



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DA AGRICULTURA E PECUÁRIA
COORDENAÇÃO-GERAL DE LICITAÇÕES, CONTRATOS, CONVÊNIOS E ASSUNTOS INTERNACIONAIS
ESPLANADA DOS MINISTÉRIOS BLOCO D - 6º ANDAR - CEP: 70.043-900 - TELEFONE: (61) 3218-2591

PARECER REFERENCIAL Nº. 00001/2026/CONJUR-MAPA/CGU/AGU

NUP: 21808.000003/2026-75

INTERESSADOS: COMISSAO EXECUTIVA DO PLANO DA LAVOURA CACAUEIRA CEPLAC

ASSUNTOS: ATIVIDADE FIM

EMENTA: Processo Administrativo 21808.000003/2026-75. Manifestação Jurídica Referencial (MJR). Direito Administrativo. Acordo de Cooperação Técnica – ACT. Cessão e compartilhamento de imóveis para fins de execução do Inova Cacau 2030. Lei nº 14.133 de 1º de abril de 2021. Decreto nº 11.531 de 16 de maio de 2023. Portaria SEGES/MGI nº 3.506, de 8 de maio de 2025. Recomendações e sugestões.

1. RELATÓRIO

1. Trata-se de expediente encaminhado à presente Consultoria Jurídica junto ao Ministério da Agricultura – CONJUR/MAPA e à sua respectiva Coordenação-Geral de Licitações, Contratos, Convênios e Assuntos internacionais – CGLCI, a fim de que seja elaborado o devido parecer jurídico acerca do tema.

2. Mediante leitura dos autos, verifica-se que estes se encontram devidamente fundamentados por meio da **Nota Técnica nº 5/2026/CEPLAC/SDR/MAPA e Despacho CGCC-CEPLAC nº 49819895**, os quais trazem todos os delineamentos do Acordo de Cooperação Técnica (ACT) e da política pública desejada, qual seja: Cessão de uso de e compartilhamento de imóveis para a execução da política pública do Inova Cacau 2030.

3. Os autos estão devidamente acompanhados dos documentos pertinentes, tais como o termo de cessão de uso e plano de trabalho.

4. É o relatório. Fundamenta-se.

2. FUNDAMENTAÇÃO

2.1 Dos requisitos para a elaboração de Manifestação Jurídica Referencial (MJR) - Parecer referencial.

5. Como se sabe, a Portaria Normativa CGU/AGU Nº 05, de 31 de Março de 2022 assim, dispõe sobre os requisitos necessários à elaboração de Manifestação Jurídica Referencial (MJR):

Art. 3º A Manifestação Jurídica Referencial tem como premissa a promoção da celeridade em processos administrativos que possibilitem análise jurídica padronizada em casos repetitivos.

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

§ 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.

6. Ante o requisitos elencados, esta conjur solicitou a devida fundamentação por parte da pasta técnica, que assim respondeu acerca de cada um dos requisitos:

1. Casos repetitivos e de matéria idêntica:

Os processos que seriam submetidos à apreciação da Consultoria Jurídica tratam de matéria idêntica, consistente na formalização de Termos de Cessão e Uso Compartilhado de Imóveis, envolvendo unidades administrativas, estações experimentais, centros de pesquisa, coordenações e escritórios da CEPLAC, em parceria com entes públicos e instituições congêneres.

Trata-se, portanto, de demandas reiteradas, com objeto jurídico padronizado, diferenciando-se apenas quanto à unidade envolvida e ao parceiro institucional, o que caracteriza a natureza repetitiva exigida pela Portaria Normativa CGU/AGU nº 05, de 31 de março de 2022.

2. Simples conferência de documentos:

Uma vez estabelecida eventual Manifestação Jurídica Referencial, compreende-se que a atuação da Consultoria Jurídica restar-se-ia restrita à simples conferência documental, voltada à verificação do atendimento dos requisitos legais e da aderência ao modelo jurídico previamente aprovado, não sendo necessária a realização de análise jurídica individualizada do mérito em cada processo.

