



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

COTA n. 00318/2020/CONJUR-CGU/CGU/AGU

NUP: 00220.100133/2020-42

INTERESSADOS: CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO - CGU E OUTROS

ASSUNTOS: ACORDO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA

1. Cuida-se de Acordo de Cooperação Técnica com intuito de “possibilitar o acesso ao banco de dados cadastrais de clientes, pessoas físicas e/ou jurídicas do Estado de Rondônia, da **CONCESSIONÁRIA** (“DADOS CADASTRAIS”), por meio de Web Service, pela **CGU**, para os fins exclusivos de segurança pública.”

2. Compulsando os autos verificou-se que o ajuste proposto tem como fundamento o art. 116 da Lei nº 8.666/1993, que estabelece:

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

3. Também se verificou que trata-se de ajuste a ser celebrado entre a CGU e a empresa **ENERGISA RONDÔNIA DISTRIBUIDORA DE ENERGIA S.A. A referida empresa é pessoa jurídica de direito privado com fins lucrativos razão pela qual não há como enquadrar o ajuste em nenhuma das hipóteses da Lei nº 13.109, de 2014, que regula o regime das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil.**

4. A praxe nos mostra que, via de regra, o acordo de cooperação técnica, com fulcro no art. 116 da Lei nº 8.666/1993, tem como **partícipes do ajuste órgãos e/ou entidades da Administração Pública** e não pessoas jurídicas de direito privado com fins lucrativos que não tenham nenhuma participação societária da União.

5. Com efeito, embora a definição de Acordos de Cooperação Técnica não esteja explícita em legislação ou normas oficiais, mas sim em peças processuais como o [PARECER Nº 15/2013/CÂMARA PERMANENTE CONVÊNIO/DEP CONSU/PGF/AGU](#) que define o ACORDO DE COOPERAÇÃO **“como um 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 de mútua cooperação técnica visando a execução de programas de trabalho, projetos/atividade ou evento de interesse recíproco, da qual não decorra obrigação de repasse de recursos entre os partícipes” (grifos acrescidos). E a esta modalidade de instrumento jurídico se aplica o art. 116 da Lei nº 8.666/1993.**

6. 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 convergente, 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).

7. O TERMO ou 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 entre os partícipes. No caso dos autos, não há previsão de transferência de recursos entre os partícipes.

8. Apesar da digressão sobre o assunto, apontando as possíveis polêmicas envolvidas, opto por analisar de forma conclusiva a possibilidade ou não de assinatura de Acordo de Cooperação com entidade privada com fins lucrativos em momento posterior, quando da devolução dos autos com o atendimento das solicitações a seguir indicadas.

9. Em prosseguimento, verifica-se que o ajuste tem como objetivo comum a **“segurança pública”**, a qual, em análise perfunctória **não constitui atribuição e/ou competência legal e/ou estatutária de partícipes** (CGU e ENERGISA).

10. A exigência de demonstração de compatibilidade das atribuições é requisito para a assinatura do Acordo, como bem registrou o PARECER n. 00005/2019/CNCIC/CGU/AGU. Vejamos:

Considerando a necessidade de haver reciprocidade, caberá à Administração aferir a compatibilidade das atribuições a serem assumidas com os seus instrumentos de

instituição e regência, haja vista a necessidade de certificação de que os objetivos se conformam com a missão institucional, assim como as obrigações assumidas estão inseridas no rol de competências.

11. Em que pese haver menção no PARECER TÉCNICO Nº 53 (SEI 1692068) de que o "Acordo está consonância com as atribuições da CGU", a conclusão é genérica e não nos parece amparada na legislação que trata das atribuições institucionais da CGU, não há menção a dispositivo específico que sustente a opinião. Com efeito, a partir da leitura do art. 144 da Constituição Federal não se vislumbra como papel da CGU a segurança pública, senão vejamos:

Art. 144. A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, **é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos:**

I - polícia federal;

II - polícia rodoviária federal;

III - polícia ferroviária federal;

IV - polícias civis;

V - polícias militares e corpos de bombeiros militares.

VI - polícias penais federal, estaduais e distrital.

(Redação dada pela Emenda

Constitucional nº 104, de 2019)

12. Outrossim, a justificativa do "interesse recíproco" consta nos autos por meio do Plano de Trabalho (SEI [1681722](#)), o qual define como metas a serem atingidas:

Compartilhamento de informações e acesso aos DADOS CADASTRAIS, sendo exclusivamente:

- Aumentar a eficiência das investigações e atividades de inteligência da CGU;

- Integrar as informações utilizadas pelas unidades integrantes da CGU, por meio do uso compartilhado e exclusivamente interno, dos dados cadastrais da base de clientes da CONCESSIONÁRIA;

- Fornecer subsídios informacionais para os procedimentos investigatórios decorrentes de procedimentos judiciais e/ou administrativos em trâmite.

Em decorrência do ACORDO a CGU terá acesso, de modo individualizado, aos seguintes DADOS CADASTRAIS:

a) Cliente: número da Unidade Consumidora

b) Nome do Cliente;

c) Identificação do Cliente (Endereço; Bairro; Local; CEP; E-Mail; Tipo do Cliente; Documento de Identidade; CPF; Telefones Fixo e Celular).

