



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DA SAÚDE
COORDENAÇÃO DE SUPORTE JURÍDICO EM ASSUNTOS LICITATÓRIOS

PARECER REFERENCIAL n. 00017/2021/CONJUR-MS/CGU/AGU

NUP: 00737.012984/2021-08

INTERESSADOS: Consultoria Jurídica junto ao Ministério da Saúde (CONJUR/MS)

ASSUNTOS: Parecer Referencial sobre os Acordos de Cooperação firmados conforme a Lei nº 13.019/2014 e o Decreto nº 8.726/2016

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. ACORDO DE COOPERAÇÃO. LEI Nº 13.019/2014 - MROSC. ADOÇÃO DA MINUTA-PADRÃO. MANIFESTAÇÃO JURÍDICA REFERENCIAL. ORIENTAÇÃO NORMATIVA AGU Nº 55. DISPENSA DE ANÁLISE JURÍDICA INDIVIDUALIZADA DOS ACORDOS DE COOPERAÇÃO, DESDE QUE A ÁREA TÉCNICA ATESTE, DE FORMA EXPRESSA, QUE O CASO CONCRETO SE AMOLDA AOS TERMOS DA PRESENTE MANIFESTAÇÃO REFERENCIAL E ATENDE A TODOS OS REQUISITOS MENCIONADOS NESTA PEÇA OPINATIVA.

1. RELATÓRIO

1. De ordem do signatário deste parecer, por meio do DESPACHO n. 03367/2021/ CONJUR-MS/CGU/AGU, de 03 de setembro de 2021, o presente feito foi aberto para "*confeção de orientações gerais e manifestações referenciais sobre Acordos de Cooperação a serem firmados por este Ministério, sejam eles fundados na Lei nº 13.019/14 ou no art. 116 da Lei nº 8.666/93 e mediante o uso dos modelos e das listas de verificação da Advocacia-Geral da União*".

2. O presente Parecer Referencial trata exclusivamente da demanda referente aos Acordos de Cooperação Técnica, firmados com fundamento na Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014, regulamentada pelo Decreto nº 8.726, de 27 de abril de 2016, entre a Administração Pública, no caso este Ministério da Saúde, e as Organizações da Sociedade Civil - OSC.

3. A partir da aprovação da presente manifestação, os órgãos assessorados por esta Consultoria podem verificar o atendimento das recomendações nela contidas, ou a necessidade de justificar o não atendimento de alguma delas, dispensando-se o envio do processo para análise desta Consultoria, conforme estabelecido na Orientação Normativa - ON/AGU nº 55/2014, da AGU.

4. Dessa forma, com a manifestação jurídica referencial, os processos administrativos que veicularem consultas idênticas à enfrentada nesta manifestação estarão dispensados de análise individualizada por órgão jurídico, bastando, para tanto, que as instâncias técnicas da Administração atestem, expressamente, que o caso concreto se amolda aos termos da manifestação referencial adotada pela Advocacia-Geral da União.

5. Ressalta-se que na presença de qualquer situação diferenciada, em que tenha peculiaridades no caso concreto, não poderá ser utilizado este parecer referencial, devendo a área técnica responsável submeter o referido processo a esta Consultoria jurídica para análise frente a sua singularidade.

6. **Vale salientar, por fim, que a presente manifestação abarca apenas os casos de acordos de cooperação técnica celebrados pelo Ministério da Saúde com Organizações da Sociedade Civil. É de se dizer, estão abrangidas entidades privadas, sem fins lucrativos, que sigam os requisitos do art. 2º, I da Lei nº 13.019/14^[1].**

7. **Por outro lado, esta manifestação NÃO se presta a embasar a celebração de acordos com entidades públicas de qualquer natureza, empresas públicas ou privadas, bem como pessoas jurídicas estrangeiras ou de direito internacional (outros países, organismos internacionais etc.). Em tais casos, deverá haver ou o uso de outra manifestação referencial^[2], se existente, ou o encaminhamento dos autos para análise jurídica individualizada.**

8. Eis o sucinto relatório.

2. DA FINALIDADE E ABRANGÊNCIA DO PARECER JURÍDICO

9. Conforme disposto no art. 131 da Constituição Federal e o art. 11 da Lei Complementar nº 73/1993, incumbe a este órgão de execução da AGU prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar na análise da conveniência e oportunidade dos atos praticados no âmbito da Administração nem analisar aspectos de natureza eminentemente técnico-administrativa, assim como os aspectos técnicos, econômicos, financeiros e orçamentários. A Boa Prática Consultiva – **BPC nº 07**, editada pela AGU, corrobora tal entendimento.

10. Importa frisar, pois, que não compete a esta CGLICI apreciar as questões de interesse e oportunidade do ato que se pretende praticar, visto que são da esfera discricionária do Administrador, tampouco dos atos técnicos e das especificações e fundamentações de ordem técnica explicitadas para justificar a celebração do ajuste.

11. Cabe esclarecer que, via de regra, não é papel do órgão de assessoramento jurídico exercer a auditoria quanto à competência de cada agente público para a prática de atos administrativos. Incumbe, isso sim, a cada um desses observar se os seus atos estão dentro do seu espectro de competências.

12. Desse modo, o ideal, para a melhor e completa instrução processual, é que sejam juntadas ou citadas as publicações dos atos de nomeação ou designação da autoridade e demais agentes administrativos, os atos normativos que estabelecem as respectivas competências, com o fim de que, em caso de futura auditoria, possa ser facilmente comprovado que quem praticou determinado ato tinha competência para tanto.

13. Ademais, quanto aos atos decisórios praticados com base em delegação de competência, convém destacar o contido na Lei nº 9.784/99:

Art. 14. [...]

§ 3º As decisões adotadas por delegação devem mencionar explicitamente esta qualidade e considerar-se-ão editadas pelo delegado.

14. Portanto, estes deverão mencionar explicitamente a qualidade e considerar-se-ão editadas pelo delegado.

15. Vale ressaltar, ainda, que aos órgãos da AGU compete – fiel, técnica e exclusivamente – assessorar os entes e órgãos assessorados na tomada de suas decisões, apontando-lhes os embaraços jurídicos eventualmente existentes, e, as opções palatáveis, segundo o ordenamento pátrio, para a consecução das políticas públicas a cargo do organismo assessorado.

16. Portanto, a atribuição legal do órgão de assessoramento jurídico esgota-se em orientar a autoridade sob o exclusivo prisma da legalidade, exarando peça opinativa que **lhe dá plena ciência das recomendações e observações lançadas pela Advocacia-Geral da União**.

17. Dessa maneira, a análise em comento tem a função de apontar possíveis riscos do ponto de vista jurídico e recomendar providências para salvaguardar a autoridade assessorada, a quem compete avaliar a real dimensão do risco e a necessidade de se adotar ou não a precaução recomendada.

18. As questões que envolvam a legalidade, de observância obrigatória pela Administração, serão apontadas, ao longo deste parecer. O prosseguimento do feito, sem a correta observância de tais apontamentos, será de responsabilidade exclusiva do gestor, por sua conta e risco.

3. DA FIGURA DA MANIFESTAÇÃO JURÍDICA REFERENCIAL

19. O procedimento ordinário para a celebração de Acordo de Cooperação envolve a análise prévia desta consultoria de todas as minutas e procedimentos que visem a sua celebração, tendo como fundamento conferir higidez jurídica no que envolve a matéria, conforme dispõe o artigo 38, parágrafo único, da Lei 8.666/93.

20. No entanto, o elevado número de consultas repetitivas versando sobre assuntos semelhantes tem, inevitavelmente, o efeito reflexo de tumultuar a atuação do órgão de assessoramento jurídico da Administração, embaraçando o desempenho de sua atribuição institucional. Em razão de situações como a narrada, a Advocacia Geral da União (AGU) publicou, no dia 23 de maio de 2014, a Orientação Normativa nº 55, possibilitando a figurada Manifestação Jurídica Referencial:

ORIENTAÇÃO NORMATIVA Nº 55, DE 23 DE MAIO DE 2014 O ADVOGADO GERAL DA UNIÃO, no uso das atribuições que lhe conferem os incisos I, X, XI e XIII, do art. 4º da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993, considerando o que consta do Processo nº 56377.000011/200912, resolve expedir a presente orientação normativa a todos os órgãos jurídicos enumerados nos arts. 2º e 17 da Lei Complementar nº 73, de 1993:

I Os processos que sejam objeto de manifestação jurídica referencial, isto é, aquela que analisa todas as questões jurídicas que envolvam matérias idênticas e recorrentes, estão dispensados de análise individualizada pelos órgãos consultivos, desde que a área técnica ateste, de forma expressa, que o caso concreto se amolda aos termos da citada manifestação.

II Para a elaboração de manifestação jurídica referencial devem ser observados os seguintes requisitos: a) o volume de processos em matérias idênticas e recorrentes

impactar, justificadamente, a atuação do órgão consultivo ou a celeridade dos serviços administrativos e b) a atividade jurídica exercida se restringir à verificação do atendimento das exigências legais a partir da simples conferência de documentos.
Referência: Parecer nº 004/ASMG/CGU/AGU/2014.

21. Da leitura da Orientação Normativa em apreço, depreende-se a expressa autorização, no âmbito da AGU, para elaboração de manifestação jurídica referencial, definida como sendo aquela que analisa todas as questões jurídicas que envolvam matérias idênticas e recorrentes.

22. Dessa forma, com a manifestação jurídica referencial, os processos administrativos que veicularem consultas idênticas à enfrentada na manifestação referencial estarão dispensados de análise individualizada pelo órgão jurídico, bastando, para tanto, que as instâncias técnicas da Administração atestem, expressamente, que o caso concreto se amolda aos termos da manifestação referencial adotada pela Advocacia-Geral da União.

23. A grosso modo, a manifestação jurídica referencial consiste em parecer jurídico genérico, vocacionado a balizar todos os casos concretos, cujos contornos se amoldem ao formato do caso abstratamente analisado pela CGLICI/CONJUR/MS.

