



Manual de Acordos Extrajudiciais

2ª Edição



ACORDOS EXTRAJUDICIAIS

Manual direcionado aos Procuradores Federais para subsidiar a análise de **acordos extrajudiciais** de interesse das autarquias e fundações públicas federais.

JUNHO DE 2022

ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO

PROCURADORIA-GERAL FEDERAL

DEPARTAMENTO DE CONSULTORIA

Advocacia-Geral da União Edifício Sede AGU I - SAS Quadra 3 Lotes 5/6

CEP 70070-030 - Brasília-DF - Telefone: (61) 2026-9365/2026-8460

Permitida a reprodução parcial ou total desta publicação, desde que citada a fonte.

BRASIL. ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO – AGU.

ACORDOS EXTRAJUDICIAIS. Manual direcionado aos Procuradores Federais para subsidiar a análise de acordos extrajudiciais de interesse das autarquias e fundações públicas federais.

BRASÍLIA: PGF/AGU, 2022, 28 p

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO.....	5
FUNDAMENTOS NORMATIVOS DOS ACORDOS EXTRAJUDICIAIS	7
NATUREZA JURÍDICA	9
DA INTERVENÇÃO OBRIGATÓRIA DA AGU NOS ACORDOS EXTRAJUDICIAIS	11
DA COMPETÊNCIA PARA AUTORIZAR A CELEBRAÇÃO DE ACORDOS EXTRAJUDICIAIS	12
DO PROCEDIMENTO PARA AUTORIZAÇÃO DOS ACORDOS.....	18
CLÁUSULAS OBRIGATÓRIAS À FORMALIZAÇÃO DO ACORDO	23
DO PROCEDIMENTO CONCILIATÓRIO PERANTE A CCAF	24
ANEXO: PRINCIPAIS DISTINÇÕES ACORDOS E TACS	26

APRESENTAÇÃO

Os modelos extrajudiciais de resolução de conflitos constituem mecanismos que, em regra, possuem o efeito de propiciar resultados mais céleres e satisfatórios para as partes envolvidas no conflito, tendo em vista que o tempo de tramitação do processo judicial pode trazer sensíveis danos aos interessados, prejudicando, ainda, a segurança jurídica e a própria efetividade futura do provimento decisório.

No âmbito da Administração Pública, a adoção de uma solução extrajudicial propicia a participação mais efetiva dos destinatários dos atos administrativos no conflito, circunstância que pode promover ganhos de eficiência, além de melhor governança na ação administrativa, de forma a mitigar o problema da alta judicialização das relações jurídicas que envolvem o Poder Público, além de assegurar a célere resolução dos conflitos públicos, promover o bem-estar social e gerar substancial economia para o erário.

Nesse contexto, o **acordo extrajudicial** é uma importante ferramenta utilizada pela Administração Pública como meio de resolução de conflitos, caracterizando-se como um negócio jurídico bilateral em que as partes buscam pôr fim a um litígio ou a uma situação controvertida por meio de concessões recíprocas a fim de construir a solução que melhor se adeque ao caso.

Dessa forma, a transação permite a concretização do interesse público, sem excluir a participação dos particulares interessados na solução da contenda. É, inclusive, um traço da administração pública dialógica, que permite ao cidadão influir na melhor solução administrativa, apresentando seus contrapontos, sempre numa atmosfera de colaboração, pacífica coexistência e participação.

No âmbito da Procuradoria-Geral Federal, os acordos extrajudiciais podem ser firmados diretamente com a Autarquia ou Fundação Pública Federal envolvida ou em decorrência de um procedimento conciliatório em curso na Câmara de Mediação e de Conciliação da Administração Pública Federal – CCAF.

Em qualquer dos casos, devem ser observados os requisitos, as cláusulas obrigatórias e as eventuais autorizações necessárias em razão dos valores de alçada.

O presente trabalho pretende apresentar os principais aspectos que envolvem a análise jurídica dos acordos extrajudiciais pelos órgãos de execução da Procuradoria-Geral Federal, mediante a consolidação dos principais atos normativos e orientações resultantes de pareceres jurídicos que tratam do tema.

Objetiva-se, com isso, subsidiar a atividade de assessoramento, consultoria jurídica e representação extrajudicial exercida pelos Procuradores Federais na esfera da análise jurídica dos processos que tratam da celebração acordos extrajudiciais pelas autarquias e fundações públicas federais.

