



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DA INFRAESTRUTURA
COORDENAÇÃO-GERAL JURÍDICA DE ASSUNTOS ADMINISTRATIVOS

ESPLANADA DOS MINISTÉRIOS, BLOCO R, 5º ANDAR - CEP 70.044-902 - BRASÍLIA (DF) TEL.: (61) 2029-7155 / 7137 - CONJUR.MT@INFRAESTRUTURA.GOV.BR

PARECER REFERENCIAL n. 00014/2021/CONJUR-MINFRA/CGU/AGU

NUP: 00748.001456/2020-13

INTERESSADOS: COORDENAÇÃO-GERAL JURÍDICA DE ASSUNTOS ADMINISTRATIVOS - CGAA/CONJUR-MINFRA

ASSUNTOS: PARECER REFERENCIAL SOBRE PROTOCOLO DE INTENÇÕES.

EMENTA: PROTOCOLO DE INTENÇÕES. INTERESSE COMUM. AUSÊNCIA DE TRANSFERÊNCIA DE RECURSOS.

Direito Administrativo. Protocolo de Intenções. Instrumento jurídico preliminar, visando à formalização de um compromisso posterior. Não possui força jurídica vinculante. Ajuste genérico, sem obrigações imediatas. Interesses comuns. Ausência de transferência de recursos. Manifestação jurídica referencial - MJR. Fundamento legal: Orientação Normativa nº 55, de 23 de maio de 2014, da Advocacia-geral da União, Memorando Circular nº 048/2017-CGU/AGU, de 25 de setembro de 2017 e artigo 116, caput e § 1º da Lei nº. 8.666, de 21 de fevereiro de 1993, no que for compatível.

1. Elaboração de Parecer Referencial, nos termos da Orientação Normativa da Advocacia-Geral da União nº 55, de 23 de maio de 2014.
2. Este Parecer Referencial se aplica a Protocolos de Intenções, celebrados entre a União, por intermédio do Ministério da Infraestrutura, e um órgão ou entidade pública federal, estadual ou municipal. Abrange também os celebrados entre órgãos da União, bem como os firmados entre a União e Organização da Sociedade Civil (OSC).
3. **Este Parecer Referencial não se aplica a Memorandos de Entendimentos internacionais.**
4. Recomendação de adoção do presente parecer como Manifestação jurídica referencial - MJR, na forma da Orientação Normativa nº 55, de 2014, da Advocacia-Geral da União, nos casos por ele abrangidos. Outras dúvidas jurídicas podem ser consultadas, separadamente.
5. Para adoção desta MJR, a autoridade administrativa deve certificar o enquadramento da situação concreta ao conteúdo deste parecer referencial e o atendimento de suas recomendações. Isso gerará a dispensa de remessa dos autos à Consultoria Jurídica, para análise individualizada, conforme explicado nesta manifestação.

Senhora Consultora Jurídica,

1. RELATÓRIO

1. Trata-se de manifestação jurídica referencial - MJR, para demandas relacionadas à possibilidade jurídica de celebração de Protocolos de Intenções, celebrados entre a União, por intermédio do Ministério da Infraestrutura, e um órgão ou entidade pública federal, estadual ou municipal. Abrange também os protocolos pactuados entre órgãos da União, bem como entre a União e as Organizações da Sociedade Civil (OSC).

2. O assunto gera expressivo número de manifestações, com matéria repetitiva e de simples conferência. Citam-se os seguintes exemplos: PARECER n. 00177/2019/CONJUR-MINFRA/CGU/AGU (NUP 50000.045670/2018-61) e PARECER n. 00032/2021/CONJUR-MINFRA/CGU/AGU (NUP 50000.000373/2021-91).

3. Com este parecer, objetiva-se atender ao princípio da eficiência e da razoável duração do processo.

4. É o relatório.

2. CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES

2.1 Requisitos para adoção de Parecer Referencial

5. A NOTA n. 00793/2020/CONJUR-MINFRA/CGU/AGU, de 1º de outubro de 2020, NUP 00748.001456/2020-13, aprovada pelo DESPACHO n. 01369/2020/CONJUR-MINFRA/CGU/AGU, de 1º de outubro de 2020, analisou a possibilidade de adoção de manifestações jurídicas referenciais, no âmbito desta Coordenação-Geral Jurídica de Assuntos Administrativos. Baseou-se na Orientação Normativa (ON) 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 56377.000011/2009-12, 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.

6. A referida Nota concluiu pela necessidade imediata da implementação de pareceres referenciais, para as demandas cujos objetos sejam prorrogações de vigência, acréscimos e supressões contratuais quantitativas, rescisões amigáveis, acordos de cooperação técnica entre órgãos e entidades públicas **e protocolo de intenções**, sem prejuízo de outros posteriormente identificados.

7. O objeto deste Parecer se amolda, perfeitamente, às diretrizes veiculadas pela Advocacia-Geral da União - AGU na orientação normativa mencionada. Portanto, a NOTA n. 00793/2020/CONJUR-MINFRA/CGU/AGU motiva a elaboração deste Parecer.

2.2 Objetivo e abrangência desta manifestação jurídica referencial

8. O objetivo desta manifestação é a apresentação das exigências normativas, para demandas relacionadas à possibilidade jurídica de celebração de Protocolo de Intenções, entre a União, por intermédio do Ministério da Infraestrutura e um órgão ou entidade pública federal, estadual ou municipal. Abrange também os protocolos firmados entre órgãos da União, bem como entre a União e Organização da Sociedade Civil (OSC).

9. Este Parecer Referencial não se aplica a Memorandos de Entendimentos internacionais.

10. O órgão assessorado deverá observar as orientações desta manifestação jurídica, nos casos abrangidos por seu objetivo.

11. Na forma da ON nº 55, de 2014, da Advocacia-Geral da União, para dispensar a análise individualizada, por esta CONJUR/Minfra, das questões jurídicas aqui abordadas, a **área técnica precisa atestar o enquadramento do caso concreto a este parecer referencial e o seu atendimento.** Nesse caso, a manifestação jurídica referencial será equivalente ao prévio parecer jurídico pelo órgão de consultoria jurídica.

12. Recomenda-se ao órgão assessorado submeter à análise desta Consultoria eventuais assuntos ou dúvidas jurídicas não abordados neste parecer referencial, se for o caso. Afinal, a manifestação referencial não impede o pronunciamento deste órgão de assessoramento jurídico acerca de outras questões pontuais, quando necessário.

13. Nesse sentido, inclusive, a título informativo, o artigo 36, §2º, da IN nº 05, de 2017, da SEGES/MPDG, dispõe: "é dispensado o envio do processo, se houver parecer jurídico referencial exarado pelo órgão de assessoramento competente, que deverá ser anexado ao processo, ressalvada a hipótese de consulta acerca de dúvida de ordem jurídica devidamente identificada e motivada". O mesmo raciocínio pode ser aplicado a este parecer referencial.