13. Reforçando a justificativa de que o ajuste terá como "fins exclusivos de segurança pública", a **súbclausula única da cláusula primeira da minuta do ajuste** (SEI [1679709](#)) assim prevê: "Os DADOS CADASTRAIS serão acessados **para os fins exclusivos de segurança pública previstos neste ACORDO**, sendo vedadas quaisquer outras operações de tratamento de informações, como as que se referem a coleta, produção, recepção, classificação, utilização, reprodução, transmissão, distribuição, processamento, arquivamento, armazenamento, eliminação, avaliação ou controle da informação, modificação, comunicação, transferência, difusão ou extração." (grifos acrescidos)

14. *Registro, ainda, que os dados pretendidos pelo Acordo já podem ser acessado pela CGU por outros meios e bases. Apenas a título de exemplo, a Receita Federal, através do estatuído na Portaria Conjunta nº 14/2019, permite o acesso a dados de sua base pelos órgãos públicos. O compartilhamento parece já atender a necessidade da CGU, além de permitir um melhor controle de acesso e respeito ao direito constitucionalmente assegurado da privacidade.*

15. A NOTA TÉCNICA Nº 81/2020/PROT-RO/RONDÔNIA (SEI [1682207](#)) também tenta reforçar a justificativa do ajuste apresentado como razões de interesses, benefício e objetivos a serem alcançados pela CGU o que segue:

-As razões para a celebração do acordo:

Conforme consta no inciso IV, art. 82 do Regimento Interno da CGU, aprovado pela Portaria nº 3.553, de 12 de novembro de 2019, às Controladorias Regionais da União nos Estados - CGU-R compete "promover articulação, no âmbito da respectiva área de atuação, sob coordenação da SE, com órgãos e entidades de controle interno e externo, fiscalização, investigação, defesa do patrimônio público, com outros órgãos e entidades públicas e com organizações não-governamentais, objetivando a efetividade das suas ações." (grifou-se). De forma complementar, o inciso XIII do mesmo artigo prevê que cabe também às Unidades Regionais "propor termos de adesão e acordos não onerosos de interesse regional e local".

Nesse sentido, o presente acordo pretende utilizar o nicho de conhecimento de cada Órgão de forma a contribuir com a melhoria da qualidade e da robustez dos trabalhos desenvolvidos por cada partícipe.

-Os **benefícios** esperados:

Aumentar a eficiência das investigações e atividades de inteligência da **CGU**.

-**Objetivos** a serem alcançados de maneira clara:

Integrar as informações utilizadas pelas unidades integrantes da **CGU**, por meio do uso compartilhado e exclusivamente interno, dos dados cadastrais da base de clientes da **ENERGISA RONDÔNIA**.

16. É certo que a temática relativa à inteligência e investigações conduzidas no âmbito administrativo pela CGU pode de certa maneira vincular as ações da CGU ao interesse público, sobretudo, no que se refere à adequada aplicação dos recursos federais. Contudo, não é possível auferir com clareza e objetividade qual a relação da CGU com a finalidade de **segurança pública**, a qual, diga-se de passagem, originalmente, pertence ao Ministério da Justiça e Segurança Pública, bem assim, em como os dados fornecidos pela empresa ENERGISA poderão auxiliar a atividade de inteligência e investigações conduzidas pela CGU, uma vez que a maioria dos dados solicitados (nome do cliente, Endereço; Bairro; Local; CEP; *E-Mail*; Tipo do Cliente; Documento de Identidade; CPF; Telefones Fixo e Celular) podem ser obtidos pela CGU por meio de compartilhamento de dados com outras instituições públicas que já firmaram acordo de cooperação com esta Pasta ou que possa vir a celebrar.

17. No mais, causa estranheza **o compartilhamento dessas informações, com base em "fins exclusivos de segurança pública", sem que haja um processo judicial ou um inquérito policial que o ampare. Nesse contexto, recomenda-se que a área requisitante demonstre que o objetivo do ajuste não ultrajará a Lei Geral de Proteção de Dados (Lei nº 13.709, de 14 de Agosto de 2018) e, sobretudo, a inviolabilidade das informações pessoais relativas à intimidade e a vida privada de pessoas físicas, direitos estes garantidos em nossa Constituição.**

18. Demonstrado isso, a área requisitante há ainda que justificar como esse compartilhamento de dados e os resultados esperados do ajuste contribuirão para concretização da finalidade institucional da CGU. Em outras palavras, **faz-se necessário que a área requisitante complemente sua justificativa para a celebração do ajuste de forma a deixar objetivamente claro qual é o interesse comum e recíproco, o qual constitua competência e/ou atribuição legal desta CGU, a motivar o presente ajuste.**

19. De todo o exposto, verifica-se que o exame de legalidade do ajuste proposto há que ser realizado com ponderação, uma vez que existem **questões formais e materiais a serem devidamente dirimidas antes de um parecer conclusivo desta Consultoria Jurídica acerca da legalidade do ajuste.**

20. Sendo assim, a fim de elucidar qualquer dúvida e sanear eventuais falhas de instrução processual, **devolvo os autos processuais à CENOR para que, junto à área requisitante (Superintendência da CGU em Rondônia), se manifeste sobre os pontos acima levantados, apresentando as informações complementares necessárias à análise final da minuta do ajuste proposto.**

21. **Ao apoio administrativo, para o encaminhamento à CENOR.**

Brasília, 06 de novembro de 2020.

BRUNO FROTA DA ROCHA
Advogado da União

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00220100133202042 e da chave de acesso e6d6a244

Documento assinado eletronicamente por BRUNO FROTA DA ROCHA, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 528439579 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): BRUNO FROTA DA ROCHA. Data e Hora: 06-11-2020 19:23. Número de Série: 45904765585471362973408992041. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.