Destaca-se, por fim, que o acordo extrajudicial não deve ser confundido com o Termo de Ajustamento de Conduta – TAC, previsto no [artigo 5º, § 6º, da Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985](#), bem como no [artigo 4º-A da Lei nº 9.469, de 10 de julho de 1997](#), que também é um instrumento voltado à resolução extrajudicial de conflitos pela Administração Pública, seja por meio da assunção de obrigações pactuadas no instrumento (compromissária), seja por meio da estipulação de condições ao administrado para cessar ou reparar lesão a direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos (compromitente).

FUNDAMENTOS NORMATIVOS DOS ACORDOS EXTRAJUDICIAIS

A [Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993, em seu art. 4º, inciso VI](#), estabelece que consistem atribuições do Advogado-Geral da União “*desistir, transigir, acordar e firmar compromisso nas ações de interesse da União, nos termos da legislação vigente*”.

Para regulamentar o referido dispositivo legal, foi editada a [Lei nº 9.469, de 1997](#), que em sua redação original dispunha:

Art. 1º O Advogado-Geral da União e os dirigentes máximos das autarquias, das fundações e das empresas públicas federais poderão autorizar a realização de acordos ou transações, em juízo, para terminar o litígio, nas causas de valor até R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais), a não-propositura de ações e a não-interposição de recursos, assim como requerimento de extinção das ações em curso ou de desistência dos respectivos recursos judiciais, para cobrança de créditos, atualizados, de valor igual ou inferior a R\$ 1.000,00 (mil reais), em que interessadas essas entidades na qualidade de autoras, rés, assistentes ou oponentes, nas condições aqui estabelecidas.

§ 1º Quando a causa envolver valores superiores ao limite fixado no caput, o acordo ou a transação, sob pena de nulidade, dependerá de prévia e expressa autorização do Ministro de Estado ou do titular da Secretaria da Presidência da República a cuja área de competência estiver afeto o assunto, no caso da União, ou da autoridade máxima da autarquia, da fundação ou da empresa pública.

§ 2º Não se aplica o disposto neste artigo às causas relativas ao patrimônio imobiliário da União.

Art. 2º. O Advogado-Geral da União e os dirigentes máximos das autarquias, fundações ou empresas públicas federais poderão autorizar a realização de acordos, homologáveis pelo Juízo, nos autos dos processos ajuizados por essas entidades, para o pagamento de débitos de valores não superiores a R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais), em parcelas mensais e sucessivas até o máximo de trinta.

§ 1º O saldo devedor da dívida será atualizado pelo índice de variação da Unidade Fiscal de Referência (UFIR), e sobre o valor da prestação mensal incidirão os juros, à taxa de doze por cento ao ano.

§ 2º Inadimplida qualquer parcela, pelo prazo de trinta dias, instaura-se-á o processo de execução ou nele prosseguir-se-á, pelo saldo.

Posteriormente, a [Lei nº 13.140, de 26 de junho de 2015](#), que dispõe sobre a mediação entre particulares como meio de solução de controvérsias e sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública, alterou os artigos 1º e 2º da [Lei nº 9.469, de 1997](#).

Não obstante as alterações legislativas, a nova redação do texto legal manteve a competência do Advogado-Geral da União (art. 1º, *caput*), do Procurador-Geral da União e do Procurador-Geral Federal (art. 2º) para autorizar a realização de acordos ou transações em processos judiciais, acrescentando a hipótese de autorização legal para acordos extrajudiciais, como se observa a seguir:

Art. 1º O Advogado-Geral da União, diretamente ou mediante delegação, e os dirigentes máximos das empresas públicas federais, em conjunto com o dirigente estatutário da área afeta ao assunto, poderão autorizar a realização de acordos ou transações para prevenir ou terminar litígios, inclusive os judiciais. (Redação dada pela Lei nº 13.140, de 2015)

(...)

*Art. 2º O Procurador-Geral da União, o Procurador-Geral Federal, o Procurador-Geral do Banco Central do Brasil e os dirigentes das empresas públicas federais mencionadas no caput do art. 1º poderão autorizar, diretamente ou mediante delegação, a realização de acordos para prevenir ou terminar, judicial ou extrajudicialmente, litígio que envolver valores inferiores aos fixados em regulamento.
(Redação dada pela Lei nº 13.140, de 2015)*

NATUREZA JURÍDICA

O acordo extrajudicial é um **negócio jurídico bilateral** em que as partes buscam pôr **fim a um litígio** ou a uma **situação controvertida** por meio de **concessões recíprocas** a fim de construir a solução que melhor se adeque ao caso.

Possui natureza jurídica de **transação** , uma vez que deve ter por objeto direito patrimonial disponível.

