



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO  
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DA SAÚDE  
COORDENAÇÃO DE ANÁLISE JURÍDICA DE LICITAÇÕES E CONTRATOS

**PARECER REFERENCIAL n. 00012/2023/CONJUR-MS/CGU/AGU**

NUP: 00737.021749/2023-81

INTERESSADOS: Ministério da Saúde

ASSUNTOS: Parecer referencial para celebração de acordos e cooperação técnica nacionais

VALOR: Inestimável

DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E CONTRATOS. PARECER REFERENCIAL PARA A CELEBRAÇÃO DE ACORDOS DE COOPERAÇÃO TÉCNICA NACIONAIS PELOS ÓRGÃOS DO MINISTÉRIO DA SAÚDE.

I. Fundamento jurídico: art. 184 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, e Decreto nº 11.531, de 16 de maio de 2023.

II. Prazo de validade: dois anos, permitida a renovação.

III. Parecer condicionado, com recomendações e ressalvas.

1. **RELATÓRIO**

Senhor Coordenador-Geral,

1. De ordem do Sr. Coordenador Geral de Análise Jurídica de Licitações, Contratos e Instrumentos Congêneres, foi aberto o presente expediente para confecção de orientações gerais e manifestação referencial sobre acordos de cooperação técnica a serem firmados por este Ministério, fundados na Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, e no Decreto nº 11.531, de 16 de maio de 2023, mediante o uso dos modelos da Advocacia-Geral da União (AGU).

2. É o relatório.

2. **PRELIMINAR: A MANIFESTAÇÃO JURÍDICA REFERENCIAL**

2.1 **Da figura da manifestação jurídica referencial**

3. O rito ordinário para a celebração de contratos envolve a análise prévia desta consultoria de todas as minutas e procedimentos necessários a esse fim, em atendimento ao que dispõe o artigo 53 da Lei nº 14.133, de 2021, com vistas a conferir higidez jurídica ao processo.

4. No entanto, o elevado número de consultas repetitivas versando sobre assuntos semelhantes pode ter como o efeito reflexo indesejado tumultuar a atuação do órgão de assessoramento jurídico da Administração, embaraçando o desempenho de sua atribuição institucional.

5. Em razão de situações como a narrada, a Advocacia-Geral da União (AGU) publicou, no dia 23 de maio de 2014, a Orientação Normativa nº 55, possibilitando a figurada Manifestação Jurídica Referencial:

**Orientação Normativa nº 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 nº 004/ASMG/CGU/AGU/2014

6. Da leitura da Orientação Normativa em apreço, depreende-se a expressa autorização, no âmbito da AGU, para elaboração de manifestação jurídica referencial, definida como sendo aquela que analisa *todas* as questões jurídicas que envolvam matérias idênticas e recorrentes.

7. Dessa forma, com a manifestação jurídica referencial, os processos administrativos que veicularem consultas idênticas à enfrentada na manifestação referencial estarão dispensados de análise individualizada pelo órgão jurídico, bastando, para tanto, que as instâncias técnicas da Administração atestem, expressamente, que o caso concreto se amolda aos termos da manifestação referencial adotada pela Advocacia-Geral da União.

8. Trata-se, portanto, de ato enunciativo perfeitamente afinado com o *princípio da eficiência* (artigo 37, caput, da Constituição), que, seguramente, viabilizará o adequado enfrentamento de questões que, embora dotadas de baixa densidade jurídica, terminavam por tumultuar a agenda desta Consultoria Jurídica, dificultando a dedicação de tempo às verdadeiras questões jurídicas. É prática recomendada pela Advocacia-Geral da União (**Enunciado BPC nº 34**) e aprovada pelo Tribunal de Contas da União (**Acórdão 2674/2014 - Plenário TCU**).

9. Dado seu alinhamento às melhores práticas administrativas, foi editada a Portaria Normativa CGU/AGU nº 05, de 31 de março de 2022, com o objetivo de melhor disciplinar a utilização da Manifestação Jurídica Referencial estabelecida na Orientação Normativa AGU nº 55, de 23 de maio de 2014.

10. Do acima exposto, pode-se concluir que: **(a)** manifestação jurídica referencial uniformiza a atuação do órgão jurídico relativamente às consultas repetitivas; **(b)** a adoção de manifestação jurídica referencial torna desnecessária a análise individualizada de processos que versem sobre matéria que já tenha sido objeto de análise em abstrato, sendo certo que as orientações jurídicas veiculadas através do parecer referencial aplicar-se-ão a todo e qualquer processo com idêntica matéria; **(c)** a elaboração de manifestação jurídica referencial depende da confluência de dois requisitos objetivos, a saber: *i)* a ocorrência de embaraço à atividade consultiva em razão da tramitação de elevado número de processos administrativos versando sobre matéria repetitiva e *ii)* a singularidade da atividade desempenhada pelo órgão jurídico, que se restringe a verificar o atendimento das exigências legais a partir da simples conferência de documentos; e **(d)** a dispensa do envio de processos ao órgão jurídico para exame individualizado fica condicionada ao pronunciamento expresso, pela área técnica interessada, no sentido de que o caso concreto se amolda aos termos da manifestação jurídica referencial já elaborada sobre a questão.

11. É o que se passará, agora, a fazer.

