



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO À CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO
COORDENAÇÃO-GERAL DE PROCESSOS ADMINISTRATIVOS E ANÁLISE LEGISLATIVA

PARECER n. 00233/2019/CONJUR-CGU/CGU/AGU

NUP: 00190.031523/2008-73

INTERESSADOS: SECRETARIA EXECUTIVA DA CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

ASSUNTOS: Minutas de Acordo de Cooperação Técnica. Formatação e cláusulas essenciais do instrumento. Atualização do Parecer nº 87/2011 ASJUR/CGU-PR.

ADMINISTRATIVO. ANÁLISE DE MINUTAS DE ACORDO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA. PARCERIAS SEM TRANSFERÊNCIA DE RECURSOS FINANCEIROS. FUNDAMENTO LEGAL: LEI Nº 8.666/93, ART. 116. DEFINIÇÃO DE UM PADRÃO A SER ADOTADO PELA CGU. ATUALIZAÇÃO DO PARECER Nº 87/2011 ASJUR/CGU-PR.

Senhora Coordenadora-Geral,

I - RELATÓRIO

1. Trata-se da necessidade de atualização do Parecer nº 87/2011 ASJUR/CGU-PR, que criou um padrão das minutas de Acordo de Cooperação Técnica celebrados pela Controladoria-Geral da União com outros órgãos e entidades da Administração federal, estadual e municipal, direta e indireta.
2. O objetivo daquela manifestação jurídica era auxiliar os gestores da Pasta, especialmente nas Controladorias-Regionais da União nos Estados, na elaboração das minutas dos Acordos de Cooperação a serem encaminhadas para aprovação pelo Órgão Central em Brasília, antes de sua efetiva celebração.
3. Todavia, passados quase dez anos daquela manifestação jurídica, e considerando o expressivo aumento das parcerias firmadas pelo Órgão desde então, esta Consultoria Jurídica entendeu pela necessidade de atualização daquele opinativo, bem como a inclusão de novas cláusulas, a fim de melhor atender às necessidades da Casa e subsidiar a atuação dos dirigentes nessa matéria.
4. Portanto, caso aprovado, sugere-se que este Parecer Jurídico seja incluído na Base de Conhecimentos da CGU, a fim de possibilitar o livre acesso de seus termos pelas unidades administrativas da Controladoria-Geral da União.
5. Sugere-se, ainda, que as minutas-padrão de Acordo de Cooperação Técnica, hoje existentes, sejam atualizadas nos termos deste Parecer.
6. É o que interessa relatar.

II - FUNDAMENTAÇÃO.

7. Preliminarmente, cumpre registrar duas importantes observações.
8. Em primeiro lugar, a padronização que será abordada na presente manifestação jurídica destina-se apenas aos acordos celebrados com fundamento no art. 116 da Lei nº 8.666, de 1993, vale dizer, **apenas os Acordos de Cooperação Técnica firmados entre órgãos e entidades públicas**. Portanto, não abrange os acordos celebrados pela Administração com as organizações da sociedade civil, regidos pela Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014.
9. Em segundo lugar, a padronização das minutas dos Acordos de Cooperação Técnica não significa “aprovação tácita” da Consultoria Jurídica sobre os futuros acordos celebrados com base nos modelos propostos.
10. Com efeito, o envio dos autos para análise de legitimidade do acordo a ser celebrado e sua respectiva minuta somente estaria dispensado caso se tratasse de “Manifestação Jurídica Referencial”, com base na Orientação Normativa nº 55, de 23 de maio de 2014, da AdvocaciaGeral da União, o que não é o caso.
11. Portanto, mesmo seguindo o modelo ora proposto para a confecção da minuta, é necessário o encaminhamento dos autos à Coordenação de Elaboração de Atos Normativos - CENOR para emissão de Parecer Técnico e, após, o envio a esta Consultoria Jurídica para análise individual de legitimidade, nos termos do art. 38, parágrafo único, Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, que assim dispõe:

Art. 38. [...].

Parágrafo único. As minutas de editais de licitação, bem como as dos contratos, acordos, convênios ou ajustes devem ser previamente examinadas e aprovadas por assessoria jurídica da Administração. (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)

12. De qualquer sorte, ainda que haja necessidade de análise jurídica individual, a padronização é medida salutar e tem previsão legal, consoante reza o art. 7º da Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999 - Lei de Processo Administrativo Federal:

Art. 7º Os órgãos e entidades administrativas deverão elaborar modelos ou formulários padronizados para assuntos que importem pretensões equivalentes.

13. Contudo, apesar de prevista legalmente, a padronização **não tem o condão de elidir a apreciação jurídica de cada um dos acordos** que vierem a ser celebrados pela Administração Pública - a menos que sobrevenha manifestação jurídica referencial sobre a matéria, como já esclarecido, cuja elaboração esta Consultoria Jurídica pretende efetuar em breve.

14. Feitos esses esclarecimentos, passemos às recomendações formais e materiais acerca das minutas dos Acordos de Cooperação Técnica a serem celebrados por esta Pasta.

a) DA INSTRUÇÃO DO PROCESSO.

15. A unidade interessada na celebração do Acordo de Cooperação deverá instruir adequadamente os autos antes de seu envio para análise da Consultoria Jurídica, sob pena de devolução para o devido complemento, o que certamente ocasionará atrasos na tramitação processual e, consequentemente, na formalização da parceria pretendida.

16. Sendo assim, abaixo serão mencionados os documentos **essenciais e indispensáveis** à análise de legitimidade da minuta do acordo de cooperação pela CONJUR, o que não impede que sejam anexados outros documentos relativos às tratativas mantidas pelos partícipes para a definição da parceria a ser firmada, tais como ofícios, e-mails, protocolos de intenções, dentre outros.

17. Primeiramente, cumpre consignar que o "acordo de cooperação" é o instrumento jurídico hábil para a formalização, entre órgãos e entidades da Administração pública (conforme art. 116 da Lei nº 8.666, de 1993), ou entre estes e entidades privadas sem fins lucrativos (conforme art. 2º, inciso VIII-A, da Lei nº 13.019, de 2014), de interesse na mútua cooperação técnica, visando à execução de programas de trabalho, projeto, atividade ou evento **de interesse recíproco**, do qual não decorra a obrigação de repasse de recursos financeiros entre os partícipes.

18. Sobre referido ajuste, confira-se ainda a definição abaixo (*disponível em: www.secretariadegoverno.gov.br*):

O acordo de cooperação é um instrumento formal utilizado por entes públicos para se estabelecer um vínculo cooperativo ou de parceria entre si ou, ainda, com entidades privadas, que tenham interesses e condições recíprocas ou equivalentes, de modo a realizar um propósito comum, voltado ao interesse público.

Normalmente, as duas partes fornecem, cada uma, a sua parcela de conhecimento, equipamento, ou até mesmo uma equipe, para que seja alcançado o objetivo acordado, não havendo, contudo, nenhum tipo de repasse financeiro.

É comum que esse tipo de cooperação ocorra nos campos técnicos e científicos, com cada partícipe realizando as atividades que foram propostas por meio de seus próprios recursos (conhecimento, técnicas, bens e pessoal).

O acordo de cooperação se diferencia de convênios, contratos de repasse e termos de execução descentralizada pelo simples fato de não existir a possibilidade de transferência de recursos.

19. Trata-se, pois, de um modo de "contratação" peculiar, cuja característica mais marcante é a persecução de interesses comuns, mas sem qualquer onerosidade financeira, vale dizer, são parcerias que não implicam a transferência de recursos financeiros entre os partícipes.

20. Além disso, nessa modalidade de ajuste, destaca-se o intuito de cooperação recíproca entre as entidades que os celebram, haja vista que, ao firmarem acordos de cooperação, as partes visam à consecução de objetivos comuns.

21. Nesse sentido, o processo eletrônico pertinente ao Acordo deverá, necessariamente, estar instruído com a **manifestação de vontade** dos órgãos ou entidades partícipes quanto à celebração da parceria. Ou seja, a solicitação ou convite do partícipe do qual partiu a iniciativa para formalização da parceria, bem como o aceite do partícipe ao qual foi dirigida a proposta.