Segundo o Tribunal de Contas da União (Acórdão nº 1.234/2004 do Plenário):

*Recorrendo-se às regras de direito privado, observa-se que o instituto da transação caracteriza-se como modalidade de **extinção de obrigação** mediante **concessões recíprocas** realizadas pelas partes credora e devedora. Essa é a exegese extraída do arts. 840 a 850 do Código Civil Brasileiro.*

*Da mesma forma, presta-se, como espécie de **autocomposição**, à terminação de litígio, caso este tenha sido instaurado em virtude de conflito de interesses qualificado por pretensão resistida.*

*Como se depreende, portanto, a transação caracteriza-se inequivocamente como **ato jurídico**, vez que se traduz em manifestação de vontade capaz de produzir efeitos no mundo jurídico, extinguindo direitos e obrigações.*

*Em sede de direito público, a transação celebrada por autoridade pública adquire contorno específico de ato administrativo, já que exterioriza a vontade da Administração Pública, sendo emanado de agente público, regido por normas de direito público e visando ao **interesse público**.*

Conceituado como espécie de ato administrativo, inevitável a submissão dos acordos (ou transações) aos princípios que regem as ações da Administração Pública, tais como aqueles enunciados nos arts. 37, caput, e 71, caput, da Constituição da República - legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência, legitimidade e economicidade -, bem como outros reconhecidamente admitidos na doutrina e na jurisprudência - supremacia do interesse público, indisponibilidade da coisa pública, proporcionalidade e razoabilidade.

(...)

*21. A transação, instituto de direito civil, **constitui-se em modalidade de extinção de obrigações**, estando prevista no art. 840 do novo Código Civil. Sua finalidade é explicitada por Sílvio de Salvo Venosa [Direito Civil: teoria geral das obrigações e teoria geral dos contratos. São Paulo: Atlas, 2002, p. 304]: (...) A transação tem justamente a finalidade de impedir que as partes recorram ao Judiciário, ou ponham fim, por decisão conjunta, a uma demanda em curso.*

*22. Pode-se concluir que, como requisito para a transação, há a necessidade de existir uma demanda ou, pelo menos, a possibilidade de que ela possa vir a se concretizar. **Trata-se de acordo de vontades (natureza contratual), no qual os transatores realizam concessões mútuas.***

DA INTERVENÇÃO OBRIGATÓRIA DA AGU NOS ACORDOS EXTRAJUDICIAIS

A intervenção da AGU nos acordos extrajudiciais de interesse das autarquias e fundações públicas federais decorre de previsão expressa consignada no artigos 1º e 2º da [Lei nº 9.469, de 1997](#), que condicionam sua celebração à autorização do Advogado-Geral da União e/ou do Procurador-Geral Federal, observadas as condições estabelecidas no [Decreto nº 10.201, de 15 de janeiro de 2020](#) e da [Portaria AGU nº 173, de 15 de maio de 2020](#).

Considerado o contexto normativo em apreço, conclui-se que:

- ✓ a **intervenção da AGU nos acordos extrajudiciais é sempre obrigatória;**
- ✓ essa intervenção compreende o exercício de **atividade consultiva** relacionada à análise do processo e da minuta proposta do acordo extrajudicial, com a conclusão pela viabilidade jurídica ou não do acordo, com a consequente autorização formal do órgão jurídico competente para sua celebração em caso positivo; e
- ✓ os acordos extrajudiciais **não devem ser firmados à revelia da análise jurídica** pela autoridade competente da AGU.

DA COMPETÊNCIA PARA AUTORIZAR A CELEBRAÇÃO DE ACORDOS EXTRAJUDICAIS

A competência para autorizar a celebração de acordos extrajudiciais **no âmbito da AGU**, à guisa de intervenção, compete originariamente ao Advogado-Geral da União, por força do [artigo 4º, VI, da Lei Complementar nº 73, de 1993](#) e do [artigo 1º da Lei nº 9.469, de 1997](#).

Nada obstante, no próprio [artigo 1º da Lei nº 9.469, de 1997](#) constou a possibilidade de **delegação** dessa competência e no [artigo 2º](#) dessa mesma Lei foi consignada a **competência do Procurador-Geral Federal** para autorizar acordos compreendidos em alçada definida em regulamento de interesse das autarquias e fundações públicas federais.

Vale ressaltar que, segundo [§ 4º do artigo 1º da Lei nº 9.469, de 1997](#), os acordos com valores superiores às alçadas previstas em regulamento devem ter prévia e expressa autorização do Ministro de Estado a cuja área de competência estiver afeto o assunto ou das demais autoridades ali previstas

Art. 1º...

...