2.2 **Do cabimento da Manifestação Jurídica Referencial no caso**

12. Como já mencionado, a elaboração de *manifestação jurídica referencial* depende da comprovação, sob pena de invalidade, de dois requisitos: **i)** do *volume de processos em matérias idênticas e recorrentes*, que, de acordo com a ON nº 55, deve impactar, justificadamente, a atuação do órgão consultivo ou a celeridade dos serviços administrativos; e, **ii)** da *singularidade da atuação da assessoria jurídica* nos casos analisados, que deve-se restringir à verificação do atendimento das exigências legais, a partir da simples conferência de documentos.

13. Semelhantes condicionantes estão previstas no artigo 3º, §2º, da Portaria Normativa AGU/CGU nº 05, de 2022:

**PN AGU/CGU 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.

14. Em relação ao *primeiro requisito*, a experiência indica que, anualmente, a Consultoria Jurídica do Ministério da Saúde é instada a se manifestar em *inúmeros* Acordos de Cooperação Técnica.

15. Com a obrigatoriedade de se analisar todos os processos administrativos, haveria impacto negativo na atuação da Coordenação-Geral de Análise Jurídica de Licitações, Contratos e Instrumentos Congêneres - CGLICI, responsável pela consultoria

e assessoramento jurídico do Ministério da Saúde. Estima-se que cerca de 10% da carga de pareceres desta Coordenação diria respeito a acordos de cooperação do art. 184 da Lei nº 14.133/2021 ou da Lei nº 13.019/14. Considerando que são ajustes gratuitos e que suas contrapartes onerosas (Termos de Execução Descentralizada e Convênios) já são objeto de Referenciais próprios há mais de 5 (cinco) anos, pelo menos, o custo de mão-de-obra para análise individualizadas desses processos revelar-se-ia desproporcional.

16. Quanto ao *segundo requisito*, tem-se que o exame jurídico da CGLICI será limitado à *mera conferência de documentos*, não havendo que se falar de peculiaridades que determinem a análise jurídica individualizada dos referidos processos.

17. Ademais, sabe-se que a Câmara Nacional de Convênios Instrumentos Congêneres (CNCIC) da AGU possui *modelo específico* para esse tipo de Acordo e que os documentos disponibilizados podem nortear a elaboração destas parcerias, além da existência de lista de verificação, tomando possível a emissão da presente manifestação referencial.

18. Este parecer, portanto, constituirá em orientação jurídica completa e necessária à acordos de cooperação técnica nacionais.

19. Registre-se que a presente manifestação abarca apenas os casos de acordos de cooperação técnica celebrados pelo Ministério da Saúde com órgãos ou entidades de Direito Público *interno*. É de se dizer, estão abrangidos *apenas* órgãos da Administração Pública Federal, autarquias e fundações públicas, bem como seus correlatos estaduais e municipais, inclusive aqueles reunidos em consórcios públicos.

20. Por outro lado, essa manifestação **NÃO** se presta a embasar a celebração de acordos com entidades *privadas* de qualquer natureza<sup>LI</sup> (incluindo empresas públicas), bem como pessoas jurídicas estrangeiras ou de direito internacional (outros países, organismos internacionais etc.). Em tais casos, deverá haver ou o uso de outra manifestação referencial, se existente, ou o encaminhamento dos autos para análise jurídica individualizada.

21. A partir da aprovação da presente manifestação, os órgãos assessorados por esta Consultoria devem verificar o atendimento das recomendações nela contidas, ou a necessidade de justificar o não atendimento de alguma delas, dispensando-se o envio do processo para análise desta Consultoria, conforme estabelecido na Orientação Normativa nº 55, de 2014, da Advocacia-Geral da União (ON/AGU).

22. Dessa forma, **deverá a área técnica atestar formalmente a adequação do caso aos termos desta manifestação, fazendo constar o número deste parecer e do processo no qual foi proferido, conforme modelo constante no Anexo I.**

23. Ressalta-se que na presença de qualquer situação diferenciada, em que haja peculiaridades não tratadas nesta manifestação referencial, deve a área técnica responsável submeter o referido processo a esta Consultoria jurídica para análise frente a sua singularidade. Do mesmo modo, se houver alguma dúvida específica a ser resolvida. Em ambos os casos, solicita-se indicar o(s) ponto(s) que demandaria(m) a análise individualizada.

24. É dizer, eventual **dúvida jurídica** que acometa o gestor, antes da formalização das parcerias, que ultrapasse os limites deste parecer referencial, deverá ser objeto de encaminhamento a esta Consultoria Jurídica, com sua devida delimitação.

25. Feitas tais considerações, passa-se à efetiva análise jurídico-formal do procedimento e da minuta.

### 3. ANÁLISE JURÍDICA

#### 3.1 Observações iniciais

26. 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.

27. 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.

28. 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.

#### 3.2 Da ressalva de legislação específica

29. Em algumas oportunidades, há a celebração de acordo de cooperação técnica para dar cumprimento a competências previstas em legislação específica. Nestes casos, ainda assim, o acordo de cooperação, salvo se a legislação em si dispôr sobre a celebração de "acordo", "convênio" ou instrumento congêner, será regido pela Lei nº 14.133/21 (aplicável este parecer) ou pela Lei nº 13.019/14 (aplicável o Parecer n. 00017/2021/CONJUR-MS/CGU/AGU) a depender dos partícipes.