24. Trata-se, portanto, de ato enunciativo perfeitamente afinado com o princípio da eficiência (art.37, caput, da Constituição Federal), que, seguramente, viabilizará o adequado enfrentamento de questões que, embora dotadas de baixa densidade jurídica, terminavam por tumultuar a agenda desta Consultoria Jurídica, dificultando a dedicação de tempo às verdadeiras questões importantes.

25. Do acima exposto, pode-se concluir que:

- A manifestação jurídica referencial uniformiza a atuação do órgão jurídico relativamente às consultas repetitivas;
- A adoção de manifestação jurídica referencial torna desnecessária a análise individualizada de processos que versem sobre matéria que já tenha sido objeto de análise em abstrato, sendo certo que as orientações jurídicas veiculadas através do parecer referencial aplicar-se-ão a todo e qualquer processo com idêntica matéria.
- A elaboração de manifestação jurídica referencial depende da confluência de dois requisitos objetivos, a saber: i) a ocorrência de embaraço à atividade consultiva em razão da tramitação de elevado número de processos administrativos versando sobre matéria repetitiva e ii) a singeleza da atividade desempenhada pelo órgão jurídico, que se restringe a verificar o atendimento das exigências legais a partir da simples conferência de documentos; e
- A dispensa do envio de processos ao órgão jurídico para exame individualizado fica condicionada ao pronunciamento expresso, pela área técnica interessada, no sentido de que o caso concreto se amolda aos termos da manifestação jurídica referencial já elaborada sobre a questão.

3.1 Do cabimento de manifestação jurídica referencial no caso dos autos

26. Como já mencionado, a elaboração de manifestação jurídica referencial depende da comprovação, sob pena de invalidade, de dois requisitos: i) do volume de processos em matérias idênticas e recorrentes, que, de acordo com a ON nº 55, deve impactar, justificadamente, a atuação do órgão consultivo ou a celeridade dos serviços administrativos; e, ii) da singeleza da atuação da assessoria jurídica nos casos analisados, que deve-se restringir à verificação do atendimento das exigências legais, a partir da simples conferência de documentos.

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

28. Com a obrigatoriedade de se analisar todos os processos administrativos, há, como já referido, impacto negativo na atuação da Coordenação-Geral de Análise Jurídica de Licitações, Contratos e Instrumentos Congêneres - CGLICI, responsável pela consultoria e assessoramento jurídico do Ministério da Saúde. Estima-se que cerca de 10% da carga de pareceres desta Coordenação diga respeito a acordos de cooperação do art. 116 da Lei nº 8.666/93 ou da Lei nº 13.019/14^[3]. Considerando que são ajustes gratuitos e que suas contrapartes onerosas (Termos de Execução Descentralizada e Convênios) já são objeto de Referenciais próprios há mais de 3 (três) anos, pelo menos, o custo de mão-de-obra com esses processos revela-se desproporcional, salvo melhor juízo.

29. Quanto ao segundo requisito imposto pela ON AGU nº 55, observa-se que o exame jurídico da CGLICI será limitado à mera conferência de documentos, não havendo que se falar de peculiaridades que determinem a análise jurídica individualizada dos referidos processos. O que não é estritamente documental tem caráter técnico e, de qualquer forma, não seria objeto de análise jurídica.

30. De todo modo, para que a análise individualizada dos processos reste dispensada, faz-se necessário que a área técnica interessada ateste, de forma expressa, que o caso concreto veiculado por

cada processo administrativo se amolda aos termos da presente manifestação jurídica referencial.

3.2 Da ressalva de legislação específica

31. Em algumas oportunidades há a celebração de acordo de cooperação para dar cumprimento a competências previstas em legislação específica. Nestes casos, ainda assim, o acordo de cooperação, salvo se a legislação em si dispor sobre a celebração de "acordo", "convênio" ou instrumento congênere, será regido pela Lei nº 8.666/93 (aplicável o Parecer n. 00018/2021/CONJUR-MS/CGU/AGU) ou pela Lei nº 13.019/14 (aplicável este Parecer).

32. Nessas situações, acaso a área técnica possua dúvida jurídica quanto à conformidade do acordo proposto com a legislação específica, fica facultada a apresentação de consulta nesse sentido, desde que individualizada, hipótese em que a manifestação centrar-se-á na consulta, deixando o remanescente a cargo deste parecer. Entretanto, remanesce plenamente possível a celebração direta do acordo com esteio nesta manifestação, caso inexistam dúvidas, já que, em tais casos, há apenas a atribuição e regulamentação de competência específica.

33. Em tempo, se a legislação trouxer fundamento e regramento autônomos para a celebração do acordo (se tratar especificamente da celebração do acordo e não apenas das competências), recomenda-se a remessa dos autos a esta Consultoria Jurídica, seja para confirmar a aplicabilidade deste parecer, seja para emissão de manifestação jurídica específica.

4. FUNDAMENTAÇÃO - LEGISLAÇÃO APLICÁVEL

4.1 Conceito

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

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

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

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

4.2 Da distinção do ACT fundado na Lei 13.019/2014 e no art. 116 da Lei 8.666/1993

37. No que concerne aos Acordos de Cooperação a serem firmados por este Ministério, cabe fazer a diferenciação entre àqueles fundados na Lei nº 13.019/14 e os que possuem como base o art. 116 da Lei nº 8.666/93.

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

39. Enquanto o ACT fundado na Lei nº 13.019/14 - MROSC embasa acordos firmados entre a Administração e as Organizações da Sociedade Civil, que se tratam de entidades privadas e sem fins lucrativos, cujas atividades buscam atender o interesse público, os acordos fundados no art. 116 da Lei nº 8.666/93 tratam exclusivamente dos acordos firmados entre entes públicos, isto é, não se presta a embasar a celebração de acordos com entidades privadas de qualquer natureza (inclusive empresas públicas).

40. **No caso deste Parecer Referencial são tratados, exclusivamente, Acordos de Cooperação firmados com fundamento na Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014, regulamentada pelo Decreto nº 8.726, de 27 de abril de 2016, entre a Administração Pública, no caso este Ministério da Saúde, e as Organizações da Sociedade Civil - OSC.**

41. Considerando, ainda, o teor do art. 84 da Lei nº 13.019/14, com redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015, não se aplica às parcerias regidas pela Lei do MROSC o disposto na Lei nº 8.666/93.

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

havendo mútua cooperação e interesse público recíproco. Todos esses conceitos devem se estar em conformidade com o citado art. 2º, da referida Lei:

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

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

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

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

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

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

(...)

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

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

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

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

44. **Como dito, este Parecer Referencial fundamenta os acordos fundados na Lei nº 13.019/14 - MROSC, que trata dos acordos entre a Administração Pública e as Organizações da Sociedade Civil, tendo em vista que existe modelo específico para este tipo de ACT disponível no site da AGU, por meio do seguinte link: [Modelos e Listas de Verificação - Lei nº 13.019 de 31/07/2014-MROSC — pt-br \(www.gov.br\)](#), que deve ser seguido.**

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

46. **Por fim, reitera-se que é condição indispensável à incidência desta manifestação referencial a utilização da minuta padrão de Acordo de Cooperação Técnica entre a Administração Pública e as Organizações da Sociedade Civil disponível no link acima, bem como a juntada do respectivo *check-list* (Lista de Verificação), disponibilizado no mesmo site, devidamente preenchido.**

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

| Órgão/Entidade parceiro(a) | Regime/Fundamento jurídico | Qual manifestação jurídica se aplica | Quais modelos se aplicam |
|--|---|--|---|
| Órgãos ou entidades públicos de qualquer esfera federativa | Art. 116 da Lei nº 8.666/93 | Parecer n. 00018/2021/CONJUR-MS/CGU/AGU | https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/consultoria-geral-da-uniao-1/modelos-de-convenios-licitacoes-e-contratos/modelos-de-convenios/modelos-de-minutas-de-contrato-de-repasse-e-acordo-de-cooperacao |
| Entidades privadas sem fins lucrativas qualificadas como Organizações da Sociedade Civil | Lei nº 13.019/14 e Decreto 8.726/2016 | Parecer n. 00017/2021/CONJUR-MS/CGU/AGU (esta manifestação) | https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/consultoria-geral-da-uniao-1/modelos-de-convenios-licitacoes-e-contratos/modelos-de-convenios/modelos-e-listas-de-verificacao-lei-no-13-019-de-31-07-2014-mrosc |
| Empresas Privadas, Empresas Públicas ou Sociedades de Economia Mista | Art. 116 da Lei nº 8.666/93, Lei 13.019/14 e Parecer n. 00001/2021/CNCIC/CGU/AGU ^[4] | Necessária análise Individualizada | https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/consultoria-geral-da-uniao-1/modelos-de-convenios-licitacoes-e-contratos/modelos-de-convenios/modelos-de-minutas-de-contrato-de-repasse-e-acordo-de-cooperacao |
| Parcerias submetidas a regimentos específicos (Contrato de Gestão, p. ex.) | Depende do fundamento específico. | Necessária análise Individualizada | Depende do fundamento específico |
| Pessoas Jurídicas de Direito Internacional, Outros Estados, Organismos Internacionais, Entidades de outros países. | Depende do instrumento | Necessária análise Individualizada | Depende do instrumento. |

4.3 Da justificativa

48. Quanto à justificativa da avença, tendo em vista se tratar de análise eminentemente técnica, não cabe ao órgão jurídico adentrar o mérito (oportunidade e conveniência) das opções do Administrador, exceto em caso de afronta a preceitos legais. É incumbência do Administrador demonstrar expressamente as razões que sustentam o Acordo pretendido.

49. O papel do órgão jurídico é recomendar que tal justificativa seja a mais completa possível, orientando o órgão assistido, se for o caso, pelo seu aperfeiçoamento ou reforço, na hipótese de ela se revelar insuficiente, desproporcional ou desarrazoada, de forma a não deixar margem para futuros questionamentos.

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

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

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

53. **Desse modo, é imprescindível a completa e robusta justificativa para o interesse**

público que norteará o Acordo que será realizado.

