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

PARECER n. 00032/2024/PROC UFES/PFUFES/PGF/AGU

NUP: 23068.002510/2024-18
INTERESSADOS: DIVISÃO DE ACORDOS DE COOPERAÇÃO - DAC/SRI - UFES
ASSUNTOS: CONVÊNIOS E OUTROS AJUSTES

EMENTA: ANÁLISE DE PROTOCOLO DE INTENÇÕES. LEI Nº 9.394/1996. REGIMENTO GERAL DA UFES. ESTATUTO DA UFES. SEM ÓBICE JURÍDICO.

Senhor Procurador Chefe,

I - RELATÓRIO

1. Vieram os autos a esta Procuradoria para análise do Protocolo de Intenções para Cooperação Acadêmica Internacional entre a UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO e a UNIVERSIDADE DA BEIRA INTERIOR (PORTUGAL), visando à cooperação acadêmica entre as partes, com vigência de 5 (cinco) anos, a partir da data da assinatura (Sequencial 3 - Lepisma).

2. Consta na CLÁUSULA 1 – DO OBJETO: "*A UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO, doravante denominada Ufes, e UNIVERSIDADE DA BEIRA INTERIOR, doravante denominado UBI, 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; 8. Duplo diploma (graduação); 9. Cotutela/dupla titulação (pós-graduação)*." (Sequencial 3 - Lepisma).

3. Consta na 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.*" (Sequencial 3 - Lepisma).

4. Consta a justificativa de interesse institucional assinada pela Secretaria de Relações Internacionais - SRI (Sequencial 5 - Lepisma).

5. O pedido de exame fundamenta-se no art 53, caput e § 4º da Lei 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. Analisa-se.

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 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 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.

12. 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.

13. 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.

14. 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.

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;** (...)"

15. 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;** (...)"

16. 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. (...)"

17. Portanto, conclui-se pela possibilidade da assinatura, pela Universidade, de Protocolo de Intenções para Cooperação Acadêmica.

18. Quanto aos 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.

IV - CONCLUSÃO

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

20. 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, 23 de janeiro 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) 23068002510202418 e da chave de acesso d8b4c0c3

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 1389345127 e chave de acesso d8b4c0c3 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: 23-01-2024 11:36. Número de Série: 654372557451877645764062110 80. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.