



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO
PRIMEIRA DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO

Informação nº: 224/2018 – 1ª DIACOMP

Processo nº: 31541/2017-e

Interessados: Mathaus Ferreira Almeida (Pessoa Física)

United Nations Office for Project Services – UNOPS (Escritório das Nações Unidas de Serviços para Projetos)

Jurisdicionadas: Secretaria de Estado de Planejamento, Orçamento e Gestão do Distrito Federal – SEPLAG/DF

Secretaria de Estado de Fazenda do Distrito Federal – SEF/DF

Assunto: Representação

Ementa: Representação, com pedido cautelar. Possível burla a procedimentos licitatórios no bojo de Acordos de Cooperação Técnica - ACT firmados pela Secretaria de Estado de Planejamento, Orçamento e Gestão – SEPLAG e pela Secretaria de Estado de Fazenda – SEF com o *United Nations Office for Project Services* - UNOPS (Escritório das Nações Unidas de Serviços para Projetos), por meio da Agência Brasileira de Cooperação do Ministério das Relações Exteriores – ABC/MRE. **Decisão nº 4.862/2017.** Conhecimento. Diligências. Oitiva. Sustentação oral. **Decisão nº 6.015/2017.** Adiamento. **Despacho Singular – DS nº 702/2017.** Diligência. Relatório/Voto do Relator. **Decisão nº 1.930/2018.** Atendimento. Concessão parcial da cautelar. Determinação à SEF de se abster de repassar recursos à UNOPS no bojo do ACT UNOPS/16/03. Diligência. Fixação de prazo para SEPLAG, SEF e UNOPS se manifestarem. Ofício nº 1662/2018 – SEPLAG/GAB. Ofício nº 728/2018 – SEF/GAB. Embargos de Declaração opostos pela SEF por intermédio da Procuradoria-Geral do Distrito Federal - PGDF. **Decisão nº 3.741/2018.** Esclarecimento do alcance da incidência da medida cautelar apenas aos novos repasses de recursos, podendo-se dar continuidade à execução do ACT UNOPS/16/03 até o exaurimento do saldo financeiro remanescente em favor do Distrito Federal, previamente transferido à entidade internacional, nas atividades e produtos a serem desenvolvidos no Projeto de Apoio de Cooperação Técnica - PRODOC. **Exame de mérito.** Informação nº 141/2018, da Primeira Divisão de Acompanhamento – 1ª DIACOMP. Pela ilegalidade dos ACT por burla ao procedimento licitatório. Pela procedência da inicial. Despacho da Secretaria de Acompanhamento – SEACOMP em consonância. Parecer nº 748/2018, do Procurador Demóstenes Albuquerque – DA, do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas do Distrito Federal - MPJTCD. Pela improcedência da Representação quanto ao ACT UNOPS/16/01 e, procedência quanto ao ACT UNOPS/16/03. Requerimento da PGDF de juntada de documentos. **Decisão nº 5.448/2018.** Conhecimento. Sobrestamento do exame de mérito. Reinstrução.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO
PRIMEIRA DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO

Novo expediente da PGDF, requerendo a correta juntada de documentos. Nesta fase: analisamos as informações complementares, concluindo pela manutenção do entendimento esposado na Informação nº 141/2018 – 1ª DIACOMP. Sugestões. Pela ilegalidade dos ACT UNOPS/16/01 e UNOPS/16/03, e procedência da Representação.

Senhor Diretor,

Retornam os autos da Representação (peça 3), com pedido cautelar, formulada pelo Sr. Mathaus Ferreira Almeida, Pessoa Física, advogado, com registro de nº 54351 da seccional da Ordem de Advogados do Brasil no Distrito Federal - OAB/DF e endereço profissional do Setor de Rádio e Televisão Sul - SRTVS 701, Bloco "O", salas 563/566, Edifício Multiempresarial, Brasília - DF, acerca de possível burla ao procedimento licitatório no bojo de dois Acordos de Cooperação Técnica – ACT firmados por órgãos do Governo do Distrito Federal – GDF com o *United Nations Office for Project Services* (em tradução livre, Escritório das Nações Unidas de Serviços para Projetos) – UNOPS, com a interveniência da Agência Brasileira de Cooperação do Ministério das Relações Exteriores – ABC/MRE; sendo, um pela Secretaria de Estado de Planejamento, Orçamento e Gestão do Distrito Federal – SEPLAG/DF (UNOPS/16/01) e outro pela Secretaria de Estado de Fazenda do Distrito Federal – SEF/DF (UNOPS/16/03).

BREVE HISTÓRICO

2. Por meio da Decisão nº 4.862/2017¹ (peça 8), a c. Corte conheceu da inicial; determinou às jurisdicionadas que remetessem os autos dos processos que deram origem às respectivas pactuações citadas; além de lhes facultar, e também ao UNOPS, a manifestação acerca da exordial.

¹ **Decisão nº 4.862/2017.** O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: I – tomar conhecimento: a) da representação de e-DOC AD1BAE6F-c, formulada por pessoa física, com pedido de medida cautelar, versando acerca de suposta burla a procedimento licitatório envolvendo dois acordos de cooperação técnica internacional – ACT firmados entre a Secretaria de Estado de Planejamento, Orçamento e Gestão do Distrito Federal – SEPLAG/DF (UNOPS/16/01) e a Secretaria de Estado de Fazenda do Distrito Federal – SEF/DF (UNOPS/16/03), com o Escritório das Nações Unidas de Serviços para Projetos – UNOPS e com a interveniência da Agência Brasileira de Cooperação do Ministério das Relações Exteriores, com fulcro no art. 113, § 1º, da Lei n.º 8.666/1993 e tendo em conta o preenchimento dos requisitos de admissibilidade previstos nos incisos I a IV do § 2º do art. 230 do RI/TCDF; b) da Informação n.º 179/2017-1ª Diacomp (e-DOC 8C7CA506-e); II – determinar à Secretaria de Estado de Planejamento, Orçamento e Gestão do Distrito Federal – SEPLAG/DF e à Secretaria de Estado de Fazenda do Distrito Federal – SEF/DF que, no prazo de 5 (cinco) dias, encaminhem a esta Corte de Contas, cópia, em meio digital, dos processos administrativos que resultaram na celebração dos Acordos de Cooperação Técnica UNOPS/16/01 e UNOPS/16/03, respectivamente; III – com fulcro no art. 277, § 3º, do RI/TCDF, determinar à SEPLAG/DF, à SEF/DF e ao Escritório das Nações Unidas de Serviços para Projetos – UNOPS que, no prazo de 5 (cinco) dias, manifestem-se acerca dos fatos narrados na exordial; (...) (grifamos)



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO
PRIMEIRA DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO

3. Na Sessão Ordinária nº 5006, de 12/12/2017, por meio da Decisão nº 6.015/2017 (peça 54), a c. Corte aprovou a solicitação do Relator, Conselheiro Inácio Magalhães, de adiamento da discussão da matéria, com retorno dos autos a seu gabinete, em face dos argumentos sustentados oralmente pelo Sr. Procurador do Distrito Federal Wesley Ricardo Bento da Silva, da Procuradoria-Geral do Distrito Federal – PGDF.

4. Ato contínuo, o Conselheiro-Relator exarou o Despacho Singular – DS nº 702/2017 – GCIM² (peça 55), diligenciando à SEF para que, em atenção ao item II da Decisão nº 4.862/2017, encaminhasse cópia do Processo nº 040.001.518/2016, que resultou na celebração do ACT UNOPS/16/03.

5. Na Sessão Ordinária nº 5034, de 26/04/2018, a c. Corte de Contas exarou a Decisão nº 1.930/2018 (peça 73):

Decisão nº 1.930/2018

*O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu:
(...)*

- II – considerar cumpridas as diligências determinadas pelo Despacho Singular n.º 702/17-GCIM;*
- III – conceder parcialmente a medida cautelar pleiteada na Representação constante do e-DOC AD1BAE6F-c, determinando à Secretaria de Estado de Fazenda do Distrito Federal – SEF/DF que se abstenha de efetuar qualquer repasse de recursos ao Escritório das Nações Unidas de Serviços para Projetos – UNOPS, em decorrência do Acordo de Cooperação Técnica UNOPS/16/03, até ulterior deliberação desta Corte de Contas;*
- IV – em homenagem aos princípios do contraditório e da ampla defesa, fixar o prazo de 15 (quinze) dias para que a SEPLAG/DF, a SEF/DF e o UNOPS, por intermédio da Agência Brasileira de Cooperação – ABC, do Ministério das Relações Exteriores – MRE, manifestem-se acerca das considerações lançadas no relatório/voto do Relator, a fim de subsidiar o exame de mérito da Representação;*
- V – dar ciência desta decisão ao Representante;*

² **Despacho Singular nº 702/17 – GCIM.** (...) Tendo em conta que o presente feito contém pedido para a **concessão de medida liminar, posteriormente reiterado pelo subscritor da exordial, e em busca da verdade real**, determino à Secretaria de Estado de Fazenda do Distrito Federal - SEF/DF que, no prazo de 05 (cinco) dias, encaminhe ao Tribunal cópia, em meio digital, do Processo nº 040.001.518/2016 que resultou na celebração do ACT UNOPS/16/03, com a finalidade de dar efetivo cumprimento ao deliberado na Decisão nº 4.862/2017, alertando ao responsável quanto a possibilidade de aplicação da sanção prevista no art. 57, inciso IV, da LC nº 01/1994, ciência da deliberação monocrática ao subscritor da exordial e determinação à Secretaria de Acompanhamento/TCDF para análise da documentação requerida neste despacho, em caráter urgente e prioritário. (grifos originais)



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO
PRIMEIRA DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO

VI – autorizar:

(...)

b) o retorno dos autos à Seacomp/TCDF, para exame de mérito da Representação constante do e-DOC AD1BAE6F-c, em caráter urgente e prioritário, em cotejo com os esclarecimentos que vierem a ser encaminhados pelos interessados.
(grifamos)

6. Após as devidas cientificações (peças 74/81), ambas as Secretarias solicitaram prorrogação de prazo (peças 83 e 84), sendo lhes concedido o pleito consoante o DS nº 253/18 – GCIM (peça 86).

