



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

PARECER n. 416/2025/PROC UFES/PFUFES/PGF/AGU

NUP: 23068.027877/2025-25

INTERESSADOS: DEPARTAMENTO DE FÍSICA - DFIS/CCE

ASSUNTOS: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO

EMENTA: ANÁLISE DE TERMO DE COOPERAÇÃO. FUNDAMENTO LEGAL. LEI Nº 14.133/21. 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 POSSIBILIDADE DE CELEBRAÇÃO, DESDE QUE ATENDIDAS TODAS AS RE. COMENDAÇÕES FORMULADAS NESTE PARECER.

Senhor Procurador Chefe,

I - RELATÓRIO.

1. Trata-se de análise de minuta de TERMO DE COOPERAÇÃO Nº 0050.0130921.25.9, a ser celebrado entre PETRÓLEO BRASILEIRO S/A - PETROBRAS e a UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO/UFES, com a interveniência da FUNDAÇÃO ESPÍRITOSANTENSE DE TECNOLOGIA/FEST, para melhoria do Projeto de Infraestrutura Laboratorial dos Equipamentos de Caracterização e Reforma de Equipamentos do Laboratório de Plasma Térmico (Sequencial 24 - Lepisma).
2. Consta na CLÁUSULA PRIMEIRA - OBJETO: *“1.1 - O presente TERMO DE COOPERAÇÃO tem por objeto a participação da PETROBRAS na melhoria da infraestrutura do PROJETO DE INFRAESTRUTURA LABORATORIAL DOS EQUIPAMENTOS DE CARACTERIZAÇÃO e REFORMA de EQUIPAMENTOS DO LABORATÓRIO DE PLASMA TÉRMICO, nas instalações do LABORATÓRIO DE MATERIAIS CARBONOSOS E CERÂMICOS/LMC/UFES, visando a capacitação da EXECUTORA para realização de pesquisas/testes/estudos.”*
3. Consta na CLÁUSULA QUINTA - PRAZO DE VIGÊNCIA: *“5.1 - O prazo de vigência deste TERMO DE COOPERAÇÃO será de 695 (seiscentos e noventa e cinco) dias corridos, a contar da data de sua celebração, podendo ser prorrogado, mediante aditivo, a ser firmado pelos PARTÍCIPIES. 5.1.1 - Independentemente do prazo descrito no item 5.1 acima, deverá ser observado o cronograma definido no Plano de Trabalho.”*
4. Consta na CLÁUSULA SEXTA - DO APORTE FINANCEIRO E REPASSES: *“6.1 - A PETROBRAS repassará à FUNDAÇÃO o montante de R\$ 11.548.125,67 (onze milhões quinhentos e quarenta e oito mil cento e vinte e cinco reais e sessenta e sete centavos) em 3 (três) parcelas, para a consecução do objeto deste TERMO DE COOPERAÇÃO, observado o cronograma de desembolso constante do “Plano de Trabalho” (Anexo I). 6.2 - Os repasses serão efetuados mediante depósito em conta corrente específica, indicada pela FUNDAÇÃO e aberta em seu nome, para receber os repasses deste TERMO DE COOPERAÇÃO.”*
5. A instrução processual (checklist) consta nos autos (Sequencial 61 - Lepisma).
6. 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.”*
7. É a síntese do relatório.

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.¹⁶

10. 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.

11. 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.

12. 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).*

Ao caso aplica-se a lei de licitações e contratos, conforme estabelece a Lei nº 14.133/2021 no que couber. 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.

13. 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.

14. 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)

15. O Acordo de Cooperação, ou **Termo 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**.

16. 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."

Da Incidência da Lei Geral de Proteção de Dados- LGPD.

17. A Lei Geral de Proteção de Dados (Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018) é uma lei nacional que dispõe sobre o tratamento de dados pessoais, inclusive nos meios digitais, por pessoa natural ou por pessoa jurídica de direito público ou privado, com o objetivo de proteger os direitos fundamentais de liberdade e de privacidade e o livre desenvolvimento da personalidade da pessoa natural.

18. A Lei estabelece um conjunto de fundamentos, princípios e fixa os conceitos para sua exata compreensão e aplicação pelas entidades públicas e particulares que lidem com acervos de dados pessoais (arts. 2º, 5º e 6º). Os artigos 3º e 4º informam os limites da aplicação da legislação.

19. Não cabe, aqui, abordar todos os pontos trazidos pela LGPD, mas apenas alertar sobre a necessidade de as partes observarem as previsões normativas sobre o tema, a fim de que sejam tratados adequadamente os dados, adotando mecanismos internos para assegurar e proteger a confidencialidade, a integridade e a disponibilidade de todas as informações confidenciais e demais informações pessoais a que tenham acesso.

