



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. 00013/2024/CONJUR-MS/CGU/AGU

NUP: 00737.012984/2021-08

INTERESSADOS: Ministério da Saúde

ASSUNTOS: Manifestação jurídica referencial para a celebração de Acordos de Cooperação com Organizações da Sociedade Civil - OSC que não envolvam comodato, doação de bens ou outras formas de compartilhamento patrimonial, regidos pela Lei nº 13.019, de 2014

VALOR: Inestimável

DIREITO ADMINISTRATIVO. ACORDO DE COOPERAÇÃO COM ORGANIZAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL - OSC QUE NÃO ENVOLVA COMODATO, DOAÇÃO DE BENS OU OUTRAS FORMAS DE COMPARTILHAMENTO PATRIMONIAL. LEI Nº 13.019/2014. DECRETO Nº 8.726/2016. MANIFESTAÇÃO JURÍDICA REFERENCIAL, NOS TERMOS DA ON AGU N. 55/2014 E PORTARIA NORMATIVA CGU/AGU N. 5, DE 31.03.2022, COM PRODUÇÃO DE EFEITOS NO ÂMBITO DO MINISTÉRIO DA SAÚDE.

I. Manifestação Jurídica Referencial dispensa de análise jurídica individualizada dos Acordos de Cooperação com Organizações da Sociedade Civil - OSC que não envolvam comodato, doação de bens ou outras formas de compartilhamento patrimonial, regidos pela Lei nº 13.019, de 2014, regulamentada pelo Decreto nº 8.726, de 2016, desde que a área técnica ateste, de forma expressa, que o caso concreto se amolda aos termos da presente manifestação referencial e atende a todos os requisitos mencionados nesta peça opinativa, nos termos da Orientação Normativa AGU nº 55, de 23 de maio de 2014.

II. Hipóteses de inaplicabilidade da presente Manifestação Jurídica Referencial celebração de acordos com órgãos e entidades públicas de qualquer natureza, empresas públicas ou privadas, bem como pessoas jurídicas estrangeiras ou de direito internacional (outros países, organismos internacionais etc.).

III. Fundamento jurídico: Lei nº 13.019, de 2014; Decreto nº 8.726, de 2016; Portaria AGU nº 5, de 2021; Orientação Normativa AGU nº 55, de 2014; e Portaria Normativa CGU/AGU nº 05, de 2022.

IV. Requisitos formais:

IV.1 Validade: **2 anos**, a partir de sua aprovação.

IV.2. Número do processo que deu origem: **00737.012984/2021-08**.

IV.3. Órgão a que se destina: **Ministério da Saúde**.

Sr. Consultor Jurídico Substituto,

1. RELATÓRIO

1. Submete-se os autos a esta Consultoria Jurídica, para análise e revisão do Parecer Referencial nº 17/2021-CONJUR/MS/CGU/AGU, emitido em 28 de outubro de 2021, manifestação jurídica referencial que trata da dispensa de análise jurídica individualizada dos Acordos de Cooperação a serem celebrados entre a Administração Pública, no caso este Ministério da Saúde, e Organizações da Sociedade Civil - OSC, fundamentados na Lei 13.019, de 2014, que trata do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil – MROSC.

2. O Parecer Referencial nº 17/2021-CONJUR/MS/CGU/AGU teve seu prazo de validade renovado até 08 de junho de 2024, nos termos do PARECER n. 00450/2022/CONJUR-MS/CGU/AGU (NUP: 00737.012984/2021-08), aprovado pelo Despacho n. 01920/2022/CONJUR-MS/CGU/AGU.

3. Conforme Portaria Normativa CGU/AGU nº 5, de 31 de março de 2022, todos os órgãos de execução da Consultoria-Geral da União são orientados a, periodicamente, revisar as Manifestações Jurídicas Referenciais - MJR por elas emitidas, para análise de cenário e verificação da subsistência dos motivos de fato e de direito que levaram à sua expedição.

4. Considerando que o Parecer Referencial nº 17/2021-CONJUR/MS/CGU/AGU foi emitido para dispensar a análise jurídica dos Acordos de Cooperação firmados sob a égide da Lei 13.019, de 2014, regulamentada pelo Decreto nº 8.726, de 2016, que foi substancialmente alterado pelo recente Decreto nº 11.948, de 12 de março de 2024, revela-se necessária a revisão da manifestação jurídica referencial, tanto pelas alterações no regulamento acima mencionado quanto pela proximidade do término do seu prazo de validade.

5. O presente expediente encontra-se instruído atualmente no SEI/MS com 12 (doze) volumes de documentos.

6. É o relatório.

2. PRELIMINAR: A MANIFESTAÇÃO JURÍDICA REFERENCIAL

2.1 Da figura da manifestação jurídica referencial

7. O rito ordinário para a celebração de contratos, convênios e instrumentos congêneres 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.

8. 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.

9. 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

10. 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.

11. 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.

12. 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**).

13. 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.

14. 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 singeleza 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.

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

2.2 Do cabimento da Manifestação Jurídica Referencial no caso

16. 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 *sindezeza 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.

17. 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.

18. Em relação ao *primeiro requisito*, a Consultoria Jurídica do Ministério da Saúde é instada a se manifestar em *inúmeros* Acordos de Cooperação entre a Administração Pública e Organizações da Sociedade Civil. Sabe-se que a Câmara Nacional de Convênios Instrumentos Congêneres (CNCIC) da AGU possui modelo específico para esse tipo de Acordo e que os modelos disponíveis podem nortear a elaboração destas parcerias, além da existência de lista de verificação, tornando possível a emissão da presente manifestação referencial.

19. Com a obrigatoriedade de se analisar todos os processos administrativos, o volume de processos administrativos relativos aos Acordos de Cooperação *lato sensu*, que chega a 10% (dez por cento) da carga de pareceres^[1], geraria impacto negativo na atuação da Coordenação-Geral de Análise Jurídica de Licitações, Contratos e Instrumentos Congêneres (CGLICI/CONJUR-MS), responsável pela consultoria e assessoramento jurídico do Ministério da Saúde no que diz respeito às licitações, contratos administrativos e outros instrumentos congêneres. 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 com esses processos revela-se desproporcional, salvo melhor juízo.

20. Essa constatação é fruto da experiência desta Consultoria Jurídica na análise de expedientes desta natureza e já havia motivado a confecção do Parecer Referencial nº 17/2021-CONJUR/MS/CGU/AGU (NUP: 00737.012984/2021-08), cujo prazo de validade se encerrará em 08 de junho de 2024 (conforme Parecer n. 00450/2011/CONJUR-MS/CGU/AGU, aprovado pelo Despacho n. 01920/2022/CONJUR-MS/CGU/AGU).

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

22. Ademais, sabe-se que a Câmara Nacional de Convênios Instrumentos Congêneres da Advocacia-Geral da União (CNCIC/AGU) possui *modelos específicos* para esse tipo de acordo e que os documentos disponibilizados podem nortear a elaboração destas parcerias, além da existência de *lista de verificação*, tornando possível a emissão da presente manifestação referencial.

23. Este parecer, portanto, constituirá em orientação jurídica completa e necessária à **formalização de Acordos de Cooperação pelo Ministério da Saúde com Organizações da Sociedade Civil - OSC, quando o objeto do acordo de cooperação não envolver comodato, doação de bens ou outra forma de compartilhamento de material.**

24. 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.

25. 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.**

26. 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. 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.

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

3. ANÁLISE JURÍDICA

3.1 Conceito de Acordo de Cooperação

28. O Acordo de Cooperação é definido pelo art. 2º, VIII-A, da Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014 - MROSC, como "*instrumento por meio do qual são formalizadas as parcerias estabelecidas pela administração pública com organizações da sociedade civil para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco que não envolvam a transferência de recursos financeiros*".

29. O Decreto n. 8.726, de 27 de abril de 2016, que regulamenta o MROSC, por sua vez, define o Acordo de Cooperação em seu art. 5º, nestes termos:

Decreto n. 8.726, de 2016

Art. 5º O acordo de cooperação é instrumento por meio do qual são formalizadas as parcerias entre a **administração pública federal e as organizações da sociedade civil** para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco **que não envolvam a transferência de recursos financeiros.**
(Grifo nosso)

30. Portanto, trata-se de ajuste em que se destaca o intuito de cooperação recíproca entre as entidades que os celebram. Assim, ao firmar tal acordo, os partícipes visam à consecução de objetivos comuns, ou seja, diferentemente do que ocorre nos contratos administrativos, os interesses das partes não se contrapõem.

31. Ademais, o Decreto nº 11.948, de 12 de março de 2024 alterou a redação do art. 6º do Decreto n. 8.726, de 27 de abril de 2016, que passa a vigorar nos seguintes termos:

Decreto n. 8.726, de 2016

Art. 6º As normas complementares necessárias à execução do disposto no art. 5º serão editadas pelo titular da Secretaria de Gestão e Inovação do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos. (Redação dada pelo Decreto nº 11.948, de 2024)

32. Portanto, **é imperativo verificar se a Secretaria de Gestão e Inovação do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos editou normas complementares necessárias à execução do Acordo e se estas foram devidamente cumpridas.**

3.2 Da distinção do Acordo de Cooperação fundado na Lei 13.019/2014 e no art. 184 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021

33. 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 art. 184 da Lei nº 14.133, de 2021.

34. A principal distinção entre os Acordos mencionados acima e o que define a fundamentação a ser utilizada são os partícipes do Acordo, se estes possuem natureza pública ou privada.

