC**.

10. A própria [Lei nº 13.019/14](#) traz o conceito de chamamento público no artigo 2º:

**“XII – chamamento público: procedimento destinado a selecionar organização da sociedade civil para firmar parceria por meio de termo de colaboração ou de fomento, no qual se garanta a observância dos princípios da isonomia, da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos;” (grifei)**

11. Portanto, sempre que a Administração quiser firmar uma parceria com uma OSC, deverá realizar um chamamento público. Não se trata portanto de um processo licitatório para contratar uma empresa privada tradicional. Assim, empresas privadas com fins lucrativos não participam de chamamento público, apenas Organizações da Sociedade Civil.

12. Chamamos atenção para o dispositivo legal, porque é comum empresas com fins lucrativos se interessarem por essas parcerias. Todavia, como dito, apenas OSCs podem aderir e participarem dos chamamentos públicos.

13. Com efeito, Organização da Sociedade Civil - OSCs é de fato uma empresa privada, sem fins lucrativos, que desenvolve ações de interesse público. Usualmente atuam na promoção e defesa de direitos, na saúde, educação, cultura, direitos humanos, moradia e outros congêneres.

14. A própria Lei nº 13.019/14 também regulamenta o que é uma OSC no artigo 2º:

### **“I - organização da sociedade civil:**

**a) entidade privada sem fins lucrativos que não distribua entre os seus sócios ou associados, conselheiros, diretores, empregados, doadores ou terceiros eventuais resultados, sobras, excedentes operacionais, brutos ou líquidos, dividendos, isenções de qualquer natureza, participações ou parcelas do seu patrimônio, auferidos mediante o exercício de suas atividades, e que os aplique integralmente na consecução do respectivo objeto social, de forma imediata ou por meio da constituição de fundo patrimonial ou fundo de reserva;**

**b) as sociedades cooperativas previstas na Lei no 9.867, de 10 de novembro de 1999; as integradas por pessoas em situação de risco ou vulnerabilidade pessoal ou social; as alcançadas por programas e ações de combate à pobreza e de geração de trabalho e renda; as voltadas para fomento, educação e capacitação de trabalhadores rurais ou capacitação de agentes de assistência técnica e extensão rural; e as capacitadas para execução de atividades ou de projetos de interesse público e de cunho social.**

**c) as organizações religiosas que se dediquem a atividades ou a projetos de interesse público e de cunho social distintas das destinadas a fins exclusivamente religiosos;”**

15. Portanto, uma OSC é diferente de uma empresa tradicional, pois não tem fins lucrativos e atua em áreas essencialmente de interesse social.

16. E para participar, a OSC deve ter no mínimo 3 (três) anos de existência e experiência para executar o objeto. **No chamamento público também é observada a concorrência.** Assim, não deve conter no edital cláusula que restrinja a participação injustificada.

17. Outra questão que merece destaque é a possibilidade de ação em rede. Onde duas ou mais OSCs executem iniciativas agregadoras, viabilizando uma ação conjunta e coordenada.

18. Assim, verifica-se que o foco do chamamento público é um tipo diverso de contratação. Na verdade, é a busca por firmar parcerias com essas organizações sem fins lucrativos (OSC) para executar projetos que tragam benefícios sociais que são de interesse do estado.

19. Contudo, o Chamamento Público, apesar de não ser uma modalidade de licitação, tem um procedimento semelhante. O procedimento do chamamento público está previsto nos artigos 23 a 32 da Lei nº 13.019/14, que obrigatoriamente deverá ser observado pela Administração.

20. É determinado que a Administração deve adotar procedimentos claros, objetivos e simplificados. Portanto, o edital de um chamamento público deve conter, ao menos: programação orçamentária; tipo da parceria; objeto; local e forma de apresentação das propostas; critérios objetivos para seleção da proposta; valor previsto para realização do objeto.

21. Na forma do parágrafo único do art. 23, da referida Lei 13.019/14, a administração pública estabelecerá critérios a serem seguidos, especialmente quanto às seguintes características:

- "I - objetos;
- II - metas;
- III - [\(revogado\)](#);
- IV - custos;
- V - [\(revogado\)](#);
- VI - indicadores, quantitativos ou qualitativos, de avaliação de resultados."

#### **DO PLANO DE TRABALHO.**

22. O art. 22 da aludida Lei nº 13.019/14, estabeleceu os pressupostos obrigatórios que deverão constar no Plano de Trabalho que obrigatoriamente devem ser observados:

"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; [\(Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015\)](#)

III - 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. [\(Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015\)](#)"

#### **IV - CONCLUSÃO.**

23. Em conclusão, 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 pelo prosseguimento do presente processo as instâncias da UFES para ciência deste parecer.

24. Cumpridas as recomendações ou afastadas de forma motivada, não haverá necessidade de nova manifestação desta Procuradoria, nos termos do inciso VII do art. 50 da Lei nº 9.784, de 1994, e da Instrução nº 05, do Manual de Boas Práticas Consultivas da AGU.

À consideração superior.

Vitória, 27 de abril de 2022.

**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) 23068046227202236 e da chave de acesso 5ba9dd55



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 28/04/2022 às 12:14

Para verificar as assinaturas e visualizar o documento original acesse o link:  
<https://api.lepisma.ufes.br/arquivos-assinados/458255?tipoArquivo=O>