



Nota Técnica SEI nº 31347/2025/MGI

Assunto: **Formalização de Acordo de Cooperação Técnica relativo ao Programa Engraxate Brasil.**

Senhora Diretora de Administração e Logística,

SUMÁRIO EXECUTIVO

1. Trata-se de formalização de Acordo de Cooperação Técnica junto a Associação de Moradores de Samambaia (AMS) relativo ao Programa Engraxate Brasil, no âmbito do ColaboraGov, conforme Nota Técnica SEI nº 24371/2025/MGI (51347515).
2. O Programa é apresentado por meio do documento SEI 51307333.

ANÁLISE

3. O Programa Engraxate Brasil tem como objetivo capacitar profissionais na atividade de engraxate e encaminhá-los para o mercado de trabalho, capacitando profissionais, especialmente de grupos vulneráveis e historicamente excluídos.
4. O Programa ainda garante suporte aos profissionais e clientes e tem como principais objetivos:
 - a) Promover renda, dignidade e igualdade social por meio da expansão da atividade de engraxate profissional;
 - b) Promover a formação, capacitação e certificação por meio da escola de formação de engraxates profissionais;
 - c) Promover inclusão profissional, orientação e disseminar os serviços oferecidos em conjunto com instituições parceiras; e
 - d) Manter a gestão dos processos, rotinas, ações e disponibilizar aplicativo móvel visando à ampliação da demanda dos clientes, a facilitação do pagamento, avaliação do atendimento, entre outros.
5. Assim, o Programa capacita profissionais engraxates e os insere no mercado de trabalho por meio de parcerias, tal qual a que aqui se propõe.
6. O Programa conta com o apoio do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), com quem foi firmado o Termo de Fomento nº 973159/2024 (51307503), bem como já mantém Acordos de Cooperação com outros órgãos públicos, a exemplo do Conselho Nacional do Ministério Público, por meio do Acordo de Cooperação CNMP/AMS de 03 de maio de 2023 (51307383).
7. Vale ressaltar que não há nenhum custo envolvido para o Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos (MGI) ou qualquer outro integrante do ColaboraGov, dado que o serviço dos prestadores será remunerado integralmente pelo usuário.
8. Visando compreender a procedimentalização do referido acordo, foi elaborada a Nota Técnica SEI nº 24371/2025/MGI (51347515), na qual se indagou:

a) A celebração dessa parceria está em conformidade com o regime jurídico estabelecido pela Lei nº 13.019/2014, seu regulamento, o Decreto nº 8.726/2016 e a Lei 14.133/2021?

b) Qual o rito administrativo adequado para a formalização da referida parceria? A celebração do acordo depende da realização de chamamento público ou, considerando a natureza do projeto e a possível singularidade, seria juridicamente admissível a formalização por meio de inexigibilidade ou outra hipótese de dispensa?

c) Quais os requisitos legais e procedimentais para a cessão de uso de espaço físico (bem público) para a execução de programa social, no âmbito desta parceria? Tal cessão deve ser onerosa ou não onerosa, formalizada por meio de Acordo de Cooperação ou exige outro instrumento jurídico?

d) Considerando que as atividades serão realizadas rotineiramente dentro das instalações do Órgão, com possibilidade de profissional fixo na prestação do serviço, é necessário incluir cláusulas relativas à responsabilidade civil, trabalhista e previdenciária exclusiva da entidade parceira, inclusive quanto à contratação de pessoal, a fim de evitar risco de reconhecimento de vínculo indireto com a Administração Pública ou responsabilização solidária?

e) Existem outras cautelas, vedações legais, boas práticas ou recomendações jurídicas que esta unidade deva observar para assegurar a legalidade, a transparência e a segurança jurídica na condução desse processo de parceria?

[...]

9. Por meio do Parecer nº 0068/2025/CONJUR-MGI/CGU/AGU (51980932), a CONJUR se manifestou no seguinte sentido:

29. Questionamento "a":

30. A parceria pretendida por meio da celebração de acordo de cooperação se encontra no escopo da Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014, por se tratar de parceria entre a administração pública e organização da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, sem transferência de recursos financeiros.

31. Questionamento "b":

32. Por envolver cessão de espaço físico de imóvel público, o que se enquadra como forma de compartilhamento de recurso patrimonial, deve o acordo de cooperação ser precedido de chamamento público, exceto se for possível o enquadramento em alguma das hipóteses previstas nos arts. 30 e 31 do MROSC.