14. Esta análise restringe-se aos aspectos exclusivamente jurídicos dos procedimentos. Excluem-se, portanto, as circunstâncias de natureza técnica, quanto ao detalhamento do cumprimento dos ajustes, demais atividades, características, requisitos e

especificações. Sobre tais dados, pressupõe-se que a autoridade competente se baseou em conhecimentos específicos, adequados às necessidades da Administração e aos requisitos legais.

2.3 Regularidade da formação do processo

15. O processo administrativo deve estar devidamente autuado e numerado, quando processo físico, ou registrado, quando processo eletrônico, nos termos da ON-AGU nº 2/2009.

16. Dispõe a ON-AGU 2/2009: *“os instrumentos dos contratos, convênios e demais ajustes, bem como os respectivos aditivos, devem integrar um único processo administrativo, devidamente autuado em sequência cronológica, numerado, rubricado, contendo cada volume os respectivos termos de abertura e encerramento.”*

3. FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

3.1 Instrumento Jurídico

17. O Protocolo de Intenções é "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", conforme nota explicativa da Minuta de Protocolo de Intenções da Câmara Nacional de Convênios e Instrumentos Congêneres, com atualização em 13 de março de 2021 (disponível em <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>).

18. Doutrinariamente, o propósito do Protocolo de Intenções é formalizar vontades mútuas dos partícipes, para a futura realização de ações de interesse comum. Trata-se de ajuste sem força jurídica vinculante. Por meio dele, não se pretende estabelecer direitos e obrigações entre os signatários, nem sanções ao seu descumprimento. Visa-se apenas a manifestar objetivos compartilhados.

19. Para se compreender o histórico e a conceituação do instituto Protocolo de Intenções, sugere-se, complementarmente, a leitura de três manifestações, provenientes do Departamento de Coordenação e orientação de Órgãos Públicos - DECOR, órgão da Consultoria-Geral da União, da Advocacia-Geral da União - AGU: Parecer 47/2012/DECOR/CGU/AGU (inserido no Processo 00443.000183/2010-34); Parecer 60/2012/DECOR/CGU/AGU e respectivo Despacho 092/2012/MCL/CGU/AGU (ambos inseridos no Processo 00590.001028/2012-11).

20. O Parecer 47/2012/DECOR/CGU/AGU possui a seguinte ementa:

CONVÊNIO "GUARDA-CHUVA". NATUREZA DE PROTOCOLO DE INTENÇÕES. POSSIBILIDADE JURÍDICA. NECESSIDADE DE CONVÊNIOS ESPECÍFICOS POSTERIORES. OBEDIÊNCIA AO ART. 116 DA LEI N. 8.666/93 EM FUNÇÃO DAS PECULIARIDADES DOS AJUSTES.

I- O ajuste inicial denominado convênio "guarda-chuva" parece possuir natureza de protocolo de intenções e não de um convênio típico, que cuida da execução de determinado projeto.

II - Esse ajuste inicial (protocolo de intenções) que prevê as bases genéricas para a celebração de futuros convênios é juridicamente possível.

III O protocolo de intenções e os convênios específicos devem pautar-se pelo art. 116 da Lei 8.666/93, haja ou não transferência de recurso, interpretando-se as exigências inscritas no mencionado dispositivo legal conforme a natureza dos acordos e a presença ou não de repasse de bens ou valores.

IV- A celebração de termos aditivos não se presta para fixar os projetos determinados, eis que o caso exige a assinatura de convênios específicos para cada objeto pretendido, nos termos do Acórdão n. 2731/2008 - Plenário do TCU.

21. Nele, os convênios "guarda-chuva" são definidos como: "aqueles que contemplam de forma bastante genérica seu objeto, só fornecendo as diretrizes da cooperação entre os partícipes, e reclamam a celebração de ajustes posteriores para a execução de projetos específicos".

22. A ementa do Parecer 60/2012/DECOR/CGU/AGU, por seu turno, explicita:

PROTOCOLO DE INTENÇÕES. NECESSIDADE DE PLANO DE TRABALHO.

I- Caráter obrigacional e preliminar do protocolo de intenções. Juridicidade do mesmo.

II- Ausência de repasse não significa absoluta desoneração da administração pelos compromissos firmados. Custos envolvidos.

III- Necessidade de planejamento prévio que permita identificar as necessidades envolvidas, as medidas que se pretende adotar e os resultados buscados. Precedentes do Tribunal de Contas da União.

IV- Incidência do artigo 116 ao protocolo de intenções. Necessidade de Plano de Trabalho.

23. Entendeu-se, portanto, como imprescindível o plano de trabalho, para protocolo de intenções. Ocorre que o Despacho 092/2012 deixou de acompanhar o entendimento da referida manifestação, por compreender o plano de trabalho dispensável. Concluiu que:

a) não seria compatível com o protocolo de intenções, que não envolva repasse de bens e valores, a exigência prevista no parágrafo primeiro do artigo 116 da Lei 8.666/93, que condiciona a celebração do acordo à prévia aprovação de plano de trabalho. Isso porque, para este são exigidos como requisitos mínimos, dentre outros, a demonstração d plano de aplicação dos recursos financeiros e o cronograma de desembolso, não existentes em tal acordo preliminar;

b) a exigência prevista no parágrafo primeiro do artigo 116 da Lei 8.666/93 deverá ser observada nos futuros acordos ou convênios específicos que venham a ser firmados pelos partícipes, decorrentes do acordo preliminar.

24. Esse despacho foi aprovado pelo despacho do Consultor Jurídico e pelo Despacho do Consultor-Geral da União 487/2012, em 01 de novembro de 2021.

25. Atualmente, o modelo de Protocolo de Intenções, disponível no sítio eletrônico da AGU (<<https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/consultoria-geral-da-uniao-1/modelos-de-convenios-licitacoes-e-contratos/modelos-de-convenios/minuta-protocolo-de-intencoes.pdf>>), segue o entendimento pela desnecessidade do plano de trabalho e esclarece:

Nota explicativa 1: O presente modelo de 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.

O Protocolo de Intenções se diferencia de convênios, contratos de repasse e termos de execução descentralizada pelo simples fato de não existir a possibilidade de transferência de recursos entre os partícipes.

O Protocolo de Intenções se diferencia de Acordos de Cooperação Técnica pelo fato de ser um ajuste genérico, sem 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, a fim de, no futuro, estabelecerem instrumentos específicos acerca de projetos que pretendem firmar, se for o caso.**

Deste modo, não se deve confundir o Protocolo de Intenções com o Acordo de Cooperação Técnica, visto que neste último há obrigações e atribuições assumidas pelas partes, caracterizando-se como um instrumento jurídico obrigacional, e não um mero ajuste, consenso entre os partícipes em relação à determinadas matérias.

Nota Explicativa 2: O Protocolo de Intenção 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.

(...)

