



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DA SAÚDE
COORDENAÇÃO-GERAL DE ANÁLISE JURÍDICA DE LICITAÇÕES, CONTRATOS E INSTRUMENTOS
CONGÊNERES

PARECER REFERENCIAL n. 00007/2025/CONJUR-MS/CGU/AGU

NUP: 25000.080595/2025-66

INTERESSADOS: MINISTERIO DA SAUDE - SECRETARIA EXECUTIVA - DF E OUTROS

ASSUNTOS: CONSULTA E ORIENTAÇÃO DE ATUAÇÃO - OUTROS ASSUNTOS

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. CONVÊNIOS E PARCERIAS. PARECER REFERENCIAL. PROTOCOLO DE INTENÇÕES. MEMORANDO DE ENTENDIMENTO. ÓRGÃO, ENTE OU ENTIDADE DE NATUREZA PÚBLICA OU PRIVADA. ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS. AUSÊNCIA DE TRANSFERÊNCIA DE RECURSOS FINANCEIROS ENTRE OS PARTÍCIPES. VIABILIDADE JURÍDICA. RECOMENDAÇÕES.

I. Manifestação Jurídica Referencial: dispensa de análise jurídica individualizada dos Protocolos de Intenções ou Memorandos de Entendimento, celebrados entre o Ministério da Saúde, entidades de natureza pública ou privada e organizações internacionais, 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, nos termos da Orientação Normativa AGU nº 55, de 23 de maio de 2014.

II. Fundamento jurídico: art. 184 da Lei nº 14.133, de 2021; Decreto nº 11.531, de 2023;

III. Requisitos formais: **a)** número do processo de origem: 25000.080595/2025-66; **b)** órgãos a que se destina: Secretaria Executiva (SE/MS) e Assessoria Especial de Assuntos Internacionais (AISA/MS); e **c)** prazo de validade: 2 (dois) anos, contados da aprovação dessa Manifestação pelo titular da Consultoria Jurídica, sendo admitidas sucessivas renovações.

IV. Parecer condicionado, com recomendações e ressalvas.

Sr. Consultor Jurídico,

1. RELATÓRIO

1. Por meio do Despacho 0048015934, a Secretaria-Executiva desta Pasta iniciou demanda para esta Coordenação-Geral de Análise Jurídica de Licitações, Contratos e Instrumentos Congêneres - CGLICI, solicitando manifestação quanto à minuta de Protocolo de Intenções (0048009370), a ser celebrado entre a União, por intermédio do Ministério da Saúde, e os municípios constantes do Anexo 15 do Acordo Judicial, com a finalidade de estabelecer vínculo cooperativo entre as partes, mediante interesses e condições recíprocas, visando à implementação do Programa Especial de Saúde do Rio Doce, no âmbito do Acordo Judicial para reparação integral e definitiva (0048012411), decorrente do rompimento da Barragem de Fundão, homologado pelo Supremo Tribunal Federal (STF) em 6 de novembro de 2024..

2. A minuta submetida foi aprovada por essa Consultoria através da Nota n. 00396/2025/CONJUR-MS/CGU/AGU (0048041504), a qual, pela urgência solicitada, limitou-se à análise apenas do referido instrumento, para assinatura dos municípios participantes do Programa Especial de Saúde do Rio Doce. Reconheceu este parecerista que haveria a necessidade de análise complementar do processo administrativo para cada acordo (protocolo) celebrado.

3. Entretanto, diante da expressiva quantidade de Municípios participantes, 49 (quarenta e nove), segundo Nota Técnica 26 (0048011525), entendeu-se que seria melhor a elaboração desta manifestação referencial, não só para esse caso, mas para os futuros protocolos de intenções (ou memorando de entendimentos) celebrados por essa pasta.

4. Os autos estão no SEI, sob o número 25000.080595/2025-66, contando, até o momento, com um volume único e os seguintes documentos:

- [Ofício 695 \(0047947876\)](#);
- [Minuta de Protocolo de Compromissos e Investimentos \(0047949060\)](#)
- [Minuta Protocolo de Intenções \(0048009370\)](#)
- [Nota Técnica 26 \(0048011525\)](#)
- [Anexo Repactuação Acordo Mariana \(0048012411\)](#)
- [Petição 13.157 DISTRITO FEDERAL \(0048012928\)](#)
- [Despacho 0048015934](#)
- [Nota n. 00396/2025/CONJUR-MS/CGU/AGU \(0048041504\)](#)

5. É o relatório.

2. **PRELIMINAR: A MANIFESTAÇÃO JURÍDICA REFERENCIAL**

2.1 **Da figura da manifestação jurídica referencial**

6. O rito ordinário para a celebração de contratos, acordos, convênios e instrumentos congêneres envolve a análise prévia desta consultoria de todas as minutas e procedimentos necessários a esse fim, em atendimento ao que dispõe o artigo 53 da Lei nº 14.133, de 2021, com vistas a conferir higidez jurídica ao processo.

7. No entanto, o elevado número de consultas repetitivas versando sobre assuntos semelhantes pode ter como o efeito reflexo indesejado tumultuar a atuação do órgão de assessoramento jurídico da Administração, embaraçando o desempenho de sua atribuição institucional.

8. 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 2014

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

9. 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.

10. 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.

11. Trata-se, portanto, de ato enunciativo perfeitamente afinado com o *princípio da eficiência* (artigo 37, *caput*, da Constituição), 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 jurídicas. É prática recomendada pela Advocacia-Geral da União (**Enunciado BPC nº 34**) e aprovada pelo Tribunal de Contas da União (**Acórdão 2674/2014 - Plenário TCU**).

12. Dado seu alinhamento às melhores práticas administrativas, foi editada a Portaria Normativa CGU/AGU nº 05, de 31 de março de 2022, com o objetivo de melhor disciplinar a utilização da Manifestação Jurídica Referencial estabelecida na Orientação Normativa AGU nº 55, de 23 de maio de 2014.

13. 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.

14. É o que se passará, agora, a fazer.

2.2 Do cabimento da Manifestação Jurídica Referencial no caso

15. 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.

16. Semelhantes condicionantes estão previstas no artigo 3º, §2º, da Portaria Normativa AGU/CGU nº 05, de 2022:

PN AGU/CGU nº 05, de 2022

Art. 3º. (...)