4.4 Da competência para celebração do Acordo de Cooperação Técnica fundados na Lei nº 13.019/14

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

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

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

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

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

57. Vale registrar que **não se admite o estabelecimento de obrigações de outras entidades (ANVISA, ANS etc.) ou ministérios (Economia, Educação etc.) que não o MS**. Qualquer acordo deve ser produzido com especial atenção para que conste apenas, em absoluto, atribuições que possam ser feitas estritamente pelo órgão signatário (MS), ajustando, se for o caso de dúvida, os termos pactuados (por exemplo: utilizando-se da terminologia "envidar esforços possível para" em vez de "providenciar" ou "fazer").

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

4.5 Inexistência de transferência de recursos

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

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

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

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

(Grifo nosso)

60. Isso porque, o resultado a ser alcançado com o ACT deve ser oriundo do somatório de esforços e do exercício de atribuições específicas de cada partícipe, que as desenvolve de acordo com as capacidades, bem como por meio da utilização de recursos, bens, pessoal e *expertise* **próprios** alocados para o alcance do objetivo vislumbrado pela celebração do Acordo de Cooperação Técnica, o que transforma o instrumento em documento inadequado para transferência de recursos.

61. De tal particularidade, exsurge a necessidade de, na minuta do instrumento, constar, expressamente, que não haverá transferência de recursos financeiros entre os partícipes para a execução do Acordo Cooperação Técnica, devendo todas as despesas necessárias à plena consecução do objeto acordado serem custeadas por recursos próprios previstos em dotações específicas nos orçamentos de cada um dos partícipes.

62. Do mesmo modo, como os serviços decorrentes de tal espécie de acordo são prestados em regime de cooperação mútua, não cabe aos partícipes qualquer remuneração pela prestação, assim como o instrumento não deve ser utilizado com desvio de finalidade para promover a cessão de servidores públicos.

63. Considerando a necessidade de haver reciprocidade entre as obrigações pactuadas no acordo de cooperação, caberá à Administração aferir a compatibilidade das atribuições a serem

assumidas com os seus instrumentos de instituição e regência, haja vista a necessidade de certificação de que os objetivos do ajuste firmado encontram-se em harmonia com a missão institucional das partes acordantes, assim como de que as obrigações assumidas estão inseridas no rol de competências.

4.6 Da análise do Estatuto da entidade privada

64. Sobre a definição de organização da sociedade civil, o art. 2º da Lei n. 13019/2014, dispõe que:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

69. **Não é recomendado o prosseguimento do feito caso o partícipe não se trate de organização da sociedade civil, bem como sem o cumprimento do art. 33, I da Lei.**

4.7 Dos requisitos e vedações previstas no Decreto nº 8.726/2016

70. Importa mencionar que o Decreto nº 8.726/2016 que, como visto, regulamenta a Lei nº 13.019, traz a seguinte previsão em seu art. 26. *In verbis*:

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

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

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

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

a) instrumentos de parceria firmados com órgãos e entidades da administração pública, organismos internacionais, empresas ou outras organizações da sociedade civil;

b) relatórios de atividades com comprovação das ações desenvolvidas;

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

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

e) declarações de experiência prévia e de capacidade técnica no desenvolvimento de atividades ou projetos relacionados ao objeto da parceria ou de natureza semelhante, emitidas por órgãos públicos, instituições de ensino, redes, organizações da sociedade civil, movimentos sociais, empresas públicas ou privadas, conselhos, comissões ou comitês de políticas públicas; ou

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

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

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

VI - Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas - CNDT;

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

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

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

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

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

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

§ 3º A critério da organização da sociedade civil, os documentos previstos nos incisos IV e V do **caput** poderão ser substituídos pelo extrato emitido pelo Serviço Auxiliar de Informações para Transferências Voluntárias - Cauc, quando disponibilizados pela Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda.

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

§ 5º A organização da sociedade civil deverá comunicar alterações em seus atos societários e em seu quadro de dirigentes, quando houver.

71. Consoante se extrai do art. 6º *caput* e inciso II do Decreto nº 8.726/2016, o disposto no art. 26 supracitado, é aplicável, **no que couber**, a acordo de cooperação.

Art. 6º - São aplicáveis ao acordo de cooperação as regras e os procedimentos dispostos no Capítulo I, Seção I - Disposições preliminares, e, no que couber, o disposto nos seguintes Capítulos: (...)

II - Capítulo III - Da celebração do instrumento de parceria, exceto quanto ao disposto no:

a) art. 24;

b) art. 25, **caput**, incisos V a VII, e § 1º; e

c) art. 32;

72. Por outro lado, cumpre advertir que o parágrafo 2º do art. 6º do Decreto n. 8.726/2016, permite que o órgão/entidade da Administração Pública celebrante do acordo de

cooperação que não envolva comodato, doação de bens ou outras formas de compartilhamento patrimonial, por exemplo, afaste as exigências previstas nos Capítulos II e III do Decreto nº 8.726/2016, especialmente aquelas dispostas nos art. 8º, art. 23 e art. 26 a art. 29, desde que exponha previamente as razões para fazê-lo, levando em conta a complexidade da parceria e o interesse público envolvido.

Art. 6º (...)

§ 2º—O órgão ou a entidade pública federal, para celebração de acordo de cooperação que não envolva comodato, doação de bens ou outras formas de compartilhamento patrimonial, poderá, mediante justificativa prévia e considerando a complexidade da parceria e o interesse público:

I - afastar as exigências previstas nos Capítulos II e III, **especialmente aquelas dispostas nos art. 8º, art. 23 e art. 26 a art. 29; e**

II - estabelecer procedimento de prestação de contas previsto no [art. 63, § 3º, da Lei nº 13.019, de 2014](#), ou sua dispensa.

(Grifo nosso)

73. É necessário que a área técnica proceda a análise específica de cada requisito e/ou a sua dispensa motivada (conforme previsão do parágrafo 2º do art. 6º do Decreto n. 8.726/2016) e faça constar nos autos, tendo em vista que a análise da documentação é de grande relevância para a verificação, por exemplo, se a entidade cumpre os requisitos previstos, por exemplo, nos art. 2º, 33 e 34 da Lei nº 13.019/2014 e se não incorre nos impedimentos previstos no art. 39 da mesma Lei.

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

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

I - não há, em seu quadro de dirigentes:

a) membro de Poder ou do Ministério Público ou dirigente de órgão ou entidade da administração pública federal; e

b) cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o segundo grau, das pessoas mencionadas na alínea “a” deste inciso;

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

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

a) membro de Poder ou do Ministério Público ou dirigente de órgão ou entidade da administração pública federal;

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

c) pessoas naturais condenadas pela prática de crimes contra a administração pública ou contra o patrimônio público, de crimes eleitorais para os quais a lei comine pena privativa de liberdade, e de crimes de lavagem ou ocultação de bens, direitos e valores.

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

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

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

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

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

77. É vedada a celebração de acordos de cooperação com entidades privadas que se enquadrem em alguma situação de impedimento prevista na legislação aplicável à espécie ou não

atendam aos requisitos ali estabelecidos.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

VII - tenha entre seus dirigentes pessoa:

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

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

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

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

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

§ 3º (Revogado). [\(Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015\)](#)

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

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

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

(Grifou-se)

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

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

Art. 29. No momento da verificação do cumprimento dos requisitos para a celebração de parcerias, a administração pública federal deverá consultar o Cadastro de Entidades Privadas Sem Fins Lucrativos Impedidas - Cepim, o Siconv, o Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal - Siafi, Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores - Sicaf e o Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal - Cadin para verificar se há informação sobre ocorrência impeditiva à referida celebração.

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

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

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

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

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

4.8 Da Dispensa do Chamamento Público

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

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

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

*XII - chamamento público: **procedimento destinado a selecionar organização da sociedade civil para firmar parceria por meio de termo de colaboração ou de fomento**, no qual se garanta a observância dos princípios da isonomia, da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos; (grifado)*

86. Do dispositivo acima transcrito, pois, entende-se, *s.m.j.*, possível interpretar que a Administração Pública não estaria *a priori* obrigada a realizar chamamento público para celebrar **acordo de cooperação**.

87. Esta dispensa, todavia, cede quando o objeto do acordo de cooperação envolver comodato, doação de bens ou outra forma de compartilhamento de material. Veja-se, a respeito, o que dispõe o art. 29 da Lei nº 13.019/2014:

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

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

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

CLÁUSULA XXX- DOS RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS E PATRIMONIAIS Para a execução do objeto do presente Acordo não haverá transferência de recursos entre os PARTICIPES. As ações que implicarem repasse de recursos serão viabilizadas por intermédio de instrumento específico.

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

90. **De todo modo, entende-se prudente fazer o registro que esta Consultoria entende que a realização de chamamento público é, como regra, recomendável, mesmo no caso de acordo de cooperação que não envolva qualquer compartilhamento patrimonial, na medida em que se garante o cumprimento dos princípios constitucionais da igualdade e da impessoalidade.**

91. Ressalte-se que a recomendação pela realização do chamamento público é, por óbvio, relativizada nas hipóteses em que for inexigível tal procedimento seletivo. Tal circunstância pode ocorrer, consoante se extrai da Conclusão DEPCONSU/PGF/AGU Nº 73/2014 (*citada no parágrafo 10º do PARECER n. 00004/2016/DEPCONSU/CPCV/PGF/AGU*), quando o objeto do projeto for considerado, pela área técnica da Administração, como o único capaz a atender à sua demanda, inexistir competição de mercado ou, ainda, consoante se extrai do já citado inciso I do §2º do art. 6º do Decreto nº 8.726/2016, quando houver justificativa prévia considerando a complexidade da parceria e o interesse público.

92. Cumpre citar os seguintes trechos do Decreto nº 8.726/2016:

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

(...)

Art. 6º—São aplicáveis ao acordo de cooperação as regras e os procedimentos dispostos no Capítulo I, Seção I - Disposições preliminares, e, no que couber, o disposto nos seguintes Capítulos:

(...)

§ 2º—O órgão ou a entidade pública federal, para **celebração de acordo de cooperação que não envolva** comodato, doação de bens ou outras formas de compartilhamento patrimonial, **poderá, mediante justificativa prévia e considerando a complexidade da parceria e o interesse público:**

I - afastar as exigências previstas nos Capítulos II e III, **especialmente aquelas dispostas nos art. 8º**, art. 23 e art. 26 a art. 29; e

(..)

