



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

PARECER n. 00323/2025/PROC UFES/PGF/AGU

NUP: 23068.010644/2025-93

INTERESSADOS:

ASSUNTOS: CONVÊNIOS E OUTROS AJUSTES

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. TERMO DE COOPERAÇÃO. UNIVERSIDADE FEDERAL. PETROBRAS. SOCIEDADE DE ECONOMIA MISTA. FUNDAÇÃO DE APOIO. PROJETO DE PESQUISA. LEI Nº 14.133/2021. LEI Nº 10.973/2004. DECRETO Nº 9.283/2018. APLICAÇÃO SUBSIDIÁRIA DA NOVA LEI DE LICITAÇÕES. INSTRUMENTO JURÍDICO ADEQUADO. VIABILIDADE.

I - RELATÓRIO

1. Trata-se de análise jurídica para fins de celebração de **Termo de Cooperação** entre a **Universidade Federal do Espírito Santo – UFES**, a **Fundação Espírito-Santense de Tecnologia – FEST**, e a empresa **Petróleo Brasileiro S.A. – PETROBRAS**, com o objetivo de viabilizar a execução do projeto intitulado “**Avaliação da Qualidade do Serviço de Transporte Fretado Aéreo Offshore em uma Empresa do Ramo de Petróleo e Gás**” (seq. 20 Lepisma).

2. O processo está instruído com os documentos previstos na legislação e normativas internas, conforme checklist (seq 64 lepisma), dentre os quais destacam-se: Documento de Formalização da Demanda (DFD), Estudo Técnico Preliminar (ETP), Mapa de Riscos, Projeto Básico e respectiva planilha de receitas e despesas, cronograma físico-financeiro, autorização institucional e minuta do Termo de Cooperação.

3. Ressalta-se que o contrato com a fundação de apoio (FEST) já foi objeto de análise jurídica por meio do **Parecer nº 00300/2025/PROC UFES/PGF/AGU**, tratando-se de instrumento autônomo, com objeto delimitado à atuação da fundação na execução do projeto supramencionado.

4. A presente análise fundamenta-se no § 4º do art. 53 da Lei nº 14.133/2021, que determina:

“O órgão de assessoramento jurídico da Administração 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.”

5. É o relatório.

II - FUNDAMENTAÇÃO

DOS LIMITES DA ANÁLISE E MANIFESTAÇÃO JURÍDICA

6. A presente manifestação limita-se aos aspectos jurídicos e à regularidade processual, não abrangendo análises de natureza técnica, administrativa, econômica ou financeira, tampouco aspectos relacionados à conveniência e discricionariedade da Administração.

7. Compete à unidade administrativa competente a verificação da adequação técnica, financeira e operacional da minuta do Acordo de Parceria. No entanto, esta Procuradoria poderá emitir alertas que visem resguardar a autoridade assessorada quanto a eventuais riscos jurídicos detectados.

ENQUADRAMENTO NORMATIVO

Instrumento a ser firmado na perspectiva da pesquisa científica, desenvolvimento tecnológico e inovação (PD&I) - Lei 9.478/1997 e Lei 10.973/2004.

8. O presente instrumento destina-se à celebração de parceria na área de pesquisa científica, desenvolvimento tecnológico e inovação (PD&I), conforme previsto nas Leis nº 9.478/1997 (regulamenta o setor de petróleo e gás) e nº 10.973/2004 (Lei de Inovação Tecnológica).

9. Para o adequado enquadramento normativo, analisa-se a minuta do instrumento apresentada (seq. 20, Lepisma), cujo objeto está assim definido na cláusula primeira:

CLÁUSULA PRIMEIRA – OBJETO

1.1 O presente Termo tem por objeto avaliar as diversas percepções sobre a qualidade do sistema de transporte fretado aéreo offshore, no setor de petróleo e gás, pelos diversos atores envolvidos, e a definição de novas visões e medidas para a melhoria do sistema como um todo, conforme detalhado no Plano de Trabalho.

Natureza jurídica e regulamentação aplicável

10. O instrumento proposto é denominado “Termo de Cooperação”. Considerando que a Petrobras é sociedade de economia mista sob controle acionário da União, sua atuação rege-se, no âmbito jurídico, pelas normas de direito privado, notadamente:

- Lei nº 6.404/1976 (Lei das Sociedades por Ações);
- Lei nº 13.303/2016 (Lei das Empresas Estatais);
- Decreto nº 8.945/2016;
- Seu Estatuto Social.

11. O Manual de Gestão de Projetos de PD&I da Petrobras aponta o Termo de Cooperação como instrumento adequado para formalizar direitos e obrigações entre a Petrobras e outras entidades que compartilham interesses recíprocos no projeto.