§2º. A emissão de uma MJR depende do preenchimento dos seguintes requisitos:

I - comprovação de elevado volume de processos sobre a matéria; e

II - demonstração de que a análise individualizada dos processos impacta de forma negativa na celeridade das atividades desenvolvidas pelo órgão consultivo ou pelo órgão assessorado.

17. Em relação ao *primeiro requisito*, a experiência indica a existência de um *volume consideravelmente alto* de processos administrativos voltados à análise das minutas de protocolo de intenções / memorando de entendimentos: apenas no processo específico do Programa Especial de Saúde Rio Doce, são previstos 49 (quarenta e nove) instrumentos assinados pelos municípios abrangidos pelo Acordo de Mariana. Além desse processo, só nesses primeiros meses de 2025 foram realizados 11 protocolos de intenções e memorandos de entendimentos com diversos órgãos e organizações internacionais.

18. Assim, é notório que se formará um grande volume de processos administrativos voltados à análise de minutas que pretendam a celebração de protocolos de intenções e memorandos de entendimentos a serem firmados pelo Ministério da Saúde, com entidades públicas e com entidades privadas, além de entidades e organizações internacionais.

19. Dessa forma, com a obrigatoriedade de se analisar todos os processos administrativos, haveria inegável 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.

20. Quanto ao *segundo requisito*, tem-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.

21. Este parecer, portanto, constituirá em orientação jurídica completa e necessária para **celebração de Protocolo de Intenções ou Memorando de Entendimentos (MoU), entre o Ministério da Saúde, entidades de natureza pública ou privada e organizações internacionais**, com fundamento no art. 184 da Lei nº 14.133, de 2021, e no Decreto nº 11.531, de 2023.

22. Dessa forma, **deverá a área técnica atestar formalmente a adequação do caso aos termos desta manifestação, fazendo constar o número deste parecer e do processo no qual foi proferido, conforme modelo constante no Anexo I.**

3. ANÁLISE JURÍDICA

3.1 Observações iniciais

23. Preliminarmente, cumpre salientar que a presente manifestação toma por base, exclusivamente, os elementos que constam, até a presente data, nos autos do processo administrativo em epígrafe. Destarte, à luz do artigo 131 da Constituição Federal e do artigo 11 da Lei Complementar nº 73, de 1993, incumbe a este órgão de execução da Advocacia-Geral da União prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar à conveniência e à oportunidade dos atos praticados no âmbito deste Ministério, nem analisar os aspectos de natureza eminentemente técnica ou administrativa, conforme procedimento recomendado pela Consultoria-Geral da União, mediante o Enunciado BPC nº 07 do Manual de Boas Práticas Consultivas.

Enunciado BPC nº 07

A manifestação consultiva que adentrar questão jurídica com potencial de significativo reflexo em aspecto técnico deve conter justificativa da necessidade de fazê-lo, evitando-se posicionamentos conclusivos sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade, podendo-se, porém, sobre estes emitir opinião ou formular recomendações, desde que enfatizando o caráter discricionário de seu acatamento.

24. A função de um órgão de consultoria é 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. Importante salientar que, como o exame dos autos processuais restringe-se aos seus aspectos jurídicos, excluídos, portanto, aqueles de natureza técnica, parte-se da premissa de que, em relação a estes, a autoridade competente municiou-se dos conhecimentos específicos imprescindíveis para a sua adequação às necessidades da Administração, observando os requisitos legalmente impostos.

25. Considera-se, ainda, importante salientar que determinadas observações são feitas sem caráter vinculativo, mas em prol da segurança da própria autoridade assessorada a quem incumbe, dentro da margem de discricionariedade que lhe é conferida pela lei, avaliar e acatar, ou não, tais ponderações. Não obstante, as questões relacionadas à legalidade serão apontadas para fins de sua correção.

3.2 Da natureza jurídica do instrumento

26. Em sentido amplo, o Protocolo de Intenções, também denominado de Memorando de Entendimentos (MoU), pode ser conceituado como um instrumento formal utilizado para estabelecer um vínculo cooperativo ou de parceria entre si, em que os partícipes tenham interesses e condições recíprocas ou equivalentes, almejando alcançar propósitos comuns e não contrapostos. O Tribunal de Contas da União - TCU orienta que:

Constitui requisito obrigatório para a celebração de convênio, acordo ou ajuste a caracterização de interesse recíproco dos partícipes. Tratando-se de interesses opostos, o instrumento adequado é o contrato, para o qual se impõe o devido procedimento licitatório.

(Nesse sentido são os Acórdãos do TCU: 1.369/2008-Plenário, 3.749/2007-1ª Câmara, 378/2008-2ª Câmara, 3.543-1ª Câmara, 950/2006-1ª Câmara e 1.663/2006-Plenário, entre outros.)

27. É um ajuste do tipo não oneroso, na medida em que **não há transferência de recursos** entre os envolvidos e **nem qualquer tipo de compartilhamento patrimonial**. Não há assunção de responsabilidades, direitos ou obrigações entre os partícipes. Os signatários apenas manifestam interesse em realizar os objetivos inseridos no Protocolo de Intenções por meio de instrumentos específicos a serem celebrados em momento posterior, observando-se, neste caso, a legislação respectiva. Por tal razão, **traduz-se em documento com conteúdo mais político do que jurídico**.

28. No mesmo sentido leciona Odete Medauar^[1]:

a) Protocolos - são firmados entre a Administração e um particular, entre a Administração e vários sujeitos privados ou entre órgãos estatais. Mediante esse instrumento se ajusta a realização de atividade ou de certas condutas ante uma questão, por exemplo: protocolo entre poder público, montadoras (de automóveis) e sindicato dos metalúrgicos visando a não demissão de empregados em troca de maior produtividade ou benefícios fiscais. Nesse tipo se inclui o protocolo de intenções, que, em geral, desencadeia futuros convênios ou contratos, como especificações ou concretização daquele. Segundo o art. 3.º da Lei 11.107/2005, o protocolo de intenções será formalizado e subscrito antes da celebração do contrato de consórcio público. Este será celebrado com a ratificação, mediante lei, do protocolo de intenções (art. 5º, caput). O art. 4.º da citada lei arrola as cláusulas necessárias do referido protocolo de intenções. (In Direito Administrativo Moderno, 19.ª Edição revista e atualizada, Editora Revista dos Tribunais, fl. 287 - g.n.)