Art. 8º **A seleção da organização da sociedade civil para celebrar parceria deverá ser realizada pela administração pública federal por meio de chamamento público**, nos termos do [art. 24 da Lei nº 13.019, de 2014](#).

(...)

(Grifo nosso)

93. A respeito do tema, como reforço argumentativo para a **recomendação de realização de chamamento público, ou de apresentação de justificativa para a sua não realização, mesmo no caso de acordo de cooperação que não envolva qualquer compartilhamento patrimonial**, colaciona-se ementa do PARECER n. 00001/2016/CPCV/PGF/AGU:

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. ACORDO DE COOPERAÇÃO. EXIGÊNCIA DE REALIZAÇÃO DE PRÉVIO CHAMAMENTO PÚBLICO OU CREDENCIAMENTO. ADEQUAÇÃO LEGISLAÇÃO VIGENTE. ART. 29 DA LEI Nº 13.019/2014 C/C ART. 6º, §2º, I, DECRETO Nº 8.726/2016. INTERPRETAÇÃO CONFORME CONSTITUIÇÃO. POSSIBILIDADE EXCEPCIONAL DE NÃO REALIZAÇÃO DE PRÉVIO CHAMAMENTO PÚBLICO.

I - A previsão contida no art. 29 da Lei nº 13.019/2014 de celebração de acordo de cooperação sem chamamento público deve ser lida em conjunto com art. 6º, §2º, I, do Decreto nº 8.726/2016 e interpretada conforme Constituição Federal. É uma excepcionalidade que só subsiste diante de justificativa prévia e, considerando complexidade da parceria e o interesse público, incidindo disposto no art. 32 da mesma Lei, inclusive no que concerne à possibilidade de impugnação da justificativa apresentada.

II - O chamamento público terá lugar nas situações em que existir mais de uma entidade privada potencialmente interessada em firmar avença com Administração, sem que se possa com todas celebrar parceria, conjugada com possibilidade de competição, enquanto o credenciamento caberá quando Administração Pública estiver disposta a celebrar acordo de cooperação com todas as entidades que demonstrarem interesse em executar objeto por ela delimitado, sem que escolha de uma entidade privada implique em detrimento de outra(s).

III - O chamamento público não será realizado quando configurada hipótese de dispensa ou inexigibilidade ou quando houver justificativa prévia considerando complexidade da parceria e o interesse público. Entretanto, em caso de procedência de eventual impugnação justificativa apresentada, deverá ser realizado respectivo chamamento público.

IV - O entendimento do PARECER N° 15/2013/CÂMARA PERMANENTE CONVÊNIOS/DEP CONSU/PGF/ AGU acerca do prévio chamamento público aplica-se também aos ajustes com entidades privadas com fins lucrativos, ressalvada inexigibilidade quando objeto do projeto for considerado, pela área técnica da Administração, como único capaz a atender à sua demanda ou em razão da inexistência de competência.

94. **Portanto, a área técnica deve se manifestar, expressamente, informando que houve a realização de prévio chamamento público para seleção da entidade privada com a qual se pretende celebrar o acordo de cooperação ou justificativa formal para a sua não realização.**

4.9 Prazo e Previsões normativas quanto ao plano de trabalho

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

96. Quanto ao prazo de prorrogação, pode-se afirmar que o Acordo de Cooperação não está adstrito ao limite do art. 57 da Lei nº 8.666/93, vez que tal norma possui como *telos* o alcance da responsabilidade fiscal, tendo em vista a necessidade de vinculação do lapso temporal de duração da avença administrativa - e consequentemente dos custos que o seu cumprimento acarreta - ao orçamento do exercício financeiro em que celebrada^[5].

97. Dessa maneira, em sendo o Acordo de Cooperação Técnica ajuste que não acarreta transferência de recursos pelas partes celebrantes, não haveria sentido na sujeição de tal espécie de ajuste àquela norma da Lei de Licitações.

98. Registre-se que a Lei nº 13.019/2014, prevê o seguinte em seu art. 42, VI:

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

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

Art. 21. A cláusula de vigência de que trata o inciso VI do caput do art. 42 da Lei nº 13.019, de 2014, deverá estabelecer prazo correspondente ao tempo necessário para a execução integral do objeto da parceria, passível de prorrogação, desde que o período total de vigência não exceda cinco anos.
Parágrafo único. Nos casos de celebração de termo de colaboração para execução de atividade, o prazo de que trata o **caput**, desde que tecnicamente justificado, poderá ser de até dez anos.

100. **Deve haver justificativa fundamentada nos autos acerca do prazo de vigência previsto, inclusive considerando a análise do tempo necessário para execução integral do objeto da parceria (conforme art. 21 do Decreto nº 8.726/2016), limitado a 5 (cinco) anos, considerando que, sendo um acordo de cooperação, é inaplicável o parágrafo único do art. 21 acima.**

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

102. Nessa esteira, o Plano de Trabalho constitui peça fundamental e, portanto, deve contemplar elementos mínimos que demonstrem os meios materiais e os recursos necessários para a concretização dos objetivos do Acordo de Cooperação Técnica a ser celebrado, conforme definido nas metas e em conformidade com os prazos ali estampados.

103. Dessa maneira, é inegável que um Plano de trabalho bem elaborado contribui para a fiel execução das obrigações pelos partícipes, assim como facilita o acompanhamento e a fiscalização do seu cumprimento.

104. Embora não aplicável ao acordo de cooperação, conforme será adiante detalhado, podemos, com as devidas adequações, tomar por empréstimo o conceito de plano de trabalho contido no §1º, do art.1º da Portaria Interministerial nº 424/2016, que assim o define:

detalhamento do objeto, da justificativa, dos cronogramas físico e financeiro, do plano de aplicação das despesas, bem como das informações da conta corrente específica, dos partícipes e dos seus representantes;

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

106. Considerando o disposto nos incisos I, II, III e VI do art.116, § 1º, da Lei nº 8.666/93, tem-se que o plano de trabalho deve contemplar:

1. **a identificação do objeto a ser executado** - deve ser descrito de forma clara, objetiva e precisa, de modo a não suscitar duplicidade de interpretações ou adequação a objetos genéricos. Destaca-se a relevância de tal item, uma vez que, através dele, deve ser possível aferir o interesse público e recíproco almejado, bem como vislumbrar o completo delineamento das obrigações a serem assumidas pelos partícipes para atingi-lo;
2. **o detalhamento de metas a serem atingidas** - é necessária a descrição de cada uma das atividades em que se desdobra o objeto e os quantitativos a serem alcançados, externando por exemplo: (a) os recursos humanos e de infra-estrutura; (b) a existência de recursos financeiros de cada um dos envolvidos, próprios, para que as ações sejam implementadas; e (c) o atendimento mínimo dos parâmetros dos indicadores fixados em comum acordo e que servirão de base para a aferição das metas a resultados também fixados no acordo;
3. **a descrição de etapas ou fases de execução** - além da agregação das metas que compõem as etapas, é importante que sejam estabelecidos critérios para a aferição do seu cumprimento, a sequência para a sua realização e a identificação da existência - ou não - de interdependência entre estas.
4. **a previsão de início e fim da execução do objeto, bem assim da conclusão das etapas ou fases programadas** - deve ser estabelecido um prazo de vigência para o acordo de cooperação técnica que guarde compatibilidade com o planejamento da sua execução, considerando as metas e etapas acordadas.

107. Também cabe citar o previsto nos incisos I a IV do art. 25 do Decreto nº 8.726/2016:

- I - a descrição da realidade objeto da parceria, devendo ser demonstrado o nexo com a atividade ou o projeto e com as metas a serem atingidas;
- II - a forma de execução das ações, indicando, quando cabível, as que demandarão atuação em rede;
- III - a descrição de metas quantitativas e mensuráveis a serem atingidas;
- IV - a definição dos indicadores, documentos e outros meios a serem utilizados para a aferição do cumprimento das metas;

108. Rememore-se, por outro lado, que **não são aplicáveis ao acordo de cooperação o disposto nos incisos V a VII do caput do art. 25 e o disposto no §1º do mesmo artigo**. Neste sentido, dispõe o art. 6º, II, "b" do Decreto nº 8.726/2016:

- Art. 6º - São aplicáveis ao acordo de cooperação as regras e os procedimentos dispostos no Capítulo I, Seção I - Disposições preliminares, e, no que couber, o disposto nos seguintes Capítulos: (...)
- II - Capítulo III - Da celebração do instrumento de parceria, exceto quanto ao disposto no: (...)
- b) art. 25, **caput**, incisos V a VII, e § 1º; e (...)

109. **Assim, no que concerne ao plano de trabalho, deve ser atestada pela unidade técnica a presença dos elementos constantes dos incisos I a IV, e o respeito aos parágrafos 2º ao 5º, do art. 25 do Decreto nº 8.726, de 2016.**

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

- Art. 42. As parcerias serão formalizadas mediante a celebração de termo de colaboração, de termo de fomento ou de acordo de cooperação, conforme o caso, que terá como cláusulas essenciais: (**Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015**) (...)
- Parágrafo único. **Constará como anexo do termo de colaboração, do termo de fomento ou do acordo de cooperação o plano de trabalho, que deles será parte integrante e indissociável.** (**Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015**)
- (Grifou-se)

111. Nestes termos, a celebração do Acordo de Cooperação deve ser devidamente instruída com o plano de trabalho, contemplando os requisitos mencionados, já devidamente aprovado e certificado

pela área técnica do órgão assessorado.

112. **Recomenda-se, ainda, a observância da Lista de Verificação disponível no sítio eletrônico, que contém tópico específico para Plano de Trabalho.** A lista (CheckList ACT MROSC sem compartilhamento patrimonial Versão Final 12.12.2019) encontra-se disponível no link: <https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/consultoria-geral-da-uniao-1/modelos-de-convenios-licitacoes-e-contratos/modelos-de-convenios/modelos-e-listas-de-verificacao-lei-no-13-019-de-31-07-2014-mrosc>

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

114. Ressalto que o plano de trabalho envolve aspectos técnicos e de conveniência e oportunidade, de responsabilidade exclusiva da área técnica, não cabendo a esta Consultoria imiscuir-se em tal seara.