Nota Explicativa 1: Ante a falta de diploma legal específico que regule a celebração dos Protocolos de Intenção, deve ser observado o disposto no art. 116, caput e § 1º da Lei nº 8.666/1993, **no que for compatível**, o qual estabelece que:

Art. 116. Aplicam-se as disposições desta Lei, no que couber, aos convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres celebrados por órgãos e entidades da Administração.

§ 1º A celebração de convênio, acordo ou ajuste pelos órgãos ou entidades da Administração Pública depende de prévia aprovação de competente plano de trabalho proposto pela organização interessada, o qual deverá conter, no mínimo, as seguintes informações:

I - identificação do objeto a ser executado;

II - metas a serem atingidas;

III - etapas ou fases de execução;

IV - plano de aplicação dos recursos financeiros;

V - cronograma de desembolso;

VI - previsão de início e fim da execução do objeto, bem assim da conclusão das etapas ou fases programadas;

VII - se o ajuste compreender obra ou serviço de engenharia, comprovação de que os recursos próprios para complementar a execução do objeto estão devidamente assegurados, salvo se o custo total do empreendimento recair sobre a entidade ou órgão descentralizador.

Considerando que o Protocolo de Intenções não envolve repasse de recurso financeiro, ao mesmo somente se aplicam as disposições normativas que sejam compatíveis com tal especificidade.

Isto porque o Protocolo de Intenções é um instrumento de forma bastante simplificada destinado a registrar princípios gerais que orientarão as relações entre as partes, em particular nos planos político, econômico, cultural, científico e educacional, bem como definir linhas de ação e áreas de cooperação.

Nota Explicativa 2: O Protocolo de Intenções também pode ser celebrado entre órgãos da União, 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 à União.

Nota Explicativa 3: É também possível a celebração de Protocolo de Intenções com Organização da Sociedade Civil (OSC). Como este instrumento não acarreta em vinculações jurídicas, haja vista que apenas materializa um gesto formal dos envolvidos no sentido que, futuramente, poderão executar suas atividades finalísticas em conjunto, com espeque num interesse mútuo, não são aplicados 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.

(Destaques inseridos)

26. O Protocolo de Intenções, portanto, lista, prévia e superficialmente, as linhas de ações e princípios gerais, a orientar as relações econômicas ou políticas e futuro compromisso das partes. É um instrumento jurídico preliminar, genérico, visando à formalização de um compromisso posterior. A execução de ações conjuntas, a serem oportunamente definidas pelos partícipes, **somente será efetivada após a celebração de ajuste específico (acordo de cooperação, convênio ou outro instrumento jurídico).** Tal ajuste específico deverá conter plano de trabalho e objeto determinado.

27. O Protocolo de Intenções não vincula qualquer dos partícipes à posterior celebração do ajuste específico. As partes podem modificar suas intenções total ou parcialmente, sem qualquer penalização. Não gera compromissos financeiros ou transferência de recursos orçamentários entre os partícipes.

28. Por sua vez, o Memorando de Entendimento (*Memorandum of Understanding* - MoU) é amplamente utilizado no Direito Internacional Público com a finalidade de definir linhas de ação e compromissos de cooperação. É, no entanto, um instrumento não disciplinado pelas normas jurídicas pátrias. Apesar disso, o Manual de Procedimentos de Prática Diplomática Brasileira, editado pelo Ministério das Relações Exteriores, define o MoU nos seguintes termos:

Ato de forma bastante simplificada destinado a registrar princípios gerais que orientarão as relações entre as partes, em particular nos planos político, econômico, cultural, científico e educacional. Tendo em vista seu formato simplificado, tem sido amplamente utilizado para definir linhas de ação e compromissos de cooperação.

29. Conforme o Manual de Redação Oficial e Diplomática do Itamaraty (Brasil, Ministério das Relações Exteriores. Manual de redação oficial e diplomática do Itamaraty, 2016) "a prática diplomática brasileira tende a estabelecer certa diferenciação terminológica – não taxativa – entre os diversos tipos de atos internacionais, em função de seu teor e do grau de solenidade que se lhes quer atribuir. As denominações mais comuns são: tratado, acordo, convenção, convênio, ajuste ou acordo complementar, memorando de entendimento e protocolo".

30. Destaca-se que a natureza jurídica do instrumento se define pela qualidade dos participantes e pelo conteúdo das suas cláusulas. O determinante não é a denominação escolhida para o ato.

31. Em atos envolvendo pessoas jurídicas de direito interno, é possível entender como sinônimos "Memorando de Entendimento" e "Protocolo de Intenções", apesar de esta última ser a denominação mais recorrente e, por isso, recomendável, pela padronização.

32. A Procuradoria Federal junto à Universidade Federal do Paraná, órgão da Advocacia-Geral da União abordou o tema no Parecer Referencial nº 00001/2018/GAB/ PROC/PFUFPR/PGF/AGU (NUP: 23075.006245/2018-18):

DO PROTOCOLO DE INTENÇÕES

49. Com relação aos chamados "protocolos de intenções", assim devem ser considerados tão somente aqueles documentos que se limitam a afirmar o propósito das entidades de selar oportunamente a parceria visada, sem estabelecer direitos e obrigações aos interessados. É comum que também sejam denominados "memorando de entendimento".

50. No país, esse tipo de instrumento carece de previsão legislativa específica, ou seja, não possui nenhuma Lei ou Decreto que o regulamente. (...)

(...)

53. O Memorando de Entendimento, ou Protocolo de Intenções, revela-se com um instrumento mais político do que jurídico, no qual se estreitam relações entre instituições em prol de objetivos comuns. As regras e cláusulas específicas que irão regulamentar os direitos e obrigações a serem acordados entre as partes celebrantes deverão ser materializadas em instrumento futuro a ser firmado. (...)

(https://internacional.ufpr.br/portal/wp-content/uploads/2018/04/Parecer_Referencial_001_2018_GAB_PROC_PFUFPR_PGF_AGU.pdf)

33. Frisa-se, de todo modo, que este Parecer Referencial não se aplica a Memorandos de Entendimentos internacionais.

34. Quanto à legislação aplicada ao tema, a nova lei de licitações, Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, previu, em seu artigo 184 a aplicação das normas da nova legislação, no que couber, e na ausência de norma específica, aos convênios e acordos celebrados entre órgãos da Administração Pública:

Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021

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.

35. Referida legislação, entretanto, facultou, nos primeiros dois anos de sua vigência, a utilização das disposições da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993 (exceto artigos 89 a 108). Assim, as disposições do artigo 116 da antiga lei (ainda vigente) continuam aplicáveis, desde que seja informada no ajuste a sua utilização. Determinam os artigos 191 e 193 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021:

Art. 191. Até o decurso do prazo de que trata o inciso II do caput do art. 193, a Administração poderá optar por licitar ou contratar diretamente de acordo com esta Lei ou de acordo com as leis citadas no referido inciso, e a opção escolhida deverá ser indicada expressamente no edital ou no aviso ou instrumento de contratação direta, vedada a aplicação combinada desta Lei com as citadas no referido inciso.