35. Enquanto o Acordo de Cooperação fundado na Lei nº 13.019, de 2014 - MROSC embasa acordos firmados entre a Administração e as Organizações da Sociedade Civil, que se tratam de entidades privadas e sem fins lucrativos, cujas atividades buscam atender o interesse público, os acordos fundados no art. 184 da Lei nº 14.133, de 2021 tratam dos convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres celebrados por órgãos e entidades da Administração Pública, na forma estabelecida em regulamento do Poder Executivo federal (p. ex., o Decreto nº 11.531, de 2023, que dispõe sobre convênios e contratos de repasse relativos às transferências de recursos da União, e sobre parcerias sem transferências de recursos, por meio da celebração de acordos de cooperação técnica ou de acordos de adesão).

36. No caso deste Parecer Referencial são tratados, exclusivamente, Acordos de Cooperação firmados com fundamento na Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014, regulamentada pelo Decreto nº 8.726, de 2016, alterado pelo Decreto nº 11.948, de 12 de março de 2024, entre a Administração Pública, no caso este Ministério da Saúde, e as Organizações da Sociedade Civil - OSC.

37. Considerando, ainda, o teor do art. 84 da Lei nº 13.019, de 2014, com redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015, não se aplica às parcerias regidas pela Lei do MROSC o disposto na Lei nº 8.666, de 1993, revogada pela atual Lei de Licitações e Contratos nº 14.133, de 2021.

38. Desse modo, temos que a diferenciação de **acordos sem repasse de recursos** pode ser resumida do seguinte modo:

Órgão/Entidade de parceiro(a)	Regime/Fundamento jurídico	Qual manifestação jurídica se aplica	Quais modelos se aplicam
Órgãos ou entidades públicos de qualquer esfera federativa	Art. 184 da Lei nº 14.133/2021, Decreto 11.531/2023, e Portaria SEGES/MGI nº 1.605/2024	PARECER REFERENCIAL n. 00012/2023/CONJUR - MS/CGU/AGU	https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/cgu/cgu/modelos/conveniosecongeneres/Modelos%20de%20Minutas%20de%20Acordo%20de%20Cooperacao%20Tecnica%2C%20Plano%20de%20Trabalho%20e%20Protocolo%20de%20Intencoes%20-%20Decreto%20n%2011.531%2C%20de%202023
Entidades privadas sem fins lucrativas qualificadas como Organizações da Sociedade Civil	Lei nº 13.019/14 e Decreto 8.726/2016	PARECER REFERENCIAL n. 00013/2024/CONJUR-MS/CGU/AGU	https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/cgu/cgu/modelos/conveniosecongeneres/modelos-e-listas-de-verificacao-lei-no-13-019-de-31-07-2014-mrosc
Empresas Privadas, Empresas Públicas ou Sociedades de Economia Mista	Art. 184 da Lei nº 14.133/2021, Decreto 11.531/2023, Lei 13.019/14 e Parecer n. 00001/2021/NCIC/CGU/AGU	Necessária análise Individualizada	https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/cgu/cgu/modelos/conveniosecongeneres
Parcerias submetidas a regramentos específicos (Contrato de Gestão, p. ex.)	Depende do fundamento específico.	Necessária análise Individualizada	Depende do fundamento específico
Pessoas Jurídicas de Direito Internacional, Outros Estados, Organismos Internacionais, Entidades de outros países.	Depende do instrumento	Necessária análise Individualizada	Depende do instrumento.

39. Tal distinção se deve ao seguinte: as *parcerias* com definição legal dada pela Lei do MROSC, mais especificamente em seu art. 2º, III, são formalizadas por meio do termo de colaboração, termo de fomento ou **acordo de cooperação**, como visto. Ou seja, é necessário que a parceria se estabeleça, entre a administração pública e uma organização da sociedade civil, em uma relação jurídica formal, havendo mútua cooperação e interesse público recíproco. Todos esses conceitos devem se estar em conformidade com o citado art. 2º, da referida Lei:

I - organização da sociedade civil: (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

a) entidade privada sem fins lucrativos que não distribua entre os seus sócios ou associados, conselheiros, diretores, empregados, doadores ou terceiros eventuais resultados, sobras, excedentes operacionais, brutos ou líquidos, dividendos, isenções de qualquer natureza, participações ou parcelas do seu patrimônio, auferidos mediante o exercício de suas atividades, e que os aplique integralmente na consecução do respectivo objeto social, de forma imediata ou por meio da constituição de fundo patrimonial ou fundo de reserva; (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)

b) as sociedades cooperativas previstas na Lei nº 9.867, de 10 de novembro de 1999; as integradas por pessoas em situação de risco ou vulnerabilidade pessoal ou social; as alcançadas por programas e ações de combate à pobreza e de geração de trabalho e renda; as voltadas para fomento, educação e capacitação de trabalhadores rurais ou

capacitação de agentes de assistência técnica e extensão rural; e as capacitadas para execução de atividades ou de projetos de interesse público e de cunho social. [\(Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015\)](#)

c) as organizações religiosas que se dediquem a atividades ou a projetos de interesse público e de cunho social distintas das destinadas a fins exclusivamente religiosos; [\(Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015\)](#)

II - administração pública: União, Estados, Distrito Federal, Municípios e respectivas autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista prestadoras de serviço público, e suas subsidiárias, alcançadas pelo disposto no § 9º do art. 37 da Constituição Federal ; [\(Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015\)](#)

III - parceria: conjunto de direitos, responsabilidades e obrigações decorrentes de relação jurídica estabelecida formalmente entre a administração pública e organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividade ou de projeto expressos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação; [\(Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015\)](#)

(...)

VII - termo de colaboração: instrumento por meio do qual são formalizadas as parcerias estabelecidas pela administração pública com organizações da sociedade civil para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco propostas pela administração pública que envolvam a transferência de recursos financeiros; [\(Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015\)](#).

VIII - termo de fomento: instrumento por meio do qual são formalizadas as parcerias estabelecidas pela administração pública com organizações da sociedade civil para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco propostas pelas organizações da sociedade civil, que envolvam a transferência de recursos financeiros; [\(Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015\)](#)

VIII-A - **acordo de cooperação:** instrumento por meio do qual são formalizadas as parcerias estabelecidas [pela administração pública com organizações da sociedade civil para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco que não envolvam a transferência de recursos financeiros](#); [\(Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015\)](#)

40. Cumpre assinalar que os normativos que regulamentam as parcerias do MROSC, como um negócio consensual, da administração pública com as Organizações da Sociedade Civil têm seu regime jurídico fundamentado na **gestão pública democrática, na participação social, no fortalecimento da sociedade civil, bem como na transparência e na aplicação dos recursos públicos**, tendo como princípios norteadores a **legalidade, a legitimidade, a impessoalidade, a moralidade, a publicidade, a economicidade, a eficiência e a eficácia**. Além disso, para tais parcerias, devem ser observadas a Portaria AGU Nº 5, de 5 de janeiro de 2021.

41. Como dito, este Parecer Referencial fundamenta os acordos fundados na Lei nº 13.019, de 2014 - MROSC, que trata dos acordos entre a Administração Pública e as Organizações da Sociedade Civil, tendo em vista que existe modelo específico para este tipo de Acordo de Cooperação disponível no site da AGU, por meio do seguinte link: Modelos e Listas de Verificação - Lei nº 13.019 de 31/07/2014-MROSC — pt-br (<https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/cgu/cgu/modelos/conveniosecongeneres/modelos-e-listas-de-verificacao-lei-no-13-019-de-31-07-2014-mrosc>), que deve ser seguido.

42. Ressalta-se que diante das peculiaridades do caso, é possível, mediante motivação, que sejam promovidos ajustes nas minutas de modo a afeiçoá-las às especificidades de ordem técnica e jurídica intrínsecas ao objeto perseguido, desde que sejam justificados.

43. Por fim, reitera-se que é condição indispensável à incidência desta manifestação referencial a utilização da minuta padrão de Acordo de Cooperação entre a Administração Pública e as Organizações da Sociedade Civil disponível no link acima, bem como a juntada do respectivo *check-list* (https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/cgu/cgu/modelos/conveniosecongeneres/check_list_act_mrosc_sem_compartilhamento_patrimonial_versao_final_1212.pdf), disponibilizado no mesmo site, devidamente preenchido.

3.3 Da justificativa

44. 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.

45. 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.

46. O professor Bandeira de Mello afirma que o princípio da motivação *“impõe à Administração Pública o dever de expor as razões de direito e de fato pelas quais tomou a providência adotada”, cumprindo-lhe “fundamentar o ato que haja praticado, justificando as razões que lhe serviram de apoio para expedi-lo”*.

47. Ressalte-se, considerando o princípio da motivação, que é necessário que conste dos autos, da maneira mais robusta possível, a justificativa para a celebração do acordo em questão. Ademais, considerando os conceitos apresentados, entende-se imprescindível que o órgão assessorado demonstre que o ajuste pretendido visa à **consecução de finalidades de interesse público e recíproco dos partícipes**. Outrossim, recomenda-se que a Administração verifique 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 a ser firmado encontram-se em harmonia com a missão institucional do órgão, assim como de que as obrigações assumidas estão inseridas no rol de competências.

48. É válido salientar que a ausência ou incoerência da justificativa pode ocasionar a sua responsabilização perante o Tribunal de Contas da União, bem como pelo fato de que atos administrativos praticados sem tempestiva e suficiente motivação são ilegítimos e invalidáveis pelo Poder Judiciário.