§ 4º Quando o litígio envolver valores superiores aos fixados em regulamento, o acordo ou a transação, sob pena de nulidade, dependerá de prévia e expressa autorização do Advogado-Geral da União e do Ministro de Estado a cuja área de competência estiver afeto assunto, ou ainda do Presidente da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, do Tribunal de Contas da União, de Tribunal ou Conselho, ou do Procurador-Geral da República, no caso de interesse dos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário ou do Ministério Público da União

excluídas as empresas públicas federais não dependentes, que necessitarão apenas de prévia expressa autorização dos dirigentes de que trata o caput. (Incluído pela Lei nº 13.140, de 2015)

O Decreto nº 10.201, de 15 de janeiro de 2020, regulamentou o § 4º do artigo 1º da Lei nº 9.469, de 1997, fixando os valores de alçada para a autorização de acordos ou transações celebradas por pessoa jurídica de direito público federal e por empresas públicas federais, para prevenir ou terminar litígios, inclusive os judiciais. Confira-se:

Art. 1º Este Decreto regulamenta o § 4º do art. 1º e o art. 2º da Lei nº 9.469, de 10 de julho de 1997, para fixar os valores de alçada para a autorização de acordos ou transações celebrados por pessoa jurídica de direito público federal e por empresas públicas federais, para prevenir ou terminar litígios, inclusive os judiciais.

Parágrafo único. O disposto neste Decreto não se aplica às empresas públicas federais não dependentes de recursos do Tesouro Nacional para o custeio de despesas de pessoal ou para o custeio em geral.

Art. 2º O Advogado-Geral da União, diretamente ou mediante delegação, e os dirigentes máximos das empresas públicas federais, em conjunto com o dirigente estatutário da área à qual estiver afeto o assunto, poderão autorizar a realização de acordos ou transações para prevenir ou terminar litígios, inclusive os judiciais, que envolvam, respectivamente, a União e empresa pública federal.

§ 1º A realização de acordos ou transações que envolvam créditos ou débitos com valor igual ou superior a R\$ 50.000.000,00 (cinquenta milhões de reais) dependerá de prévia e expressa autorização do Advogado-Geral da União e do Ministro de Estado a cuja área de competência estiver afeto o assunto.

§ 2º Na hipótese de interesse dos órgãos do Poder Legislativo ou Judiciário, do Tribunal de Contas da União, do Ministério Público da União ou da Defensoria Pública da União, a autorização prévia e expressa de acordos e transações, inclusive os judiciais, que envolvam créditos ou débitos com valores iguais ou superiores aos referidos no § 1º será concedida, em conjunto com o Advogado-Geral da União, pelo Presidente da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, do Tribunal de Contas da União, de Tribunal ou de Conselho, pelo Procurador-Geral da República ou pelo Defensor Público-Geral Federal, no âmbito de suas competências.

(...)

Art. 3º O Procurador-Geral da União, o Procurador-Geral Federal e o Procurador-Geral do Banco Central poderão autorizar, diretamente ou mediante delegação, a realização de acordos para prevenir ou terminar, judicial ou extrajudicialmente, litígio que envolver valores de até R\$ 10.000.000,00 (dez milhões de reais).

Art. 4º No caso das empresas públicas federais, os seus dirigentes máximos, em conjunto com o dirigente estatutário da área à qual estiver afeto o assunto, poderão autorizar, diretamente ou mediante delegação a realização dos acordos para prevenir ou terminar, judicial ou extrajudicialmente, litígio que envolver valores de até R\$ 5.000.000,00 (cinco milhões de reais).

Parágrafo único. Na hipótese prevista no caput, a delegação é restrita a órgão colegiado formalmente constituído, composto por pelo menos um dirigente estatutário.

Art. 5º Os acordos de que tratam o art. 3º e o art. 4º poderão consistir no pagamento do débito em parcelas mensais e sucessivas até o limite máximo de sessenta parcelas.

§ 1º O valor de cada prestação mensal, por ocasião do pagamento, será acrescido de juros equivalentes à taxa referencial do Sistema Especial de Liquidação e de Custódia - Selic para títulos federais, acumulado mensalmente, calculado a partir do mês subsequente ao da consolidação até o mês anterior ao do pagamento, e de um por cento relativamente ao mês em que o pagamento for efetuado.

§ 2º Inadimplida qualquer parcela, após trinta dias, será instaurado processo de execução ou nele se prosseguirá pelo saldo.

Art. 6º A realização de acordos referentes aos créditos e débitos das autarquias e fundações públicas federais observará o disposto neste Decreto, exceto quando legislação específica dispuser em contrário.

