



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

PARECER n. 00704/2024/PROC UFES/PGF/AGU

NUP: 23068.045086/2024-04

INTERESSADOS: DEPARTAMENTO DE ENGENHARIA E TECNOLOGIA - DET/CEUNES

ASSUNTOS: CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

EMENTA: ANÁLISE DE TERMO 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 **TERMO DE COOPERAÇÃO** a ser celebrado entre a UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO e a PETRÓLEO BRASILEIRO S.A.(PETROBRAS), com interveniência da FUNDAÇÃO ESPÍRITO-SANTENSE DE TECNOLOGIA (FEST), para Avaliação da qualidade do serviço de transporte fretado de funcionários para as áreas de refino (Sequencial 8 - Lepisma).

2. Consta na CLÁUSULA PRIMEIRA - OBJETO: *"1.1 – O presente TERMO tem por finalidade a compreensão das diversas percepções sobre a qualidade do sistema de transporte fretado de funcionários pelos diversos atores envolvidos, do passageiro/usuário ao empresário e prestador de serviço, o que propiciará novas visões e medidas mais amplas que podem contribuir para a melhoria do sistema de transporte fretado como um todo, em 8 unidades de refino de uma empresa do ramo de petróleo e gás (RPBC, RNEST, REGAP, RECAP, REFAP, REPLAN, REVAP, REPAR)"* (Sequencial 8 - Lepisma).

3. Consta na CLÁUSULA QUARTA – APORTE FINANCEIRO E REPASSE: *"4.1 – A PETROBRAS efetuará um aporte financeiro no montante de R\$ 464.977,80 (quatrocentos e sessenta e quatro mil novecentos e setenta e sete reais e oitenta centavos) para a consecução do objeto deste TERMO. 4.2 – O aporte financeiro será repassado ao COOPERADOR de acordo com o estabelecido no Plano de Trabalho deste TERMO (Anexo 1) conforme o correspondente cronograma, na quinta-feira posterior na quinta-feira posterior ao trigésimo dia corrido contado do prazo ali definido, exceto nos casos a seguir, em que os repasses ficarão suspensos até o saneamento das pendências do COOPERADOR: 4.2.1 – quando não houver comprovação da boa e regular aplicação do repasse anterior, de acordo com o Anexo 2 (Orientações para Prestação de Contas); 4.2.2 – quando se verificar desvio de finalidade na aplicação do repasse; 4.2.3 – quando houver atrasos não justificados no cumprimento das etapas ou fases do Plano de Trabalho; 4.2.4 – quando o COOPERADOR e/ou a FUNDAÇÃO deixarem de adotar as medidas saneadoras apontadas pela PETROBRAS. 4.3 – O COOPERADOR, ou a FUNDAÇÃO, deverá prestar contas do repasse anterior para liberação do subsequente, incluindo receitas obtidas em aplicações financeiras de recursos repassados e temporariamente não aplicados no objeto deste TERMO. 4.3.1 – A prestação de contas do último repasse não deverá ultrapassar 30 dias deste. 4.4 – Os repasses serão efetuados mediante depósito em conta corrente específica, indicada pela FUNDAÇÃO e aberta em seu nome, para receber os repasses deste TERMO. 4.5 – Para liberação do repasse, a FUNDAÇÃO deverá apresentar à PETROBRAS documento financeiro denominado Recibo no valor correspondente ao do repasse. 4.6 – Caso haja saldo do TERMO, enquanto não utilizado, deverá ser aplicado em caderneta de poupança ou fundo de aplicação financeira, previamente*

acordado com a PETROBRAS, se a previsão de seu uso for igual ou superior a um mês, devendo as receitas assim auferidas ser computadas, obrigatoriamente, a crédito deste TERMO e aplicadas, exclusivamente, no seu objeto. 4.7 – O não cumprimento de qualquer dos encargos no prazo e forma fixados resultará na inclusão do COOPERADOR e da FUNDAÇÃO na lista de inadimplentes divulgada no Portal da Transparência da Petrobras." (Sequencial 8 - Lepisma).

4. Consta na CLÁUSULA NONA – PRAZO DE VIGÊNCIA: *"9.1 – O prazo de vigência deste TERMO será de 365 (trezentos e sessenta e cinco) dias, a contar da data de sua celebração, podendo ser prorrogado, mediante aditivo, a ser firmado pelos PARTICIPES. 9.1.1 – Independentemente do prazo descrito no item 9.1 acima, deverá ser observado o cronograma definido no Plano de Trabalho." (Sequencial 8 - Lepisma).*

5. Consta nos autos o Plano de Trabalho, como anexo ao Termo de Cooperação (Sequencial 8, fl. 21 e seguintes - Lepisma).

6. Consta nos autos "MODELO DE PROJETO BÁSICO" (Sequencial 2 - Lepisma).

7. Consta nos autos o necessário *checklist*, de exclusiva responsabilidade do assinante (Sequencial 51 - Lepisma).

8. 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."*

9. É o Relatório.

II - FUNDAMENTAÇÃO

10. A presente manifestação se fundamenta nos artigos 11, VI, "b" e 18 da Lei Complementar nº 73/1993 (Lei Orgânica da Advocacia-Geral da União), bem como no art. 53, §4º da Lei nº 14.133/21 (nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos).

11. Salienta-se que, determinadas observações são feitas sem caráter vinculativo, mas em prol da segurança da própria autoridade assessorada a quem incumbe, dentro da margem de discricionariedade que lhe é conferida pela lei, avaliar e acatar, ou não, tais ponderações. Não obstante, as questões relacionadas à legalidade serão apontadas para fins de sua correção.