Parágrafo único. Na hipótese do caput deste artigo, se a Administração optar por licitar de acordo com as leis citadas no inciso II do caput do art. 193 desta Lei, o contrato respectivo será regido pelas regras nelas previstas durante toda a sua vigência.

(...)

Art. 193. Revogam-se:

I - os arts. 89 a 108 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, na data de publicação desta Lei;

II - a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, a Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002, e os arts. 1º a 47-A da Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011, após decorridos 2 (dois) anos da publicação oficial desta Lei.

36. A indicação do artigo 116 da Lei nº 8.666, de 1993, ou do art. 184, da Lei nº 14.133, de 2021, portanto, mostra-se em acordo à legislação vigente, em razão da possibilidade dos partícipes optarem por uma das duas normas vigentes para aplicação ao protocolo de intenções.

3.2 Requisitos Formais

37. Para a celebração do Protocolo de Intenções, são necessários os seguintes requisitos formais: **a)** justificativa do interesse institucional; **b)** manifestação de interesse das partes envolvidas; **c)** minuta do protocolo de intenções.

38. Para a justificativa do interesse institucional, recomenda-se emissão de nota técnica, demonstrando a relevância, a conveniência e a oportunidade da celebração do instrumento.

39. A necessidade de manifestação de interesse da outra parte será suprida com a assinatura do acordo, mesmo se ausente documento específico nos autos.

40. Deve-se certificar, se as obrigações se encontram no rol de competências das partes e se os objetivos do ajuste se conformam com suas missões institucionais. Quando se tratar de parceria a ser celebrada entre entes públicos, entende-se presumível a competência e capacidade, para o desempenho das atividades previstas no instrumento, para cada partícipe. Considerando, contudo, a necessidade de haver reciprocidade, caberá à Administração aferir a compatibilidade das atribuições, assumidas por si mesma e pelo outro partícipe.

41. A celebração de ajuste por entes públicos, sem transferência de recursos, não exige a comprovação de regularidade fiscal para sua concretização. O Parecer nº 15/2013/CAMARAPERMANENTECONVENIOS/DEPCONSU/PGF/ AGU se manifestou, nesse sentido, em relação ao acordo de cooperação técnica, valendo o raciocínio para Protocolos de Intenções:

“22. No que diz respeito à regularidade fiscal do ente da Federação (União, Estados ou Municípios) e das entidades da Administração Indireta, Federal, Estadual ou Municipal (autarquias, fundações, sociedades de economia mista ou empresas públicas) com quem se pretenda celebrar o acordo de cooperação técnica, entende-se que é incabível exigir-se a sua comprovação, uma vez que não há transferência de recursos entre os partícipes”.

42. Não há necessidade, tampouco, de registro deste instrumento no SICONV.

43. Por outro lado, **é necessária a publicação de seu extrato na imprensa oficial, como medida de transparência e publicidade.**

3.3 Análise da Minuta

44. Visando a auxiliar os órgãos assessorados, a Advocacia-Geral da União, por meio da Câmara Nacional de Convênios e Instrumentos Congêneres da Consultoria-Geral da União, elaborou minuta modelo de Protocolo de Intenções (Minuta de Protocolo de Intenções, confeccionada pela Câmara Nacional de Convênios e Instrumentos Congêneres, com atualização em 13/03/2021), contemplando os tópicos relevantes para o ajuste.

45. Em atenção à Portaria nº 3, de 2019, da Consultoria-Geral da União-CGU, que delineia diretrizes de assessoramento aos órgãos de execução da CGU relativas à utilização de minutas padronizadas, **recomenda-se a utilização do mencionado modelo, disponibilizado no sítio eletrônico da AGU <<https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/consultoria-geral-da-uniao-1/modelos-de-convenios-licitacoes-e-contratos/modelos-de-convenios/minuta-protocolo-de-intencoes.pdf>>.**

46. Nos termos do artigo 18 da Portaria nº 3, de 14 de junho de 2019, da Consultoria-Geral a União, os modelos de minutas elaboradas pelas Câmaras Nacionais, quando aprovados pelo órgão supervisor e pelo Consultor-Geral da União, deverão ser observados pela CGU e seus órgãos de execução. Cabem-lhes, ainda, as seguintes providências:

- I - disciplinar conjuntamente com a autoridade administrativa competente a adoção obrigatória dos modelos que aprovarem e daqueles produzidos pelas Câmaras Nacionais e aprovados pela CGU;
- II - assegurar que, antes de seu pronunciamento consultivo, os órgãos assessorados indiquem e motivem as alterações que, para atendimento de peculiaridades de casos concretos, tenham introduzido nos modelos referidos no inciso I;
- III - recomendar ao órgão assessorado, no exame do caso concreto e motivadamente, a alteração de modelos, considerando peculiaridades do caso e de maneira a adequá-los às especificidades de ordem técnica e jurídica;
- IV - promover, de ofício, adequações nos modelos padronizados elaborados pelas Câmaras Nacionais e propor, localmente, novos modelos padronizados para atender condições peculiares e inadiáveis de contratações ou demais ajustes a serem firmados pelos assessorados;
- V - orientar os órgãos administrativos a identificar e justificar as modificações, exclusões, adaptações e acréscimos que promoverem em minutas geradas a partir de modelos padronizados, de modo a conferir maior celeridade à sua análise jurídica;
- VI - comunicar à Câmara Nacional competente eventual sugestão de aprimoramento ou necessidade de atualização jurídica de modelo padronizado ou posicionamento jurídico que hajam adotado; e
- VII - comunicar à Câmara Nacional competente a adoção local de novo modelo padronizado, em virtude de matérias inéditas ou específicas que lhes forem submetidas.

47. A citada Minuta de Protocolo de Intenções contém notas explicativas relevantes para a elaboração dos ajustes dos casos concretos. **Por ser recomendável atenção aos seus conteúdos e cumprimento do ali esclarecido,** entende-se importante a transcrição.

48. Relativamente à cláusula primeira, do objeto:

Nota Explicativa 1: 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.

Nota Explicativa 2: A descrição do objeto deve ser objetiva, clara e precisa, de modo a se evidenciar o interesse público e recíproco dos envolvidos na parceria.

Nota Explicativa 3: O plano de trabalho, ante a natureza do Protocolo de Intenções, não é obrigatório, sendo sua necessidade verificada em cada caso específico, motivo pelo qual não foi feita referência deste documento no Objeto do instrumento

49. Tanto sobre o assunto do Plano de Trabalho, quanto das reuniões técnicas:

Nota Explicativa 1: As redações expostas acima são meramente sugestivas. Como mencionado, 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 o qual os interessados pretendem, num futuro próximo, empenhar esforços conjuntos para execução de atividade de interesse comum.

Assim, em decorrência de sua natureza, a presença de Plano de Trabalho ou regulamentação das Reuniões Técnicas é meramente facultativa. Sendo sua presença analisada em cada caso pelos órgãos e entidades que celebrarão o instrumento.