4.10 Comprovação de que a entidade possui experiência prévia

115. Vale registrar que não basta a existência formal da Organização da Sociedade Civil e o interesse mútuo. Se a Administração opta fazer um acordo com uma instituição para a execução conjunta de uma atividade específica, é porque vê nessa entidade a capacidade de executar tais ações a contento, o que vai além da mera permissão de assim fazê-lo.

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

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

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

4.11 Do parecer de órgão técnico

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

Lei nº 13.019/2014

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

I - o plano de trabalho;

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

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

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

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

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

4.12 Do acompanhamento e Fiscalização pela Administração Pública. Da designação de Gestores para o Acordo de Cooperação Técnica em análise

125. Considerando as normas e princípios que regem a Administração Pública, entende-se

imprescindível o **acompanhamento e a fiscalização, pela Administração Pública, da execução do acordo.**

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

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

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

(Grifo nosso)

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

128. **Dessa forma, recomenda-se a adoção do modelo adequado, disponível no site: "https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/consultoria-geral-da-uniao-1/modelos-de-convenios-licitacoes-e-contratos/modelos-de-convenios/modelos-e-listas-de-verificacao-lei-no-13-019-de-31-07-2014-mrosc".**

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

4.13 Da Publicidade e Controle de Resultados

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

131. Há menção expressa à "publicação" no art. 38 da Lei nº 13.019/2014. Vejamos:

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)

132. 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.

4.14 Das Minutas submetidas

133. Ao se instituir no âmbito da CGU a Câmara Nacional de Convênios Instrumentos Congêneres (CNCIC), com a edição da PORTARIA Nº 3, DE 14 DE JUNHO DE 2019, cuja proposta circunscreveu-se a, dentre outras a "desenvolver modelos de documentos inerentes atividade consultiva, especialmente de editais de licitação, contratos administrativos, termos de referência, projeto básico demais anexos, chamamentos públicos, termos de convênio, termo de colaboração, termo de fomento demais instrumentos congêneres, incluindo listas de verificação", vemos no caso específico de Termo de Cooperação e Plano de Trabalho, propostas de minutas que ofertam "Modelos de Minutas de Contrato de Repasse, Acordo de Cooperação Técnica e Protocolo de Intenções", as quais podem nortear a elaboração destas parcerias, razão pela qual ao procedermos a análise dos instrumentos submetidos a este consultivo, o faremos a luz destes modelos, em observância aos termos do art. 18 da aludida Portaria CGU nº 3, de 2019:

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

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

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

136. **No caso de celebração de Acordo de cooperação com entidade privada sem fins**

lucrativos, com fundamento na Lei n. 13.019/2014, há modelo específico elaborado e disponibilizado pela AGU.

137. O modelo de Acordo de Cooperação (Acordo.Cooperação.MROSC - Comissão Convenios - 26.06.2019 - ou versão anterior) encontra-se disponível no site: <https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/consultoria-geral-da-uniao-1/modelos-de-convenios-licitacoes-e-contratos/modelos-de-convenios/modelos-e-listas-de-verificacao-lei-no-13-019-de-31-07-2014-mrosc>.

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

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

5. DA NECESSIDADE DE AVALIAÇÃO DE INCIDÊNCIA DA LGPD

140. Por cautela, considerando os aspectos técnicos envolvidos, recomenda-se que o órgão assessorado se pronuncie esclarecendo se, no caso em análise, pretende-se o tratamento e o uso compartilhado de dados não-anonimizados de pessoas naturais, de que trata a Lei nº 13.709/2018 (Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais - LGPD). Caso positivo, tal operação demanda fundamentação no aludido diploma legal, na forma adiante descrita.

141. Como sabido, no ano de 2018 foi editada a Lei nº 13.709, que dispõe sobre o tratamento de **dados pessoais**, inclusive nos meios digitais, por pessoa natural ou por pessoa jurídica de **direito público ou privado**, com o objetivo de proteger os direitos fundamentais de liberdade e de privacidade e o livre desenvolvimento da personalidade da pessoa natural.

Lei nº 13.709/2018

Art. 1º Esta Lei dispõe sobre o tratamento de dados pessoais, inclusive nos meios digitais, por pessoa natural ou por pessoa jurídica de direito público ou privado, com o objetivo de proteger os direitos fundamentais de liberdade e de privacidade e o livre desenvolvimento da personalidade da pessoa natural.

Parágrafo único. As normas gerais contidas nesta Lei são de interesse nacional e devem ser observadas pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios. (Incluído pela Lei nº 13.853, de 2019) Vigência

142. De acordo com o art. 3º da Lei nº 13.709/2018, o diploma legal se aplica a qualquer operação de tratamento realizada por pessoa natural ou por pessoa jurídica de direito público ou privado, independentemente do meio, do país de sua sede ou do país onde estejam localizados os dados, desde que: I - a operação de tratamento seja realizada no território nacional; II - a atividade de tratamento tenha por objetivo a oferta ou o fornecimento de bens ou serviços ou o tratamento de dados de indivíduos localizados no território nacional; ou III - os dados pessoais objeto do tratamento tenham sido coletados no território nacional. Observe-se:

Art. 3º Esta Lei aplica-se a qualquer operação de tratamento realizada por pessoa natural ou por pessoa jurídica de direito público ou privado, independentemente do meio, do país de sua sede ou do país onde estejam localizados os dados, desde que:

I - a operação de tratamento seja realizada no território nacional;

II - a atividade de tratamento tenha por objetivo a oferta ou o fornecimento de bens ou serviços ou o tratamento de dados de indivíduos localizados no território nacional; ou (Redação dada pela Lei nº 13.853, de 2019) Vigência

III - os dados pessoais objeto do tratamento tenham sido coletados no território nacional.

§ 1º Consideram-se coletados no território nacional os dados pessoais cujo titular nele se encontre no momento da coleta.

§ 2º Excetua-se do disposto no inciso I deste artigo o tratamento de dados previsto no inciso IV do caput do art. 4º desta Lei.

143. Ressalte-se que a referida Lei apresenta conceitos relevantes, dentre os quais destaco os seguintes:

Art. 5º Para os fins desta Lei, considera-se:

I - dado pessoal: informação relacionada a pessoa natural identificada ou identificável;

II - dado pessoal sensível: dado pessoal sobre origem racial ou étnica, convicção religiosa, opinião política, filiação a sindicato ou a organização de caráter religioso, filosófico ou político, dado referente à saúde ou à vida sexual, dado genético ou biométrico, quando vinculado a uma pessoa natural;

III - dado anonimizado: dado relativo a titular que não possa ser identificado, considerando a utilização de meios técnicos razoáveis e disponíveis na ocasião de seu tratamento;

(...)

X - tratamento: toda operação realizada com dados pessoais, como as que se referem a

coleta, produção, recepção, classificação, utilização, acesso, reprodução, transmissão, distribuição, processamento, arquivamento, armazenamento, eliminação, avaliação ou controle da informação, modificação, comunicação, transferência, difusão ou extração;
XI - anonimização: utilização de meios técnicos razoáveis e disponíveis no momento do tratamento, por meio dos quais um dado perde a possibilidade de associação, direta ou indireta, a um indivíduo;
(...)

144. Inicialmente, importa verificar que interessa para a lei apenas os dados/informações de pessoas físicas. Ou seja, dados de pessoas jurídicas ou até informações governamentais etc., não são regidos pela LGPD. Podem sê-lo pela Lei de Acesso à Informação, mas não é esse o objeto da presente análise. Desse modo, **deve-se verificar se a parceria envolverá dados de pessoas físicas.**

145. O segundo ponto diz respeito à ação a ser feita com tais dados, o que leva ao conceito de "tratamento". Trata-se de uma definição amplíssima, bastando para a incidência da lei a realização de uma das ações previstas no inciso X supracitado. Uma das principais definições são as de "transferência", "transmissão", "comunicação" e "difusão", por se relacionarem à ideia de "compartilhamento de bases de dados" cuja abordagem a lei faz de forma específica. É de se dizer, mesmo considerando previsões específicas (que deverão ser consideradas), o compartilhamento de dados é uma forma de tratamento, a ela sendo aplicável a regra geral.

146. Por fim, para afastar ou aplicar, de plano, a lei, o terceiro conceito relevante é de dado anonimizado. A anonimização consiste em processo para descaracterizar um dado como associado a um indivíduo, o que pode ser sofisticado (mediante criptografia, por exemplo) ou simples (usual, por exemplo, o uso de tarjas ou "X" substituindo os primeiros números do CPF^[6]). O único requisito é que o meio utilizado não seja capaz de ser facilmente "quebrado" ou de, ainda assim, gerar uma identificação com a utilização de meios "razoáveis". O parâmetro é fluido, de modo que se recomenda a utilização dos métodos de anonimização mais comuns ou os recomendados pela ANPD (art. 12, §3º da LGPD).

147. A relevância se dá em razão do art. 12 da lei, segundo o qual: "Os dados anonimizados não serão considerados dados pessoais para os fins desta Lei, salvo quando o processo de anonimização ao qual foram submetidos for revertido, utilizando exclusivamente meios próprios, ou quando, com esforços razoáveis, puder ser revertido". Desse modo, ainda que haja um dado pessoal tratado, se ele for anonimizado, se houver o tratamento apenas de "estatísticas", de dados coletivos ou criptografados, de modo que seja desarrazoável a identificação individual, não há aplicação do regime da LGPD.

148. Desse modo, pretendendo-se o tratamento/uso compartilhado de dados não-anonimizados de pessoas físicas/naturais de que trata a LGPD, chama-se a atenção do órgão assessorado para, sem prejuízo da observância da Lei nº 13.709/2018 de uma forma geral, a **imprescindibilidade**, de início, de que **sejam indicadas, no caso concreto, de forma motivada e específica, as competências/atribuições legais exercidas/atendidas e a compatibilidade do tratamento de dados para tal fim.**

149. Nesse ponto, cumpre transcrever o conteúdo do art. 23, *caput*:

Art. 23. O tratamento de dados pessoais pelas pessoas jurídicas de direito público referidas no parágrafo único do [art. 1º da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 \(Lei de Acesso à Informação\)](#), deverá ser realizado para **o atendimento de sua finalidade pública**, na persecução do interesse público, com o objetivo de executar as **competências legais ou cumprir as atribuições legais** do serviço público, desde que:

150. Já foi visto anteriormente que o acordo em si deve estar dentro das atribuições do órgão signatário e estar em conformidade com o interesse público, de modo que este requisito não se revela, propriamente, uma novidade. O diferencial é a necessidade de se correlacionar o tratamento de dados pessoais como medida necessária (art. 6º, III da LGPD) à finalidade pública perseguida com o acordo e ao cumprimento da competência legal.