Por meio da [Portaria AGU nº 173, de 15 de maio de 2020](#), o Advogado-Geral da União delegou as competências previstas no [caput e § 4º do artigo 1º da Lei nº 9.469, de 1997](#) ao Procurador-Geral Federal para, no âmbito de suas atribuições, autorizarem a celebração de acordos ou transações para prevenir ou terminar litígios, judiciais ou extrajudiciais. Confira-se o disposto no artigo 3º desta Portaria:

Art. 3º Fica delegada ao Procurador-Geral Federal e ao Procurador-Geral do Banco Central do Brasil a competência para, no âmbito de suas atribuições, autorizar a realização de acordos ou transações para prevenir ou terminar litígios, judiciais ou extrajudiciais, que envolvam obrigações de fazer ou deixar de fazer, créditos ou débitos superiores a R\$ 10.000.000,00 (dez milhões de reais), respectivamente, de autarquias ou fundações públicas federais, ou do Banco Central do Brasil.

Parágrafo único. A delegação de que trata o caput inclui a competência de autorizar a realização de acordos ou transações, em

juízo, para terminar litígios de competência do Supremo Tribunal Federal.

(...)

Art. 7º A realização de acordos ou transações que envolvam créditos ou débitos com valor igual ou superior a R\$ 50.000.000,00 (cinquenta milhões de reais) dependerá de prévia e expressa autorização das autoridades delegatárias referidas nos arts. 1º ao 5º desta Portaria, juntamente com as autoridades previstas nos §§ 1º e 2º do art. 2º do Decreto nº 10.201, de 15 de janeiro de 2020, com exceção do Advogado-Geral da União. (Redação dada pela [Portaria Normativa AGU nº 52, de 10 de maio de 2022](#))

Art. 9º As competências delegadas pelos arts. 1º, 2º, 3º, 4º e 5º poderão ser subdelegadas.

Art. 10. O Secretário-Geral de Contencioso, o Procurador-Geral da União, o Procurador-Geral da Fazenda Nacional, o Procurador-Geral Federal, o Procurador-Geral do Banco Central do Brasil e o Consultor-Geral da União regulamentarão, no âmbito de suas atribuições, os procedimentos para a formalização dos acordos e transações judiciais e extrajudiciais de que trata esta Portaria.

Do apanhado supra pode-se consolidar assim as **competências** para celebração de acordos extrajudiciais de interesse das **autarquias e fundações públicas federais**:

✓ acordos extrajudiciais que envolvam obrigações de **valor igual ou superior** a  R\$50.000.000,00 devem ser autorizados pelo **Procurador-Geral Federal**, por delegação do Advogado-Geral da União, cabendo subdelegação, e do **Ministro de Estado** a cuja área de competência estiver afeto o assunto, sendo cabível delegação.

✓ acordos extrajudiciais que envolvam obrigações de **valor inferior** a  R\$50.000.000,00 devem ser autorizados pelo **Procurador-Geral Federal**, por delegação do Advogado-Geral da União, cabendo subdelegação.

Resumindo:

Valores de acordo extrajudicial	Autoridades na AGU	Autoridades Administrativas
Igual ou superior a R\$50 milhões	PGF ou delegatário	Ministro ou delegatário
Valor inferior a R\$50 milhões	PGF ou delegatário	-

Cabe ressaltar que o exame da conformidade jurídica e autorização para celebração de acordo extrajudicial insere-se no âmbito da atividade consultiva e de assessoramento jurídico da autoridade administrativa no controle interno da legalidade do ato a ser praticado.

A autorização conferida à AGU não se confunde, assim, com o exercício da atividade de direção do órgão ou entidade assessorados. Compete aos gestores públicos e aos agentes políticos da Administração Federal a tomada de decisão final acerca da **celebração** de acordo extrajudicial, circunstância que envolve, em alguns aspectos, a formulação de um juízo de conveniência e oportunidade em torno não apenas da celebração do ato como também das condições de tempo, lugar e modo de cumprimento das obrigações dispostas na avença.

Não se pode desconsiderar que há um espaço de decisão a ser tomado pelo gestor público em torno da repercussão das obrigações assumidas para a própria entidade ou,

ainda, quanto à seleção das obrigações de fazer e de não fazer que se afigurem mais adequadas à tutela do direito que se objetiva proteger.

A assinatura do acordo há de ser levada a efeito, dessa forma, pela Administração Pública Federal, após obrigatória intervenção dos órgãos da AGU competente para atestar, de forma prévia, a viabilidade jurídica da minuta de acordo apresentada.

Nesse sentido, a autorização para celebração de acordo extrajudicial pelos membros da PGF envolve a apreciação de aspectos estritamente jurídicos e constitui consectário da análise da conformidade jurídica realizada no âmbito consultivo, de modo que não se faz necessária a formal subscrição de seus termos.