49. Desse modo, é imprescindível a completa e robusta justificativa para o interesse público que norteará o Acordo que será realizado.

3.4 Da competência para celebração de Acordos de Cooperação fundados na Lei nº 13.019, de 2014

50. Expandindo o ponto acima, no que tange especificamente à competência do órgão que constará como acordante, cabe tratar tanto da autoridade signatária quanto do limite de vinculação que ela pode fazer.

51. No caso dos Acordos de Cooperação fundados na Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014 - MROSC, há previsão normativa geral estabelecendo competência originária a qual seria suscetível de delegação, conforme dispõe a Lei nº 9.784/99. Vejamos o art. 5º, §2º do Decreto nº 8.726/16:

Decreto nº 8.726, de 2016

Art. 5º O acordo de cooperação é instrumento por meio do qual são formalizadas as parcerias entre a administração pública federal e as organizações da sociedade civil para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco que não envolvam a transferência de recursos financeiros.

§ 2º—O acordo de cooperação será firmado pelo Ministro de Estado ou pelo dirigente máximo da entidade da administração pública federal, permitida a delegação.

52. Conforme disposto, **a competência para firmar Acordos de Cooperação com base na Lei nº 13.019, de 2014, é do Sr. Ministro de Estado da Saúde, permitida a delegação, caso em que o ato que a promove deve ser juntado aos autos, com a menção de que a assinatura ocorreu no exercício de poderes delegados.**

53. Vale registrar que **não se admite o estabelecimento de obrigações 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 (MS), ajustando, se for o caso de dúvida, os termos pactuados (por exemplo: utilizando-se da terminologia "envidar esforços possível para" em vez de "providenciar" ou "fazer").

54. Como a autoridade competente já é a máxima deste órgão (o Sr. Ministro de Estado), seus atos são capazes de vincular todo o Ministério. Se eventual delegação de competências não for parcial (leia-se: se eventual delegação não for apenas "para as questões de sua alçada" ou algo do gênero), o delegatário de tal poder poderá fazer vinculação de mesma abrangência. Mas em qualquer caso não se admite a vinculação que transcenda o Ministério da Saúde, sem que o responsável respectivo também firme o ato.

3.5 Inexistência de transferência de recursos

55. Trata-se de acordo em que não há qualquer repasse financeiro entre os partícipes, ou seja, cada parte cumprirá o acordo utilizando-se de seus próprios recursos. Neste ponto, o Decreto nº 8.726, de 2016, que regulamenta a Lei nº 13.019, de 2014, trata a questão da seguinte forma:

Decreto nº 8.726, de 2016

Art. 2º As parcerias entre a administração pública federal e as organizações da sociedade civil terão por objeto a execução de atividade ou projeto e deverão ser formalizadas por meio de:

I - termo de fomento ou termo de colaboração, quando envolver transferência de recurso financeiro; ou

II - **acordo de cooperação, quando não envolver transferência de recurso financeiro**

(Grifo nosso)

56. Isso porque, o resultado a ser alcançado com o Acordo de Cooperação 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, o que transforma o instrumento em documento inadequado para transferência de recursos.

57. 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 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.

58. 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.

59. 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.

3.6 Da análise do Estatuto da entidade privada

60. Sobre a definição de organização da sociedade civil, o art. 2º da Lei n. 13.019, de 2014, dispõe que:

Lei n. 13.019, de 2014

Art. 2º Para os fins desta Lei, considera-se:

I - organização da sociedade civil:(Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

a) **entidade privada sem fins lucrativos** que não distribua entre os seus sócios ou associados, conselheiros, diretores, empregados, doadores ou terceiros eventuais resultados, sobras, excedentes operacionais, brutos ou líquidos, dividendos, isenções de qualquer natureza, participações ou parcelas do seu patrimônio, auferidos mediante o exercício de suas atividades, e que os aplique integralmente na consecução do respectivo objeto social, de forma imediata ou por meio da constituição de fundo patrimonial ou fundo de reserva; (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)

b) **as sociedades cooperativas** previstas na Lei nº 9.867, de 10 de novembro de 1999 ; as integradas por pessoas em situação de risco ou vulnerabilidade pessoal ou social; as alcançadas por programas e ações de combate à pobreza e de geração de trabalho e renda; as voltadas para fomento, educação e capacitação de trabalhadores rurais ou capacitação de agentes de assistência técnica e extensão rural; e as capacitadas para execução de atividades ou de projetos de interesse público e de cunho social. (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)

c) **as organizações religiosas** que se dediquem a atividades ou a projetos de interesse público e de cunho social distintas das destinadas a fins exclusivamente religiosos; (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)

(Grifo nosso)

61. Relembre-se que, conforme se extrai da análise do conceito de Acordo de Cooperação, as partes integrantes desse instrumento deverão ser, obrigatoriamente, membro da administração pública e organização da sociedade civil.

62. Importa mencionar que o art. 33, I e parágrafo 1º, da Lei nº 13.019, de 2014, determina que, para a celebração de Acordos de Cooperação, as organizações da sociedade civil deverão ser regidas por normas de organização interna que prevejam, expressamente objetivos voltados à promoção de atividades e finalidades de relevância pública e social. *In verbis*:

Lei nº 13.019, de 2014

Art. 33. Para celebrar as parcerias previstas nesta Lei, as organizações da sociedade civil deverão ser regidas por normas de organização interna que prevejam, expressamente: (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

I - objetivos voltados à promoção de atividades e finalidades de relevância pública e social;

(...)

§ 1º Na celebração de acordos de cooperação, somente será exigido o requisito previsto no inciso I. (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015) (grifos nossos)

(...)

63. Portanto, em consonância com o disposto no art. 2º, I, c/c 33, I, todos da Lei 13.019, de 2014, a área técnica deve proceder à análise do Estatuto da entidade privada, na oportunidade deve ser verificado se ela cumpre as exigências legais, verificando-se, inclusive, se a referida entidade se caracteriza como Organização da Sociedade Civil - OSC e se seus objetivos são voltados à promoção de atividades e finalidades de relevância pública e social

64. **Frisa-se, neste momento, que não é suficiente que a área técnica junte aos autos cópia do Estatuto Social da entidade, pois o documento por si só não cumpre o requisito, é imprescindível que seja juntado aos autos análise técnica quanto ao enquadramento da entidade enquanto organização da sociedade civil (art. 2º, I da Lei nº 13.019, de 2014) e quanto à entidade ser regida por normas de organização interna que prevejam expressamente objetivos voltados à promoção de atividades e finalidades de relevância pública e social (art. 33, I da Lei nº 13.019, de 2014).**

65. **Não é recomendado o prosseguimento do feito caso o participe não se trate de Organização da Sociedade Civil - OSC, bem como sem o cumprimento do art. 33, I da Lei nº 13.019, de 2014.**

3.7 Dos requisitos e vedações previstas no Decreto nº 8.726, de 2016

66. Importa mencionar que o Decreto nº 8.726, de 2016, alterado pelo Decreto 11.948, de 2024 que, como visto, regulamenta a Lei nº 13.019, de 2014, traz a seguinte previsão em seu art. 26,:

Decreto nº 8.726, de 2016

Art. 26. Além da apresentação do plano de trabalho, a organização da sociedade civil selecionada, no prazo de que trata o caput do art. 25, deverá comprovar o cumprimento dos requisitos previstos no inciso I do caput do art. 2º, nos incisos I a V do caput do art. 33 e nos incisos II a VII do caput do art. 34 da Lei nº 13.019, de 2014, e a não ocorrência de hipóteses que incorram nas vedações de que trata o art. 39 da referida Lei, que serão verificados por meio da apresentação dos seguintes documentos:

I - cópia do estatuto registrado e suas alterações, em conformidade com as exigências previstas no art. 33 da Lei nº 13.019, de 2014 ;

II - comprovante de inscrição no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica - CNPJ, emitido no sítio eletrônico oficial da Secretaria da Receita Federal do Brasil, para demonstrar que a organização da sociedade civil existe há, no mínimo, três anos com cadastro ativo;

III - comprovantes de experiência prévia na realização do objeto da parceria ou de objeto de natureza semelhante de, no mínimo, um ano de capacidade técnica e operacional, podendo ser admitidos, sem prejuízo de outros:

a) instrumentos de parceria, inclusive executados em rede, firmados com órgãos e entidades da administração pública, entes estrangeiros, entidades e organismos internacionais, empresas ou outras organizações da sociedade civil; (Redação dada pelo Decreto nº 11.948, de 2024)

b) relatórios de atividades com comprovação das ações desenvolvidas;

c) publicações, pesquisas e outras formas de produção de conhecimento realizadas pela organização da sociedade civil ou a respeito dela;

d) currículos profissionais de integrantes da organização da sociedade civil, sejam dirigentes, conselheiros, associados, cooperados, empregados, entre outros;

e) declarações de experiência prévia e de capacidade técnica no desenvolvimento de atividades ou projetos relacionados ao objeto da parceria ou de natureza semelhante, emitidas por órgãos públicos, instituições de ensino, redes, organizações da sociedade civil, movimentos sociais, empresas públicas ou privadas, conselhos, comissões ou comitês de políticas públicas, entes estrangeiros ou entidades ou organismos de cooperação internacional; ou (Redação dada pelo Decreto nº 11.948, de 2024)

f) prêmios de relevância recebidos no País ou no exterior pela organização da sociedade civil;

IV - Certidão de Débitos Relativos a Créditos Tributários Federais e à Dívida Ativa da União;

V - Certificado de Regularidade do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - CRF/FGTS;

VI - Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas - CNDT;

VII - relação nominal atualizada dos dirigentes da organização da sociedade civil, conforme o estatuto, com endereço, telefone, endereço de correio eletrônico, número e órgão expedidor da carteira de identidade e número de registro no Cadastro de Pessoas Físicas - CPF de cada um deles;

VIII - cópia de documento que comprove que a organização da sociedade civil funciona no endereço por ela declarado, como conta de consumo ou contrato de locação;

IX - declaração do representante legal da organização da sociedade civil com informação de que a organização e seus dirigentes não incorrem em quaisquer das vedações previstas no art. 39 da Lei nº 13.019, de 2014, as quais deverão estar descritas no documento; e

X - declaração do representante legal da organização da sociedade civil sobre a existência de instalações e outras condições materiais da organização ou sobre a previsão de contratar ou adquirir com recursos da parceria.

