



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 n. 00006/2025/CONJUR-MAPA/CGU/AGU

NUP: 21000.026049/2025-29

INTERESSADOS: COORDENAÇÃO-GERAL DE ARTICULAÇÃO PARA INOVAÇÃO - CGAI

ASSUNTOS: ACORDO DE COOPERAÇÃO. LEI Nº 14.133/2021 E LEI Nº 13.019/2014.

EMENTA: PROCESSO Nº 21000.026049/2025-29. MANIFESTAÇÃO JURÍDICA REFERENCIAL (MJR) SOB A FORMA DE PARECER REFERENCIAL. CELEBRAÇÃO DE ACORDO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA JUNTO A ENTES E ENTIDADES PÚBLICAS E ACORDO DE COOPERAÇÃO JUNTO A PESSOAS JURÍDICAS DE DIREITO PRIVADO, COM E SEM FINS LUCRATIVOS, VISANDO A EXECUÇÃO DAS AÇÕES PREVISTAS NO PROTOCOLO DE INTENÇÕES QUE A UNIÃO, POR MEIO DO MINISTÉRIO DA AGRICULTURA E PECUÁRIA (MAPA), AJUSTOU COM A UPSKILL NETWORK ASSOCIATION, CONHECIDA COMO “FUNDAÇÃO WADHWANI” (SEI 41861308): O FOMENTO À CAPACITAÇÃO E AO DESENVOLVIMENTO DE HABILIDADES EM EMPREGABILIDADE E EMPREENDEDORISMO VOLTADOS À INOVAÇÃO NA AGROPECUÁRIA BRASILEIRA. POSSIBILIDADE JURÍDICA. INTELIGÊNCIA DO ARTIGO 106 DA LEI Nº 8.171, DE 17 DE JANEIRO DE 1991, E DA PORTARIA NORMATIVA CGU/AGU Nº 5, DE 31 DE MARÇO DE 2022. DESTINATÁRIA: SECRETARIA DE INOVAÇÃO, DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL, IRRIGAÇÃO E COOPERATIVISMO (GABINETE, COMISSÕES, INSTITUTOS, DEPARTAMENTOS, COORDENAÇÕES-GERAIS, COORDENAÇÕES, SERVIÇOS, SEÇÕES, SETORES E NÚCLEOS) DO MAPA. VALIDADE DESTA MJR: ATÉ 31 DE DEZEMBRO DE 2026.

I - DO RELATÓRIO

1. No Despacho 3100 (SEI 43481787), o Sr. Secretário Adjunto de Inovação, Desenvolvimento Sustentável, Irrigação e Cooperativismo insta esta Consultoria Jurídica a elaborar Manifestação Jurídica Referencial (MJR), sob a forma de Parecer Referencial, acerca dos Acordos de Cooperação Técnica e dos Acordos de Cooperação a serem celebrados, respectivamente, com entes/entidades públicas e com pessoas jurídicas de direito privado (SEI 41862123 e 41862124).

2. De acordo com a Nota Técnica nº 6/2025/COAI/CGAI/DIAGRO/SDI/MAPA (SEI 43340336), elaborada pela Coordenação de Ambientes de Inovação, os instrumentos mencionados possibilitarão a tomada das ações previstas no Protocolo de Intenções que a União, via MAPA, celebrou com a Upskill Network Association, conhecida como “Fundação Wadhwani” (SEI 41861308), consistentes no fomento à capacitação e ao desenvolvimento de habilidades em empregabilidade e empreendedorismo voltados à inovação da agropecuária brasileira por meio do Programa Wadhwani Entrepreneurship Network (WEN).

3. Sendo a síntese do necessário, passemos à análise jurídica.

II - PRELIMINARMENTE: DO CABIMENTO DA MJR

4. Nos termos do art. 1º, § 1º, da Portaria CGU/AGU nº 5, de 31 de março de 2022, as Consultorias Jurídicas junto aos Ministérios, tal como a Consultoria Jurídica junto ao Ministério da Agricultura e Pecuária, detêm legitimidade para emitir Manifestação Jurídica Referencial (MJR).

5. É condição para a emissão de MJR a comprovação do elevado número de processos sobre matéria que represente casos repetitivos (art. 3º, § 2º, I, Portaria CGU/AGU nº 5, de 2022).