DO PROCEDIMENTO PARA AUTORIZAÇÃO DOS ACORDOS

Na ausência de regramento específico para acordos extrajudiciais, utiliza-se em relação ao procedimento, no que couber, a [Portaria n. 498, de 15 de setembro de 2020](#), que dispõe sobre a celebração de acordos e transações judiciais no âmbito da PGF, observando-se ainda o disposto no artigo 8º da [Portaria AGU nº 173, de 15 de maio de 2020](#), assim redigido:

Art. 8º Os dados dos acordos e transações realizados deverão ser registrados no Sistema AGU de Inteligência Jurídica (Sapiens) ou sistema de controle processual equivalente, anexando-se os documentos pertinentes, em especial os relacionados à sua viabilidade, autorização e homologação.

Parágrafo único. Fica dispensada a produção e anexação dos documentos relacionados à viabilidade dos acordos e transações com valores iguais ou inferiores a sessenta salários mínimos e nas matérias

em que haja autorização prévia para realização de acordos e transações emitida pelas autoridades previstas nesta Portaria.

Os **processos** a serem instaurados ou registrados no Sapiens **pelas Procuradorias Federais junto às autarquias ou fundações públicas federais** visando a obtenção dos pedidos de autorização das autoridades competentes da AGU devem conter os **elementos mínimos** estabelecidos no artigo 2º da Portaria acima, a saber:

- ✓ *a análise da probabilidade de êxito da entidade representada em juízo, quando houver ação judicial;*
- ✓ *a vantajosidade da solução consensual para a autarquia ou fundação pública federal;*
- ✓ *o exame de viabilidade técnica, operacional e econômico-financeira dos termos celebrados, para o cumprimento de obrigações de fazer, não fazer, ou de entregar coisa;*
- ✓ *a observância às cláusulas imprescindíveis à formalização.*

A respeito da análise de tais elementos mínimos é preciso considerar os seguintes fatores:

! A probabilidade de êxito da entidade representada em juízo consiste na avaliação da tese apresentada no feito judicial em defesa da entidade pública federal, considerando-se o conjunto fático-probatório dos autos judiciais, as orientações do Procurador-Geral Federal e do Advogado-Geral da União, se existentes, e o panorama jurisprudencial atualizado acerca da matéria.

! Entende-se por vantajosidade o estabelecimento de posição de vantagem econômica (economicidade) e jurídica, em relação ao provável desfecho da demanda judicial.

! Entende-se por viabilidade técnica, operacional e econômico-financeira, a capacidade da entidade representada de cumprimento do acordo, nestes aspectos.

! Os fatores acima devem ser avaliados observando-se as seguintes diretrizes do Tribunal de Contas da União (Acórdão nº 1.234/2004 do Plenário):

Conceituado como espécie de ato administrativo, inevitável a submissão dos acordos (ou transações) aos princípios que regem as ações da Administração Pública, tais como aqueles enunciados nos arts. 37, caput, e 71, caput, da Constituição da República - legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência, legitimidade e economicidade -, bem como outros reconhecidamente admitidos na doutrina e na jurisprudência - supremacia do interesse público, indisponibilidade da coisa pública, proporcionalidade e razoabilidade.

Especificamente quanto ao aspecto da economicidade, vale citar jurisprudência deste Tribunal que, ao abordar situação concreta de acordos celebrados com base na Lei nº 9.469, de 10 de julho de 1997, entendeu necessária a comprovação da vantagem para a União decorrente do ato, a ser evidenciada mediante demonstrativos de cálculos relativos aos valores pretendidos e aos oferecidos em sede de acordo (Acórdãos nº 47/2002 - Plenário e nº 675/2001 - Segunda Câmara).

No que tange à conveniência e à oportunidade de realização de acordos celebrados com base na Lei nº 9.469/97, este Tribunal

manifestou-se no sentido de não possuir competência para avaliá-las, por situarem-se na órbita do poder discricionário da autoridade administrativa (Acórdão 675/2001 - Segunda Câmara).

(...)

31. É importante salientar que a indisponibilidade do interesse público não significa a proibição de os entes de direito público realizarem transações, tanto que há o permissivo legal mencionado, e sim vedar a realização de transações desvantajosas, que ofendam os princípios da legalidade, da moralidade, da impessoalidade, da publicidade e da economicidade.

32. Assim, o instituto importado do Direito Civil não deve ser usado para promover interesses escusos, favorecimento de particulares ou dano ao erário, devendo o gestor público acautelar-se e justificar meticulosamente o acordo.

33. Um litígio não definitivamente solucionado pelo Poder Judiciário envolve a criteriosa análise dos possíveis cenários do seu desfecho. Assim, deve-se observar tanto o pior cenário, quanto o mais favorável, assim como uma estimativa de probabilidade de suas ocorrências. Esses constituem os parâmetros iniciais para o estabelecimento do valor de um possível acordo. (...)