22. Também deve ser anexada manifestação de natureza técnica da unidade da CGU interessada em firmar o Acordo de Cooperação, demonstrando **as razões** para a celebração da parceria, bem como os **benefícios** esperados e os **objetivos** a serem alcançados em prol das competências institucionais da Pasta.

23. Com efeito, segundo leciona a doutrina administrativa, o **motivo** é requisito essencial de validade do ato administrativo, porque revela a situação, de fato ou de direito, que serve de fundamento para a sua prática. A situação de direito é aquela descrita em lei; a situação de fato corresponde ao conjunto de circunstâncias que levam a Administração a praticar o ato.

24. Ademais, como corolário do princípio constitucional da eficiência, inscrito no art. 37 da Constituição Federal, a Lei nº 9.784, de 1999, erigiu a motivação como um dos princípios da Administração Pública:

Art. 2º A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade,

25. Portanto, independentemente se a iniciativa da parceria partiu da CGU ou do outro órgão ou entidade partícipe, a área técnica interessada deve manifestar-se formalmente, demonstrando de que modo o Acordo de Cooperação auxiliará no desempenho das ações de controle interno do Órgão e se as atividades previstas se inserem nas suas atribuições institucionais. É importante ressaltar que a manifestação de interesse deve ser **atestada pela autoridade máxima da unidade demandante**.

26. A unidade interessada deve anexar também a minuta do Acordo proposto, a qual deve observar, tanto quanto possível, o modelo-padrão adotado pela CGU, que será apresentado mais adiante. É importante também que a minuta proposta seja submetida à aprovação do outro partícipe, ou de tantos quantos forem, haja vista que é da natureza dos acordos de cooperação o **ajuste** de vontades. Assim, para bem atender a essa finalidade, é indispensável a ciência e anuência prévia de todos os partícipes do acordo quanto aos termos do instrumento que será assinado.

27. A respeito dos termos da minuta, sabe-se que, de praxe, é redigida segundo o padrão utilizado pelo órgão ou entidade proponente. Todavia, mesmo quando a iniciativa do Acordo não tenha partido da CGU, nada impede que a unidade interessada solicite que seja adotado o padrão aqui recomendado, a fim de uniformizar os instrumentos celebrados pela Pasta. Porém, caso o partícipe não concorde, tal negativa não representará óbice à celebração do ajuste, desde que não haja impropriedades nas cláusulas da minuta que será adotada.

28. Na sequência, após redigida a minuta do acordo de cooperação e colhida a anuência do outro partícipe (ou de tantos quantos forem), os autos deverão ser encaminhados à Coordenação de Elaboração de Atos Normativos - CENOR, para emissão de Parecer Técnico.

29. Nessa oportunidade, a CENOR avaliará a presença dos requisitos mínimos de formalidade para a celebração do ajuste e a utilização do modelo proposto pela CGU; se necessário, devolverá os autos à unidade demandante para complementação da instrução.

30. Por fim, os autos eletrônicos serão encaminhados à Consultoria Jurídica para análise de legalidade da proposta, bem como dos termos da minuta do Acordo de Cooperação proposto, conforme a competência que lhe é conferida pelo art. 131 da Constituição Federal e o art. 11 da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993.

b) MODELO-PADRÃO DOS INSTRUMENTOS DE ACORDO DE COOPERAÇÃO.

31. A fim de conferir maior grau de uniformização e auxiliar os trabalhos do gestor, esta Consultoria Jurídica propõe a seguir um modelo-padrão para a confecção das minutas dos Acordos de Cooperação celebrados pela Controladoria-Geral da União com outros órgãos ou entidades da Administração pública federal, estadual, distrital ou municipal. As recomendações abaixo referem-se tanto ao aspecto formal quanto material das minutas.

b.1) Formatação.

32. O texto deve ter: margem superior de 3,5cm (três centímetros e meio), inferior de 2,5cm (dois centímetros e meio), esquerda de 3cm (três centímetros) e direita de 1,5cm (um e meio centímetro); ser digitado na fonte "Times New Roman", corpo 12; papel de tamanho A4; o parágrafo deve ser formatado com espaçamento entre linhas de 1,2 (um vírgula dois), sem qualquer espaço antes e depois.

b.2) Estruturação.

33. As minutas devem ser estruturadas contendo as seguintes partes formais, em ordem sequencial:

34. I - CABEÇALHO - USO DO BRASÃO OU INSÍGNIA:

a) quando o Acordo a ser celebrado for entre a Controladoria-Geral da União e órgãos da Administração direta federal, usa-se somente o Brasão da República no cabeçalho, seguido da expressão, em maiúsculo, "REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL";

b) quando o Acordo a ser celebrado for entre a Controladoria-Geral da União e entidades da Administração indireta federal, usa-se, do lado esquerdo, o Brasão da República, seguido da expressão, em maiúsculo, "REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL" e, abaixo, "CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO"; e do lado direito, usa-se a insígnia da entidade e logo abaixo, em maiúsculo, o nome da entidade da administração indireta. Caso a entidade não possua insígnia, observar a alínea "a";

c) quando o Acordo a ser celebrado for entre a Controladoria-Geral da União e órgãos da Administração direta de outro ente federado, usa-se, do lado esquerdo, o Brasão da República, seguido da expressão, em maiúsculo, "REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL" e, abaixo, "CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO"; e do lado direito, usa-se o brasão do ente federado e, logo abaixo, em maiúsculo, o nome do ente federado e abaixo, também em maiúsculo, o nome do órgão partícipe;

d) quando o Acordo a ser celebrado for entre a Controladoria-Geral da União e entidades da Administração indireta de outro ente federado, usa-se, do lado esquerdo, o Brasão da República, seguido da expressão, em maiúsculo, "REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL" e, abaixo, "CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO"; e do lado direito, usa-se a insígnia da entidade, e, logo abaixo, em maiúsculo, o nome da entidade da administração indireta. Caso a entidade não possua insígnia, observar a alínea "c";

35. II - TÍTULO DESIGNATIVO DO ACORDO: após um espaço em branco em relação ao cabeçalho, com texto “centralizado”, deverá constar o título, em maiúsculo, “ACORDO DE COOPERAÇÃO”, e logo em seguida, na linha abaixo, o número e ano de celebração do referido acordo.

36. III - EMENTA: deve ser redigida após dois espaços em branco em relação ao título designativo do acordo, alinhada à direita, com texto “justificado”, com 9cm (nove centímetros) de largura em relação à margem, grafada em letra maiúscula, indicando os órgãos ou entidade partícipes. Caso o Acordo seja celebrado apenas entre Ministérios da Administração pública federal, deverão ser apostos de acordo com a ordem de precedência divulgada pelo Palácio do Planalto^[1]:

1. CASA CIVIL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
2. MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA
3. MINISTÉRIO DA DEFESA
4. MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES
5. MINISTÉRIO DA ECONOMIA
6. MINISTÉRIO DA INFRAESTRUTURA
7. MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO
8. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
9. MINISTÉRIO DA CIDADANIA
10. MINISTÉRIO DA SAÚDE
11. MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA
12. MINISTÉRIO DA CIÊNCIA, TECNOLOGIA, INOVAÇÕES E COMUNICAÇÕES
13. MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE
14. MINISTÉRIO DO TURISMO
15. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL
16. CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO
17. MINISTÉRIO DA MULHER, DA FAMÍLIA E DOS DIREITOS HUMANOS
18. SECRETARIA-GERAL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
19. SECRETARIA DE GOVERNO DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
20. GABINETE DE SEGURANÇA INSTITUCIONAL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
21. ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
22. BANCO CENTRAL DO BRASIL

37. IV - PREÂMBULO: deve ser redigido após dois espaços em branco em relação à ementa, sem qualquer recuo da margem, iniciando-se com um parágrafo de 2,5cm (dois centímetros e meio), mencionando, em sequência e na mesma linha, separados por vírgulas, os partícipes e respectiva qualificação, conforme abaixo:

1. **os entes estatais** (caso em que envolva mais de uma pessoa política e seus respectivas administrações direta e indireta, ou entre a CGU e entidades da administração indireta federal) ou **somente órgãos partícipes**;