7. Na sequência, devidamente científicadas (peças 87/90), as jurisdicionadas se manifestaram, a Secretaria de Planejamento por meio do Ofício nº 1662/2018 – SEPLAG/GAB (peça 91) e a Secretaria de Fazenda mediante o Ofício nº 728/2018 – SEF/GAB (peça 92).

8. Porém, em 20/07/2018, durante a análise dos esclarecimentos apresentados (peças 91 e 92), deram entrada nesta e. Corte de Contas, com o patrocínio da PGDF, os Embargos de Declaração opostos pela SEF (peça 93), impelindo os autos ao Gabinete do Conselheiro Relator.

9. Na Sessão Ordinária nº 5059, de 02/08/2018, ao apreciar o recurso, a c. Corte de Contas prolatou a Decisão nº 3.741/2018 (peça 96), com seguinte teor:

Decisão nº 3.741/2018

O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu:

I – tomar conhecimento:

(...)

c) dos embargos de declaração opostos pela Procuradoria-Geral do Distrito Federal – PGDF (e-DOC E1C6A750-c) em face da Decisão n.º 1.930/2018, relevando, excepcionalmente, a intempestividade observada;

II – **esclarecer à embargante que a medida cautelar constante do item III da Decisão n.º 1.930/2018 alcança apenas novos repasses de recursos pela SEF/DF ao UNOPS em decorrência do Acordo de Cooperação Técnica UNOPS/16/03, podendo dar continuidade à execução do referido ajuste até o exaurimento do saldo financeiro remanescente em favor do Distrito Federal, previamente transferido à entidade internacional, nas atividades e produtos a serem desenvolvidos no PRODOC;**

III – *dar ciência desta decisão aos interessados;*

IV – autorizar o retorno dos autos à Seacomp/TCDF, a fim de dar continuidade ao cumprimento do disposto no item “VI-b” da Decisão n.º 1.930/2018.

(grifamos)



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO
PRIMEIRA DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO

10. Após as cientificações (peças 97/102), os autos vieram a esta Unidade Técnica para análise dos esclarecimentos apresentados pela SEPLAG e pela SEF (respectivamente às peças 91 e 92).

11. Realizamos a análise, com foco no Relatório/Voto do Relator Conselheiro Inácio Magalhães (peça 72), concretizada na Informação nº 141/2018 – 1ª DIACOMP (peça 104), e endossada pela Secretaria de Acompanhamento - SEACOMP (peça 106), concluindo pela ilegalidade dos ACT UNOPS/16/01 e UNOPS/16/03 em face da burla ao procedimento licitatório, bem assim pela procedência da inicial.

12. Por força do DS nº 425/2018 – GCIM (peça 108), os autos seguiram para o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas do Distrito Federal - MPJTDF que exarou o Parecer nº 748/2018 – DA (peça 109), opinando pela improcedência da Representação quanto ao ACT UNOPS/16/01 e, noutro giro, pela procedência quanto ao ACT UNOPS/16/03.

13. Porém, antes que o Relator apreciasse a matéria, deu-se a entrada do expediente manejado pela PGDF (peça 117) por meio do qual requeria a juntada de documentos, a fim de complementar as informações já apresentadas; o que lhe fora concedido pela c. Corte mediante a Decisão nº 5.448/2018 (peça 119), *verbis*:

Decisão nº 5.448/2018

O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu:

I – tomar conhecimento:

(...)

c) do expediente protocolizado nesta Corte de Contas em 06.11.2018 pela Procuradoria-Geral do Distrito Federal (peça eletrônica 117; e-DOC 9B64E33A-c) requerendo a juntada ao feito em exame da Nota Técnica n.º 1/2018 – Seplag/SPLAN/UPPPP, Ofício n.º 2018/64-UNOPS e Despacho da UPPP, como complemento às informações carreadas já carreadas ao feito em exame, com espeque no § 3º do art. 126 do RI/TCDF;

*II – **sobrestar o exame de mérito da exordial até análise dos argumentos e informações reportadas na documentação a que alude o item I.c retro;***

III – dar ciência desta decisão aos interessados (cidadão representante, Seplag/DF, SEF/DF e UNOPS, este último por intermédio da Agência Brasileira de Cooperação – ABC do Ministério das Relações Exteriores – MRE);

IV – autorizar o retorno dos autos à Seacomp/TCDF, em caráter urgente e prioritário, para fins de reinstrução processual. (grifos adicionados)

14. Porém, antes do início da análise, deu-se a entrada de nova manifestação daquela PGDF (peça 125), solicitando a juntada de documentos, sob o argumento de que houve extravio dos encaminhados anteriormente (peça 117).



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO
PRIMEIRA DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO

15. Nesta fase processual, tendo em conta o expediente mais recente da PGDF (peça 125), que visa apenas à juntada, desta vez completos, dos mesmos documentos trazidos à colação inicialmente por meio de Requerimento (peça 117), analisaremos as informações constantes: (i) da Nota Técnica - NT nº 1/2018 – SEPLAG/SPLAN/UPPP (fls. 2/13, peça 125), de 23/10/2018, emitida pelo Chefe da Unidade de Parceria Público-Privada da Secretaria-Adjunta de Planejamento e Orçamento da Secretaria de Estado de Planejamento, Orçamento e Gestão do Distrito Federal – UPPP/SPLAN/SEPLAG/DF; (ii) do Despacho SEPE/GAB/UECGP, de 22/10/2018, do Chefe da Unidade Executiva do Conselho Gestor de Parcerias Público-Privadas da Secretaria de Estado de Projetos Estratégicos do Distrito Federal – UECGP/SEPE/DF (fls. 14/17, peça 125); e (iii) do Ofício nº 2018/64, de 12/10/2018, do UNOPS e anexo (fls. 18/35, peça 125).

PROCURADORIA-GERAL DO DISTRITO FEDERAL - PGDF

Requerimento de 12/11/2018 (fl. 1, peça 125)

A PROCURADORIA-GERAL DO DISTRITO FEDERAL, vem (...) requerer a juntada aos autos da anexa Nota Técnica n.º 1/2018-SEPLAG/SPLAN/UPPP, Ofício nº 2018/64- UNOPS e Despacho da UPPP, completos, anteriormente protocoladas no E-doc (9B64E33A-c) [peça 117] com extravio nos documentos anexos. (...) (grifos originais)

Requerimento de 05/11/2018 (fls. 1/2, peça 117)

A PROCURADORIA-GERAL DO DISTRITO FEDERAL (...) vem (...) requerer a juntada aos autos da anexa Nota Técnica n.º 1/2018 - SEPLAG/SPLAN/UPPP, Ofício n. 2018/64-UNOPS e Despacho da UPPP, que servem como complemento às informações já prestadas (...)

Os documentos reforçam a natureza jurídica de ato internacional do documento de projeto (PRODOC) celebrado com o UNOPS para o desenvolvimento de relevante parceria internacional com o Distrito Federal visando, sobretudo, a transferência de conhecimento e a preparação dos órgãos do DF para lidar com as questões de alta complexidade envolvendo contratos administrativos de concessão comum e de parcerias público-privadas.

A par de demonstrar que o Distrito Federal segue em linha com a realidade do que acontece no mundo nesse segmento específico de contratação, as informações complementares permitem verificar o elenco de produtos já entregues e, principalmente, que o objeto do acordo internacional não pode ser substituído por um simples contrato de prestação de serviços de consultoria com entidade privada nacional.

Assim, espera-se contribuir com os esclarecimentos necessários para que essa c. Corte adote decisão que refere o acordo internacional celebrado, evitando uma situação de perplexidade na relação jurídico-internacional mantida pelo Distrito Federal, por intermédio do ente nacional, e entidade integrante da Organização das Nações Unidas.

Entende-se, com esse propósito, que havendo qualquer necessidade de melhorias nessa espécie de relacionamento, o Tribunal possa indicar esses pontos de evolução para os próximos acordos, sem necessariamente frustrar aqueles ora em curso, especialmente porque não se cogita de inidoneidade das partes envolvidas, tampouco de má-fé na prática do ato ou mesmo prejuízo ao Erário.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO
PRIMEIRA DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO

*Não custa lembrar que os contratos administrativos de longo prazo nas concessões comuns e de parcerias público-privadas envolvem investimentos de **centenas de milhões de reais** e se projetam por **até 35 anos de duração**, de modo que a Administração Pública deve se cercar de todos os cuidados necessários para evitar prejuízos em patamares incalculáveis e de consequências desastrosas, como se tem verificado em projetos anteriormente tocados no Distrito Federal sem a assistência de órgão com a experiência necessária.*

Por essas razões, reitera-se o pleito para que a Representação seja julgada improcedente. (grifos adicionados)

Nota Técnica - NT nº 1/2018 – SEPLAG/SPLAN/UPPP (fls. 2/13, peça 125)

(...)

5. (...) a presente Nota Técnica tem por escopo reiterar entendimento anterior sobre a temática no que concerne ao Acordo UNOPS 16/01, e apresentar os produtos que foram desenvolvidos pelo Escritório das Nações Unidas de Serviços para Projetos (UNOPS) com a consecutiva transferência de conhecimento aos servidores distritais.

(...)

10. A estruturação de um projeto de parceria público-privada (PPP) é um processo complexo que envolve conhecimentos técnicos, econômicos, financeiros e jurídicos e constante interação com diversos agentes. Todos esses aspectos fazem parte do contexto e devem ser levados em conta durante todo o processo de estruturação para chegar a um resultado satisfatório.