35. Por conseguinte, considerando a existência de concessões recíprocas, há a necessidade de procurar uma interpretação da Lei nº 9.469/1997 que possibilite a harmonia entre a transação e o princípio da indisponibilidade da coisa pública.

36. Outro ponto a ser salientado é a questão de que o instituto da transação não pode ser utilizado para burlar o estabelecido no art. 100 da Constituição Federal, ou seja, o respeito à ordem do pagamento de precatórios.

37. O esclarecimento quanto ao an debeatur e ao quantum debeatur, objeto da transação, não significa o pronto pagamento de um eventual crédito ao particular. Conforme expresso nos Acórdãos nºs 52/2001 - Plenário e 47/2002 - Plenário, ainda que haja acordo entre as partes, os pagamentos oriundos de ações judiciais somente podem ser efetuados por meio de precatório. Por conseguinte, não se pode usar da faculdade conferida pela Lei nº 9.469/1997 para burlar o estabelecido no art. 100 da Constituição Federal. Trecho do voto condutor do Acórdão 47/2002 - Plenário é elucidativo:“ Assim, fica patente o entendimento de que os pagamentos oriundos de ações judiciais contra a Administração Pública somente poderão ser feitos mediante expedição de precatórios, ainda que haja acordo entre as partes, com exceção de ações de desapropriação em que haja acordo homologado em juízo e para pagamento anteriormente à sentença judicial e à emissão de precatórios. (...)

40. Por conseguinte, pode ser esclarecido à AGU que a transação pode ser efetuada pelo Poder Público, desde que observados os contornos legais, expostos na Lei nº 9.469/1997, especialmente quanto à anuência das autoridades mencionadas nesse diploma legal, que não seja instrumento para burlar o estabelecido no art. 100 da Constituição Federal, ou seja, o respeito à ordem do pagamento de precatórios, e que haja uma criteriosa avaliação em termos de economicidade, ou seja, que o acordo seja financeiramente benéfico à União.(...)”

! Caberá à Procuradoria Federal junto à autarquia ou fundação pública federal

instruir o processo com os elementos necessários e proceder à **análise da vantajosidade** da solução consensual para todos os tipos de obrigações, considerando-se a comprovação de viabilidade técnica, operacional e econômico-financeira dos termos celebrados para o cumprimento de obrigações de fazer, não fazer, ou de entregar coisa.

! Qualquer falha deve ser antecipadamente saneada, não possível aprovação condicional de acordo extrajudicial.

! Vale ressaltar que haverá situações em que poderá **haver acordo extrajudicial com repercussão sobre processos judiciais conexos**, resolvendo-os com ou sem julgamento do mérito, conforme o caso.

Adequadamente instruído o processo, deve ser destinado ao **Departamento de Consultoria**, a quem compete assistir o Procurador-Geral Federal em face de acordos extrajudiciais.

Na hipótese de haver ações judiciais sobre o objeto a que se refere o acordo judicial, serão ouvidos os órgãos de execução da PGF competentes pela representação judicial.

Posteriormente às análises necessárias e, não sendo o caso de delegação de competência, o processo será submetido ao Procurador-Geral Federal.

CLÁUSULAS OBRIGATÓRIAS À FORMALIZAÇÃO DO ACORDO

Segundo o artigo 3º da [Portaria PGF nº 498, de 2020](#) são obrigatórias e imprescindíveis à formalização do acordo extrajudicial as seguintes **cláusulas mínimas**:

- ✓ qualificação das partes e de seus respectivos representantes;
- ✓ o objeto do acordo ou transação, incluindo as obrigações assumidas;
- ✓ o prazo e o modo para o seu cumprimento;

✓ havendo ação judicial sobre a qual o acordo venha ter repercussão, conforme o caso:

- a renúncia a eventuais direitos decorrentes do mesmo fato ou fundamento jurídico que deu origem à ação judicial, exceto quando o autor da ação tutelar direito indisponível;
- a disciplina dos honorários advocatícios;
- a extinção, com resolução do mérito, em caso de homologação judicial do acordo extrajudicial;
- o não reconhecimento dos pedidos da ação na hipótese de não formalização do acordo ou transação judicial;
- a previsão de que a obrigação de pagar pela autarquia ou fundação pública federal será adimplida por expedição de requisição de pequeno valor ou precatório, a depender das circunstâncias e excepcionalidades do caso concreto.

