



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO  
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA  
COORDENAÇÃO-GERAL DE ANÁLISE JURÍDICA DE LICITAÇÃO E CONTRATOS E ACESSO À POLÍTICA  
**PARECER REFERENCIAL n. 00005/2024/CONJUR-MJSP/CGU/AGU**

**NUP: 08018.072701/2023-68**

**INTERESSADOS: DEFENSORIA PUBLICA DA UNIAO**

**ASSUNTOS: ACORDO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA**

**I.** Direito Administrativo. Convênios e parcerias. Atualização. Manifestação Jurídica Referencial (MJR) para a celebração de Acordo de Cooperação Técnica com fundamento na Lei nº 14.133, de 2021, no Decreto nº 11.531, de 2023 e na Portaria SEGES/MGI Nº 1.605, em 15 de março de 2024.

**II.** - Fundamento jurídico: art. 184 da Lei nº 14.133, de 2021, art. 24 do Decreto nº 11.531, de 2023, Portaria SEGES/MGI Nº 1.605, em 15 de março de 2024, ON/AGU nº 55, de 2014 e Portaria Normativa CGU/AGU nº 05, de 2022.

**III.** - Prazo inicial de validade da manifestação jurídica referencial: 2 (dois) anos a contar desta manifestação. Processo de origem nº 08018.072701/2023-68.

**IV.** - Parecer referencial com recomendações.

**V.** Pelo encaminhamento dos autos à Secretaria Executiva- SE/MJSP, para divulgação do novo referencial entre as Secretarias e órgãos vinculados que celebrem Acordos de Cooperação Técnica no âmbito do Ministério da Justiça e Segurança Pública.

**VI.** Sugestão de encaminhamento ao Departamento de Informações Jurídico-Estratégicas da Consultoria-Geral da União, conforme exigência da Portaria Normativa CGU/AGU nº 05, de 31 de março de 2022.

## **1 - RELATÓRIO**

1. Por meio do OFÍCIO Nº 534/2024/GAB-Senajus/SENAJUS/MJ (27547700), a Secretaria Nacional de Justiça - SENAJUS encaminha à Consultoria Jurídica, para análise e manifestação, Minuta de Acordo de Cooperação Técnica (27171922) e a Minuta de Plano de Trabalho (27024568), a serem celebrados entre a Secretaria Nacional de Justiça e a Defensoria Pública da União.

2. Conforme expõe o órgão consulente, posteriormente à edição do PARECER REFERENCIAL nº 00001/2024/CONJUR-MJSP/CGU/AGU, manifestação jurídica completa necessária para a celebração de Acordos de Cooperação Técnica - ACT no âmbito do Ministério da Justiça e Segurança Pública, foi publicada a Portaria SEGES/MGI Nº 1.605, em 15 de março de 2024, cujas disposições trazem normas complementares àquelas previstas nos arts. 24 e 25 do Decreto nº 11.531, de 16 de maio de 2023.

3. Considerando que houve a entrada em vigor de normativo que rege os instrumentos de cooperação técnica de forma específica, bem como a circunstância de o parecer referencial ter sido elaborado anteriormente à vigência de tal disposição, a área técnica se posiciona pela necessidade de revisão de aplicabilidade do parecer supramencionado aos casos de celebração de ACT.

4. É o breve relatório. Às considerações.

## **2 - ANÁLISE JURÍDICA**

## **2.1 - Observações iniciais**

5. Preliminarmente, cumpre salientar que a presente manifestação toma por base, exclusivamente, os elementos que constam, até a presente data, nos autos do processo administrativo em epígrafe. Destarte, à luz do artigo 131 da Constituição Federal e do artigo 11 da Lei Complementar nº 73, de 1993, incumbe a este órgão de execução da Advocacia-Geral da União prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar à conveniência e à oportunidade dos atos praticados no âmbito deste Ministério, nem analisar os aspectos de natureza eminentemente técnica ou administrativa, conforme procedimento recomendado pela Consultoria-Geral da União, mediante o Enunciado BPC nº 07 do Manual de Boas Práticas Consultivas.

### **Enunciado BPC nº 07**

A manifestação consultiva que adentrar questão jurídica com potencial de significativo reflexo em aspecto técnico deve conter justificativa da necessidade de fazê-lo, evitando-se posicionamentos conclusivos sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade, podendo-se, porém, sobre estes emitir opinião ou formular recomendações, desde que enfatizando o caráter discricionário de seu acatamento.