33. Questionamento "c":

34. A cessão onerosa não se mostra compatível com o escopo do MROSC, de modo que a cessão deve ser gratuita. Ademais, devem ser observadas as formalidades legais previstas no decreto regulamentador do MROSC, o Decreto nº 8.726, de 27 de abril de 2016, bem como ser observadas as normas complementares estabelecidas pela Portaria Seges/MGI nº 3.506, de 8 de maio de 2025.

35. Questionamento "d":

36. O art. 42 do MROSC expressamente prevê que as cabe às OSCs a responsabilização exclusiva pelo regular pagamento de todos os encargos trabalhistas, previdenciários, fiscais e comerciais relacionados à execução do objeto da parceria, previsão que está contida nos modelos de acordo de cooperação aprovados pela AGU.

37. Questionamento "e":

38. Além das recomendações e apontamentos já formulados nesta manifestação, deve a área técnica observar detidamente as exigências previstas no art. 26 do Decreto nº 8.726, de 27 de abril de 2016, bem como a comprovação de que a entidade não incorre em alguma das vedações previstas no art. 27.

[...]

- Destaques no original -

10. Feitas estas considerações, debruçou-se sobre o tema para prosseguimento do processo.

11. Primeiramente, sobre a forma de celebração da parceria, se entende que a forma a ser seguida é a de "Acordo de Cooperação", dada a ausência de transferência de qualquer tipo de recurso, como ensina a Advocacia-Geral de União (AGU) em seu sítio com os [Modelos de Minutas de Acordo de Cooperação Técnica, Acordo de Adesão e Protocolo de Intenções - Decreto nº 11.531, de 2023](#) e os itens 29 e 30 do retromencionado Parecer.

12. Dito isso, se passa à análise da necessidade de chamamento público, citado nos itens 31 e 32 do Parecer.

13. A [Lei nº 13.019, de 2014](#), que estabelece o regime jurídico de parcerias e conhecida como Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC), assim define o chamamento público:

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;

[...]

14. O [art. 23](#) da referida lei prevê também que:

Art. 23. A administração pública deverá adotar procedimentos claros, objetivos e simplificados que orientem os interessados e facilitem o acesso direto aos seus órgãos e instâncias decisórias, independentemente da modalidade de parceria prevista nesta Lei.

[...]

15. Seguindo os princípios estabelecidos no artigo citado, a mesma lei prevê hipóteses em que o chamamento é dispensado. No que concerne ao presente caso, cita-se o [art. 30, inciso IV](#):

Art. 30. A administração pública poderá dispensar a realização do chamamento público:

[...]

VI - 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.

16. E hipóteses em que ele é inexigível, seguindo parâmetros muito similares ao usualmente aplicado ao processo licitatório, conforme se lê:

Art. 31. Será considerado inexigível o chamamento público na hipótese de inviabilidade de competição entre as organizações da sociedade civil, em razão da natureza singular do objeto da parceria ou se as metas somente puderem ser atingidas por uma entidade específica, especialmente quando:

I - o objeto da parceria constituir incumbência prevista em acordo, ato ou compromisso internacional, no qual sejam indicadas as instituições que utilizarão os recursos;

II - a parceria decorrer de transferência para organização da sociedade civil que esteja autorizada em lei na qual seja identificada expressamente a entidade beneficiária, inclusive quando se tratar da subvenção prevista no [inciso I do § 3º do art. 12 da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964](#), observado o disposto no [art. 26 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000](#).

[...]

17. Inicialmente, é imperioso pontuar que, após o aprofundamento em novos estudos a respeito do caso, não se verificou o cabimento de cessão de espaço por parte do MGI ou de qualquer outro órgão integrante do ColaboraGov. O que o órgão fará é permitir a entrada dos participantes do Projeto às suas instalações, para estes possam oferecer seus serviços, de maneira móvel, sem qualquer tipo de estrutura fixa. Dito isso, na presente parceria, não ocorrerá cessão de espaço ou de área pública.

18. Note-se também que trata-se de atividade voltada a assistência social, credenciada junto ao Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS), na qualidade de Organização da Sociedade Civil (OSC) (51307503), para a execução de tal atividade, inserindo-se na

ressalva do [art. 30, inciso IV](#) da supremencionada lei.

19. Além disso, não foi identificado, em buscas em sítios da internet e junto à AMS, no âmbito do Distrito Federal, nenhum outro projeto ou organização que tenha escopo similar, o que em tese tornaria a competição inviável.