30. Nessas situações, acaso a área técnica possua dúvida jurídica quanto à conformidade do acordo proposto com a legislação específica, fica facultada a apresentação de consulta nesse sentido, desde que individualizada. Entretanto, remanesce plenamente possível a celebração direta do acordo com esteio neste parecer, caso inexistem dúvidas, já que, em tais casos, há apenas a atribuição e regulamentação de competência específica.

31. Em tempo, se a legislação trouxer fundamento e regramento autônomos para a celebração do acordo (se tratar especificamente da celebração do acordo e não apenas das competências), recomenda-se a remessa dos autos a esta Consultoria Jurídica, seja para confirmar a aplicabilidade deste parecer, seja para emissão de manifestação jurídica específica.

### 4. FUNDAMENTAÇÃO

#### 4.1 Do acordo de cooperação técnica

32. Nos termos do artigo 2º, inciso XIII do Decreto 11.531, de 2023, tem-se que o **acordo de cooperação técnica (ACT)** é um instrumento de cooperação para a execução de ações de interesse recíproco e em regime de mútua colaboração, a título gratuito, sem transferência de recursos ou doação de bens, no qual o objeto e as condições da cooperação são ajustados de comum acordo entre as partes.

33. Assim, como ocorre em relação aos convênios, costuma-se afirmar na doutrina que tais acordos se caracterizam por ter, como elo de ligação, a colaboração dos partícipes para o atingimento de um interesse convergente, diferentemente do que ocorre em relação aos contratos, os quais materializam ajustes de interesses contrapostos.

34. Por outro lado, o acordo de cooperação se distingue do convênio por não ser possível, no acordo de cooperação, a transferência de recursos financeiros, de forma que a contribuição de cada um é feita mediante a prática de atos materiais, os quais devem estar devidamente inseridos nas competências dos respectivos pactuantes.

35. Com base em tais características, os pressupostos para a formação da avença seriam: **a)** a configuração do *interesse recíproco* na execução de um objeto; **b)** a prossecução do *interesse público*; e **c)** a ausência de transferência de recursos entre os partícipes.

36. Nesse contexto, a formação, assim como a manutenção do ajuste depende da vontade dos envolvidos em conjugar esforços, com a possibilidade de se retirar da relação a qualquer momento, continuando responsável assim como auferindo vantagens pelo tempo que participou. Ademais, pode-se afirmar que o resultado a ser alcançado deve ser oriundo do somatório de esforços e do exercício de atribuições específicas de cada partícipe, que as desenvolve de acordo com as capacidades, bem como por meio da utilização de recursos, bens, pessoal e *expertise próprios* alocados para o alcance do objetivo vislumbrado pela

celebração do acordo de cooperação técnica.

#### **4.2 Da distinção do ACT da Lei nº 14.133, de 2021 e na Lei nº 13.019, de 2014**

37. No que concerne aos acordos de cooperação a serem firmados por este Ministério, cabe fazer a diferenciação entre aqueles fundados na Lei nº 13.019, de 2014 e os que possuem como base o artigo 184 da Lei nº 14.133, de 2021, regulamentado pelo Decreto nº 11.531, de 2023.

38. A principal distinção entre essas parcerias, e o que define a fundamentação a ser utilizada, é a *natureza jurídica* dos partícipes do acordo.

39. Com efeito, o ACT fundado no artigo 184 da Lei nº 14.133, de 2021, é o instrumento adequado para parcerias firmadas entre entes públicos. Já os ACTs firmados entre a Administração e as Organizações da Sociedade Civil (OSC), entidades privadas sem fins lucrativos, devem ser embasados na Lei nº 13.019, de 2014.

40. No caso deste Parecer Referencial, estão abarcados apenas os casos de acordos de cooperação técnica celebrados pelo Ministério da Saúde com órgãos ou entidades de Direito Público interno, inclusive consórcios públicos. É de se dizer, estão abrangidos órgãos da Administração Pública Federal, de autarquias e fundações públicas, bem como dos seus congêneres estaduais e municipais. Não estão abrangidas a celebração de acordos com entidades privadas de qualquer natureza (incluindo empresas públicas) e com pessoas jurídicas estrangeiras ou de direito internacional (outros países, organismos internacionais etc.).

#### **4.3 Da justificativa**

41. Quanto à justificativa da avença, tendo em vista se tratar de análise eminentemente técnica, não cabe ao órgão jurídico adentrar o mérito (*oportunidade e conveniência*) das opções do Administrador, exceto em caso de afronta a preceitos legais. É incumbência do Administrador demonstrar expressamente as razões que sustentam o Acordo pretendido.

42. O papel do órgão jurídico é recomendar que tal justificativa seja a mais completa possível, orientando o órgão assistido, se for o caso, pelo seu aperfeiçoamento ou reforço, na hipótese de ela se revelar insuficiente, desproporcional ou desarrazoada, de forma a não deixar margem para futuros questionamentos.

43. Nesse contexto, no caso de ACT, recomenda-se que reste demonstrado na justificativa de maneira indiscutível a **compatibilidade das atribuições a serem assumidas com os instrumentos de instituição e regência dos partícipes** (ressalte-se que as obrigações assumidas por **pelos partícipes** devem estar inseridas nos seus respectivos âmbitos de competência), haja vista a necessidade de certificação de que os objetivos do ajuste firmado encontram-se em harmonia com a missão institucional das partes acordantes, assim como de que as obrigações assumidas estão inseridas no rol de competências.