12. Por outro lado, no contexto das Instituições Científicas, Tecnológicas e de Inovação (ICTs) públicas, o instrumento comumente utilizado para formalização de parcerias nessa área é o **Acordo de Parceria**, previsto no artigo 9º da Lei nº 10.973/2004 e regulamentado pelos artigos 35 a 37 do Decreto nº 9.283/2018.

13. Importante destacar que a nomenclatura adotada para o instrumento (Termo de Cooperação) não impede sua caracterização jurídica, que será definida pela vontade das partes expressa no contrato. Assim, apesar da denominação, o presente ajuste assume a natureza jurídica de Acordo de Parceria, conforme o disposto na Lei de Inovação, devendo ser interpretado e aplicado nos termos dessa legislação.

Fundamento legal do Acordo de Parceria

14. O artigo 9º da Lei nº 10.973/2004, com a redação dada pela Lei nº 13.243/2016 (Novo Marco Legal da Ciência, Tecnologia e Inovação), dispõe:

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.

§ 1º Os envolvidos poderão receber bolsa de estímulo à inovação da ICT, fundação de apoio ou agência de fomento.

§ 2º As partes devem prever titularidade da propriedade intelectual e participação nos resultados em instrumento específico.

§ 3º A ICT pode ceder ao parceiro privado os direitos de propriedade intelectual mediante compensação.

§ 4º A bolsa concedida caracteriza-se como doação, não configura vínculo empregatício, nem contraprestação de serviços.

15. Adicionalmente, o artigo 9º-A autoriza órgãos públicos a conceder recursos para execução de projetos de PD&I a ICTs ou pesquisadores vinculados, condicionando a concessão à aprovação de plano de trabalho e à simplificação da prestação de contas.

Decreto nº 9.283/2018

16. O Decreto nº 9.283/2018 regulamenta as Leis nº 10.973/2004 e 13.243/2016 e detalha o Acordo de Parceria para PD&I, especialmente em seu artigo 35, que estabelece:

- O acordo deve conter plano de trabalho com descrição das atividades, metas, prazos, meios empregados e previsão de bolsas, sendo parte integrante do instrumento (§§ 1º e 2º);
- Permite a participação de recursos humanos, capital intelectual, infraestrutura e propriedade intelectual das instituições parceiras (§ 3º);
- Autoriza bolsas de estímulo à inovação para servidores e estudantes envolvidos (§ 4º);
- Estabelece cláusulas para remuneração de capital intelectual (§ 5º);
- Prevê, excepcionalmente, a transferência de recursos financeiros de parceiros privados para parceiros públicos, inclusive por meio de fundação de apoio (§ 6º);
- Autoriza agências de fomento a celebrar acordos para receber recursos privados para PD&I (§ 7º);
- Disciplina a prestação de contas desses recursos (§ 8º).

Observações sobre a transferência de recursos

17. Os §§ 6º e 7º do art. 35 do Decreto ampliam o espectro dos instrumentos jurídicos para PD&I, autorizando:

- As ICTs a receber recursos financeiros de parceiros privados mediante Acordo de Parceria;
- As agências de fomento a firmar acordos para captar recursos privados destinados a pesquisadores vinculados às ICTs.

18. Esta ampliação reforça a viabilidade jurídica do presente instrumento para formalizar a cooperação entre UFES, Petrobras e Fundação de Apoio, possibilitando o aporte de recursos privados à execução do projeto.

Da Análise Técnica e do Plano de Trabalho

19. Nos termos do art. 35 do Decreto nº 9.283, de 2018, e conforme orientação do **Parecer nº 00002/2023/CP-CT&I/SUBCONSU/PGF/AGU**, a celebração de acordos de parceria para pesquisa, desenvolvimento e inovação depende da elaboração de um **parecer técnico específico**, que manifeste expressamente sobre o mérito da proposta, abrangendo aspectos como oportunidade, conveniência, viabilidade técnica, operacional e econômica, além da adequação do objeto à ciência, tecnologia e inovação.

20. Deve ser anexado ao processo um **plano de trabalho detalhado e específico**, que será parte integrante e indissociável do acordo de parceria, contemplando, no mínimo:

- Descrição das atividades conjuntas a serem executadas;
- Metas a serem atingidas e prazos previstos para execução;
- Parâmetros para aferição do cumprimento das metas;
- Meios a serem empregados pelos parceiros;
- Previsão de concessão de bolsas de estímulo à inovação, quando aplicável.

21. Ressalte-se que a **elaboração e análise técnica da proposta e do plano de trabalho são atribuições exclusivas da área técnica da UFES**, cabendo ao órgão jurídico apenas a verificação da conformidade legal e formal do processo.