§ 1º A capacidade técnica e operacional da organização da sociedade civil independe da capacidade já instalada, admitida a contratação de profissionais, a aquisição de bens e equipamentos ou a realização de serviços de adequação de espaço físico para o cumprimento do objeto da parceria.

§ 2º Serão consideradas regulares, para fins de cumprimento do disposto dos incisos IV a VI do caput, as certidões positivas com efeito de negativas.

§ 3º A critério da organização da sociedade civil, os documentos previstos nos incisos IV e V do caput poderão ser substituídos pelo extrato emitido pelo Sistema de Informações sobre Requisitos Fiscais - CAUC, quando disponibilizados pela Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda. (Redação dada pelo Decreto nº 11.948, de 2024)

§ 4º As organizações da sociedade civil ficarão dispensadas de representar as certidões de que tratam os incisos IV a VI do caput que estiverem vencidas no momento da análise, desde que estejam disponíveis eletronicamente.

§ 5º A organização da sociedade civil deverá manter seus dados cadastrais atualizados no Transferegov.br ou em plataforma eletrônica que venha a substituí-lo. (Redação dada pelo Decreto nº 11.948, de 2024)

(g. nosso)

67. Além disso, quanto aos Acordos de Cooperação, consoante se extrai do art. 6º do Decreto nº 8.726, de 2016, com redação dada pelo Decreto nº 11.948, de 2024, "As normas complementares necessárias à execução do disposto no art. 5º serão editadas pelo titular da Secretaria de Gestão e Inovação do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos."

68. É necessário que a área técnica proceda a análise específica de cada requisito que venha a ser exigido em eventual norma complementar e/ou a sua dispensa motivada e faça constar nos autos, tendo em vista que a análise da documentação é de grande relevância para a verificação, por exemplo, se a entidade cumpre os requisitos previstos, por exemplo, nos art. 2º, 33 e 34 da Lei nº 13.019/2014 e se não incorre nos impedimentos previstos no art. 39 da mesma Lei.

69. Em continuidade, cabe apontar que o Decreto nº 8.726, de 2016, por sua vez, em seu art. 27, exige que, além dos documentos relacionados no art. 26, a organização da sociedade civil, por meio de seu representante legal, apresente declaração, em conformidade com os incisos e alíneas do caput do dispositivo. Vejamos:

Decreto nº 8.726, de 2016

Art. 27. Além dos documentos relacionados no art. 26, a organização da sociedade civil, por meio de seu representante legal, deverá apresentar, no prazo de que trata o caput do art. 25, declaração de que:

I - não há, em seu quadro de dirigentes:

- a) membro de Poder ou do Ministério Público ou dirigente de órgão ou entidade da administração pública federal; e
- b) cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o segundo grau, das pessoas mencionadas na alínea "a" deste inciso;

II - não contratará, para prestação de serviços, servidor ou empregado público, inclusive aquele que exerça cargo em comissão ou função de confiança, de órgão ou entidade da administração pública federal celebrante, ou seu cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o segundo grau, ressalvadas as hipóteses previstas em lei específica e na lei de diretrizes orçamentárias; e

III - não serão remunerados, a qualquer título, com os recursos repassados:

- a) membro de Poder ou do Ministério Público ou dirigente de órgão ou entidade da administração pública federal;
- b) servidor ou empregado público, inclusive aquele que exerça cargo em comissão ou função de confiança, de órgão ou entidade da administração pública federal celebrante, ou seu cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o segundo grau, ressalvadas as hipóteses previstas em lei específica e na lei de diretrizes orçamentárias; e
- c) pessoas naturais condenadas pela prática de crimes contra a administração pública ou contra o patrimônio público, de crimes eleitorais para os quais a lei comine pena privativa de liberdade, e de crimes de lavagem ou ocultação de bens, direitos e valores.

§ 1º Para fins deste Decreto, entende-se por membro de Poder o titular de cargo estrutural à organização política do País que exerça atividade típica de governo, de forma remunerada, como Presidente da República, Governadores, Prefeitos, e seus respectivos vices, Ministros de Estado, Secretários Estaduais e Municipais, Senadores, Deputados Federais, Deputados Estaduais, Vereadores, membros do Poder Judiciário e membros do Ministério Público.

§ 2º Para fins deste Decreto, não são considerados membros de Poder os integrantes de conselhos de direitos e de políticas públicas.

70. A Administração deve se certificar que os documentos exigidos pela norma foram apresentados e que estão de acordo com a previsão normativa, atestando nos autos.

71. Por fim, cabe registrar o que dispõe o art. 28 do Decreto nº 8.726, de 2016:

Art. 28. Caso se verifique irregularidade formal nos documentos apresentados nos termos dos art. 26 e art. 27 ou quando as certidões referidas nos incisos IV a VI do caput do art. 26 estiverem com prazo de vigência expirado e novas certidões não estiverem disponíveis eletronicamente, a organização da sociedade civil será notificada para, no prazo de quinze dias, regularizar a documentação, sob pena de não celebração da parceria.

72. É vedada a celebração de acordos de cooperação com entidades privadas que se enquadrem em alguma situação de impedimento prevista na legislação aplicável à espécie ou não atendam aos requisitos ali estabelecidos.

73. A respeito do art. 39 da Lei nº 13.019/2014, enfatiza-se que deverá a Administração observar as **vedações presentes no dispositivo legal** impeditivas da celebração de parcerias com as entidades que nelas incorram, sendo elas:

Art. 39. Ficará impedida de celebrar qualquer modalidade de parceria prevista nesta Lei a organização da sociedade civil que:

I - não esteja regularmente constituída ou, se estrangeira, não esteja autorizada a funcionar no território nacional;

II - esteja omissa no dever de prestar contas de parceria anteriormente celebrada;

III - tenha como dirigente membro de Poder ou do Ministério Público, ou dirigente de órgão ou entidade da administração pública da mesma esfera governamental na qual será celebrado o termo de colaboração ou de fomento, estendendo-se a vedação aos respectivos cônjuges ou companheiros, bem como parentes em linha reta, colateral ou por afinidade, até o segundo grau; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

IV - tenha tido as contas rejeitadas pela administração pública nos últimos cinco anos, exceto se: (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

a) for sanada a irregularidade que motivou a rejeição e quitados os débitos eventualmente imputados; (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)

b) for reconsiderada ou revista a decisão pela rejeição; (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)

c) a apreciação das contas estiver pendente de decisão sobre recurso com efeito suspensivo; **(Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)**

V - tenha sido punida com uma das seguintes sanções, pelo período que durar a penalidade:

a) suspensão de participação em licitação e impedimento de contratar com a administração;

b) declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a administração pública;

c) a prevista no inciso II do art. 73 desta Lei;

d) a prevista no inciso III do art. 73 desta Lei;

VI - tenha tido contas de parceria julgadas irregulares ou rejeitadas por Tribunal ou Conselho de Contas de qualquer esfera da Federação, em decisão irrecorrível, nos últimos 8 (oito) anos;

VII - tenha entre seus dirigentes pessoa:

a) cujas contas relativas a parcerias tenham sido julgadas irregulares ou rejeitadas por Tribunal ou Conselho de Contas de qualquer esfera da Federação, em decisão irrecorrível, nos últimos 8 (oito) anos;

b) julgada responsável por falta grave e inabilitada para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança, enquanto durar a inabilitação;

c) considerada responsável por ato de improbidade, enquanto durarem os prazos estabelecidos nos incisos I, II e III do art. 12 da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992.

§ 1º Nas hipóteses deste artigo, é igualmente vedada a transferência de novos recursos no âmbito de parcerias em execução, excetuando-se os casos de serviços essenciais que não podem ser adiados sob pena de prejuízo ao erário ou à população, desde que precedida de expressa e fundamentada autorização do dirigente máximo do órgão ou entidade da administração pública, sob pena de responsabilidade solidária.

§ 2º Em qualquer das hipóteses previstas no **caput**, persiste o impedimento para celebrar parceria enquanto não houver o ressarcimento do dano ao erário, pelo qual seja responsável a organização da sociedade civil ou seu dirigente.