3. Comprovação de elevado volume de processos sobre a matéria:

Atualmente, verifica-se elevado volume de processos sobre a matéria, totalizando 58 processos em trâmite, distribuídos da seguinte forma:

Superintendências/Coordenações Regionais: 3 processos

Estações de Pesquisa: 8 processos

Escritórios: 41 processos

Coordenações de Pesquisa: 3 processos

Centros de Pesquisa: 3 processos

Considerando a capilaridade institucional da CEPLAC e a continuidade das parcerias regionais e interinstitucionais, há expectativa concreta de ampliação desse quantitativo, com a instauração de novos processos de mesma natureza nos próximos exercícios.

4. Impacto na celeridade da rotina administrativa:

A necessidade de análise individualizada de cada processo tem impactado negativamente a celeridade administrativa, além de dificultar o alinhamento de entendimento junto a alguns parceiros institucionais.

A eventual adoção de Manifestação Jurídica Referencial permitirá a uniformização do entendimento jurídico, maior previsibilidade decisória e segurança institucional, possibilitando, inclusive, a apresentação prévia de embasamento jurídico consolidado aos parceiros envolvidos, em consonância com os princípios da eficiência, da segurança jurídica e da razoável duração do processo.

7. Em face dos apontamentos trazidos pela pasta técnica, **compreende-se que estão devidamente demonstrados todos os requisitos necessários à elaboração de MJR.**

2.2 Objeto do Parecer Referencial

8. O presente Parecer Referencial tem como objeto a celebração de Acordos de Cooperação Técnica - ACT, com fundamento no Decreto nº 11.531 de 16 de maio de 2023 e Portaria SEGES/MGI nº 3.506, de 8 de maio de 2025.

9. De acordo com tais normativos, o ACT pode ser celebrado entre a Administração Pública e as entidades previstas no artigo 25 do Decreto nº 11.531/2023 e artigo 4 da Portaria SEGES/MGI nº 3.506/2025.

10. Além disso, é de se observar que **a AGU compreendeu pela possibilidade da celebração de ACT com entidades privadas com fins lucrativos**, conforme **PARECER n. 00001/2021/CNCIC/CGU/AGU**, veja-se:

Dessa forma, o traço comum encontrado entre os dois instrumentos supramencionados é a inexistência de repasses de recursos a serem efetivados e o traço distintivo são os agentes parceiros, visto que **no Acordo de Cooperação tem-se de um lado a Administração Pública e de outro as organizações da sociedade civil definidas no art. 2º, inciso I, do MROSC, enquanto que, no Acordo de Cooperação Técnica vai existir a Administração Pública e qualquer outra entidade, desde que não exista proibição legal expressa para ser formalizado o ajuste**, nem transferência de recursos financeiros entre os partícipes, como diversas vezes mencionado ao longo deste parecer jurídico.

Importante, ainda, destacar que **o art. 116 da Lei nº 8.666/1993 trouxe em seu dispositivo a expressão "instrumentos congêneres" o que denota que a intenção da norma não foi estabelecer um rol exaustivos de parcerias** a serem realizadas pela Administração Pública, o que nem poderia fazer, tendo em vista a evolução constante da sociedade e das necessidades públicas.

11. De fato, compreende-se que o rol previsto no art. 25, *caput*, do Decreto nº 11.531, de 2023 e o art. 4º, *caput*, da Portaria SEGES/MGI nº 3.506, de 2025, possui natureza exemplificativa, sem esgotar todas as possibilidades de entidades passíveis de firmar ACT com a Administração Pública. Da mesma forma o art. 184 da Lei nº 14.133, de 2021 aborda a ideia de "instrumentos congêneres", a evidenciar a natureza normativa aberta das parcerias públicas.

12. Assim, em resumo, o presente Parecer Referencial tem como objeto Acordo de Cooperação Técnica, o qual poderá ser celebrado:

- a) com órgãos e entidades da administração pública federal;
- b) com órgãos e entidades da administração pública estadual, distrital e municipal
- c) com serviços sociais autônomos
- d) com consórcios públicos
- e) outras entidades (inclusive entidades privadas com fins lucrativos)

13. Por outro lado, **a figura do ACT (e o presente Parecer Referencial) não se aplicam as organizações da sociedade civil sem fins lucrativos**, as quais se submete a Lei 13.019/2014 e Decreto 8.726/2016, nos termos da própria Portaria SEGES/MGI nº 3.506/2025, veja-se:

Art. 4º Os acordos de cooperação técnica (ACT) e os acordos de adesão são regidos pelo art. 184 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, e pelo Decreto nº 11.531, de 16 de maio de 2023, e poderão ser celebrados:

[...]