6. Segundo se afere da Informação nº 2/2025/COAI/CGAI/DIAGRO/SDI/MAPA (SEI 41858205), será necessária a celebração de até 30 acordos de cooperação com entidades públicas e privadas, tendo como objeto o desenvolvimento de habilidades em empregabilidade e empreendedorismo voltados à inovação da agropecuária brasileira.
7. Evidentemente, esse quantitativo de instrumentos de cooperação submetido às mesmas e recorrentes condições para doação dá ensejo à análise jurídica padronizada (art. 3º, § 2º, I, Portaria CGU/AGU nº 5, de 2022).
8. Tanto isso é verdade que, no tópico III desta MJR, serão detalhados os procedimentos de simples conferência documental para se aferir o cumprimento das exigências legais que regem os grupos de processos alusivos à matéria idêntica e repetitiva envolvida nas parcerias em destaque (art. 3º, § 1º, Portaria CGU/AGU nº 5, de 2022).
9. Assim, para efeito do art. 4º, II, “a”, da Portaria CGU/AGU nº 5, de 2022, atesta-se que os processos administrativos que redundarão nos instrumentos de cooperação possibilitam análise jurídica padronizada.
10. Diga-se que a análise individualizada da massa documental de dezenas de potenciais processos cooperativos interditaria o funcionamento do órgão de assessoramento jurídico, dado que também está sob sua responsabilidade a análise de propostas de convênios, licitações e assuntos internacionais (art. 3º, § 2º, II, Portaria CGU/AGU nº 5, de 2022).
11. Por igual, como delineado na Nota Técnica nº 6/2025/COAI/CGAI/DIAGRO/SDI/MAPA, da perspectiva do órgão assessorado seria contraproducente remeter dezenas de processos para a CONJUR-MAPA efetuar análise individualizada, eis que essa providência adicionaria ao rito a elaboração de despachos de encaminhamento, de retorno à área técnica etc (art. 3º, § 2º, I, Portaria CGU/AGU nº 5, de 2022).
12. Desse modo, com fulcro no art. 4º, II, “b”, da Portaria CGU/AGU nº 5, de 2022, fica demonstrado que o volume de processos que objetivam selar as parcerias (nas referidas condições) impactaria de forma negativa a celeridade das atividades desenvolvidas pelo órgão consultivo e pelo órgão assessorado.
13. Em linha com o *caput* do art. 4º da Portaria CGU/AGU nº 5, de 2022, a forma de Parecer está revestindo a expedição da presente MJR, em que foram analisadas todas as questões jurídicas atreladas às cooperações pretendidas, nos moldes da Orientação Normativa AGU nº 55, de 2014.

III - DA INSTRUÇÃO DOS PROCESSOS DE FORMALIZAÇÃO DAS COOPERAÇÕES

14. Prescreve o art. 187, I, da Constituição Federal, que a política agrícola será planejada e executada na forma da lei, com a participação efetiva do setor de produção, envolvendo produtores e trabalhadores rurais, bem como dos setores de comercialização, de armazenamento e de transportes, dando-se especial enfoque ao incentivo à pesquisa e à tecnologia.
15. Do mesmo modo, o art. 50 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) também remeteu à Lei agrícola dispor sobre os objetivos e instrumentos de política agrícola, prioridades, planejamento de safras, comercialização, abastecimento interno, mercado externo e instituição de crédito fundiário.
16. Em atendimento aos dispositivos constitucionais supramencionados, foi editada a Lei nº 8.171, de 17 de janeiro de 1991, cujos arts. 3º, I, e 106, asseveraram que o MAPA foi autorizado a firmar convênios ou ajustes com os Estados, o Distrito Federal, os Territórios, os Municípios, entidades e órgãos públicos e privados, cooperativas, sindicatos, universidades, fundações e associações, visando ao desenvolvimento das atividades agropecuárias, agroindustriais, pesqueiras e florestais, dentro de todas as ações, instrumentos, objetivos e atividades da política agrícola sobre a qual dispôs.
17. Como é objetivo da política agrícola assegurar o incremento da produção e da produtividade agrícolas, situação em que se enquadra o fomento à capacitação e ao desenvolvimento de habilidades em empregabilidade e empreendedorismo voltados à inovação da agropecuária brasileira, por óbvio o MAPA está autorizado a celebrar instrumentos com entidades públicas e privadas para alcançar tal objetivo.

18. Embora o objeto da cooperação não envolva o repasse de recursos financeiros entre os partícipes (SEI 43340336), o formato dos instrumentos é definido segundo o tipo do de parceiro: entidades públicas (Órgãos federais, fundações, autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista federais, Estados, Distrito Federal, Municípios, suas fundações e autarquias, consórcios públicos e serviços sociais autônomos); entidades privadas com fins lucrativos (sociedades empresárias); e Organizações da Sociedade Civil (entidades privadas sem fins lucrativos, organizações religiosas e sociedades cooperativas).

