



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

PARECER Nº 449/2025/PROC UFES/PFUFES/PGF/AGU

NUP: 23068.036253/2025-07

INTERESSADOS: PRÓ-REITORIA DE EXTENSÃO - PROEX

ASSUNTOS: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO

EMENTA: ANÁLISE DE TERMO DE ACORDO DE COOPERAÇÃO. FUNDAMENTO LEGAL. ART. 184 DA LEI Nº 14.133/21. NORMAS INTERNAS DA UNIVERSIDADE. POSSIBILIDADE DE CELEBRAÇÃO, DESDE QUE ATENDIDAS TODAS AS RECOMENDAÇÕES FORMULADAS NESTE PARECER.

Senhor Procurador-Chefe,

I - RELATÓRIO.

1. Trata-se de análise do **ACORDO DE COOPERAÇÃO Nº 02/2025**, a ser celebrado entre o Município de VENDA NOVA DO IMIGRANTE/ES e a UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO (UFES), visando às condições mútuas de cooperação em atividades inerentes à extensão e à pesquisa (Sequencial 5 - Lepisma).
2. Consta na CLÁUSULA PRIMEIRA – OBJETO: *O presente Acordo de Cooperação tem por objeto o estabelecimento de compromisso entre a Universidade e o Município de Venda Nova do Imigrante para a facilitação e apoio a criação de um polo extensionista, conforme previsto em Plano de Trabalho em anexo, visando às condições mútuas de cooperação em atividades inerentes à extensão e à pesquisa, buscando-se assim a garantia da interdisciplinaridade, da interação entre a Universidade e a sociedade, reforçando a missão da Universidade diante a realidade social, com demandas práticas do Município.*
3. Consta na CLÁUSULA TERCEIRA – DA COORDENAÇÃO: *A coordenação deste instrumento, no âmbito da UFES, será de responsabilidade de EDNILSON SILVA FELIPE, CPF 009.778.347-19, SLAPE 2524538.*
4. Consta na CLÁUSULA QUARTA – DA VIGÊNCIA: *Este instrumento terá vigência de 48 (quarenta e oito) 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.*
5. Consta na CLÁUSULA QUINTA – DO VALOR: *Não haverá transferência de recursos entre os partícipes. Os valores de custeio das propostas selecionadas nas propostas seguintes deverão seguir contratos próprios entre Ufes, Município e Fundação de Apoio.*
6. Consta nos autos a instrução processual *checklist* (Sequencial 37 - Lepisma).
7. 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.”
8. É a síntese do Relatório.

II - FUNDAMENTAÇÃO.

Dos Limites da Análise e Manifestação Jurídica.

9. 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.

10. 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.

13. 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 precaução recomendada.

III - ANÁLISE JURÍDICA.

11. Trata-se do **Acordo de Cooperação nº 02/2025**, a ser celebrado entre o Município de VENDA NOVA DO IMIGRANTE/ES e a UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO (UFES), visando às condições mútuas de cooperação em atividades inerentes à extensão e à pesquisa (Sequencial 5 - Lepisma).

12. 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.

13. Ao caso aplica-se a lei de licitações e contratos, conforme estabelece o art. 184 da Lei nº 14.133/2021, "**no que couber e na ausência de norma específica, aos convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres celebrados por órgãos e entidades da Administração Pública**"

14. O referido art. 184, da Lei 14.133/2021, estabeleceu disposições (obrigações) que deverão ser observadas pelos partícipes:

"Art. 184. Aplicam-se as disposições desta Lei, no que couber e na ausência de norma específica, aos convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres celebrados por órgãos e entidades da Administração Pública, na forma estabelecida em regulamento do Poder Executivo federal.