§ 2º Quando a parceria envolver organizações da sociedade civil, deverá ser celebrado acordo de cooperação, o qual deverá observar as disposições da Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014, do Decreto nº 8.726, de 27 de abril de 2016, e do Capítulo III desta Portaria

2.3 Nomenclatura correta

14. Como bem delineado na Portaria SEGES/MGI nº 3.506/2025, o termo correto para as parecerias firmadas entre a Administração Pública e entidades que **não são organizações da sociedade civil sem fins lucrativos**, com fundamento no Decreto nº 11.531/2023, consiste no **“Acordo de Cooperação Técnica”**, devendo o termo **“Acordo de Cooperação”** ser

utilizado somente para as parcerias firmadas com fundamento na **Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014 e Decreto nº 8.726, de 27 de abril de 2016.**

15. Para se garantir a utilização do instrumento correto, **mostra-se pertinente utilizar o modelo padrão disponibilizado pela Advocacia-Geral da União**, no link abaixo transcrito:

<https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/cgu/cgu/modelos/conveniosecongeneres/Modelos%20de%20Minutas%20de%20Acordo%20de%20Decreto%20n%2011.531%2C%20de%202023>

2.4 Aplicação subsidiária da Lei nº 13.019, de 2014 e do Decreto nº 8.726, de 2016 aos ACTs

16. Por outro lado, assevera-se que embora a Lei nº 13.019, de 2014 somente preveja a figura do Acordo de Cooperação – AC, compreende-se que seu arcabouço normativo deve ser plenamente aplicado à figura do Acordo de Cooperação Técnica – ACT, trazido pelo Decreto nº 11.531, de 2023 com fundamento no art. 184 da Lei nº 14.133, de 2021.

17. Mais uma vez, o **PARECER n. 00001/2021/CNCIC/CGU/AGU** assim se manifesta:

Posto isso, **entende-se haver adequação jurídica em recomendar a aplicação dos requisitos legais da Lei nº 13.019/2014 para as parcerias formadas entre a Administração Pública e entidades privadas com fins lucrativos** com fundamento o art. 116 da Lei nº 8.666/1993, a fim de que as disposições da Lei nº 13.019/2014 venham somar na formação de melhores acordos de cooperação técnica com esse tipo de entidade, contribuindo para a melhor aferição de sua capacidade técnica, bem como sua adequação jurídica aos fins do objeto proposto até que sobrevenha norma que regulamente especificamente o tipo de parceria em questão.

Como é cediço, **o direito positivo deve ser interpretado de forma sistemática, conforme a finalidade de suas normas, visando sempre realizar o melhor interesse público. No caso, ao serem criadas regras, através da Lei nº 13.019/2014, para melhor governança sobre parcerias com organizações da sociedade civil, elevou-se o patamar de exigência para a qualidade dessas parcerias, que necessitarão de prévia demonstração da aptidão técnica e adequação jurídica dos parceiros privados.** Nada mais pertinente que estender tais critérios para as parcerias (acordos de cooperação) com entidades privadas com fins lucrativos, para nivelar o padrão de qualidade.

18. Por fim, mediante simples leitura de seu texto, mostra-se evidente que o citado Decreto nº 11.531, 2023, embora preveja a figura do ACT, não o regula de forma satisfatória, haja vista a ausência de densidade normativa acerca do tema no corpo do citado decreto, portanto, as áreas técnicas devem aplicar de forma complementar ao citado Decreto, as disposições da Portaria SEGES/MGI nº 3.506, de 2025, restando à Lei nº 13.019, de 2014 e o Decreto nº 8.726, de 2016 serem aplicados subsidiariamente.

