



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
COORDENAÇÃO-GERAL PARA ASSUNTOS ADMINISTRATIVOS
ESPLANADA DOS MINISTÉRIOS BLOCO "L" SALA 723 7º ANDAR PLANO PILOTO
CEP: 70047-900 BRASÍLIA - DF (61) 20227455

PARECER REFERENCIAL Nº. 00012/2025/CONJUR-MEC/CGU/AGU

NUP: 00732.003457/2025-78

INTERESSADO: CONSULTORIA JURÍDICA - CONJUR/MEC

ASSUNTO: ACORDO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA E ACORDO DE COOPERAÇÃO. MANIFESTAÇÃO JURÍDICA REFERENCIAL

DIREITO ADMINISTRATIVO. EFICIÊNCIA E SEGURANÇA JURÍDICA. MANIFESTAÇÃO JURÍDICA REFERENCIAL. DISPENSA DE ANÁLISE JURÍDICA PRÉVIA E INDIVIDUALIZADA. MATÉRIA IDÊNTICA E RECORRENTE.

1. Acordos de Cooperação Técnica (ACT) e Acordos de Adesão. Celebração com órgãos e entidades públicas, serviços sociais autônomos e consórcios públicos. Fundamento no art. 184 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, e nos arts. 24 e 25 do Decreto nº 11.531, de 16 de maio de 2023. Parcerias sem transferência de recursos financeiros ou doação de bens.
2. Acordos de Cooperação com Organizações da Sociedade Civil (OSC). Parcerias sem transferência de recursos financeiros. Regime jurídico da Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014, e do Decreto nº 8.726, de 27 de abril de 2016. Dispensa de chamamento público, desde que não envolva compartilhamento de recurso patrimonial.
3. Simples verificação de atendimento das exigências legais e uso de minutas padronizadas. Observância da Orientação Normativa AGU nº 55/2014 e da Portaria Normativa CGU/AGU nº 05/2022.
4. As unidades técnicas deste Ministério deverão atestar, de forma expressa e em cada processo administrativo, que o referido caso se amolda ao conteúdo da Manifestação Jurídica Referencial, para dispensa do exame jurídico individualizado.
5. O presente Parecer Referencial não prejudica as atividades de assessoramento ou consultoria jurídica, em hipótese de dúvida jurídica subjacente à matéria.
6. O prazo de validade deste Parecer Referencial será de 02 (dois) anos, a contar de sua aprovação pela Consultoria Jurídica, sendo possível sua prorrogação.
7. A publicidade deste Parecer Referencial deve ser ampla a todas as unidades deste Ministério da Educação (GM, SE e Secretarias Finalísticas).

**Senhora Consultora Jurídica,
Senhora Consulta Jurídica-Adjunta,**

1 - RELATÓRIO

1. Trata-se de proposta de Parecer Referencial, elaborado nos termos da Orientação Normativa AGU nº 55, de 23 de maio de 2014, e da Portaria Normativa CGU/AGU nº 05, de 21 de maio de 2022.
2. Considerando-se o volume de processos com esses objetos encaminhados constantemente a esta Consultoria Jurídica - CONJUR do MEC, aliado ao fato de que, além de não envolver repasse de recursos financeiros, a análise consiste meramente na verificação do atendimento das exigências legais a partir da conferência de documentos, opta-se pela elaboração desta manifestação com o fito de racionalizar a atuação dos Advogados Públicos que compõem esta unidade consultiva. Mister ressaltar que atualmente esta Coordenação conta com apenas dois advogados, o que reforça a necessidade de elaboração da presente MJR.
3. A elaboração do presente parecer referencial trará celeridade aos processos desta natureza, contribuindo com a eficiência da Administração, cabendo ponderar que este Ministério, por meio de suas diferentes Secretarias, possui relevante atribuição na implementação de diferentes políticas públicas e que os Acordos de Cooperação Técnica e Acordos de Cooperação consistem em importantes e corriqueiras ferramentas para tal concretização.
4. Nesse sentido, reconhecendo a oportunidade de aprimoramento, esta CONJUR-MEC decidiu elaborar a presente manifestação referencial para abranger todos os instrumentos de parceria que não envolvem repasse de recursos. Dessa forma, a presente manifestação tem o objetivo de dispensar de análise jurídica prévia e individualizada as propostas de celebração dos seguintes instrumentos:

a) Acordos de Cooperação Técnica (ACT) e Acordos de Adesão, celebrados com órgãos e entidades da Administração Pública, serviços sociais autônomos e consórcios públicos, nos termos do art. 184 da Lei nº 14.133/2021 e do Decreto nº 11.531/2023;

b) Acordos de Cooperação, celebrados com Organizações da Sociedade Civil (OSC), nos termos da Lei nº 13.019/2014 e do Decreto nº 8.726/2016.

5. A unificação do entendimento em um único parecer referencial busca promover maior celeridade, racionalidade e eficiência administrativa. Ao otimizar a alocação de recursos humanos e intelectuais, permite que esta Consultoria Jurídica concentre seus esforços em demandas de maior complexidade e impacto estratégico para o Ministério da Educação - MEC, como a análise de atos normativos inovadores, a defesa em litígios complexos ou o assessoramento em políticas públicas de vanguarda.