11. Dessa forma a parceria com o UNOPS reforça as capacidades dos governos nacionais e subnacionais para estruturação de contratos complexos de PPP, provendo as seguintes assistências técnicas:

- a) Apoiar o Estado no desenvolvimento da infraestrutura no âmbito de contratos de longo prazo;*
- b) Avaliar condições favoráveis ao Estado no cenário de participação privada no contexto de contratos de longo prazo;*
- c) Estruturar projetos específicos de modelagem, sob um sistema transparente e com solidez técnica;*
- d) Permitir a sustentabilidade da infraestrutura a longo prazo através de regime de PPPs;*
- e) Apoiar na renegociação de contrato vigentes, a partir de sólida análise técnica e econômica - financeira.*

12. Dessa forma, a celebração de acordo de cooperação técnica com o UNOPS permite ao Distrito Federal exercitar trabalho de complexidade técnica em conjunto com consultores do UNOPS observando as práticas internacionais mais modernas.

(...)

*14. No que tange ao ACT UNOPS/16/01, sobre a responsabilidade desta Secretaria, o entendimento da Seacomp/TCDF e do MPC-DF foi no sentido de que “a contratação objeto do ACT UNOPS/16/01 se enquadra na legislação que trata de acordos internacionais, **não se aplicando, à espécie, a Lei n.º 8.666/93**, vez que celebrado em razão da complexidade envolvida na ocupação do Centro Administrativo do Distrito Federal - CENTRAD, caracterizada pelo volume significativo de servidores*



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO
PRIMEIRA DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO

deslocados para espaços construídos especificamente para abrigar as unidades administrativas do GDF”(destacou-se).

15. Ao discordar do entendimento Seacomp/TCDF e do MPC-DF, o Conselheiro Relator do Processo nº 31541/2017-e considerou que **“qualquer contratação de organismo internacional por órgão/entidade distrital deve seguir as procedimentos previstos no Decreto Distrital n.º 37.304/2016 somente após restar comprovada a impossibilidade de realizar licitação pública** (o que não ocorreu nos ajustes UNOPS/16/01 e UNOPS/16/03). Por consequência, eventual acordo/projeto de cooperação técnica que venha a ser celebrado será pactuado com amparo no art. 25 da Lei n.º 8.666/1993, seguindo as disposições do referido decreto local” (destaque original).

16. Nesse sentido, o Relator concluiu que **“Enquanto a área instrutiva e o órgão ministerial entendem que aplicabilidade da Lei n.º 8.666/1993 poderia ser afastada quando da celebração de acordos de cooperação técnica com organismos internacionais**, considero que tal inaplicabilidade somente poderia ocorrer após restar comprovada a inviabilidade de competição entre licitantes (o que, em princípio, não ocorreu)” (destacou-se).

17. O Relator manifestou-se ainda sobre a concessão parcial do pedido cautelar, e entendeu que o Plenário não deve adentrar no mérito da exordial de forma parcelada:

Considerando que a plausibilidade jurídica e o perigo da demora restam devidamente configurados, não há outra medida a ser adotada, nesta etapa processual, senão o deferimento da medida cautelar pleiteada na Representação, com a restrição apresentada neste voto (limitando o alcance da medida cautelar apenas ao ACT UNOPS/16/03).

Entendo, também, que o Plenário não deve, nesta oportunidade, adentrar no mérito da exordial de forma parcelada, conforme aventado pela unidade instrutiva e pelo órgão ministerial, com fulcro no § 6º do art. 277 do RI/TCDF, deliberando quanto à procedência (ou não) de somente um dos acordos citados na representação (no caso, o ACT UNOPS/16/01) e deixando para momento posterior o julgamento quanto ao outro ajuste (ACT UNOPS/16/03).

18. Todavia, cumpre observar que não houve decisão final do TCDF sobre o assunto, motivo pelo qual a SEPLAG deu continuidade a execução do ACT UNOPS/16/01, uma vez que a concessão parcial da medida cautelar determinava que a SEF/DF se abstinisse de efetuar qualquer repasse de recursos ao Escritório das Nações Unidas de Serviços para Projetos - UNOPS, em decorrência do Acordo de Cooperação Técnica UNOPS/16/03, até ulterior deliberação desta Corte de Contas.

MANIFESTAÇÕES ANTERIORES DA SEPLAG

19. As justificativas para a celebração do Projeto UNOPS 16/01 constam do Processo nº 410.001.372/2016, instruído, dentre outros documentos, com a Nota Técnica nº 10/2016- UPPP/SEPLAG (fls. 21/40), que esclarece o motivo para a celebração de cooperação técnica internacional, e demonstra a impossibilidade de desenvolvimento do objeto do ACT pelo corpo de servidores públicos do Distrito Federal.

20. Ainda nesse contexto, a referida nota técnica, esclarece sobre a legislação aplicável à celebração de acordos técnicos internacionais, visto que a celebração desses termos atende à legislação própria.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO
PRIMEIRA DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO

21. Por outro lado, a Nota Técnica nº 14/2016-UPPP/SEPLAG (fls. 222/233, do Processo nº 410.001.372/2016) tece esclarecimentos quanto à escolha do UNOPS, e, principalmente, sobre os resultados esperados no âmbito da cooperação técnica.

22. No que tange à Representação formulada no Processo nº 31541/2017-e, esta Unidade de Parceria Público-Privada (UPPP/SEPLAG) se manifestou por meio do Memorando SEI-GDF nº 30/2017 - SEPLAG/SPLAN/UPPP (...), enviado ao TCDF por meio do Ofício SEI-GDF nº 1417/2017 - SEPLAG/GAB (...), sobre as quais convém tecer as considerações abaixo.

DA NATUREZA JURÍDICA DOS ACORDOS DE COOPERAÇÃO TÉCNICA INTERNACIONAL

23. A Cooperação Técnica Internacional é “um dos mecanismos, no âmbito da Cooperação para o Desenvolvimento, utilizado por agências governamentais e organismos internacionais para referenciar ações colaborativas entre países. Ao longo dos anos, diferentes atores (estados e municípios), passaram a lançar mão de mecanismos da cooperação para o desenvolvimento de projetos colaborativos” (SENAI, Cooperação Internacional, 2010).

24. Assim, tais projetos decorrem em grande parte da insuficiência de estrutura e Know-How das entidades públicas responsáveis por colocar em prática determinadas políticas públicas, seja pela falta de pessoal especializado, seja da necessidade de contratação de terceiros externos ao órgão para realização de estudos prévios específicos, seja para o devido acompanhamento e fiscalização das atividades desenvolvidas, mas sobretudo com o objetivo de transferência de conhecimentos e tecnologias entre as instituições.

25. Os procedimentos a serem observados pelos órgãos e pelas entidades da União, para fins de celebração de cooperação técnica recebida, são estabelecidos pelo Decreto federal nº 5.151, de 22 de julho de 2004, e por normas complementares expedidas pelo Ministério das Relações Exteriores (MREX), a exemplo da Portaria MREX nº 8, de 4 de janeiro de 2017.

26. No âmbito do Distrito Federal, os Acordos de Cooperação Técnica são regidos pelo Decreto distrital nº 37.304, de 29 de abril de 2016, alterado pelo Decreto nº 38.050, de 10 de março de 2017, e subsidiariamente pelo Decreto federal nº 5.151/2004, e normas complementares.

27. A Portaria MREX nº 8/2007, em seu art. 7º, esclarece que o “**projeto de cooperação técnica internacional será implementado por meio de Ato Complementar a um Acordo Básico entre o Governo brasileiro e o organismo internacional cooperante**, observado o disposto no art. 3º do Decreto nº 5.151, de 2004”^[1].

28. O Decreto distrital nº 37.304/2016 entende “por Ato Complementar de Cooperação Técnica Internacional o que decorre de Acordos Básicos firmados entre o Brasil e organismos internacionais a fim de **promover as capacidades técnicas, por meio da transferência e do desenvolvimento de conhecimentos, informações tecnológicas, experiências e práticas em todas as áreas do saber**” (art. 1º, § 1º).³



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO
PRIMEIRA DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO

29. Sobre os Acordos Básicos, o Acórdão nº 1339/2009-P, proferido pelo Tribunal de Contas da União (TCU), observa que esses **tratados têm força normativa própria de lei ordinária, e apresentam a peculiaridade de constituírem normas especiais**, conferindo “melhor determinação ao específico vínculo que o Estado estabelece com o Estado ou o organismo internacional prestador da cooperação”:

Assim, embora limitado a definir as linhas gerais da cooperação internacional, os acordos básicos aprovados pelo Legislativo o fazem com a força normativa própria de uma lei ordinária (sistema de paridade normativa entre lei e tratado). O regime de cooperação aprovado, portanto, é de observância obrigatória em todos os futuros desdobramentos do tratado.

Os acordos básicos apresentam, ainda, a peculiaridade de constituírem normas especiais, pois, comparativamente às leis ordinárias gerais (a exemplo da Lei 8.666/1993), conferem melhor determinação ao específico vínculo que o Estado estabelece com o Estado ou o organismo internacional prestador da cooperação, particularizando a relação jurídica que se estabelece entre as partes. Essa a razão por que normas gerais do direito administrativo (a exemplo das referentes à contratação de bens e serviços) não podem ser estendidas, sem o devido cuidado, aos projetos de cooperação decorrentes de um acordo básico, pois o **acordo é a ‘lei’ própria das relações que o Estado (por seus vários órgãos) estabelece com a contraparte externa.** - destacou-se.

30. Ao tratar da natureza jurídica dos atos complementares decorrentes dos acordos básicos, o TCU, no Acórdão nº 1339/2009-P, ressalta o entendimento do Ministério das Relações Exteriores (MRE) de que **“os atos complementares (...) caracterizam-se como atos internacionais celebrados entre o Governo brasileiro e suas contrapartes externas”** (cf. Diretrizes para o Desenvolvimento da Cooperação Técnica Internacional, An. 5, fl. 27) e, como todo ato internacional, estabelecem relações disciplinadas pelo direito internacional público”.