6. A função de um órgão de consultoria é apontar possíveis riscos do ponto de vista jurídico e recomendar providências, 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. Importante salientar que, como o exame dos autos processuais restringe-se aos seus aspectos jurídicos, excluídos, portanto, aqueles de natureza técnica, parte-se da premissa de que, em relação a estes, a autoridade competente municiou-se dos conhecimentos específicos imprescindíveis para a sua adequação às necessidades da Administração, observando os requisitos legalmente impostos.

7. Considera-se, ainda, importante salientar 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.

## **2.2 - Da necessidade de atualização do PARECER REFERENCIAL nº 00001/2024/CONJUR-MJSP/CGU/AGU**

8. O Parecer Referencial nº 00001/2024/CONJUR-MJSP/CGU/AGU, aprovado pelo DESPACHO DE APROVAÇÃO Nº 00195/2024/CONJUR-MJSP/CGU/AGU e pelo DESPACHO DE APROVAÇÃO n. 00201/2024/CONJUR-MJSP/CGU/AGU, teve por escopo oferecer a manifestação jurídica completa e necessária à celebração de ACT no âmbito do Ministério da Justiça e Segurança Pública.

9. No OFÍCIO Nº 534/2024/GAB-Senajus/SENAJUS/MJ (27547700), a SENAJUS solicitou a análise de eventual necessidade de atualização da manifestação jurídica referencial acima referida.

10. Efetivamente, esta Consultoria Jurídica entende ser recomendável a edição de novo parecer jurídico referencial, em razão publicação posterior da Portaria SEGES/MGI Nº 1.605, em 15 de março de 2024, que traz normas complementares para a celebração de ACT e Acordos de Adesão de que tratam os arts. 24 e 25 do Decreto nº 11.531, de 16 de maio de 2023.

11. Dentre as novidades, a Portaria trouxe em suas disposições os requisitos para a celebração do ACT, o conteúdo do plano de trabalho e as cláusulas necessárias do ajuste, tópicos que não constavam no Decreto nº 11.531, de 16 de maio de 2023 quando da emissão do referencial.

12. Nesse sentido, não se mostra produtora a edição de mera manifestação jurídica acrescendo as matérias tratadas na Portaria ao conteúdo do referido parecer referencial, tendo em vista a dificuldade de compreensão plena dos órgãos assessorados acerca da matéria.

13. Por essa razão, torna-se necessária a edição de nova manifestação jurídica referencial, aplicável a todos os instrumentos celebrados por este Ministério da Justiça e Segurança Pública e em plena conformidade a recém

editada Portaria SEGES/MGI N° 1.605, em 15 de março de 2024.

### **2.3 - Da presença dos requisitos para a manifestação jurídica referencial**

14. O encaminhamento dos processos administrativos referente às minutas de ACT Técnica tem por esteio conferir higidez jurídica ao ajuste a ser realizado entre as partes envolvidas na presente relação jurídica, a teor do artigo 53, §4º, da Lei n° 14.133, de 2021.

15. No entanto, o elevado número de consultas repetitivas versando sobre este tema pode, inevitavelmente, ter o efeito reflexo de tumultuar a atuação do órgão de assessoramento jurídico da Administração, embaraçando o desempenho de sua atribuição institucional e atravancando o andamento processual, principalmente neste período de final de ano.

16. Em razão de situações como a narrada, a Advocacia-Geral da União (AGU) publicou, no dia 23 de maio de 2014, a Orientação Normativa n° 55, possibilitando a manifestação jurídica referencial:

#### **ON/AGU n° 55, de 2014**

**I - Os processos que sejam objeto de manifestação jurídica referencial, isto é, aquela que analisa todas as questões jurídicas que envolvam matérias idênticas e recorrentes, estão dispensados de análise individualizada pelos órgãos consultivos, desde que a área técnica ateste, de forma expressa, que o caso concreto se amolda aos termos da citada manifestação.**

**II - Para a elaboração de manifestação jurídica referencial devem ser observados os seguintes requisitos: a) o volume de processos em matérias idênticas e recorrentes impactar, justificadamente, a atuação do órgão consultivo ou a celeridade dos serviços administrativos; e b) a atividade jurídica exercida se restringir à verificação do atendimento das exigências legais a partir da simples conferência de documentos. Referência: Parecer n° 004/ASMG/CGU/AGU/2014 (destaques e grifos acrescidos).**

17. A figura da manifestação jurídica referencial tem por finalidade a análise de todas as questões jurídicas que envolvam matérias idênticas e recorrentes, possibilitando a dispensa da apreciação individualizada pelos órgãos consultivos dos processos que sejam objeto de manifestação jurídica referencial.