29. A despeito de não haver regramento específico na legislação federal, a doutrina tem entendimento unânime no sentido de que a celebração de convênio e, por conseguinte, dos protocolos de intenções, encontra respaldo no art. 23, parágrafo único, da Constituição Federal, na medida em que trata “cooperação associativa” entre os entes federados:

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

(...)

Parágrafo único. Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional.

30. E, diante da ausência de legislação específica, aplica-se aos Protocolos de Intenções, naquilo que couber, o regramento do art. 184 da Lei de Licitações – Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, nestes termos:

Art. 184. Aplicam-se as disposições desta Lei, **no que couber e na ausência de norma específica**, aos convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres celebrados por órgãos e entidades da Administração Pública, na forma estabelecida em regulamento do Poder Executivo federal. (grifamos)

31. Regulamentando o dispositivo, foi editado o Decreto nº 11.531, de 16 de maio de 2023, que entrou em vigor em 1º de setembro de 2023, e passou a dispor sobre convênios e contratos de repasses, e **ainda, sobre parcerias sem transferências de recursos**.

32. Ficou estabelecido nos arts. 24 e 25, do citado decreto, o seguinte:

CAPÍTULO III

DAS PARCERIAS SEM TRANSFERÊNCIAS DE RECURSOS

Seção única

Das cooperações sem transferências de recursos ou de bens materiais

Art. 24. Os órgãos e as entidades da administração pública federal poderão celebrar, a título gratuito, sem transferência de recursos e doação de bens materiais, os seguintes instrumentos de cooperação para execução descentralizada de políticas públicas de interesse recíproco e em mútua colaboração:

I - acordo de cooperação técnica, na hipótese de o objeto e as condições da cooperação serem ajustados de comum acordo entre as partes; ou

II - acordo de adesão, na hipótese de o objeto e as condições da cooperação serem previamente estabelecidos pelo órgão ou pela entidade da administração pública federal responsável por determinada política pública.

Parágrafo único. As despesas relacionadas à execução da parceria não configuram transferência de recursos entre as partes.

Art. 25. Os **acordos de cooperação técnica** e os acordos de adesão poderão ser celebrados:

I - entre órgãos e entidades da administração pública federal;

II - com órgãos e entidades da administração pública estadual, distrital e municipal;

III - com serviços sociais autônomos; e

IV - com consórcios públicos.

(grifei)

33. O Protocolo de Intenções se diferencia de convênios (em sentido estrito), contratos de repasse e termos de execução descentralizada pelo simples fato de **não existir a possibilidade de transferência de recursos entre os partícipes. E se diferencia dos Acordos de Cooperação Técnica e Acordos de Adesão, previstos no Decreto nº 11.531, de 16 de maio de 2023, pelo fato de ser um ajuste genérico, sem assunção de obrigações imediatas.** Dessa forma, trata-se de um documento sucinto, que não necessariamente exige um plano de trabalho ou um projeto específico para lhe dar causa, sendo visto como um mero consenso entre seus partícipes quanto à vontade de, no futuro, estabelecerem instrumentos específicos acerca de projetos que pretendem executar.

34. O Protocolo de Intenções **deve ser utilizado de forma subsidiária em relação a outros instrumentos de natureza cooperativa.** Nesse sentido, havendo instrumento jurídico mais adequado para o fim pretendido pela Administração Pública, este instrumento específico que deverá ser utilizado, valendo-se do Protocolo de Intenções como instrumento residual, quando não se pretende criar vínculos jurídicos obrigacionais entre os partícipes.

35. Ademais, esse instrumento não pode revelar antagonismo de interesses e – o que é mais importante – não pode envolver a transferência de recursos entre os partícipes, nem o surgimento de obrigações jurídicas formais e exigíveis judicialmente, sob pena de desvirtuamento do ajuste e sua indevida transmutação em contrato administrativo, convênio, contrato de repasse, termo de cooperação (antigo termo de descentralização de crédito), acordo de cooperação técnica ou outro instrumento legal regido por regras jurídicas e exigências formais próprias.

36. Como dito, as obrigações trazidas nos protocolos de intenções são mais políticas do que jurídicas, ou seja, não trazem uma executoriedade atrelada às suas cláusulas, de modo que representam, na verdade, intenções, programas, entendimentos entre os partícipes, que servem de suporte a um futuro instrumento, com ações mais específicas e concretas.

37. Isso não quer dizer que a Administração não possa tomar ações dirigidas à consecução dos objetivos formalizados no pacto, na medida em que tais ações não sejam mais que o exercício das competências administrativas dos órgãos públicos signatários. Ou seja, **ainda que do Protocolo não surjam, do ponto de vista formal, obrigações jurídicas a serem executadas, não fica impedido o agir da administração para a realização dos fins de interesse comum e público ali expressos.** Este agir administrativo será constitucional e legal na medida das competências constitucionais e legais da Administração Pública signatária.

38. Assim, **recomenda-se que a Administração sempre verifique se o Protocolo de Intenções é o instrumento mais adequado para os objetivos pretendidos, observando a sua subsidiariedade.**

3.3 Da inexistência de transferência de recursos financeiros

39. **Deve constar na minuta do Protocolo de Intenções cláusula que estabeleça que não haverá transferência de recursos entre os partícipes.**

40. Neste ponto destaca-se que a ausência de transferência de recursos financeiros entre os partícipes é uma das marcas dos ajustes desta natureza.

41. Por outro lado, **as despesas eventualmente necessárias à plena consecução do objeto** acordado, tais como: pessoal, deslocamentos, comunicação entre os órgãos e outras que se fizerem necessárias, **correrão por conta das dotações específicas constantes nos orçamentos dos partícipes**, o que não afasta a **necessidade de certificação de disponibilidade orçamentária prévia** à formalização do protocolo no caso de ações que demandem a realização dessas despesas.

42. Além disso, **deve constar na minuta que, havendo a necessidade de transferência de recursos para a consecução dos objetivos do acordo, a mesma será feita através de instrumento específico, como convênio, TED, ou outro similar.**

3.4 **Dos partícipes**

43. O Protocolo de Intenções é o instrumento formal utilizado por **entes públicos** para se estabelecer um vínculo cooperativo ou de parceria entre si, que tenham interesses e condições recíprocas ou equivalentes, de modo a realizar um propósito comum.

44. Também pode ser celebrado entre **órgãos da União, Estados e Municípios**, visto que, embora destituídos de personalidade jurídica, celebram o ajuste no exercício legítimo das suas competências institucionais. Neste caso, basta indicar os mencionados órgãos como partícipes do instrumento, sem menção aos Entes Federados.