2. a localização de suas sedes;

3. o número de inscrição no cadastro nacional de pessoas jurídicas – CNPJ;

4. a sigla do órgão ou entidade;

5. a autoridade representante do órgão ou entidade, ou autoridade com poderes delegados para tanto; e

6. o fundamento legal: “nos termos do art. 116 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993”;

7. a indicação do processo administrativo: “e considerando o que consta do processo administrativo NUP (*número do processo eletrônico*), resolvem celebrar o presente ACORDO DE COOPERAÇÃO, atendendo às cláusulas seguintes:”

Exemplo:

A UNIÃO, por meio da **CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO**, com sede no Setor de Autarquias Sul, Quadra 1, Bloco ‘A’, Edifício Darcy Ribeiro, em Brasília - DF, inscrita no CNPJ/MF sob o número 26.664.015/0001-48, doravante referida simplesmente como **CGU**, neste ato representada pelo Excelentíssimo Senhor Ministro de Estado da Controladoria-Geral da União, **WAGNER DE CAMPOS ROSÁRIO**, e o **ESTADO DE SANTA CATARINA**, por meio da **SECRETARIA DE ESTADO DA FAZENDA DE SANTA CATARINA**, com sede no Centro Administrativo do Governo, Rodovia SC 401, km 5, 4600, Saco Grande II, Florianópolis - SC, inscrito no CNPJ/MF sob o número 82951310/0001-56, doravante referida simplesmente como **SEF - SC**, neste ato representado pelo Excelentíssimo Senhor Governador do Estado de Santa Catarina, **LUIZ HENRIQUE DA SILVEIRA**, e pelo seu Excelentíssimo Senhor Secretário de Estado da Fazenda, **ANTONIO MARCOS GAVAZZONI**, nos termos do art. 116 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993 e considerando o que consta do processo administrativo NUP (*número do processo eletrônico*), resolvem celebrar o presente ACORDO DE COOPERAÇÃO, doravante denominado ACORDO, atendendo às cláusulas seguintes:

38. Observação 1: Somente se grafa em maiúsculo e em negrito: o nome do **ente federado**, do **órgão da administração direta** ou **entidade** da administração indireta e suas respectivas **siglas**, além do nome do representante legal. A expressão acordo de cooperação em todo o texto é grafada sempre em maiúsculo, sem negrito.

39. Observação 2: quando forem somente órgãos da Administração direta federal os signatários do acordo, dispensa-se o a utilização da “UNIÃO”.

Exemplo :

A CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, com sede no Setor de Autarquias Sul, Quadra 1, Bloco ‘A’, Edifício Darcy Ribeiro, em Brasília - DF, inscrita no CNPJ/MF sob o número 26.664.015/0001-48, doravante referida simplesmente como **CGU**, neste ato representada

40. Observação 3: Ainda no caso em que somente órgãos da Administração direta federal sejam os signatários do acordo, é importante lembrar que a representação deve ocorrer pelo órgão máximo, e não pelo órgão subalterno. Deve-se também respeitar a ordem de precedência acima mencionada.

Exemplo:

O **MINISTÉRIO DA FAZENDA**, por meio da **SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL**, com sede na Esplanada dos Ministérios, Bloco 'P', em Brasília - DF, inscrita no CNPJ/MF sob o número 00.394.460/0289 - 09, doravante referida simplesmente como **STN**, neste ato representada pela Excelentíssima Senhora Coordenadora-Geral de Sistemas e Tecnologia da Informação da Secretaria do Tesouro Nacional, **MARIA BETÂNIA GONÇALVES XAVIER**, e a **CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO**, com sede no Setor de Autarquias Sul, Quadra 1, Bloco 'A', Edifício Darcy Ribeiro, em Brasília - DF,...

41. Observação 4: Quando forem órgãos da Administração direta de dois entes estatais diferentes, é necessário citar o Estado ou Município a que pertence o referido órgão.

Exemplo:

A **UNIÃO**, por meio da **CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO**, com sede no Setor de Autarquias Sul, Quadra 1, Bloco 'A', Edifício Darcy Ribeiro, em Brasília - DF, inscrita no CNPJ/MF sob o número 26.664.015/0001-48, doravante referida simplesmente como **CGU**, neste ato representada pelo Excelentíssimo Senhor Ministro de Estado da Controladoria-Geral da União, **WAGNER DE CAMPOS ROSÁRIO**, e o **ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**, por meio do **TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**, com sede na Rua José Alexandre Buaiz, 157, Bairro Enseada do Suá, em Vitória - ES, inscrito no CNPJ/MF sob o número 28.483.014/0001-22, doravante referido simplesmente como **TCE-ES**,...

42. Observação 5: com respeito à autoridade representante da CGU no acordo, é importante ressaltar que a competência originária para celebrar o instrumento é do Ministro de Estado, por força do art. 52 da Lei nº 13.844, de 18 de junho de 2019. **Portanto, caso seja necessário que outra autoridade no âmbito da CGU venha a ser a signatária do acordo, deverá haver delegação específica de competência por parte do Ministro de Estado.** A regra comporta duas exceções: o **Secretário Executivo da Pasta**, tendo em vista a delegação de competências efetivada pela Portaria nº 423, de 20/02/2015 (ratificada pelo novo Regimento Interno da CGU-Portaria nº 677/2017, art. 104, XI), e o **Diretor de Gestão Interna**, em razão da subdelegação de competência operada pela Portaria nº 1.034, de 28/04/2017.

43. Observação 6: a experiência tem demonstrado a esta Consultoria Jurídica os seguintes erros na indicação de dados nas minutas de acordo e, portanto, merecem maior cuidado quando de sua elaboração:

- a) grafia errônea do nome dos representantes legais e seus respectivos cargos;
- b) número do CNPJ dos partícipes errado, inclusive da CGU, que por vezes não está atualizado;
- c) endereço inexistente ou incompleto.

44. Tais falhas tem gerado a necessidade de busca e/ou conferência de dados, o que não se insere nas atribuições institucionais da Consultoria Jurídica.

45. V - CLÁUSULAS: são separadas do texto da qualificação dos partícipes e entre si por dois espaços em branco. As Cláusulas devem ser redigidas com linguagem clara, direta e objetiva, primando pelo uso correto da língua portuguesa. A prática tem demonstrado, com certa frequência, falhas na redação das cláusulas das minutas postas em apreciação desta Consultoria Jurídica, seja quanto à **falta de clareza quanto ao seu conteúdo, bem como erros ortográficos, o que demonstra a necessidade de que sejam revisadas, com cautela, pela unidade demandante**, uma vez que não se insere nas atribuições do órgão de assessoramento jurídico apontamentos quanto a inconsistências na redação, uso inadequado do vernáculo ou erros de grafia.

46. A representação gráfica da cláusula é formada: pelo número sequencial, de forma ordinal, por extenso, e título designativo da cláusula, alinhados à esquerda, são separados um do outro por um espaço em branco, hífen e outro espaço em branco, sendo grafados em maiúsculo e em negrito.

47. O texto da cláusula separa-se por um espaço em branco em relação à representação gráfica. Inicia-se em maiúsculo, sendo redigida em minúsculo, com texto "justificado", sem recuo ou parágrafo em relação às margens.

Exemplo:

CLÁUSULA PRIMEIRA - DO OBJETO

Constitui objeto do presente ACORDO o estabelecimento de mecanismos de cooperação entre a CGU e o Estado de Santa Catarina, por meio da SEF - SC, visando ao desenvolvimento institucional do órgão de controle interno estadual e à melhoria da fiscalização de recursos federais repassados no âmbito do Estado de Santa Catarina.

48. - **Subcláusulas** - As cláusulas se desdobram em subcláusulas. Estas em incisos e estes em alíneas. As subcláusulas são separadas do texto da cláusula, e entre si, por um espaço simples em branco.

49. As subcláusulas possuem número sequencial, em forma ordinal, grafadas em negrito e somente a primeira letra de cada palavra em maiúsculo.

50. O número sequencial da subcláusula é seguido de hífen, o qual é separado do número sequencial e do texto por um espaço em branco. O texto do inciso inicia-se com letra minúscula, salvo quando se tratar de nome próprio.