151. Como requisito específico, deve haver, também, o **enquadramento, motivado, em hipótese que admite o tratamento e/ou uso compartilhado, conforme o caso**. Ressalte-se que a Lei elenca as hipóteses de tratamento de dado pessoal (art. 7º) e de dado pessoal sensível (art. 11), devendo o órgão assessorado atentar, ainda, para as normas aplicáveis, de forma complementar, ao Poder Público (vide capítulo IV).

152. Segundo o "Guia de Boas Práticas Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD)", disponibilizado por meio da Resolução nº 4, de 14 de abril de 2020, do Comitê Central de Governança de Dados, **no caso do setor público**, a principal finalidade do tratamento está relacionada à **execução de políticas públicas**. O documento destaca que tais políticas públicas **devem estar inseridas nas atribuições legais do órgão ou da entidade da administração pública** que efetuar o referido tratamento. É dito, ainda, que outra finalidade corriqueira para o tratamento de dados "no serviço público" é o cumprimento de **obrigação legal ou regulatória** pelo controlador. Vejamos trecho do guia:

No caso do setor público, a principal finalidade do tratamento está relacionada à execução de políticas públicas, devidamente previstas em lei, regulamentos ou respaldadas em

contratos, convênios ou instrumentos congêneres. Tais políticas públicas, vale destacar, devem estar inseridas nas atribuições legais do órgão ou da entidade da administração pública que efetuar o referido tratamento. Outra finalidade corriqueira para o tratamento de dados no serviço público é o cumprimento de obrigação legal ou regulatória pelo controlador. Nessas duas situações, o consentimento do titular de dados é dispensado.

153. Registre-se que as duas hipóteses citadas pelo guia encontram-se previstas na Lei nº 13.709/2018, especificamente no art. 7º, II e III (**em relação a dados pessoais**) e no art. 11, II, "a" e "b" (**em relação a dados pessoais sensíveis**):

Art. 7º O tratamento de dados pessoais somente poderá ser realizado nas seguintes hipóteses: (...)

II - para o cumprimento de obrigação legal ou regulatória pelo controlador;

III - pela administração pública, para o tratamento e uso compartilhado de dados necessários à execução de políticas públicas previstas em leis e regulamentos ou respaldadas em contratos, convênios ou instrumentos congêneres, observadas as disposições do Capítulo IV desta Lei;

Art. 11. O tratamento de dados pessoais sensíveis somente poderá ocorrer nas seguintes hipóteses: (...)

II - sem fornecimento de consentimento do titular, nas hipóteses em que for indispensável para: (...)

a) cumprimento de obrigação legal ou regulatória pelo controlador;

b) tratamento compartilhado de dados necessários à execução, pela administração pública, de políticas públicas previstas em leis ou regulamentos;

154. **No caso de execução de políticas públicas**, enfatiza-se que faz-se necessário demonstrar que a política pública^[7] está inserida nas atribuições legais do órgão e que a política pública está prevista:

- o "*em leis e regulamentos ou respaldadas em contratos, convênios ou instrumentos congêneres*", **no caso de dados pessoais não-sensíveis** (art. 7º, III, Lei nº 13.709/2018).
- o "*em leis ou regulamentos*", **no caso de dados pessoais sensíveis** (art. 11, II, "b", Lei nº 13.709/2018).

155. A diferenciação entre dados pessoais sensíveis e não-sensíveis se dá por exclusão. Os dados relacionados a raça, etnia, religião, opinião política, filiação a sindicato ou organização de caráter religioso, filosófico ou político; saúde, vida sexual, genética ou dados biométricos são todos dados sensíveis. Os demais são não-sensíveis.

156. Dessa lista, destaca-se que dados de saúde e dados genéticos são dados sensíveis. No que tange à atividade fim, entende-se que a maior parte do tratamento de dados feita por Acordos de Cooperação no âmbito deste Ministério dirá respeito a dados de saúde. Se eles não forem anonimizados (ou seja, se deles for possível identificar pessoas determinadas), a fundamentação para o tratamento é no artigo 11, o que, quanto à política pública, exige uma fonte normativa, não bastando a existência de contrato, convênio ou instrumento congênere.

157. Registre-se que a lei, nesse ponto, admite, admite como fonte para a política pública, tanto outras leis quanto "regulamentos". Usualmente, o termo "regulamento" é lido como "decreto regulamentar", mas entende-se que, neste caso, a leitura mais adequada é como "norma infralegal de qualquer natureza", emitida no exercício do poder normativo. É que a mesma expressão é usada no art. 7º, III, que admite como fonte contratos e convênios, muito mais simples, por exemplo, do que uma Portaria de Ministro de Estado. Soaria um contrassenso inadmitir como fonte a portaria ministerial e aceitar o contrato celebrado por autoridade que lhe seja inferior.

158. Desse modo, pode ser fonte da política pública, inclusive, portaria do Ministro de Estado, atos normativos firmados pelos Srs. Secretários e normas celebrados por autoridades competentes para tal fim, além de leis e decretos, desde que válidos, obviamente. Nos casos de dados não-sensíveis, reitere-se, admite-se, também, a fonte em contratos, convênios e instrumentos congêneres.

159. **Em suma, se o fundamento para o tratamento de dados for a execução de "atividade-fim", ou seja, de política pública, é necessário, inicialmente, enquadrar o dado como sensível ou não-sensível. Após, deve-se indicar qual política que se pretende executar, como o tratamento de dado fará tal execução (vide, novamente, art. 6º, III da LGPD, sobre necessidade) e qual a fonte que prevê essa política pública. Se o dado for sensível (ex: dado de saúde), admite-se como fonte apenas a lei ou outro ato normativo infralegal. Já se for dado não-sensível, é possível também que a política pública seja prevista em contratos, convênios ou instrumentos congêneres.**

160. Ainda quanto a políticas públicas, vale dizer que o art. 26, *caput* da lei é claro ao exigir a correlação entre o compartilhamento de dados e "finalidades específicas de execução de políticas públicas". **Mostra-se, admissível, para os fins deste parecer referencial, a fundamentação de compartilhamentos de dados fundados no art. 26 por intermédio de acordos de cooperação, desde que haja a atribuição legal e o fundamento no art. 7º, III ou no art. 11, II,**

"b", como execução de políticas públicas. Para outros fundamentos, indica-se a submissão do caso para análise jurídica individualizada.

161. **No caso de cumprimento de obrigação legal ou regulatória** (arts. 7º, II e 11, II, "a"), há de se diferenciar "ter competência" de "ter obrigação". A Administração só age para qualquer coisa se tiver competência, mas nem tudo para a qual há competência implica em obrigação. A competência é o poder de agir para um determinado fim, considerando uma infinidade de possibilidades. Uma vez decidida a ação e havendo uma vinculação a ela (por um contrato, um edital, uma lei etc.), haveria uma obrigação. A competência isolada pode gerar uma atuação discricionária ou vinculada. Já a obrigação determina uma ação vinculada, não há escolha, ainda que elementos acessórios pontuais possam ser variáveis. **Desse modo, em tais casos, deve haver a indicação da obrigação cujo cumprimento implica o tratamento de dados previsto no acordo em tela.**

162. **Em suma, no que concerne à fundamentação, é obrigação geral que o tratamento seja fundado em atribuição/competência legal, com vistas ao atingimento do interesse público. Especificamente, o presente parecer fundamenta, desde já, o tratamento de dados com base na execução de políticas públicas (arts. 7º, III e 11, II, "b") ou em razão de obrigação legal ou regulatória do controlador dos dados (art. 7º, II e 11, II, "a"). No caso de compartilhamento de bases de dados (art. 26), apenas o fundamento nos arts. 7º, III e 11, II, "b" é, desde já, admitido de forma referencial. Demais casos devem ser objeto de análise individualizada. Havendo a fundamentação geral do *caput* do art. 23 e a específica dos arts. 7º e 11, é possível o tratamento do dado (e, por decorrência, a celebração do acordo que tenha tal fim).**

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

1) Há incidência da LGPD?

- a. Há dados de pessoas naturais envolvidos na execução do acordo a ser firmado?
 1. Caso positivo, prossiga. Caso negativo, não há incidência da LGPD, sendo o resto da checagem prejudicada.
- b. Os dados serão objeto de tratamento nos termos do art. 5º, X da [\[8\]](#) LGPD?
 1. Caso positivo, prossiga. Caso negativo, não há incidência da LGPD, sendo o resto da checagem prejudicada.
- c. Os dados serão tratados de modo que se permita a identificação das pessoas respectivas (leia-se: não-anonimizados)?
 1. Caso positivo, há incidência da LGPD, havendo necessidade de se prosseguir para aferir a fundamentação. Caso negativo, não há incidência da LGPD, sendo o resto da checagem prejudicada.

2) Há fundamentação geral para o tratamento?

- a. Há justificativa nos autos de que o tratamento de dados funda-se justificadamente no exercício de uma competência legal e visa ao atingimento de uma finalidade pública (art. 23, *caput*)?
 1. Caso positivo, sim. Caso negativo, não há fundamentação para o tratamento.

3) Há fundamentação específica para o tratamento?

- o Nos itens abaixo, verifique se uma (ou mais) das opções é positiva. Caso negativo, não necessariamente o tratamento é impossível, mas sim recomenda-se haver análise jurídica individualizada:
- a. 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")?
- b. 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?
- c. 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^[9].

- a. Houve o envio do acordo firmado com entidade privada para compartilhamento de bases de dados para a ANPD (art. 26, §2º)?
- b. Foram atendidas eventuais normas complementares da ANPD, de que trata o art. 30 da LGPD?