§ 1º (VETADO). (Incluído pela Lei nº 14.770, de 2023)

§ 2º Quando, verificada qualquer das hipóteses da alínea d do inciso II do caput do art. 124 desta Lei, o valor global inicialmente pactuado demonstrar-se insuficiente para a execução do objeto, poderão ser: (Incluído pela Lei nº 14.770, de 2023)

I - utilizados saldos de recursos ou rendimentos de aplicação financeira; (Incluído pela Lei nº 14.770, de 2023)

II - aportados novos recursos pelo concedente; (Incluído pela Lei nº 14.770, de 2023)

III - reduzidas as metas e as etapas, desde que isso não comprometa a fruição ou a funcionalidade do objeto pactuado. (Incluído pela Lei nº 14.770, de 2023)

§ 3º São permitidos ajustes nos instrumentos celebrados com recursos de transferências voluntárias, para promover alterações em seu objeto, desde que: (Incluído pela Lei nº 14.770, de 2023)

I - isso não importe transposição, remanejamento ou transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro; (Incluído pela Lei nº 14.770, de 2023)

II - seja apresentada justificativa objetiva pelo conveniente; e (Incluído pela Lei nº 14.770, de 2023)

III - quando se tratar de obra, seja mantido o que foi pactuado quanto às características. (Incluído pela Lei nº 14.770, de 2023)

§ 4º (VETADO). (Incluído pela Lei nº 14.770, de 2023)" (grifei)

Nesse sentido, trazemos à colação o seguinte dispositivo contido na Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, concernente à possibilidade de celebração do Acordo em análise:

"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;

(grifei) (...)"

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. 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, semprejuízo 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; (grifei)

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."

16. Consta dos autos Justificativa de Interesse Institucional apresentada pela Pró Reitoria de Extensão (Sequencial 24 - Lepisma):

"JUSTIFICATIVA DE INTERESSE INSTITUCIONAL

O Polo de Extensão em Apoio ao Desenvolvimento dos Municípios Capixabas é um projeto de interesse regional e está centrado no levantamento de demandas e anseios das comunidades capixabas, no intuito de planejar estratégias para viabilizar a formulação de novos projetos a serem implementados nos referido municípios e facilitar a comunicação entre a Universidade e os município do Espírito Santo, criando condições para o estímulo de projetos conjuntos, numa construção conjunta das atividades e uma rede de articulação e fortalecimento das ações de extensão, agregando os extensionistas e facilitando a visibilidade das ações implementadas que contribuam para o desenvolvimento do Espírito Santo. Dessa forma, o interesse institucional se justifica já que a ação de extensão:

1. Evidencia a consolidação e destaque da Universidade Federal do Espírito Santo como referência na área do ensino, pesquisa e extensão.

2. Fortalece o envolvimento da Universidade com a comunidade externa e possibilita, aos alunos e servidores envolvidos, uma formação cidadã, desenvolvendo e aperfeiçoando habilidades e competências como responsabilidade, liderança, ética, comprometimento, gerenciamento e execução de ações práticas, as quais são imprescindíveis no ambiente profissional, voltados aos temas objetos do projeto.

3. O projeto amplia a interação entre as equipes internas da Ufes, as comunidades e os órgãos públicos, promovendo a troca de conhecimentos e experiências; expande as oportunidades de participação dos alunos e servidores em temas importantes e sensíveis à sociedade, reforçando o papel e agregando valor às ações da universidade. Considerando o acima exposto e que a ação atende ao mérito extensionista, a relevância social para a comunidade, a oportunidade de prática aos futuros profissionais, informo o interesse institucional desta Pró-Reitora, para o que encaminho para as demais providências."

Do Plano de Trabalho.

17. 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).

18. 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)

19. 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 pelas 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 onexo 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)

20. 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, (...)"*

Nesse sentido, o Plano de Trabalho deverá ser aprovado pelas partes antes da assinatura do presente Acordo de Cooperação.

IV - CONCLUSÃO.

21. Em conclusão, restrita aos aspectos jurídico-legais, a Procuradoria Federal junto à UFES, órgão de execução da Procuradoria-Geral Federal, vinculada à Advocacia-Geral da União – AGU, ressaltando-se os aspectos de conveniência e oportunidade, opina pela possibilidade de celebração do Acordo de Cooperação (Sequencial 05 - Lepisma) desde que atendidas todas as recomendações formuladas neste parecer.

22. 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.

23. 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, 19 de agosto 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) 23068036253202507 e da chave de acesso 59a54631



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 2820626528 e chave de acesso 59a54631 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: 19-08-2025 13:29. Número de Série: 24688056426646610828629120681. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.