Exemplo:

Subcláusula Primeira - As atividades a que se refere esta cláusula serão executadas de forma a ser definida, em cada caso, entre os signatários, mediante troca de correspondência oficial e deliberação entre os representantes dos órgãos envolvidos, respeitadas as competências atribuídas pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 e pela Constituição do Estado de Santa Catarina.

51. No caso em que há apenas uma subcláusula, esta é indicada pela expressão "**Subcláusula Única**", seguida de hífen, o qual é separado da subcláusula e do texto por um espaço em branco.

Exemplo:

Subcláusula Única - Comprometem-se igualmente ambos os partícipes a adotar as medidas necessárias para o cumprimento do disposto no presente ACORDO, bem como a designar, formalmente, no prazo de trinta dias contados da data de sua celebração, coordenador responsável pelo acompanhamento da execução do ajuste.

52. - **Incisos** - são indicados por algarismos romanos seguidos de hífen, o qual é separado do algarismo e do texto por um espaço em branco. O texto do inciso inicia-se com letra minúscula, salvo quando se tratar de nome próprio, e termina com:

- a) ponto-e-vírgula;
- b) dois pontos, quando se desdobrar em alíneas; ou
- c) ponto, caso seja o último.

53. O inciso desdobra-se em alíneas, indicadas com letra minúscula seguindo o alfabeto e acompanhada de parêntese, separado do texto por um espaço em branco. O texto da alínea inicia-se com letra minúscula, salvo quando se tratar de nome próprio, e termina com:

- a) ponto-e-vírgula;
- b) dois pontos, quando se desdobrar em itens; ou
- c) ponto, caso seja a última e anteceda artigo ou parágrafo.

Exemplo:

CLÁUSULA TERCEIRA - DAS OBRIGAÇÕES DAS PARTES

As partes se comprometem, igualmente, a conjugar esforços para o desenvolvimento e a execução de ações concernentes ao objeto do presente ACORDO, nos termos seguintes:

I - incumbe à CGU:

a) apoiar o desenvolvimento institucional da SEF - SC, auxiliando tal intuito por meio de consultorias técnicas e disseminação de boas práticas;

54. Observação: se o inciso ou alínea se iniciar com substantivo ou verbo, todas as outras alíneas ou incisos deverão observar o mesmo padrão.

55. VI - TEXTO DE ENCERRAMENTO: com dois a três espaços simples após a última cláusula, é uma expressão consagrada conforme o exemplo abaixo:

Assim ajustadas, firmam as partes, por intermédio de seus representantes, o presente instrumento em duas vias de igual teor e forma, na presença das testemunhas indicadas.

56. Observação: o número de vias varia de acordo com o número de partícipes.

57. VII - LOCAL E DATA - com dois espaços simples após o texto de encerramento, centralizado, indicando: cidade, sigla da unidade federativa e a data, todos separados por vírgula.

Exemplo:

Brasília, DF, de de 2019.

58. VIII - AUTORIDADES E REPRESENTANTES SIGNATÁRIOS: o nome das autoridades ou representantes são grafados em maiúsculo e negrito, indicando-se, na linha logo abaixo, o respectivo cargo, sendo somente a primeira letra de cada palavra em maiúsculo, utilizando-se também o negrito. Todo o texto é centralizado.

Exemplo:

WAGNER DE CAMPOS ROSÁRIO

Ministro de Estado da Controladoria Geral da União
Segurança Pública

SÉRGIO FERNANDO MORO

Ministro de Estado da Justiça e

59. IX - TESTEMUNHAS: com dois espaços simples, após as autoridades e representantes

signatários, são indicadas pela expressão “Testemunhas” em negrito, devendo, após dois espaços simples, constar uma linha contínua para assinatura, indicando logo abaixo a expressão “nome” e na linha abaixo “CPF” ou “Documento de Identidade” sem negrito.

Exemplo:

Testemunhas

Nome: Documento de identidade:

Nome: Documento de identidade:

60. Observação: serão sempre em número de duas as testemunhas, por força do inciso II do art. 585 do Código de Processo Civil.

c) DAS CLÁUSULAS ESSENCIAIS.

61. Do ponto de vista material, constituem cláusulas essenciais dos acordos de cooperação as que indicam:

- a) o objeto;
- b) as obrigações das partes, em comum ou de cada uma individualmente;
- c) os responsáveis pela execução e fiscalização do acordo;
- d) a inexistência de dotação orçamentária específica;
- e) os recursos humanos adotados;
- f) o sigilo de informações e dados compartilhados;
- g) a vigência;
- h) possibilidade de alteração e rescisão;
- i) publicação;
- j) fundamentação legal;
- k) resolução de controvérsias e foro judicial; e
- l) disposições finais.

Exemplo:

CLÁUSULA PRIMEIRA - DO OBJETO

O presente ACORDO tem por objeto o estabelecimento de cooperação técnica entre a CGU e a CGE/CE, visando ao desenvolvimento de projetos e ações que possam contribuir para a prevenção e o combate à corrupção, para a promoção da transparência e da ética e para o fomento do controle social e o fortalecimento da gestão pública.

CLÁUSULA SEGUNDA- DAS OBRIGAÇÕES DOS PARTICÍPEIS

I – incumbe aos partícipes:

- a) realizar trabalhos em conjunto, quando houver interesse recíproco dos órgãos signatários, no tocante aos recursos públicos federais transferidos ao Estado do Ceará;
- b) realizar conjuntamente cursos de formação e aperfeiçoamento profissional de intercâmbio de trainandos e instrutores de cursos, de seminários e de outros eventos similares, pelo mútuo oferecimento de vagas, de forma gratuita conforme o caso;
- c) manter um canal de comunicação contínuo sobre o número de vagas disponíveis para o copartícipe nos eventos de treinamento e aperfeiçoamento pessoal; e
- d) proceder ao intercâmbio de informações cadastrais, inclusive por meio de acesso *on-line*, quando possível, aos sistemas informatizados gerenciados pelos órgãos envolvidos.

II – incumbe à CGU:

- a) apoiar o desenvolvimento institucional da CGE/CE, através da capacitação de servidores em temas ligados à gestão pública, à prevenção e ao combate a corrupção, à transparência e à ética pública; e
- b) auxiliar a CGE/CE no desenvolvimento de programas que envolvem temas de controle social e fiscalização da aplicação de verbas públicas, de medidas de prevenção e combate à corrupção e de ouvidoria.

III – incumbe à CGE/CE:

- a) apoiar, dentro das suas atribuições institucionais, os servidores da CGU na execução das ações de controle social e fiscalização da aplicação de verbas públicas, de prevenção e combate à corrupção e de ouvidoria.

Subcláusula Primeira – As bases de dados compartilhadas não poderão ser repassadas a terceiros sem autorização prévia da signatária proprietária.

Subcláusula Segunda – As melhorias efetuadas nas soluções de TI compartilhadas deverão sê-las, de forma a maximizar o benefício da parceria.

Subcláusula Terceira – A CGU e a CGE/CE se reservam ao direito de não compartilhar bases de dados que possuam informações consideradas sensíveis ou sigilosas.

CLÁUSULA TERCEIRA - DA EXECUÇÃO E FISCALIZAÇÃO

Este ACORDO será executado por meio da realização do Plano de Trabalho em anexo.

Subcláusula Primeira – A eventual necessidade de reformulação ou ajustes no Plano de Trabalho serão efetuados após autorização da CGU e da CGE/CE, mediante parecer técnico das áreas competentes.

Subcláusula Segunda – Para fiscalizar a execução das atividades decorrentes deste ACORDO, a CGE/CE designa a Secretaria de Treinamento e Desenvolvimento Organizacional, e a CGU designa o Chefe do Núcleo de Ações de Ouvidoria, Prevenção e Combate à Corrupção (NAOP).

Subcláusula Terceira - Os titulares das referidas unidades terão poderes para praticar os atos necessários à fiel execução do objeto deste ACORDO, dando ciência das providências adotadas à autoridade administrativa competente.