Nota Explicativa 2: Em caso de existência do plano de trabalho, este será a peça técnica que irá representar a materialização da fase anterior atinente ao planejamento. É a peça que descreverá o alcance do resultado pretendido pelos partícipes.

Vale dizer que, existindo plano de trabalho e sendo este documento elaborado de forma correta, planejada e detalhada, bastará aos partícipes cumpri-lo para garantir o sucesso do ajuste.

50. Dessa forma, para o protocolo de intenções não se exige o Plano de Trabalho, apesar de ser recomendável sua elaboração, nos casos em que for possível.

51. Acerca das atribuições comuns e de cada um dos partícipes:

Nota Explicativa: Pela simplicidade do Protocolo de Intenções, é possível que as Cláusulas terceira, quarta e quinta sejam compostas apenas por apenas uma Cláusula, dispondo os objetivos gerais pelos quais ambos os partícipes conjugarão esforços.

52. No tocante ao prazo e à vigência do Protocolo de Intenções:

Nota Explicativa 1: O instrumento não pode ter prazo de vigência indeterminado. 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."

Nota Explicativa 2: A prorrogação deverá ser ajustada pelas partes, com a motivação explicitada nos autos.

Nota Explicativa 3: O prazo de vigência deve ser fixado guardando compatibilidade com o necessário à execução do objeto acordado, que, todavia, não se limita ao prazo de 60 meses previsto no art. 57 da Lei nº 8.666/93, haja vista não haver correlação com o exercício financeiro.

53. Sobre os direitos intelectuais, se for o caso:

Nota Explicativa: A presente cláusula deverá ser adaptada, inclusive com inserções, de acordo com as peculiaridades e condições do objeto, assim como a variedade de legislação regente da propriedade intelectual, dentre as quais se destacam as Leis 9.279/1996, 9.456/1997, 9.609/1998, 9.610/1998 e 11.484/2007.

54. Acerca da publicação:

Nota Explicativa: Nos termos do art. 37, caput, da Constituição Federal, a Administração Pública deverá obedecer o 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.

O princípio da publicidade, que não se confunde com a publicação no D.O.U., também estará sendo obedecido quando sua publicação ocorra de outra forma, não restritiva, de amplo acesso à população, como é o caso do sítio oficial da Administração Pública na internet.

Assim, como não há lei ou outra norma jurídica impondo que a publicação deve ocorrer via Diário Oficial e como o Protocolo de Intenções é um instrumento extremamente simples, o Princípio da Publicidade estaria sendo obedecido na forma disposta nesta Nota Explicativa.

55. Consoante se colhe do modelo de minuta da AGU, sempre que possível, é interessante que a Minuta de Protocolo de Intenções contenha as seguintes cláusulas:

- o Cláusula Primeira – Do Objeto
- o Cláusula Segunda - Do Plano de Trabalho
- o Cláusula Terceira – Das Reuniões Técnicas (Periodicidade, Atas etc.)
- o Cláusula Quarta- Das Atribuições Comuns
- o Cláusula Quinta - Das Atribuições do Partícipe 1
- o Cláusula Sexta - Das Atribuições do Partícipe 2
- o Cláusula Sétima – Dos Recursos Orçamentários e Patrimoniais
- o Cláusula Oitava – Dos Recursos Humanos
- o Cláusula Nona - Do Prazo e Vigência
- o Cláusula Décima - Das Alterações
- o Cláusula Décima Primeira - Direitos Intelectuais
- o Cláusula Décima Segunda - Do Encerramento
- o Cláusula Décima Terceira – Da Publicação
- o Cláusula Décima Quarta – Da Publicidade e Divulgação
- o Cláusula Décima Quinta - Dos Casos Omissos

56. A existência de tais cláusulas sistematiza o ajuste e permite melhor clareza sobre seus objetivos.

4. MONITORAMENTO DO USO DESTE PARECER REFERENCIAL

57. O Memorando Circular nº 048/2017-CGU/AGU, da AGU, de 25 de setembro de 2017, tratou dos "procedimentos sobre a elaboração de Manifestações Jurídicas Referenciais, conforme Orientação Normativa AGU nº 55, e Orientações Normativas, consoante o inciso XIII do art. 4º e inciso III do art. 11 da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993".

58. Nele, disciplinaram a importância de monitoramento, pelo órgão consultivo junto ao Órgão Assessorado, da utilização dos "Pareceres emitidos como o efeito de MJR, a fim de esclarecer eventuais dúvidas quanto a sua aplicação". Transcrevem-se trechos sobre o assunto:

Com o objetivo de uniformizar os procedimentos e ampliar o compartilhamento e a divulgação dos entendimentos consultivos, solicito a Vs. Exas. a atenção para com as seguintes recomendações: 1.1. Manifestações Jurídicas Referenciais (MJR):

(...)

i) é relevante que o Órgão Consultivo realize junto ao Órgão Assessorado o monitoramento acerca da utilização dos Pareceres emitidos como o efeito de MJR, a fim de esclarecer eventuais dúvidas quanto a sua aplicação; e

j) nos procedimentos relativos ao projeto específico, no planejamento estratégico da CGU, serão expedidas orientações quanto à publicização das MJRs e no tocante ao seu monitoramento, a exemplo do critério que vem sendo adotado com êxito pela Consultoria Jurídica da União no Município de São José dos Campos.

59. Para atender à determinação do Memorando Circular nº 048/2017-CGU/AGU, o monitoramento da eficácia da utilização deste parecer referencial será realizado mediante o exame posterior dos casos abrangidos por ele. A escolha dos processos ocorrerá aleatoriamente por esta Consultoria Jurídica.

60. Ao mais, a revisão desta manifestação jurídica referencial será avaliada por esta Coordenação-Geral Jurídica de Assuntos Administrativos a cada inovação legislativa ou jurisprudencial relevante.

5. OBSERVAÇÕES FINAIS

61. Lembra-se que o presente parecer referencial é aplicável somente a questões jurídicas que envolvam matérias idênticas e recorrentes. A área técnica deve atestar que o caso concreto se amolda a esta manifestação jurídica referencial, para legitimar sua utilização. **Sugere-se a redação constante do Anexo I deste parecer.**

62. Reitera-se ao órgão assessorado a necessidade de submeter à análise desta Consultoria qualquer dúvida jurídica para a qual não houve análise nesta manifestação jurídica referencial.

6. CONCLUSÃO

63. Esta Consultoria Jurídica conclui que, **seguidas as orientações desta manifestação referencial**, nos termos da Orientação Normativa nº 55, de 2014, da Advocacia-Geral da União, dispensa-se a análise individualizada pela CONJUR dos **processos que versem sobre celebração de Protocolo de Intenções, entre a União, por intermédio do Ministério da Infraestrutura e um órgão ou entidade pública federal, estadual ou municipal.**

64. Recomenda-se, ainda, o preenchimento da lista de verificação, Anexo II deste parecer referencial, a qual deverá ser datada, assinada e juntada aos autos, como anexo da "Declaração de conformidade do processo com manifestação jurídica referencial", referida no Anexo I deste parecer.