18. Com isso, há ganho de eficiência, já que os processos deixam de contar, necessariamente, com a análise individualizada de cada feito, ficando a cargo da área técnica interessada o ateste de que aquele processo se amolda aos termos da manifestação referencial. Ademais, o instituto contribui para a uniformização da atuação do órgão jurídico em matérias repetitivas, ou seja, idênticas e recorrentes, frequentemente submetidos à análise jurídica.

19. Assim, entende-se que a manifestação jurídica referencial representa uma forma de tornar mais eficiente o trabalho dentro do órgão de assessoramento jurídico e da área técnica, além de estar pautado nos princípios da celeridade e economicidade administrativa.

20. Conforme acima referido, a ON/AGU n° 55, de 2014, aponta basicamente dois requisitos para que seja elaborada a manifestação jurídica referencial: (a) o volume de processos com matéria repetida; e (b) a natureza da atividade jurídica de mera verificação de atendimento às exigências legais, a partir da conferência de documentos.

21. Nesse contexto, no ano de 2022, foi editada a Portaria Normativa CGU/AGU n° 05, que disciplina a utilização de Manifestação Jurídica Referencial (MJR), prevista na Orientação Normativa AGU n° 55, de 2014, e institui e disciplina a Informação Jurídica Referencial (IJR).

22. O art. 3º, caput, da citada Portaria Normativa dispõe que a Manifestação Jurídica Referencial (MJR) tem como premissa a promoção da celeridade em processos administrativos que possibilitem análise jurídica padronizada em casos repetitivos. Em seguida, o art. 3º, § 1º, da Portaria Normativa CGU/AGU n° 05, de 2022, define o conceito de análise jurídica padronizada em casos repetitivos, nos seguintes termos:

#### **Portaria Normativa CGU/AGU n° 05, de 2022**

**Art. 3º [...]**

§ 1º Análise jurídica padronizada em casos repetitivos, para os fins da presente Portaria Normativa, corresponde a grupos de processos que tratam de matéria idêntica e que a manifestação do órgão jurídico seja restrita à verificação do atendimento das exigências legais a partir da simples conferência de documentos. (grifos nossos)

23. Delimitado o critério material para a utilização de uma Manifestação Jurídica Referencial (MJR), a Portaria Normativa, em seguida, cuidou de estabelecer os requisitos para a sua emissão, nos termos do § 2º do art. 3º:

**Portaria Normativa CGU/AGU nº 05, de 2022**

**Art. 3º** [...] [...]

§ 2º A emissão de uma MJR depende do preenchimento dos seguintes requisitos:

**I** - comprovação de elevado volume de processos sobre a matéria; e

**II** - demonstração de que a análise individualizada dos processos impacta de forma negativa na celeridade das atividades desenvolvidas pelo órgão consultivo ou pelo órgão assessorado. (grifos nossos)

24. No presente caso, Consultoria Jurídica considera que os requisitos necessários para a elaboração da manifestação jurídica de referência estão presentes. Vale registrar que, os principais pontos a serem atendidos para celebração do instrumento dependem de verificação e ateste pela área técnica de questões de ordem fática ou meramente documentais, o que se amolda ao pressuposto material definido no art. 3º, § 1º da Portaria Normativa CGU/AGU nº 05, de 2022.

25. **Quanto ao primeiro requisito**, destaca-se que a utilização da manifestação jurídica referencial em termos de Acordo de Cooperação Técnica impacta, de forma positiva, a atuação deste consultivo, principalmente no final do exercício, quando há incremento no volume de processos submetidos a esta Coordenação-Geral, como os convênios, procedimentos licitatórios, consultas e demais assuntos a ela afetos.

26. Cabe destacar que esta Consultoria Jurídica é responsável pela análise de um grande volume de instrumentos jurídicos, especialmente voltados à transferência de recursos celebrados por esta Pasta. Esta atuação ocorre regularmente, sem considerar as matérias de urgência comuns no Poder Executivo, especialmente no final do exercício financeiro.