19. Portanto, será feita análise dos requisitos instrutórios que embasarão o instrumento pertinente a cada formato.

III.I. Requisitos aplicáveis aos parceiros que sejam entidades públicas

20. Nos termos do art. 184 da Lei nº 14.133, de 2021, os convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres celebrados por órgãos e entidades da Administração Pública serão objeto de regulamento baixado pelo Poder Executivo federal.

21. Para as parcerias que não prevejam o repasse de recursos entre partícipes que sejam pessoas jurídicas de direito público, o regulamento em tela veio com o Decreto nº 11.531, de 16 de maio de 2023, que disse ser aplicável o acordo de cooperação técnica (ACT), que deverá reunir os seguintes pressupostos para ser celebrado:

(a) destinar-se à execução de ações de interesse recíproco e em mútua colaboração, a título gratuito, sem transferência de recursos ou doação de bens (art. 2º, XIV);

(b) estabelecimento prévio do objeto e das condições da cooperação por órgão da administração pública federal (art. 2º, XIV); e

(c) o parceiro somente poderá ser: órgãos e entidades da administração pública federal, estadual, distrital e municipal; serviços sociais autônomos e consórcios públicos (art. 25, I a IV).

22. Nessa perspectiva, caberá ao setor técnico indicado pelo Secretário da SDI elaborar manifestação conclusiva, na qual:

(a) verifique o cumprimento dos pressupostos elencados no parágrafo anterior;

(b) verifique se o outro partícipe juntou ao processo o comprovante de sua inscrição e situação cadastral ativa no CNPJ;

(c) verifique a legitimidade do representante legal do outro partícipe para assinar o ACT, mediante a juntada:

(c1) da cópia do Diploma de Posse expedido pela Justiça Eleitoral e da cédula de identidade, se o ACT for assinado pelo Prefeito ou Governador;

(c2) das cópias do ato de nomeação, publicado no Diário Oficial ou em outro meio público, do dirigente do Órgão federal/estadual/distrital/municipal, da Autarquia, da Fundação Pública ou do Serviço Social Autônomo, bem como da norma que lhes investiu ou delegou competência para assinar o ACT;

(c3) da cópia do ato de nomeação do representante do consórcio público que assinará o ACT, bem como do protocolo de intenções publicado na imprensa oficial (art. 4º, § 5º, Lei nº 11.107, de 2005);

(c4) da cópia do ato de nomeação do representante da empresa pública federal ou da sociedade de economia mista federal que assinará o ACT (Parecer n. 00008/2024/CNCIC/CGU/AGU);

(d) verifique se foi juntada ao processo a Portaria de nomeação do Secretário da SDI, que será a autoridade competente para assinar pelo MAPA à luz do art. 2º, I, da Portaria MAPA nº 8 de abril de 2024; e

(e) verifique se o outro partícipe juntou a análise e manifestação conclusiva dos seus setores técnico e jurídico sobre a viabilidade da parceria.

23. Por força do art. 26, II, do Decreto nº 11.531, de 2023, o Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI) editará normas complementares necessárias à execução do ACT, o que se deu com a publicação da Portaria SEGES/MGI nº 3.506, de 8 de maio de 2025.

24. Segundo o art. 2º, VI, dessa Portaria, o ACT poderá contar com a figura do Interveniente, que é órgão ou entidade da administração pública de qualquer esfera de governo ou entidade privada sem fins lucrativos que participe do acordo de cooperação técnica ou do acordo de cooperação para manifestar consentimento ou assumir obrigações em nome próprio.

25. Ao que tudo indica, embora a Fundação Wadhwani não tenha sido qualificada pela SDI como interveniente dos ACTs a serem celebrados, é importante que a Fundação Wadhwani também aprove por escrito o Plano de Trabalho de cada ACT antes do mesmo ACT ser assinado, devendo esse Plano de Trabalho ao mesmo tempo ser parte integrante do ACT e ser juntado como parte do Protocolo de Intenções (SEI 41861308), para que se cumpra sua cláusula terceira, alínea “a”.

26. Na esteira dos arts. 6º, I, e 7º, da Portaria SEGES/MGI nº 3.506, de 2025, o processo deve ser aberto com a apresentação de um Plano de Trabalho de autoria de um, alguns ou todos os partícipes, tendo como conteúdo a descrição do objeto, a justificativa e o cronograma físico, contendo as ações com os respectivos partícipes responsáveis e prazos. Estando o Plano de Trabalho nos conformes, ele será aprovado e assinado pelos partícipes previamente à celebração do ACT.