19. Pelo exposto, **compreende-se pela aplicação subsidiária, no que for compatível, da Lei nº 13.019, de 2014 e do Decreto nº 8.726, de 2016.**

2.5 Acordo de cooperação Técnica - Pressupostos Gerais e Específicos

20. Conforme sabido, considera-se Acordo de Cooperação Técnica – ACT o instrumento jurídico voltado à execução de ações de interesse recíproco entre as partes, em regime de mútua colaboração e sem qualquer transferência de recursos financeiros ou doação de bens materiais.

21. Nesse contexto, o objeto e as condições da cooperação são definidos de comum acordo, garantindo que a atuação conjunta se mantenha pautada no alinhamento dos objetivos de ambas as partes. Vejam-se, neste ponto, as idênticas definições trazidas pelo Decreto nº 11.531, de 2023 e pela Portaria SEGES/MGI nº 3.506, de 2025:

Decreto nº 11.531 de 16 de maio de 2023

(...)

Art. 2º Para fins do disposto neste Decreto, considera-se:

(...)

XIII - acordo de cooperação técnica - instrumento de cooperação para a execução de **ações de interesse recíproco** e em regime de mútua colaboração, **a título gratuito, sem transferência de recursos ou doação de bens**, no qual o objeto e as condições da cooperação são ajustados de **comum acordo entre as partes**; e (Grifou-se)
(...)

Portaria SEGES/MGI nº 3.506, de 8 de maio de 2025

(...)

Art. 2º Para os efeitos desta Portaria, considera-se:

I - acordo de cooperação técnica - ACT: instrumento de cooperação para a execução de **ações de interesse recíproco** e em regime de mútua colaboração, **a título gratuito, sem transferência de recursos ou doação de bens**, no qual o objeto e as condições da cooperação são ajustados de **comum acordo entre as partes**; (Grifou-se)
(...)

22. Conforme exposto acima, a Portaria SEGES/MGI nº 3.506, de 2025 traz exatamente a mesma definição do Decreto nº 11.531 de 16 de maio de 2023 para Acordo de Cooperação Técnica - ACT, prevendo, todavia, que o plano de trabalho será documento integrante e essencial à celebração da parceria (art. 7º).

23. Em suma, o Acordo de Cooperação Técnica - ACT possui dois pressupostos gerais delineados:

a) **interesse público recíproco**;

b) firmados mediante **acordo entre as partes**.

24. Da mesma sorte, possui um pressuposto específico: **Ausência de transferência de recursos e vedação de doação de bens**.

25. Assim, no que importa ao presente parecer, mostra-se pertinente salientar que o Acordo de Cooperação Técnica não permite a transferências de recursos financeiros, nem a doação de bens. Mostra-se possível, portanto, a cessão de imóveis, desde que cumprido o requisito do interesse público recíproco que, conforme detalhado pela pasta técnica, consiste na execução da política pública do Inova Cacau 2030.

26. Diante disso, **recomenda-se que a pasta técnica ateste expressamente no parecer técnico que o ACT não está sendo celebrado com a única finalidade de ceder o imóvel, mas com vistas a consecução de interesse público recíproco, afeto à execução da política pública do Inova Cacau 2030**.

2.6 Requisitos da Parceria

27. A Portaria SEGES/MGI nº 3.506, de 2025 prevê uma série de requisitos para a celebração de ACT. Veja-se:

Art. 6º São requisitos para celebração do ACT:

I - aprovação do plano de trabalho;

II - comprovação da legitimidade do representante legal dos partícipes para a assinatura do ACT;

III - regularidade de inscrição e de situação cadastral ativa no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica - CNPJ do partícipe; e

IV - análise e manifestação conclusiva pelos setores técnico e jurídico dos órgãos ou entidades partícipes.

Parágrafo único. Na celebração de ACT ou aditivo que utilize os modelos padronizados de que trata o art. 46, fica facultada a dispensa de análise jurídica.