44. Desse modo, **cabe à área técnica zelar para que conte nos autos completa e robusta justificativa para celebração do Acordo pretendido.**

#### **4.4 Da competência para celebração do ACT**

45. Nos acordos regidos pelo artigo 184 da Lei nº 14.133, de 2021, não há previsão normativa geral estabelecendo, *a priori*, uma competência originária a qual seria suscetível de delegação, ao contrário, por exemplo, dos acordos fundados na Lei nº 13.019, de 2014 (vide artigo 5º, §2º do Decreto nº 8.726, de 2016). Ademais, sendo uma avença sem transferência de recursos, a atribuição de firmá-la não se confunde com a posição de eventual ordenador de despesas.

46. Não havendo competência estabelecida pelo normativo geral, há duas possibilidades de tratamento: ou há previsão expressa em *normativo específico* do Ministério (regimento interno, portaria do Ministro, decreto de estrutura etc.) ou a competência é da *autoridade de menor grau* para decidir sobre todas as questões apostas no acordo.

47. Como se desconhece (todos) os atos deste Ministério regendo as competências para firmar Acordos de Cooperação Técnicas (sem prejuízo de a área consultante verificar a questão), a solução tende a perpassar a segunda possibilidade de tratamento. Ou seja, deve-se verificar os órgãos da estrutura deste Ministério competentes para as ações indicadas no acordo e seu respectivo plano de trabalho - havendo mais de um órgão competente, passa-se ao superior imediato ao qual todos eles sejam subordinados ou todos os órgãos envolvidos devem celebrar o ato.

48. Ao final desse exercício, *inexistindo disposição normativa específica*, a **autoridade de menor hierarquia que detenha competência para tratar de todas as obrigações cominadas ao MS e dos assuntos tratados no acordo será aquela a quem incumbirá celebrar o termo**, sem prejuízo de eventual avocação, se for o caso, nos termos do artigo 15 da Lei nº 9.784, de 1999.

49. Além de determinar a autoridade competente para firmar o ajuste, a regra acima também serve como *limite ao estabelecimento de obrigações*. Isso porque uma autoridade só tem competência originária para vincular a si e não outros órgãos, ressalvado se for a ela atribuída competência mais ampla. Se um Secretário firma um ACT a partir da regra acima, ele vincula apenas e tão somente a própria secretaria, de modo é **vedado que conste do instrumento qualquer obrigação a ser cumprida por órgão outro que não a secretaria ou departamento representado pela autoridade em questão.**

50. Essa proibição se aplica interna e externamente. É de se dizer, **não se admite nem o estabelecimento de obrigações de incumbência de outros órgãos que não o signatário (a Secretaria específica, ou o DATASUS etc.), muito menos de outras entidades (ANVISA, ANS etc.) ou ministérios (Economia, Educação etc.) que não o MS.** Qualquer acordo deve ser produzido com especial atenção para que conste apenas, em absoluto, atribuições que possam ser feitas estritamente pelo órgão signatário, ajustando, se for o caso de dúvida, os termos pactuados (por exemplo: utilizando-se da terminologia "enviar esforços possível para" em vez de "providenciar" ou "fazer").

#### **4.5 Inexistência de transferência de recursos**

51. O Acordo de Cooperação trata-se de ajuste em que **não** deve haver qualquer repasse financeiro entre os partícipes, ou seja, cada parte cumprirá o acordo utilizando-se de seus próprios recursos, assim como disposto no art. 2º, inciso XIII do Decreto nº 11.531/23.

52. Isso porque, como dito, o resultado a ser alcançado com o ACT deve ser oriundo do somatório de esforços e do exercício de atribuições específicas de cada partícipe, que as desenvolve de acordo com as capacidades, bem como por meio da utilização de recursos, bens, pessoal e *expertise próprios* alocados para o alcance do objetivo vislumbrado pela celebração do Acordo de Cooperação Técnica, o que transforma o instrumento em documento inadequado para transferência de recursos.

53. De tal particularidade, **exsurge a necessidade de, na minuta do instrumento, constar, expressamente, que não haverá transferência de recursos financeiros entre os partícipes para a execução do Acordo de Cooperação Técnica**, devendo todas as despesas necessárias à plena consecução do objeto acordado serem custeadas por recursos próprios previstos em dotações específicas nos orçamentos de cada um dos partícipes.

54. Do mesmo modo, como os serviços decorrentes de tal espécie de acordo são prestados em regime de cooperação mútua, não cabe aos partícipes qualquer remuneração pela prestação, assim como o instrumento não deve ser utilizado com desvio de finalidade para promover a cessão de servidores públicos.

55. Considerando a necessidade de haver reciprocidade entre as obrigações pactuadas no acordo de cooperação, caberá à Administração aferir a compatibilidade das atribuições a serem assumidas com os seus instrumentos de instituição e regência, haja vista a necessidade de certificação de que os objetivos do ajuste firmado encontram-se em harmonia com a missão institucional das partes acordantes, assim como de que as obrigações assumidas estão inseridas no rol de competências.

