



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

PARECER n. 060/2025/PROC UFES/PFUFES/PGF/AGU

NUP: 23068.001468/2025-07

INTERESSADOS: CENTRO DE CIÊNCIAS AGRÁRIAS E ENGENHARIAS - CCAE

ASSUNTOS: ACORDO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA

EMENTA: ANÁLISE DE TERMO DE ACORDO DE COOPERAÇÃO. FUNDAMENTO LEGAL. LEI Nº 13.019, DE 31 DE JULHO DE 2014; ART. 9º DA LEI Nº 10.973, DE 2 DE DEZEMBRO DE 2004; DECRETO Nº 9.283, DE 7 DE FEVEREIRO DE 2018; E ART. 184 DA LEI Nº 14.133/21. POSSIBILIDADE DE CELEBRAÇÃO, DESDE QUE ATENDIDAS TODAS AS RECOMENDAÇÕES FORMULADAS NESTE PARECER.

Senhor Procurador Chefe,

I - RELATÓRIO.

1. Trata-se de "**MINUTA DE ACORDO DE COOPERAÇÃO/ACORDO DE PARCERIA**" a ser celebrado entre a UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO e a PREFEITURA MUNICIPAL DE ALEGRE, tendo como proponente a Incubadora de Empresas de Base Tecnológica – Inova Alegre, para a realização de convênio de estruturação, fortalecimento e manutenção da Incubadora de Empresas de Base Tecnológica Inova Alegre, conforme previsto em Plano de Trabalho em anexo, visando às condições mútuas de cooperação em atividades inerentes a pesquisa e ao desenvolvimento científico e tecnológico nos termos da Lei de Inovação Tecnológica nº. 10.973/2004, sem que haja a transferência de recursos (Sequencial 2 - Lepisma).

2. Consta na CLÁUSULA PRIMEIRA – DO OBJETO: "*O objeto deste instrumento jurídico é o convênio de estruturação, fortalecimento e manutenção da Incubadora de Empresas de Base Tecnológica Inova Alegre, conforme previsto em Plano de Trabalho em anexo, visando às condições mútuas de cooperação em atividades inerentes a pesquisa e ao desenvolvimento científico e tecnológico nos termos da Lei de Inovação Tecnológica nº. 10.973/2004.*" (Sequencial 2 - Lepisma).

3. Consta na CLÁUSULA SEGUNDA – DAS COMPETÊNCIAS: "*SUBCLÁUSULA PRIMEIRA: Compete à UFES: 1. Implementação da Incubadora de Empresas de Base Tecnológica Inova Alegre; 2. Constituição do Conselho Deliberativo da Incubadora de Empresas de Base Tecnológica Inova Alegre; 3. Manter ativa a Incubadora de Empresas de Base Tecnológica e Inovação Inova Alegre durante toda a vigência deste acordo de cooperação; 4. Assegurar assento de representação à Prefeitura no Conselho Deliberativo da Incubadora de Empresas de Base Tecnológico Inova Alegre, conforme regido pelo regimento interno desta última; 5. Garantir a integridade do espaço físico e demais itens e materiais fornecidos pela Prefeitura e regidos por este acordo de cooperação. SUBCLÁUSULA SEGUNDA: Compete à PREFEITURA: 1. Disponibilizar os recursos físicos (espaço, móveis e infraestrutura básica) para o funcionamento da Incubadora de Empresas de Base Tecnológica e Inovação Inova Alegre, conforme condições estabelecidas neste Acordo e/ou no plano de trabalho; 2. Custear as despesas ordinárias de água, luz, internet, limpeza e manutenção do espaço físico onde funcionará a Incubadora de Empresas de Base Tecnológica Inova Alegre; 3. Compor, com um representante titular e um suplente, o Conselho Deliberativo da Incubadora de Empresas de Base Tecnológica Inova Alegre; 4. Assegurar que os seus representantes no Conselho Deliberativo da Incubadora de Empresas de Base Tecnológica Inova Alegre cumpram integralmente com sua função, sujeitando-se ao seu Regimento Interno.*" (Sequencial 2 - Lepisma).