6. **As unidades técnicas deste Ministério da Educação deverão seguir as orientações aqui firmadas e utilizar as minutas padronizadas aplicáveis, atestando, em cada processo administrativo, o seu devido enquadramento nesta manifestação referencial.** A correta aplicação deste Parecer é, portanto, um ato de gestão que contribui para a eficiência do controle e para a segurança jurídica das parcerias firmadas.

7. É o breve relatório.

2 - PRELIMINAR DE MANIFESTAÇÃO JURÍDICA REFERENCIAL

8. Conforme já sedimentado no âmbito da Advocacia-Geral da União, a emissão de Manifestação Jurídica Referencial (MJR) é instrumento de notória relevância para a promoção da eficiência administrativa (art. 37, *caput*, da Constituição Federal), em especial nos órgãos de assessoramento jurídico.

9. A Orientação Normativa AGU nº 55/2014 e a Portaria Normativa CGU/AGU nº 05/2022 estabelecem os requisitos para sua adoção, que se encontram plenamente satisfeitos no presente caso: a) **Volume e Repetitividade:** O volume de processos em matérias idênticas e recorrentes, como é o caso dos acordos não onerosos, impacta justificadamente a atuação do órgão consultivo, gerando um fluxo contínuo de análises que, em sua essência, são repetitivas e consomem tempo que poderia ser dedicado a questões de maior complexidade jurídica; b) **Natureza da Análise Jurídica:** A atividade jurídica exercida na grande maioria desses casos restringe-se à verificação do atendimento das exigências legais a partir da simples conferência de documentos e da conformidade com minutas-padrão. Não se trata, usualmente, de perquirir teses jurídicas complexas, mas de garantir a formalização adequada de um acordo de vontades já alinhado entre os partícipes.

10. Tanto os ACTs e Acordos de Adesão (Decreto nº 11.531/2023) quanto os Acordos de Cooperação com OSC (Lei nº 13.019/2014), quando desprovidos de transferência de recursos, são instrumentos para formalizar parcerias com base na mútua colaboração. A experiência desta CONJUR/MEC demonstra que a análise jurídica de tais instrumentos, em sua vasta maioria, resume-se a uma verificação de conformidade formal com os modelos padronizados e com os requisitos legais objetivos. Essa padronização fática e jurídica torna a análise individualizada um exercício de baixa agregação de valor jurídico, mas de alto custo administrativo.

11. O volume de processos envolvendo tais acordos é expressivo e demanda tempo de análise que poderia ser alocado em questões de maior indagação jurídica. Portanto, a matéria se amolda perfeitamente aos requisitos para a emissão de MJR, justificando a dispensa da análise individualizada para os casos que se enquadrem nas diretrizes aqui estabelecidas. A adoção deste parecer representa, assim, uma medida de gestão estratégica que prestigia a eficiência, a celeridade e a racionalidade, sem sacrificar a segurança jurídica.

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

13. Cumpre ressaltar, conforme já assentado, que o posicionamento deste órgão restringe-se aos aspectos jurídicos da demanda, devendo orientar o administrador a adotar a decisão que melhor se coadune com a legalidade diante do caso concreto apresentado, não adentrando na análise do mérito (conveniência e oportunidade) e nem em aspectos técnicos inerentes à gestão e fiscalização do ajuste. Nesse sentido, poderá a área técnica competente discordar das orientações ou posicionamentos emanados deste pronunciamento, devendo, em tal hipótese, carrear aos autos as justificativas necessárias para embasar a discordância, consoante entendimentos da AGU e do Tribunal de Contas da União, sem a necessidade de retorno do feito a esta Consultoria Jurídica:

Enunciado BPC nº 05

Ao Órgão Consultivo que em caso concreto haja exteriorizado juízo conclusivo de aprovação de minuta de edital ou contrato e tenha sugerido as alterações necessárias, não incumbe pronunciamento subsequente de verificação do cumprimento das recomendações consignadas.

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

15. Em caso de dúvidas quanto à aplicação desta manifestação jurídica referencial, deve a área técnica submeter a matéria à Consultoria Jurídica, sob pena de violação ao artigo 35, VI da Lei 13.019, de 2014.

16. Destaca-se que este Órgão Jurídico poderá atuar de ofício em eventuais mudanças neste Parecer Referencial, o que será informado imediatamente à área técnica.

3 - ANÁLISE JURÍDICA

3.1 - Da Abrangência e dos Fundamentos Normativos

17. O presente parecer abrange duas categorias de instrumentos de cooperação, regidos por marcos normativos distintos, mas que compartilham a característica fundamental de não envolverem repasse de recursos financeiros. Essa característica comum é o que permite seu tratamento conjunto sob a ótica da análise jurídica referencial, focada na formalização da cooperação e na definição de responsabilidades.

18. A **primeira categoria** refere-se aos **Acordos de Cooperação Técnica (ACT) e Acordos de Adesão**. Tais instrumentos, celebrados entre entes e entidades da Administração Pública, consórcios públicos e serviços sociais autônomos, encontram seu fundamento no art. 184 da Lei nº 14.133/2021 e são regulamentados pelos arts. 24 e 25 do Decreto nº 11.531/2023. A sua principal característica é a ausência de transferência de recursos financeiros ou doação de bens materiais entre os partícipes. Destinam-se a formalizar o compartilhamento de conhecimentos, tecnologias, metodologias e recursos (humanos ou materiais já existentes) para a consecução de objetivos comuns.