20. Por fim, é importante pontuar que, hoje, o ColaboraGov reúne 13 (treze) órgãos federais sediados no Distrito Federal. Assim, e por amor ao argumento, na hipótese se existir uma outra entidade com finalidade similar, haveria espaço para a atuação concomitante, bastando para isso que as atuações sejam distribuídas pelos diversos edifícios. Isso porque o que aqui se busca é a inclusão social, em que projetos similares representariam parceiros rumo ao mesmo objetivo e não concorrentes. Tal permissão encontra-se listada na Cláusula Nona do Acordo de Cooperação (52415182), como permitido pelo [art. 43 da Portaria SEGES/MGI nº 3.506, de 8 de maio de 2025](#):

[Minuta do Termo de Cooperação]

CLÁUSULA NONA – DA ADESÃO

É permitida a adesão ao presente Acordo de Cooperação, durante sua vigência e mediante assinatura ou aceite de Termo de Adesão, de organização da sociedade civil, órgão, entidade pública ou entidade privada sem fins lucrativos interessado(a) em compartilhar a execução das ações pactuadas.

Subcláusula primeira. O aderente deve observar e cumprir as condições estabelecidas neste Acordo de Cooperação.

Subcláusula segunda. A OSC é responsável pelo acompanhamento e monitoramento da execução das ações compartilhadas, prestando as orientações necessárias para a execução do objeto.

Subcláusula terceira. O encerramento do Termo de Adesão ocorrerá concomitantemente ao término da vigência deste Acordo de Cooperação.

[...]

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

Art. 43. É permitida a adesão ao acordo de cooperação celebrado por organização da sociedade civil, órgão ou entidade, pública ou privada sem fins lucrativos, interessado em compartilhar a execução das ações pactuadas da política pública objeto do acordo de cooperação, desde que:

I - as condições específicas da política pública em que se insere a parceria possibilitem o compartilhamento e execução de ações comuns para o objeto acordado;

II - o acordo de cooperação celebrado tenha cláusula expressa que estabeleça a possibilidade de adesão dos atores, de que trata o caput;

III - sejam observadas e cumpridas pelo interessado aderente as condições estabelecidas no acordo de cooperação celebrado;

IV - a organização da sociedade civil que celebrou com a administração pública federal seja responsável pelo acompanhamento e monitoramento da execução das ações compartilhadas, prestando as orientações necessárias para a execução do objeto;

V - a adesão ocorra durante a vigência do acordo de cooperação celebrado;

VI - seja formalizada por meio de assinatura ou aceite de termo de adesão ao acordo de cooperação, pela organização da sociedade civil, órgão ou entidade pública ou privada sem fins lucrativos, interessado;

VII - o encerramento do termo de adesão se dê concomitantemente ao término da vigência do acordo de cooperação.

§ 1º A elaboração do termo de adesão ao acordo de cooperação é de responsabilidade da organização da sociedade civil celebrante com o órgão ou entidade da administração pública federal.

§ 2º É vedada a adesão ao acordo de cooperação celebrado quando envolver a doação de bens.

[...]

21. Conclui-se, portanto, que o referido chamamento enquadra-se tanto na hipótese de dispensa do chamamento público quanto na hipótese de sua inexigibilidade, razão pela qual entende-se o seu não cabimento, no intento de buscar promover o Programa.

22. Sobre o instrumento a ser formalizado, encaminha-se, nestes autos, minuta de Acordo de Cooperação (52415182) para que seja validado por esta Diretoria para, logo em seguida, ser assinado por ambas as partes e, ato contínuo, seja formalizado o Plano de Trabalho (52418198).

23. Cabível, ainda, a avaliação quanto a necessidade de encaminhamento para conformidade jurídica.

24. A [Portaria AGU nº 5, de 5 de janeiro de 2021](#), que "dispõe sobre a manifestação jurídica a ser proferida no âmbito dos órgãos consultivos da Advocacia-Geral da União e dos seus órgãos vinculados, acerca de parcerias entre a administração pública federal e organizações da sociedade civil de que cuida a Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014, disciplinando o disposto no art. 31 do Decreto nº 8.726, de 27 de abril de 2016" prevê, em seu art. 4º:

4º A análise individualizada sobre a juridicidade da celebração da parceria ou de termo aditivo será dispensada:

I - quando houver parecer jurídico que tenha aprovado minuta-padrão aplicável ao caso concreto;

II - quando houver parecer jurídico referencial elaborado nos termos da Orientação Normativa nº 55, de 23 de maio de 2014, do Advogado-Geral da União; ou

III - nas hipóteses previstas nos arts. 5º, § 3º, e 44 do Decreto nº 8.726, de 2016.

[...]

25. Assim, conforme consta no site oficial da Advocacia-Geral da União, na data da assinatura deste documento, há [minuta padrão de Acordo de Cooperação MROSC sem compartilhamento de recurso patrimonial](#), aprovada em julho/2025, a qual foi integralmente utilizada para os autos em tela.