31. Por esse sentido, em se tratando de ato internacional, os Acordos Complementares de Cooperação Técnica devem ser celebrados com a participação da Agência Brasileira de Cooperação do, Ministério das Relações Exteriores (ABC/MRE), conforme determina o art. 3º, do Decreto federal nº 5.151/2004, e art. 3º do Decreto distrital nº 34.304/2016.

32. Dessa forma, observando todos os ritos estabelecidos na legislação em vigor, o Projeto UNOPS 16/01 foi celebrado entre a ABC/MRE, a Seplog e o UNOPS.

33. Ainda sobre a natureza de ato internacional dos Acordos de Cooperação Técnica, o TCU, ao ressaltar que os **Atos complementares distinguem-se dos convênios administrativos**, observa que a cooperação técnica tem como principal objetivo “propiciar o acesso do país a insumos físicos e humanos e a conhecimentos ainda não disponíveis e que podem **alavancar o desenvolvimento interno**”. Vejamos:

*Os atos complementares constituem, portanto, tratados celebrados em forma simplificada (acordos executivos). O exame das condições em que podem ser celebrados (item 3.3.4) evidenciará a necessidade de estrita subordinação aos acordos básicos correspondentes. Antes, porém, serão apontadas algumas peculiaridades dos **atos complementares que reafirmam sua natureza de atos internacionais, distinguindo-os dos convênios administrativos.***

(...)



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO
PRIMEIRA DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO

Neste tópico pretende-se demonstrar que as solicitações dirigidas aos organismos devem contemplar apenas fornecimentos cuja relevância justifique o envolvimento da contraparte externa, considerada a finalidade precípua da cooperação internacional, que é a de propiciar o acesso do país a insumos físicos e humanos e a conhecimentos ainda não disponíveis e que podem alavancar o desenvolvimento interno.

Evidentemente que um projeto de cooperação, visto em sua totalidade, contempla tanto atividades de efetiva assistência técnica como ações complementares, de caráter instrumental. Mas apenas as primeiras podem ser repassadas ao organismo internacional cooperante, enquanto as de caráter ordinário devem ser integradas ao projeto pela própria Administração, valendo-se dos mecanismos institucionais de que ela dispõe, notadamente em se tratando de projetos financiados exclusivamente com recursos orçamentários.

34. Ou seja, os **ACTs são acordos executivos internacionais** celebrados entre as partes, e não se tratam de contratos administrativos, até porque celebração de **cooperação técnica é firmada por meio de documento de projeto (PRODOC) e não de contrato administrativo.**

35. Outrossim, convém ressaltar que o projeto de cooperação técnica caracteriza-se “pela promoção, no País, do **desenvolvimento de capacidades técnicas**, por intermédio do acesso e incorporação de conhecimentos, informações, tecnologias, experiências e práticas em bases não-comerciais e em todas as áreas do conhecimento” (art. 10, da Portaria MREX nº 8/2007).

36. Para o alcance do referido objetivo, a “cooperação do organismo internacional ocorrerá mediante a **prestação de assessoria técnica ou transferência de conhecimentos** e será retribuída por taxa de administração” (art. 7º, caput, do Decreto nº 37.304/2016).

37. **A materialização das mudanças obtidas com a cooperação interacional dá-se por meio do desenvolvimento de capacidades de instituições/entidades e de indivíduos. Essa nova capacidade, por sua vez, poderá direcionar-se à apropriação de conhecimentos por segmentos da população, ao aperfeiçoamento da ação finalística de instituições públicas ou privadas, bem como a intervenções de desenvolvimento em áreas geográficas pré-determinadas.**

38. Segundo João Almino (2017)[2] “os entes nacionais interagem com **organizações multilaterais com o objetivo de acessar e internalizar conhecimento, tecnologias e práticas que agregam valor ao desenvolvimento local.** No âmbito da administração pública federal, estadual e municipal, a cooperação internacional propicia acesso a práticas inovadoras de gestão e ao estado da arte internacional em diversos âmbitos setoriais”.

39. Os organismos multilaterais “têm legitimidade política para debater e propor compromissos a serem observados em escala global em função de terem sido criados por atos constitutivos aprovados por decisão de grupos majoritários de representantes governamentais de alto nível com delegação para assumir tal compromisso. (...) Desde seu início, a função dos organismos internacionais era a de estabelecer e promover a aplicação e o intercâmbio de padrões técnicos, capacitar recursos humanos, disseminar boas práticas e coordenar respostas coletivas a problemas comuns a diferentes países. (...) No envolvimento dos



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO
PRIMEIRA DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO

organismos internacionais com programas de desenvolvimento de capacidades, tenta-se, acessar e disseminar conhecimentos em escala regional ou global (...)" (Corrêa, 2010)[3].

40. *Repassar conhecimento, ensinar a fazer, provocar o pensamento crítico, estimular a troca e o compartilhamento de informações são, certamente, objetivos e resultados colhidos por cada um dos funcionários públicos envolvidos no processo de execução do acordo de cooperação, **o que o torna único e incomparável a uma contratação direta de empresa privada**, que não é capaz de deixar um legado na instituição contratante e, por razões óbvias, não transfere conhecimentos que torne a instituição capaz de reproduzir os procedimentos e metodologias empreendidos no contrato em ações futuras.*

41. *Nota-se, portanto, que **a própria forma de execução da cooperação técnica torna seu objeto impossível de ser contratado, e consequentemente licitado** nos moldes da Lei nº 8.666/1993. Por isso, as cooperações técnicas internacionais são **celebradas** entre um ente governamental e um organismo internacional, **por meio de Documento de Projeto**, no qual constarão os produtos decorrentes da assessoria técnica ou transferência de conhecimentos.*

42. ***Registre-se que a cooperação internacional assegura que as instituições receptoras tornar-se-ão capazes de utilizar as práticas, procedimentos, metodologias, estudos e diagnósticos de um projeto de cooperação técnica internacional em eventuais necessidades futuras da instituição de maneira autônoma, ou seja, sem necessitar do organismo internacional cooperante novamente, tampouco da contratação de consultorias privadas.***

43. *Nesse sentido, a cooperação internacional diferencia-se por focalizar o desenvolvimento da infraestrutura humana e **gerar fluxo de conhecimento** tanto para a organização prestadora como também - e principalmente - para a instituição local, de forma a **garantir continuidade** dos programas, **evitando a dependência permanente e promovendo o desenvolvimento institucional** das novas tecnologias absorvidas (Oliveira e Luvizotto, 2011)[4].*

44. *Reitera-se, assim, que **os ACTS, por sua própria natureza, distinguem-se de um contrato de serviços de consultoria**, tanto pelo seu objeto, quanto pela sua forma de execução, e não são passíveis de licitação ou contratação.*

45. *As Diretrizes para o Desenvolvimento da Cooperação Técnica Internacional Multilateral e Bilateral[5], elaboradas pela Agência Brasileira de Cooperação do Ministério das Relações Exteriores (ABC/MRE), esclarecem que os **ACTs devem observar as práticas de Direito Internacional, e seu objeto deve ser diferente dos convênios firmados pela Administração Pública.** Vejamos:*

*Os acordos internacionais, inclusive os da área de cooperação técnica, a exemplo de todo o ato compromissivo, **devem observar forma jurídica apropriada, segundo disposições do Direito interno e práticas e normas do Direito internacional.** A consistência formal dos instrumentos que viabilizam iniciativas de cooperação técnica internacional cabe ser analisada pelas unidades competentes do Ministério das Relações Exteriores. Orientações gerais no tocante à negociação e tramitação de atos internacionais podem ser encontradas no sítio eletrônico do MRE na*



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO
PRIMEIRA DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO

*Internet. Cabe esclarecer que somente a União tem competência para assinar acordos internacionais de cooperação técnica. Nesse sentido, no caso de Estados e Municípios terem interesse em estabelecer parceria no campo da cooperação técnica com um organismo internacional ou Governo estrangeiro, a iniciativa deverá, necessariamente, ser tramitada por intermédio da ABC, desde que existindo um Acordo Básico em vigor entre o Brasil e o ente cooperante externo. **No âmbito específico da cooperação técnica internacional envolvendo Estados e Municípios, é importante haver clareza sobre a diferença existente entre instrumentos de cooperação técnica e convênios firmados pela administração pública, situação que tem gerado dúvidas por parte dos entes subnacionais.***

*Confirmada a vigência de um Acordo Básico de Cooperação Técnica entre o Governo brasileiro e um governo estrangeiro ou organismo internacional, será possível desenvolver projetos, planos de trabalho ou ações de cooperação técnica. Os acordos básicos de cooperação técnica aprovados pelo Legislativo pressupõem sua operacionalização por meio de atos complementares, destinados a registrar as condições sob as quais as iniciativas de cooperação que atendam ao seu objeto serão materializadas. Esses atos podem ser celebrados sem aprovação congressional tópica, desde que nada acrescentem às obrigações previstas no Acordo Básico e sejam seu complemento, não acarretando encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional. Os atos complementares (Ajustes Complementares ou Programas Executivos) indicam, inter alia, o objeto da ação de cooperação técnica, os resultados esperados, as futuras instituições - executoras e as responsabilidades das partes signatárias, entre outros dispositivos relacionados à implementação de instrumentos de cooperação técnica. **O Ministério das Relações Exteriores, por intermédio da Agência Brasileira de Cooperação, conduz a negociação dos atos complementares e o encaminhamento das providências necessárias para sua celebração**, a qual se dá entre os Governos dos países cooperantes (no caso da cooperação técnica do exterior para o Brasil na modalidade bilateral) ou entre o Governo brasileiro e os organismos internacionais (no caso da cooperação técnica multilateral). - destacou-se.*

46. Além disso, o Decreto nº 5.151/2004 exige apenas que para a celebração de Atos complementares haja aprovação prévia da ABC/MRE:

Art. 3º A celebração de ato complementar para a implementação de projetos de cooperação técnica internacional depende de prévia aprovação da Agência Brasileira de Cooperação do Ministério das Relações Exteriores.

