



CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

NOTA TÉCNICA Nº 3741/2023/CGUNE/DICOR/CRG

PROCESSO Nº 00190.110647/2023-53

INTERESSADO: CORREGEDORIAS DOS MINISTÉRIOS DA GESTÃO E DA INOVAÇÃO EM SERVIÇOS PÚBLICOS (MGI), DO PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO (MPO), DOS POVOS INDÍGENAS (MPI) E DO DESENVOLVIMENTO, INDÚSTRIA, COMÉRCIO E SERVIÇOS (MDIC)

1. ASSUNTO

1.1. Trata-se de consulta encaminhada a esta Corregedoria-Geral da União por meio do Ofício nº 116451/2023/MGI (2979223), na qual se requer análise da CRG sobre a viabilidade legal da celebração de Acordo de Cooperação Técnica (Minuta de acordo de cooperação - 2979226) entre as Corregedorias do MGI, do MPO, do MDIC e do MPI, acordo esse que tem por objetivo estabelecer compromissos em regime de colaboração mútua entre essas Corregedorias, com o intuito de otimizar recursos logísticos e de pessoal.

1.2. A principal dúvida levantada pelos consulentes diz respeito à possibilidade (ou não) da celebração desse tipo de ajuste diretamente pelas Corregedorias, ou se os signatários do documento deveriam ser os titulares das respectivas pastas ministeriais.

2. ANÁLISE

2.1. Os acordos de cooperação técnica são instrumentos definidos pelo Decreto nº 11.531, de 2023 como sendo mecanismos de parcerias sem transferências de recursos (art. 1º, II), ajustes "*a título gratuito, sem transferência de recursos e doação de bens materiais*" (art. 24, *caput*). Entretanto, o referido normativo não especifica quais unidades administrativas possuem competência para a celebração de tal ajuste, limitando-se a dispor, no que interessa, que os acordos de cooperação técnica podem ser celebrados "*entre órgãos e entidades da administração pública federal*" (art. 25, I).

2.2. Dessa forma, a mera leitura dos mencionados dispositivos não apresenta solução ao questionamento das unidades consulentes, tendo em vista remanescer a seguinte indagação: qualquer órgão seria apto a celebrar acordos de cooperação técnica (como as Corregedorias de órgãos e entidades da Administração Pública federal), ou apenas os são os órgãos de cúpula (como os Ministérios, por exemplo), dotados de status constitucional? É necessário, para sanar tal dúvida, aprofundar a análise a respeito dos conceitos envolvidos na discussão.

2.3. Segundo a Lei nº 9.784, de 1999, que regulamenta o processo administrativo na esfera federal, órgão é "*a unidade de atuação integrante da estrutura da Administração direta e da estrutura da Administração indireta*", não dotada de personalidade jurídica, enquanto entidade constitui "*unidade de atuação dotada de personalidade jurídica*" (art. 1º, § 2º, I e II). Já no âmbito doutrinário, Maria Sylvania Zanella Di Pietro sustenta que se pode "*definir o órgão público como uma unidade que congrega atribuições exercidas pelos agentes públicos que o integram com o objetivo de expressar a vontade do Estado*", de tal modo que "*a pessoa jurídica é o todo, enquanto os órgãos são parcelas integrantes do todo*"^[1]. Para Celso Antônio Bandeira de Mello, os órgãos "*nada mais significam que círculos de atribuições, os feixes individuais de poderes funcionais repartidos no interior da personalidade estatal e expressados através dos agentes neles providos*"^[2].

2.4. Ainda no campo dos ensinamentos doutrinários, os órgãos classificam-se, quanto à posição estatal, como independentes, autônomos, superiores e subalternos, em classificação especificada da seguinte forma:

- os "*independentes são os originários da Constituição, [...] sem qualquer subordinação hierárquica ou funcional, e sujeitos apenas aos controles constitucionais de um sobre o outro*";

- "autônomos são os que se localizam na cúpula da Administração, subordinados diretamente à chefia dos órgãos independentes; gozam de autonomia administrativa, financeira e técnica e participam das decisões governamentais. Entram nessa categoria os Ministérios [...]";
- "superiores são os órgãos de direção, controle e comando, mas sujeitos à subordinação e ao controle hierárquico de uma chefia; não gozam de autonomia administrativa nem financeira";
- "subalternos são os que se acham subordinados hierarquicamente a órgãos superiores de decisão, exercendo principalmente funções de execução"^[3].

2.5. A partir desse cenário, pode-se concluir que as unidades setoriais de correição – integrantes do Sistema de Correição do Poder Executivo Federal, sujeitas à orientação técnica e normativa desta Corregedoria-Geral, mas funcionalmente vinculadas à estrutura dos Ministérios e Entidades da administração indireta dos quais fazem parte – podem ser enquadradas como órgãos superiores, por exercerem funções diretivas/de controle/de comando, mas sem possuir autonomia financeira e administrativa.