26. Dito isso, verifica-se o enquadramento do caso concreto no art. 4º da referida Portaria, ficando dispensada a consulta individualizada para o caso concreto.

PROVIDÊNCIAS NECESSÁRIAS

27. Para a [celebração de Acordo de Cooperação que não envolva comodato, doação de bens ou outras formas de compartilhamento patrimonial](#), institui o [art. 33 da Portaria SEGES/MGI nº 3.506, de 8 de maio de 2025](#):

Art. 33. Para a celebração dos acordos de cooperação, as organizações da sociedade civil deverão:

I - ser regidas por normas de organização interna que prevejam expressamente objetivos voltados à promoção de atividades e finalidades de relevância pública e social;

II - estar com situação cadastral ativa no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica - CNPJ; e

III - indicar o representante legal responsável pela assinatura do acordo de cooperação.

§ 1º Para a comprovação de que trata os incisos do *caput*, a organização da sociedade civil deverá apresentar:

I - certidão de existência jurídica expedida pelo cartório de registro civil ou cópia do estatuto registrado em cartório acompanhado das alterações, quando houver, ou tratando-se de sociedade cooperativa, certidão simplificada emitida por junta comercial;

II - comprovante de inscrição e de situação cadastral no CNPJ; e

III - cópia da ata de eleição do quadro de dirigente atual.

[...]

28. Dessa feita, em paralelo à avaliação dos termos desta Nota Técnica e das minutas de Acordo de Cooperação e do Plano de Trabalho, [se faz necessário que a AMS apresentasse as comprovações listadas no §1º do art. 33 da Portaria em comento](#). Assim, em atendimento, juntou-se os documentos SEI 52646081, 52645998 e 52646275 aos autos, cumprindo com o determinado supra.

29. A mesma Portaria, em seu art. 35 determina que:

Art. 35. A celebração do acordo de cooperação depende da prévia aprovação do plano de trabalho pelo órgão ou entidade da administração pública federal e organização da sociedade civil, o qual deverá conter, no mínimo, as seguintes informações:

I - a identificação de seus partícipes e representantes;

II - a descrição do objeto;

III - a justificativa; e

IV - o cronograma físico, contendo as ações com os respectivos responsáveis e prazos.

§ 1º O plano de trabalho poderá ser elaborado de forma colaborativa entre o órgão ou entidade

da administração pública federal e a organização da sociedade civil.

§ 2º O plano de trabalho, independentemente de transcrição, integrará o acordo de cooperação e deverá ser aprovado e assinado pelos partícipes.

§ 3º A assinatura do plano de trabalho de que trata o § 2º poderá se dar em momento prévio ou concomitante à assinatura do acordo de cooperação.

§ 4º Os ajustes no plano de trabalho que não impliquem alteração de qualquer cláusula do acordo de cooperação poderão ser feitos por meio de apostilamento, sendo desnecessária a celebração de termo aditivo.

§ 5º O plano de trabalho poderá ser dispensado a depender da complexidade e natureza do objeto a ser executado, bem como nos acordos de cooperação voltados para a doação de bens, desde que devidamente motivado pelo órgão ou entidade da administração pública federal, responsável pela política pública.

30. Assim, antes da celebração do Acordo de Cooperação, o Plano de Trabalho, cuja minuta encontra-se acostada aos autos sob o protocolo SEI 52418198, deverá ser previamente aprovada pelas partes. Tal aprovação encontra-se juntada aos autos no processo sob o protocolo SEI 52677407.

CONCLUSÃO

31. Remetam-se os autos à DAL para:

- a) Aprovação dos termos desta Nota Técnica; e
- b) Autorização para formalização do Acordo de Cooperação com seu respectivo Plano de Trabalho.

À consideração superior.

Documento assinado eletronicamente

GABRIEL HENRIQUE DE MORAES PINHO

Coordenador de Planejamento de Contratações

Documento assinado eletronicamente

PEDRO HENRIQUE CORREIA DE CASTRO

Coordenador-Geral de Gestão de Demandas e
Inovação

De acordo. Que sejam tomadas as providências no intento de que seja formalizado o Acordo de Cooperação junto à Associação de Moradores de Samambaia para a implantação do Programa Engraxate Brasil, no âmbito do ColaboraGov.

Documento assinado eletronicamente

LUCIMAR RIZZO LOPES DOS SANTOS

Diretora de Administração e Logística



Documento assinado eletronicamente por **Lucimar Rizzo Lopes dos Santos, Diretor(a)**, em 08/08/2025, às 10:26, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://colaboragov.sei.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **52408941** e o código CRC **50761525**.

Referência: Processo nº 12600.001771/2025-09.

SEI nº 52408941