45. É também possível a celebração de Protocolo de Intenções com **Organização da Sociedade Civil (OSC)**. Como este instrumento não acarreta vinculações jurídicas, haja vista que apenas materializa um gesto formal dos envolvidos no sentido que, futuramente, poderão executar suas atividades finalísticas em conjunto, fundamentado em interesse recíproco, **não são aplicadas as regras referentes à termo de colaboração, termo de fomento e acordo de cooperação, dispostos na Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014.**

46. Ademais, entende-se válida a celebração de Protocolo de Intenções com empresas com fins lucrativos, considerando ser possível, conforme entendimento da AGU, celebrar Acordos de Cooperação Técnica e Acordo de Adesão com tais entes privados.

47. Nesse contexto, por meio da Nota nº 7/2023/CNCIC/CGU/AGU, a Câmara Nacional de Convênios e Instrumentos Congêneres da Consultoria-Geral da União concluiu que mesmo sem a previsão expressa no art. 25 do Decreto nº 11.531, de 2023, é possível a celebração de Acordos de Cooperação Técnica (e por conseguinte, na nova legislação, Acordos de Adesão) **com entidades privadas com fins lucrativos** nas parcerias sem transferências de recursos, com base no art. 184 da Lei nº 14.133, 2021, sendo aplicáveis, neste caso, por analogia, as exigências da Lei nº 13.019, de 2014 (Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil – MROSC) e do Decreto nº 8.726, de 2016, **naquilo que for pertinente.**

48. Assim, por analogia, sendo possível celebrar Acordos de Cooperação Técnica e Acordo de Adesão com tais empresas, instrumentos esses com mais obrigações para as partes, seria possível também celebrar aquela avença que é preparatória para esses acordos, qual seja, o Protocolo de Intenções.

49. Por fim, admite-se também a celebração de Protocolo de Intenções com organizações internacionais, que constituem *“associações voluntárias de Estados Soberanos, firmadas por um tratado internacional, que lhes garante personalidade jurídica autônoma, caráter estável, e que visam um propósito comum, através da cooperação internacional”*^[2].

50. O art. 25 do Decreto nº 11.531, de 2023, prevê a possibilidade de celebração dos ACTs e Acordos de Adesão com órgãos e entidades da administração pública federal, e órgãos e entidades da administração pública estadual, distrital e municipal. Ou seja, **todas as pessoas de direito público interno**. Por analogia, as pessoas que são sujeitos de Direito Internacional Público, como as organizações internacionais, também podem celebrar os acordos, visto que perseguem interesses comuns aos da Administração Pública, a exemplo da ONU (Organização das Nações Unidas), a UNESCO (Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e Cultura), a OEA (Organização dos Estados Americanos), OMS (Organização Mundial da Saúde), Comissão interamericana de Direitos Humanos (CIDH), entre outras.

51. E sendo possível celebrar Acordos de Cooperação Técnica e Acordo de Adesão com organizações internacionais, por decorrência lógica é possível também celebrar aquela avença que é preparatória para esses acordos, qual seja, o Protocolo de Intenções. Nesses casos, o *nomen iuris* do instrumento varia de acordo com o país partícipe: *Letter of Intent (LOI)*, *Heads of Agreement* e *Memorandum of Understanding (MOU)*, sendo mais comum este último.

3.5 **Da necessidade de demonstração de interesse recíproco e do objetivo institucional comum**

52. Como exposto acima, o Protocolo de Intenções é um **mero consenso** para possível celebração de instrumentos específicos acerca de interesses comuns, sem necessidade de serem estabelecidas obrigações imediatas. Nesse sentido, presume-se que os signatários tenham objetivos institucionais comuns e se reúnem para alcançá-los. Ressalte-se que adoção da terminologia “Protocolo de Intenções” não altera a natureza jurídica ou retira a natureza cooperativa do instrumento sob análise.

53. Logo, **a competência atribuída ao Ministério da Saúde deve estar em consonância com o objeto do ajuste.**

54. Do mesmo modo, **há que ser demonstrada, de forma inequívoca, a pertinência temática da atuação do órgão ou entidade públicas ou privadas com o objeto do Protocolo de Intenções que se pretenda firmar.**

55. Desta forma, como o Protocolo de Intenções configura um passo destinado a concretizar instrumentos de parceria no futuro, um mínimo indicio de viabilidade jurídica já tem que estar demonstrado para fins de sua concretização. Portanto, o instrumento não pode estar respaldado na ausência de conexão entre a escolha dos partícipes e a finalidade desejada a ser implantada, sob pena de se propiciar a alegação de ausência do interesse público.

56. Como os futuros instrumentos de parceria precisarão seguir a legislação pertinente, que exige a justificativa com relação ao interesse da entidade no que diz respeito ao objeto da cooperação, o Protocolo de Intenções, prévio e preparatório, precisa estar ancorado em fundamentação razoável que demonstra a conexão do objeto da parceria com as finalidades institucionais dos partícipes.

57. E o interesse recíproco precisa ser demonstrado e justificado, já no momento da realização do Protocolo de Intenções, exatamente para sinalizar a possibilidade jurídica no futuro de formalização de parcerias. Essa necessária verossimilhança de interesses comuns é, portanto, de imprescindível demonstração no momento da realização do ajuste, que não pode servir de premissa fática para instrumentos de parceria que não poderão ser formalizados por infringirem requisitos legais indispensáveis.

58. Assim, **recomenda-se que os autos sejam instruídos com documentos prévios que comprovem o interesse recíproco no ajuste, de acordo com as competências institucionais dos entes celebrantes.**

3.6 **Da desnecessidade do plano de trabalho**

59. A ser mantida a opção da Administração pela celebração do Protocolo de Intenções, o seu objeto deverá ser interpretado no sentido de que nele não há a criação de qualquer obrigação imediata ou dever jurídico entre os partícipes. Apenas a declaração de planos políticos de atuação futura, ou seja, o que se estabelece são apenas possibilidades eventuais de trabalho em cooperação, sem a delimitação de qualquer atuação concreta no instrumento.

60. Dessa forma, trata-se de um documento sucinto, **que não necessariamente exige um plano de trabalho ou um projeto específico para lhe dar causa**, sendo visto como um mero consenso entre seus partícipes, de modo que qualquer projeto mais específico será realizado através da celebração de outro tipo de instrumento no futuro.

