



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DA TRANSPARÊNCIA E CONTROLADORIA-GERAL DA
UNIÃO - CGU
COORDENAÇÃO-GERAL DE PROCESSOS ADMINISTRATIVOS E ANÁLISE LEGISLATIVA

PARECER n. 00417/2017/CONJUR-CGU/CGU/AGU

NUP: 00218.100944/2017-97

INTERESSADOS: MINISTÉRIO DA TRANSPARÊNCIA E CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO e SECRETARIA DE ESTADO DE FAZENDA E PLANEJAMENTO.

ASSUNTOS: Análise da minuta de Acordo de Cooperação entre a CGU e SEFAZ-RJ.

Ementa: ADMINISTRATIVO. ACORDO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA. CGU-REGIONAL/RJ e SECRETARIA DE ESTADO DE FAZENDA E PLANEJAMENTO/RJ. PELO PROSSEGUIMENTO, COM RECOMENDAÇÕES.

Senhor Consultor Jurídico,

I- RELATÓRIO

1. Tratam os presentes autos eletrônicos de proposta de Acordo de Cooperação entre a UNIÃO, por meio do **MINISTÉRIO DA TRANSPARÊNCIA E CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO**, representado pelo Superintendente da Controladoria-Regional da União no Estado do Rio de Janeiro, e o ESTADO DO RIO DE JANEIRO, por meio da **SECRETARIA DE ESTADO DE FAZENDA E PLANEJAMENTO DO RIO DE JANEIRO- SEFAZ-RJ**.

2. O objetivo do Acordo é o estabelecimento de mecanismos de cooperação entre a CGU e a SEFAZ-RJ, visando a *“verificação da idoneidade de documentação relativa ao Fisco Estadual utilizada como comprovação da aplicação dos recursos federais no Estado do Rio de Janeiro”*.

3. O presente processo foi iniciado pela CGU-R/RJ por meio do Despacho RJ/GAB 0504792 e mensagens eletrônicas enviadas à SEFAZ/RJ, que demonstram o interesse da Regional no objeto do pacto.

4. A SEFAZ-RJ também manifestou interesse na celebração do acordo, conforme mensagens eletrônicas anexas ao SEI 0504856.

5. No que se refere aos aspectos materiais, a minuta foi analisada pela Coordenação de Elaboração de Atos Normativos - CENOR, por meio do Parecer Técnico nº 84 (SEI nº 0564838), que se manifestou favorável à celebração, uma vez que as ações previstas estão em consonância com as atribuições da CGU, conforme Regimento Interno (Portaria nº 677, de 10/03/2017).

6. É o relato do que interessa.

II - MÉRITO

a) FINALIDADE E ABRANGÊNCIA DO PARECER JURÍDICO

7. Preliminarmente, importa registrar que a presente análise se restringe à legalidade da proposta de acordo de cooperação técnica, eis que a conveniência ou o interesse da Administração em adotá-la ou não, não é assunto afeto à competência deste Órgão Jurídico.

8. Destarte, estão excluídos do presente exame os aspectos de natureza técnica, em relação aos quais parte-se da premissa de que a autoridade competente se municiou dos conhecimentos específicos imprescindíveis para a sua adequação às necessidades da Administração, observando os requisitos legalmente impostos.

b) DO TEOR DO ACORDO DE COOPERAÇÃO

9. Acordo de cooperação é uma forma de contratação peculiar. Sua característica mais

marcante é a persecução de interesses comuns, sem onerosidade financeira, maior característica do contrato administrativo. Sobre o assunto, assim leciona a doutrina (FURTADO, Lucas Rocha. "Curso de licitações e contratos administrativos". Belo Horizonte: Fórum, 2007, p. 411):

Para melhor entendermos a distinção, podemos comparar um convênio de cooperação técnica, por exemplo, com um contrato de prestação de serviços. Neste, um dos contratantes presta o serviço e o outro o remunera pelos serviços prestados. No convênio, ao contrário, as partes buscam a realização do mesmo fim.

10. Conforme indica a própria denominação, nesta modalidade de ajuste destaca-se o intuito de cooperação recíproca entre as entidades que os celebram. Ao firmarem acordos de cooperação, as partes visam à consecução de objetivos comuns. Assim, diferentemente do que ocorre nos contratos administrativos, os interesses das partes não se contrapõem, mas se adicionam.