27. Nesse sentido, a utilização da manifestação jurídica referencial para as propostas de Acordo de Cooperação Técnica nacional, sem repasse financeiro, a serem celebradas pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública permite que a atividade consultiva se volte para análise de parcerias mais sensíveis, sobretudo quando envolvam a transferência de recursos públicos para entes privados.

28. Além disso, o presente referencial trará celeridade aos processos desta natureza, contribuindo com a eficiência da Administração, cabendo ponderar que este Ministério, por meio de suas diferentes Secretarias, possui relevante atribuição na implementação de diferentes políticas públicas e os ajustes de mútua cooperação técnica consistem em importante e corriqueira ferramenta para tal concretização.

29. **Quanto ao segundo requisito**, entendemos que os principais pontos a serem atendidos para celebração dos instrumentos dependem de verificação e ateste pela área técnica de questões de ordem fática (questões verificadas na execução do objeto) ou meramente documentais.

30. Assim, constatada a presença dos elementos necessários à emissão, acredita-se que a utilização deste parecer referencial contribuirá com a eficiência da Administração, vez que, verificada a presença dos requisitos nele elencados, poderá dar trâmite mais célere ao procedimento de formalização dos ajustes, reiterando tratar-se de importante instrumento para a concretização das políticas públicas cujo implemento recai sobre este Ministério e que com elas traz a necessidade de se agir com maior prontidão, haja vista o seu impacto positivo no cotidiano dos cidadãos.

31. Assim, verifica-se que o presente parecer se enquadra no conceito de manifestação jurídica referencial contido na ON AGU nº 55, de 2014, por conter todas as recomendações jurídicas necessárias à celebração do instrumento.

32. No mais, o art. 6º da aludida Portaria Normativa que a Manifestação Jurídica Referencial (MJR) não poderá ter prazo de validade inicial maior que 2 (dois) anos, admitindo-se, todavia, sucessivas renovações desse prazo inicial, observados os critérios fixados nos §§ 1º a 3º do art. 6º.

33. No caso dos autos, o prazo inicial de validade deve ser fixado para 2 (dois) anos, nos termos do art. 6º, caput, da Portaria Normativa CGU/AGU nº 05, de 2022.

34. Este parecer, portanto, constituirá em orientação jurídica completa e necessária à celebração dos ACT's pelas unidades do Ministério da Justiça e Segurança Pública, desde que amoldados ao caso concreto.

35. Eventual dúvida jurídica que acometa o gestor antes da entabulação do Acordo e que ultrapasse os limites deste parecer referencial, deverá ser objeto de encaminhamento a esta Consultoria Jurídica com sua devida delimitação.

36. Ressaltamos, mais uma vez, que a análise ora realizada se dá tão somente quanto aos aspectos jurídicoformais, dado que, consoante dispõe o inciso VI do artigo 11 da Lei Complementar nº 73 de 10 de fevereiro de 1993, a avaliação e o exame dos aspectos de natureza técnica, financeira e orçamentária e de conveniência e oportunidade são de incumbência e responsabilidade do órgão interessado. De mais a mais, como visto, o Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia-Geral da União recomenda a não emissão de parecer sobre temas não jurídicos (Enunciado BPC nº 07).

37. Feitas tais considerações, passa-se à efetiva análise jurídico-formal do procedimento necessário à formalização do Acordo de Cooperação Técnica.

#### **2.4 - Da regularidade processual**

38. De acordo com o art. 22 da Lei nº 9.784, de 1999, os atos do processo administrativo não dependem de forma determinada, salvo expressa disposição legal.

39. Com efeito, no que concerne especificamente aos ACT's firmados pelo MJSP, o processo administrativo deverá observar as normas que lhes são pertinentes, iniciando-se com a devida autuação, com a correspondente protocolização e juntando-se, em sequência cronológica, os documentos pertinentes.

40. O objetivo, sempre, é que o caderno processual conte a história do acordo, de modo que os interessados, a sociedade e órgãos/instituições de controle possam formar cognição, de modo fácil, expedito e seguro, a respeito de toda a ação administrativa que ali se desenvolveu.

41. Aliás, como já sedimentado no âmbito desta Consultoria Jurídica por meio da Orientação-Geral CGLIC/CECAP n. 08, 21 de julho de 2020, "não é correta a abertura de novos processos com nova numeração, outro processo dentro do em andamento e novos volumes para cada ocorrência verificada na história daquela contratação, sendo recomendável a utilização do mesmo processo licitatório para dar continuidade a contratações, convênios e outros instrumentos congêneres".