56. Por fim, ainda que não haja transferência de recursos, **recomenda-se que seja previsto a obrigação de entrega de relatórios periódicos a fim de que se comprove que os objetivos estão sendo alcançados.**

#### **4.6 Do plano de trabalho**

57. Os acordos de cooperação estão enquadrados na legislação nacional como 'instrumentos congêneres' aos convênios. Entende-se aplicável a previsão normativa assentada no artigo 12 do Decreto nº 11.531, de 2023, a qual exige que a celebração seja precedida de elaboração e aprovação de plano de trabalho, o qual será proposto pelo ente interessado, conforme adiante se transcreve:

##### **Decreto nº 11.531, de 2023**

**Art. 12.** São condições essenciais para a celebração dos convênios e dos contratos de repasse:

**I** - o cadastro do proponente atualizado no Transferegov.br;

**II** - a aprovação do plano de trabalho;

**III** - a apresentação dos documentos de que trata o art. 13;

**IV** - a comprovação da disponibilidade da contrapartida do conveniente;

- V - o empenho da despesa pelo concedente; e  
VI - o parecer jurídico favorável do órgão jurídico do concedente ou da mandatária(g. nosso)

58. O parágrafo 2º do art. 7º do mesmo Decreto dispõe acerca dos requisitos mínimos que o plano de trabalho deve apresentar:

**Decreto nº 11.531, de 2023**

**Art. 7º** Após a divulgação do programa, o proponente manifestará o seu interesse em celebrar os convênios ou os contratos de repasse por meio do encaminhamento da proposta ou do plano de trabalho no Transferegov.br.

§ 1º A proposta de trabalho de que trata o **caput** conterà, no mínimo:

- I - a descrição do objeto;  
II - a justificativa para a sua execução;  
III - a estimativa dos recursos financeiros; e  
IV - a previsão do prazo para a execução do objeto.

§ 2º O plano de trabalho de que trata o **caput** conterà, no mínimo:

- I - a justificativa para a sua execução;  
II - a descrição completa do objeto, das metas e das etapas;  
III - a demonstração da compatibilidade de custos;  
IV - o cronograma físico e financeiro; e  
V - o plano de aplicação detalhado.

§ 3º A proposta de trabalho e o plano de trabalho serão analisados pelo concedente ou pela mandatária quanto à viabilidade e à adequação aos objetivos do programa.

§ 4º No caso das entidades privadas sem fins lucrativos, será avaliada a sua capacidade técnica para a execução do objeto do convênio ou do contrato de repasse.

59. O plano de trabalho pode ser entendido como a concretização do planejamento da forma como será executado o objeto e alcançado o resultado do acordo de cooperação. Nessa esteira, o plano de trabalho constitui peça fundamental e, portanto, deve contemplar elementos mínimos que demonstrem os meios materiais e os recursos necessários para a concretização dos objetivos do Acordo de Cooperação Técnica a ser celebrado, conforme definido nas metas e em conformidade com os prazos ali estampados.

60. Dessa maneira, é inegável que um plano de trabalho bem elaborado contribui para a fiel execução das obrigações pelos partícipes, assim como facilita o acompanhamento e a fiscalização do seu cumprimento.

61. Com base nos requisitos mínimos do artigo 7º, §2º, do Decreto nº 11.531, de 2023, o plano de trabalho deverá contemplar:

- o a justificativa e a descrição completa do objeto a ser executado - deve ser descrito de forma clara, objetiva e precisa, de modo a não suscitar duplicidade de interpretações ou adequação a objetos genéricos. Destaca-se a relevância de tal item, vez que através dele deve ser possível aferir o interesse público e recíproco almejado, bem como vislumbrar o completo delineamento das obrigações a serem assumidas pelos partícipes para atingi-lo;
- o o detalhamento de metas a serem atingidas - é necessária a descrição de cada uma das atividades em que se desdobra o objeto e os quantitativos a serem alcançados, externando por exemplo: (a) os recursos humanos e de infra-estrutura; (b) a existência de recursos financeiros de cada um dos envolvidos, próprios, para que as ações sejam implementadas; e (c) o atendimento mínimo dos parâmetros dos indicadores fixados em comum acordo e que servirão de base para a aferição das metas a resultados também fixados no acordo;
- o a descrição de etapas ou fases de execução - além da agregação das metas que compõem as etapas, é importante que sejam estabelecidos critérios para a aferição do seu cumprimento, a sequência para a sua realização e a identificação da existência - ou não - de interdependência entre estas.
- o o cronograma físico - deve ser estabelecido um prazo de vigência para o acordo de cooperação técnica que guarde compatibilidade com o planejamento da sua execução, considerando as metas e etapas acordadas.

62. Nestes termos, a celebração do ACT deve ser devidamente instruída com o plano de trabalho, contemplando os requisitos mencionados, já devidamente aprovado e certificado pela área técnica do órgão assessorado.

**4.7 Da designação de gestores para os ACTs**

63. Determina o artigo 117, *caput*, da Lei nº 14.133, de 2021, que a execução dos contratos deverá ser acompanhada e fiscalizada por um ou mais representantes da Administração:

**Lei nº 14.133, de 2021**

**Art. 117.** A execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por 1 (um) ou mais fiscais do contrato, representantes da Administração especialmente designados conforme requisitos estabelecidos no art. 7º desta Lei, ou pelos respectivos substitutos, permitida a contratação de terceiros para assisti-los e subsidiá-los com informações pertinentes a essa atribuição.

§ 1º O fiscal do contrato anotará em registro próprio todas as ocorrências relacionadas à execução do contrato, determinando o que for necessário para a regularização

64. Em se tratando de parceria, objetiva-se que a atuação seja direcionada para corrigir ou aperfeiçoar atividades realizadas pelos partícipes que possam comprometer o resultado buscado.