11. O Acordo que se pretende celebrar não tem natureza contratual. Conforme esclarece a NOTA TÉCNICA Nº 2414/2017/GAB/RJ/REGIONAL/RJ (SEI 0563240), o objetivo do ajuste é a ampliação da articulação e o intercâmbio de informações, com fins de dar maior efetividade aos trabalhos da CGU/RJ e da SEFAZ/RJ, mediante o compartilhamento de informações acerca de andamento de trabalhos e notícias de fatos que possam ser de competência de atuação do outro partícipe.

12. Segundo a Minuta anexa aos autos (SEI 0536765), buscam os partícipes, por meio do ajuste em tela:

- desenvolver programas dirigidos ao aperfeiçoamento do planejamento e da fiscalização, no que concerne à aplicação dos recursos públicos federais e à arrecadação de tributos estaduais;
- promover cursos, palestras e outros eventos de treinamento relativos às respectivas áreas de atuação das partes, com vistas ao intercâmbio de experiências e de conhecimentos; e,
- realizar intercâmbio de informações cadastrais e fiscais.

13. Ou seja, o presente Acordo resultará na mútua colaboração entre os partícipes, de modo a somar e convergir esforços com vistas à fiscalização da gestão pública, ao diagnóstico e combate à corrupção, ao incentivo e fortalecimento do controle social, além da troca de experiências e bases de dados entre os órgãos.

14. Passando à análise da minuta, nota-se de início que **não constou no cabeçalho o brasão da República Federativa do Brasil e nem do Estado do Rio de Janeiro**, conforme o padrão indicado no Parecer nº 87/2011 ASJUR/CGU-PR (item 9, letra c). Sendo assim, recomenda-se que a formatação do instrumento seja ajustada ao padrão sugerido por esta Consultoria Jurídica, para fins de uniformização dos instrumentos celebrados por esta Pasta.

15. Consta ainda que a autoridade subscritora do ajuste será o Superintendente da Controladoria-Regional da União no Estado do Rio de Janeiro. Portanto, uma vez que a competência originária para a celebração de ajustes da espécie foi delegada pelo Ministro de Estado da Transparência ao Secretário Executivo desta Pasta, por meio da Portaria nº 423, de 20/02/2015 (ratificada pelo novo Regimento Interno da CGU-Portaria nº 677/2017, art. 104, XI), o qual, por sua vez, subdelegou-a ao Diretor de Gestão Interna (Portaria nº 1.034, de 28/04/2017), **necessário se faz a publicação de portaria de subdelegação ao Superintendente Regional**.

16. Quanto ao mais, a qualificação dos partícipes está de acordo com o padrão de forma adotado no âmbito deste Ministério quanto à designação da CGU e das entidades signatárias do Acordo, nos termos do Parecer nº 87/2011 ASJUR/CGU-PR.

17. Prosseguindo na análise, observa-se ainda que, nos termos da CLÁUSULA SÉTIMA da minuta, o Acordo não possui natureza financeira, visto que não haverá transferência voluntária de recursos entre os partícipes para a sua execução.

18. Considerando que o Acordo em apreciação não é um convênio de natureza financeira, sobre ele não incidem as exigências do Decreto nº 6.170, de 25/07/2007 e da Portaria Interministerial nº 424, de 30/12/2016. Isso porque referidos atos normativos disciplinam tão-somente os convênios, contratos de repasse e termos de cooperação que envolvam a transferência de recursos financeiros. Confira-se:

Decreto nº 6.170/2007

Art. 1º Este Decreto regulamenta os convênios, contratos de repasse e termos de cooperação celebrados pelos órgãos e entidades da administração pública federal com órgãos ou entidades públicas ou privadas sem fins lucrativos, para a execução de programas, projetos e atividades de interesse recíproco que envolvam a transferência de recursos oriundos do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social da União.

Portaria Interministerial nº 424/2016

Art. 1º Esta Portaria regula os instrumentos de repasse celebrados pelos órgãos e entidades da Administração Pública Federal com órgãos ou entidades públicas ou entidades privadas sem fins lucrativos para a execução de programas, projetos e atividades de interesse

recíproco, que envolvam a transferência de recursos financeiros oriundos do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social da União.