65. É o parecer, que submetemos à Consultora Jurídica.

Brasília, 6 de janeiro de 2022.

Gabriela Moreira Feijó
Advogada da União

Juliana S. B. de Melo Sant'Ana
Procuradora Federal

Theresa Catharina Campelo de Melo Amorim
Procuradora Federal

Thomas Augusto Ferreira de Almeida
Procurador Federal
Coordenador-Geral Jurídico de Assuntos Administrativos

ANEXO I

DECLARAÇÃO DE CONFORMIDADE DO PROCESSO COM MANIFESTAÇÃO JURÍDICA REFERENCIAL

DECLARAÇÃO DE CONFORMIDADE DO PROCESSO COM MANIFESTAÇÃO JURÍDICA REFERENCIAL

Processo nº:

Objeto:

Interessado:

Atesto que o presente processo, referente à celebração de Protocolo de Intenções, celebrado entre **a União, por intermédio do Ministério da Infraestrutura, e um órgão ou entidade pública federal, estadual ou municipal (ou: entre órgãos da União) (ou: entre a União e Organização da Sociedade Civil - OSC)**, amolda-se à manifestação jurídica referencial (**PARECER REFERENCIAL n. 00014/2021/CONJUR-MINFRA/CGU/AGU**).

Suas recomendações foram plenamente atendidas no caso concreto, conforme lista de verificação anexa (seguindo o modelo do Anexo II do **PARECER REFERENCIAL n. 00014/2021/CONJUR-MINFRA/CGU/AGU**). A instrução dos autos está regular.

Foi adotada a Minuta de Protocolo de Intenções, confeccionada pela Câmara Nacional de Convênios e Instrumentos Congêneres, órgão da Advocacia-Geral da União, com atualização em 13/03/2021.

Fica, assim, dispensada a remessa dos autos para exame individualizado a cargo da Consultoria Jurídica do Ministério da Infraestrutura.

Brasília, (data)

Nome, matrícula e assinatura do servidor responsável pelo ateste

Nota Explicativa: Os itens, acima, destacados em vermelho devem ser adotados pelo órgão ou entidade pública, de acordo com as peculiaridades do objeto.

ANEXO II LISTA DE VERIFICAÇÃO

PROCOLOS DE INTENÇÕES, CELEBRADOS ENTRE A UNIÃO, POR INTERMÉDIO DO MINISTÉRIO DA INFRAESTRUTURA E UM ÓRGÃO OU ENTIDADE PÚBLICA FEDERAL, ESTADUAL OU MUNICIPAL. ABRANGE TAMBÉM OS CELEBRADOS ENTRE ÓRGÃOS DA UNIÃO, BEM COMO OS FIRMADOS ENTRE A UNIÃO E ORGANIZAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL (OSC)

Obs.1: A presente lista de verificação compreende as recomendações consignadas pela Consultoria Jurídica junto ao Ministério da Infraestrutura no **PARECER REFERENCIAL n. 00014/2021/CONJUR-MINFRA/CGU/AGU**

Obs. 2: Na coluna "ESTADO" preencher apenas com as letras "S", "N" OU "N/A, sendo: "S – SIM", "N - NÃO" e "NA - Não se aplica".

Obs. 3: Na coluna "DOC" inserir o número "SEI" do (s) documento (s) que atende (m) ao correspondente item. Quanto mais especificada a localização do conteúdo, melhor. Sugere-se, inclusive, a indicação dos parágrafos.

Obs. 4: Na utilização da presente lista de verificação deverão ser analisadas e verificadas as consequências para cada negativa. Recomenda-se avaliar se a opção pode ser suprida por justificativas ou enquadramentos específicos ou se deve haver complementação da instrução processual.

ATOS/DOCUMENTOS	ESTADO (S / N / NA)	DOC. (SEI)
<p>1. Os autos do processo atendem aos termos da ON-AGU 2/2009, no que se aplica ao processo eletrônico?</p> <p>Obs.: Dispõe a ON-AGU 2/2009: “os instrumentos dos contratos, convênios e demais ajustes, bem como os respectivos aditivos, devem integrar um único processo administrativo, devidamente autuado em sequência cronológica, numerado, rubricado, contendo cada volume os respectivos termos de abertura e encerramento.”</p>		
2. O Protocolo de Intenções que se pretende celebrar amolda-se aos termos do PARECER REFERENCIAL n. 00014/2021/CONJUR-MINFRA/CGU/AGU?		
3. Houve o preenchimento da Declaração de conformidade do processo com manifestação jurídica referencial, Anexo I do Parecer Referencial n. 00014/2021/CONJUR-MINFRA/CGU/AGU?		
4. O ajuste pretendido objetiva estabelecer um vínculo cooperativo ou de parceria entre as partes, que tenham interesses e condições recíprocas ou equivalentes, de modo a realizar um propósito comum?		
5. Trata-se de ajuste sem transferência de recursos entre os partícipes?		
6. O ajuste foi formulado, como deve ser, de modo genérico, sem previsão de obrigações imediatas, tampouco de sanções, em caso de descumprimento?		
<p>7. O Protocolo de Intenção foi formulado considerando a inexistência de outro instrumento de natureza cooperativa mais adequado?</p> <p>Obs.: O Protocolo de Intenções deve ser utilizado de forma subsidiária em relação a outros instrumentos de natureza cooperativa. Havendo instrumento jurídico mais adequado para o fim pretendido pela Administração Pública, esse instrumento específico deverá ser utilizado. O Protocolo de Intenções deve ser utilizado como instrumento residual, quando não se pretende criar vínculos jurídicos obrigacionais entre os partícipes.</p>		