65. Nesta senda, revela-se necessária a designação de gestores nos acordos de cooperação técnica, ou seja, pessoas físicas formalmente indicadas, a fim de promover a administração e a coordenação dos aspectos envolvidos na formalização, na execução e no relatório de cumprimento acordo de cooperação técnica.

66. Ressalte-se a necessidade de observar tal disposição e, efetivamente (após celebrado o acordo) promover a designação cabível para o gerenciamento do acordo.

**4.8 Da publicidade e controle de resultados**

67. Considerando os princípios que regem a Administração Pública, dentre os quais o da *publicidade*, entende-se que deve haver a publicação do extrato deste ACT, e, se for o caso, de seus termos aditivos, no Portal Nacional de Contratações Públicas - PNCP, em conformidade com o parágrafo único do artigo 94 da Lei nº 14.133, de 2021.

68. Quanto ao controle de resultados, embora não exista prestação de contas relativa a recursos públicos, visto que não há transferência de qualquer valor, é recomendável que os partícipes instituem a obrigação de apresentação de relatório conjunto, visando aferir os resultados alcançados na parceria e o cumprimento das obrigações.

**4.9 Das considerações com fulcro na LGPD**

69. Por cautela, considerando os aspectos técnicos envolvidos, recomenda-se que o órgão assessorado se pronuncie esclarecendo se, em cada ACT que pretende celebrar, haverá o tratamento e o uso compartilhado de dados não-anonimizados de pessoas naturais, de que trata a Lei nº 13.709, de 2018 (Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais - LGPD). Caso positivo, tal operação demanda fundamentação e obediência dos preceitos do aludido diploma legal.

70. Para melhor esquematizar esse ponto, são feitas as seguintes perguntas:

**1) Há incidência da LGPD?**

1. Há dados de pessoas naturais envolvidos na execução do acordo a ser firmado?
  1. Caso positivo, prossiga. Caso negativo, não há incidência da LGPD, sendo o resto da checagem prejudicada.
2. Os dados serão objeto de tratamento nos termos do art. 5º, X da LGPD?
  1. Caso positivo, prossiga. Caso negativo, não há incidência da LGPD, sendo o resto da checagem prejudicada.
3. Os dados serão tratados de modo que se permita a identificação das pessoas respectivas (leia-se: não-anonimizados)?
  1. Caso positivo, há incidência da LGPD, havendo necessidade de se prosseguir para aferir a fundamentação. Caso negativo, não há incidência da LGPD, sendo o resto da checagem prejudicada.

**2) Há fundamentação geral para o tratamento?**

1. Há justificativa nos autos de que o tratamento de dados funda-se justificadamente no exercício de uma competência legal e visa ao atingimento de uma finalidade pública (art. 23, *caput*)?
  1. Caso positivo, sim. Caso negativo, não há fundamentação para o tratamento.

### 3) Há fundamentação específica para o tratamento?

- o Nos itens abaixo, verifique se uma (ou mais) das opções é positiva. Caso negativo, não necessariamente o tratamento é impossível, mas sim recomenda-se haver análise jurídica individualizada:
- o No caso de tratamentos em geral para execução de políticas públicas, foi demonstrada nos autos que tal política é prevista em lei ou ato normativo infralegal (para dados sensíveis) ou, além destes, em contratos, convênios e instrumentos congêneres, no caso de dados não-sensíveis (arts. 7º, III e 11, II, "b")?
- o No caso de tratamentos em geral para cumprimento de obrigação legal ou regulatória, há demonstração nos autos de que o tratamento de dados é necessária para a satisfação de tal obrigação que vincula o gestor respectivo?
- o No caso de compartilhamento de bases de dados (art. 26 da LGPD), foi demonstrada a finalidade específica de execução de política pública, nos mesmos moldes da alínea "a" acima deste item?

### 4) Outras providências no caso específico de compartilhamento de bases de dados.

1. Houve o envio do acordo firmado com entidade privada para compartilhamento de bases de dados para a ANPD (art. 26, §2º)?
  2. Foram atendidas eventuais normas complementares da ANPD, de que trata o art. 30 da LGPD?
71. Enfatize-se: a celebração do ACT, bem como qualquer tratamento e uso compartilhado de dados decorrente do acordo, somente pode ser realizado em conformidade com o ordenamento jurídico. **Não se recomenda o prosseguimento do feito em desconformidade com a LGPD.**

#### 4.10 Das minutas: ACT e Plano de Trabalho

72. É recomendável aos órgãos e às entidades da Administração Direta, autárquica e fundacional federais a utilização das minutas padronizadas de contratos referência da Advocacia-Geral União (AGU)
73. Para os ACTs celebrados com base nesta manifestação jurídica referencial, **é condição indispensável a utilização da minuta padrão de acordo de cooperação técnica disponibilizada pela Advocacia-Geral da União (AGU)**<sup>21</sup>. Eventuais alterações só poderão ocorrer: a) se já forem indicadas como possíveis no modelo; ou b) se tiverem caráter técnico e decorrerem do Plano de Trabalho, sempre justificadamente.

#### 4.11 Das observações finais

74. Ressalte-se que o plano de trabalho e o acordo de cooperação técnica devem estar compatíveis entre si, de forma que os instrumentos devem ser submetidos à revisão para que não haja contradição em suas disposições.