19. Nesse sentido, confira-se ainda o PARECER nº 15/2013, da Câmara Permanente de Convênios do Departamento de Consultoria da Procuradoria-Geral Federal/AGU:

5. O acordo de cooperação pode ser conceituado como o instrumento jurídico formalizado entre órgãos e entidades da Administração Pública ou entre estes e entidades privadas sem fins lucrativos, com o objetivo de firmar interesse na mútua cooperação técnica, visando à execução de programas de trabalho, projeto/atividade ou evento de interesse recíproco, da qual não decorra obrigação de repasse de recursos entre os partícipes.

6. Não se confunde com os termos de cooperação (embora seja corriqueiro o seu emprego como se sinônimos fossem) e nem com os convênios de natureza financeira (ou convênios *strictu sensu*), conceituados no art. 1º, §1º, I e III, do Decreto nº 6.170/2007 nos seguintes termos:

[...]

7. A ausência de transferência de recursos financeiros é, portanto, a grande marca distintiva dos acordos de cooperação e impede a aplicação do disposto no Decreto nº 6.170/2007, cujas normas se referem às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse, sem tratar em nenhum momento acerca de ajustes que não envolvam repasse de recursos.

[...]

9. Desse modo, ante a falta de diploma legal específico que regulamente a celebração dos acordos de cooperação, deve ser observado o disposto no art. 116, *caput* e §1º, da Lei nº 8.666/1993 [...].

10. É importante frisar que, consoante previsto no *caput* do dispositivo legal acima transcrito, a aplicação das disposições da Lei nº 8.666/1993 não será integral, mas apenas naquilo que couber. Significa dizer que apenas as regras contratuais que forem compatíveis com a natureza jurídica dos acordos de cooperação, qual seja: convênio de natureza não financeira, é que lhe podem ser aplicáveis.

(grifos acrescidos)

20. Sendo assim, uma vez que não haverá repasse orçamentário entre as entidades partícipes, devem ser observados os requisitos do art. 116 da Lei nº 8.666/93, abaixo transcritos:

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.

21. Verifica-se da minuta apresentada que o objeto do Acordo se encontra devidamente identificado e definido, nos termos da CLÁUSULA PRIMEIRA - DO OBJETO, oportunamente detalhado na CLÁUSULA SEGUNDA - DAS FORMAS DE COOPERAÇÃO, atendendo, portanto, ao inciso I do §1º do artigo 116 da Lei 8.666/93.

22. Considerando que o objeto é a "verificação da idoneidade de documentação relativa ao Fisco Estadual utilizada como comprovação da aplicação dos recursos federais no Estado do Rio de Janeiro", depreende-se que não há metas específicas a serem atingidas com a avença, mostrando-se, pois, inaplicável a exigência do inciso II do art. 116.

Entendemos que o presente Acordo, na CLÁUSULA TERCEIRA - DAS ATIVIDADES DE APERFEIÇOAMENTO E TREINAMENTO, e na CLÁUSULA QUARTA - DO INTERCÂMBIO DE INFORMAÇÕES, registra o *modus operandi* de execução, atendendo, assim, o inciso III do art. 116 da Lei 8.666/93.

23. Como a execução do Acordo não acarretará compromissos financeiros ou transferência de

recursos entre os partícipes (CLÁUSULA SÉTIMA), não se exige plano de aplicação de recursos financeiros ou cronograma de desembolso (incisos IV e V do art. 116 da Lei de Licitações), não havendo, portanto, irregularidade quanto a esse aspecto.

24. Não consta na referida Minuta a Cláusula que trata do dever de guardar sigilo dos dados e informações compartilhados entre os partícipes. **Desta forma, recomenda-se o acréscimo de cláusula de sigilo, com o seguinte teor:**

CLÁUSULA XXX - DO SIGILO

Os partícipes se comprometem a guardar sigilo dos dados e das informações postos à disposição, não podendo cedê-las a terceiros e divulgá-las, sob qualquer forma, sem anuência expressa da parte fornecedora, sob pena de responsabilização por violação de sigilo legal, conforme as normas legais aplicáveis.

25. A CLÁUSULA QUINTA trata da execução e do acompanhamento das atividades decorrentes do acordo, que é de responsabilidade comum dos partícipes. **Destaca-se, apenas, a necessidade de que sejam designados os servidores responsáveis pela interlocução e pelo acompanhamento da execução do acordo, no âmbito de cada partícipe.**

26. A CLÁUSULA SEXTA prevê que os recursos humanos utilizados por qualquer dos partícipes nas atividades inerentes ao Acordo de Cooperação não sofrerão alterações na sua vinculação funcional com as instituições de origem, às quais cabe responsabilizar-se por todos os encargos de natureza trabalhista, previdenciária, fiscal e securitária decorrentes das ações realizadas.

