



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

PARECER n. 423/2023/PROC UFES/PFUFES/PGF/AGU

NUP: 23068.044489/2023-47

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

EMENTA: ANÁLISE DE MINUTA DE PROTOCOLO DE INTENÇÕES, INSTRUMENTO JURÍDICO UTILIZADO PARA A FORMALIZAÇÃO, ENTRE ÓRGÃOS E ENTIDADES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA OU ENTRE ESTES E ENTIDADES PRIVADAS SEM FINS LUCRATIVOS, DE INTERESSE NA MÚTUA COOPERAÇÃO TÉCNICA, VISANDO À EXECUÇÃO DE PROGRAMAS DE TRABALHO, PROJETO/ATIVIDADE OU EVENTO DE INTERESSE RECÍPROCO, COM FUNDAMENTO NA LEI Nº 13.019/2014, SEM NECESSIDADE DE PLANO DE TRABALHO. PRAZO DE VIGÊNCIA INDETERMINADO. IMPOSSIBILIDADE. CORREÇÕES NECESSÁRIAS AO PROSSEGUIMENTO DO FEITO.

Senhor Procurador-Chefe:

I - RELATÓRIO

1. Trata-se de análise de PROTOCOLO DE INTENÇÕES, para cooperação recíproca e promoção da internacionalização das atividades de pesquisa, ensino e desenvolvimento de ambas as partes, a ser celebrado entre a UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO (Brasil) e a MONTANUNIVERSITÄT LEOBEN (Áustria) (Sequenciais 03 e 04 - Lepisma).
2. Consta na minuta que "*O objetivo deste Protocolo de Intenções (MoU) é estabelecer uma estrutura dentro da qual a cooperação possa ser desenvolvida entre as duas partes. Isso ocorrerá dentro do contexto dos regulamentos e políticas de cada parte e está sujeito à disponibilidade de recursos*" (Sequencial 04 - Lepisma).
3. Consta, ainda, que "*Programas ou atividades específicas serão realizados sob este MoU somente após o protocolo por escrito de ambas as partes.*" (Sequencial 04 - Lepisma).
4. Consta no tópico "*7. Este MoU entrará em vigor assim que for assinado por ambas as partes e continuará em vigor até que seja rescindido por qualquer uma das partes, mediante notificação por escrito à outra parte, com pelo menos seis meses de antecedência da data de rescisão declarada.*" (Sequencial 04 - Lepisma)
5. Consta nos autos a Justificativa de Interesse Institucional, assinada pelo Secretário de Relações Internacionais (Sequencial 08 - Lepisma).
6. 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.*"
7. É a síntese.

II - FUNDAMENTAÇÃO

DOS LIMITES DA ANÁLISE E MANIFESTAÇÃO JURÍDICA

8. 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.

9. 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

10. 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.

11. O Protocolo de Intenções 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.

12. 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.

13. 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.

14. 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.

15. Ante a falta de diploma legal específico que regule a celebração dos Protocolos de Intenção, deve ser observado o disposto no art. 116, caput e §1º da Lei nº 8.666/1993, no que for compatível ao objeto do protocolo, sem a obrigatoriedade de plano de trabalho.

16. **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.**

17. Nesse sentido, trazemos à colação o seguinte entendimento da Advocacia-Geral da União - Consultoria-Geral da União - Modelos e Pareceres da Câmara Nacional de Convênios e Instrumentos Congêneres (CNCIC):

"O plano de trabalho, ante a natureza do Protocolo de Intenções, não é obrigatório, sendo sua necessidade verificada em cada caso específico."

"Assim, em decorrência de sua natureza, a presença de Plano de Trabalho é meramente facultativa. Sendo sua presença analisada em cada caso pelos órgãos e entidades que celebrarão o instrumento."

(<https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/cgu/cgu/modelos/conveniosecongeneres/modelos-de-minutas-de-contrato-de-repasse-e-acordo-de-cooperacao>.)

18. Ademais disso, conforme despacho nos autos do processo nº 23068.013425/2022-13, **os Protocolos de Intenções de conteúdo genérico, sem previsão de ações concretas e específicas não é obrigatório o plano de trabalho (PGF, item 24 do PARECER REFERENCIAL n. 00001/2021/PFUNIPAMPA/PGF/AGU).**

19. Em relação à vigência da intenção entre as partes, consta na minuta prazo indeterminado - "*até que seja rescindido*" (Sequencial 04 - Lepisma).

"7. Este MoU entrará em vigor assim que for assinado por ambas as partes e continuará em vigor até que seja rescindido por qualquer uma das partes, mediante notificação por escrito à outra parte, com pelo menos seis meses de antecedência da data de rescisão declarada."

20. Contudo, 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."

21. Assim, **recomendo a alteração da minuta para fazer constar o prazo de vigência de 05 (cinco) anos a partir da assinatura, com possibilidade de prorrogação mediante termo aditivo, se for a vontade das partes.**

IV - CONCLUSÃO

22. 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 prévia alteração da minuta, com inclusão de prazo determinado de vigência ao instrumento, antes de sua assinatura** (Sequencial 04 - Lepisma).

23. 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, 21 de agosto de 2023.

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) 23068044489202347 e da chave de acesso 0e639a39



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 1258293503 e chave de acesso 0e639a39 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: 21-08-2023 15:57. Número de Série: 51385880098497591760186147324. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.