20. Apesar de constar no Termo de Cooperação a **CLÁUSULA DÉCIMA QUINTA - PROTEÇÃO DE DADOS PESSOAIS**, a fim de subsidiar a atuação da Administração e sugere-se, se possível, a inclusão do texto a seguir:

"As **PARTES** obrigam-se ao cumprimento das previsões decorrentes das leis e normas aplicáveis nacionais e internacionais, desde que internalizadas pelo ordenamento jurídico brasileiro, versando sobre preservação da privacidade e proteção de dados pessoais, especialmente a Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018 (Lei Geral de Proteção de Dados), a Lei nº 12.965, de 23 de abril de 2014 (Marco Civil da Internet) e o Decreto nº 8.771, de 11 de maio de 2016.

As PARTES deverão manter um Programa de Governança em Proteção de Dados, contemplando dispositivos sobre proteção de dados pessoais, medidas administrativas, técnicas e físicas razoáveis concebidas para assegurar e proteger a confidencialidade, integridade e disponibilidade de todas as informações confidenciais e demais informações que possam identificar, direta ou indiretamente, uma pessoa física, quando em posse das PARTES, contra acesso não-autorizado, ilícito ou acidental, divulgação, transferência, destruição, perda ou alteração.

NOTA EXPLICATIVA: recomenda-se a inclusão dessa cláusula, no entanto seu conteúdo pode ser adaptado às normas institucionais e/ou ao protocolo de atuação institucional.

Do Plano de Trabalho.

21. 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).**

22. 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)

23. 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)

24. 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, (...)"*

25. O Plano de Trabalho deverá ser aprovado pelas partes antes da assinatura do presente Acordo de Cooperação.

26. 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.

27. Inexistindo minuta padronizada recomendada pela Procuradoria-Geral Federal para o acordo proposto, verifica-se que a minuta submetida à análise está apta, de modo geral, a reger a relação jurídica nos moldes pretendidos e contempla os

elementos essenciais para tanto (partes, objeto, limitados em sua abrangência e dimensões nos termos do Marco Legal de Ciência, Tecnologia e Inovação, Lei nº 10.973/2004, do Decreto 9.283/2016 e da Lei Complementar nº 182/2021, obrigações assumidas pelas partes, sigilo, vigência, hipóteses de extinção, penalidades, publicidade e foro).

28. Quanto aos aspectos da minuta em exame (Sequencial 24 - 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 Termo de Cooperação, 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 Termo de Cooperação poderão, quando necessário, ser objeto de instrumentos específicos celebrados entre os partícipes.

29. Recomenda-se alterar a redação da Cláusula Décima Oitava (Sequencial 24 - Lepisma) para:

CLÁUSULA DÉCIMA SEXTA – DO FORO

Para dirimir quaisquer dúvidas na execução deste Contrato, as Partes se comprometem, previamente, a buscar uma solução administrativa junto à Câmara de Conciliação da Administração Pública Federal (CCAF), nos termos do art. 37 da Lei nº 13.140, de 26 de junho de 2015, e do art. 41, III, c, do Anexo I do Decreto nº 11.328, de 1º de janeiro de 2023.

Caso reste inviabilizada a conciliação, fica eleito o foro da Justiça Federal, Seção Judiciária de Vitória-ES, para dirimir os conflitos e litígios oriundos deste Acordo de Cooperação, nos termos do inciso I do artigo 109 da Constituição Federal

30. Recomenda-se a inclusão na minuta proposta de cláusula específica disciplinando o tratamento de dados pessoais, conforme texto recomendado no tópico 20 deste parecer.

31. Recomenda-se, aprovação pelas partes do Plano de Trabalho antes da assinatura do presente Acordo de Cooperação.

IV - CONCLUSÃO.

32. 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 possibilidade de celebração do presente Termo de Cooperação (Sequencial 24 - Lepisma), desde que sejam previamente atendidas todas as recomendações formuladas neste parecer, considerando toda a fundamentação explicitada e restringindo o exame ao aspecto jurídico-formal do processo.

33. Cumpre-nos destacar que todas as observações expostas têm como premissa averacidade e a exatidão dos dados, informações, cálculos e valores constantes do processo, que são de responsabilidade exclusiva da Administração.

34. Registre-se, por fim, que não há determinação legal a impor a fiscalização posterior de cumprimento de recomendações feitas. Eis o teor do BPC nº 05: "Ao Órgão Consultivo que em caso concreto haja exteriorizado juízo conclusivo de aprovação de minuta de edital ou contrato e tenha sugerido as alterações necessárias, não incumbe pronunciamento subsequente de verificação de cumprimento das recomendações consignadas".

35. É o parecer, elaborado por meio do Sistema AGU de Inteligência Jurídica (Sapiens), assinado digitalmente e que será submetido à aprovação pelo(a) Exmo.(a) Sr.(a) Procurador(a)-Chefe da unidade consultante Universidade Federal do Espírito Santo - UFES.

À consideração superior.

Vitória, 11 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) 23068027877202525 e da chave de acesso e74674cb



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 2771186219 e chave de acesso e74674cb 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: 11-08-2025 11:18. Número de Série: 24688056426646610828629120681. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.