47. O Decreto distrital nº 37.304/2016 também condiciona a celebração de ACTs à aprovação da ABC/MRE, e define providências a serem adotadas pelo órgão interessado em celebrar uma cooperação técnica. Vejamos:

- a) Art. 6º Para a celebração de Ato Complementar de Cooperação Técnica deverá o órgão ou a entidade:
- b) I - definir, no âmbito de cada Projeto, os objetivos a serem atingidos, o plano de trabalho, os meios necessários para a consecução dos objetivos, os prazos de execução das ações e os valores a serem aplicados;
- c) II - indicar a fonte dos recursos orçamentários necessários à execução do Projeto, caso ele seja custeado no todo ou em parte pela Administração Distrital;
- d) III - submeter o Projeto à deliberação e aprovação da Câmara de Governança Orçamentária, Financeira e Corporativa do Distrito Federal;



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO
PRIMEIRA DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO

- e) *IV - justificar a necessidade da cooperação;*
f) *V – demonstrar que os serviços não podem ser executados pelos servidores públicos do Distrito Federal.*

48. *Nos itens acima transcritos, não se verifica a exigência de comprovação de impossibilidade de licitação do objeto da cooperação técnica internacional.*

49. *Ante o exposto, **conclui-se que não há amparo legal ou normativo que exija a comprovação da impossibilidade de se contratar entidade privada (nacional ou estrangeira), por meio de licitação (nacional ou internacional), previamente à celebração de Ato Complementar de Cooperação Técnica**, isto porque:*

49.1. *os ACTs podem ser definidos como um conjunto de atividades empreendidas por uma instituição em **parceria** com um organismo internacional, destinadas a promover mudanças qualitativas ou estruturais, de forma a tratar problemas específicos ou explorar novos paradigmas de desenvolvimento;*

49.2. *os ACTs constituem **tratados internacionais** (acordos complementares) celebrados em forma simplificada (acordos executivos), evidenciando a necessidade de estrita subordinação aos acordos básicos correspondentes;*

49.3. *os ACTs devem observar as disposições do Direito interno e práticas e normas do **Direito internacional**;*

49.4. *os ACTs **são celebrados por meio de documento de Projeto (Prodoc) e não por meio de contrato administrativo**; e*

49.5. *os ACTs **distinguem-se de um contrato de serviços de consultoria e convênios administrativos**, tanto pelo seu objeto, quanto pela sua forma de execução;*

49.6. *para celebração do ACT houve prévia aprovação da ABC/MRE, que analisa, inclusive, as características do projeto e seu enquadramento nas hipóteses de cooperação técnica internacional, conforme art. 10, § 2º da Portaria MREX nº 08/2017;*

49.7. *não consta do art. 6º do Decreto distrital nº 37.304/2016 exigência de comprovação da impossibilidade de licitação do objeto da cooperação técnica.*

50. *Ademais o resultado da Cooperação Técnica aos quais passamos a tecer considerações demonstram que o termo celebrado com a UNOPS não poderia ser objeto da contratação, conforme apontado na representação apresentada ao TCDF.*

RESULTADOS DA COOPERAÇÃO TÉCNICA

51. *O Acordo de Cooperação Técnica Internacional, como instrumento de capacitação de servidores e transferência de conhecimento on the job, é uma eficiente alternativa de execução de tarefas complexas entre servidores e consultores do UNOPS. A complexidade dos estudos e tarefas executadas na cooperação técnica exigiu conhecimentos multidisciplinares que resultou nos seguintes produtos (anexos):*

Produtos Concluídos

52. **P1.1 - Proposta de Sistema de Garantias** - *analisar jurídica e negocial o sistema de garantias da contraprestação pecuniária adotada no Contrato de PPP para permitir a proposição de soluções aos entraves*



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO
PRIMEIRA DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO

relativos a sua composição e aos impactos dessas garantias sobre a Terracap e sobre o GDF.

53. P1.2 - Identificação dos Gargalos para Ocupação do CADF — *elaborar um levantamento de investimentos adicionais realizados pelo Centrad, dos investimentos necessários para a ocupação do CADF e mapear os entraves à ocupação com a apresentação de alternativas de superação desses gargalos.*

54. P1.3 - Avaliação dos Impactos de Eventos Relevantes para a Reequilíbrio Econômico-Financeiro do Contrato - *avaliar o custo de construção do Centro Administrativo do Distrito Federal (CAPEX), a partir do orçamento da proposta. Para isso, observar as intervenções já realizadas pelo CENTRAD e aquelas necessárias para a sua finalização. Apresentar a metodologia utilizada no cálculo das estimativas de custo da obra do CADF, do Terminal Rodoviário e dos Aditivos necessários para a conclusão do Centro Administrativo do Distrito Federal.*

55. P1.4 - Avaliação do modelo de operação do CADF - *verificar quais seriam os serviços oferecidos pelo parceiro privado. Analisar a metodologia dos instrumentos de controle e mensuração desses serviços para verificar o impacto da sua realização ou não no cálculo das contraprestações. A partir dos serviços previstos no contrato, analisar a proposta de Custos de Operação e Manutenção do CADF para verificar se os níveis propostos são adequados e comparáveis a Centros com características similares.*

56. P1.5 - Proposta de alternativas de soluções para o Contrato - *Consolidar as alternativas de readequação/extinção do Contrato para permitir a tomada de decisão do GDF em relação ao futuro da Parceria Público-Privada do CADF. Como tarefa desse produto, realizar um workshop com servidores e autoridades do GDF para discutir qual dos cenários desenvolvidos seria o mais adequado, seguindo metodologia de decisão hierárquica.*

57. *A partir das discussões sobre o tema e da decisão obtida por meio da ferramenta de Processo de Análise Hierárquica - PHA, foi necessário fazer uma revisão do PRODOC UNOPS 16/01, uma vez que se passou a considerar a não ocupação do Centro Administrativo. Assim, o P1.7 - Avaliação do modelo econômico-financeiro e contratual e o P1.8 - Modelagem de Cenários de Ajustes Contratuais foram excluídos do Acordo em conjunto com Resultados 2 e 3.*

58. P1.6 - Avaliação de Risco Econômico-Financeiro e Contratual - *Alocar os riscos contratuais, para analisar o mérito e a responsabilidade dos desequilíbrios. A partir daí, delinear sobre uma base conceitual a análise de desequilíbrios e a proposição de reequilíbrio econômico-financeiro. Avaliar os possíveis métodos de identificação e desequilíbrios para calcular o reequilíbrio observando a compatibilidade com as regras contratuais. Por fim analisar as regras de encerramento contratual, com a possibilidade de indenizações em função da possibilidade de desfazimento do Contrato.*

59. P1.10 - Planejamento e Organização do Curso de Capacitação em Gestão de Equilíbrio Econômico-Financeiro - *Delinear e organizar a realização de capacitação em consonância com os trabalhos realizados no acordo de cooperação.*



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO
PRIMEIRA DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO

60. **P1.11 - Realização da Capacitação** - realizar capacitação com servidores que não estiveram envolvidos diretamente no PRODOC, mas que estarão ao longo do desempenho de suas funções, envolvidos em atividades que exijam conhecimento sobre Parcerias Público-Privadas. Dessa forma, capacitar servidores distribuídos em diversos órgãos do Distrito Federal:

- a) Unidade de Parceria Público Privada da Seplag
- b) Subsecretaria de Orçamento da Seplag
- c) Subsecretaria de Planejamento da Seplag
- d) Unidade de Controle Interno da Seplag
- e) Unidade de Cooperação Técnica Internacional da Seplag
- f) Unidade de Coordenação de Empresas Estatais da Seplag
- g) Controladoria Geral do Distrito Federal
- h) Instituto de Previdência do Distrito Federal
- i) Secretaria de Projetos Estratégicos

Produtos em fase de conclusão

61. O Produto 1.12 - Reavaliação das Instalações do CADF AS-BUILT e o Produto 1.13 - Desenvolvimento de Modelos de Uso e Ocupação do CADF, foram incluídos na revisão da cooperação com a aprovação da Agência Brasileira de Cooperação - ABC.

62. **O Produto 1.12 - Reavaliação das Instalações do CADF AS-BUILT** - Fazer uma nova análise dos custos de construção do CADF a partir de como foi construído o empreendimento e dos materiais e serviços efetivamente executados na obra. Esse levantamento busca apurar o custo do empreendimento para um possível desfazimento do contrato. Esse levantamento é muito complexo, pois necessita de equipes de engenheiros de várias especialidades o que não seria possível com a simples contratação de consultoria, já que o próprio Consórcio (Centrad) contratou quatro escritórios para auxiliá-los na produção das informações solicitadas pelo UNOPS.

63. **P1.13 - Desenvolvimento de Modelos de Uso e Ocupação do CADF** - apresentar alternativas de uso e ocupação do CADF em função da possibilidade de desfazimento do contrato e da não ocupação nos termos do contrato. Esse levantamento deve observar as características físicas do empreendimento na definição de possibilidades de uso adequado às características do obra civil e das alternativas legais de exploração daquela região.

64. **P1.9 - Proposta Final de Encaminhamento** - apresentar a proposta final para o contrato de concessão administrativa observando as possibilidades de uso do empreendimento.