#### **2.5 - Do Acordo de Cooperação Técnica e do Plano de Trabalho**

42. O Acordo de Cooperação Técnica é um dos instrumentos de que a Administração Pública se utiliza para formalizar parcerias com outros entes públicos, visando à união de esforços para o alcance de um objetivo comum, baseado no interesse público, onde as partes fornecem, cada uma, a sua parcela de conhecimento, equipamento, ou até mesmo uma equipe, para que seja alcançado o objetivo acordado.

43. O Acordo de Cooperação Técnica 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.

44. Como visto anteriormente, o Acordo de Cooperação Técnica é regulamentado pelo art. 184 da Lei n. 14.133, de 2021. O Decreto n. 11.531, de 2023 complementa essa regulamentação ao estabelecer que:

**Art. 24.** Os órgãos e as entidades da administração pública federal poderão celebrar, a título gratuito, sem transferência de recursos e doação de bens materiais, os seguintes instrumentos de cooperação para execução descentralizada de políticas públicas de interesse recíproco e em mútua colaboração:

**I - acordo de cooperação técnica**, na hipótese de o objeto e as condições da cooperação serem ajustados de comum acordo entre as partes; (grifos nossos)

45. Além disso, dado que o Acordo de Cooperação Técnica não implica repasse de recursos financeiros, aplicam-se a ele apenas as disposições normativas da Lei nº 14.133, de 2021, que sejam compatíveis com essa especificidade, como é o caso de previsão do prazo de vigência do Acordo; a previsão quanto à possibilidade de prorrogação e de alteração do instrumento, guardadas as especificidades, a designação de agente para acompanhar e fiscalizar a execução, dentre outros.

46. Quanto às partes que poderão celebrar ACT, os órgãos deste Ministério deverão observar o disposto no art. 25 do Decreto nº 11.531, de 2023, que prevê:

**Art. 25.** Os acordos de cooperação técnica e os acordos de adesão poderão ser celebrados:

**I** - entre órgãos e entidades da administração pública federal;

**II** - com órgãos e entidades da administração pública estadual, distrital e municipal;

**III** - com serviços sociais autônomos; e

**IV** - com consórcios públicos.

47. Nesse ponto, é necessário destacar que a manifestação jurídica referencial abrange tão somente a celebração de ACT entre os órgãos do MJSP e a entidades previstas no dispositivo supramencionado. Portanto, não se aplica aos acordos de cooperação celebrados com as Organizações da Sociedade Civil e nem às parcerias regidas por lei especial.

48. Para complementar o Decreto nº 11.531, de 2023, a Portaria SEGES/MGI nº 1.605, de 14 de março de 2024, estabeleceu normas adicionais para a celebração de ACT e Acordos de Adesão.

49. Em seu art. 5º, a Portaria SEGES/MGI nº 1.605, de 2024 trouxe os requisitos para a celebração do ACT, os quais deverão ser observados pelas áreas técnicas deste Ministério:

- o a) plano de trabalho aprovado;
- o b) comprovação de legitimidade do representante legal dos partícipes para a assinatura do ACT;
- o c) regularidade de inscrição e de situação cadastral ativa no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica - CNPJ do partícipe; e
- o d) análise e manifestação conclusiva pelos setores técnico e jurídico dos órgãos ou entidades partícipes.

50. O objeto do Acordo de Cooperação pode abranger uma infinidade de atividades, que sejam de competência comum dos entes envolvidos ou que seja própria de um deles, servindo de instrumental para ação do outro. Em tempo, destaca-se que a descrição do objeto deve ser objetiva, clara e precisa, de modo a se evidenciar o interesse público e recíproco dos envolvidos na parceria.

51. Nesse sentido, também é requisito essencial para a celebração do ajuste, que a Administração observe a existência de um interesse comum na celebração da parceria. Ademais, também é de sua responsabilidade manifestar acerca da conveniência e oportunidade da formalização do ajuste.

52. Vale destacar que a análise dos critérios e oportunidade na celebração do Acordo poderá ser demonstrada a partir do cotejo dos seguintes pontos: das razões para a celebração do ajuste, de seus objetivos, da adequação do objeto escolhido à missão institucional dos envolvidos, além da pertinência das suas obrigações.