12. O prosseguimento do feito sem a observância desses apontamentos será de responsabilidade exclusiva da Administração, podendo ser superado desde que motivadamente. Todos os atos devem sempre se pautar na busca do atendimento ao interesse público.

III - ANÁLISE JURÍDICA

Do Acordo de Cooperação

13. Em vigor a nova Lei de Licitações e contratos (Lei 14.133/2021) trazendo como objetivo **mais clareza e melhor entendimento** de quando comparada com a lei anterior.

14. 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).

15. Nesse sentido, o art. 184 da referida 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 a suas características. (Incluído pela Lei nº 14.770, de 2023)

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

16. Partindo da premissa insculpida na nova lei de licitações e contratos, **entendo**, que o enquadramento de "acordos" e "termos de cooperação" entre instituições de ensino e outros órgãos, **será definido pelas partes interessadas, na forma do artigo 9º, da Lei 10.973/04 e art. 35, do Decreto nº 9.283/18, ou na Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014.**

17. Consta no documento "MODELO DE PROJETO BÁSICO" (Sequencial 2 - Lepisma) que o projeto foi enquadrado como PESQUISA, na forma da Lei nº 10.973/2004.

18. Pois bem, a Lei de Inovação Tecnológica nº 10.973/2004, que baseia o "MODELO DE PROJETO BÁSICO", anexado ao Sequencial 2 - Lepisma, dispõe sobre incentivos **à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo.**

19. O **Acordo de Parceria**, por sua vez, é o instrumento jurídico celebrado por ICT com instituições públicas ou privadas, cujo objeto é a realização de atividades conjuntas de pesquisa científica e tecnológica e de desenvolvimento de tecnologia, produto, serviço ou processo, **sem transferência de recursos financeiros públicos para o parceiro privado.**

20. Nesse sentido, dispõem os artigos 9º, da Lei 10.973/04, e 35, do Decreto nº 9.283/18:

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)

DECRETO Nº 9.283, DE 7 DE FEVEREIRO DE 2018

"Art. 35. O **acordo de parceria** para pesquisa, desenvolvimento e inovação é o instrumento jurídico celebrado por ICT **com instituições públicas ou privadas** para realização de atividades conjuntas de pesquisa científica e tecnológica e de desenvolvimento de tecnologia, produto, serviço ou processo, sem transferência de recursos financeiros públicos para o parceiro privado, observado o disposto no art. 9º da Lei nº 10.973, de 2004 ." (grifei)

21. 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.** 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

22. 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).**

23. Ausente a norma específica ao Plano de Trabalho, destacamos às previsões insitas dos incisos I e IV do art. 184-A, da referida Lei nº 14.133/21, que deverão ser observadas pelos partícipes:

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)

24. Trazemos ainda, à título de paradigma, a redação dos incisos **I, II, III e IV**, do **art. 22 da Lei 13.019/14**, destacados abaixo:

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)

25. Ante o teor do despacho do Sequencial 51 - Lepisma (lista de verificação), e diante das alterações advindas pela Lei nº 14.133/21, a Administração deverá verificar se **o Plano de Trabalho anexo ao Sequencial 8 - Lepisma se enquadrada nas novas regras da Nova Lei de Licitações e Contratos. O plano de Trabalho deverá ser aprovado pelas partes antes da assinatura do Acordo.**

26. Destacamos, por fim, o já citado art. 5º, da Lei nº 14.133/21, que versa sobre a necessidade de planejamento, transparência e eficácia que deverão ser observados 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, (...)"

ANÁLISE DA MINUTA E RECOMENDAÇÕES

27. Quanto aos aspectos da minuta em exame (Sequencial 8 - Lepisma), recomendo 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 Plano de Trabalho que, independentemente de transcrição, é parte integrante e indissociável do presente Acordo, bem como qualquer documentação técnica resultante da relação entre os partícipes.

O Plano de Trabalho definirá 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.

28. Conforme exposto no item 25 deste parecer, o Plano de Trabalho anexo ao Sequencial 8 - Lepisma deverá estar adequado as previsões constantes nas novas regras da Nova Lei de Licitações e Contratos. O plano de Trabalho deverá ser aprovado pelas partes antes da assinatura do Acordo.

29. De toda sorte, os aspectos técnicos que envolvem a elaboração e aprovação do referido documento refogem à esfera de competência desta Procuradoria Federal, de modo que sua regularidade deve ser aferida pelos setores técnicos responsáveis.
30. Recomendo, ainda, a alteração da DÉCIMA QUINTA - FORO, na qual consta a Seção Judiciária do Rio de Janeiro, devendo ser substituída pela Seção Judiciária do Espírito Santo.
31. Para fins de demonstração de habilitação jurídica dos representantes legais das partes envolvidas, recomenda-se que sejam certificados os documentos de identificação.

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 regularidade das disposições jurídico-formais da minuta de Acordo de Cooperação (seq. 8 -Lepisma), com base nos fundamentos apresentados, desde que sejam previamente atendidas todas as recomendações formuladas neste parecer (itens **15, 22/25, 27/31**).
33. 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.
34. 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 dezembro de 2024.

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) 23068045086202404 e da chave de acesso b37f82dc



Documento assinado eletronicamente por HELEN FREITAS DE SOUZA, 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 1786401648 e chave de acesso b37f82dc no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): HELEN FREITAS DE SOUZA, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br). Data e Hora: 12-12-2024 21:29. Número de Série: 65437255745187764576406211080. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.