65. Conforme pode-se observar pelos produtos acima expostos, a complexidade das atividades realizadas no âmbito da cooperação técnica pode ser notada pelos diversos trabalhos realizados em conjunto pelos servidores da Seplag e consultores do UNOPS. Essa execução compartilhada permite a transferência de conhecimento para que as unidades envolvidas tenham capacidade de executar tarefas semelhantes em situações futuras.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO
PRIMEIRA DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO

66. *Acordos cooperação deixam o legado de conhecimento construído on the job, combinado com experiências internacionais apresentadas pelos consultores. Esses acordos em nada se assemelham a capacitações tradicionais de servidores, pois estas não tratam concretamente da realidade do Distrito Federal, já que assunto é abordado apenas de forma pedagógica.*

67. *A cooperação técnica internacional celebrada com Organismos Internacionais, indicados pela ABC, combina a realização de atividades complexas com transferência de conhecimento pari passu a execução dos trabalhos. A celebração desses acordos exige a transferência de conhecimento tornando-os bem diferente da simples contratação de consultoria.*

68. *A execução da parceria está chegando ao fim, uma vez que o prazo de finalização do PRODOC UNOPS 16/01 será dia 11/12/2018. **Assim é importante destacar que a maior parte dos recursos já foram repassados, faltando apenas US\$98.249,37 de um valor total de US\$697.200,00, que serão repassados após a entrega dos produtos restantes.** (...)*

[1] Decreto nº 5.151, de 2004 - Art. 3º A celebração de ato complementar para a implementação de projetos de cooperação técnica internacional depende de prévia aprovação da Agência Brasileira de Cooperação do Ministério das Relações Exteriores.

[2] João Almino é embaixador e diretor da Agência Brasileira de Cooperação (ABC). Serviu nas Embaixadas do Brasil em Paris, México e Washington. Foi encarregado de negócios em Beirute, ministro-conselheiro em Londres e cônsul-geral em São Francisco, Lisboa, Miami, Chicago e Madri. Diretor do Instituto Rio Branco (2001-2004). Tem doutorado pela École des Hautes Etudes en Sciences Sociales de Paris e recentemente tornou-se Imortal da Academia Brasileira de Letras.

[3] Corrêa, Márcio Lopes. *Prática comentada da cooperação internacional: entre a hegemonia e a busca de autonomia*. Brasília: 2010.

[4] Oliveira, Marcelo Fernandes de; Luvizotto, Caroline Klaus. *Cooperação técnica internacional: aportes teóricos*. Revista Brasileira de Política Internacional. Instituto Brasileiro de Relações Internacionais, v. 54, n. 2, p. 5-21, 2011. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/11449/10588>>.

[5] Diretrizes para o Desenvolvimento da Cooperação Técnica Internacional Multilateral e Bilateral - <http://www.abc.gov.br/imprensa/mostrarConteudo/690> (grifos adicionados)

Despacho SEPE/GAB/UECGP, de 22/10/2018 (fls. 14/17, peça 125)

(...)

Encaminho subsídio técnico ao pedido de reinstrução do Processo nº 31.541/2017-e a ser realizado pela Secretaria de Estado de Fazenda, e o documento Ref. 2018/64 14147082, 14147286, anexo, proveniente do Escritório de Serviços para Projetos das Nações Unidas - UNOPS, que encaminha material complementar aos documentos já apresentados durante a execução do Acordo de Cooperação Técnica - ACT UNOPS/16/03.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO
PRIMEIRA DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO

I - DO PROGRAMA DE PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS DO DISTRITO FEDERAL

A crescente demanda por serviços públicos tem exigido dos entes nacionais e subnacionais soluções inovadoras na gestão da coisa pública, sobretudo nos casos em que o cenário fiscal apresenta arrecadação insuficiente, e da qual parcela relevante é alocada na manutenção da máquina pública, o que implica baixo nível de investimento por parte do Estado.

Tal realidade, ainda que limitadora da capacidade estatal em prover serviços públicos eficientes, faz com que a Administração Pública perceba formas eficientes de gerir os recursos escassos. Nesse contexto, o Distrito Federal buscou nas Parcerias Público-Privadas - PPPs a possibilidade de suprir a baixa capacidade de realizar investimentos em infraestrutura.

Em 2015, após mapeamento das ações estratégicas para o desenvolvimento socioeconômico, o Conselho Gestor de Parcerias Público-Privadas do Distrito Federal editou a Resolução nº 72, a fim de comunicar à iniciativa privada as áreas prioritárias para o desenvolvimento de projetos de parcerias público-privadas.

A ação gerou o recebimento de Manifestações de Interesse Privado - MIP, que, posteriormente, resultaram na publicação de chamamentos de Procedimentos de Manifestação de Interesse - PMI, com a finalidade de obter da iniciativa privada os estudos capazes de demonstrar a viabilidade técnica, econômico-financeira e jurídica dos projetos eleitos como possíveis parcerias com a iniciativa privada.

Restava então suprir as deficiências estrutural e técnica identificadas para que a execução do Programa de Parcerias se desenvolvesse a contento, e a cooperação técnica internacional foi identificada como instrumento para tal.

II - A COOPERAÇÃO TÉCNICA INTERNACIONAL COMO FERRAMENTA PARA O DESENVOLVIMENTO

A cooperação técnica internacional tem se mostrado instrumento eficiente de desenvolvimento, uma vez que o auxílio prestado é capaz de promover mudanças estruturais nos campos social e econômico, incluindo a atuação do Estado, por meio de ações de fortalecimento institucional. A transferência de conhecimentos, experiências e boas-práticas por intermédio do desenvolvimento de capacidades humanas e institucionais tem resultado no alcance de alta performances de entes públicos.

A promoção de saltos qualitativos em processos de desenvolvimento do país, a partir da convergência entre os aportes técnicos disponibilizados por organismos internacionais (cooperação multilateral) e por países mais desenvolvidos (cooperação bilateral) é provida por meio da cooperação técnica recebida do exterior e abrange as modalidades bilateral e multilateral.

Segundo a Agência Brasileira de Cooperação - ABC, representante oficial do Governo nas ações de cooperação técnica, o Brasil realiza parcerias com países amigos e organismos internacionais há cerca de seis décadas, sendo os programas e projetos de cooperação técnica responsáveis pela geração de benefícios em importantes setores, tais como desenvolvimento social, gestão pública, meio ambiente, energia, agricultura, educação e saúde.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO
PRIMEIRA DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO

A cooperação internacional, afirma a Agência, permitiu construir instituições mais sólidas, aptas a desempenhar suas funções em nível superior de excelência. Isso reflete o conceito de parceria para o desenvolvimento adotado pelo Estado brasileiro, que consolidou a ideia de que a relação de cooperação beneficia ambos os lados, pois compartilha esforços e benefícios.

III - DA RELEVÂNCIA DO ACT/16/03 PARA O DISTRITO FEDERAL

Identificadas as deficiências estruturais e técnicas que prejudicavam o bom desempenho do Programa de Parcerias, a Secretaria de Estado de Fazenda envidou esforços junto a ABC, por intermédio da Assessoria Técnica Internacional da Secretaria de Estado de Planejamento, para verificar a possibilidade de o UNOPS apoiar o Distrito Federal na reestruturação da referida política pública, e obter orientação técnica sobre o procedimento requerido para a celebração de acordo de cooperação internacional.

Em dezembro de 2016, após percorrido o devido trâmite burocrático, o ACT UNOPS/16/03 foi celebrado entre o UNOPS e a Secretaria de Estado de Fazenda, com a interveniência da ABC. A execução do projeto teve início em janeiro de 2017 com a revisão da modelagem da concessão do Centro de Convenções Ulysses Guimarães - CCUG.

O ganho de performance decorrente do apoio ofertado pelo UNOPS pôde ser percebido nas atividades executadas pela equipe da Subsecretaria de Parcerias Público-Privadas, em conjunto com os auditores da Controladoria-Geral do Distrito Federal, destinadas a melhorar premissas do modelo de negócio, do modelo econômico-financeiro, e da modelagem jurídica, a fim de atender aos apontamentos endereçados pelo corpo técnico do Tribunal de Contas do Distrito Federal - TCDF.

As técnicas de avaliação apreendidas foram replicadas, sem o auxílio do UNOPS, na avaliação dos estudos obtidos do Procedimento de Manifestação de Interesse - PMI nº 004/2016, que teve como objeto a concessão do Complexo Esportivo e de Lazer do Guará - CAVE. O processo de transferência de conhecimento permeia todo o projeto, sendo aplicado em todos os 6 (seis) resultados que compõem o escopo do ACT/16/03.

IV - DO PAPEL DO UNOPS COMO ORGANISMO PROVIDOR DE CONHECIMENTO E TECNOLOGIA NECESSÁRIOS AO FORTALECIMENTO INSTITUCIONAL

A experiência recente da execução de programas de Parceria Público-Privadas - PPP no Brasil revela um cenário de aprendizado, que deve ser enfrentado com cautela e acompanhado do auxílio de especialistas, a fim de diminuir a assimetria de informação inerente aos negócios público-privados.

Desde o advento da Lei Federal nº 11.079/2004, diversos entes da federação, inclusive o Distrito Federal[1], empreenderam esforços para contratar parcerias público-privadas e, na maioria dos casos, não obtiveram o êxito almejado. Isso se deve à ausência de pessoal com experiência capaz de prospectar e avaliar projetos com o viés de PPP.

Como demonstrado no tópico anterior, o papel do UNOPS, como organismo cooperador para o desenvolvimento, é o de apoiar e não o de substituir o Estado no exercício de seu mister. De certo que as atividades



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO
PRIMEIRA DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO

que compõem os resultados e produtos que constam do escopo do ACT UNOPS/16/03 são executadas pelos órgãos ou entidades envolvidos no projeto, e contam com o auxílio do UNOPS para prover o conhecimento e tecnologia necessários à sua implementação de acordo com as melhores práticas internacionais, dada a expertise do organismo em projetos de Parcerias Público-Privadas em diversos países.