CLÁUSULA QUARTA - DA INEXISTÊNCIA DE DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA ESPECÍFICA

O presente ACORDO é celebrado a título gratuito, não implicando compromissos financeiros ou transferências de recursos entre os partícipes, bem como não gera direito a indenizações, exceto no caso de extravio ou danos a equipamentos, instalações e outros materiais emprestados por um partícipe ao outro, devendo os signatários arcarem com os custos necessários ao alcance do pactuado.

Subcláusula Única – No caso de ocorrência de despesas, os procedimentos deverão ser consignados em instrumentos específicos, os quais obedecerão às condições previstas na legislação vigente.

CLÁUSULA QUINTA - DOS RECURSOS HUMANOS

Os recursos humanos utilizados por qualquer dos partícipes nas atividades inerentes ao presente ACORDO 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.

CLÁUSULA SEXTA - DO SIGILO

Os partícipes obrigam-se a manter sob o mais estrito sigilo os dados e informações eventualmente compartilhados em decorrência deste ACORDO, vedada sua comunicação a terceiros, seja direta ou indiretamente, bem como sua divulgação, por qualquer forma, sem anuência expressa da parte fornecedora, sob pena de responsabilização por violação do sigilo legal, conforme normas aplicáveis.

CLÁUSULA SÉTIMA - DA VIGÊNCIA

O presente ACORDO terá vigência pelo prazo de 48 (quarenta e oito) meses, a contar da data de sua assinatura, podendo ser prorrogado de comum acordo pelos partícipes, mediante termo aditivo.

CLÁUSULA OITAVA - DA ALTERAÇÃO E DA RESCISÃO

O presente ACORDO poderá ser alterado a qualquer tempo, exceto quanto ao seu objeto, mediante termo aditivo, e rescindido a qualquer tempo, por mútuo consenso, pelo inadimplemento das obrigações assumidas pelos partícipes, ou pela iniciativa unilateral de qualquer deles, mediante notificação por escrito com antecedência mínima de 60 (sessenta) dias.

Subcláusula Única – A eventual rescisão deste ACORDO não prejudicará a execução dos serviços que tenham sido instituídos mediante instrumento próprio, devendo as atividades iniciadas serem desenvolvidas normalmente até seu prazo final, nos termos estabelecidos entre os partícipes.

CLÁUSULA NONA - DA PUBLICAÇÃO

A publicação do extrato do presente instrumento e de seus aditamentos será providenciada pela CGU, no Diário Oficial da União, e pela CGE/CE, no Diário Oficial do Estado, em consonância com o que dispõe o art. 61, parágrafo único, da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.

CLÁUSULA DÉCIMA - DA FUNDAMENTAÇÃO LEGAL

Aplicam-se à execução deste ACORDO, no que couber, as disposições da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.

CLÁUSULA DÉCIMA PRIMEIRA - DA RESOLUÇÃO DE CONTROVÉRSIAS E ELEIÇÃO DE FORO.

As controvérsias acerca da execução deste ACORDO serão solucionadas de comum acordo entre a CGU e a CGE/CE, podendo ser firmados, se necessário, Termos Aditivos que farão parte integrante deste instrumento.

Subcláusula Primeira - Caso não seja possível a resolução prevista no *caput*, poderão os signatários solicitar o deslinde da controvérsia pela Advocacia-Geral da União, nos termos do art. 11 da Medida Provisória nº 2.180-35, de 24 de agosto de 2001, e do art. 37 da Lei nº 13.140, de 26 de junho de 2015, utilizando-se para tanto, da Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Pública Federal - CCAF, instituída pela Portaria nº 1.281, de 27 de setembro de 2007, do Advogado-Geral da União.

Subcláusula Segunda - 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.

CLÁUSULA DÉCIMA SEGUNDA - DAS DISPOSIÇÕES FINAIS

Os detalhes operacionais necessários ao pleno cumprimento das obrigações ora assumidas serão estabelecidos de comum acordo pelos partícipes por meio de Plano de Trabalho, bem como por meio de deliberações registradas em expedientes internos ou em atas de reuniões compartilhadas, e as dúvidas dirimidas por mútuo entendimento entre os partícipes.

Assim ajustadas, celebram as partes, por intermédio de seus representantes, o presente ACORDO em duas vias, de igual teor e forma, na presença das testemunhas infra signatárias, para que se produzam os necessários efeitos legais.

62. Descritas as cláusulas essenciais à minuta do instrumento a ser celebrado, importa tecer algumas considerações acerca de determinadas cláusulas do modelo proposto.

63. Sobre a **cláusula de inexistência de dotação orçamentária específica**, ocorre por vezes de os acordos consignarem a possibilidade futura de repasses financeiros, caso seja necessário à plena execução de seu objeto. Nesse caso, deverá ser celebrado instrumento de convênio (com outros entes federados ou entidades privadas sem fins lucrativos, nos termos do art. 1º, §1º, I, do Decreto nº 6.170, de 2007, com a redação do Decreto nº 8.180, de 2013) ou termo de execução descentralizada (com órgãos e/ou entidades da administração direta ou indireta federal, nos termos do art. 1º, §1º, III, do Decreto nº 6.170, de 2007, com a redação do Decreto nº 8.180, de 2013), especificamente para tal finalidade.

64. Portanto, caso haja necessidade, essa possibilidade deverá ser mencionada na forma de subcláusula da Cláusula referente à inexistência de dotação orçamentária, conforme o modelo abaixo:

Subcláusula Única - Na hipótese de se verificar a necessidade de repasse de recursos financeiros, a fim de permitir a plena consecução do objeto do presente ACORDO, os partícipes poderão celebrar convênio específico, obedecendo, nesse particular, ao disposto na Lei nº 8.666, de 1993, e ao previsto no Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007.

Ou

Subcláusula Única - Na hipótese de se verificar a necessidade de repasse de recursos financeiros, a fim de permitir a plena consecução do objeto do presente ACORDO, os partícipes poderão celebrar instrumento específico, obedecendo, nesse particular, ao disposto na Lei nº 8.666, de 1993, e ao previsto no Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007.

65. No que se refere à cláusula referente à **composição amigável** entre os partícipes, tal previsão visa atender ao art. 37 da Lei nº 13.140, de 26 de junho de 2015, bem como o art. 11 da Medida Provisória nº 2.180-35, de 24 de agosto de 2001, abaixo transcritos:

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.

66. A intermediação da AGU na resolução de conflitos entre a União e entidades da Administração pública federal indireta é feita por meio da Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal (CCAF), nos termos da Portaria nº 1.281, de 27 de setembro de 2007, do Advogado Geral da União, *in verbis*:

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.

Art. 2º Estabelecida controvérsia de natureza jurídica entre órgãos e entidades da Administração Federal, poderá ser solicitado seu deslinde por meio de conciliação a ser realizada:

I - pela Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal - CCAF;

II - pelos Núcleos de Assessoramento Jurídico quando determinado pelo Consultor-Geral da União;

III - por outros órgãos da Advocacia-Geral da União quando determinado pelo Advogado-Geral da União.

Parágrafo único. Na hipótese dos incisos II e III do caput, as atividades conciliatórias serão supervisionadas pela CCAF.

67. Consoante dispositivos transcritos, caso não seja possível a resolução *inter partes*, antes da judicialização da demanda, podem os signatários solicitar o deslinde da controvérsia à Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Pública Federal-CCAF, da Advocacia-Geral da União, que atualmente vem dirimindo, com sucesso, controvérsias instaladas entre entes da Administração pública federal, bem como entre estes e os entes da Administração pública estadual, distrital e municipal.

68. Portanto, se o Acordo de Cooperação for entre **órgãos ou entidades federais**, é necessária a solicitação de intermediação da CCAF para a resolução da contenda, nos termos do art. 11 da Medida Provisória nº 2.180-35/2001.

69. No caso do Acordo ser celebrado com **órgãos ou entidades das demais esferas (Estados, Municípios ou Distrito Federal)**, não obstante a necessidade de que haja previsão da composição amigável, a solicitação para atuação da CCAF é facultativa, nos termos do art. 37 da Lei nº 13.140, de 2015. De qualquer sorte, trata-se de medida extremamente salutar e que deve ser incentivada para fins de racionalização das demandas judiciais. Por isso, é deveras recomendável a inclusão de cláusula a respeito nas minutas dos Acordos de Cooperação e instrumentos congêneres celebrados por esta Pasta.