53. Quando da entabulação de acordos de cooperação técnica, é sempre de bom alvitre recomendar aos assessorados que evitem a elaboração de instrumentos “guarda-chuva”, os quais possuem objetos genéricos e

indeterminados, com mera remissão de que os detalhamentos da avença darse-ão por posteriores aditivos, conforme avançarem as tratativas no intercâmbio de experiências técnicas entre os partícipes.

54. Nada obstante a jurisprudência do Tribunal de Contas da União seja mais contundente de forma contrária aos instrumentos “guarda-chuva” quando em análise contratos administrativos e convênios (vide Acórdão n. 1644/2010-Plenário e Acórdão n. 2731/2008-Plenário), tem-se que tal entendimento pode ser aplicável, no que cabível, aos Acordos de Cooperação Técnica em razão do art. 184 da Lei nº 14.133, de 2021.

55. O objeto do ACT, com as obrigações dos partícipes e metas a serem cumpridas, deve estar bem delineado tanto no Plano de Trabalho como no termo do Acordo de Cooperação Técnica.

56. No tocante ao plano de trabalho, o art. 6º da Portaria SEGES/MGI nº 1.605, de 2024 estabelece os requisitos mínimos de sua estrutura, nos seguintes termos:

Art. 6º O plano de trabalho é parte integrante do ACT, deverá ser aprovado e assinado previamente pelos partícipes, e conterá no mínimo:

**I** - descrição do objeto;

**II** - justificativa; e

**III** - cronograma físico, contendo as ações com os respectivos responsáveis e prazos. (grifos nossos)

57. Importante ressaltar que o adequado planejamento contido no plano de trabalho traz maior segurança nas condutas de cada um dos partícipes, assim como facilita a realização de fiscalização pelos demais órgãos de controle interno e externo.

58. Além das informações que devem estar presentes no Plano de Trabalho, este deve ter ser aprovado pelas autoridades competentes e assinado pelos partícipes do ajuste em momento prévio ou concomitante ao ACT (§1º do art. 6º).

59. Quanto ao prazo de vigência do Acordo, embora o art. 14, inciso III, da Portaria preveja a possibilidade de de vigência indeterminada do referido ajuste, a Advocacia-Geral da União tem entendimento contrário, ou seja, 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. (grifos nossos)

60. Por isso, recomenda-se estabelecer um prazo para a realização do ajuste, de acordo com a necessidade para a execução do objeto acordado, que, todavia, não se limita ao prazo de 10 anos previsto no art. 107 da Lei nº 14.133, de 2021<sup>[1]</sup>.

61. Ademais, eventual prorrogação do Acordo deverá ser ajustada pelas partes, com a motivação explicitada nos autos, assim como deverá ser seguida de novo plano de trabalho, com os ajustes no cronograma.

62. Em atenção ao princípios que regem a Administração Pública, dentre os quais a publicidade, a fim de possibilitar a transparência das ações, o ACT deverá ser publicado no sítio oficial da Administração Pública na internet, em analogia ao disposto nos arts. 94 e 174 c/c art. 184 da Lei nº 14.133/2021, ficando a sua eficácia condicionada à divulgação do seu inteiro teor nos sítios eletrônicos oficiais dos partícipes, no prazo de até 10 (dez) dias a contar de sua assinatura (art. 9º da Portaria).

63. Com relação à minuta de ACT, o art. 7º da Portaria SEGES/MGI nº 1.605, de 2024 determina que o instrumento deverá conter número sequencial no órgão ou entidade, número do processo, preâmbulo nos termos descritos no §1º e as cláusulas necessárias mencionadas no §2º, da citada Portaria, in verbis:

**Art. 7º....**

**§ 1º O preâmbulo conterá:**

I - o nome e endereço completos dos órgãos ou entidades partícipes, com respectivo número do Cadastro Nacional de Pessoas Jurídica (CNPJ);

II - o nome, cargo e respectivo número de matrícula dos representantes legais dos partícipes no órgão ou entidade, ou na ausência deste, o número do Cadastro de Pessoas Físicas (CPF);

III - a finalidade;

IV - a sujeição do instrumento e sua execução às normas do Decreto nº 11.531, de 16 de maio de 2023, e a esta Portaria; e

V - a qualificação completa do interveniente, quando houver.