61. Aliás, esse é o atual entendimento do Departamento de Coordenação e Orientação de Órgãos Jurídicos da Consultoria-Geral da União - DECOR/CGU sobre a matéria, consolidado na Nota nº 07/2016/DECOR/CGU/AGU do Departamento de Coordenação e Orientação de Órgãos Jurídicos da Consultoria-Geral da União (NUP: 00688.000071/2015-15, seq. 3), no sentido de que, no caso do Protocolo de Intenções, a exigência do plano de trabalho deverá ser observada apenas nos futuros acordos de ou convênios específicos que venham a ser firmados pelos partícipes, decorrentes desse acordo preliminar.

62. Assim, **o processo administrativo no SEI deve ser formalizado contendo:**

- a) a minuta do Protocolo de Intenções / Memorando de Entendimentos; e**
- b) Parecer ou Nota Técnica, justificando o interesse do Ministério em firmar o ajuste, de acordo com seus objetivos específicos;**

3.7 **Da minuta**

63. **A Advocacia-Geral da União elaborou minuta sugestiva para padronização sobre Protocolo de Intenções**, a qual pode ser consultada no endereço eletrônico da CGU/AGU disponível em: <https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/cgu/cgu/modelos/conveniosecongeneres/minuta-protocolo-de-intencoes.pdf>. **Assim, recomenda-se a utilização da Minuta Padrão da AGU.**

64. Ainda assim, entende-se que, por se tratar de um documento menos formal, a área técnica pode adaptá-lo de acordo com suas necessidades, porém sempre tendo em mente que algumas cláusulas mínimas devem ser respeitadas para que o instrumento não seja desvirtuado e em prol da segurança jurídica para o gestor.

65. Nesse contexto, reforça-se que o Protocolo de Intenções é um documento extremamente simples, pois se trata de simples cogitação entre os interessados, com pretensão de difundir e incentivar o entendimento segundo qual os interessados pretendem, num futuro próximo, empenhar esforços conjuntos para execução de atividade de interesse comum. Nos termos da minuta elaborada pela AGU, seguem listados um **rol sugestivo de cláusulas mínimas** para conferir inteligibilidade ao documento:

- a) o objeto;
- b) as atribuições comuns;
- c) atribuições de cada partícipe;

- d) disposição sobre recursos orçamentários e patrimoniais informando que o Protocolo não implica a transferência de recursos entre os partícipes e nem qualquer forma de compartilhamento patrimonial;
- e) disposição sobre recursos humanos;
- f) prazo de vigência e publicação, observando que o instrumento não pode ser por prazo indeterminado (ON AGU 44/2014);
- g) previsão de alterações por meio de termo aditivo;
- h) disposição sobre encerramento;
- i) cláusula sobre publicidade e divulgação;
- j) cláusula sobre casos omissos.

66. Ressalte-se que diversos são os instrumentos criados para pactuar interesses comuns, dentre os quais se pode citar o convênio, o termo de parceria, o termo de execução descentralizada, o protocolo de intenções e o acordo de cooperação técnica. Os objetos de tais ajustes podem ser os mais variados, sobretudo quando não envolvem dispêndio de recursos financeiros, ao passo que os contratos seguem um rígido procedimento de justificativas, orçamentos, licitação (em regra), etc. No entanto, mesmo nos convênios e seus congêneres, o procedimento não deixa de ser formal, até mesmo em decorrência dos desvirtuamentos que a Corte de Contas tem percebido em alguns instrumentos de cooperação, muitas vezes tomados em atitudes não isonômicas e antieconômicas.

67. Discorrendo acerca dos ajustes dessa natureza, José dos Santos Carvalho Filho ensina que, quanto à formalização, são eles normalmente consubstanciados por meio de “termos”, “termos de cooperação”, ou mesmo com a própria denominação de “convênio”. Ressalta, no entanto, que *“mais importante que o rótulo, porém, é o seu conteúdo, caracterizado pelo intuito dos pactuantes de recíproca cooperação, em ordem a ser alcançado determinado fim de seu interesse comum. Tendo a participação de entidade administrativa, é fácil concluir que esse objetivo servirá, próxima ou mais remotamente, ao interesse coletivo”*^[3].

68. Os convênios e instrumentos congêneres são acordos de vontade, podendo envolver repasses de verbas de uma parte para outra ou não envolver repasse algum, constituindo-se tão somente de serviços que uma parte presta à outra, ou que reciprocamente as partes prestam entre si, ou, ainda, que ambas prestam à coletividade, cada qual se incumbindo de algo.

69. Assim, de acordo com o entendimento jurisprudencial do TCU, como apontado acima, não há vínculo contratual em tais ajustes. Não há partes, mas partícipes que conjugam interesses comuns e coincidentes. Qualquer partícipe pode se retirar sem sofrer penalidades, pois o convênio não admite cláusula de permanência obrigatória. O partícipe só auferirá as vantagens ou responde pelas obrigações durante sua participação voluntária no acordo.

3.8 Da vedação de objetos guarda-chuva

70. O objeto do Protocolo de Intenções pode abranger uma infinidade de atividades, que sejam de competência comum dos entes envolvidos ou que seja própria de um deles, servindo de instrumental para ação do outro.

71. Destaca-se que a descrição do objeto deve ser objetiva, clara e precisa, de modo a se evidenciar o interesse público e recíproco dos envolvidos na parceria.

72. Os protocolos de intenções podem possuir objetos amplos. Contudo, o TCU alerta para a distinção existente entre objeto amplo e objeto genérico e/ou indeterminado, sendo estes últimos proibidos. Veja-se trecho do voto do Relator, Ministro Ubiratan Aguiar, no Acórdão n. 1.406/2011 da Primeira Câmara daquela Corte:

10. O objeto é amplo, de fato, porque tinha de sê-lo. Não se pode confundir, no entanto, objeto amplo com objeto genérico. Nos termos do Dicionário Aurélio, amplo significa de grandes dimensões, muito extenso, vasto, ao passo que genérico é definido como geral, que tem o caráter de generalidade. O objeto não pode, igualmente, ser considerado vago e impreciso, como afirmou a unidade técnica. Nos termos do mesmo Dicionário, vago é indeterminado, incerto, indefinido, ao passo que impreciso é igualmente indeterminado.