§ 3º (Revogado). **(Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)**

§ 4º Para os fins do disposto na alínea *a* do inciso IV e no § 2º, não serão considerados débitos que decorram de atrasos na liberação de repasses pela administração pública ou que tenham sido objeto de parcelamento, se a organização da sociedade civil estiver em situação regular no parcelamento. **(Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)**

§ 5º A vedação prevista no inciso III não se aplica à celebração de parcerias com entidades que, pela sua própria natureza, sejam constituídas pelas autoridades referidas naquele inciso, sendo vedado que a mesma pessoa figure no termo de colaboração, no termo de fomento ou no acordo de cooperação simultaneamente como dirigente e administrador público. **(Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)**

§ 6º Não são considerados membros de Poder os integrantes de conselhos de direitos e de políticas públicas. **(Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)**

(Grifou-se)

74. **Deve constar nos autos análise e ateste da área técnica, de modo que reste demonstrado que, de fato, a entidade não encontra-se impedida de celebrar o acordo, considerando todas as disposições do art. 39 da Lei nº 13.019/2014.**

75. Observe-se que, de acordo com o art. 29 do Decreto nº 8.726, de 2016:

Decreto nº 8.726, de 2016

Art. 29. No momento da verificação do cumprimento dos requisitos para a celebração de parcerias, a administração pública federal deverá consultar o Cadastro de Entidades Privadas Sem Fins Lucrativos Impedidas - Cepim, o Cadastro de Empresas Inidôneas e Suspensas - CEIS e o CAUC para verificar se há informação sobre ocorrência impeditiva à referida celebração. **(Redação dada pelo Decreto nº 11.948, de 2024)**

§ 1º Para fins de apuração do constante no inciso IV do **caput** do art. 39 da Lei nº 13.019, de 2014, o gestor da parceria verificará a existência de contas rejeitadas em âmbito federal, estadual, distrital ou municipal que constem da plataforma eletrônica de que trata o art. 3º, cujas informações preponderarão sobre aquelas constantes no documento a que se refere o inciso IX do **caput** do art. 26, se houver.

§ 2º A plataforma eletrônica disponibilizará funcionalidade para que os Estados, os Municípios e o Distrito Federal, inclusive seus Tribunais de Contas, informem acerca da rejeição de contas de parcerias por eles firmadas com organizações da sociedade civil.

76. Ainda nesse contexto, **ressalta-se que deve haver, nos termos do art. 26, IX do Decreto nº 8.726, de 2016, declaração do representante legal da organização da sociedade civil em informação de que a organização e seus dirigentes não incorrem em quaisquer das vedações previstas no art. 39 da Lei nº 13.019, de 2014, as quais deverão estar descritas no documento.**

77. Também importa alertar que, de acordo com o art. 40 da Lei nº 13.019, de 2014: "*É vedada a celebração de parcerias previstas nesta Lei que tenham por objeto, envolvam ou incluam, direta ou indiretamente, delegação das funções de regulação, de fiscalização, de exercício do poder de polícia ou de outras atividades exclusivas de Estado*".

78. **Recomenda-se que o órgão assessorado, pretendendo dar prosseguimento ao feito, ateste o respeito à regra do art. 40 da Lei nº 13.019, de 2014. Caso o ajuste envolva ou inclua, direta ou indiretamente, delegação das funções de regulação, de fiscalização, de exercício do poder de polícia ou de outras atividades exclusivas de Estado, não se recomenda o prosseguimento do feito.**

3.8 Da Dispensa do Chamamento Público

79. O chamamento público é o procedimento destinado a selecionar organização da sociedade civil para firmar parceria, garantindo oportunidades de acesso a todas as organizações da sociedade civil interessadas. Para tanto, o órgão do governo responsável deverá publicar um edital chamando todas as organizações a apresentarem suas propostas.

80. A Lei nº 13.019, de 2014, em seu art. 2º, inciso XII, ao tratar do chamamento público, o dirige apenas às parcerias firmadas por intermédio de termo de colaboração ou de fomento, nestes termos:

Lei nº 13.019, de 2014.

Art. 2º Para os fins desta Lei, considera-se:

(...)

XII - chamamento público: **procedimento destinado a selecionar organização da sociedade civil para firmar parceria por meio de termo de colaboração ou de fomento**, no qual se garanta a observância dos princípios da

isonomia, da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos; (grifado)

81. Assim como o Decreto nº 8.726, de 2016 em seu art. 2º, §3º, incluído pelo Decreto 11.948, de 2024:

Decreto nº 8.726, de 2016

Art. 2º As parcerias entre a administração pública federal e as organizações da sociedade civil terão por objeto a execução de atividade ou projeto e deverão ser formalizadas por meio de:

[...]

§ 3º A celebração de termo de fomento ou termo de colaboração será precedida de chamamento público, exceto nas hipóteses previstas nos § 3º e § 5º do art. 8º. (Incluído pelo Decreto nº 11.948, de 2024)

82. Por sua vez, o Decreto 11.948, de 2024 também acrescentou ao Decreto nº 8.726, de 2016 o §2º ao art. 10, dispondo:

Decreto nº 8.726, de 2016

Art. 10. O chamamento público será amplamente divulgado no sítio eletrônico oficial do órgão ou da entidade pública federal e na plataforma eletrônica.

[...]

§ 2º A administração pública federal poderá dispensar a realização do chamamento público no caso de atividades voltadas ou vinculadas a serviços de educação, saúde e assistência social, desde que executadas por organizações da sociedade civil previamente credenciadas pelo órgão gestor da respectiva política. (Incluído pelo Decreto nº 11.948, de 2024)

[...]

83. Dos dispositivos acima transcritos, pois, entende-se que, a partir das alterações promovidas pelo Decreto 11.948, de 2024, a Administração Pública não estaria *a priori* obrigada a realizar chamamento público para celebrar **Acordos de Cooperação do MRSOC**. Não obstante, **recomenda-se que a decisão pela dispensa da realização do chamamento público seja justificada nos autos**.

84. Esta dispensa, todavia, cede quando o objeto do acordo de cooperação envolver comodato, doação de bens ou outra forma de compartilhamento de material - hipótese não abrangida pela presente manifestação jurídica referencial.

85. Veja-se, a respeito, o que dispõe o art. 29 da Lei nº 13.019, de 2014:

Lei nº 13.019, de 2014

Art. 29. Os termos de colaboração ou de fomento que envolvam recursos decorrentes de emendas parlamentares às leis orçamentárias anuais e **os acordos de cooperação serão celebrados sem chamamento público, exceto, em relação aos acordos de cooperação, quando o objeto envolver a celebração de comodato, doação de bens ou outra forma de compartilhamento de recurso patrimonial, hipótese em que o respectivo chamamento público observará o disposto nesta Lei.** (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

(Grifo nosso)

86. **Por estas razões, recomenda-se que conste, expressamente, a informação nos autos, bem como haja na Minuta do Acordo cláusula específica referente aos recursos orçamentários e patrimoniais e, que a área técnica verifique e ateste, se for o caso, que o Acordo de Cooperação pretendido não envolve comodato, doação de bens ou outra forma de compartilhamento de recurso patrimonial.**

87. Desta forma, **recomenda-se a observância do modelo da Advocacia-Geral da União, conforme segue:**

CLÁUSULA XXX– DOS RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS E PATRIMONIAIS

Para a execução do objeto do presente Acordo não haverá transferência de recursos entre os PARTICIPES. As ações que implicarem repasse de recursos serão viabilizadas por intermédio de instrumento específico.

Subcláusula única. O objeto deste instrumento não envolve a celebração de comodato, doação de bens ou outra forma de compartilhamento de recurso patrimonial da ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.

3.9 Prazo e Previsões normativas quanto ao plano de trabalho

88. No acordo de cooperação (*instrumento de natureza convenial*), não deve haver qualquer tipo de remuneração, não sendo compatível com tal modalidade de ajuste a transferência de recursos financeiros.

89. Quanto ao prazo de prorrogação, registre-se que a Lei nº 13.019, de 2014, prevê o seguinte em seu art. 42, VI:

Lei nº 13.019, de 2014

Art. 42. As parcerias serão formalizadas mediante a celebração de termo de colaboração, de termo de fomento ou de acordo de cooperação, conforme o caso, que terá como cláusulas essenciais: (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015) (...)

VI - a vigência e as hipóteses de prorrogação;

90. O Decreto nº 8.726, de 2016, por sua vez, trouxe a seguinte previsão em seu art. 21:

Decreto nº 8.726, de 2016

Art. 21. A cláusula de vigência de que trata o inciso VI do **caput** do art. 42 da Lei nº 13.019, de 2014, deverá estabelecer prazo correspondente ao tempo necessário para a execução integral do objeto da parceria, passível de prorrogação, desde que o período total de vigência não exceda dez anos. (Redação dada pelo Decreto nº 11.948, de 2024)

Parágrafo único. O período total de vigência poderá excepcionalmente ser superior ao limite previsto no **caput** quando houver decisão técnica fundamentada da administração pública federal que, sem prejuízo de outros elementos, reconheça: (Redação dada pelo Decreto nº 11.948, de 2024)

I - a excepcionalidade da situação fática; e (Incluído pelo Decreto nº 11.948, de 2024)

II - o interesse público no prazo maior da parceria. (Incluído pelo Decreto nº 11.948, de 2024)

91. **Deve haver justificativa fundamentada nos autos acerca do prazo de vigência previsto, inclusive considerando a análise do tempo necessário para execução integral do objeto da parceria (conforme art. 21 do Decreto nº 8.726/2016), em regra limitado a 10 (dez) anos.**

92. O Plano de Trabalho é obrigatório, conforme exigência do parágrafo único do art. 42 da Lei nº 13.019, de 2014.

Lei nº 13.019, de 2014

Art. 42. As parcerias serão formalizadas mediante a celebração de termo de colaboração, de termo de fomento ou de acordo de cooperação, conforme o caso, que terá como cláusulas essenciais: (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

(...)

