



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL JUNTO À UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO  
PROCURADORES PF-UFES  
**PARECER n. 00534/2022/PROC UFES/PGF/AGU**

**NUP: 23068.065480/2022-99**

**INTERESSADOS: UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPIRITO SANTO - UFES**

**ASSUNTOS: ATIVIDADE MEIO**

**EMENTA: ANÁLISE DE TERMO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA.  
FUNDAMENTO LEGAL. APROVAÇÃO CONDICIONADA.**

*Senhor Procurador Chefe:*

### **I - RELATÓRIO**

1. Trata se de análise de TERMO DE CONVÊNIO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA entre a UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO e a FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE DO ESTADO DE SANTA CATARINA – UDESC que objetiva a troca de experiência e parceria técnico-científica para ensino pesquisa e extensão, principalmente para cooperação para o fortalecimento acadêmico do Programa de Pós-Graduação em Fisioterapia e de qualificação institucional da UDESC (Sequencial 34 - Lepisma).
2. Nos autos consta justificativa de interesse institucional (Sequenciais 16 e 18 - 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 a síntese do relatório. Analisa-se.

### **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.

### **III - ANÁLISE JURÍDICA**

7. Em verdade, trata-se de Termo de Cooperação Técnica, que 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, para que seja alcançado o objetivo acordado.

8. No processo, há despacho da Diretoria de Projetos Institucionais - DPI/PROAD destacando a instrução processual (seq. 36):

Consta na instrução:

1. Minuta do Instrumento (alterada a redação de parte da cláusula do objeto em relação a minuta anterior da peça 25) - Peça nº 34;
2. Minuta do Plano de Trabalho - Peça nº 01;
3. Aprovação pelo Departamento competente - Peça nº 06;
4. Aprovação pelo Conselho Departamental competente - Peça nº 10;
5. Justificativa de Interesse Institucional\*\* - Peça nº 16 e 18;
6. Manifestação da DIT - Peças nº 23 e 27.

Conforme peça seq. 30, ainda não foram anexados aos autos, o registro do projeto e a Justificativa de Interesse Institucional.

9. Há Justificativa de Interesse Institucional assinada pelo Pró-Reitor de Pesquisa e Pós-graduação e despacho do Diretoria de Pesquisa - DP/PRPPG- Peças nº 16 e 18.

10. Em análise do processo, verifica-se despacho do Diretor de Projetos Institucionais recomendando a precisa definição do objeto que será executado, e devidamente detalhado no plano de trabalho. Recomenda, ainda, a utilização das minuta de acordo de cooperação técnica e plano de trabalho disponibilizados pela AGU em: <https://www.gov.br/agu/pt-> (seq. 31):

Considerando o objeto genérico do "convênio de cooperação técnica"(peça 25), que estabelece planos de trabalho que serão firmados por meio de aditivos. Destaco que a Procuradoria Federal já se manifestou em outros casos, recomendando que não fossem realizado instrumentos dessa natureza, pois não é possível os chamados convênios "guarda-chuva". Deve estar bem definido em seu objeto aquilo que será executado, e devidamente detalhado no plano de trabalho. Sendo assim, recomendo rever junto ao interessado, se haveria intenção de um protocolo de intenções (genérico), e posteriormente seriam encaminhados os acordos de cooperação técnica com definição precisa das ações relativa ao intercâmbio de servidores, desde que não se configure uma cessão. Recomendo utilização das minuta de acordo de cooperação técnica e plano de trabalho disponibilizados pela AGU em: <https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/cgu/cgu/modelos/conveniosecongeneres/modelos-de-minutas-decontrato-de-repasse-e-acordo-de-cooperacao> Assinado com senha eletrônica, conforme Portaria UFES nº 1269 de 30/08/2018, por VANDRE DE CASTRO TOFFOLI - SIAPE 2653956 Diretor de Projetos Institucionais Diretoria de Projetos Institucionais - DPI/PROAD Em 05/09/2022 às 17:24 D

11. Assim, o Coordenador do Projeto, Prof. Fernando Zanela da Silva Arêas do Departamento de Educação Integrada em Saúde – CCS DEIS/CCS/UFES, apenas envia a minuta com o ajuste no "objeto" especificando o tipo de cooperação (seq. 35).