27. Apesar da minuta do Plano de Trabalho (SEI 41862123) seguir os tópicos enunciados no parágrafo anterior, é preciso que a SDI elabore Nota Técnica esclarecendo o que é o “Programa Mapa Conecta” citado no tópico 9 da citada minuta, bem como substitua no subitem 6.2. a menção “MDIC” por “MAPA”.

28. Pertinentemente à minuta do ACT, é importante que reprise alguns pontos da Portaria SEGES/MGI nº 3.506, de 2025:

- (a) que 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 (art. 7º, § 2º);
- (b) que a epígrafe contenha o número sequencial no órgão (art. 8º);
- (c) que o preâmbulo consigne:
 - (c1) o nome e endereço completos dos órgãos ou entidades partícipes e eventuais intervenientes, com respectivo número do CNPJ (art. 8º, § 1º, I e V);
 - (c2) 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;
 - (c3) a finalidade, sujeição do instrumento e sua execução às normas do Decreto nº 11.531, de 16 de maio de 2023, e à Portaria SEGES/MGI nº 3.506, de 2025;
 - (d) que haja cláusulas abordando (arts. 8º, § 2º, I, § 3º, a X, 10, parágrafo único, 11, 18):
 - (d1) o objeto e seus elementos característicos;
 - (d2) as obrigações dos partícipes, incluindo as do interveniente, quando houver;
 - (d3) a forma pela qual a execução física do objeto será acompanhada pelos partícipes, inclusive a obrigação dos partícipes em indicar o responsável, titular e respectivo suplente, para esse acompanhamento, no prazo de 30 dias a contar da assinatura do ACT;
 - (d4) a indicação de celebração a título gratuito, sem obrigação pecuniária, nem transferências de recursos entre os partícipes;
 - (d5) a indicação de que as despesas necessárias ao cumprimento do ACT serão da responsabilidade de cada partícipe em sua atuação;
 - (d6) 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;
 - (d7) a faculdade de os partícipes denunciarem (se não tiver mais interesse na manutenção da parceria) ou rescindirem (justificadamente ou se ocorrer caso fortuito ou de força maior regularmente comprovado, que impeça a execução do objeto) o ACT, a qualquer tempo, notificando o outro partícipe com antecedência mínima de 30 (trinta) dias;
 - (d8) a possibilidade de alteração, mediante a celebração de termo aditivo, com a ampliação, redução ou exclusão de metas e etapas, desde que não haja a descaracterização do objeto pactuado;
 - (d9) a vigência e publicidade do instrumento;
 - (d10) a indicação do foro para dirimir as dúvidas decorrentes da execução do ACT;
 - (d11) a 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, além da divulgação do interior teor do ACT nos sítios eletrônicos oficiais dos partícipes em até 20 dias da assinatura;

29. Aparentemente, em cumprimento aos ditames da Portaria SE/MAPA nº 57, de 2014, a área técnica utilizou o modelo de minuta de ACT disponibilizado pela AGU. Entretanto, segundo se depreende do Comunicado SEGES/MGI nº 16/2025, de 04/07/2025, houve a publicação de minuta padronizada pela AGU para ACT, a qual se procurou adaptar à necessidade da SDI segundo a minuta que figura como Anexo I do presente Parecer Referencial.

III.II. Requisitos aplicáveis aos parceiros que sejam sociedades empresárias

30. Embora o art. 25 do Decreto nº 11.531, de 2023, não tenha previsto a celebração de Acordo de Cooperação Técnica com entidades privadas com fins lucrativos (sociedades empresárias), na Nota n. 00007/2023/CNIC/CGU/AGU a Câmara Nacional de Convênios e Instrumentos Congêneres da AGU entendeu que essa celebração é possível com apoio no art. 184 da Lei nº 14.133, de 2021, cabendo estender a aplicação do Parecer n. 00001/2021/CNIC/CGU/AGU, elaborado à luz do art. 116 da hoje revogada Lei nº 8.666, de 1993, para se aferir a presença dos requisitos necessários.

31. Conforme assentado no Parecer n. 00001/2021/CNIC/CGU/AGU, enquanto persistir a falta de regulamentação das parcerias com entidades privadas com fins lucrativos, os requisitos para tal finalidade serão colhidos, por analogia autorizada pelo art. 4º do Decreto-Lei nº 4.657, de 1942, da Lei nº 13.019, de 2014, do seu Decreto regulamentador nº 8.726, de 2016, e hoje da Portaria SEGES/MGI nº 3.506, de 2025.