28. Aborda-se, a seguir, cada um deles.

a) Plano de trabalho

29. Conforme expressa determinação regulamentar, o plano de trabalho é documento essencial ao ACT, sendo dele parte integrante devendo, ademais, ser assinado previamente à celebração do acordo. Veja-se, neste sentido, a definição trazida pela citada Portaria SEGES/MGI nº 3.506, de 2025:

Art. 7º O plano de trabalho é parte integrante do ACT, deverá ser aprovado e assinado previamente pelos partícipes, e conterá, no mínimo:

I - descrição do objeto;

II - justificativa; e

III - cronograma físico, contendo as ações com os respectivos partícipes responsáveis e prazos.

§ 1º O plano de trabalho poderá ser assinado em momento prévio ou concomitante ao acordo de cooperação técnica.

§ 2º Os ajustes no plano de trabalho que não impliquem alteração de qualquer cláusula do ACT poderão ser realizados por meio de apostila, sem a necessidade de celebração de termo aditivo.

30. Mediante leitura da citada portaria, verifica-se que o plano de trabalho deverá conter três elementos mínimos, quais sejam: a) descrição do objeto; b) justificativa; e c) cronograma físico. Além disso, o plano de trabalho deve ser firmado em momento prévio ou concomitante, mas nunca posteriormente, ao Acordo de Cooperação Técnica – ACT (§ 1º).

31. **Mostra-se pertinente utilizar o modelo padrão disponibilizado pela Advocacia-Geral da União, no link abaixo transcrito:**

<https://www.gov.br/agu/pt->

[br/composicao/cgu/cgu/modelos/conveniosecongeneres/minuta_plano_de_trabalho_acordo_de_cooperacao_tecni_sem_repasso_de_recurso_financeiro.pdf](https://www.gov.br/composicao/cgu/cgu/modelos/conveniosecongeneres/minuta_plano_de_trabalho_acordo_de_cooperacao_tecni_sem_repasso_de_recurso_financeiro.pdf)

b) comprovação da legitimidade do representante legal dos partícipes para a assinatura do ACT

32. Neste ponto, observa-se como requisito do ACT a comprovação da legitimidade do representante legal dos partícipes para a assinatura do instrumento da parceria. Trata-se de regra de comprovação de competência, evitando-se que o instrumento seja celebrado por autoridade/representante legal sem a devida competência para tanto.

33. Por conseguinte, em aplicação subsidiária ao regramento do ACT, cumpre que se observe a regra insculpida no art. 26 do Decreto nº 8.726, de 2016 - responsável por regulamentar as parcerias com OSCs, de modo a exigir do parceiro que **colacione documento comprobatório da legitimidade do representante do órgão/entidade parceiro.**

34. No mais, recorda-se que o acordo de cooperação deverá ser firmado pelo Ministro de Estado ou pelo dirigente máximo da entidade da administração pública federal, salvo a existência de delegação (art. 5º, § 2º, do Decreto nº 8.726, de 2016). Nesse contexto, para os casos em que a parceria não será celebrada pelo Sr. Ministro de Estado ou dirigente máximo, **mostra-se essencial que a minuta de instrumento indique expressamente a existência de eventual portaria de delegação atualmente vigente.**

c) regularidade de inscrição e de situação cadastral ativa no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica - CNPJ do partícipe

35. Quanto a este item, mais uma vez, faz-se necessário a aplicação subsidiária da regra insculpida no art. 26 do Decreto nº 8.726, de 2016, segunda a qual a comprovação da regular inscrição no CNPJ ocorre por meio de comprovante de inscrição no sítio eletrônico oficial da Secretaria da Receita Federal do Brasil.

36. Para fins de elucidação, veja-se a redação do dispositivo regulamentar:

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:

(...)

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; (Grifou-se)

37. Neste ponto, cumpre que a pasta técnica responsável pelo feito **verifique e ateste, em sede de parecer técnico, que o referido documento foi devidamente acostado aos autos.**

d) análise e manifestação conclusiva pelos setores técnico e jurídico dos órgãos ou entidades partícipes.

38. Quanto a estes itens, vale salientar que é por meio dos pareceres técnicos e jurídicos que se garante o básico que se espera do Poder Público e daqueles que com ele celebram parcerias: a legalidade, eficiência, transparência e observância do interesse público.