19. A **segunda categoria** abarca os **Acordos de Cooperação** celebrados com **Organizações da Sociedade Civil (OSC)**. Seu regime jurídico é estabelecido pela Lei nº 13.019/2014 (Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil - MROSC) e pelo Decreto nº 8.726/2016. O art. 2º, VIII-A, da referida lei define este instrumento como a parceria que não envolve a transferência de recursos financeiros. Este regime possui particularidades importantes, como requisitos de habilitação específicos para as OSCs e a necessidade de observar as vedações e obrigações do MROSC, ainda que não haja repasse de verbas.

20. A Portaria SEGES/MGI nº 3.506, de 8 de maio de 2025, estabelece normas complementares para ambos os regimes, reforçando a necessidade de tratamento sistematizado e a importância da padronização de procedimentos. Este parecer alinha-se a essa diretriz, consolidando as orientações para o MEC.

3.2 - Da Instrução Processual e da Nota Técnica

21. A celebração de qualquer acordo de cooperação deve ser precedida de instrução processual adequada, em observância ao princípio da motivação (art. 2º da Lei nº 9.784/1999). A unidade interessada deverá elaborar **Nota Técnica** que fundamente a parceria, indicando, de forma aprofundada, no mínimo:

- a) **Justificativa:** As razões que levaram à proposição da parceria, demonstrando sua relevância institucional e o interesse público envolvido. Deve-se correlacionar o objeto da parceria com as competências do MEC e com seu planejamento estratégico;
- b) **Objeto:** Descrição clara e precisa do objeto da cooperação, evitando termos genéricos que possam gerar ambiguidades sobre o escopo das obrigações de cada parte;
- c) **Benefícios Esperados:** Os resultados e vantagens pretendidos com a celebração do acordo, que devem ser, sempre que possível, mensuráveis ou verificáveis, como a otimização de processos, o intercâmbio de boas práticas, o desenvolvimento de novas metodologias de controle ou o fortalecimento da capacidade institucional;
- d) **Partícipes:** Indicação de todos os partícipes e comprovação da manifestação formal de interesse de cada um, bem como a justificativa para a escolha desses parceiros específicos (notadamente no caso das OSCs, onde a ausência de chamamento público deve se justificar pela natureza da cooperação);
- e) **Competência:** Demonstração da competência da autoridade que celebrará o instrumento, anexando, se for o caso, o ato de delegação de competência devidamente publicado.

22. A Nota Técnica serve como documento central para a motivação do ato administrativo, permitindo a compreensão da parceria e facilitando o controle interno e externo. Sua robustez é crucial para justificar a celebração da parceria e para demonstrar o alinhamento com os princípios da administração pública.

3.3 - Dos Acordos de Cooperação Técnica (ACT) e Acordos de Adesão

3.3.1 - Requisitos para Celebração

23. Para a dispensa de análise jurídica individualizada, o processo administrativo de ACT ou Acordo de Adesão

deverá ser instruído de modo a evidenciar o cumprimento dos requisitos previstos no art. 6º da Portaria SEGES/MGI nº 3.506/2025. Compete à área técnica do Ministério da Educação proponente assegurar que os autos contenham, de forma clara e organizada:

a) **Motivação Adequada:** A celebração do acordo deve ser precedida da **Nota Técnica** descrita no item 21, que cumpre o dever de motivar o ato (art. 5º da Portaria SEGES/MGI nº 3.506/2025) e serve como documento central para a manifestação conclusiva do setor técnico (art. 6º, IV, da Portaria);

b) **Aprovação do Plano de Trabalho:** O processo deve conter o **Plano de Trabalho** aprovado e assinado por todos os partícipes, com os elementos mínimos do art. 7º da Portaria (descrição do objeto, justificativa e cronograma físico com responsáveis e prazos). Este documento é a materialização do princípio do planejamento e a principal ferramenta para o posterior acompanhamento do acordo, sendo requisito indispensável;

c) **Comprovação da Competência e Legitimidade:** Deve-se juntar aos autos o ato de nomeação, termo de posse, estatuto ou outro documento hábil que comprove a legitimidade do representante legal de cada partícipe para firmar o acordo. Caso a assinatura seja por delegação, o respectivo ato delegatário, devidamente publicado, deve constar do processo;

d) **Regularidade Cadastral (CNPJ):** A área técnica deve juntar ao processo o comprovante de inscrição e de situação cadastral ativa no CNPJ de todos os partícipes, emitido pelo sítio eletrônico da Secretaria da Receita Federal do Brasil, para cumprir o requisito do art. 6º, III, da Portaria;

e) **Utilização de Minuta Padronizada:** O processo deve utilizar a **minuta do Acordo** elaborada em conformidade com o modelo padronizado disponibilizado pela SEGES/MGI, conforme orientação do art. 46 da Portaria SEGES/MGI nº 3.506/2025. A utilização do modelo oficial, sem alterações substanciais, é condição *sine qua non* para a dispensa da análise jurídica individualizada, conforme detalhado no item a seguir.