70. Por fim, acerca da cláusula de **eleição de foro**, quando se tratar de conflito entre entes federados (União, Estado, Distrito Federal ou Município e suas entidades da administração indireta), a rigor, não se indicaria foro.

71. Isso porque, em tais hipóteses, não há possibilidade de se eleger um foro, por se tratar de competência originária do Supremo Tribunal Federal, conforme reza o art. 102 da Constituição Federal:

Art. 102 - Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe:

I - processar e julgar, originariamente:

(...)

f) as causas e os conflitos entre a União e os Estados, a União e o Distrito Federal, ou entre uns e outros, inclusive as respectivas entidades da administração indireta;

72. Todavia, a jurisprudência do STF a respeito do tema não é uníssona, como se confere nos excertos abaixo, extraídos de acórdãos da Corte:

Competência originária do STF. Conflito federativo (Art. 102, I, f, da CF). Hipótese excepcional de competência originária do STF, relativa a causas que envolvam possíveis violações ao princípio federativo, o que não ocorre no caso dos autos, em que Assembleia Legislativa estadual contende com autarquia federal." (MS 23.482-QO, Rel. Min. Ilmar Galvão, julgamento em 20-2-2002, Plenário, DJ de 5-4-2002).

O STF não dispõe de competência originária para processar e julgar causas instauradas contra Estado-membro, por iniciativa de sociedade de economia mista cujo acionista controlador seja o Distrito Federal, pois, em tal hipótese, revela-se inaplicável a norma inscrita no art. 102, I, f, da CF, eis que ausente qualquer situação capaz de introduzir instabilidade no equilíbrio federativo ou de ocasionar ruptura da necessária harmonia entre as entidades integrantes do Estado Federal. Precedentes. (...)." (ACO 597-AgR, Rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 3-10-2002, Plenário, DJ de 10-8-2006).

O STF não dispõe de competência originária para processar e julgar causas instauradas, contra Estado-membro, por iniciativa de autarquia federal, especialmente se esta dispuser de 'estrutura regional de representação no território estadual respectivo' (RTJ 133/1059), pois, em tal hipótese, revela-se inaplicável a norma inscrita no art. 102, I, f, da CF, eis que ausente qualquer situação capaz de introduzir instabilidade no equilíbrio federativo ou de ocasionar ruptura da necessária harmonia entre as entidades integrantes do Estado

73. Cite-se ainda, no mesmo sentido: RE 512.468-AgR, Rel. Min. Eros Grau, julgamento em 13-5-2008, Segunda Turma, DJE de 6-6-2008; ACO 417-QO, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, julgamento em 8-11-1990, Plenário, DJ de 7-12-1990.

74. Diante desse panorama, considerando-se que os acordos de cooperação não envolvem transferência de recursos, bem como os objetivos pretendidos (em geral, compartilhamento de dados, capacitação, formação, pesquisa), entende-se pela pouca potencialidade de geração de instabilidade entre os entes federados. Dessa forma, não configurado, em essência, o conflito federativo, não haveria atração da competência originária do STF.

75. Sendo assim, como regra, deve ser indicado foro de eleição para resolver as disputas entre a União, por meio da CGU, e entes federados e suas administrações indiretas, caso não seja alcançada a solução na via administrativa.

76. Ainda sobre a cláusula de foro, necessário registrar breves comentários acerca da capacidade processual (ou *personalidade judiciária*) dos órgãos partícipes.

77. Sabe-se que **somente possuem capacidade processual as pessoas físicas ou jurídicas**, de direito privado ou de direito público, como a União. Assim, em princípio, a personalidade jurídica é pressuposto da capacidade processual. Por isso, a regra é que a União, pessoa jurídica dotada de capacidade processual, atue em litígios que envolvam seus órgãos e outra pessoa qualquer.

78. Partindo-se dessas premissas, poder-se-ia concluir que um órgão não poderia atuar em juízo e, menos ainda, dois órgãos da mesma pessoa jurídica, visto que, tecnicamente, configuraria confusão, em que os direitos e obrigações são atribuídos a uma mesma pessoa, sendo esta, a confusão, causa de extinção desses direitos e obrigações.

79. No entanto, a doutrina – acompanhada por jurisprudência pacífica – admite, excepcionalmente, a capacidade processual dos órgãos independentes^[2] e autônomos^[3], quando se tratar de defesa de atribuições e prerrogativas funcionais próprias.

80. Confira-se, nesse sentido, a lição de HELY LOPES MEIRELLES (*in*: “Direito Administrativo Brasileiro”, 36ª ed. Malheiros: São Paulo, 2010, pág. 69):

*Embora despersonalizados, os órgãos mantêm relações funcionais entre si e com terceiros, das quais resultam efeitos jurídicos internos e externos, na forma legal ou regulamentar. E, a despeito de não terem personalidade jurídica, os órgãos podem ter prerrogativas funcionais próprias que, quando infringidas por outro órgão, admitem defesa até mesmo por **mandado de segurança**.*

81. Em nota de rodapé, esclarece MEIRELLES (*idem*, pág. 69-70):

19. A capacidade processual de certos órgãos públicos para defesa de suas prerrogativas funcionais está hoje pacificamente sustentada pela doutrina e aceita pela jurisprudência [...]

*Essa capacidade processual, entretanto, só a têm os **órgãos independentes** e os **autônomos**, visto que os demais – superiores e subalternos –, em razão de sua hierarquização, não podem demandar judicialmente outros órgãos, uma vez que seus conflitos de atribuições serão resolvidos administrativamente pelas chefias a que estão subordinados.*

82. No mesmo sentido, a jurisprudência pátria, *ad exemplum*:

[...]LEGITIMIDADE ATIVA DO DISTRITO FEDERAL PARA IMPUGNAR ATO DO TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL.

[...]

8. O Tribunal de Contas do Distrito Federal é órgão constitucional a quem se atribui, por exceção, personalidade judiciária para defesa de suas prerrogativas e competências exatamente pela possibilidade de litígio com outros órgãos igualmente elevados do Poder Público que pertençam à mesma pessoa política. 9. Apesar de existir precedente do Superior Tribunal de Justiça contrário ao acima exposto (RMS 12.483/DF, Rel. Ministro Jorge Scartezzini, Quinta Turma, julgado em 20.9.2001, DJ 29.10.2001, p.221), não há como afastar a legitimidade do Distrito Federal para a impetração do Mandado de Segurança no caso em exame. 10. O Supremo Tribunal Federal, em julgado posterior ao citado acima, ao examinar situação semelhante, em que a União impetrou Mandado de Segurança contra acórdão do Tribunal de Contas da União, julgou o mérito e concedeu a ordem. Embora no referido precedente não tenha havido a discussão sobre a legitimidade *ad causam* da União, o fato de o aresto ter examinado a controvérsia demonstra que não há óbice a que pessoa jurídica de direito público ingresse com Ação Mandamental contra órgão próprio. (STJ, REsp 1305834/DF, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, Segunda Turma, DJe 30/11/2016).

TRIBUTÁRIO. AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL. CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA. DÉBITO DA CÂMARA MUNICIPAL. RESPONSABILIDADE DO MUNICÍPIO. PRECEDENTES DO STJ. AGRAVO NÃO PROVIDO.

1. “A Câmara Municipal não possui personalidade jurídica, mas apenas personalidade judiciária, a qual lhe autoriza apenas atuar em juízo para defender os seus interesses estritamente institucionais, ou seja, aqueles relacionados ao funcionamento, autonomia e independência do órgão, não se enquadrando, nesse rol, o interesse patrimonial do ente municipal.” (REsp 1429322/AL, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA

TURMA, julgado em 20/02/2014, DJe 28/02/2014).

2. Consequentemente, não pode ser demandada em razão do descumprimento de obrigação tributária, relativa à contribuição previdenciária, pois o sujeito passivo da contribuição incidente sobre a remuneração de membros da Câmara Municipal é o Município (que figura na condição de pessoa jurídica de direito público). Desse modo, cabe ao Município responder pelo inadimplemento de contribuição previdenciária devida por seus órgãos.

[...]