39. Nesse contexto, embora a Portaria SEGES/MGI nº 3.506, de 2025 não aborde o tema em sua inteira abrangência, compreende-se que o parecer técnico deve se manifestar sobre alguns aspectos relevantes para a celebração da parceria, tal como ocorre nos casos que envolvem a Lei nº 13.019, de 2014. Assim, **o parecer técnico deve, necessariamente, abordar os elementos do art. 35 da citada lei, in verbis:**

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;
- (Grifou-se)

40. Por fim, vale lembrar que caso o parecer técnico conclua pela possibilidade de celebração da parceria com ressalvas, deverá o administrador público sanar os aspectos ressalvados ou justificar a preservação desses aspectos ou sua exclusão (art. 35, §2º, da Lei nº 13.019, de 2014).

41. Quanto ao parecer jurídico, compreende-se que os ACTs a serem celebrados terão sua juridicidade abarcada pela presente Manifestação Jurídica Referencial (MJR).

e) ausência de vedações

42. Em aplicação subsidiária da Lei nº 13.019, de 2014 - conforme **PARECER n. 00001/2021/CNCIC/CGU/AGU** - entende-se que **as vedações constantes nos artigos 39 a 41 da citada lei devem ser evitadas.**

43. Nesse contexto, transcrevem-se as vedações, destacando-se **em negrito** aquelas que se consideram mais pertinentes:

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 irrecurável, 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 irrecurável, 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](#).

(Grifou-se)

(...)

44. Ressalva-se, ainda, a proibição de que 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 (art. 40).

45. Quanto a este ponto, a pasta técnica **deve atestar, no bojo do parecer técnico, que não há vedações que impossibilitem a celebração da parceria.**

2.7 Preâmbulo e Cláusulas essenciais

46. Nos termos do art. 8º, §1º, da Portaria SEGES/MGI nº 3.506, de 2025, o preâmbulo deverá conter:

- a) o nome e endereço completos dos órgãos ou entidades partícipes, com respectivo número do Cadastro Nacional de Pessoas Jurídica (CNPJ);
- b) o nome, cargo e respectivo número de matrícula dos representantes legais dos partícipes no órgão ou entidade, ou na ausência deste, o número do Cadastro de Pessoas Físicas (CPF), com algarismos tarjados;
- c) a finalidade;
- d) a sujeição do instrumento e sua execução às normas do Decreto nº 11.531, de 16 de maio de 2023, e a esta Portaria; e
- e) a qualificação completa do interveniente, quando houver.

47. Ademais, o art. 8º, §2º, da citada portaria traz expressamente as cláusulas essenciais do ACT. Dada à importância do dispositivo, transcreve-se o artigo em sua integralidade:

§ 2º As cláusulas necessárias estabelecerão: (Grifou-se)

- I - o objeto e seus elementos característicos;
- II - as obrigações dos partícipes, incluindo as do interveniente, quando houver;
- III - a forma pela qual a execução física do objeto será acompanhada pelos partícipes;
- IV - a indicação de celebração a título gratuito, sem obrigação pecuniária, nem transferências de recursos entre os partícipes;
- V - a indicação de que as despesas necessárias ao cumprimento do ACT serão da responsabilidade de cada partícipe em sua atuação;
- VI - a indicação de que os recursos humanos utilizados por quaisquer dos partícipes, em decorrência das atividades relativas ao ACT, não sofrerão alteração na sua vinculação, nem acarretarão quaisquer ônus ao outro partícipe;
- VII - a faculdade dos partícipes denunciarem ou rescindirem o ACT, a qualquer tempo, nos termos do art. 18 desta Portaria;
- VIII - a possibilidade de alteração, mediante a celebração de termo aditivo;
- IX - a vigência e publicidade do instrumento; e
- X - a indicação do foro para dirimir as dúvidas decorrentes da execução do ACT.

48. Nesse contexto, vale lembrar que a utilização das minutas padrão se mostram essenciais para garantir a aplicabilidade de todas as cláusulas essenciais constantes no art. 8º, §2º da Portaria SEGES/MGI nº 3.506, de 2025, conforme as peculiaridades de cada instrumento.