3.3.2 - Da Minuta do Acordo de Cooperação Técnica (ACT)

24. A minuta do ACT deve seguir, de forma imperativa, a estrutura e as cláusulas essenciais contidas nos modelos padronizados disponibilizados pela Secretaria de Gestão e Inovação do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (SEGES/MGI) e aprovados pela Advocacia-Geral da União, conforme preceitua o art. 46 da Portaria SEGES/MGI nº 3.506, de 2025.

25. A utilização desses modelos não é uma mera faculdade, mas um requisito para a aplicação deste Parecer Referencial, visto que tais minutas já embutem a análise jurídica consolidada e as melhores práticas da Administração Pública Federal. Consectário lógico, a **alteração substancial** de cláusulas de natureza jurídica — como, por exemplo, aquelas que versam sobre a alocação de responsabilidade civil por danos, a titularidade de propriedade intelectual oriunda da parceria, ou as obrigações de sigilo e confidencialidade — **afasta a aplicação deste Parecer**. Entende-se por alteração substancial qualquer modificação que altere o equilíbrio de direitos e deveres entre os partícipes ou que crie um cenário jurídico não previsto na análise padronizada. Nesses casos, a presunção de legalidade e segurança que fundamenta esta MJR é quebrada, tornando **obrigatória e indeclinável a remessa dos autos para análise jurídica individualizada** por esta Consultoria Jurídica.

26. Cada cláusula presente nos modelos padronizados possui uma função jurídica específica, essencial para a validade, eficácia e segurança da parceria. A seguir, detalha-se a *ratio* das principais disposições, em conformidade com o art. 8º da Portaria SEGES/MGI nº 3.506/2025:

1. **CLÁUSULA DE OBJETO E PLANO DE TRABALHO:** Mais do que uma mera descrição, esta cláusula, em conjunto com o Plano de Trabalho anexo, delimita o escopo da atuação dos partícipes. Ela vincula juridicamente as partes ao que foi pactuado, materializando o princípio da vinculação ao instrumento convocatório (aplicável por analogia) e ao interesse público que justificou a parceria. Qualquer ação *extra petita*, ou seja, fora do objeto definido, pode ser considerada irregular;

2. **CLÁUSULAS DE OBRIGAÇÕES:** São o coração do acordo de mútua colaboração. A clara delimitação das responsabilidades de cada parte é fundamental para prevenir conflitos e omissões. A estrutura que separa obrigações comuns das específicas confere maior clareza e objetividade, facilitando não apenas a execução, mas também o acompanhamento e a fiscalização do cumprimento do acordo, conforme exige o art. 8º, § 2º, III, da Portaria;

3. **CLÁUSULA DE GERENCIAMENTO (ACOMPANHAMENTO):** Em linha com o art. 11 da Portaria SEGES/MGI nº 3.506/2025, esta cláusula formaliza a designação dos responsáveis pelo acompanhamento do acordo. A indicação de um gestor ou fiscal por cada partícipe cria um canal de comunicação oficial e institucionalizado, essencial para a gestão eficaz, para o alinhamento contínuo das atividades e para a rápida resolução de intercorrências, evitando que pequenas falhas de comunicação escalem para problemas que comprometam a parceria;

4. **CLÁUSULA DE AUSÊNCIA DE RECURSOS (GRATUIDADE):** Esta é a cláusula definidora do instrumento, alinhada ao art. 24 do Decreto nº 11.531/2023 e ao art. 8º, § 2º, IV e V da Portaria. Ela deve afirmar, de forma inequívoca, que o acordo é celebrado a título gratuito, sem transferência de recursos financeiros ou doação de bens, e que as despesas decorrentes da execução serão arcadas por cada partícipe com seus próprios recursos orçamentários, dentro de suas respectivas esferas de atuação;

5. **CLÁUSULA DE VIGÊNCIA:** A definição de um prazo de vigência compatível com a complexidade do objeto e o cronograma do Plano de Trabalho é um imperativo de boa gestão. Evita-se a perpetuação de parcerias que podem se tornar inócuas com o tempo e impõe-se aos gestores a necessidade de uma avaliação periódica sobre a pertinência de sua continuidade, alinhando-se ao princípio da eficiência;

6. **CLÁUSULA DE PRIVACIDADE E PROTEÇÃO DE DADOS PESSOAIS:** Em um contexto de crescente intercâmbio de informações e dados, esta cláusula não é mera formalidade. Ela é vital para assegurar o cumprimento da Lei Geral de Proteção de Dados (Lei nº 13.709/2018), mitigando riscos jurídicos e reputacionais para todos os partícipes, ao definir as responsabilidades pelo tratamento adequado dos dados pessoais a que eventualmente tenham acesso;

7. **CLÁUSULA DE PUBLICAÇÃO:** Esta cláusula cumpre uma dupla função essencial. Primeiro, atende a uma condição de eficácia do ato, conforme expressamente previsto no art. 10 da Portaria SEGES/MGI nº 3.506/2025. Segundo, materializa o princípio constitucional da publicidade (art. 37, CF), garantindo a transparência e permitindo o controle social sobre as parcerias firmadas pela Administração Pública;

8. **CLÁUSULA DE CONCILIAÇÃO E FORO:** Alinhada às modernas práticas de resolução de disputas na Administração Pública, esta cláusula incentiva a busca por soluções consensuais para eventuais controvérsias, por meio da Câmara de Mediação e de Conciliação da Administração Pública Federal (CCAF/AGU), medida que promove a economia processual e a celeridade. A eleição do foro da Justiça Federal, por sua vez, é decorrência da presença de um órgão federal (a CGU) na relação jurídica, o que atrai a competência prevista no art. 109, I, da Constituição Federal.