**§ 2º As cláusulas necessárias estabelecerão:**

I - o objeto e seus elementos característicos;

II - as obrigações dos partícipes;

III - a forma pela qual a execução física do objeto será acompanhada pelos partícipes;

IV - a indicação de celebração a título gratuito, sem obrigação pecuniária, nem transferências de recursos entre os partícipes;

V - a indicação de que as despesas necessárias ao cumprimento do ACT serão da responsabilidade de cada partícipe em sua atuação;

VI - a indicação de que os recursos humanos utilizados por quaisquer dos partícipes, em decorrência das atividades relativas ao ACT, não sofrerão alteração na sua vinculação, nem acarretarão quaisquer ônus ao outro partícipe;

VII - a faculdade dos partícipes denunciarem ou rescindirem o ACT, a qualquer tempo, nos termos do art. 17 desta Portaria;

VIII - a possibilidade de alteração, mediante a celebração de termo aditivo;

IX - a vigência e publicidade do instrumento; e

X - a indicação do foro para dirimir as dúvidas decorrentes da execução do ACT. (grigos nossos)

64. Aliás, cabe destacar que o art. 5º, parágrafo único, da Portaria SEGES/MGI nº 1.605, de 2024, prevê que na celebração de ACT ou aditivo que utilize os modelos padronizados da AGU fica facultada a dispensa de análise jurídica.

65. No mais, deve o órgão assessorado certificar-se que os agentes que firmarem o Acordo de Cooperação Técnica possuem poderes para tal, juntando-se aos autos os atos normativos que conferem tais atribuições.

### **3 - CONSIDERAÇÕES FINAIS**

66. Diante do exposto, sob os aspectos estritamente jurídicos, ou seja, ressalvadas as informações técnicas e financeiras, bem como a conveniência e a oportunidade, **após atestada a presença de todos os requisitos elencados neste parecer, em especial os contidos nos itens 33, 35, 39, 45, 46, 47, 49, 50, 51, 52, 53, 55, 56, 58, 59, 60, 61, 62, 63 e 65** estará a formalização dos Acordos de Cooperação Técnica de acordo com a legislação que cuida da matéria, devendo a área técnica acostar aos autos este parecer referencial, bem como o despacho de aprovação, sem necessidade de submissão à CONJUR/MJSP, consoante Orientação Normativa nº 55, do Advogado-Geral da União.

67. Ainda em sede de conclusão, em atendimento ao disposto no art. 4º, inciso III, alínea a, da Portaria Normativa CGU/AGU nº 05, de 2022, sugere-se que o prazo inicial de validade desta Manifestação Jurídica Referencial (MJR) seja de 2 (dois) anos, a contar da data de aprovação deste parecer pelo Consultor Jurídico.

68. Cumpre ressaltar, conforme já assentado, que o posicionamento deste órgão se restringe aos aspectos jurídicos da demanda, devendo orientar o administrador a adotar a decisão que melhor se coadune com a legalidade diante do caso concreto apresentado, não adentrando na análise do mérito (conveniência e oportunidade) e nem em aspectos técnicos inerentes à gestão e fiscalização do contrato. Nesse sentido, poderá a área técnica competente discordar das orientações ou posicionamentos emanados deste pronunciamento, devendo, em tal hipótese, carrear aos autos as justificativas necessárias para embasar a discordância, consoante entendimento do Tribunal de Contas da União, sem a necessidade de retorno do feito a esta Consultoria Jurídica.

**Enunciado 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 do cumprimento das recomendações consignadas.

69. No mais, orienta-se o órgão assessorado quanto à necessidade de atestar formalmente a adequação do caso aos termos desta manifestação, fazendo constar o número deste parecer e do processo no qual foi proferido (art. 4º, inciso III, alínea b, da Portaria Normativa CGU/AGU nº 05, de 2022), conforme modelo constante no Anexo I.

70. Caso o administrador opte por não atender os requisitos apontados, estará assumindo a possibilidade de eventual responsabilização de sua conduta.

71. Em caso de dúvidas quanto à aplicação desta manifestação jurídica referencial, às atividades que podem ser objeto de ACT ou ao plano de trabalho, deve a área técnica submeter a matéria à Consultoria Jurídica, sob pena de violação ao art. 53, §4º, da Lei nº 14.133, de 2021.