32. Desse modo, é preciso que o servidor designado pela SDI em Portaria publicada no Boletim de Gestão de Pessoas elabore manifestação técnica em que:

- (a) para dispensar a realização de chamamento público, certifique que o objeto da parceria não envolverá a celebração de comodato, doação de bens ou outra forma de compartilhamento de recurso patrimonial (aplicação analógica do art. 29, Lei nº 13.019, de 2014);
- (b) verifique se os autos estão instruídos com:
 - (b1) certidões (negativas ou positivas com efeito de negativa) de: Débitos Relativos a Créditos Tributários Federais e à Dívida Ativa da União; Regularidade do FGTS; Débitos Trabalhistas (art. 34, II, Lei nº 13.019, de 2014);
 - (b2) cópia do Contrato Social ou Estatuto social arquivado na Junta Comercial (art. 32, II, “a”, da Lei nº 8.934, de 1994);

(b3) cópia da certidão ou outro documento registrado na Junta Comercial que demonstre a condição de titular ou administrador da sociedade empresária daquele que assinará o instrumento por ela;

(b4) a Portaria de nomeação do Secretário da SDI, que será a autoridade competente para assinar pelo MAPA à luz do art. 2º, I, da Portaria MAPA nº 8 de abril de 2024;

(b5) cópia da ata de eleição do quadro dirigente atual, devendo ser ainda informados o endereço (residencial e e-mail), número e órgão expedidor da carteira de identidade, número de registro no CPF e cédula de identidade de cada dirigente (art. 34, I e VI, Lei nº 13.019, de 2014);

(b6) comprovante de endereço da sociedade empresária (art. 34, VII, Lei nº 13.019, de 2014);

(b7) declaração (modelo Anexo II-A deste Parecer Referencial) firmada pelo representante legal da sociedade empresária de que ela e seus dirigentes não incidem nas seguintes vedações:

(b7.1.) estar irregularmente constituída ou, se estrangeira, não estar autorizada a funcionar no território nacional;

(b7.2.) estarem omissos no dever de prestar contas de parceria anteriormente celebrada;

(b7.3.) ter 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 acordo de cooperação, estendendo-se a vedação aos respectivos cônjuges ou companheiros, bem como parentes em linha reta, colateral ou por afinidade, até o segundo grau;

(b7.4.) ter as contas rejeitadas pela administração pública nos últimos cinco anos;

(b7.5.) ter sido punida com uma das seguintes sanções, pelo período que durar a penalidade:

(b7.5.1.) suspensão de participação em licitação e impedimento de contratar com a administração;

(b7.5.2.) declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a administração pública;

(b7.5.3.) suspensão temporária da participação em chamamento público e impedimento de celebrar parceria ou contrato com órgãos e entidades da esfera de governo da administração pública sancionadora, por prazo não superior a dois anos;

(b7.5.4.) declaração de inidoneidade para participar de chamamento público ou celebrar parceria ou contrato com órgãos e entidades de todas as esferas de governo, enquanto perdurarem os motivos determinantes da punição ou até que seja promovida a reabilitação perante a própria autoridade que aplicou a penalidade;

(b7.6.) ter Dirigente pessoa:

(b7.6.1.) 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;

(b7.6.2.) 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 1992;

(b7.6.3.) elencada nas alíneas “a” e “b” do inciso I do *caput* art. 27 do Decreto nº 8.726, de 2016;

(b7.7.) ter valores pendentes a ressarcir ao erário por dano que lhe tenha causa;

(b8) declaração (modelo Anexo II-A deste Parecer Referencial) firmada pelo representante legal da sociedade empresária de que não contratará as pessoas elencadas no inciso II do *caput* art. 27 do Decreto nº 8.726, de 2016, bem como não remunerará as pessoas mencionadas nas alíneas “a”, “b” e “c” do inciso III do *caput* do art. 27 do Decreto nº 8.726, de 2016;

(b9) 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 sociedade empresária existe há, no mínimo, três anos com cadastro ativo (art. 26, II, Decreto nº 8.726, de 2016);

(b10) 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 (art. 26, III, Decreto nº 8.726, de 2016);

(b11) Certidão de Disponibilidade Orçamentária, se as atividades assumidas pelo MAPA no acordo gerarem despesas;

(c) explicar que a parceria tem finalidades de interesse público e recíproco que não envolvem a transferência de recursos financeiros;

(d) realizar as pesquisas referidas no art. 29, § 1º, do Decreto nº 8.726, de 2016; e

(e) explicitar os motivos para a dispensa da prestação de contas (art. 63, § 3º, Lei nº 13.019, de 2014).