3.4 - Dos Acordos de Cooperação com Organizações da Sociedade Civil (OSC)

3.4.1 - Requisitos, Vedações e o Papel do Chamamento Público

27. O Acordo de Cooperação com OSC, por não envolver recursos financeiros, possui um rito simplificado, sendo, em regra, **dispensado de chamamento público** (art. 29 da Lei nº 13.019/2014). Esta dispensa parte da premissa de que, sem a competição por recursos públicos, a seleção por chamamento público torna-se, em muitos casos, um formalismo desnecessário.

28. A regra da dispensa de chamamento público comporta uma exceção crucial. Este Parecer Referencial **NÃO se aplica** às hipóteses em que o Acordo de Cooperação com OSC envolva **comodato, doação de bens ou outra forma de compartilhamento de recurso patrimonial**. Nestes casos, o compartilhamento de um bem público configura uma vantagem patrimonial que atrai a necessidade de um processo seletivo isonômico. Portanto, a realização de chamamento público é obrigatória, ressalvadas as hipóteses de dispensa (art. 30) ou inexigibilidade (art. 31) devidamente justificadas. Tais casos, por sua complexidade, demandam análise jurídica individualizada.

29. A aplicação da dispensa de análise jurídica para Acordos de Cooperação com OSCs está condicionada a uma instrução processual rigorosa que demonstre o cumprimento de todos os pressupostos legais. É de responsabilidade da área técnica proponente garantir que o processo contenha:

a) **Nota Técnica Robusta:** Além de justificar a parceria, a Nota Técnica deve detalhar a escolha da OSC, evidenciando sua expertise e alinhamento com o objeto, o que é especialmente relevante na ausência de um processo competitivo de chamamento público;

b) **Plano de Trabalho Detalhado:** O Plano de Trabalho, aprovado por todos os partícipes conforme art. 35 da Portaria SEGES/MGI nº 3.506/2025, é a peça central que define as obrigações e metas. Sua ausência ou deficiência invalida a parceria;

c) **Comprovação Criteriosa dos Requisitos da OSC:** A verificação dos requisitos previstos no MROSC (arts. 33, 34 e 39) e na Portaria (art. 33) é um ato vinculado e fundamental para a segurança jurídica da parceria. A área técnica deve juntar aos autos e certificar a validade dos seguintes documentos: i. **Comprovante de inscrição e situação cadastral ativa no CNPJ:** Verifica a existência formal e a regularidade fiscal básica da entidade; ii. **Cópia do estatuto social registrado e suas alterações:** A análise do estatuto é crucial para confirmar que os objetivos da OSC são de relevância pública e social, alinhados ao objeto da parceria, e que há previsão de destinação do patrimônio a outra entidade congênere em caso de dissolução, protegendo a finalidade pública dos bens eventualmente adquiridos, mesmo sem recursos da parceria; iii. **Cópia da ata de eleição do quadro dirigente atual:** Documento que comprova a legitimidade de quem assinará o acordo em nome da OSC, conferindo validade jurídica ao ato; iv. **Declaração formal sobre as vedações:** A declaração do representante legal, feita sob as penas da lei, de que a OSC e seus dirigentes não incorrem nas vedações do art. 39 da Lei nº 13.019/2014, é um mecanismo de controle preventivo contra conflitos de interesse, nepotismo e

outras irregularidades. A área técnica deve conferir se a declaração é explícita quanto a todas as vedações legais;

d) **Comprovação da Competência dos Signatários:** Assim como nos ACTs, é imprescindível que os autos contenham os documentos que atestam a competência de todas as autoridades que assinarão o instrumento, incluindo o representante do MEC;

e) **Minuta do Acordo em Conformidade com o Modelo Padronizado:** A utilização do modelo padronizado, disponibilizado nos termos do art. 46 da Portaria SEGES/MGI nº 3.506/2025, é condição indispensável. Aderir ao modelo oficial garante que todas as cláusulas essenciais e de proteção ao interesse público, exigidas pelo MROSC, estejam presentes.