4. Consta na CLÁUSULA QUARTA – DA VIGÊNCIA: *"Este instrumento terá vigência de 24 (vinte e quatro) meses a contar da data de sua assinatura, podendo ser prorrogado caso haja necessidade de dilação do prazo, mediante termo aditivo a ser aprovado previamente pelas partes signatárias."* (Sequencial 2 - Lepisma).
5. Consta na CLÁUSULA QUINTA – DO VALOR: *"Não haverá transferência de recursos entre os partícipes."* (Sequencial 2 - Lepisma).
6. Consta na CLÁUSULA NONA – DA PROPRIEDADE INTELECTUAL: *"Qualquer invento, aperfeiçoamento ou inovação tecnológica, obtenção de produto ou processo resultante das ações desenvolvidas no âmbito do presente instrumento jurídico terá sua exploração econômica regida por instrumento específico, assegurando-se-lhes a utilização sem ônus."* (Sequencial 2 - Lepisma).
7. Consta na CLÁUSULA DÉCIMA QUARTA – DO FORO: *"É competente o Foro da Justiça Federal de Vitória, Seção Judiciária do Espírito Santo, para dirimir as questões decorrentes do presente instrumento jurídico ou de sua execução, com renúncia expressa de qualquer outro, por mais privilegiado que seja."* (Sequencial 2 - Lepisma).
8. Consta nos autos o Plano de Trabalho (Sequencial 3 - Lepisma).
9. Consta nos autos a justificativa de interesse institucional (Sequencial 18 - Lepisma):

"Considerando a Aprovação pelo Conselho Departamental do CCAE (08)

Considerando manifestação favorável da Diretoria de Inovação Tecnológica (peça 16)

Manifesto abaixo com a justificativa de interesse institucional

O referido acordo é de interesse institucional e representa ganhos para a Ufes e para o país pelos seguintes motivos, entre outros:

1. Corresponde um acordo de parceria de interesse regional e nacional;
2. Viabiliza a participação de docentes e alunos da instituição;
3. 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.
4. Agrega valor à instituição, seja intelectual, acadêmica, estrutural ou social, demonstrando ainda a importância e relevância do projeto pretendido no meio acadêmico"

10. Consta manifestação pela Diretoria de Inovação Tecnológica - DIT/PRPPG acerca da Cláusula Nona - Propriedade Intelectual (Sequencial 2 - Lepisma), no sentido de que ela preserva plenamente os interesses institucionais da UFES (Sequencial 16 - Lepisma).

11. Consta na instrução processual (*checklist*), de exclusiva responsabilidade do assinante (Sequencial 21 - Lepisma) o seguinte:

"Consta na instrução processual:

1. Minuta do Acordo de Cooperação - peça 02;
2. Minuta de Plano de trabalho - peça 03;
3. Aprovação pelo Conselho Departamental do CCAE/Ufes - peça 08;
4. Aprovação pela Diretoria de Inovação Tecnológica - DIT/PRPPG quanto à cláusula de Propriedade Intelectual - peça 16;
5. Justificativa de interesse institucional - peça 18"

12. 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."

13. Eis, em síntese, o relatório. Analisa-se.

II - FUNDAMENTAÇÃO.

DOS LIMITES DA ANÁLISE E MANIFESTAÇÃO JURÍDICA.

14. 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.

15. 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. 16.

16. 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.

17. Em vigor a nova Lei de Licitações e contratos (Lei nº 14.133/2021) trazendo como objetivo **mais clareza e melhor entendimento** de quando comparada com a lei anterior.

18. 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).

19. Entendo que ao caso se aplica a lei de licitações e contratos apenas naquilo que couber, conforme estabelece o art. 18 da Lei nº 14.133/2021, pois os "acordos de cooperação" e os "acordos de parceria" entre instituições de pesquisa (ICT) ou estas e as agências de fomento, empresas e entidades fundacionais serão definidos na forma do artigo 9º, da Lei nº 10.973/04 e art. 35, do Decreto nº 9.283/18.