Parágrafo único. **Constará como anexo do termo de colaboração, do termo de fomento ou do acordo de cooperação o plano de trabalho, que deles será parte integrante e indissociável.** (g.n.)

93. Em relação ao Plano de Trabalho, tem-se que este nada mais é do que a concretização do planejamento da forma como será executado o objeto e alcançado o resultado do acordo de cooperação.

94. 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 a ser celebrado, conforme definido nas metas e em conformidade com os prazos ali estampados.

95. 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.

96. Sobre o plano de trabalho, dispõe o art. 25, §3º, do Decreto nº 8.726, de 2016:

Decreto nº 8.726, de 2016

Art. 25. Para a celebração da parceria, a administração pública federal convocará a organização da sociedade civil selecionada para, no prazo de quinze dias, apresentar o seu plano de trabalho, que deverá conter, no mínimo, os seguintes elementos:

[...]

§ 3º O plano de trabalho de que trata o **caput** será elaborado em diálogo técnico com a administração pública federal, por meio de reuniões e comunicações oficiais, observadas: (Redação dada pelo Decreto nº 11.948, de 2024)

I - as exigências previstas no edital; (Incluído pelo Decreto nº 11.948, de 2024)

II - a concepção da proposta apresentada na fase de chamamento público; e (Incluído pelo Decreto nº 11.948, de 2024)

III - as necessidades da política pública setorial. (Incluído pelo Decreto nº 11.948, de 2024)

97. Embora não aplicável ao acordo de cooperação, conforme será adiante detalhado, podemos, com as devidas adequações, tomar por empréstimo o conceito de plano de trabalho contido no art. 10, XVI, da Portaria Conjunta MGI/MF/CGU nº 33, de 30 de agosto de 2023, que assim o define:

Portaria Conjunta MGI/MF/CGU nº 33, de 2023

Art. 10. Para os efeitos desta Portaria Conjunta, considera-se:

[...]

XVI - plano de trabalho: documento integrante do instrumento, independente de transcrição, que evidencia os partícipes e seus representantes, o detalhamento do objeto, a justificativa, os cronogramas físico e financeiro e o plano de aplicação das despesas;

98. Ademais, importa mencionar que o item III da **CONCLUSÃO DEPCONSU/PGF/AGU Nº 54/2013**, em relação ao plano de trabalho, previu o seguinte: "*A celebração de acordo de cooperação deve ser precedida de adequada instrução processual, que deve necessariamente conter plano de trabalho que contemple as informações elencadas nos incisos I, II, III e VI do parágrafo 1º do art. 116 da Lei nº 8.666/1993 e nos incisos I a IV do art. 25 do Decreto nº 8.726/2016 - o qual constará obrigatoriamente como anexo do ajuste, integrando-o de forma indissociável (...)*".

99. 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)

100. 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** conterá, 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 conterá, 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.

101. 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 que guarde compatibilidade com o planejamento da sua execução, considerando as metas e etapas acordadas.

102. Também cabe citar, novamente, o previsto no art. 6º do Decreto nº 8.726, de 2016, alterado pelo Decreto 11.948, de 2024:

Decreto nº 8.726, de 2016

Art. 6º As normas complementares necessárias à execução do disposto no art. 5º serão editadas pelo titular da Secretaria de Gestão e Inovação do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos. (Redação dada pelo Decreto nº 11.948, de 2024)

103. **Assim, no que concerne ao plano de trabalho, deve ser atestada pela unidade técnica a presença dos elementos descritos acima, bem como proceda a análise específica de cada requisito que venha a ser exigido em eventual norma complementar e/ou a sua dispensa motivada e faça constar nos autos.**

104. Ademais, mencione-se que o plano de trabalho deve constar como anexo do acordo de cooperação, dele sendo parte integrante e indissociável. É o que prevê o parágrafo único do art. 42 da Lei nº 13.019, de 2014:

Lei nº 13.019, de 2014

Art. 42. As parcerias serão formalizadas mediante a celebração de termo de colaboração, de termo de fomento ou de acordo de cooperação, conforme o caso, que terá como cláusulas essenciais: (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015) (...)

Parágrafo único. **Constará como anexo do termo de colaboração, do termo de fomento ou do acordo de cooperação o plano de trabalho, que deles será parte integrante e indissociável.** (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

(Grifou-se)

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

106. **Recomenda-se, ainda, a observância da Lista de Verificação disponível no sítio eletrônico, que contém tópico específico para Plano de Trabalho.** A lista (Checklist Acordo de Cooperação MROSC sem compartilhamento de bens e serviços (dez/2019)) encontra-se disponível no link: https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/cgu/cgu/modelos/conveniosegcongenes/check_list_act_mrosc_sem_compartilhamento_patrimonial_versao_final_1212.pdf

107. Enfatiza-se, outrossim, que o plano de trabalho deve ser **devidamente aprovado** pela autoridade competente.

108. Ressalto que o plano de trabalho envolve aspectos técnicos e de conveniência e oportunidade, de responsabilidade exclusiva da área técnica, não cabendo a esta Consultoria imiscuir-se em tal seara. Além disso, o plano de trabalho e o acordo de cooperação devem estar compatíveis entre si, de forma que os instrumentos devem ser submetidos à revisão para que não haja contradição em suas disposições.

109. 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.

3.10 Comprovação de que a entidade possui experiência prévia

110. Vale registrar que não basta a existência formal da Organização da Sociedade Civil e o interesse mútuo. Se a Administração opta fazer um acordo com uma instituição para a execução conjunta de uma atividade específica, é porque vê nessa

entidade a capacidade de executar tais ações a contento, o que vai além da mera permissão de assim fazê-lo.

111. Neste momento, transcrevo trecho da conclusão do PARECER N. 00004/2016/DEPCONSU/CPCV/PGF/AGU:

IV – A entidade privada sem fins lucrativos que venha a celebrar acordo de cooperação, sem prejuízo do atendimento de outros requisitos legais, deverá comprovar que possui: a) experiência prévia de, no mínimo, um ano na realização do objeto ou de natureza semelhante; e b) capacidade técnica e operacional para o desenvolvimento das atividades ou projetos previstos na parceria e para o cumprimento das metas estabelecidas, demonstrando que possui condições materiais e instalações adequadas para a execução do objeto, admitida a contratação de profissionais, a aquisição de bens e equipamentos ou a realização de serviços de adequação de espaço físico.

112. Desse modo, cumpre ressaltar que, **cabe ao órgão demandante comprovar que a entidade possui experiência prévia na realização do objeto (ou de natureza semelhante) e capacidade técnica operacional para desenvolver as atividades previstas na parceria.**

3.11 Do parecer de órgão técnico

113. De acordo com o art. 30 do Decreto nº 8.726, de 2016, o parecer de órgão técnico deverá se pronunciar a respeito dos itens enumerados no inciso V do *caput* do art. 35 da Lei nº 13.019, de 2014. O referido inciso dispõe o seguinte:

Lei nº 13.019, de 2014

Art. 35. A celebração e a formalização do termo de colaboração e do termo de fomento dependerão da adoção das seguintes providências pela administração pública:

[...]

V - emissão de parecer de órgão técnico da administração pública, que deverá pronunciar-se, de forma expressa, a respeito:

- a) do mérito da proposta, em conformidade com a modalidade de parceria adotada;
- b) da identidade e da reciprocidade de interesse das partes na realização, em mútua cooperação, da parceria prevista nesta Lei;
- c) da viabilidade de sua execução; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)
- d) da verificação do cronograma de desembolso; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)
- e) da descrição de quais serão os meios disponíveis a serem utilizados para a fiscalização da execução da parceria, assim como dos procedimentos que deverão ser adotados para avaliação da execução física e financeira, no cumprimento das metas e objetivos;
- f) (Revogada) ; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)
- g) da designação do gestor da parceria;
- h) da designação da comissão de monitoramento e avaliação da parceria;
- i) (Revogada) ; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

114. Considerando especificamente a modalidade "Acordo de Cooperação", a **Lista de Verificação** para celebração de Acordo de Cooperação com Organização da Sociedade Civil (que não envolva comodato, doação de bens ou outras formas de compartilhamento patrimonial), **elaborada no âmbito da Câmara Nacional de Convênios e Instrumentos Congêneres da Consultoria-Geral da União, previu o seguinte, em seu item 30, relacionado a emissão de parecer de órgão técnico da administração pública:**

30. Emissão de parecer de órgão técnico da administração pública, que deverá pronunciar-se, de forma expressa, a respeito: a) do mérito da proposta, em conformidade com a modalidade de parceria adotada; b) da identidade e da reciprocidade de interesse das partes na realização, em mútua cooperação, da parceria prevista na Lei n. 13.019 de 2014 c) da viabilidade de sua execução; d) da descrição de quais serão os meios disponíveis a serem utilizados para a fiscalização da execução da parceria, assim como dos procedimentos que deverão ser adotados para avaliação da execução física, no cumprimento das metas e objetivos; e) da designação do gestor da parceria; f) da designação da comissão de monitoramento e avaliação da parceria;	Art. 35, I da Lei n. 13.019, de 2014 e Art. 30 do Decreto n. 8.726 de 2016.		
---	---	--	--

115. **Nesse sentido, deve-se constar nos autos** a existência de um documento "parecer de órgão técnico da administração pública" abordando, expressamente, cada um dos pontos citados no item 30 da lista de verificação (item elaborado com fundamento na Lei nº 13.019/2014 e no Decreto nº 8.726/2016).