73. Dessa maneira, é preciso atentar-se para a vedação dos chamados objetos “guarda-chuva”, novamente ressaltando-se que os convênios, acordos de cooperação, protocolo de intenções ou quaisquer outros instrumentos que se pretenda utilizar nos casos de mútua cooperação, podem ter objetos amplos, mas não objetos genéricos e/ou indeterminados. O objeto tipo “guarda-chuva” não possui nenhuma ação concretamente especificada, sendo genérico e abrangente, o que pode dar margem para inserção de quaisquer atividades ou serviços que interessem às partes, em possível contrariedade aos princípios da isonomia e da impessoalidade. Portanto, faz-se importante o alerta quando da formalização dos instrumentos.

3.9 Da publicidade e divulgação

74. No que concerne ao uso da logomarca, sendo o Protocolo de Intenções apenas uma intenção de desenvolver ações conjuntas a serem concretizadas futuramente por meio de instrumentos específicos, isto é, um ajuste em que os partícipes manifestam a vontade de assumir obrigações futuras, para a consecução de objetivos de interesses comuns, importante constar a

seguinte cláusula:

CLÁUSULA XXXX – DA PUBLICIDADE E DIVULGAÇÃO

A publicidade decorrente dos atos, programas, obras, serviços e campanhas, procedentes deste Protocolo de Intenções deverá possuir caráter educativo, informativo, ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que

caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos, nos termos do art. 37, §1º, da Constituição Federal, e da Instrução Normativa nº 02, de 20 de abril de 2018, da Secretaria-Geral da Presidência da República.

75. Nos termos do art. 37, *caput*, da Constituição Federal, a Administração Pública deverá obedecer ao Princípio da Publicidade. O mencionado princípio é cumprido não apenas com a publicação de seu extrato no Diário Oficial, quando a norma jurídica assim impõe à Administração Pública.

76. Desta forma, **a obediência ao mencionado princípio ocorre com a publicação do instrumento assinado pelas partes no sítio oficial da Administração Pública na internet**, em analogia ao disposto nos arts. 94 e 174 c/c art. 184 da Lei nº 14.133, de 2021, que assim expressam:

Art. 94. A divulgação no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) é condição indispensável para a eficácia do contrato e de seus aditamentos e deverá ocorrer nos seguintes prazos, contados da data de sua assinatura: (...)

Art. 174. É criado o Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), sítio eletrônico oficial destinado à: (...)

Art. 184. Aplicam-se as disposições desta Lei, no que couber e na ausência de norma específica, aos convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres celebrados por órgãos e entidades da Administração Pública, na forma estabelecida em regulamento do Poder Executivo federal.

3.10 **Da competência dos signatários**

77. **Deve, ainda, o órgão assessorado certificar-se de que os agentes que firmarem o Protocolo de Intenções possuem poderes para tanto, juntando-se aos autos os atos normativos que lhes confirmem tais atribuições, sejam competências originárias ou delegadas.**

3.11 **Da vigência**

78. O instrumento não pode ter prazo de vigência indeterminado, **devendo ser fixado guardando compatibilidade com o necessário à execução do objeto acordado, que, todavia, não se limita ao prazo de 10 anos previsto no art. 107 da Lei nº 14.133/2021**. A propósito, a ON 44/2014 – AGU traz o seguinte enunciado:

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.

79. A prorrogação deverá ser ajustada pelas partes, com a motivação explicitada nos autos.

3.12 **Da Desnecessidade de encaminhamento para avaliação prévia do Ministério das Relações Exteriores**

80. Tendo em vista essa manifestação também abranger a celebração de Protocolo de Intenções ou Memorando de Entendimentos (MoU) com entidades internacionais, entende-se pertinente citar o entendimento do Departamento de Coordenação e Orientação De Órgãos Jurídicos, órgão da Consultoria-Geral da União/AGU, acerca dos memorandos de entendimento (e demais atos interinstitucionais):

PARECER n. 00036/2021/DECOR/CGU/AGU

NUP: 25209.004082/2020-16

INTERESSADOS: UNIVERSIDADE DE QUEENSLAND (AUSTRÁLIA) E OUTROS

ASSUNTOS: PRÉVIA ANÁLISE DE MEMORANDO DE ENTENDIMENTO PELO MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES (MRE)

EMENTA: DIREITO CONSTITUCIONAL. DIREITO INTERNACIONAL. MEMORANDO DE ENTENDIMENTO. ATOS INTERINSTITUCIONAIS. (DES)NECESSIDADE DE ANÁLISE PELO

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES.

1. Quando o instrumento a ser firmado engloba atividades inseridas no rol de atribuições do órgão signatário, firmado por entidades sem personalidade jurídica de direito internacional público e ausente a criação de compromissos jurídicos exigíveis pelos participantes no plano internacional em nome da República Federativa do Brasil (União), não é necessária a prévia submissão ao Ministério das Relações Exteriores, à míngua da prática de ato internacional em sentido estrito.

2. O presente entendimento não afasta a possibilidade de determinada Pasta praticar diálogos institucionais com o Ministério das Relações Exteriores, para fins de sanar dúvidas ou obter subsídios sobre determinada cláusula ou instrumento.

3. No que tange às outras Pastas, de igual sorte cabe ao órgão partícipe analisar, com base nas normas que regem as atribuições dos órgãos da Administração, a necessidade ou obrigatoriedade de participação, assim como de eventual aval.

[...]

81. **Desta forma, por tratar-se de ato interinstitucional (e não de ato internacional em sentido estrito), a celebração de Memorandos de Entendimento / Protocolo de Intenções com organizações internacionais não necessita de prévia submissão dos acordos ao Ministério das Relações Exteriores, desde que a nomenclatura seja utilizada de forma correta, ou seja, nos casos em que o instrumento não preveja a criação de qualquer compromisso jurídico exigível pelos participantes.**

4. **CONCLUSÃO**

82. Diante do exposto, sob os aspectos estritamente jurídicos, ou seja, ressalvadas as informações técnicas e financeiras, bem como a conveniência e a oportunidade, após **atestada a presença de todos os requisitos elencados neste parecer**, em especial os contidos nos **§§ 38, 39, 42, 53, 54, 58, 62, 63, 65, 73, 76, 77, 78 e 81**, estarão aptas as celebrações de Protocolo de Intenções ou Memorando de Entendimentos, entre o Ministério da Saúde, entidades de natureza pública ou privada e organizações internacionais, com fundamento no art. 184 da Lei nº 14.133, de 2021, e no Decreto nº 11.531, de 2023, devendo a área técnica acostar aos autos este parecer referencial, bem como de seu despacho de aprovação, sem necessidade de submissão à CONJUR/MS, consoante Orientação Normativa nº 55, do Advogado-Geral da União.