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

21. Nesse sentido, **dispõe o artigo 9º, caput, da Lei nº 10.973/04:**

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)

22. 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**.

23. 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.

24. Embora não conste na minuta em análise previsão de repasse financeiro entre as partes, 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).**

25. Ausente a norma específica ao Plano de Trabalho, destacamos às previsões ínsitas 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)*

26. Trazemos ainda, à título de paradigma, a redação dos incisos I, II, III e IV, do art. 22 da referida Lei nº 13.019/14, **que deverá ser observada e cumprida as partes:**

'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)

27. Destacamos, ainda, o já citado art. 5º, da Lei nº 14.133/21, que versa sobre a necessidade de planejamento, transparência e eficácia que deverá ser observado 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, (...)"

28. Extrai-se do Plano de Trabalho que a data pretendida para o início da execução do Acordo de Cooperação em **1º/02/2025**. Nesse sentido, a data de início do presente Acordo de Cooperação deve ser atualizado antes da assinatura.

29. Com efeito, o Plano de Trabalho deverá ser aprovado pelas partes antes da assinatura do presente Acordo de Cooperação.

30. Todas as alterações deverão ser realizadas em conformidade com o art. 22 da Lei nº 13.019/14 e as regras da Nova Lei de Licitações e Contratos Lei nº 14.133/21.

ANÁLISE DA MINUTA E RECOMENDAÇÕES.

31. O Acordo de Cooperação e o Acordo de Parceria são dois instrumentos que visam a formalização a cooperação entre as partes contratantes, porém, são diferentes um do outro sendo regidos por disposições jurídicas diferentes, não tratando-se de sinônimos.

32. Nesse sentido, consta no título da minuta anexada (Sequencial 2 - Lepisma) consta "*MINUTA DE ACORDO DE COOPERAÇÃO/ACORDO DE PARCERIA*", seguida da ementa "*ACORDO DE PARCERIA Nº /2024 QUE ENTRE SI CELEBRAM A UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO E PREFEITURA MUNICIPAL DE ALEGRE/ES*". Ademais, no corpo do referido acordo há disposições que mencionam "acordo de cooperação".

33. **Desta forma, recomenda-se a alteração na minuta para constar apenas Acordo de Cooperação. Recomenda-se, outrossim, alterar a data pra 2025.**

34. Quanto aos aspectos da minuta em exame (Sequencial 2 - Lepisma), recomenda-se incluir cláusula com a previsão de Plano de Trabalho a ser cumprida pelas partes, por exemplo:

CLÁUSULA (...) Para o alcance do objeto pactuado, os partícipes obrigam-se a cumprir integralmente o(s) Plano(s) de Trabalho que, independentemente de transcrição, é(são) parte integrante e indissociável do presente Acordo, bem como qualquer documentação técnica resultante da relação entre os partícipes.

O(s) Plano(s) de Trabalho definirá(ão) os projetos e as ações a serem desenvolvidas, bem como apontará as soluções tecnológicas disponibilizadas.

SUBCLÁUSULA (...). Os projetos e ações a serem desenvolvidas em decorrência deste Acordo poderão, quando necessário, ser objeto de instrumentos específicos celebrados entre os partícipes.

35. Recomenda-se substituir na CLÁUSULA PRIMEIRA – DO OBJETO, o termo "convênio" para o termo "parceria", haja vista tratar-se de ACORDO DE COOPERAÇÃO.

IV - CONCLUSÃO.

36. Em conclusão, opino, antes da assinatura do acordo, pelo retorno dos autos à Diretoria de Projetos Institucionais - DPI/PROAD, para ciência deste parecer. Após as devidas alterações recomendadas não vislumbro óbice a celebração pretendida.

37. 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.

38. 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 fevereiro de 2025.

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) 23068001468202507 e da chave de acesso 27ab4625



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 1853456134 e chave de acesso 27ab4625 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: 12-02-2025 20:27. Número de Série: 24688056426646610828629120681. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.