75. Nesse contexto, reforça-se que cumpre ao órgão **assegurar que as cláusulas que se repetem em mais de uma peça sigam sempre a mesma redação, sem discrepâncias entre as diversas versões. Tal cautela deve ser redobrada quando da inserção de adaptações ou alterações, inclusive em razão das recomendações feitas no presente parecer.** Do contrário, caso a mesma cláusula contenha redações distintas em cada peça, abre-se espaço para o surgimento de potenciais transtornos e controvérsias no decorrer da licitação ou da execução contratual – situação que obviamente deve ser evitada a todo custo.

### 5. CONCLUSÃO

76. 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 22, 24, 44, 45, 47, 49-51, 54, 62, 63, 67-71, 74 e 76, **estará a formalização de acordos de cooperação técnica com entidades públicas nacionais, de acordo com a legislação que cuida da matéria, devendo a área técnica acostar aos autos este parecer referencial, bem como de seus despachos de aprovação**, sem necessidade de submissão à CONJUR/MS, consoante Orientação Normativa nº 55, do Advogado-Geral da União.

77. Em atendimento ao artigo 4º, inciso III, alínea "a", da Portaria Normativa CGU/AGU nº 05, de 2022, **a validade desta manifestação jurídica referencial é 2 (dois) anos**, contados de sua aprovação definitiva no âmbito desta Consultoria Jurídica.

78. Cumpre ressaltar, conforme já assentado, que o posicionamento deste órgão restringe-se 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.

79. Caso o administrador opte por não atender os requisitos apontados, estará assumindo a possibilidade de eventual responsabilização de sua conduta.
80. Em caso de dúvidas quanto à aplicação desta manifestação jurídica referencial, deve a área técnica submeter a matéria à Consultoria Jurídica, sob pena de violação ao artigo 53 da Lei 14.133, de 1º de abril de 2021.
81. Destaca-se que este órgão jurídico poderá atuar de ofício em eventuais mudanças neste parecer referencial, o que será informado imediatamente à área técnica.
82. Em cumprimento ao **Memorando Circular nº 009/2018-CGU/AGU** (NUP 00400.000314/2018-37), de 15 de março de 2018, informa-se que **é impossível de estimar o valor econômico deste processo administrativo**.
83. É o parecer, que ora se submete à aprovação do Sr. Coordenador-Geral de Análise Jurídica de Licitações, Contratos e Instrumentos Congêneres da Consultoria Jurídica do Ministério da Saúde, com sugestão, em caso de aprovação:
- o encaminhamento do processo ao Departamento de Inteligência Jurídica e Inovação da Advocacia-Geral da União;
  - e
  - o dar ciência às unidades do Ministério da Saúde acerca da presente manifestação jurídica referencial, para adoção das diligências necessárias.
- Brasília/DF, 26 de setembro de 2023.

**THYAGO DE PIERI BERTOLDI**

Advogado da União  
Coordenador de Análise Jurídica de Licitações e Contratos

### ANEXO I

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

Processo:  
Referência/objeto:

Atesto que o presente processo, cujo objeto é a formalização de acordos de cooperação técnica com entidades públicas nacionais, adequa-se à manifestação jurídica referencial correspondente ao **PARECER REFERENCIAL n. 00012/2023/CONJUR-MS/CGU/AGU**, cujas recomendações restaram plenamente atendidas no caso concreto.

Fica, assim, dispensada a remessa do processo para os fins do artigo 53 da Lei 14.133, de 2021, de prévio exame e aprovação jurídica por parte da Consultoria Jurídica junto ao Ministério da Saúde, conforme autorizado pela Orientação Normativa nº 55, da Advocacia-Geral da União (AGU).

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

Assinatura do responsável.

---

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00737021749202381 e da chave de acesso 54505092

Notas

1. <sup>△</sup> Nada obstante a aparente abertura do artigo 25, incisos I e III, do Decreto nº 11.531, de 2021, permitir a celebração de ACTs com entidades privadas específicas, esta manifestação jurídica referencial não abrange parcerias com empresas estatais e serviços sociais autônomos.
2. <sup>△</sup> Os modelos estão disponibilizados no seguinte sítio eletrônico: <https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/cgu/cgu/modelos/conveniosecongeneres/Modelos%20de%20Minutas%20de%20Acordo%20de%20Cooperacao%20Tecnica%2C%20Plano%20de%20Trabalho%20Decreto%20n%2011.531%2C%20de%202023>. Acesso em 25 set. 2023.



Documento assinado eletronicamente por THYAGO DE PIERI BERTOLDI, 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 1283076504 e chave de acesso 54505092 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): THYAGO DE PIERI BERTOLDI, com certificado A1 institucional (\*.agu.gov.br). Data e Hora: 26-09-2023 09:47. Número de Série: 51385880098497591760186147324. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.

---



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO  
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DA SAÚDE  
COORDENAÇÃO-GERAL DE ANÁLISE JURÍDICA DE LICITAÇÕES, CONTRATOS E INSTRUMENTOS CONGÊNERES

**DESPACHO n. 03920/2023/CONJUR-MS/CGU/AGU**

**NUP: 00737.021749/2023-81**

**INTERESSADOS:** Ministério da Saúde

**ASSUNTOS:** Parecer referencial para celebração de acordos de cooperação técnica nacionais

**VALOR:** Inestimável

1. Ciente e de acordo com o PARECER REFERENCIAL n. 00012/2023/CONJUR-MS/CGU/AGU, da lavra do Coordenador de Análise Jurídica de Licitações e Contratos, o Advogado da União Thyago de Pieri Bertoldi.