116. Registre-se que não cabe a esta CONJUR/MS a análise de **conteúdo técnico** de documentos do processo. Neste sentido dispõe o art. 31, §2º do Decreto nº 8.726/2016:

Art. 31. O parecer jurídico será emitido pela Advocacia-Geral da União, pelos órgãos a ela vinculados ou pelo órgão jurídico da entidade da administração pública federal. (...)

§ 2º A manifestação não abrangerá a análise de conteúdo técnico de documentos do processo. (...)

117. Por outro lado, a Portaria AGU nº 5, de 2021, que disciplina o disposto no art. 31 do Decreto nº 8.726, de 2016, prevê em seu artigo 3º:

Portaria AGU nº 5, de 2021

Art. 3º As manifestações jurídicas de que trata esta Portaria não conterão posicionamentos conclusivos sobre assuntos não jurídicos, tais como aqueles de conteúdo técnico e de oportunidade ou conveniência.

§ 1º O disposto no caput não impede que o órgão consultivo avalie se os documentos de conteúdo predominantemente técnico contêm os elementos mínimos exigidos pelas normas aplicáveis ou se possuem alguma repercussão jurídica que possa afetar a regularidade dos atos praticados.

§ 2º São considerados documentos de conteúdo predominantemente técnico, entre outros:

I - o plano de trabalho;

II - o parecer do órgão técnico da administração pública de que trata o art. 35, caput, inciso V, da Lei nº 13.019, de 2014; e

III - os relatórios técnicos de monitoramento e avaliação da execução do objeto.

§ 3º O órgão consultivo poderá eventualmente solicitar subsídios ou esclarecimentos a respeito de documento de conteúdo predominantemente técnico quando reputados indispensáveis para análise da regularidade jurídica dos atos administrativos.

118. Ressalta-se que, de acordo com o §1º do art. 3º supratranscrito, o disposto no *caput* do dispositivo não impede que o órgão consultivo avalie se os documentos de conteúdo predominantemente técnico contêm os elementos mínimos exigidos pelas normas aplicáveis ou se possuem alguma repercussão jurídica que possa afetar a regularidade dos atos praticados.

119. Nesta linha de ideias, entende-se possível e prudente recomendar que seja efetivamente emitido **parecer de órgão técnico da administração pública**, que se pronuncie **expressamente** a respeito dos pontos mencionados no item 30 da Lista de Verificação elaborada pela Câmara Nacional de Convênios e Instrumentos Congêneres da CGU/AGU.

3.12 Do acompanhamento e Fiscalização pela Administração Pública. Da designação de Gestores para o Acordo de Cooperação

120. Considerando as normas e princípios que regem a Administração Pública, entende-se imprescindível o **acompanhamento e a fiscalização, pela Administração Pública, da execução do acordo.**

121. No que concerne ao dever de fiscalizar, cite-se, apenas como exemplo, a seguinte previsão da Lei nº 13.019, de 2014:

Lei nº 13.019, de 2014

Art. 60. **Sem prejuízo da fiscalização pela administração pública** e pelos órgãos de controle, a execução da parceria será acompanhada e fiscalizada pelos conselhos de políticas públicas das áreas correspondentes de atuação existentes em cada esfera de governo. (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

Parágrafo único. As parcerias de que trata esta Lei estarão também sujeitas aos mecanismos de controle social previstos na legislação.

(Grifo nosso)

122. Deve constar na Minuta de Acordo de Cooperação cláusula **referente ao gerenciamento do acordo de cooperação, recomendando-se, desde já, a observância do modelo da Advocacia-Geral da União, frisando-se que há minuta específica para os Acordos de Cooperação previstos na Lei 13.019, de 2014.**

123. **Dessa forma, recomenda-se a adoção do modelo adequado, disponível no site: "https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/cgu/cgu/modelos/conveniosecongeneres/modelos-e-listas-de-verificacao-lei-no-13-019-de-31-07-2014-mrosc".**

124. **Outrossim, enfatiza-se que recomenda-se a observância do dever de acompanhamento e fiscalização do ajuste, em conformidade com as normas de regência.**

3.13 Da Publicidade e Controle de Resultados

125. Considerando os princípios que regem a Administração Pública, dentre os quais o da *publicidade*, o Acordo de Cooperação deve ser publicado no Diário Oficial da União - DOU, a fim de possibilitar a transparência das ações desenvolvidas no seu cumprimento.

126. Há menção expressa à "publicação" no art. 38 da Lei nº 13.019, de 2014. Vejamos:

Lei nº 13.019, de 2014

Art. 38. O termo de fomento, o termo de colaboração e o **acordo de cooperação** somente produzirão efeitos jurídicos após a publicação dos respectivos extratos no meio oficial de publicidade da administração pública. (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

(Grifo nosso)

127. Outrossim, muito embora não exista prestação de contas relativa a recursos públicos, é recomendável que os participantes instituem a obrigação de apresentação de relatório conjunto, visando aferir os resultados alcançados na parceria e o cumprimento das obrigações.

3.14 Das Minutas submetidas

128. Ao se instituir no âmbito da CGU a Câmara Nacional de Convênios Instrumentos Congêneres (CNCIC), com a edição da PORTARIA Nº 3, DE 14 DE JUNHO DE 2019, cuja proposta circunscreveu-se a, dentre outras a "desenvolver modelos de documentos inerentes atividade consultiva, especialmente de editais de licitação, contratos administrativos, termos de referência, projeto básico demais anexos, chamamentos públicos, termos de convênio, termo de colaboração, termo de fomento demais instrumentos congêneres, incluindo listas de verificação", vemos no caso específico de Termo de Cooperação e Plano de Trabalho, propostas de minutas que ofertam "Modelos de Minutas de Contrato de Repasse, Acordo de Cooperação Técnica e Protocolo de

Intenções", as quais podem nortear a elaboração destas parcerias, razão pela qual ao procedermos a análise dos instrumentos submetidos a este consultivo, o faremos a luz destes modelos, em observância aos termos do art. 18 da aludida Portaria CGU nº 3, de 2019:

Portaria CGU/AGU nº 3, de 2019

Art. 18. As manifestações jurídicas, as orientações normativas, os manuais, os enunciados, os atos normativos, os modelos e listas de verificação e demais trabalhos elaborados pelas Câmaras Nacionais, quando aprovados pelo órgão supervisor e pelo Consultor-Geral da União, devem ser observadas pela CGU e seus órgãos de execução.

129. Ressalta-se no entanto, que a depender das peculiaridades do caso, é possível, mediante motivação, que sejam promovidos ajustes nas minutas de modo a afeiçoá-las às especificidades de ordem técnica e jurídica intrínsecas ao objeto perseguido.

130. Ademais, é importante registrar que todos os apontamentos meramente redacionais que tomem como referência os modelos da AGU são sugestões, podendo ser afastadas motivadamente, em razão de exigências do plano de trabalho, já que referidos modelos não são, nesse ponto, de uso vinculante.

131. **No caso de celebração de Acordo de cooperação com entidade privada sem fins lucrativos, com fundamento na Lei n. 13.019, de 2014, há modelo específico elaborado e disponibilizado pela AGU, que deve ser observado, nos termos do §10 do art. 9 do Decreto 8.726, de 2016, incluído pelo Decreto 11.748/2024.**

132. **O modelo de Acordo de Cooperação (Acordo de Cooperação MROSC sem compartilhamento de bens (agosto/2018)) encontra-se disponível no site: <https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/cgu/cgu/modelos/conveniosecongneres/modelos-e-listas-de-verificacao-lei-no-13-019-de-31-07-2014-mrosc>.**

133. **Assim como deve ser observados o modelo de minuta, orienta-se que a área técnica sempre junte aos autos o checklist, disponível no mesmo site citado no parágrafo antecedente.**

134. **A invocação da presente manifestação referencial pressupõe a utilização das minutas-padrão da AGU, bem como do respectivo *check-list*, admitindo-se modificações técnicas apenas naquilo que for indispensável ao cumprimento do plano de trabalho ou na medida em que admitido na própria minuta em questão. O uso de outras minutas demanda a análise individualizada do feito.**

3.15 Das considerações com fulcro na LGPD

135. Por cautela, considerando os aspectos técnicos envolvidos, recomenda-se que o órgão assessorado se pronuncie esclarecendo se, em cada Acordo de Cooperação 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.**

136. 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?

137. 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. CONCLUSÃO

138. 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**, e sendo adotada a **minuta-padrão de Acordo de Cooperação - MROSC disponibilizada pela AGU, estará a formalização de Acordo de Cooperação com Organização da Sociedade Civil - OSC (que não envolva comodato, doação de bens ou outras formas de compartilhamento patrimonial), 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.