22. Assim, a **análise técnica e o plano de trabalho específicos para o acordo de cooperação deverão constar do processo e ser objeto de análise técnica específica, não sendo responsabilidade do órgão jurídico a verificação do mérito técnico e operacional da proposta.**

Da Interveniência da Fundação de Apoio

23. A participação da fundação de apoio no acordo de parceria está amparada legalmente pela **Lei nº 8.958/1994**, pela **Lei nº 10.973/2004**, e pelo **Decreto nº 9.283/2018**.

24. A fundação de apoio atuará na condição de interveniente, prestando serviços de suporte administrativo e financeiro, não podendo assumir responsabilidade sobre a execução técnica das atividades previstas no acordo, conforme dispõe o art. 1º da Lei nº 8.958/1994.

25. Caso haja mais de uma fundação de apoio apta a atuar, a Administração justificará motivadamente a escolha da fundação específica para o apoio.

Da Transferência de Recursos Financeiros e Prestação de Contas

26. Com a atualização normativa trazida pelo Decreto nº 9.283/2018, é permitida a transferência de recursos financeiros do parceiro privado para a instituição pública, desde que prevista no instrumento e disciplinada a forma de prestação de contas.

27. No caso em exame, a Petrobras realizará aporte financeiro de R\$ 89.273,40, com repasse por meio da fundação de apoio, conforme cláusula quarta do instrumento. Vejamos o que está previsto na minuta do instrumento a ser firmado:

CLÁUSULA QUARTA – APOORTE FINANCEIRO E REPASSE

4.1 – A PETROBRAS efetuará um aporte financeiro no montante de R\$ 89.273,40(oitenta e nove mil duzentos e setenta e três reais e quarenta centavos) para a

consecução do objeto deste TERMO.

4.2 – O aporte financeiro será repassado à FUNDAÇÃO de acordo com o estabelecido no Plano de Trabalho deste TERMO (Anexo 1) conforme o correspondente cronograma, na quinta-feira posterior ao trigésimo dia corrido contado do prazo ali definido, exceto nos casos a seguir, em que os repasses ficarão suspensos até o saneamento das pendências do COOPERADOR ou FUNDAÇÃO:

4.2.1 – quando não houver comprovação da boa e regular aplicação do repasse anterior, de acordo com o Anexo 2 (Orientações para Prestação de Contas);

4.2.2 – quando se verificar desvio de finalidade na aplicação do repasse;

4.2.3 – quando houver atrasos não justificados no cumprimento das etapas ou fases do Plano de Trabalho;

4.2.4 – quando o COOPERADOR ou FUNDAÇÃO deixarem de adotar as medidas saneadoras apontadas pela PETROBRAS.

4.3 – A FUNDAÇÃO deverá prestar contas do repasse anterior para liberação do subsequente, incluindo receitas obtidas em aplicações financeiras de recursos repassados e temporariamente não aplicados no objeto deste TERMO, sem prejuízo da responsabilidade conjunta e solidária do COOPERADOR no cumprimento deste encargo.

4.3.1 – A prestação de contas do último repasse não deverá ultrapassar 30 dias deste.

4.4 – Os repasses serão efetuados mediante depósito em conta corrente específica, indicada pela FUNDAÇÃO e aberta em seu nome, para receber os repasses deste TERMO.

4.5 – Para liberação do repasse, a FUNDAÇÃO deverá apresentar à PETROBRAS documento financeiro denominado Recibo no valor correspondente ao do repasse.

(...)

28. Destaca-se que:

- Os repasses devem seguir o cronograma financeiro previsto no plano de trabalho;
- A fundação de apoio deve prestar contas à Petrobras para liberação de novos recursos;
- A prestação de contas deve incluir receitas financeiras oriundas da aplicação temporária dos recursos;
- O descumprimento das obrigações ou irregularidades suspende os repasses até a devida regularização.

Dos Recursos Humanos e Bolsa de Estímulo à Inovação

29. É permitida a participação de recursos humanos integrantes das instituições envolvidas nas atividades conjuntas, inclusive para apoio e suporte, desde que prevista em cláusula específica do acordo, com detalhamento dessas atividades para evitar desvio de função.

30. Além disso, servidores, empregados de ICT pública e estudantes envolvidos nas atividades de PD&I podem receber bolsa de estímulo à inovação, conforme previsão do art. 9º, § 1º, da Lei nº 10.973/2004 e do art. 35, §§ 1º e 4º do Decreto nº 9.283/2018.

31. A bolsa caracteriza-se como doação, não configurando vínculo empregatício, e deve observar critérios de proporcionalidade e limites previstos na legislação.

32. É vedado o pagamento direto de bolsas pelos parceiros privados, exceto em casos específicos de estágio.