(STJ, AgRg no REsp 1486651/PE, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, Segunda Turma, DJe 15/12/2014).

PROCESSUAL CIVIL. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. CONFIGURADA OMISSÃO NO ACÓRDÃO. VÍCIO SANADO. INTEGRAÇÃO DO ARESTO.

[...] 5. Rejeita-se a alegação de incapacidade processual passiva do MPF e MPDFT, pois, a despeito desses órgãos serem desprovidos de personalidade jurídica própria, atuam em juízo na qualidade de pessoa formal, dotada de capacidade judiciária, segundo as disposições do art. 127 e 129 da Constituição da República, sendo certo que sua atuação ensejou a demanda posta em juízo. [...] 7. Embargos de declaração da União parcialmente acolhidos, apenas para sanar a omissão apontada no aresto embargado e rejeitar as alegações de ausência de interesse de agir, de impossibilidade jurídica do pedido, de incapacidade processual passiva do MPF e do MPDFT e de necessidade de citação das empresas contratantes como litisconsortes passivas necessárias.

(TRF 1ª Região, EDAC 0020622-81.2004.4.01.3400/DF, Rel. DESEMBARGADOR FEDERAL FAGUNDES DE DEUS, Rel.Conv. JUIZ FEDERAL GLÁUCIO FERREIRA MACIEL GONÇALVES (CONV.), Quinta Turma, e-DJF1 04/02/2011).

MANDADO DE SEGURANÇA: LEGITIMAÇÃO ATIVA DO PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA PARA IMPUGNAR ATOS DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA QUE ENTENDE PRATICADOS COM USURPAÇÃO DE SUA PRÓPRIA COMPETÊNCIA CONSTITUCIONAL E OFENSIVOS DA AUTONOMIA DO MINISTÉRIO PÚBLICO: ANÁLISE DOUTRINÁRIA E REAFIRMAÇÃO DA JURISPRUDÊNCIA.

[...]

2. A jurisprudência - com amplo respaldo doutrinário (v.g., Victor Nunes Meirelles, Buzaid) - tem reconhecido a capacidade ou "personalidade judiciária" de órgãos coletivos não personalizados e a propriedade do mandado de segurança para a defesa do exercício de suas competências e do gozo de suas prerrogativas. 3. Não obstante despido de personalidade jurídica, porque é órgão ou complexo de órgãos estatais, a capacidade ou personalidade judiciária do Ministério Púbe é inerente - porque instrumento essencial de sua atuação - e não se pode dissolver na personalidade jurídica do Estado, tanto que a ele frequentemente se contrapõe em juízo; se, para a defesa de suas atribuições finalísticas, os tribunais tem assentado o cabimento do mandado de segurança, este igualmente deve ser posto a serviço da salvaguarda dos predicados da autonomia e da independência do Ministério Público, que constituem, na constituição, meios necessários ao bom desempenho de suas funções institucionais. 4. Legitimação do Procurador-Geral da República e admissibilidade do mandado de segurança reconhecidas, no caso, por unanimidade de votos. [...].

(STF, MS 21239/DF, Tribunal Pleno; Relator MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE, publicado em 23/04/1993).

83. Nesse prisma, caso surja eventual dissenso entre os partícipes envolvendo **a defesa de atribuições e prerrogativas funcionais ou institucionais dos signatários**, é admitida a tutela jurisdicional dos interesses em conflito. Sendo assim, caso não se obtenha a solução administrativa, entre os próprios partícipes ou com intermédio da CCAF, a demanda poderá ser proposta perante o foro da Justiça Federal, nos termos do art. 109, I, c/c §2º, parte final, da Constituição Federal.

84. Examinadas as peculiaridades acerca das cláusulas de composição amigável e eleição de foro, deve ser adotada a redação conforme a natureza jurídica das entidades partícipes do Acordo de Cooperação.

85. No caso de Acordo celebrado entre a CGU e outros órgãos da Administração direta federal, a cláusula deverá ser redigida da seguinte forma:

CLÁUSULA - DA RESOLUÇÃO DE CONTROVÉRSIAS E ELEIÇÃO DE FORO

As controvérsias acerca da execução deste ACORDO serão solucionadas de comum acordo entre a CGU e, podendo ser firmados, se necessário, Termos Aditivos que farão parte integrante deste instrumento.

Subcláusula primeira - Caso não seja possível a resolução prevista no *caput*, deverão os signatários solicitar o deslinde da controvérsia pela Advocacia-Geral da União, nos termos do art. 11 da Medida Provisória nº 2.180-35, de 24 de agosto de 2001, e do art. 37 da Lei nº 13.140, de 26 de junho de 2015, utilizando-se para tanto, da Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Pública Federal - CCAF, instituída pela Portaria nº 1.281, de 27 de setembro de 2007, do Advogado-Geral da União.

Subcláusula Segunda - Frustrada a conciliação nos termos da subcláusula anterior, e somente se a lide envolver a defesa de atribuições e prerrogativas funcionais ou institucionais dos signatários, admitir-se-á a tutela jurisdicional dos interesses em conflito, para qual se elege o Foro da Justiça Federal, Seção Judiciária do, nos termos do art. 109, I, da Constituição Federal.

86. Por outro lado, quando o acordo envolver a CGU e entidades da administração indireta

federal, deve ser redigida da seguinte forma:

CLÁUSULA - DA RESOLUÇÃO DE CONTROVÉRSIAS E ELEIÇÃO DE FORO.

As controvérsias acerca da execução deste ACORDO serão solucionadas de comum acordo entre a CGU e, podendo ser firmados, se necessário, Termos Aditivos que farão parte integrante deste instrumento.

Subcláusula Primeira - Caso não seja possível a resolução prevista no *caput*, deverão os signatários solicitar o deslinde da controvérsia pela Advocacia-Geral da União, nos termos do art. 11 da Medida Provisória nº 2.180-35, de 24 de agosto de 2001, e do art. 37 da Lei nº 13.140, de 26 de junho de 2015, utilizando-se para tanto, da Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Pública Federal – CCAF, instituída pela Portaria nº 1.281, de 27 de setembro de 2007, do Advogado-Geral da União.

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

87. Por fim, no caso de Acordo de Cooperação entre a CGU e outros órgãos e entidades da Administração estadual, distrital ou municipal, deve ser adotada a seguinte redação:

CLÁUSULA - DA RESOLUÇÃO DE CONTROVÉRSIAS E ELEIÇÃO DE FORO.

As controvérsias acerca da execução deste ACORDO serão solucionadas de comum acordo entre a CGU e, podendo ser firmados, se necessário, Termos Aditivos que farão parte integrante deste instrumento.

Subcláusula Primeira - Caso não seja possível a resolução prevista no *caput*, poderão os signatários solicitar o deslinde da controvérsia pela Advocacia-Geral da União, nos termos do art. 11 da Medida Provisória nº 2.180-35, de 24 de agosto de 2001, e do art. 37 da Lei nº 13.140, de 26 de junho de 2015, utilizando-se para tanto, da Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Pública Federal – CCAF, instituída pela Portaria nº 1.281, de 27 de setembro de 2007, do Advogado-Geral da União.

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

d) DO PLANO DE TRABALHO.

88. Por derradeiro, é importante registrar que a minuta do Acordo de Cooperação Técnica deve estar devidamente instruída com o respectivo **Plano de Trabalho**, como determina o §1º do art. 116 da Lei nº 8.666/1993:

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.

(grifos acrescidos)

89. Veja-se que o dispositivo da Lei de Licitações prescreve que a celebração do Acordo de Cooperação **depende** da **prévia** aprovação do respectivo Plano de Trabalho. Portanto, trata-se de documento que deve acompanhar a minuta do Acordo encaminhado para análise da Consultoria Jurídica, sob pena de devolução dos autos para sua elaboração pela unidade competente.

90. Ainda nos termos da norma transcrita, o Plano de Trabalho deve estar aprovado por todos os partícipes, de modo que é necessário que os autos estejam instruídos com a expressa anuência de todos os envolvidos no ajuste.

91. É importante ressaltar também que todas as providências e atividades afetas à execução do Acordo de Cooperação e necessárias à consecução dos seus objetivos devem estar devidamente previstas e acordadas no competente Plano de Trabalho, que é o documento legalmente previsto para esse registro.