As eventuais contratações de pessoas físicas ou jurídicas realizadas no âmbito dos acordos de cooperação técnica tem como finalidade suprir lacuna técnica impossível de ser atendida pela Administração Pública. No caso do ACT UNOPS/16/03, as contratações realizadas constam do documento de projeto - PRODOC e, por estarem de acordo com as normas que regem a cooperação técnica internacional, foram aprovadas pela ABC.

Ademais, é natural que a contratação recaia sobre profissionais com formação idêntica a dos servidores que participarão da transferência de conhecimento e tecnologia, pois o que se pretende com a cooperação é a superação da barreira técnica até então identificada, no caso o aprendizado de técnicas de estruturação, avaliação e monitoramento de Parcerias Público-Privadas.

*Quanto à pertinência dos serviços contratados, anotamos que constam do Anexo II, do Ref. 2018/64/UNOPS, o contexto fático sob o qual foram demandadas as contratações destinadas aos resultados 4 e 5. Ainda quanto às contratações de serviços previstas no ACT UNOPS/16/03, **é salutar esclarecer que não há burla ao exigido processo de licitação, dado que o procedimento tem como lastro o Manual de Convergência de Normas Licitatórias do PNUD.***

Há que se ressaltar que não há motivo plausível para considerar de menos importância o objeto do ACT UNOPS/16/03 ao compará-lo com o ACT UNOPS/16/01. Apesar de atenderem a necessidades diversas, ambos buscam atingir resultados complementares. Note-se que, se de um lado o ACT UNOPS/16/01 visa sanear falhas do contrato de PPP do Centro Administrativo do Distrito Federal, do outro o ACT UNOPS/16/03 almeja suplantar o amadorismo que imperou ante a ausência da técnica necessária para a avaliação, estruturação e gestão de contratos de parceria público-privada.

Por essas razões, fica demonstrado que as contratações realizadas no âmbito do ACT UNOPS/16/03 atenderam ao estabelecido no art. 10, do Decreto n.º 37.304/166, e aos fundamentos do instituto da cooperação técnica internacional, porquanto a Administração Pública Distrital, como dito alhures, não possui expertise para o desenvolvimento das atividades e serviços descritos no referido ajuste.

Resta, portanto, prejudicada a tese da subcontratação de profissionais no âmbito do ACT UNOPS/16/03, dado que a contratação de especialistas converge com os pressupostos da cooperação técnica internacional. (...)

[1] Os contratos de PPP do Centro Administrativo do Distrito Federal - Centrad e do Centro de Gestão Integrada do Distrito Federal - CGI são exemplos de como o Estado se mostra vulnerável quando ausente o conhecimento do instituto das parcerias público-privadas, haja vista a quantidade de riscos a que o Distrito Federal foi exposto e que poderiam ser mitigados, caso as atividades tivessem sido assistidas por especialistas de um organismo isento. (grifos adicionados)



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO
PRIMEIRA DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO

Ofício nº 2018/64, de 12/10/2018, do UNOPS, e Anexos (fls. 18/35, peça 125)

(...)

Anexo ao Ofício 2018/64

(...)

3. Informações sobre a execução do Projeto UNOPS/16/03

O projeto Fortalecimento institucional do GDF em estruturação, avaliação e monitoramento de Parcerias Público-Privadas tem uma duração de 26 meses, tendo iniciado em 16/12/2016 e previsão de término em 28/03/2019. O seu objetivo específico é fortalecer e capacitar as equipes internas do Governo do Distrito Federal na estruturação, contratação, e monitoramento de Parcerias Público-Privadas. Ao término do projeto, espera-se que:

- As unidades de PPP estejam melhor estruturadas e com seus regulamentos e processos implementados para poderem continuar de forma independente a controlar os projetos de PPP nos quais atuam;
- O GDF conheça seus limites para oferta de garantia em projetos de PPP, assim como tenha meios de oferecer e implantar essas garantias;
- Servidores das unidades de PPP e de unidades setoriais tenham sido capacitados.
- Tenham sido realizados os seguintes projetos:
 - Um processo de modelagem PPP completo;
 - O GDF esteja dotado de capacidade técnica e instrumentos para a condução dos processos de gestão do pipeline de projetos de parcerias público privadas, desde a fase de pré-elegibilidade até a licitação completa.

Dada a necessidade de desenvolver as capacidades das unidades de PPP e aprimorar os seus processos, o projeto foi pautado pelo diálogo e pelo trabalho conjunto entre as suas equipes e os especialistas do UNOPS a fim de que se pudesse transferir para as unidades de PPP os conhecimentos técnicos necessários e, concomitantemente, possibilitar a desenvolvimento da modelagem e estruturação da licitação de projetos-piloto na modalidade de PPP ou concessão.

Abaixo encontram-se os resumos dos produtos executados no âmbito do projeto de Fortalecimento institucional do GDF em estruturação, avaliação e monitoramento de Parcerias Público-Privadas:

- **Produto 1.1 - Sistematização de modelo de governança e procedimentos da SUBPPP:** Neste produto, o UNOPS, em conjunto com a SUBPPP, desenvolverá um modelo de governança para as Parcerias Público-Privadas no GDF.

Status do produto: Em revisão de escopo

- **Produto 1.2 - Metodologia de Avaliação de Elegibilidade projetos:** O produto consistiu na elaboração e aplicação piloto de uma metodologia multicritério que pudesse avaliar de maneira mais objetiva a conveniência de se implementar um projeto por meio de uma PPP. A Metodologia de Elegibilidade de Projetos foi elaborada, no âmbito do PRODOC, para avaliar a conveniência de implementar um projeto através da PPP no início do processo, para que se possa seguir, recomendar reformulações, ou mesmo cancelar determinada iniciativa. Uma análise inicial tem como vantagem, uma potencial economia de



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO
PRIMEIRA DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO

recursos que seriam alocados a estudos, caso o projeto seja descartado ou reformulado. Nesse sentido, a metodologia propõe a elaboração de um índice com base na avaliação de certos atributos do projeto, sem necessidade de contar com um maior nível de detalhe do mesmo. Toda a metodologia e sua respectiva metodologia de aplicação constam do Relatório 1 do P1.2 do PRODOC.

Status do produto: Concluído

- **Produto 2.1 - Modelo de Sistema de Garantias do GDF:** Este produto se refere ao desenvolvimento de uma proposta de sistema de garantias para os projetos PPP do GDF. Para definir os requisitos e a funcionalidade do sistema de garantias, será necessária a avaliação das necessidades orçamentárias e das restrições para a elaboração de estudos e a coordenação dos resultados a serem alcançados. O UNOPS conceberá o modelo de sistema de garantias, bem como uma metodologia de interação com agentes financeiros (bancos).

Status do produto: Em revisão de escopo

- **Produto 3.1 - Proposta de um modelo de financiamento para modelagem de projetos PPP no GDF:** O UNOPS, junto com a SUBPPP, desenvolverá uma proposta de instrumento/modelo de financiamento sustentável para projetos de PPPs e concessões. Tal iniciativa visa buscar a experiência do Fundo de Capital Semente (FCS) ou Facility para a avaliação de projetos, o financiamento de estudos técnicos, a elaboração de documentos de licitação e a coordenação de licitações de projetos de PPPs.

Status do produto: Em revisão de escopo

- **Produto 4.1 - Relatório técnico de avaliação de propostas apresentadas via PMI - CCUG:** O objetivo das atividades desenvolvidas para a construção do presente relatório é apoiar o fortalecimento da equipe da SUBPPP/SEF de forma a prepará-los para análises das PMIs existentes e a serem lançadas, assegurando a redução da assimetria de informação entre os setores público e privado e garantindo que o projeto seja em favor do setor público e não o inverso. Nesse sentido, o relatório é o primeiro de uma série de relatórios que serão produzidos no âmbito do R4, para projetos de PPP e Concessão a serem elegidos pela SEF/GDF. O presente documento tratará, especificamente, do projeto de Concessão do Centro de Convenções Ulysses Guimarães - CCUG.

Status do produto: Concluído

- **Produto 4.1 - Relatório técnico de avaliação de propostas apresentadas via PMI - Via Transbrásília:** Os trabalhos relativos a esse produto consistem na avaliação dos estudos de PMI da Via Transbrásília, recebidos em maio de 2017, contendo três cadernos, os quais abordavam respectivamente (a) diagnóstico, soluções técnicas de engenharia e orçamento (CAPEX e OPEX), (b) projeção de demanda e modelagem econômico financeira e (c) modelo jurídico.

Status do produto: Em andamento com revisão de cronograma

- **Produto 5.1: Estruturação de Modelagem de PPP** -Esse produto envolve todo o processo de desenvolvimento de modelo técnico, econômico-financeiro e jurídico institucional para um projeto de PPP, bem como propor metodologia e diretrizes para o processo licitatório.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO
PRIMEIRA DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO

A equipe UNOPS, em coordenação com a SUBPPP, trabalhará para definir os estudos necessários de acordo com o escopo do pré-projeto aprovado na fase de elegibilidade. A estruturação integral do projeto depende da realização dos estudos de viabilidade definitivos e o desenho do contrato para posterior elaboração do edital de licitação.

Status do produto: *Em andamento com revisão de cronograma*

- **Produto 5.2: Métodos e ferramentas para licitação** -O objetivo desta etapa é criar capacidades na SUBPPP, por meio de capacitação, para conhecimento da equipe para elaborar o edital e realizar todo o processo licitatório até a assinatura do contrato. No momento de desenvolver o edital de licitação, e durante todo o processo licitatório, é importante que exista a instância de diálogo com os possíveis parceiros para que as empresas interessadas possam propor a inclusão nas especificações de aspectos inovadores que a autoridade contratante pode não ter considerado. Portanto, será desenvolvida e validada uma metodologia e ferramentas para o estabelecimento desse diálogo.