27. A CLÁUSULA SÉTIMA, como já anotada, estabelece a inexistência de ônus financeiros para os partícipes em decorrência da execução do ajuste, uma vez que as ações previstas já integram suas atribuições ordinárias.

28. Consoante CLÁUSULA OITAVA, o Acordo de Cooperação terá vigência pelo prazo de 60 (sessenta) meses, iniciando-se a partir da data de sua publicação, podendo ser alterado mediante termo aditivo, a critério dos partícipes e rescindido a qualquer tempo por mútuo consenso, pelo inadimplemento das obrigações assumidas pelos partícipes, ou pela iniciativa unilateral de qualquer deles, mediante notificação escrita, com antecedência mínima de 60 (sessenta) dias, restando a cada qual somente a responsabilidade pelas tarefas pendentes no período anterior a notificação. **Recomenda-se apenas a correção do erro material existente na palavra “vigência”, no título da referida Cláusula.**

29. Quanto ao prazo de duração, nenhuma ressalva a ser feita, uma vez que acordos de cooperação técnica, em que não haja previsão de recursos orçamentários, não estão submetidos aos prazos previstos no artigo 57 da Lei no 8.666/93. Reforça este entendimento a previsão contida no artigo 116 da mesma Lei, no sentido de que se aplicam suas disposições aos convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres celebrados por entidades da Administração, "*no que couber*".

30. A CLÁUSULA NONA estipula a publicação do extrato do instrumento no Diário Oficial da União, a ser providenciada pela CGU, e no Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro, a cargo da SEFAZ/RJ, até o quinto dia útil do mês seguinte ao de sua assinatura, para ocorrer nos vinte dias subsequentes, como condição indisponível a sua eficácia, em observância ao que dispõe o art. 61, parágrafo único, da Lei nº 8.666/93, e o disposto no Decreto nº 4.520, de 16/12/2002 (Anexo I, art. 1º, III, "a").

31. A CLÁUSULA DÉCIMA, por sua vez, elege o foro da Justiça Federal, Seção Judiciária do Distrito Federal, para dirimir eventuais controvérsias decorrentes da execução do Acordo de Cooperação que não possam ser solucionadas administrativamente, nos termos do art. 109, I, da Constituição Federal.

32. Aproveita-se, para sugerir que seja incluída na referida cláusula **a solução administrativa de eventuais controvérsias com intermediação da Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal - CCAF**, em atenção ao art. 37 da Lei nº 13.140/2015, bem como o art. 11 da MP 2.180-35/2001 e a Portaria AGU nº 1.281/2007, que assim rezam:

Lei nº 13.140/2015

Art. 37. É facultado aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, suas autarquias e fundações públicas, bem como às empresas públicas e sociedades de economia mista federais, submeter seus litígios com órgãos ou entidades da administração pública federal à Advocacia-Geral da União, para fins de composição extrajudicial do conflito.

MP 2.180-35/2001

Art. 11. Estabelecida controvérsia de natureza jurídica entre entidades da Administração Federal indireta, ou entre tais entes e a União, os Ministros de Estado competentes solicitarão, de imediato, ao Presidente da República, a audiência da Advocacia-Geral da União.

Parágrafo único. Incumbirá ao Advogado-Geral da União adotar todas as providências

necessárias a que se deslinde a controvérsia em sede administrativa.

Portaria AGU nº 1.281/2007

Art. 1º O deslinde, em sede administrativa, de controvérsias de natureza jurídica entre órgãos e entidades da Administração Federal, por meio de conciliação ou arbitramento, no âmbito da Advocacia-Geral da União, far-se-á nos termos desta Portaria.

(todos os grifos acrescidos)

33. Portanto, caso não seja possível a resolução *inter partes*, devem os signatários solicitar o deslinde da controvérsia à Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Pública Federal-CCAF, que atualmente vem dirimindo, com sucesso, controvérsias instaladas entre entes da Administração pública federal e da Administração pública estadual, distrital e municipal.

34. Assim, sugere-se a seguinte redação para a referida Cláusula:

CLÁUSULA DÉCIMA - DO FORO

10.1 - As dúvidas que possam surgir na execução do presente Acordo de Cooperação serão solucionadas por consenso dos partícipes, mediante troca de expedientes administrativos ou entendimento conjunto.