DO PROCEDIMENTO CONCILIATÓRIO PERANTE A CCAF

Na hipótese de acordos extrajudiciais a serem celebrados por meio da **Câmara de Mediação e de Conciliação da Administração Pública Federal - CCAF**¹, o procedimento a ser observado é o que consta na Portaria AGU nº 1.281, de 27 de setembro de 2007, alterada pela Portaria AGU nº 576, de 16 de dezembro de 2019, e na Portaria AGU nº 1.099, de 28 de julho de 2008.

A solicitação de instauração do procedimento licitatório perante a **poderá ser apresentada** por Ministros de Estado, dirigentes de entidades da Administração Federal

¹ Ver artigo 2º, II, c, 7, e artigo 10 do [Decreto n. 10.994, de 14 de março de 2022](#).

Indireta, pelo Procurador-Geral da União, Procurador-Geral da Fazenda Nacional, Procurador-Geral Federal e Secretários-Gerais de Contencioso e Consultoria.

O processo deverá ser instruído, obrigatoriamente, com:

- a) indicação de representantes da autarquia ou fundação pública e da Procuradoria Federal junto à autarquia ou fundação respectiva para participar de reuniões e trabalhos;
- b) entendimento jurídico da Procuradoria Federal junto à autarquia ou fundação, com a análise dos pontos controvertidos;
- c) cópia dos documentos necessários ao deslinde da controvérsia.

A autorização dos acordos extrajudiciais pelas autoridades competentes da PGF no âmbito da CCAF **ocorrerá se estiverem presentes os requisitos e critérios tratados nesse manual.**

Maiores informações sobre a atuação da CCAF podem ser obtidas na “[Cart-ilha da CCAF](#)”, disponível na Rede AGU.

ANEXO: PRINCIPAIS DISTINÇÕES ACORDOS E TACs

CARACTERÍSTICA	ACORDO EXTRAJUDICIAL	TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA EXTRAJUDICIAL
PREVISÃO LEGAL	Art. 1º da Lei nº 9.469, de 1997	Art. 4º-A da Lei nº 9.469, de 1997
CONCEITO	Negócio jurídico bilateral em que as partes buscam pôr fim a um litígio ou a uma situação duvidosa por meio de concessões recíprocas	O termo de compromisso de ajustamento de conduta não possui a natureza jurídica de transação, uma vez que o órgão legitimado a celebrar o acordo não pode realizar concessões a respeito dos direitos que constituam o objeto do termo, tendo em vista que tais direitos são indisponíveis. Regula-se apenas o prazo e o modo de cumprimento de uma obrigação.
REQUISITOS	Não há disciplina administrativa específica para acordos extrajudiciais, aplicando-se subsidiariamente, no que couber, as portarias da PGF aplicáveis aos acordos judiciais. Vide art. 2º da Portaria PGF nº 498, de 2020	I - a descrição das obrigações a serem assumidas; II - o prazo e o modo para o cumprimento das obrigações; III - a forma de fiscalização da sua observância; e IV - os fundamentos de fato e de direito. Vide art. 3º, parágrafo único, inc. I a IV, da Portaria PGF nº 201, de 2013.

REGULAMENTAÇÃO PELA PGF	A regulamentação existe apenas para acordos judiciais, conforme consta da Portaria PGF nº 498, de 2020 , podendo ser aplicada por analogia no que for cabível.	Portaria PGF nº 201, de 2013
NORMA DE DELEGAÇÃO PELA AGU	Portaria AGU nº 173, de 2020	Portaria AGU nº 12, de 2020
NORMA DE DELEGAÇÃO PELA PGF	Aplicável apenas aos acordos judiciais (Portaria PGF nº 498, de 2020). Todos os acordos extrajudiciais precisam ser aprovados pelo PGF.	Portaria PGF nº 24, de 2020
ALÇADAS DE APROVAÇÃO	O PGF possui competência para autorizar, diretamente ou mediante delegação, a celebração de acordos para prevenir ou terminar litígios que envolvam valores de até 10 milhões de reais, por força do artigo 2º da Lei 9.469, de 1997 c/c artigo 3º do Decreto 10.201, de 2020. O PGF possui competência para autorizar, conforme delegação constante dos artigos 3º e 7º da	O PGF possui competência, por delegação, para autorizar a celebração de todos os TACs (Portaria AGU nº 12, de 2020) Os procuradores-chefes das procuradorias federais junto às autarquias e fundações públicas federais possuem competência, por delegação do PGF, para autorizar a celebração de TACs nos casos em que a Administração Pública não assuma obrigações. (Portaria PGF nº 24, de 2020).

	<u>Portaria AGU nº 173, de 2021,</u> a celebração de acordos para prevenir ou terminar litígios que envolvam valores superiores a 10 milhões.	
--	---	--