139. Em tempo deverão ser observadas as orientações/recomendações traçadas na presente manifestação jurídica referencial, especialmente:

1. É necessário que conste dos autos, da maneira mais robusta possível, a justificativa para a celebração do acordo. Ademais, entende-se imprescindível que o órgão assessorado demonstre que o ajuste pretendido visa a consecução de finalidades de interesse público e recíproco dos partícipes. Outrossim, recomenda-se que a Administração verifique 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 a ser firmado encontram-se em harmonia com a missão institucional do órgão, assim como de que as obrigações assumidas estão inseridas no rol de competências.
2. O Acordo deve ser firmado por autoridade competente do Ministério da Saúde, no caso dos Acordos de Cooperação fundados na Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014 - MROSC, há previsão normativa geral estabelecendo competência originária do Ministro de Estado ou dirigente máximo da entidade da administração pública federal, a qual seria suscetível de delegação, conforme dispõe o art. 5º, §2º do Decreto nº 8.726, de 2016.
3. Em consonância com o disposto no art. 2º, I, c/c 33, I, todos da Lei 13.019, de 2014, a área técnica deve proceder à análise do Estatuto da entidade privada, na oportunidade deve ser verificado se a entidade cumpre as exigências legais, verificando-se, inclusive, se a referida entidade se caracteriza como Organização da Sociedade Civil e se seus objetivos são voltados à promoção de atividades e finalidades de relevância pública e social. Frisa-se que não é suficiente que a área técnica junte aos autos cópia do Estatuto Social da entidade, pois o documento por si só não cumpre o requisito, é imprescindível que seja juntado aos autos análise técnica.
4. É necessário que a área técnica proceda a análise específica de cada requisito e/ou a sua dispensa motivada, inclusive àquelas eventualmente dispostas em normas complementares, nos termos do art. 6º do Decreto 8.726, de 2016 e faça constar nos autos, tendo em vista que a análise da documentação é de grande relevância para a verificação, por exemplo, se a entidade cumpre os requisitos previstos, por exemplo, nos art. 2º, 33 e 34 da Lei nº 13.019, de 2014 e se não incorre nos impedimentos previstos no art. 39 da mesma Lei.
5. O Decreto nº 8.726, de 2016, em seu art. 27, exige que, além dos documentos relacionados no art. 26, a organização da sociedade civil, por meio de seu representante legal, apresente declaração, em conformidade com os incisos e alíneas do *caput* dispositivo. A Administração deve se certificar que os documentos exigidos pela norma foram apresentados e que estão de acordo com a previsão normativa e atestar nos autos.
6. Recomenda-se que o órgão assessorado ateste o respeito à regra do art. 40 da Lei nº 13.019, de 2014. Caso o ajuste envolva ou inclua, direta ou indiretamente, delegação das funções de regulação, de fiscalização, de exercício do poder de polícia ou de outras atividades exclusivas de Estado, não se recomenda o prosseguimento do feito.
7. A área técnica deve se manifestar, expressamente, informando que o objeto do Acordo de Cooperação não envolve comodato, doação de bens ou outra forma de compartilhamento de material, de modo a afastar a exigência da prévia seleção por meio de chamamento público, e eventuais normas complementares a serem editadas pelo titular da Secretaria de Gestão e Inovação do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos.
8. Quanto ao prazo de vigência do acordo de cooperação, deve haver justificativa fundamentada nos autos acerca do prazo de vigência previsto, inclusive considerando a análise do tempo necessário para execução integral do objeto da parceria (conforme art. 21 do Decreto nº 8.726/2016), limitado a 10 (dez) anos.
9. A celebração do Acordo de Cooperação deve ser devidamente instruída com o plano de trabalho, contemplando os requisitos mencionados, já devidamente aprovado e certificado pela área técnica do órgão assessorado. Quanto ao plano de trabalho, deve ser atestada pela unidade técnica a presença dos elementos constantes dos incisos I a IV do art. 25 do Decreto nº 8.726, de 2016, tendo em vista que nesse tipo de acordo não há transferência de recursos e o respeito aos parágrafos 3º e 5º, do art. 25 do Decreto nº 8.726, de 2016. Ademais, mencione-se que o plano de trabalho deve constar como anexo do acordo de cooperação, dele sendo parte integrante e indissociável. Enfatiza-se, outrossim, que o plano de trabalho deve ser devidamente aprovado pela autoridade competente.
10. Recomenda-se, ainda, a observância da Lista de Verificação disponível no sítio eletrônico, que contém tópico específico para Plano de Trabalho. A lista (Checklist Acordo de Cooperação MROSC **sem** compartilhamento de bens (dez/2019) - ou a que venha a substituí-la) encontra-se disponível no link: <https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/cgu/cgu/modelos/conveniosecongneres/check_list_act_mrosc_sem_compartilhamento_patrimonial_versao_final_17>
11. Considerando os princípios que regem a Administração Pública, dentre os quais o da "publicidade", a eficácia do Acordo de Cooperação fica condicionada à publicação do respectivo extrato no Diário Oficial da União, nos termos do artigo 38 da Lei n. 13.019, de 2014. Em acréscimo, recomenda-se a divulgação do instrumento nos sítios eletrônicos oficiais dos partícipes, a fim de possibilitar a transparência das ações desenvolvidas no seu cumprimento. Outrossim, muito embora não exista prestação de contas relativa a recursos públicos, é recomendável que os partícipes institua a obrigação de apresentação de relatório conjunto, visando aferir os resultados alcançados na parceria e o cumprimento das obrigações.
12. Cabe ao órgão demandante comprovar que a entidade possui experiência prévia na realização do objeto (ou de natureza semelhante) e capacidade técnica operacional para desenvolver as atividades previstas na parceria.
13. Deve-se constar nos autos a existência de um documento "parecer de órgão técnico da administração pública" abordando, expressamente, cada um dos pontos citados no item 30 da lista de verificação (item elaborado com fundamento na Lei nº 13.019, de 2014 e no Decreto nº 8.726, de 2016). Quanto ao ponto, entende-se possível e prudente recomendar que seja efetivamente emitido parecer de órgão técnico da administração pública, que se pronuncie expressamente a respeito dos pontos mencionados no item 30 da Lista de Verificação elaborada pela Câmara Nacional de Convênios e Instrumentos Congêneres da CGU/AGU.
14. No caso de celebração de Acordo de cooperação com entidade privada sem fins lucrativos, com fundamento na Lei n. 13.019, de 2014, há modelo específico elaborado e disponibilizado pela AGU. O modelo de Acordo de Cooperação (Acordo de Cooperação MROSC **sem** compartilhamento de bens (agosto/2018) - ou a que venha a substituí-la) encontra-se disponível no site: https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/cgu/cgu/modelos/conveniosecongneres/acordocooperacaomrosc_sem_agosto2018.pdf com as adaptações estritamente técnicas decorrentes do plano de trabalho ou já admitidas na própria minuta. O uso de outras minutas implica na necessidade de envio para análise jurídica individualizada.
15. Pretendendo-se tratamento de dados pessoais não-anonimizados de que trata a LGPD, chama-se a atenção do

órgão assessorado para, sem prejuízo da observância da Lei nº 13.709, de 2018 de uma forma geral, a imprescindibilidade de que sejam indicadas, de forma motivada e específica, as competências/atribuições legais exercidas/atendidas. Deve haver, também, o enquadramento, motivado, em hipótese que admite o tratamento e/ou uso compartilhado, conforme o caso, nos termos da seção 5 deste parecer.

140. 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.

141. 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 ajuste. 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.

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

143. 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 35, VI da Lei 13.019, de 2014.

144. Destaca-se que este órgão jurídico poderá atuar de ofício em eventuais mudanças neste parecer referencial, o que será informado imediatamente à área técnica.

145. 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**.

146. É o parecer, que ora se submete à aprovação do Sr. Consultor Jurídico Substituto, com sugestão, em caso de aprovação:

- o **declarar a revogação** do Parecer Referencial nº 17/2021-CONJUR/MS/CGU/AGU (NUP: 00737.012984/2021-08), nos termos do art. 6º, §4º da Portaria Normativa CGU/AGU nº 05, de 2022, a partir da aprovação definitiva desta manifestação jurídica referencial no âmbito desta Consultoria Jurídica;
- o **encaminhar** os autos virtuais, via SAPIENS, ao **Departamento de Inteligência Jurídica e Inovação - DIJI/SGE/AGU**, para ciência e registro; e
- o **juntar** as presentes manifestações ao sistema **SEI** e **encaminhar** os autos virtuais às **unidades do Ministério da Saúde sediadas no Distrito Federal**, para ciência da presente manifestação jurídica referencial e demais providências cabíveis

Brasília/DF, 03 de junho de 2024.

RAFAEL CRUZ GOUVEIA PINHEIRO

Procurador Federal

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

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 Acordo de Cooperação com Organização da Sociedade Civil - OSC (que não envolva comodato, doação de bens ou outras formas de compartilhamento patrimonial), sob a égide da Lei nº 13.019, de 2014, regulamentada pelo Decreto nº 8.726, de 2016, adequa-se à manifestação jurídica referencial correspondente ao **PARECER REFERENCIAL n. 00013/2024/CONJUR-MS/CGU/AGU**, cujas recomendações restaram plenamente atendidas no caso concreto.

Fica, assim, dispensada a remessa do processo para os fins do artigo 35, VI da Lei nº 13.019, de 2014, 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), e pelo art. 31, §3º do Decreto nº 8.726, de 2016.

_____, ____ 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) 00737012984202108 e da chave de acesso 07cd09b7

Notas

1. [^] *Estimativa realizada por ocasião da elaboração do Parecer Referencial nº 17/ 2021-CONJUR/MS/CGU/AGU, não havendo razões para modificação do cenário anteriormente constatado no âmbito desta CGLICI/CONJUR-MS.*



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 1505514010 e chave de acesso 07cd09b7 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): RAFAEL CRUZ GOUVEIA PINHEIRO. Data e Hora: 03-06-2024 09:15. Número de Série: 68472941197220432198250868279. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.