49. Por fim, vale lembrar que a eficácia do ACT fica condicionada à publicação do extrato no Diário Oficial da União pelo órgão ou entidade responsável, no prazo de até 20 (vinte) dias, a contar de sua assinatura (art. 10º da Portaria SEGES/MGI nº 3.506, de 2025).

50. Feito os delineamentos gerais, passa-se as recomendações.

2.8 Recomendações

51. Ante os delineamento expostos, recomenda-se:

a) Que se utilize a nomenclatura correta - Acordo de Cooperação Técnica - e respectivo **modelo disponibilizado pela AGU** em sítio Oficial, conforme item 14 e 15 do presente parecer:

<https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/cgu/cgu/modelos/conveniosecongeneres/Modelos%20de%20Minutas%20de%20Acordo%20de%20Decreto%20n%2011.531%2C%20de%20202>

b) que o instrumento do ACT disponha de **preâmbulo e cláusulas essenciais** nos termos da Portaria SEGES/MGI nº 3.506, conforme itens 46 e 47.

c) a utilização do **modelo padrão para plano de trabalho**, conforme item 31:

https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/cgu/cgu/modelos/conveniosecongeneres/minuta_plano_de_trabalho_acordo_de_cooperacao_tecni_sem_repasso_de_recurso_financeiro.pdf

d) Que **o instrumento tenha prazo específico de vigência**, tal como determina a ON 44/2014 - AGU, que veda instrumento com vigência indeterminada

e) Que a pasta técnica **observe qual é a autoridade competente para celebrar o ACT em nome do Ministério da Agricultura e Pecuária - MAPA - conforme os normativos vigentes no momento de sua celebração;**

f) Em conformidade com a Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD), que a pasta **evite a inclusão de dados pessoais** ao longo do instrumento da parceria (tais como o CPF dos indivíduos envolvidos);

52. Além disso, como dito ao longo deste parecer, faz-se necessário a elaboração de um parecer técnico, a qual deverá abordar o tópicos todos os pontos previstos no art. 35, inciso V, da Lei nº 13.019, de 2014, veja-se:

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;
- (Grifou-se)

53. Assim, recomenda-se que, **previamente à celebração de cada ACT a ser celebrado, seja elaborado parecer técnico com os tópicos acima, com as seguintes recomendações:**

1. Sugere-se que o parecer técnico/nota técnica seja dividido em tópicos, abordando individualmente os itens "a", "b", "c", "e", "g" e "h". Compreende-se que o item "d" não se faz necessário, haja vista que o instrumento ACT não possui transferência de recursos. Quanto ao item "e", compreende-se que devem ser adotados procedimentos para avaliação física, sendo desnecessária avaliação financeira, haja vista que, repita-se, não há transferências de recursos.

2. Quanto à designação do gestor da parceria e comissão de monitoramento e avaliação, compreende-se que estas podem ocorrer posteriormente, porém devem ser abordadas já no parecer/nota técnica, por força de expressa previsão legal (alíneas "g" e "h").

3. Que a pasta técnica ateste que **o ACT está sendo celebrado com algumas das entidades constates no item 12 do presente parecer:**

- a) com órgãos e entidades da administração pública federal;
- b) com órgãos e entidades da administração pública estadual, distrital e municipal
- c) com serviços sociais autônomos
- d) com consórcios públicos
- e) outras entidades (inclusive entidades privadas com fins lucrativos)

4. Que a paste técnica ateste que **o ACT não está sendo firmado com Organização da Sociedade Civil** sem fins lucrativos, submetida a Lei nº 13.019/2014, conforme item 13 do presente parecer;

5. A pasta técnica **ateste expressamente no parecer técnico que o ACT não está sendo celebrado com a única finalidade de ceder o imóvel, mas com vistas a consecução de interesse público recíproco, afeto à execução**

da política pública do Inova Cacau 2030, conforme item 26 do presente parecer;

d) A pasta técnica **ateste a devida comprovação da legitimidade do representante legal** dos partícipes para a assinatura do ACT, conforme itens 33 e 34;

e) verifique e **ateste a regularidade de inscrição e de situação cadastral ativa no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica - CNPJ** do partícipe, conforme item 37;

f) a pasta técnica deve **atestar que não há vedações que impossibilitem a celebração da parceria**, conforme item 45.