2. À consideração da Sr.<sup>a</sup> Consultora Jurídica, com sugestão, em caso de aprovação, do encaminhamento dos autos virtuais ao Apoio Administrativo desta CONJUR-MS para a adoção das seguintes diligências:

**a)** juntar as presentes manifestações ao sistema SEI e encaminhar os autos virtuais às unidades do Ministério da Saúde, para ciência do parecer referencial e respectivos despachos de aprovação, e demais providências que entender cabíveis;

**b)** abrir tarefa, no SAPIENS:

**b.i)** ao Departamento de Inteligência Jurídica e Inovação - DIJI/SGE/AGU, para ciência e registro; e

**b.ii)** à Chefe da Coordenação de Gestão Técnica e Administrativa - COGAD/CONJUR-MS para inserção de cópia das presentes manifestações nas páginas do Ministério da Saúde e da Consultoria Jurídica junto ao Ministério da Saúde (portal AGU).

**c)** posteriormente, arquivar o processo em tela no sistema SAPIENS.

Brasília, 26 de setembro de 2023.

[assinado eletronicamente]

**RAFAEL CRUZ GOUVEIA PINHEIRO**

Procurador Federal

Coordenador-Geral de Análise Jurídica de Licitações, Contratos e Instrumentos Congêneres

---

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00737021749202381 e da chave de acesso 54505092



---

Documento assinado eletronicamente por RAFAEL CRUZ GOUVEIA PINHEIRO, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1290852567 e chave de acesso 54505092 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): RAFAEL CRUZ GOUVEIA PINHEIRO. Data e Hora: 26-09-2023 09:54. Número de Série: 68472941197220432198250868279. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.

---



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO  
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DA SAÚDE  
GABINETE DA CONSULTORIA JURÍDICA  
ESPLANADA DOS MINISTÉRIOS, BLOCO G, EDIFÍCIO SEDE, 6º ANDAR, BRASÍLIA/DF, CEP 70058-900

---

**DESPACHO n. 03960/2023/CONJUR-MS/CGU/AGU**

**NUP: 00737.021749/2023-81**

**INTERESSADO:** Ministério da Saúde

**ASSUNTO:** Parecer referencial para celebração de acordos de cooperação técnica nacionais.

1. **Aprovo**, nos moldes do DESPACHO n. 03920/2023/CONJUR-MS/CGU/AGU, da lavra do Procurador Federal Rafael Cruz Gouveia Pinheiro, Coordenador-Geral de Análise Jurídica de Licitações, Contratos e Instrumentos Congêneres, o PARECER REFERENCIAL n. 00012/2023/CONJUR-MS/CGU/AGU, da lavra do Advogado da União Thyago de Pieri Bertoldi, Coordenador de Análise Jurídica de Licitações e Contratos.

2. Por tratar-se de manifestação jurídica referencial, está dispensada a análise individualizada, por parte desta Consultoria Jurídica, nos autos dos processos que guardem relação inequívoca e direta com o tema ora analisado, sendo necessário que a área técnica:

*i)* ateste, de forma expressa, que o caso concreto se amolda à referida manifestação; e

*ii)* mencione o documento respectivo no SEI ou extraia cópia da manifestação referencial, com respectivo despacho de aprovação, e acoste aos autos em que se pretende a aprovação.

3. Nestes termos, ao Apoio Administrativo desta Consultoria Jurídica, para que:

*a)* junte as presentes manifestações ao sistema SEI e encaminhe os autos virtuais à **Secretaria-Executiva - SE/MS**, à **Secretaria de Atenção Primária à Saúde - SAPS/MS**, à **Secretaria de Atenção Especializada à Saúde - SAES/MS**, à **Secretaria de Ciência, Tecnologia, Inovação e Complexo da Saúde - SECTICS/MS**, à **Secretaria de Vigilância em Saúde e Ambiente - SVSA/MS**, à **Secretaria de Saúde Indígena - SESAI/MS**, à **Secretaria de Gestão do Trabalho e da Educação na Saúde - SGETS/MS** e à **Secretaria de Informação e Saúde Digital - SEIDIGI/MS**, para ciência do opinativo e demais providências que entender cabíveis;

*b)* abra tarefa, no SAPIENS:

*b.i)* ao **Departamento de Inteligência Jurídica e Inovação - DIJI/SGE/AGU**, para ciência e registro; e

*b.ii)* à Chefe da **Coordenação de Gestão Técnica e Administrativa - COGAD/CONJUR-MS**, para inserção de cópia das presentes manifestações nas páginas do Ministério da Saúde e da Consultoria Jurídica junto ao Ministério da Saúde (portal AGU).

*c)* posteriormente, arquive o processo em tela no sistema SAPIENS.

Brasília, 6 de outubro de 2023.

**ALINE VELOSO DOS PASSOS**  
Advogada da União  
Consultora Jurídica junto ao Ministério da Saúde

---

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00737021749202381 e da chave de acesso 54505092

---



Documento assinado eletronicamente por ALINE VELOSO DOS PASSOS, 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 1291773856 e chave de acesso 54505092 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a):