Da Propriedade Intelectual e Confidencialidade

33. A cláusula referente à propriedade intelectual está contemplada no instrumento jurídico, devendo o Núcleo de Inovação Tecnológica da UFES manifestar-se sobre o acordo para garantir a adequada proteção dos direitos envolvidos.

34. Recomenda-se que cada participante do projeto assine termo de confidencialidade específico, reforçando a responsabilidade e protegendo os interesses das partes.

Da desnecessidade de realização de chamamento público

35. O disposto no art. 36 do Decreto nº 9.283, de 2018, é categórico no sentido de afastar a necessidade de realização de processo seletivo de qualquer natureza, afastando, para além de dúvidas razoáveis, qualquer resquício de dúvida acerca da temática. Vale conferir:

Art. 36. A celebração do acordo de parceria para pesquisa, desenvolvimento e inovação dispensará licitação ou outro processo competitivo de seleção equivalente.” – grifei.

36. Diante desse quadro, é possível deduzir, afinal, que o acordo de parceria, cuja demanda é espontânea, obteve tratamento normativo próprio e, diferentemente do contrato de transferência de tecnologia, restou possibilitada a sua celebração em caráter de exclusividade com o parceiro privado, sem a necessidade de realização de licitação ou outro processo competitivo de seleção equivalente.

III - DO TERMO DE COOPERAÇÃO

37. As parcerias firmadas entre a Petrobras, Instituições Federais de Ensino (IFEs) e demais Instituições Científicas, Tecnológicas e de Inovação (ICTs) geralmente utilizam instrumentos padronizados, tal como o presente Termo de Cooperação, os quais refletem a política adotada pela sociedade de economia mista na formalização desses ajustes.

38. No entanto, é importante esclarecer que o Termo de Cooperação em questão não configura instrumento de adesão automática, permanecendo, assim, a competência dos órgãos administrativos da Universidade, bem como desta Procuradoria, para apontar eventuais impropriedades na minuta, visando resguardar a entidade assessorada quanto às possíveis implicações jurídicas da celebração do ajuste.

39. Analisando a minuta constante nos autos, verificamos que, em sua essência, ela reflete as condições e cláusulas necessárias para a operação e desenvolvimento do negócio jurídico pretendido, embora algumas verificações e ajustes específicos devam ser realizados.

40. No que se refere às obrigações atribuídas à UFES, não se identificam ilegalidades aparentes; contudo, recomenda-se que o setor técnico competente **certifique a viabilidade técnica e a possibilidade de cumprimento das obrigações previstas no instrumento.**

41. Para fins de comprovação da habilitação jurídica dos representantes legais das partes, sugere-se a certificação dos documentos de identificação correspondentes.

42. Quanto à **Cláusula Décima**, recomenda-se a exclusão da previsão de responsabilidade conjunta e solidária da UFES na prestação de contas, visto que essa responsabilidade é exclusiva da fundação.

43. Sugere-se também a revisão da **Cláusula Décima Quinta – Foro**, alterando-a para a competência da Justiça Federal de Vitória, Seção Judiciária do Espírito Santo, em consonância com a jurisdição aplicável.

44. Por fim, após a formalização do ajuste, a Administração deverá providenciar a publicação do extrato no Diário Oficial da União, a fim de assegurar a eficácia do instrumento.

IV - CONCLUSÃO

45. 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 pela regularidade das disposições jurídico-formais da minuta de Acordo de Cooperação entre a UFES, a FEST e a PETROBRAS (Sequencial 20 -Lepisma), com base nos fundamentos apresentados, desde que sejam previamente atendidas todas as recomendações formuladas neste parecer (itens 21/22, 28, 31/34, 40/44) e observadas, ainda, as seguintes condições:

- Aprovação formal do Plano de Trabalho pelas partes envolvidas;
- Inclusão do checklist atualizado na instrução processual;
- Confirmação da observância dos requisitos legais aplicáveis e destacados neste opinativo.

46. Após o cumprimento dessas providências, não se identificam impedimentos jurídicos para a assinatura do ajuste.

47. Adotadas ou não as providências recomendadas, não incumbe pronunciamento subsequente desta Procuradoria para verificação do cumprimento das recomendações consignadas, conforme Enunciado n.º 05 do Manual de Boas Práticas consultivas da AGU, nada obstando seja formulada nova consulta com indicação de dúvida jurídica específica.

48. 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, 25 de junho de 2025.

HELEN FREITAS DE SOUZA
PROCURADORA FEDERAL

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 23068010644202593 e da chave de acesso 015fad56



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
HELEN FREITAS DE SOUZA - SIAPE 2173004
Procuradoria Federal - PF
Em 03/07/2025 às 14:29

Para verificar as assinaturas e visualizar o documento original acesse o link: <https://api-lepisma.prod.uks.ufes.br/arquivos-assinados/1158859?tipoArquivo=O>