2.9 Outras sugestões

54. Sugere-se, adicionalmente, que **o órgão assessorado verifique se, na execução do pretendido Acordo de Cooperação Técnica – ACT, será necessário que representantes ou empregados da entidade privada tenham acesso a quaisquer informações armazenadas em sistemas de dados Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – MAPA**, ocasião em que deverão ser observados os termos da Portaria MAPA nº 136/2021 (PoSIC-MAPA).

55. No mais, caso haja compartilhamento de informações do MAPA com a entidade acordante, sugere-se que o MAPA insira cláusula com a seguinte redação:

"As formas de acesso aos sistemas e a periodicidade das extrações de dados serão definidos em comum acordo entre os partícipes, observadas as diretrizes e protocolos de segurança e tratamento da informação adotados por cada um, bem como as regras estabelecidas pela Lei nº 12.527, de 18/11/2011, pelo Decreto nº 7.845, de 14/11/2012, e pela Portaria MAPA nº 136, de 25 de maio de 2021, e o estabelecido no Plano de Trabalho previsto no Anexo I".

56. Por fim, caso o acordo demande recursos de rede e infraestrutura tecnológica do Ministério da Agricultura e Pecuária – MAPA ou haja integração com sistemas do MAPA, com fundamento no art. 1º, § 1º, II, e § 2º, I e III, da Portaria MAPA nº 614, de 2023, **recomenda-se que seja previamente ouvida a Subsecretaria de Tecnologia da Informação – STI sobre os aspectos técnicos no Acordo em tela.**

3. CONCLUSÃO

57. Ante todo o exposto, na forma do art. 131 da CF/88 e do art. 11 da LC 73/93, opina-se pela Adoção da presente MJR para dispensar a elaboração de pareceres jurídicos individualizados para celebração de Acordo de Cooperação Técnica com a finalidade de cessão de imóvel para fins de execução da política pública Inova Cacau 2030 e conforme delineado em plano de trabalho.

58. Ademais, salienta-se:

a) Que esta MJR se destina à Secretaria de Desenvolvimento Rural e CEPLAC do Ministério da Agricultura e Pecuária, sendo válida até 21/01/2028 (art. 4º, III, “a”, da Portaria CGU/AGU nº 5, de 2022);

b) Que a pasta deve cumprir as recomendações previstas nos itens 51, 52 e 53 para todos os ACTs a serem celebrados;

c) que as recomendações dos itens 54, 55 e 56 podem ser aplicáveis, a depender do caso concreto;

d) o órgão assessorada deve atestar, em todos os ACTs a serem celebrados, que o caso se amolda a presente Manifestação Jurídica Referencial.

d) Que eventuais questões subjacentes a este Parecer Referencial, que não foram por ele enfrentadas, devem ser direcionadas à CONJUR-MAPA (art. 7º, § 2º, da Portaria CGU/AGU nº 5, de 2022);

59. Em tempo, para efeito de cumprimento dos arts. 2º, 7º, 13, parágrafo único, da Portaria CGU/AGU nº 5, de 2022, inclusive o encaminhamento desta MJR (art. 4º, III, “c”, da Portaria CGU/AGU nº 5, de 2022) ao Departamento de

Informações Jurídico-Estratégicas (ou ao órgão que o suceder), também opino por elevar o feito ao conhecimento do D. Consultor Jurídico.

À consideração superior.

Brasília, 21 de janeiro de 2026.

RAFAEL ESPERIDIÃO DE MELO
COORDENADOR-GERAL DE LICITAÇÕES, CONTRATOS, CONVÊNIOS E ASSUNTOS INTERNACIONAIS

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 2180800003202675 e da chave de acesso a4e22171



Documento assinado eletronicamente por RAFAEL ESPERIDIÃO DE MELO, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 3072448379 e chave de acesso a4e22171 no endereço eletrônico <https://supersapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): RAFAEL ESPERIDIÃO DE MELO, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 21-01-2026 18:29. Número de Série: 65635031372271175007508848075. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.