33. O Parecer n. 00001/2021/CNCIC/CGU/AGU também demanda a elaboração de Plano de Trabalho por um ou ambos os partícipes, devendo ser aprovado pelo MAPA para ser parte indissociável do ACT, tendo como teor: a identificação do objeto a ser executado; as metas a serem atingidas; as etapas ou fases de execução; e a previsão de início e fim da execução do objeto, bem assim da conclusão das etapas ou fases programadas.

34. Sobre o Plano de Trabalho e a atuação da Fundação Wadhwani, vale reprisar as mesmas recomendações contidas no(s) parágrafo(s) 25 e 27 do presente Parecer Referencial, destacando-se que pode ser aproveitada minuta de Plano de Trabalho presente do documento SEI 41862124.

35. Por derradeiro, segundo o Parecer n. 00001/2021/CNCIC/CGU/AGU há necessidade da minuta do ACT ter as seguintes cláusulas (art. 42, Lei nº 13.019, de 2014):

(a) descrição do objeto pactuado;

- (b) obrigações dos partícipes;
- (c) vigência e as hipóteses de prorrogação;
- (d) a forma de monitoramento e avaliação, com a indicação dos recursos humanos e tecnológicos que serão empregados na atividade ou, se for o caso, a indicação da participação de apoio técnico;
- (e) a definição, se for o caso, da titularidade dos bens e direitos remanescentes na data da conclusão ou extinção da parceria e que, em razão de sua execução, tenham sido adquiridos, produzidos ou transformados com recursos repassados pela administração pública;
- (f) a prerrogativa atribuída à administração pública para assumir ou transferir a responsabilidade pela execução do objeto, no caso de paralisação, de modo a evitar sua descontinuidade;
- (g) o livre acesso dos agentes da administração pública, do controle interno e do Tribunal de Contas correspondente aos processos, aos documentos e às informações relacionadas ao acordo de cooperação, bem como aos locais de execução do respectivo objeto;
- (h) a faculdade dos partícipes rescindirem o instrumento, a qualquer tempo, com as respectivas condições, sanções e delimitações claras de responsabilidades, além da estipulação de prazo mínimo de antecedência para a publicidade dessa intenção, que não poderá ser inferior a 60 (sessenta) dias;
- (i) a indicação do foro para dirimir as dúvidas decorrentes da execução da parceria, estabelecendo a obrigatoriedade da prévia tentativa de solução administrativa, com a participação de órgão encarregado de assessoramento jurídico integrante da estrutura da administração pública; e
- (j) responsabilidade da sociedade empresária pelo pagamento dos encargos trabalhistas, previdenciários, fiscais e comerciais relacionados à execução do objeto previsto no instrumento, sendo que sua inadimplência não implicará responsabilidade solidária ou subsidiária do MAPA em relação ao referido pagamento, aos ônus incidentes sobre o objeto da parceria ou aos danos decorrentes de restrição à sua execução.

36. Uma vez que a AGU ainda não disponibilizou o modelo de minuta de ACT para entidades privadas com fins lucrativos, procurou-se fazer as devidas adaptações na minuta que segue anexa ao presente Parecer (Anexo II).

III.III. Requisitos aplicáveis aos parceiros que sejam Organização da Sociedade Civil (OSC)

37. Como é cediço, o marco regulatório das parcerias entre a Administração Pública e as Organizações da Sociedade Civil (OSCs) foi trazido pela Lei nº 13.019, de 2014, que foi regulamentada pelo Decreto nº 8.726, de 2016, e complementada pela Portaria SEGES/MGI nº 3.506, de 2025.

38. O acordo de cooperação é modalidade de parceria que a administração pública firma com Organizações da Sociedade Civil para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco que não envolvam a transferência de recursos financeiros, conforme estipula o inciso VIII-A do art. 2º da Lei nº 13.019, de 2014.

39. Se a execução do acordo de cooperação necessitar do emprego de bens, o art. 29 da Lei nº 13.019, de 2014, permite que a Administração Pública, sob certas condições, doe tais bens à OSC no âmbito mesmo acordo de cooperação.

40. Não menos importante é ressaltar que o acordo de cooperação deve ser pactuado com uma OSC, cujas espécies são entidade privada sem fins lucrativos, sociedade cooperativa e organização religiosa (art. 2º, I, “a”, “b” e “c”, da Lei nº 13.019, de 2014).