### ***Do Acordo (Termo) de Cooperação Técnica***

12. O Termo de Cooperação Técnica 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.

13. Ante a falta de diploma legal específico que regulamente a celebração dos acordos de cooperação, deve ser observado o disposto no art. 116, caput e § 1º da Lei nº 8.666/1993, o qual estabelece que:

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; VII - se o ajuste compreender obra ou serviço de engenharia, comprovação de que os recursos próprios para complementar a execução do objeto estão devidamente assegurados, salvo se o custo total do empreendimento recair sobre a entidade ou órgão descentralizador.

14. Assim, quanto aos aspectos jurídicos, considerando que o presente acordo de cooperação não envolve repasse de recursos financeiros entre os partícipes, mesmo não havendo menção na minuta, o seu enquadramento legal encontra-se submetido às disposições do art. 116 da Lei nº 8.666/93, cujo § 1º devesse, no que couber, ser observado pela área técnica.

#### *Do Plano de Trabalho*

15. **No caso, incidem os requisitos dos incisos I, II, III, e VI acima. Dessa forma, salienta-se a necessidade de plano de trabalho, ainda que sucinto, genérico que precisa ser aprovado pelas Autoridades Administrativas competentes de cada partícipe, antes ou até o momento da celebração do acordo.**

16. **A Minuta de Plano de Trabalho deve ser elaborada e apresentada como Anexo ao Acordo de Cooperação Técnica (ACT), ainda que seja de forma bastante sucinta, contendo objetivo, política/programa/projeto/ação, entregas/produtos, prazo estimado de início e fim, responsável imediato e resultados esperado, sempre considerando que deve a Administração fazer a avaliação do que cabe para as características do presente ACT proposto.**

17. **Diante disso, sugere-se que haja melhor desenvolvimento do Plano de Trabalho, com definição das metas a serem atingidas e etapas de execução, com respectiva programação de prazos de conclusão, em atendimento ao disposto no § 1º do art. 116, da n.º 8.666, de 1993.**

18. **A título de sugestão, pode-se utilizar o modelo de minuta de Plano de Trabalho elaborado pela Advocacia-Geral da União e disponibilizado no endereço: [file:///C:/Users/Dri/Downloads/minuta\\_plano\\_de\\_trabalho\\_acordo\\_de\\_cooperacao\\_tecnica\\_-\\_sem\\_repasse\\_de\\_recurso\\_financeiro%20\(2\).pdf](file:///C:/Users/Dri/Downloads/minuta_plano_de_trabalho_acordo_de_cooperacao_tecnica_-_sem_repasse_de_recurso_financeiro%20(2).pdf).**

19. É necessário, ainda, que nesse "Plano de Trabalho" que serve de justificativa para a celebração do "ajuste" fique bem definido se serão utilizados recursos financeiros (em que pese não haver transferência de recursos); se serão utilizados recursos humanos da UFES ou da outra parte, ou seja, é necessário que fique claro no procedimento, os motivos, meios que serão utilizados para alcance dos objetivos e quais recursos (financeiros e humanos) serão utilizados para a implementação do acordo.

20. **O plano de trabalho, por se tratar de documento que tem por finalidade explicar e demonstrar de forma minuciosa os objetivos, atividades e obrigações constantes do termo de cooperação, não carece de aprovação da Procuradoria, mas sim, dos representantes legais dos órgãos/entidades envolvidos.**

#### *Outras Recomendações*

21. Ressalta-se, ainda, que 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.

22. Já no Acordo de Cooperação, a descrição do objeto deve ser objetiva, clara e precisa, de modo a se evidenciar o interesse público e recíproco dos envolvidos na parceria. Isto porque diz respeito a um instrumento, que apesar de de forma bastante simplificada, é 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.

23. A Câmara Nacional de Convênios e Instrumentos Congêneres, colegiado que integra a Consultoria-Geral da União da Advocacia Geral da União, aprovou os modelos de acordo de cooperação técnica e de plano de trabalho que servem de referencial à administração pública federal direta, bem como identificou os seguintes elementos característicos desse tipo de avença:

"(...) 7. Desta forma, **define-se o Acordo de Cooperação Técnica como sendo um instrumento que viabiliza a cooperação entre entidades da Administração Pública, na consecução de um objetivo que congregue um interesse público e recíproco entre as partes.**

8. Com base em tais características, os pressupostos para a formação da avença seriam: a) a configuração do interesse recíproco na execução de um objeto; e b) a obtenção do interesse público. Neste contexto, a formação, assim como a manutenção do ajuste depende da vontade dos envolvidos em comungar esforços, com a possibilidade de se retirar da relação a qualquer momento, continuando responsável assim como auferindo vantagens pelo tempo que participou.