92. Portanto, é indispensável a elaboração deste importante documento, *com aprovação de todos os partícipes*, descrevendo, no mínimo, o objeto, metas, etapas ou fases de execução do ajuste, bem como o cronograma, *ainda que por estimativa*, das ações que pretendem empreender durante a vigência do ajuste, conforme especifica o §1º e incisos do art. 116 da Lei nº 8.666/93.

93. Todavia, verifica-se, na quase totalidade dos autos submetidos à análise da CONJUR, que os planos de trabalho são elaborados simplesmente reproduzindo os termos do próprio Acordo de Cooperação, o que não atende à exigência legal.

94. Ainda que o instrumento do Acordo desça a minúcias quanto às formas de execução e atribuições dos partícipes, é imprescindível a elaboração do respectivo Plano de Trabalho, com a previsão das etapas e metas a serem atingidas durante a vigência do ajuste, indicando datas ou prazos máximos para a sua realização, a fim de garantir concretude à parceria. Tal exigência, além de atender ao §1º do art. 116 da Lei nº 8.666/93, cumpre também o princípio constitucional da **eficiência**, que veda a prática de atos inúteis ou inoperantes pela Administração.

95. Assim, reitera-se para que as unidades demandantes cuidem para a elaboração dos Planos de Trabalho com o zelo e cuidado necessários a esse importante instrumento, com a anuência de todos os partícipes quanto às atividades e prazos ali previstos, a fim de conferir a maior eficácia possível dos objetivos pretendidos com o Acordo de cooperação a ser celebrado.

96. É certo que o Plano de Trabalho vai divergir conforme os objetivos e atividades previstas no Acordo de Cooperação, todavia, a título de colaboração institucional, indica-se, como bom modelo, o Plano de Trabalho elaborado no Acordo de Cooperação celebrado entre a CGU e o Ministério Público Federal, vinculado ao processo nº [00190.111633/2018-90](#), documento SEI 1136329.

97. De qualquer sorte, por se tratar de exigência legal, a não apresentação do Plano de Trabalho deve estar devidamente justificada nos autos.

III - **CONCLUSÃO**

98. À vista do exposto, ante a necessidade de atualização do Parecer nº 87/2011 ASJUR/CGU-PR, que criou um padrão das minutas de Acordo de Cooperação Técnica celebrados pela Controladoria-Geral da União com outros órgãos e entidades da Administração federal, estadual e municipal, direta e indireta, elaborou-se a presente manifestação jurídica, apresentando novas orientações e elementos essenciais para a elaboração dos instrumentos a serem celebrados pela Pasta.

99. A iniciativa, além de objetivar a racionalização da análise de legitimidade a cargo desta Consultoria Jurídica, pretende também auxiliar os gestores da CGU, especialmente nas Controladorias-Regionais da União nos Estados, na elaboração das minutas dos Acordos de Cooperação a serem encaminhadas para aprovação pelo Órgão Central em Brasília.

100. Portanto, caso aprovado, sugere-se que este Parecer Jurídico seja incluído na Base de Conhecimentos da CGU, a fim de possibilitar o livre acesso de seus termos pelas unidades administrativas da Controladoria-Geral da União.

À consideração superior.

Brasília, 16 de agosto de 2019.

CIBELY PELEGRINO CHAGAS
Advogada da União

[1] Disponível em: <https://www.gov.br/planalto/pt-br/...a.../ministros/.../precedencia-ministros-2019.docx>, acesso em 13/08/2019

[2] “Órgãos independentes são os originários da Constituição e representativos dos Poderes de Estado – Legislativo, Executivo e Judiciário –, colocados no ápice da pirâmide governamental, sem qualquer subordinação hierárquica ou funcional, e só sujeitos aos controles constitucionais de um poder pelo outro. Por isso, são também chamados órgãos primários do Estado. Esses órgãos detêm e exercem precipuamente as funções políticas, judiciais e quase-judiciais outorgadas diretamente pela Constituição, para serem desempenhadas pessoalmente por seus membros (agentes políticos, distintos de seus servidores, que são agentes administrativos), segundo normas especiais e regimentais”. (MEIRELLES, Hely Lopes. “Direito Administrativo Brasileiro”. 29ª ed. Malheiros: São Paulo, 2004, p. 70).

[3] “Órgãos autônomos são os localizados na cúpula da Administração, imediatamente abaixo dos órgãos independentes e diretamente subordinados a seus chefes. Têm ampla autonomia administrativa, financeira e técnica, caracterizando-se como órgãos diretivos, com funções precípua de planejamento, supervisão, coordenação e controle das atividades que constituem sua área de competência. Participam das decisões governamentais e executam com autonomia as suas funções específicas, mas segundo diretrizes dos órgãos independentes, que expressam as opções políticas do Governo. São órgãos autônomos os Ministérios [...]” (MEIRELLES, Hely Lopes. “Direito Administrativo Brasileiro”. 29ª ed. Malheiros: São Paulo, 2004, p. 71).

Documento assinado eletronicamente por CIBELY PELEGRINO CHAGAS, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 302807967 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): CIBELY PELEGRINO CHAGAS. Data e Hora: 16-08-2019 20:16. Número de Série: 13851089. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv4.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO À CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO
COORDENAÇÃO-GERAL DE MATÉRIA DE TRANSPARÊNCIA E ADMINISTRATIVA

DESPACHO n. 00484/2019/CONJUR-CGU/CGU/AGU

NUP: 00190.031523/2008-73

INTERESSADOS: UNIAO - CONTROLADORIA GERAL DA UNIAO -CGU

ASSUNTOS: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO

1. Trata-se de atualização do Parecer nº 87/2011 ASJR/CGU-PR, que criou um padrão das minutas de Acordo de Cooperação Técnica celebrados pela Controladoria-Geral da União com outros órgãos e entidades da Administração federal, estadual e municipal, direta e indireta.

2. Aprovo, por seus fundamentos fáticos e jurídicos, o PARECER n. 00233/2019/CONJUR-CGU/CGU/AGU, de autoria da Advogada da União CIBELY PELEGRINO CHAGAS, que apresenta novas orientações e elementos essenciais para a elaboração dos acordos de cooperação a serem celebrados pela Pasta.

3. Além de concordar com a sugestão de incluí-lo na Base de Conhecimentos da CGU, a fim de possibilitar o livre acesso de seus termos pelas unidades administrativas da Controladoria-Geral da União, recomendo também o seu envio para ciência de todas as Superintendências e Secretarias deste ministério.

4. Ressalto, ainda, a necessidade de encaminhar à CENOR este opinativo para que os ajustes nas minutas de acordo de cooperação sejam feitos.

5. À consideração superior.

Brasília, 19 de agosto de 2019.

(Documento assinado eletronicamente)

MARIANA BARBOSA CIRNE

Coordenadora-Geral da 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) 00190031523200873 e da chave de acesso 4defd981

Documento assinado eletronicamente por MARIANA BARBOSA CIRNE, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 303337237 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): MARIANA BARBOSA CIRNE. Data e Hora: 20-08-2019 11:27. Número de Série: 13191810. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv4.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO À CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO
GABINETE

DESPACHO n. 00494/2019/CONJUR-CGU/CGU/AGU

NUP: 00190.031523/2008-73

INTERESSADOS: UNIAO - CONTROLADORIA GERAL DA UNIAO -CGU

ASSUNTOS: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO

1. Concordo com os fundamentos, e, portanto, APROVO, nos termos do DESPACHO n. 484/2019/CONJUR-CGU/CGU/AGU, o PARECER n. 233/2019/CONJUR-CGU/CGU/AGU.

2. Ao Protocolo, para trâmite via SEI à CENOR.

Brasília, 22 de agosto de 2019.

FELIPE DANTAS DE ARAÚJO
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) 00190031523200873 e da chave de acesso 4defd981

Documento assinado eletronicamente por FELIPE DANTAS DE ARAUJO, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 305261788 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): FELIPE DANTAS DE ARAUJO. Data e Hora: 22-08-2019 14:17. Número de Série: 17308126. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.