41. Desse modo, é preciso que a área técnica da SDI verifique:

(a) se a OSC for da espécie entidade privada sem fins lucrativos:

(a1) se foi juntado(a) cópia do Estatuto Social lavrado em cartório de registro civil ou cópia do estatuto registrado e de eventuais alterações (art. 34, III, da Lei nº 13.019, de 2014);

(a2) se o Estatuto Social traz disposições indicativas: da não distribuição ente 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; e a previsão de objetivos voltados à promoção de atividades e finalidades de relevância pública e social;

(b) se a OSC for da espécie cooperativa: se foi juntada a certidão simplificada emitida por junta comercial (art. 34, III, Lei nº 13.019, de 2014);

(c) se a OSC for da espécie organização religiosa: se foi juntado o registro do estatuto no Cartório de Registro Civil;

(d) em todos os casos, se foi juntado(a):

(d1) cópia da ata de eleição do quadro dirigente atual (art. 34, V, da Lei nº 13.019, de 2014), para se verificar a legitimidade daquele que assinará o acordo de cooperação;

(d2) relação nominal atualizada dos dirigentes da organização da sociedade civil (Anexo III-A deste Parecer Referencial), 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 (art. 34, VI, da Lei nº 13.019, de 2014);

(d3) comprovante de que a OSC funciona no endereço por ela declarado (art. 34, VII, da Lei nº 13.019, de 2014);

(d4) declaração do representante legal da OSC (Anexo III-A deste Parecer Referencial) com informação de que esta e seus dirigentes não incorrem em quaisquer das vedações previstas no art. 39 da Lei n. 13.019, de 2014 (vide modelo Anexo a este Parecer Referencial);

(d5) declaração do representante legal da OSC (Anexo III-A deste Parecer Referencial) sobre a existência de instalações e outras condições materiais da organização ou então sobre a previsão de se contratar ou adquirir para cumprimento da parceria (art. 26, X, do Decreto nº 8.726, de 2016);

(d6) certidões de regularidade fiscal, previdenciária, tributária, de contribuições e de dívida ativa e trabalhista;

(d7) comprovante de inscrição ativa no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ); e

(d8) realizar as pesquisas referidas no art. 29, § 1º, do Decreto nº 8.726, de 2016.

42. Por sua vez, o servidor da Administração Pública que será designado em Portaria da SDI para elaborar o parecer técnico de viabilidade para cada proposta, cumprindo-lhe apontar:

(a) para dispensar a realização de chamamento público, certifique que o objeto da parceria não envolverá a celebração de comodato, doação de bens ou outra forma de compartilhamento de recurso patrimonial (art. 29, Lei nº 13.019, de 2014);

(b) a inexistência de transferência de recursos financeiros à OSC;

(c) que as metas descritas na proposta de acordo de cooperação estão alinhadas à política pública de responsabilidade da SDI/MAPA;

(d) 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) depois de descrever a identidade e da reciprocidade de interesse das partes na realização, em mútua cooperação, da parceria, que há viabilidade da sua execução;

(f) que não haverá disponibilização de recursos humanos da Administração Pública para a execução da parceria, de modo a se dispensar a elaboração de estudo sobre os possíveis impactos na rotina das atividades ordinárias da SFA (TCU-Acórdão/Plenário nº 2731/2008);

(g) que o período de execução das atividades previstas no Plano de Trabalho do acordo de cooperação apresentada pela OSC cabe no prazo de vigência do acordo de cooperação;

(h) que o Plano de Trabalho do acordo de cooperação apresentada pela OSC considera-se aprovada na mesma data em que celebrado o acordo de cooperação;

(i) a forma de acompanhamento e avaliação da execução da parceria; e

(j) para dispensar a realização de chamamento público, certifique que o objeto da parceria não envolverá a celebração de comodato, doação de bens ou outra forma de compartilhamento de recurso patrimonial (art. 29, Lei nº 13.019, de 2014);

43. Acerca do Plano de Trabalho, a minuta acostada ao processo (SEI 41862124) formalmente contempla os tópicos peculiares ao acordo de cooperação elencados no art. 25 do Decreto nº 8.726, de 2016.

44. Entretanto, ainda sobre o Plano de Trabalho (SEI 41862124) e a atuação da a Fundação Wadhwani, vale reprisar as mesmas recomendações contidas no(s) parágrafo(s) 25 e 27 do presente Parecer Referencial

45. No que pertine ao instrumento de acordo de cooperação, o art. 42 da Lei nº 13.019, de 2014, trouxe as cláusulas essenciais que nele devem constar. Por seu turno, os arts. 21, 22, 23 do Decreto nº 8.726, de 2016, elencou cláusulas específicas sobre o limite de vigência, titularidade e direito de uso de bens gerados que constituam propriedade intelectual e titularidade de bens remanescentes.