72. Por fim, os autos deverão ser encaminhados ao Consultor Jurídico para, em caso de anuência com os termos desta manifestação:

- (i) determinar seu prazo de validade limitado a 2 (dois) anos, conforme disposto no art. 4º, inciso III, alínea a, da Portaria Normativa CGU/AGU nº 05, de 2022;
- (ii) determinar a revogação do PARECER REFERENCIAL nº 00001/2024/CONJUR-MJSP/CGU/AGU;
- (iii) encaminhar a presente Manifestação Jurídica ao Departamento Gestão Administrativa da Consultoria-Geral da União, conforme exigência da Portaria Normativa CGU/AGU nº 05, de 31 de março de 2022;
- (iv) encaminhar à Secretaria Executiva- SE/MJSP para a divulgação deste referencial entre as Secretarias e órgãos vinculados que celebrem Acordos de Cooperação Técnica no âmbito do Ministério da Justiça e Segurança Pública;
- (v) devolver os autos à Secretaria Nacional de Justiça - SENAJUS, para ciência da presente manifestação.

73. É o parecer. À consideração superior.

Por Brasília, 24 de abril de 2024.

**DAYANY DA SILVA TEIXEIRA**

Advogada da União

---

**ANEXO I**

**ATESTADO DE CONFORMIDADE DO PROCESSO COM O PARECER REFERENCIAL**

Processo:

Referência/objeto:

Atesto que o presente processo, cujo objeto é a celebração de Acordo de Cooperação Técnica entre o Ministério da Justiça e Segurança Pública e o XXXXXXXXXXXXXXX, submete-se à manifestação jurídica referencial correspondente ao PARECER REFERENCIAL n. 00005/2024/CONJUR-MJSP/CGU/AGU, cujas recomendações restaram plenamente atendidas no caso concreto.

Atesto que os requisitos elencados na lista de verificação (check-list- anexo II) foram respondidos de forma afirmativa.

Fica, assim, dispensada a remessa do processo para os fins do art. 53, §4º, da Lei 14.133, de 2021, de prévio exame e aprovação jurídica por parte da Consultoria Jurídica junto ao Ministério da Justiça e da Segurança Pública, conforme autorizado pela Orientação Normativa nº 55, da Advocacia-Geral da União.

\_\_\_\_\_, \_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 20\_\_

Assinatura do responsável.

## ANEXO II

### LISTA DE VERIFICAÇÃO (CHECK LIST)

Processo:

Referência/objeto:

ATOS/DOCUMENTOS	SIM	NÃO	OBS.
Há processo administrativo devidamente autuado, protocolado e numerado?			
O acordo observa a obrigatoriedade de <u>não</u> implicar transferência de recursos financeiros?			
Foi elaborado plano de trabalho que contém identificação do objeto a ser executado, metas a serem atingidas, etapas e fases de execução, previsão e início da execução?			
Há manifestação técnica que aborde detalhadamente as razões da propositura do Acordo de Cooperação, de seus objetivos, da			

<b>adequação do objeto escolhido à missão institucional dos envolvidos, além da pertinência das suas obrigações?</b>			
<b>Há manifestação técnica que conclua pela conveniência e a oportunidade da formalização do Acordo, considerando ainda a necessidade de convergência de interesses entre os cooperados?</b>			
<b>Houve análise, ainda que preliminar, se haverá impacto nas rotinas dos órgãos cooperados, notadamente no que diz respeito ao custo de recursos humanos envolvidos na execução do Acordo?</b>			
<b>O prazo de vigência foi fixado de acordo com tempo necessário ao cumprimento das metas estabelecidas e o cronograma de execução?</b>			
<b>Foi seguida a minuta padrão estabelecida pela AGU?</b>			
<b>O plano de trabalho e as justificativas de conveniência e oportunidade foram aprovadas pela autoridade competente?</b>			
<b>Foi certificado que os agentes que firmarão o Acordo de Cooperação Técnica possuem poderes para tal, com juntada aos autos de cópia dos atos normativos que conferem tais atribuições?</b>			

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 08018072701202368 e da chave de acesso 9acfeba5

#### Notas

1. <sup>^</sup> Conforme nota explicativa extrapida do modelo de ACT aprovado pela Câmara Nacional de Convênios e Instrumentos Congêneres.



Documento assinado eletronicamente por DAYANY DA SILVA TEIXEIRA, 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 1476599236 e chave de acesso 9acfeba5 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): DAYANY DA SILVA TEIXEIRA, com certificado A1 institucional (\*.agu.gov.br). Data e Hora: 24-04-2024 14:11. Número de Série: 65437255745187764576406211080. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.