9. Ademais, pode-se afirmar que **o resultado a ser alcançado deve ser oriundo do somatório de esforços e do exercício de atribuições específicas de cada partícipe, que as desenvolve de acordo com as capacidades, utilizando-se de recursos próprios, assim como dos bens, pessoal e a expertise.**

10. De tal particularidade, exsurge a necessidade de, na minuta do instrumento, constar que **não haverá transferência de recursos financeiros entre os partícipes para a execução do Acordo Cooperação Técnica, devendo todas as despesas necessárias à plena consecução do objeto acordado serem custeadas por recursos próprios**, e, em se tratando de ente público, por dotações específicas constantes nos orçamentos de cada um dos partícipes.

11. Do mesmo modo, como os serviços decorrentes do acordo são prestados em regime de cooperação mútua, não cabe aos partícipes qualquer remuneração pela prestação, assim como o instrumento não deve ser utilizado com desvio de finalidade para promover a cessão de servidores públicos. Admite-se que haja o compartilhamento de servidor, mas apenas por prazo determinado e para o desenvolvimento de atividade específica, sem o afastamento das suas funções.

12. **Quanto aos partícipes da relação, podem ser entes da Administração Pública de todas as esferas, em relação aos quais, não há que se exigir a regularidade fiscal, eis que tal exigência da Lei Complementar nº 101/2000 é destinada para os instrumentos em que há transferência de recursos.**

13. Considerando a necessidade de haver reciprocidade, caberá à Administração aferir a compatibilidade das atribuições a serem assumidas

com os seus instrumentos de instituição e regência, haja vista a necessidade de certificação de que os objetivos se conformam com a missão institucional, assim como as obrigações assumidas estão inseridas no rol de competências. (...)

**36. Em síntese, a formalização de Acordos de Cooperação Técnica depende:**

a. da certificação que o objeto a ser executado atende ao **interesse público e recíproco** dos partícipes;

b. da certificação quanto à natureza jurídica do ente que irá celebrá-lo com a Administração Pública Federal, a fim de se aferir as **atribuições para o cumprimento do objeto e a necessidade ou não de instauração do procedimento de seleção;**

c. da **elaboração e aprovação prévia do plano de trabalho**, o qual deverá conter todos os requisitos técnicos necessários à realização do objeto, bem como para aferição do alcance do resultado. (...)"

[Parecer nº 05/2019/CNCIC/CGU/AGU, Processo Administrativo Federal nº 00688.000718/2019-32, Sequencial 9] (grifou-se)

24. O instrumento não pode ter prazo de vigência indeterminado. A propósito, a ON 44/2014 – AGU traz o seguinte enunciado:

I - A VIGÊNCIA DO CONVÊNIO DEVERÁ SER DIMENSIONADA SEGUNDO O PRAZO PREVISTO PARA O ALCANCE DAS METAS TRAÇADAS NO PLANO DE TRABALHO, NÃO SE APLICANDO O INCISO II DO ART. 57 DA LEI Nº 8.666, DE 1993. II - RESSALVADAS AS HIPÓTESES PREVISTAS EM LEI, NÃO É ADMITIDA A VIGÊNCIA POR PRAZO INDETERMINADO, DEVENDO CONSTAR NO PLANO DE TRABALHO O RESPECTIVO CRONOGRAMA DE EXECUÇÃO. III - É VEDADA A INCLUSÃO POSTERIOR DE METAS QUE NÃO TENHAM RELAÇÃO COM O OBJETO INICIALMENTE PACTUADO."