8. Em sendo o caso, o ajuste trata de mero registro de consenso entre seus partícipes, a fim de, no futuro, estabelecerem instrumentos específicos, acerca de projetos que pretendem firmar?		
9. O ajuste será celebrado entre a União, por intermédio do Ministério da Infraestrutura, e um órgão ou entidade pública federal, estadual ou municipal? Obs.1: Quando se tratar de parceria a ser celebrada entre entes públicos, entende-se presumível a competência e capacidade para o desempenho das atividades previstas no instrumento, para cada partícipe. Obs.2: A celebração de ajuste <u>por entes públicos</u>, sem transferência de recursos, não exige a comprovação de regularidade fiscal para sua concretização.		
10. O ajuste será celebrado entre órgãos da União? Obs.: Se o Protocolo de Intenções for celebrado entre órgãos da União, basta indicar os mencionados órgãos como partícipes do instrumento, sem menção à União, pois, embora destituídos de personalidade jurídica, celebram o ajuste no exercício legítimo das suas competências institucionais. Obs.2: Atentar-se, adicionalmente, às observações do subitem 2.4.1.		
11. O ajuste será celebrado entre a União e a Organização da Sociedade Civil - OSC? Obs.: Não se aplicam 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.		
12. Há justificativa do interesse institucional? Obs.: Recomenda-se emissão de nota técnica, demonstrando a relevância, a conveniência e a oportunidade da celebração do instrumento.		
13. Há manifestação de interesse das partes envolvidas? Obs.: A necessidade de manifestação de interesse da outra parte será suprida com a assinatura do acordo, caso esteja ausente nos autos documento específico.		
14. As obrigações se encontram no rol de competências das partes e se os objetivos do ajuste estão em conformidade com suas missões institucionais?		
15. Há compatibilidade entre os interesses da Administração e os do partícipe?		
16. Haverá publicação do extrato do Protocolo de Intenções no sítio oficial da administração pública na internet? Obs.1: Nos termos do art. 37, caput, da Constituição Federal, a Administração Pública deverá obedecer o 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. O princípio da publicidade, que não se confunde com a publicação no D.O.U., também estará sendo obedecido quando sua publicação ocorre de outra forma, não restritiva, de amplo acesso à população, como é o caso do sítio oficial da Administração Pública na internet. Assim, como não há lei ou outra norma jurídica impondo que a publicação deve ocorrer via Diário Oficial e como o Protocolo de Intenções é um instrumento extremamente simples, o Princípio da Publicidade estaria sendo obedecido publicando-se o extrato do protocolo no sítio oficial dos órgãos/entes envolvidos. Obs.2: Não há necessidade de registro do Protocolo de Intenções no SICONV.		
MINUTA DO PROTOCOLO DE INTENÇÕES	ESTADO (S / N / NA)	DOC. (SEI)
17. Foi utilizada a Minuta de Protocolo de Intenções, confeccionada pela Câmara Nacional de Convênios e Instrumentos Congêneres, com atualização em 13/03/2021), disponibilizada no sítio eletrônico da AGU < https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/consultoria-geral-da-uniao-1/modelos-de-convenios-licitacoes-e-contratos/modelos-de-convenios/minuta-protocolo-de-intencoes.pdf >? Obs: Os itens do modelo de instrumento de parceria destacados em vermelho podem ser adotados pelo órgão ou entidade pública, de acordo com as peculiaridades e condições do objeto. Se a minuta do caso concreto precisar de cláusulas diferentes daquelas destacadas em vermelho, deverá ser submetida à apreciação jurídica, para a avaliação específica.		
18. As normas citadas na minuta ainda estão vigentes? Obs: Verificar a vigência em site oficial do Governo Federal e/ou dos órgãos envolvidos.		
19. Em caso de Protocolo de Intenções entre a União e a Organização da Sociedade Civil - OSC , foi certificado pela Administração que a qualificação da contratada está de acordo com seus últimos atos constitutivos e que seu representante possui legitimação?		
20. O objeto foi descrito de forma objetiva, clara e precisa, a fim de se evidenciar o interesse		

público e recíproco dos envolvidos na parceria?		
<p>21. Foi estabelecido prazo de vigência determinado para o Protocolo de Intenções, guardando compatibilidade com o necessário à execução do objeto acordado?</p> <p><i>Obs.: O prazo de vigência não necessita se limitar ao prazo de 60 meses previsto no art. 57 da Lei nº 8.666/93, haja vista não haver correlação com o exercício financeiro.</i></p> <p><i>Obs.2: O instrumento não pode ter prazo de vigência indeterminado. 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".</i></p>		
22. Durante a instrução, houve algum assunto ou dúvida jurídica sobre o ajuste dos autos, não abrangida pelo Parecer Referencial n. 00014/2021/CONJUR-MINFRA/CGU/AGU?		
23. Em caso afirmativo, foi submetido à análise da Consultoria Jurídica?		

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00748001456202013 e da chave de acesso 6fa3db47

Documento assinado eletronicamente por GABRIELA MOREIRA FEIJO, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 708088264 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): GABRIELA MOREIRA FEIJO. Data e Hora: 06-01-2022 17:06. Número de Série: 17491371. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.

Documento assinado eletronicamente por THOMAS AUGUSTO FERREIRA DE ALMEIDA, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 708088264 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): THOMAS AUGUSTO FERREIRA DE ALMEIDA. Data e Hora: 06-01-2022 17:02. Número de Série: 43213533454417434687537137305. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.

Documento assinado eletronicamente por THERESA CATHARINA CAMPELO DE MELO AMORIM, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 708088264 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): THERESA CATHARINA CAMPELO DE MELO AMORIM. Data e Hora: 07-01-2022 12:20. Número de Série: 13795436. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv4.

Documento assinado eletronicamente por JULIANA SILVA BARROS DE MELO SANT ANA, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 708088264 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): JULIANA SILVA BARROS DE MELO SANT ANA. Data e Hora: 31-01-2022 09:46. Número de Série: 34633459943744070465691585760. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DA INFRAESTRUTURA
COORDENAÇÃO-GERAL JURÍDICA DE ASSUNTOS ADMINISTRATIVOS

ESPLANADA DOS MINISTÉRIOS, BLOCO R, 5º ANDAR - CEP 70.044-902 - BRASÍLIA (DF) TEL.: (61) 2029-7155 / 7137 - CONJUR.MT@INFRAESTRUTURA.GOV.BR

DESPACHO n. 00022/2022/CONJUR-MINFRA/CGU/AGU

NUP: 00748.001456/2020-13

**INTERESSADOS: COORDENAÇÃO-GERAL JURÍDICA DE ASSUNTOS ADMINISTRATIVOS-
CGAA/CONJUR-MINFRA**

ASSUNTOS: NORMATIZAÇÕES

Senhora Consultora Jurídica,

1. Submeto à vossa apreciação o **PARECER REFERENCIAL n. 00014/2021/CONJUR-MINFRA/CGU/AGU** para fins de adoção pela área administrativa do Ministério da Infraestrutura.

2. As manifestações jurídicas referenciais (MJR), objeto da Orientação Normativa (ON) nº 55, de 23 de maio de 2014, do Advogado-Geral da União, representam uma exitosa política de gestão que proporciona à administração pública federal maior eficiência ao reduzir os custos administrativos relacionados ao trâmite institucional de processos repetitivos de contratações públicas. É importante destacar que a adoção do parecer referencial não implica em prejuízo à função de controle compreendida no assessoramento jurídico visto permanecer à critério do órgão assessorado a faculdade do encaminhamento de processos em que se constate dúvida jurídica. Ademais a própria Consultoria Jurídica, por intermédio de uma sistemática de monitoramento nos moldes orientados pelo Memorando Circular nº 048/2017-CGU/AGU, da AGU, de 25 de setembro de 2017, da Consultoria-Geral da União, efetuará uma verificação constante dos impactos e da regular utilização destas manifestações.