10.2 - Eventuais controvérsias decorrentes do presente Acordo de Cooperação, e não solucionadas pelos partícipes, poderão ser submetidas à Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal - CCAF, da Advocacia-Geral da União, nos termos da Lei nº 13.140, de 26/06/2015 e Portaria AGU nº 1.281, de 27/09/2007.

10.3 - As controvérsias que não possam ser solucionadas administrativamente, serão processadas e julgadas perante o Foro da Justiça Federal, Seção Judiciária do Distrito Federal, nos termos do art. 109, I, da Constituição Federal.

10.4 - Ficam ressalvadas as competências específicas para julgar os casos previstos na Constituição da República Federativa do Brasil.

35. A CLÁUSULA DÉCIMA- PRIMEIRA da Minuta trata das disposições gerais, prevendo que as atribuições constantes deste Acordo de Cooperação não poderão ser transferidas ou delegadas e os casos omissos, as dúvidas e as controvérsias serão dirimidas, preferencialmente, por mútuo entendimento entre os partícipes.

36. De resto, estão presentes no instrumento de cooperação associativa em tela os requisitos essenciais à sua celebração, quais sejam: interesses recíprocos, busca por objetivos comuns, mútua colaboração e inequívoco interesse em celebrar o presente acordo.

III- CONCLUSÃO

37. Em face do exposto, *considerando os limites da análise jurídica e excluídos os aspectos técnicos, o juízo de oportunidade e conveniência do ajuste*, opina-se pela possibilidade jurídica da assinatura do acordo de cooperação, recomendando-se, contudo, que:

a) no cabeçalho da Minuta apresentada, seja acrescentado o Brasão da República Federativa do Brasil, bem como o do Estado do Rio de Janeiro, conforme recomendado no Parecer nº 87/2011 ASJUR/CGU-PR;

b) seja providenciado ato de subdelegação de competência ao Superintendente da CGU-Regional/RJ, para assinatura do acordo de cooperação objeto da presente análise;

c) seja acrescentada na Minuta a Cláusula referente ao sigilo dos dados e informações compartilhados entre os partícipes, conforme redação sugerida neste parecer;

d) na Cláusula Décima, que a redação contenha a previsão da solução administrativa de eventuais controvérsias por meio da Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal - CCAF, conforme redação sugerida neste parecer.

e) seja corrigida a escrita da palavra “vegência” na Cláusula Oitava, para “vigência”.

É o parecer. À consideração superior.

À consideração superior.

Brasília, 26 de dezembro de 2017.

CIBELY PELEGRINO CHAGAS
Advogada da União
Coordenadora-Geral de Processos Administrativos e Análise Legislativa

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00218100944201797 e da chave de acesso d9fad4c9

Documento assinado eletronicamente por CIBELY PELEGRINO CHAGAS-621789546348884166013, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 100642060 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): CIBELY PELEGRINO CHAGAS-621789546348884166013. Data e Hora: 26-12-2017 18:42. Número de Série: 7326807888928154876. Emissor: CIBELY PELEGRINO CHAGAS-621789546348884166013.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DA TRANSPARÊNCIA E CONTROLADORIA-GERAL DA
UNIÃO - CGU
GABINETE

DESPACHO n. 00746/2017/CONJUR-CGU/CGU/AGU

NUP: 00218.100944/2017-97

**INTERESSADOS: MINISTERIO DA TRANSPARENCIA E CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO E
OUTROS**

ASSUNTOS: ACORDO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA

1. Aprovo o **PARECER n. 00417/2017/CONJUR-CGU/CGU/AGU**, da lavra da Coordenadora-Geral de Processos Administrativos e Análise Legislativa, Advogada da União CIBELY PELEGRINO CHAGAS, que opinou pela possibilidade jurídica da assinatura do acordo de cooperação, com recomendações.

2. Encaminhe-se conforme sugerido.

Brasília, 26 de dezembro de 2017.

RENATO DE LIMA FRANÇA
Consultor Jurídico

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00218100944201797 e da chave de acesso d9fad4c9

Documento assinado eletronicamente por RENATO DE LIMA FRANCA, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 100645268 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): RENATO DE LIMA FRANCA. Data e Hora: 26-12-2017 19:01. Número de Série: 102353. Emissor: Autoridade Certificadora da Presidencia da Republica v4.