46. Como já destacado, o Comunicado SEGES/MGI nº 16/2025, de 04/07/2025, deu conta da publicação de minuta padronizada pela AGU para acordo de cooperação regido pela Lei nº 13.019, de 2014, a qual se procurou adaptar à necessidade da SDI segundo a minuta que figura como Anexo III do presente Parecer Referencial.

IV - DA CONCLUSÃO

47. Face ao exposto, opina-se pela adoção da presente MJR para dispensar para a elaboração de pareceres jurídicos individualizados para a celebração de acordo de cooperação técnica junto a entes e entidades públicas e acordo de cooperação junto a pessoas jurídicas de direito privado, com e sem fins lucrativos, visando a execução das ações previstas no Protocolo de Intenções que a União, por meio do Ministério da Agricultura e Pecuária (MAPA), ajustou com a Upskill Network Association, conhecida como “Fundação Wadhwani” (SEI 41861308): o fomento à capacitação e ao desenvolvimento de habilidades em empregabilidade e empreendedorismo voltados à inovação na agropecuária brasileira, cabendo ainda observar:

(a) que esta MJR se destina à Secretaria de Inovação, Desenvolvimento Sustentável, Irrigação e Cooperativismo-SDI (Gabinete, Comissões, Institutos, Departamentos, Coordenações-Gerais, Coordenações, Serviços, Seções,

Setores e Núcleos) do MAPA, sendo válida até 31/12/2026 (art. 4º, III, “a”, da Portaria CGU/AGU nº 5, de 2022);

(b) antes da celebração do Acordo de Cooperação Técnica junto a entes/entidades públicas, consoante modelo que segue como Anexo I deste opinativo, será preciso:

(b1) que a SDI nomeie – em Portaria publicada no Boletim de Gestão de Pessoas - o servidor para elaborar o parecer técnico sobre a viabilidade da parceria, que inclusive fará as verificações mencionadas no(s) parágrafo(s) 21 e 22 do presente Parecer Referencial;

(b2) relativamente ao Plano de Trabalho, adotar as providências enumeradas no(s) parágrafo(s) 25 e 27 deste Parecer Referencial;

(c) antes da celebração do Acordo de Cooperação junto a entidades privadas com fins lucrativos, consoante modelo que segue como Anexo II deste opinativo, será preciso:

(c1) que a SDI nomeie – em Portaria publicada no Boletim de Gestão de Pessoas - o servidor para elaborar o parecer técnico sobre a viabilidade da parceria, que inclusive fará as verificações mencionadas no(s) parágrafo(s) 32 do presente Parecer Referencial;

(c2) relativamente ao Plano de Trabalho, adotar as providências enumeradas no(s) parágrafo(s) 34 deste Parecer Referencial;

(d) antes da celebração do Acordo de Cooperação junto a Organizações da Sociedade Civil, consoante modelo que segue como Anexo III deste opinativo, será preciso:

(d1) que a SDI nomeie – em Portaria publicada no Boletim de Gestão de Pessoas - o servidor para elaborar o parecer técnico sobre a viabilidade da parceria, que inclusive fará as verificações mencionadas no(s) parágrafo(s) 41 e 42 do presente Parecer Referencial;

(d2) relativamente ao Plano de Trabalho, adotar as providências enumeradas no(s) parágrafo(s) 44 deste Parecer Referencial;

(e) o devido encaminhamento ao órgão assessorado (Secretaria de Inovação, Desenvolvimento Sustentável, Irrigação e Cooperativismo do Ministério da Agricultura e Pecuária), para que informe o seu Departamento, Coordenação-Geral, Coordenação, Divisão e/ou Serviço sobre a necessidade de atestar, de forma expressa e em cada processo administrativo, que o Acordo de Cooperação Técnica ou o Acordo de Cooperação pretendidos se amoldam a este Parecer Referencial (art. 4º, III, “b”, da Portaria CGU/AGU nº 5, de 2022); e

(f) 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).

48. 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), propõe-se a elevação do feito ao conhecimento do D. Consultor Jurídico.

Brasília-DF, 7 de julho de 2025.

FLÁVIO ALVES DE REZENDE
ADVOGADO DA UNIÃO

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 21000026049202529 e da chave de acesso 3e8c4e90



Documento assinado eletronicamente por FLAVIO ALVES DE REZENDE, 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 2698905057 e chave de acesso 3e8c4e90 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): FLAVIO ALVES DE REZENDE, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 07-07-2025 13:46. Número de Série: 24688056426646610828629120681. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.