3. **O PARECER REFERENCIAL n. 00014/2021/CONJUR-MINFRA/CGU/AGU tem por objeto os Protocolos de Intenções, celebrados entre a União, por intermédio do Ministério da Infraestrutura, e um órgão ou entidade pública federal, estadual ou municipal. Abrange também os celebrados entre órgãos da União, bem como os firmados entre a União e Organização da Sociedade Civil (OSC).**

4. O parecer referencial, outrossim, orienta a utilização da minuta modelo de Protocolo de Intenções (Minuta de Protocolo de Intenções, confeccionada pela Câmara Nacional de Convênios e Instrumentos Congêneres, com atualização em 13/03/2021), constante do sítio eletrônico da AGU <<https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/consultoria-geral-da-uniao-1/modelos-de-convenios-licitacoes-e-contratos/modelos-de-convenios/minuta-protocolo-de-intencoes.pdf>>.

5. Em razão do Protocolo de Intenções representar um instrumento jurídico preliminar visando à formalização de um compromisso posterior, o objeto deste parecer referencial representa uma estratégia usual da Administração Pública para realização de políticas públicas por intermédio de parcerias. Trata-se de ajuste sem força jurídica vinculante. Por meio dele, não se pretende estabelecer direitos e obrigações entre os signatários, nem sanções ao seu descumprimento. Visa-se apenas a manifestar objetivos compartilhados. Assim, constitui-se de um instrumento jurídico de menor formalidade e de maior simplicidade jurídica. Desta maneira, com este parecer, objetiva-se reduzir o trâmite administrativo porém sem abrir mão da segurança jurídica, tal como ocorrido nos demais pareceres referenciais.

6. O Parecer Referencial é acompanhado dos seguintes anexos que têm por objetivo a melhor implementação de suas recomendações:

- **ANEXO I - Declaração de Conformidade** do processo com manifestação jurídica referencial;
- **ANEXO II - Lista de Verificação.**

7. Caso aprovada a presente manifestação jurídica referencial, recomenda-se que sigam os autos ao apoio administrativo para:

- remessa dos autos à Secretara Executiva, para providências subsequentes;
- ciência à Consultoria-Geral da União - CGU/AGU, com abertura de tarefa ao Departamento de Informações Jurídico-Estratégicas (DEINF), órgão responsável por organizar e manter o acervo eletrônico das manifestações jurídicas elaboradas na Consultoria-Geral da União;
- ciência a todos os membros e colaboradores desta Coordenação-Geral Jurídica de Assuntos Administrativos e da Coordenação-Geral Jurídica de Aviação Civil - CGAC.

À consideração superior.

Brasília, 10 de janeiro de 2022.

THOMAS AUGUSTO FERREIRA DE ALMEIDA
Procurador Federal
Coordenador-Geral Jurídico de Assuntos Administrativos
CGAA/CONJUR/MINFRA
SIAPE 1380105

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00748001456202013 e da chave de acesso 6fa3db47

Documento assinado eletronicamente por THOMAS AUGUSTO FERREIRA DE ALMEIDA, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 797543811 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): THOMAS AUGUSTO FERREIRA DE ALMEIDA. Data e Hora: 10-01-2022 16:54. Número de Série: 43213533454417434687537137305. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DA INFRAESTRUTURA
COORDENAÇÃO-GERAL JURÍDICA DE ASSUNTOS ADMINISTRATIVOS

ESPLANADA DOS MINISTÉRIOS, BLOCO R, 5º ANDAR - CEP 70.044-902 - BRASÍLIA (DF) TEL.: (61) 2029-7155 / 7137 - CONJUR.MT@INFRAESTRUTURA.GOV.BR

DESPACHO n. 116/2022/CONJUR-MINFRA/CGU/AGU

NUP: 00748.001456/2020-13

INTERESSADOS: Consultoria Jurídica junto ao Ministério da Infraestrutura. Ministério da Infraestrutura.

ASSUNTOS: Parecer Referencial n. 14/2021/CONJUR-MINFRA/CGU/AGU. Protocolo de Intenções.

1. Aprovo o Parecer Referencial n. 14/2021/CONJUR-MINFRA/CGU/AGU, conforme o Despacho n. 22/2022/CONJUR-MINFRA/CGU/AGU, observadas as considerações adiante delineadas.
2. No tocante ao parágrafo 43 do parecer ora aprovado, como destacado na nota explicativa constante da cláusula décima segunda da minuta de Protocolo de Intenções, explicitada no parágrafo 54 e também no item 16 do Anexo II da manifestação jurídica referencial, o princípio da publicidade é cumprido não apenas com a publicação do extrato no Diário Oficial, sendo também obedecido quando da sua publicação por outras formas não restritivas, de amplo acesso à população, como é o caso do sítio oficial da Administração Pública na internet. **Nessa esteira, haja vista que não há lei ou outra norma jurídica impondo que a publicação deve ocorrer via Diário Oficial e como o Protocolo de Intenções é um instrumento extremamente simples, tal princípio é também observado quando a publicação do extrato do protocolo se dá no sítio oficial dos órgãos/entes envolvidos, consoante elencado na própria cláusula décima segunda**^[1].
3. Outrossim, no parágrafo 63, cabe apenas ressaltar, como mencionado ao longo do parecer em tela, que a presente manifestação referencial trata dos processos que versam sobre celebração de Protocolo de Intenções, entre a União, por intermédio do Ministério da Infraestrutura, e um órgão ou entidade pública federal, estadual ou municipal, abrangendo também os celebrados entre órgãos da União, bem como os firmados entre a União e Organização da Sociedade Civil (OSC).
4. Por fim, no item 10 do Anexo II, a segunda observação ("*atentar-se, adicionalmente, às observações do subitem 2.4.1*") não se mostra necessária, haja vista não possuir correspondência no referido parecer.
5. À Coordenação Administração, para adoção das providências sugeridas no parágrafo 7 do Despacho supracitado, com a seguinte retificação:
 - em relação ao terceiro ponto, ciência a todos os membros e colaboradores da Coordenação-Geral Jurídica de Assuntos Administrativos, da Coordenação-Geral Jurídica de Transportes Terrestres e Aeroviário e da Coordenação-Geral Jurídica de Portos e Transportes Aquaviários.

Brasília, 29 de janeiro de 2022.

NATÁLIA RESENDE ANDRADE ÁVILA
Procuradora Federal
Consultora Jurídica

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00748001456202013 e da chave de acesso 6fa3db47

Notas

1. [^] *CLÁUSULA DÉCIMA SEGUNDA – DA PUBLICAÇÃO*

Os PARTICIPES deverão publicar extrato do Protocolo de Intenções na página do sítio oficial da administração pública na internet.

Documento assinado eletronicamente por NATALIA RESENDE ANDRADE AVILA, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 809806575 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): NATALIA RESENDE ANDRADE AVILA. Data e Hora: 30-01-2022 10:50. Número de Série: 53936401259207922010171389116. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.