83. Em atendimento ao artigo 4º, inciso III, alínea 'a', da Portaria Normativa CGU/AGU nº 05, de 2022, **a validade desta manifestação jurídica referencial é de 2 (dois) anos, contados da aprovação pelo titular da Consultoria Jurídica, sendo admitidas sucessivas renovações.**

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

Enunciado BPC nº 05

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

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

86. Em caso de dúvidas quanto à aplicação desta manifestação jurídica referencial, deve a área técnica submeter a matéria à Consultoria Jurídica, sob pena de violação ao artigo 53 da Lei nº 14.133, de 2021.

87. Destaca-se que este órgão jurídico poderá atuar de ofício em eventuais mudanças neste parecer referencial, decorrente de alterações fáticas e jurídicas, o que será informado imediatamente à área técnica.

88. Em cumprimento ao **Memorando Circular nº 009/2018-CGU/AGU** (NUP 00400.000314/2018-37), de 15 de março de 2018, informa-se que **é impossível de estimar o valor econômico deste processo administrativo.**

89. É o parecer, que ora se submete à aprovação do Sr. Consultor Jurídico, com sugestão, em caso de aprovação:

1. a remessa dos autos a DGA/CGU;
2. a remessa dos autos à SE/MS e AISA/MS para que tome ciência da presente manifestação, bem como dar cumprimento às recomendações exaradas;
3. seja dada ciência aos advogados lotados nesta CGLICI.

Brasília, 30 de maio de 2025.

BRUNO ALEXANDRE DA SILVA ALMEIDA
Advogado da União
Coordenador de Análise Jurídica de Licitações e Contratos
(Portaria GM/MS nº 221, de 21 de março de 2025)

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 25000080595202566 e da chave de acesso ba363bb5

ANEXO I

ATESTADO DE CONFORMIDADE DO PROCESSO COM O PARECER REFERENCIAL

Processo:

Referência/objeto:

Atesto que o presente processo, cujo objeto é a formalização de **Protocolo de Intenções ou Memorando de Entendimentos, entre o Ministério da Saúde, entidades de natureza pública ou privada e organizações internacionais, com fundamento no art. 184 da Lei nº 14.133, de 2021, e no Decreto nº 11.531, de 2023**, adequa-se à manifestação jurídica referencial correspondente ao **PARECER REFERENCIAL n. 00007/2025/CONJUR-MS/CGU/AGU**, cujas recomendações restaram plenamente atendidas no caso concreto.

Fica, assim, dispensada a remessa do processo para os fins do art. 53 da Lei nº 14.133, de 2021, de prévio exame e aprovação jurídica por parte da Consultoria Jurídica junto ao Ministério da Saúde, conforme autorizado pela Orientação Normativa nº 55, da Advocacia-Geral da União (AGU).

_____, ____ de _____ de 20____.

Assinatura do responsável.

Notas:

- MEDAUAR, Odete. *Direito Administrativo Moderno*. 19ª ed. rev. e atualizada. Rio de Janeiro: Revista dos Tribunais, pág. 287;
- LIMA, Clarisse Laupman Ferraz. *Organizações internacionais: teoria geral*. *Enciclopédia jurídica da PUC-SP*. Celso Fernandes Campilongo, Alvaro de Azevedo Gonzaga e André Luiz Freire (coords.). Tomo: Direito Internacional. Cláudio Finkelstein, Clarisse Laupman Ferraz Lima (coord. de tomo). 1. ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/498/edicao-1/organizacoes-internacionais-teoria-geral>;
- CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 15. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006, pp. 188-189.



Documento assinado eletronicamente por MARIA VICTÓRIA PAIVA, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 2416017165 e chave de acesso ba363bb5 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): MARIA VICTÓRIA PAIVA, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 05-06-2025 11:11. Número de Série: 24688056426646610828629120681. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.



Documento assinado eletronicamente por BRUNO ALEXANDRE DA SILVA ALMEIDA, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 2416017165 e chave de acesso ba363bb5 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): BRUNO ALEXANDRE DA SILVA ALMEIDA, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 01-06-2025 16:42. Número de Série: 24688056426646610828629120681. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DA SAÚDE
COORDENAÇÃO-GERAL DE ANÁLISE JURÍDICA DE LICITAÇÕES, CONTRATOS E INSTRUMENTOS
CONGÊNERES

DESPACHO n. 01980/2025/CONJUR-MS/CGU/AGU

NUP: 25000.080595/2025-66

INTERESSADOS: MINISTERIO DA SAUDE - SECRETARIA EXECUTIVA - DF E OUTROS

ASSUNTOS: CONSULTA E ORIENTAÇÃO DE ATUAÇÃO - OUTROS ASSUNTOS

1. Estou de acordo com o **PARECER REFERENCIAL n. 00007/2025/CONJUR-MS/CGU/AGU**, subscrito pelo Advogado da União **Bruno Alexandre da Silva Almeida**, da Coordenadoria-Geral de Análise Jurídica de Licitações, Contratos Instrumentos Congêneres - CGLICI, acerca da “dispensa de análise jurídica individualizada dos Protocolos de Intenções ou Memorandos de Entendimento, celebrados entre o Ministério da Saúde, entidades de natureza pública ou privada e organizações internacionais, 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, nos termos da Orientação Normativa AGU nº 55, de 23 de maio de 2014.”

2. Corroborando os termos do aludido parecer, manifestou-se o parecerista em conclusão trazendo o seguinte conteúdo:

4. CONCLUSÃO

82. Diante do exposto, sob os aspectos estritamente jurídicos, ou seja, ressalvadas as informações técnicas e financeiras, bem como a conveniência e a oportunidade, após **atestada a presença de todos os requisitos elencados neste parecer**, em especial os contidos nos §§ **38, 39, 42, 53, 54, 58, 62, 63, 65, 73, 76, 77, 78 e 81**, **estarão aptas as celebrações de Protocolo de Intenções ou Memorando de Entendimentos, entre o Ministério da Saúde, entidades de natureza pública ou privada e organizações internacionais, com fundamento no art. 184 da Lei nº 14.133, de 2021, e no Decreto nº 11.531, de 2023, devendo a área técnica acostar aos autos este parecer referencial, bem como de seu despacho de aprovação**, sem necessidade de submissão à CONJUR/MS, consoante Orientação Normativa nº 55, do Advogado-Geral da União.