164. Encaminhando-nos para o encerramento do tópico, ressalto que, segundo o art. 6º da Lei nº 13.709/2018, as atividades de tratamento de dados pessoais deverão observar a boa-fé e os princípios elencados no referido artigo. Recomenda-se que o órgão assessorado obedeça, além das regras

aplicáveis, os princípios que regem a matéria.

165. **Enfatize-se: a celebração do ACT, bem como qualquer tratamento e uso compartilhado de dados decorrente do acordo, somente pode ser realizado em conformidade com o ordenamento jurídico. Não se recomenda o prosseguimento do feito em desconformidade com a Lei nº 13.709/2018 - Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais e com as demais normas de regência.**

6. CONCLUSÃO

166. Destarte, uma vez observadas as prescrições legais e regulamentares descritas neste Parecer e sendo adotada **a minuta-padrão de ACT disponibilizada pela AGU**, fica dispensada a análise individualizada pela Consultoria Jurídica junto ao Ministério da Saúde.

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

1. É necessário que conste dos autos, da maneira mais robusta possível, a justificativa para a celebração do acordo. Ademais, entende-se imprescindível que o órgão assessorado demonstre que o ajuste pretendido visa a consecução de finalidades de interesse público e recíproco dos partícipes. Outrossim, recomenda-se que a Administração verifique a compatibilidade das atribuições a serem assumidas com os seus instrumentos de instituição e regência, haja vista a necessidade de certificação de que os objetivos do ajuste a ser firmado encontram-se em harmonia com a missão institucional do órgão, assim como de que as obrigações assumidas estão inseridas no rol de competências.
2. O Acordo deve ser firmado por autoridade competente do Ministério da Saúde, no caso dos Acordos de Cooperação Técnica fundados na Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014 - MROSC, há previsão normativa geral estabelecendo competência originária do Ministro de Estado ou dirigente máximo da entidade da administração pública federal, a qual seria suscetível de delegação, conforme dispõe o art. 5º, §2º do Decreto nº 8.726/16.
3. Em consonância com o disposto no art. 2º, I, c/c 33, I, todos da Lei 13.019/2014, a área técnica deve proceder à análise do Estatuto da entidade privada, na oportunidade deve ser verificado se a entidade cumpre as exigências legais, verificando-se, inclusive, se a referida entidade se caracteriza como Organização da Sociedade Civil e se seus objetivos são voltados à promoção de atividades e finalidades de relevância pública e social. Frisa-se que não é suficiente que a área técnica junte aos autos cópia do Estatuto Social da entidade, pois o documento por si só não cumpre o requisito, é imprescindível que seja juntado aos autos análise técnica.
4. É necessário que a área técnica proceda a análise específica de cada requisito e/ou a sua dispensa motivada (conforme previsão do parágrafo 2º do art. 6º do Decreto n. 8.726/2016) e faça constar nos autos, tendo em vista que a análise da documentação é de grande relevância para a verificação, por exemplo, se a entidade cumpre os requisitos previstos, por exemplo, nos art. 2º, 33 e 34 da Lei nº 13.019/2014 e se não incorre nos impedimentos previstos no art. 39 da mesma Lei.
5. O Decreto nº 8.726, de 2016, em seu art. 27, exige que, além dos documentos relacionados no art. 26, a organização da sociedade civil, por meio de seu representante legal, apresente declaração, em conformidade com os incisos e alíneas do *caput* dispositivo. A Administração deve se certificar que os documentos exigidos pela norma foram apresentados e que estão de acordo com a previsão normativa e atestar nos autos.
6. Recomenda-se que o órgão assessorado ateste o respeito à regra do art. 40 da Lei nº 13.019/2014. Caso o ajuste envolva ou inclua, direta ou indiretamente, delegação das funções de regulação, de fiscalização, de exercício do poder de polícia ou de outras atividades exclusivas de Estado, **não se recomenda o prosseguimento do feito**.
7. A área técnica deve se manifestar, expressamente, informando que houve a realização de prévio chamamento público para seleção da entidade privada com a qual se pretende celebrar o acordo de cooperação ou justificativa formal para a sua não realização.
8. Quanto ao prazo de prorrogação, deve haver justificativa fundamentada nos autos acerca do prazo de vigência previsto, inclusive considerando a análise do tempo necessário para execução integral do objeto da parceria (conforme art. 21 do Decreto nº 8.726/2016), limitado a 5 (cinco) anos.
9. a celebração do Acordo de Cooperação deve ser devidamente instruída com o plano de trabalho, contemplando os requisitos mencionados, já devidamente aprovado e certificado pela área técnica do órgão assessorado. Quanto ao plano de trabalho, deve ser atestada pela unidade técnica a presença dos elementos constantes dos incisos I a IV, e o respeito aos parágrafos 2º ao 5º, do art. 25 do Decreto nº 8.726, de 2016. Ademais, mencione-se que o plano de trabalho deve constar como anexo do acordo de cooperação, dele sendo parte integrante e indissociável. Enfatiza-se, outrossim, que o plano de trabalho deve ser devidamente aprovado pela autoridade competente.
10. Recomenda-se, ainda, a observância da Lista de Verificação disponível no sítio eletrônico, que contém tópico específico para Plano de Trabalho. A lista (CheckList ACT MROSC sem compartilhamento patrimonial Versão Final 12.12.2019 - ou a que venha a substituí-la) encontra-se disponível no link: <https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/consultoria-geral-da-uniao-1/modelos-de-convenios-licitacoes-e-contratos/modelos-de-convenios/modelos-e-listas-de-verificacao-lei-no-13-019-de-31-07-2014-mrosc>
11. Considerando os princípios que regem a Administração Pública, dentre os quais o

da "publicidade", o Acordo de Cooperação Técnica deve ser publicado no Diário Oficial da União, a fim de possibilitar a transparência das ações desenvolvidas no seu cumprimento. Outrossim, muito embora não exista prestação de contas relativa a recursos públicos, é recomendável que os partícipes instituam a obrigação de apresentação de relatório conjunto, visando aferir os resultados alcançados na parceria e o cumprimento das obrigações.

12. Cabe ao órgão demandante comprovar que a entidade possui experiência prévia na realização do objeto (ou de natureza semelhante) e capacidade técnica operacional para desenvolver as atividades previstas na parceria.
13. Deve-se constar nos autos a existência de um documento "parecer de órgão técnico da administração pública" abordando, expressamente, cada um dos pontos citados no item 30 da lista de verificação (item elaborado com fundamento na Lei nº 13.019/2014 e no Decreto nº 8.726/2016). Quanto ao ponto, entende-se possível e prudente recomendar que seja efetivamente emitido parecer de órgão técnico da administração pública, que se pronuncie expressamente a respeito dos pontos mencionados no item 30 da Lista de Verificação elaborada pela Câmara Nacional de Convênios e Instrumentos Congêneres da CGU/AGU.
14. No caso de celebração de Acordo de cooperação com entidade privada sem fins lucrativos, com fundamento na Lei n. 13.019/2014, há modelo específico elaborado e disponibilizado pela AGU. O modelo de Acordo de Cooperação (Acordo.Cooperação.MROSC - Comissao Convenios - 26.06.2019 - ou a que venha a substitui-la) encontra-se disponível no site: <https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/consultoria-geral-da-uniao-1/modelos-de-convenios-licitacoes-e-contratos/modelos-de-convenios/modelos-e-listas-de-verificacao-lei-no-13-019-de-31-07-2014-mrosc>, com as adaptações estritamente técnicas decorrentes do plano de trabalho ou já admitidas na própria minuta. O uso de outras minutas implica na necessidade de envio para análise jurídica individualizada.
15. Pretendendo-se tratamento de dados pessoas não-anonimizados de que trata a LGPD, chama-se a atenção do órgão assessorado para, sem prejuízo da observância da Lei nº 13.709/2018 de uma forma geral, a imprescindibilidade de que sejam indicadas, de forma motivada e específica, as competências/atribuições legais exercidas/atendidas. Deve haver, também, o enquadramento, motivado, em hipótese que admite o tratamento e/ou uso compartilhado, conforme o caso, nos termos da seção 5 deste parecer.

168. Reitere-se a necessidade da área técnica atestar, de forma expressa, que cada caso concreto se amolda aos termos da presente manifestação referencial, bem como o dever de extrair cópias da presente manifestação e acostá-la a cada um dos autos em que se pretender a aprovação, para fins de controle, caso o Acordo possua peculiaridades que não se encaixem no presente parecer referencial, a Minuta deverá ser encaminhada para análise individualizada.

169. Caso haja dúvidas na aplicação deste Parecer Referencial, poderão ser solicitados esclarecimentos à Consultoria Jurídica, mediante consulta específica contemplando dúvida jurídica devidamente objetivada.

170. Que seja submetida à aprovação superior e, caso aprovado, seja utilizado como padrão, exclusivamente nas situações tratadas neste Parecer Referencial.

171. Opina-se pela remessa do feito para os seguintes órgãos, para ciência:

- o Gabinete do Sr. Ministro;
- o Secretaria Executiva;
- o Diretoria-Executiva do Fundo Nacional de Saúde;
- o Departamento de Informática do Sistema Único de Saúde;
- o Secretaria de Atenção Primária à Saúde;
- o Secretaria de Atenção Especializada à Saúde;
- o Secretaria de Ciência, Tecnologia, Inovação e Insumos Estratégicos em Saúde;
- o Secretaria de Vigilância em Saúde;
- o Secretaria Especial de Saúde Indígena;
- o Secretaria de Gestão do Trabalho e da Educação na Saúde;
- o Secretaria Extraordinária de Enfrentamento à Covid-19.

172. Sem prejuízo de que tais órgãos deem ciência às unidades em Brasília que lhe sejam subordinadas e que firmem acordos da natureza ora tratada.

173. Por fim, diante do teor do Memorando Circular nº 048/2017-CGU/AGU, recomenda-se o encaminhamento da presente manifestação jurídica referencial para ciência da Consultoria Geral da União, solicitando a abertura de tarefa ao Departamento de Informações Jurídico-Estratégicas (DEINF/CGU/AGU), para ciência.