3.4.2 - Da Minuta do Acordo de Cooperação com OSC

30. A minuta do Acordo de Cooperação com OSC deve ser elaborada com especial atenção às peculiaridades do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC). Embora não haja repasse de recursos, a parceria com uma entidade privada para a consecução de fins públicos exige um arcabouço contratual mais robusto do que a cooperação entre entes públicos (ACTs). A minuta-padrão, em conformidade com o art. 42 da Lei nº 13.019/2014 e o art. 36 da Portaria SEGES/MGI nº 3.506/2025, já contempla essa maior densidade normativa. A área técnica deve zelar pela correta aplicação das seguintes cláusulas, compreendendo sua finalidade:

1. **Objeto, Obrigações, Vigência e Prorrogação:** A redação destas cláusulas deve ser mais detalhada do que em um ACT. As obrigações da OSC, por exemplo, devem ser extraídas diretamente do Plano de Trabalho e especificadas no corpo do acordo, descrevendo as ações, produtos e resultados esperados. A vigência máxima, conforme art. 38 da Portaria, é de 10 anos, e qualquer prorrogação, a ser formalizada por termo aditivo, depende de justificativa que comprove a manutenção do interesse público na continuidade da parceria;

2. **Ausência de Transferência de Recursos Financeiros:** Esta cláusula, pilar do instrumento, deve ser categórica. Sua função é estabelecer a natureza não onerosa da parceria, afastando qualquer interpretação que possa gerar obrigações financeiras para a Administração. É fundamental que o texto deixe explícito que todos os custos, diretos e indiretos, para a execução das atividades da OSC são de sua exclusiva responsabilidade, não cabendo, em nenhuma hipótese, pedido de ressarcimento ou reequilíbrio econômico-financeiro;

3. **Forma de Monitoramento e Avaliação:** Diferentemente de um ACT, o MROSC exige um sistema de monitoramento focado em resultados. A cláusula deve prever, com base no art. 59 da Lei nº 13.019/2014, como o MEC acompanhará a execução. Isso pode incluir a exigência de relatórios periódicos de atividades (conforme art. 37 da Portaria), a realização de visitas técnicas e, principalmente, a elaboração, pelo gestor público, de um Relatório Técnico de Monitoramento e Avaliação. Este relatório não é mera formalidade, mas o principal instrumento para aferir se os objetivos de interesse público estão sendo alcançados, sendo a base para a continuidade ou extinção da parceria;

4. **Livre Acesso dos Agentes da Administração Pública e dos Órgãos de Controle:** Esta cláusula representa a submissão voluntária da OSC, no escopo da parceria, ao sistema de controle público. Ela deve garantir acesso irrestrito não apenas ao gestor do MEC, mas também aos auditores do controle interno e do Tribunal de Contas da União, a todos os documentos, informações, registros contábeis e locais físicos de execução do objeto. Sua inclusão é uma salvaguarda essencial para a fiscalização e a transparência;

5. **Responsabilidade Exclusiva da OSC (Cláusula de Exoneração de Responsabilidade):** Esta é, possivelmente, a cláusula de maior importância para a proteção jurídica da Administração Pública. Fundamentada no art. 42, XX, da Lei nº 13.019/2014, ela deve declarar, de forma expressa e inequívoca, que a OSC é a única e exclusiva responsável por todos os seus encargos e obrigações, sejam eles de natureza trabalhista (salários, verbas rescisórias, FGTS de seus empregados), previdenciária (contribuições ao INSS), fiscal (impostos e taxas) ou comercial (dívidas com fornecedores). O texto deve ser explícito ao afirmar que a parceria **não estabelece responsabilidade solidária ou subsidiária** da Administração Pública. A ausência ou a redação deficiente desta cláusula expõe o erário a um risco inaceitável de ser acionado judicialmente para arcar com dívidas da parceira, descaracterizando a natureza da cooperação e justificando, por si só, a necessidade de análise jurídica individualizada.

31. **Registra-se, por oportuno, que a Advocacia-Geral da União (AGU) publicou no dia 12 de agosto de 2025, em conjunto com a Secretaria-Geral da Presidência da República e o Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI), a Portaria Interministerial nº 197, que aprova o Manual MROSC – Do Planejamento à Prestação de Contas (2025). O documento, disponível em formato digital, consolida diretrizes e boas práticas para a gestão de parcerias entre a administração pública federal e as Organizações da Sociedade Civil (OSC), conforme previsto na Lei nº 13.019/2014 e no Decreto nº 8.726/2016. Fica aqui recomendada a sua leitura e observância!**

32. **O Manual MROSC - Do Planejamento à Prestação de Contas encontra-se disponível no seguinte endereço: <https://www.gov.br/transferegov/pt-br/osc/normativos/manual-mrosc>.**

3.5 - Da Publicidade e Controle de Resultados

33. Considerando os princípios que regem a Administração Pública, dentre os quais o da *publicidade*, o Acordo de Cooperação e o Acordo de Cooperação Técnica devem ser publicados no Diário Oficial da União - DOU, a fim de possibilitar a transparência das ações desenvolvidas nos seus cumprimentos.

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

Lei nº 13.019, de 2014

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

35. A Portaria SEGES/MGI nº 3.506, de 2025, também faz menção expressa à "publicação" em seu art. 10, senão vejamos:

"Art. 10. 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** .

Parágrafo único. Os órgãos e entidades partícipes deverão divulgar, nos respectivos sítios eletrônicos oficiais, o inteiro teor do instrumento celebrado, no prazo de que trata o caput." (Destacou-se).

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

3.6 - Das considerações com fulcro na LGPD

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

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

1) Há incidência da LGPD?

1.1. Há dados de pessoas naturais envolvidos na execução do acordo a ser firmado?

a) Caso positivo, prossiga.

b) Caso negativo, não há incidência da LGPD, sendo o resto da checagem prejudicada.