2.6. Diante desse cenário, a ausência de autonomia financeira dos órgãos superiores não constitui óbice à atribuição para celebração de acordos de cooperação técnica diretamente por parte deles, tendo em vista que tal tipo de ajuste não envolve qualquer transferência de recursos financeiros. De fato, ainda que o desempenho das atividades programadas nesse acerto acarretem despesas para os órgãos celebrantes, tais dispêndios não serão considerados como transferência de recursos entre os partícipes, pois o parágrafo único do art. 24 do mencionado Decreto nº 11.531, de 2023 estabelece que "*as despesas relacionadas à execução da parceria não configuram transferência de recursos entre as partes*".

2.7. Assim, é possível que as unidades setoriais de correição consulentes figurem como partícipes, diretamente, em acordo de cooperação técnica, independentemente de figurarem no ajuste os órgãos autônomos ou entidades a que estejam funcionalmente vinculadas – desde que esses ajustes envolvam apenas aspectos que se encontrem no feixe de competências de cada uma das unidades celebrantes, como parece ser o caso em análise.

2.8. Alerta-se, todavia, que a presente manifestação não exime a necessidade de que a minuta do acordo de cooperação técnica seja submetida ao respectivo órgão consultivo de cada área celebrante, para análise dos demais aspectos legais pertinentes ao ajuste (salvo nos casos em que essa análise seja dispensada, nos termos da Orientação Normativa AGU nº 55, de 2014, ou atos normativos similares).

3. CONCLUSÃO

3.1. Ante o exposto, a Corregedoria-Geral da União manifesta-se favoravelmente à possibilidade de que unidades setoriais de correição celebrem diretamente e figurem como partícipes de acordos de cooperação técnica, sem prejuízo da necessidade de submissão do ajuste, conforme o caso, à análise jurídica do órgão consultivo de cada área celebrante.

[1] DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 36ª edição. Rio de Janeiro: Forense, 2023, p. 682.

[2] *Apud* Di Pietro, *op. cit.*

[3] DI PIETRO, *op. cit.* p. 683/684



Documento assinado eletronicamente por **JOSE TRINDADE MONTEIRO NETO, Coordenador-Geral de Uniformização de Entendimentos, Substituto**, em 04/12/2023, às 16:09, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.

A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <https://super.cgu.gov.br/conferir> informando o código verificador 3038291 e o código CRC 9945FE34



CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

DESPACHO CGUNE

1. Aprovo a Nota Técnica nº 3741/2023/CGUNE/DICOR/CRG.
2. Encaminho o processo à consideração superior da DICOR.



Documento assinado eletronicamente por **BRUNO WAHL GOEDERT**, **Coordenador-Geral de Uniformização de Entendimentos**, em 04/12/2023, às 16:15, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.

A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <https://super.cgu.gov.br/conferir> informando o código verificador 3039951 e o código CRC 4719B91C

Referência: Processo nº 00190.110647/2023-53

SEI nº 3039951



CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

DESPACHO DICOR

1. De acordo com a Nota Técnica nº 3741/2023/CGUNE/DICOR/CRG (3038291), aprovada pelo Despacho CGUNE 3039951.
2. Assim, encaminho a referida Nota Técnica à apreciação do Senhor Corregedor-Geral da União.



Documento assinado eletronicamente por **CARLA RODRIGUES COTTA, Diretor de Articulação, Monitoramento e Supervisão do Sistema de Correição do Poder Executivo Federal**, em 06/12/2023, às 09:18, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.

A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <https://super.cgu.gov.br/conferir> informando o código verificador 3042189 e o código CRC 0AD82E4D

Referência: Processo nº 00190.110647/2023-53

SEI nº 3042189



CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

DESPACHO CRG

1. De acordo com a Nota Técnica N° 3741/2023/CGUNE/DICOR/CRG (3038291), aprovada pelos Despachos CGUNE (3039951) e DICOR (3042189).
2. Encaminhe-se à CGSSIS para conhecimento e divulgação aos consulentes, e à CGUNE para inclusão na Base de Conhecimento da CGU.



Documento assinado eletronicamente por **RICARDO WAGNER DE ARAÚJO**, Corregedor-Geral da União, em 06/12/2023, às 16:21, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do Decreto n° 10.543, de 13 de novembro de 2020.

A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <https://super.cgu.gov.br/conferir> informando o código verificador 3042853 e o código CRC 06824DDB

Referência: Processo n° 00190.110647/2023-53

SEI n° 3042853