À consideração superior.

Brasília, 28 de outubro de 2021.

HUGO TEIXEIRA MONTEZUMA SALES

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00737012984202108 e da chave de acesso 07cd09b7

Notas

1. [^] Art. 2º Para os fins desta Lei, considera-se: I - organização da sociedade civil: (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015) a) entidade privada sem fins lucrativos que não distribua entre os seus sócios ou associados, conselheiros, diretores, empregados, doadores ou terceiros eventuais resultados, sobras, excedentes operacionais, brutos ou líquidos, dividendos, isenções de qualquer natureza, participações ou parcelas do seu patrimônio, auferidos mediante o exercício de suas atividades, e que os aplique integralmente na consecução do respectivo objeto social, de forma imediata ou por meio da constituição de fundo patrimonial ou fundo de reserva; (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015) b) as sociedades cooperativas previstas na Lei nº 9.867, de 10 de novembro de 1999; as integradas por pessoas em situação de risco ou vulnerabilidade pessoal ou social; as alcançadas por programas e ações de combate à pobreza e de geração de trabalho e renda; as voltadas para fomento, educação e capacitação de trabalhadores rurais ou capacitação de agentes de assistência técnica e extensão rural; e as capacitadas para execução de atividades ou de projetos de interesse público e de cunho social. (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015) c) as organizações religiosas que se dediquem a atividades ou a projetos de interesse público e de cunho social distintas das destinadas a fins exclusivamente religiosos; (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)
2. [^] Tal como o Parecer Referencial n. 00018/2021/ CONJUR-MS/CGU/AGU, que está nestes mesmos autos
3. [^] E avaliou-se que a produção de manifestação referencial sobre apenas um desses tipos de instrumentos tenderia a gerar confusões.
4. [^] <https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/consultoria-geral-da-uniao-1/modelos-de-convenios-licitacoes-e-contratos/modelos-de-convenios/ParecerCNCICAprovadoParceriascomentidadeprivadacomfinslucrativos1.pdf>
5. [^] Orientação Normativa AGU nº 44/2014: I - A VIGÊNCIA DO CONVÊNIO DEVERÁ SER DIMENSIONADA SEGUNDO O PRAZO PREVISTO PARA O ALCANCE DAS METAS TRAÇADAS NO PLANO DE TRABALHO, NÃO SE APLICANDO O INCISO II DO ART. 57 DA LEI Nº 8.666, DE 1993. II - RESSALVADAS AS HIPÓTESES PREVISTAS EM LEI, NÃO É ADMITIDA A VIGÊNCIA POR PRAZO INDETERMINADO, DEVENDO CONSTAR NO PLANO DE TRABALHO O RESPECTIVO CRONOGRAMA DE EXECUÇÃO. III - É VEDADA A INCLUSÃO POSTERIOR DE METAS QUE NÃO TENHAM RELAÇÃO COM O OBJETO INICIALMENTE PACTUADO
6. [^] Por exemplo, o art. 149, §2º da LDO 2021 (Lei 14.116/2020) prevê a ocultação dos três primeiros dígitos e dos dígitos verificadores do CPF nas divulgações dos dados de empregados de contratados.
7. [^] Entendida "política-pública" como sendo os projetos ou medidas minimamente organizados pelo Estado na busca do atingimento de sua finalidade pública precípua (atividade-fim estatal)
8. [^] toda operação realizada com dados pessoais, como as que se referem a coleta, produção, recepção, classificação, utilização, acesso, reprodução, transmissão, distribuição, processamento, arquivamento, armazenamento, eliminação, avaliação ou controle da informação, modificação, comunicação, transferência, difusão ou extração
9. [^] Art. 5º Para os fins desta Lei, considera-se: [...] IV - banco de dados: conjunto estruturado de dados pessoais, estabelecido em um ou em vários locais, em suporte eletrônico ou físico; [...] XVI - uso compartilhado de dados: comunicação, difusão, transferência internacional, interconexão de dados pessoais ou tratamento compartilhado de bancos de dados pessoais por órgãos e entidades públicos no cumprimento de suas competências legais, ou entre esses e entes privados, reciprocamente, com autorização específica, para uma ou mais modalidades de tratamento permitidas por esses entes públicos, ou entre entes privados;

Documento assinado eletronicamente por HUGO TEIXEIRA MONTEZUMA SALES, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 717770643 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): HUGO TEIXEIRA MONTEZUMA SALES. Data e Hora: 28-10-2021 15:04. Número de Série: 26113175607471164680340473837. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DA SAÚDE
GABINETE DA CONSULTORIA JURÍDICA

ESPLANADA DOS MINISTÉRIOS, BLOCO G, EDIFÍCIO SEDE, 6º ANDAR, BRASÍLIA/DF, CEP 70058-900

DESPACHO n. 03910/2021/CONJUR-MS/CGU/AGU

NUP: 00737.012984/2021-08

INTERESSADA: Consultoria Jurídica junto ao Ministério da Saúde - CONJUR/MS.

ASSUNTOS: Parecer Referencial. Acordos de Cooperação com fundamento na Lei n. 13.019/2014 e no Decreto n. 8.726/2016.

1. **Aprovo** o PARECER REFERENCIAL n. 00017/2021/CONJUR-MS/CGU/AGU, de 28/10/2021, da lavra do Coordenador-Geral de Análise Jurídica de Licitações, Contratos e Instrumentos Congêneres, o Advogado da União Hugo Teixeira Montezuma Sales, adotando seus fundamentos, conclusões e na forma de manifestação jurídica referencial referente aos Acordos de Cooperação a serem firmados pelo Ministério da Saúde, com fundamento na Lei n. 13.019/2014 e no Decreto n. 8.726/2016.

2. Reitera-se que o parecer referencial ora aprovado trata exclusivamente dos processos referentes aos Acordos de Cooperação Técnica firmados entre a Administração Pública, no caso este Ministério da Saúde, e as Organizações da Sociedade Civil - OSC, com fundamento na Lei n. 13.019/2014 e no Decreto n. 8.726/2016, destacando-se que estão abrangidas, tão somente, as entidades privadas, sem fins lucrativos, que sigam os requisitos do art. 2º, I, da Lei n. 13.019/14.

3. Para utilização da presente manifestação referencial deve ser adotada minuta-padrão de Acordo de Cooperação Técnica entre a Administração Pública e as Organizações da Sociedade Civil disponível no site da Advocacia-Geral da União, no link [Modelos e Listas de Verificação - Lei nº 13.019 de 31/07/2014-MROSC — pt-br \(www.gov.br\)](http://www.gov.br/advocacia-geral-da-uniao/pt-br/Modelos-e-Listas-de-Verificacao-Lei-n-13-019-de-31-07-2014-MROSC), bem como deve ser juntada nos autos do processo a respectiva Lista de Verificação (check-list), disponibilizada no mesmo site, devidamente preenchida.

4. Ademais, devem ser observadas todas as orientações traçadas no Parecer Referencial ora aprovado, em especial as constantes no item 167.

5. Por fim, observa-se que por se tratar de manifestação jurídica referencial está dispensada a análise individualizada, por parte desta Consultoria Jurídica, nos autos dos processos que guardarem relação inequívoca e direta com o tema ora analisado, sendo necessário que a área técnica:

- i)* ateste, de forma expressa, que o caso concreto se amolda à referida manifestação; e
- ii)* extraia cópia da manifestação referencial, com respectivo despacho de aprovação, e acoste aos autos em que se pretende a aprovação.

6. Nestes termos, ao Apoio Administrativo desta Consultoria Jurídica, para que:

- o **a)** junte as presentes manifestações ao sistema SEI e encaminhe os autos virtuais, para ciência:

- a.i)* ao **Gabinete do Exmo. Sr. Ministro de Estado da Saúde - GM/MS** ;
- a.ii)* à **Secretaria-Executiva - SE/MS**;
- a.iii)* à **Secretaria de Atenção Primária à Saúde - SAPS/MS** ;
- a.iv)* à **Secretaria de Atenção Especializada à Saúde - SAES/MS** ;
- a.v)* à **Secretaria de Ciência, Tecnologia, Inovação e Insumos Estratégicos em Saúde - SCTIE/MS**;
- a.vi)* à **Secretaria de Vigilância em Saúde - SVS/MS** ;
- a.vii)* à **Secretaria Especial de Saúde Indígena - SESAI/MS** ;
- a.viii)* à **Secretaria de Gestão do Trabalho e da Educação na Saúde - SGTES/MS** ;
- a.ix)* à **Secretaria Extraordinária de Enfrentamento à Covid-19 - SECOVID/MS** ;
- a.x)* à **Diretoria-Executiva do Fundo Nacional de Saúde - FNS/SE/MS** ; e
- a.xi)* a o **Departamento de Informática do Sistema Único de Saúde - DATASUS/SE/MS**.

- o **b)** atra tarefa, via sistema SAPIENS:

- b.i)* à Consultoria-Geral da União, aos cuidados do **Departamento de Informações Jurídico-Estratégicas - DEINF/CGU/AGU**, para ciência e registro;
- b.ii)* à Chefe da **Coordenação de Organização Administrativa - COAD/CONJUR-MS**,

para inserção de cópia das presentes manifestações na página do Ministério da Saúde; e **b.iii)** à Chefe do **Serviço de Apoio aos Sistemas de Tramitação de Documentos - SEASI/CONJUR-MS**, para alimentação da página da Consultoria Jurídica junto ao Ministério da Saúde com cópia das presentes manifestações.

- **c)** posteriormente, arquite o processo em epígrafe no sistema SAPIENS.

Brasília, 08 de novembro de 2021.

RAFAEL SCHAEFER COMPARIN

Advogado da União

Consultor Jurídico junto ao Ministério da Saúde Substituto

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00737012984202108 e da chave de acesso 07cd09b7

Documento assinado eletronicamente por RAFAEL SCHAEFER COMPARIN, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 756067235 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): RAFAEL SCHAEFER COMPARIN. Data e Hora: 08-11-2021 19:19. Número de Série: 35381708372650570778997074793. Emissor: Autoridade Certificadora da Presidência da República v5.