25. **A prorrogação deverá ser ajustada pelas partes, com a motivação explicitada nos autos, assim como deverá ser seguida de novo plano de trabalho com os ajustes no cronograma de execução. O prazo de vigência deve ser fixado guardando compatibilidade com o necessário à execução do objeto acordado, que, todavia, não se limita ao prazo de 60 meses previsto no art.57 da Lei nº 8.666/93, haja vista não haver correlação com o exercício financeiro.**

26. **Sendo assim, deverão ser observadas as orientações acima, atentando-se ao prazo de execução das atividades, que deve ser compatível com prazo de vigência do ajuste.**

27. **Considerando que o plano de trabalho é documento técnico, cuja análise requer formação distinta da área jurídica, a real adequação de seu conteúdo às diretivas legais citadas deverá ser aferida pela área técnica/acadêmica responsável. Providencie-se.**

28. **Assim, quanto ao Plano de Trabalho, recomenda-se prévia aprovação antes da assinatura do presente Acordo de Cooperação, pois as atividades a serem executadas pela UFES devem ser alvo de análise técnica prévia.**

29. **Portanto, abstraindo da discricionariedade do administrador, bem como dos elementos técnico-acadêmicos e de oportunidade e conveniência – mérito administrativo - e cotejando a documentação integrante dos autos com a legislação de regência, considera-se possível a celebração do instrumento apresentado, observados, contudo, os termos da presente manifestação.**

30. **O processo deverá ser instruído com os documentos de identificação e comprovação da investidura das autoridades nos cargos que lhe conferem a competência para firmar os ajustes na condição de representantes das Instituições envolvidas.**

#### IV - CONCLUSÃO

31. Pelo exposto, **opina-se pela aprovação condicionada da minuta do Termo de Cooperação em exame (Sequencial 34), devendo ser observadas todas as observações apontadas neste parecer, para que seja possível a sua assinatura, ratificando-se as seguintes recomendações:**

32. A necessidade de readequação do documento em consonância com o modelo disponibilizado pela AGU (vide despacho do Diretor de Projetos Institucionais recomendando a precisa definição do objeto que será executado, e devidamente detalhado no plano de trabalho. Recomenda, ainda, a utilização das minuta de acordo de cooperação técnica e plano de trabalho disponibilizados pala AGU em: [https://www.gov.br/agu/pt- \(seq. 31\)](https://www.gov.br/agu/pt-(seq.31))).

33. 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 (observar itens 15 a 20 deste opinativo).

34. Deve haver, assim, o detalhamento das obrigações de cada um dos partícipes, de acordo com o objeto do ajuste, deixando evidente a maneira como irão contribuir para a consecução do objeto e atingimento do resultado proposto.

35. Quanto ao prazo de vigência do Termo, deverá ser compatível com a natureza e a complexidade do objeto, bem como com relação às metas estabelecidas e o tempo necessário para sua execução, devendo ser justificado por meio de Parecer Técnico, bem como constar expressamente no Plano de Trabalho, a ser aprovado, sendo admitida sua prorrogação.

36. Necessário Parecer Técnico confirmando a viabilidade técnica dos meios a serem utilizados na consecução dos objetivos propostos; capacidade operacional da UFES, eventual necessidade de disponibilização pela Instituição Pública de capital intelectual, serviços, equipamentos, materiais, propriedade intelectual, laboratórios, infraestrutura entre outros; eventual necessidade de participação de recursos humanos integrantes da Instituição Pública para a realização das atividades conjuntas;

37. Quanto à "CLÁUSULA OITAVA - DO FORO", eis que se cuida de competência absoluta em razão da pessoa, indeclinável diante da presença de Autarquia Federal em eventual lide (cf. CF, art. 109, I), recomenda-se adotar a seguinte redação:

“O foro competente para dirimir dúvidas ou litígios oriundos deste instrumento é da Justiça Federal de Vitória, Seção Judiciária do Espírito Santo, nos termos do art. 109, inciso I, da Constituição Federal.”.

38. Quanto a qualquer peça técnica e anexos vinculados ao referido acordo, não nos cabe apreciar - conforme já ressaltado.

39. Por fim, não é despiciendo asseverar que o juízo de conveniência e oportunidade da assinatura do ajuste submetido à análise deste órgão jurídico, não é objeto de consideração no presente parecer, sendo de competência das autoridades e órgãos deliberativos da UFES, nos termos da legislação e dos regulamentos em vigor.

40. Este Parecer não supre a necessidade de decisão expressa da autoridade administrativa competente, nos termos do art. 48, da Lei nº 9.784/1999.

À consideração superior.

Vitória, 06 de outubro de 2022.

**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) 23068065480202299 e da chave de acesso a1b55957



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 07/10/2022 às 12:34

Para verificar as assinaturas e visualizar o documento original acesse o link:  
<https://api.lepisma.ufes.br/arquivos-assinados/578941?tipoArquivo=O>