1.2. Os dados serão objeto de tratamento nos termos do art. 5º, X da LGPD?

a) Caso positivo, prossiga.

b) Caso negativo, não há incidência da LGPD, sendo o resto da checagem prejudicada.

1.3. Os dados serão tratados de modo que se permita a identificação das pessoas respectivas (leia-se: não-anonimizados)?

a) Caso positivo, há incidência da LGPD, havendo necessidade de se prosseguir para aferir a fundamentação.

b) Caso negativo, não há incidência da LGPD, sendo o resto da checagem prejudicada.

2) Há fundamentação geral para o tratamento?

2.1. Há justificativa nos autos de que o tratamento de dados funda-se justificadamente no exercício de uma competência legal e visa ao atingimento de uma finalidade pública (art. 23, *caput*)?

a) Caso positivo, sim.

b) Caso negativo, não há fundamentação para o tratamento.

3) Há fundamentação específica para o tratamento?

3.1. Nos itens abaixo, verifique se uma (ou mais) das opções é positiva.

a) Caso negativo, não necessariamente o tratamento é impossível, mas sim recomenda-se haver análise jurídica individualizada:

3.1.1. No caso de tratamentos em geral para execução de políticas públicas, foi demonstrada nos autos que tal política é prevista em lei ou ato normativo infralegal (para dados sensíveis) ou, além destes, em contratos, convênios e instrumentos congêneres, no caso de dados não-sensíveis (arts. 7º, III e 11, II, "b")?

3.1.2. No caso de tratamentos em geral para cumprimento de obrigação legal ou regulatória, há demonstração nos autos de que o tratamento de dados é necessária para a satisfação de tal obrigação que vincula o gestor respectivo?

3.1.3. No caso de compartilhamento de bases de dados (art. 26 da LGPD), foi demonstrada a finalidade específica de execução de política pública, nos mesmos moldes da alínea "a" acima deste item?

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

4.1. Houve o envio do acordo firmado com entidade privada para compartilhamento de bases de dados para a ANPD (art. 26, §2º)?

39. Enfatize-se: a celebração de Acordos de Cooperação Técnica (ACT), Acordos de Adesão e Acordos de Cooperação com Organizações da Sociedade Civil (OSC), bem como qualquer tratamento e uso compartilhado de dados decorrente dos acordos, somente pode ser realizado em conformidade com o ordenamento jurídico. **Não se recomenda o prosseguimento do feito em desconformidade com a LGPD.**

4 - DO ALCANCE DA MANIFESTAÇÃO JURÍDICA REFERENCIAL

40. A dispensa de análise jurídica individualizada se aplica exclusivamente às propostas que sigam rigorosamente as minutas-padrão e que atendam a todos os requisitos formais e materiais descritos neste parecer. É um instrumento de otimização, não de flexibilização dos controles legais.

41. Para tanto, **a unidade técnica responsável do Ministério da Educação deverá instruir o processo e, ao final, inserir a "Declaração de Conformidade com o Parecer Referencial", conforme Anexo I deste Parecer, devidamente preenchida e assinada pela autoridade competente.** A declaração é um ato administrativo que atesta a aderência do caso concreto à hipótese padronizada, e a autoridade signatária responde pela veracidade das informações prestadas.

42. Caso o processo apresente qualquer particularidade não abordada neste parecer, alterações substanciais nas minutas-padrão (especialmente em cláusulas de responsabilidade, propriedade intelectual ou resolução de controvérsias), ou envolva o compartilhamento de recurso patrimonial, **deverá ser obrigatoriamente submetido a esta Consultoria Jurídica para análise individualizada.**

43. Este Parecer Referencial não exige a CONJUR-MEC do dever de prestar assessoramento em caso de dúvidas jurídicas pontuais submetidas pelas áreas técnicas deste Ministério, que devem ser formuladas como consulta, e não como pedido de análise integral do processo que se enquadra na dispensa.

44. O prazo de validade desta Manifestação Jurídica Referencial é de **02 (dois) anos**, a contar de sua aprovação, podendo ser prorrogado ou revisto em caso de alteração normativa superveniente ou reavaliação de sua conveniência e oportunidade.

5 - CONCLUSÃO

45. Ante o exposto, conclui-se pela viabilidade jurídica de expedir a presente Manifestação Jurídica Referencial para **dispensar de análise prévia e individualizada** as propostas de celebração de: a) **Acordos de Cooperação Técnica (ACT) e Acordos de Adesão**, nos termos da Lei nº 14.133/2021 e do Decreto nº 11.531/2023; e b) **Acordos de Cooperação com Organizações da Sociedade Civil**, nos termos da Lei nº 13.019/2014, **desde que não haja previsão de compartilhamento de recurso patrimonial.**

46. A dispensa fica condicionada à correta instrução processual, à utilização de minutas padronizadas e ao preenchimento da Declaração de Conformidade pela área técnica demandante do MEC, conforme detalhado no corpo deste parecer. A aplicação deste instrumento contribuirá para a governança, eficiência e segurança jurídica das parcerias firmadas pelo Ministério da Educação.

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

48. Destaca-se que este Órgão Jurídico poderá atuar de ofício em eventuais mudanças neste Parecer Referencial, o que será informado imediatamente à área técnica demandante do MEC.