83. Em atendimento ao artigo 4º, inciso III, alínea 'a', da Portaria Normativa CGU/AGU nº 05, de 2022, **a validade desta manifestação jurídica referencial é de 2 (dois) anos, contados da aprovação pelo titular da Consultoria Jurídica, sendo admitidas sucessivas renovações.**

3. Assim sendo, sem prejuízo do cumprimento das recomendações expostas, permanece dispensada a análise individualizada, por parte desta Consultoria Jurídica, nos autos dos processos que guardem relação inequívoca e direta com os temas ora analisados, sendo necessário que a área técnica: i) ateste, de forma expressa, que o caso concreto se amolda à manifestação referencial; e ii) mencione o documento respectivo no SEI ou extraia cópia da manifestação referencial, com respectivos despachos de aprovação, e acoste aos autos em que se pretende a aprovação.

4. Frisa-se nos termos da manifestação do ilustre advogado, com destaque para o parágrafo 83, que em atendimento ao artigo 4º, inciso III, alínea "a", da Portaria Normativa CGU/AGU nº 05, de 2022, o prazo de vigência do **PARECER REFERENCIAL n. 00007/2025/CONJUR-MS/CGU/AGU será de 2 (dois) anos, contados da aprovação pelo titular da Consultoria Jurídica, sendo admitidas sucessivas renovações.**

5. Isto posto, pelas razões indicadas no próprio Parecer, entendo estarem presentes as condições que autorizam a elaboração de manifestação jurídica referencial previstas na Portaria Normativa CGU/AGU nº 05/2022.

6. Dessa maneira, em caso de aprovação pela autoridade superior, recomenda-se a abertura de tarefa, no SAPIENS:

- i) ao Departamento de Gestão Administrativa da Consultoria-Geral da União, para ciência e registro;
- ii) aos Advogados lotados na CGLICI/CONJUR/MS, para ciência;
- iii) encaminhamento dos autos a Secretaria-Executiva, para ciência e providências às considerações lançadas na aludida manifestações referencial.; e
- iv) à Coordenação de Gestão Técnica e Administrativa - COGAD/CONJUR-MS, para inserção de cópia das presentes manifestações nas páginas do Ministério da Saúde e da Consultoria Jurídica junto ao Ministério da Saúde (portal AGU).

À consideração superior.

Brasília, 02 de junho de 2025.

MARIA VICTÓRIA PAIVA

Advogada da União

Coordenadora-Geral de Análise Jurídica de Licitações, Contratos e Instrumentos Congêneres, da Consultoria Jurídica.

Portaria GM/MS nº 1.212, de 10 de dezembro de 2024

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 25000080595202566 e da chave de acesso ba363bb5



Documento assinado eletronicamente por MARIA VICTÓRIA PAIVA, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 2453593828 e chave de acesso ba363bb5 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): MARIA VICTÓRIA PAIVA, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 05-06-2025 11:11. Número de Série: 24688056426646610828629120681. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DA SAÚDE
GABINETE DA CONSULTORIA JURÍDICA
ESPLANADA DOS MINISTÉRIOS - BLOCO G

DESPACHO n. 02033/2025/CONJUR-MS/CGU/AGU

NUP: 25000.080595/2025-66

INTERESSADOS: MINISTERIO DA SAUDE - SECRETARIA EXECUTIVA - DF E OUTROS

ASSUNTOS: CONSULTA E ORIENTAÇÃO DE ATUAÇÃO - OUTROS ASSUNTOS

1. **Aprovo** o PARECER REFERENCIAL n. 00007/2025/CONJUR-MS/CGU/AGU, exarado pelo Advogado da União Bruno Alexandre da Silva Almeida, bem como o DESPACHO n. 01980/2025/CONJUR-MS/CGU/AGU, subscrito pela Advogada da União Maria Victória Paiva, Coordenadora-Geral de Análise Jurídica de Licitações, Contratos e Instrumentos Congêneres.
2. Após examinarem a **minuta padronizada de Protocolo de Intenções** - com a finalidade de estabelecer vínculo cooperativo entre si, com interesses e condições recíprocas, para implementar o Programa Especial de Saúde do Rio Doce, firmado no âmbito do Acordo judicial para reparação integral e definitiva, relativa ao rompimento da Barragem de Fundão, homologado pelo Supremo Tribunal Federal (STF) em 06 de novembro de 2024 - proposta pela Secretaria-Executiva - SE/MS (SEI: 0048009370), o parecerista e a revisora opinaram pela sua **viabilidade** jurídica, desde que observadas as recomendações feitas.
3. Pelas razões indicadas, ratifico que houve atendimento aos requisitos constantes da Portaria Normativa CGU/AGU nº 05/2022.
4. Com isso, é dispensada a análise individualizada, por parte desta Consultoria Jurídica, dos processos que guardem relação inequívoca e direta com o tema ora apreciado, sendo necessário que a área técnica:
 - i) ateste, de maneira expressa, que o caso concreto se amolda à manifestação referencial; e
 - ii) mencione a manifestação referencial acostando-a aos autos do procedimento.
5. Destaco, ainda, que a vigência do Parecer Referencial n. 00007/2025/CONJUR-MS/CGU/AGU é de 2 (dois) anos, contados da presente data.
6. Ao Apoio Administrativo para que:
 - a) junte as manifestações ao SEI;
 - b) encaminhe os autos à Secretaria-Executiva - SE/MS, em resposta;
 - c) abra tarefa de ciência, no SAPIENS:
 - c.1) ao Departamento de Gestão Administrativa (DGA/CGU/AGU);
 - c.2) aos Advogados da União atuantes na Coordenação-Geral de Análise Jurídica de Licitações, Contratos e Instrumentos Congêneres (CGLICI/CONJUR/MS);
 - c.3) à Coordenação de Gestão Técnica e Administrativa (COGAD/CONJUR/MS), para publicação da manifestação referencial nas páginas do Ministério da Saúde e da Advocacia-Geral da União.

FERNANDO MIZERSKI

Advogado da União
Consultor Jurídico Adjunto

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 25000080595202566 e da chave de acesso ba363bb5



Documento assinado eletronicamente por FERNANDO MIZERSKI, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 2473023276 e chave de acesso ba363bb5 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): FERNANDO MIZERSKI, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 05-06-2025 13:54. Número de Série: 24688056426646610828629120681. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.