49. Sugere-se a aprovação desta manifestação e seu posterior encaminhamento às unidades deste Ministério da Educação (Gabinete do Ministro, Secretaria Executiva e Secretarias Finalísticas) para ampla divulgação e aplicação.

50. Sugere-se, também, o encaminhamento dos autos ao Departamento de Informações e Gestão Consultiva (DEINF), da Consultoria-Geral da União, na forma da Portaria Normativa CGU/AGU nº 05, de 2022.

À consideração superior.

Brasília/DF, 08 de outubro de 2025.

DALVA SILVIAN RIBEIRO DE OLIVEIRA E SILVA

Procuradora Federal

Coordenadora-Geral Para Assuntos Administrativos

ANEXO I

DECLARAÇÃO DE CONFORMIDADE COM O PARECER JURÍDICO REFERENCIAL

Processo nº: [Número do Processo]

Referência/Objeto: [Descrição do objeto da parceria]

Partícipes: [Nome dos Partícipes]

Atesto, para os devidos fins, que o presente processo amolda-se integralmente ao **PARECER REFERENCIAL Nº. 00012/2025/CONJUR-MEC/CGU/AGU**, tendo sido atendidas todas as suas recomendações. Declaro, sob as penas da lei, que:

1. TIPO DE INSTRUMENTO:

- ☐ Acordo de Cooperação Técnica / Acordo de Adesão (Lei nº 14.133/2021 e Decreto nº 11.531/2023);
- ☐ Acordo de Cooperação com OSC (Lei nº 13.019/2014 e Decreto nº 8.726/2016)

2. INSTRUÇÃO PROCESSUAL:

- ☐ O processo está devidamente instruído com Nota Técnica, Plano de Trabalho aprovado, comprovação de competência dos signatários e demais documentos exigidos pela legislação aplicável a cada tipo de parceria;
- ☐ A minuta do instrumento segue o modelo padronizado aprovado pela AGU, sem alterações substanciais de cláusulas de natureza jurídica (tais como responsabilidade, propriedade intelectual, sigilo, foro e rescisão).

3. CONDIÇÕES ESPECÍFICAS:

- ☐ A parceria **NÃO** envolve transferência de recursos financeiros, doação de bens, comodato ou outra forma de compartilhamento de recurso patrimonial.

Fica, assim, dispensada a remessa dos autos para exame individualizado a cargo da Consultoria Jurídica junto ao Ministério da Educação, nos termos da Orientação Normativa AGU nº 55/2014 e da Portaria Normativa CGU/AGU nº 05/2022.

[Local], [Data].

[Nome Completo da Autoridade Competente]

[Cargo]

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00732003457202578 e da chave de acesso 18dfbb18



Documento assinado eletronicamente por DALVA SILVIAN RIBEIRO DE OLIVEIRA E SILVA, 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 2869222807 e chave de acesso 18dfbb18 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>.
Informações adicionais: Signatário (a): DALVA SILVIAN RIBEIRO DE OLIVEIRA E SILVA, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 09-10-2025 00:27. Número de Série: 24688056426646610828629120681.
Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
GABINETE DO CONSULTOR JURÍDICO

ESPLANADA DOS MINISTÉRIOS BLOCO 'L' SALA 711 7º ANDAR PLANO PILOTO CEP:70047-900 BRASÍLIA - DF (61) 2022-7480

DESPACHO Nº 02130/2025/CONJUR-MEC/CGU/AGU

NUP: 00732.003457/2025-78

INTERESSADA: CONSULTORIA JURÍDICA - CONJUR/MEC

ASSUNTO: ACORDO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA E ACORDO DE COOPERAÇÃO. MANIFESTAÇÃO JURÍDICA REFERENCIAL

1. Aprovo o **PARECER REFERENCIAL Nº. 00012/2025/CONJUR-MEC/CGU/AGU**.
2. Ao Setor de Apoio Administrativo, para a adoção dos registros eletrônicos pertinentes.
3. Após, encaminhem-se os autos, via SEI, à **Coordenação de Apoio Administrativo e Jurídico - CAAJ** para alimentação da página da Consultoria Jurídica, a comunicação aos advogados públicos em exercício na CONJUR/MEC e também para providenciar a inserção na página do Ministério da Educação.
4. Ato contínuo, providencie o envio dos autos, via SEI, ao **Gabinete do Ministro de Estado da Educação - GM/MEC e à Secretaria-Executiva - SE/MEC**, para ciência e providências decorrentes, inclusive quanto ao eventual encaminhamento às secretarias finalísticas.
5. Após providencie o envio dos autos, via SAPIENS, à **Consultoria-Geral da União - CGU, bem como ao Departamento de Gestão Administrativa da Consultoria-Geral da União - DGA/CGU/AGU**, para ciência e providências decorrentes.

Brasília, 10 de outubro de 2025.

Theresa Catharina Campelo de Melo Amorim

Procuradora Federal
Consultora Jurídica

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00732003457202578 e da chave de acesso 18dfbb18



Documento assinado eletronicamente por THERESA CATHARINA CAMPELO DE MELO AMORIM, 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 2964239562 e chave de acesso 18dfbb18 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): THERESA CATHARINA CAMPELO DE MELO AMORIM, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 10-10-2025 18:30. Número de Série: 24688056426646610828629120681. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.