Status do produto: *Em andamento com revisão de cronograma*

- **Produto 6.1: Treinamento on the job da equipe da SUBPPP para elaboração de projetos-** O treinamento no trabalho não terá uma estrutura específica, mas a intenção é que todos os componentes de toda a colaboração sejam realizados em conjunto para que a SUBPPP desenvolva suas capacidades de análise trabalhando em conjunto com o pessoal do UNOPS.

Status do produto: *Em andamento conforme cronograma*

- **Produto 6.2 - Capacitação das equipes das secretarias setoriais em conceitos básicos de PPP:** Foi realizado um treinamento em conceitos e ferramentas básicas de Project Finance aplicados às PPPs e Concessões para servidores do GDF no período de 13 a 17 de novembro de 2017 (totalizando 20 horas/ aula). Ao todo 13 servidores de diversos órgãos participaram (Secretaria de Fazenda, Controladoria, Terracap e Gabinete do Governador - EPE).

Status do produto: *Concluído*

4. A importância da assessoria técnica internacional no Projeto

A função da cooperação técnica é a de fortalecer a capacidade identificada como necessária para a execução de políticas e programas públicos de forma autônoma, eficiente, eficaz, com impacto e sustentabilidade. O desenvolvimento de uma nova capacidade ou fortalecimento de uma base já existente a partir da concepção e/ou adaptação de novos processos, métodos, conhecimentos, tecnologias, experiências ou práticas ocorre por meio de:

- *Assessoria técnica ou consultoria especializada;*
- *Capacitação de indivíduos;*
- *Aquisição de bens, materiais e equipamentos.*

Nesse contexto, há um trabalho conjunto diário que permite uma transferência completa de conhecimento dentro do projeto. O trabalho da cooperação técnica é realizado em conjunto com o parceiro, sendo que a transferência de conhecimento ocorre de maneira orgânica devido à proximidade das equipes técnicas.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO
PRIMEIRA DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO

Segundo o manual de “Diretrizes para o Desenvolvimento da Cooperação Técnica Internacional Multilateral e Bilateral”, publicado pela Agência Brasileira de Cooperação (ABC)³:

“Uma iniciativa de cooperação técnica internacional, uma das vertentes da Cooperação para o Desenvolvimento, pode ser caracterizada como uma intervenção temporária, destinada a promover mudanças qualitativas e/ou estruturais em um dado contexto socioeconômico, de forma a sanar ou minimizar problemas específicos identificados naquele âmbito, bem como para explorar oportunidades e novos paradigmas de desenvolvimento. A materialização dessas mudanças dá-se por meio do desenvolvimento de capacidades de instituições, entidades e de indivíduos”. (grifo nosso)

O projeto em questão foi por diversas vezes mencionado como uma boa prática pela ABC uma vez que há produtos concretos elaborados, com grande impacto para o Governo do Distrito Federal e, mais importante, **um processo real e tangível de transferência de conhecimentos e desenvolvimento de capacidades das equipes governamentais**, como pode ser observado nos pontos a seguir:

- A. Produtos entregues
 - a. Metodologia de avaliação de elegibilidade de projetos
 - b. Relatório técnico de avaliação de propostas apresentadas via PMI para o projeto Centro de Convenções Ulysses Guimarães (incluindo modelagem jurídico, financeiro, modelo de negócios, avaliação de CAPEX, avaliação de OPEX e Edital)
 - c. Relatório técnico de avaliação de propostas apresentadas via PMI para o projeto Transbrásília (incluindo modelagem jurídico, financeiro, modelo de negócios, avaliação de CAPEX, avaliação de OPEX e Edital)
 - d. Avaliação dos investimentos necessários para o projeto Teatro Nacional
- B. Capacitações realizadas
 - a. Treinamento em conceitos e ferramentas básicas de Project Finance
- C. Metodologia desenvolvida e compartilhada com a equipe do GDF
 - a. Wokrshop de aplicação de elegibilidade de projeto para Transbrásília
 - b. Wokrshop de aplicação de elegibilidade de projeto para Parque da cidade
 - c. Wokrshop de aplicação de elegibilidade de projeto para Teatro Nacional

5. Implementação do projeto

5.1. Mecanismos para a execução dos projetos

Considerando-se os princípios de gestão de projetos do UNOPS, para a gestão eficiente do projeto, em linha como o pactuado no Acordo Complementar (PRODOC), o UNOPS elabora um Plano de Trabalho detalhado, onde são apresentados todos os passos do projeto: atividades a executar, prazos, premissas e insumos a utilizar.

Para a execução de seus projetos, o UNOPS utiliza-se de sua experiência e redes nacional e internacional para prover assistência técnica aos

Nota de rodapé nº 1 do original.

Disponível em: <http://www.abc.gov.br/Content/ABC/docs/ManualDiretrizesCooperacaoRecebida.pdf>



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO
PRIMEIRA DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO

projetos. Complementarmente ao trabalho de planejamento e monitoramento do projeto, o UNOPS também faz uso de contratações pontuais necessárias no âmbito dos projetos (e previstos no PRODOC original ou suas revisões). Ao contratar pessoas físicas ou pessoas jurídicas para a execução de algumas atividades do projeto, o UNOPS assume total responsabilidade pela qualidade do processo e do resultado das contratações, atuando como o elo integrador de todas as partes do conteúdo e conhecimento produzidos no projeto pelos contratados. Além disso, durante o processo de consolidação e sistematização dos produtos, o UNOPS é acompanhado da equipe técnica do projeto para a formação dia-a-dia sobre o conhecimento gerado.

5.1. (sic) Insumos utilizados na execução dos projetos

De acordo com o Acordo Complementar, nas Seções 6 e 8 (orçamento do projeto e Consultorias) definem os insumos a serem contratados, quais sejam consultores (nacionais e internacionais) e contratações de empresas. Assim, o UNOPS pôde contratar pessoas físicas, por período determinado, para prestação de serviços especializados que não podem ser imediatamente disponibilizados pelo GDF para este projeto em função da especialidade e natureza dos trabalhos.

Com a finalidade de dar seguimento à execução do Projeto, o UNOPS pode, segundo o Plano de Trabalho pactuado com o parceiro, utilizar a contratação de pessoas físicas segundo suas regras e procedimentos e a contratação de pessoa jurídica segundo suas normas, alinhadas aos procedimentos do Manual de Convergência do Tribunal de Contas da União (Manual PNUD/TCU)⁴.

Para todo e qualquer contrato firmado pelo UNOPS há um processo administrativo e legal, consubstanciado em normas de padrão internacional cujos valores da integridade, transparência, concorrência e qualidade são condição prévia para as entregas eficientes e responsáveis.

5.2. Contratação de pessoa jurídica

O processo de seleção de pessoas jurídicas para provimento de bens e serviços do UNOPS é regido pelos princípios de economicidade, sustentabilidade, qualidade e eficiência. Os procedimentos, modalidades, fluxos e aprovações são estabelecidos no manual de Aquisições do UNOPS⁵, o qual é de uso obrigatório por todos os escritórios da organização. As modalidades de licitação previstas são:

- *Shopping (cotação):* aquisição de insumos e pequenos serviços até USD 5 mil (consideramos equivalente à dispensa). É necessário ter uma solicitação técnica clara indicando a necessidade da aquisição/contratação.
- *Request for quotation (Solicitação de Cotação):* processo informal de cotação para bens e serviços (equivalente ao convite), sendo aplicável

⁴ **Nota de rodapé nº 2 do original.**

Disponível em:

http://www.mds.gov.br/webarquivos/arquivo/acesso_informacao/manual_convergencianormaslicitatorjas_pnud.pdf

⁵ **Nota de rodapé nº 3 do original.**

Disponível em: https://content.unops.org/service-Line-Documents/Procurement/UNOPS-Procurementmanual-2017_EN.pdf



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO
PRIMEIRA DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO

para análise de menor preço e tendo a exigência de um termo de referência previamente estabelecido e com valor estimado de até USD 50 mil.

- *Request for proposal (Solicitação de Proposta): processo formal de cotação para bens e serviços, sendo aplicável para análise de melhor técnica e preço e tendo a exigência de um termo de referência previamente estabelecido, publicação obrigatória e com valor estimado acima de USD 50 mil.*
- *Invitation to bid (Convite à Licitação): processo formal de cotação para bens e serviços, sendo aplicável para análise de melhor preço e tendo a exigência de um termo de referência previamente estabelecido, publicação obrigatória e com valor estimado de até USD acima (?) de 50 mil.*

De forma geral, para qualquer modalidade aplicável, o procedimento determinado pelo manual de aquisições é:

- *Elaboração de Termo de referência discriminado as especificações dos bens ou serviços a serem contratados e/ou produtos a serem entregues;*
- *Determinação de preço base, seja por pesquisa de mercado, aquisições anteriores ou utilização de tabela oficial de preços do local;*
- *Identificação de fornecedores existentes;*
- *Determinação da modalidade aplicável: tipo e edital (padrão conforme modalidade) e de minuta de contrato (padrão FIDIC conforme objeto contratado);*
- *Aprovação externa (Regional e/ou Sede) da documentação;*
- *Publicação obrigatória on-line (e em jornal conforme modalidade);*
- *Prazo para elaboração de propostas (variável de 5 a 21 dias, conforme modalidade);*
- *Recebimento e análise de propostas (realizado em uma ou duas fases, conforme modalidade: (i) Habilitação jurídico-financeira-fiscal e análise técnica e (ii) análise de preço;*
- *Aprovação externa (Regional e/ou Sede) do resultado;*
- *Recebimento de garantias de execução (quando aplicável);*
- *Assinatura de contrato.*

Especialmente no Brasil, temos agregado ao procedimento do UNOPS as disposições constantes do Manual de convergência de aquisições do Tribunal de Contas da União e do Programa das nações Unidas para o desenvolvimento - PNUD, de forma a contemplar também algumas características exigidas pela Legislação Brasileira, tais como apresentação de certidões, adição de prazos recursais e possibilidade de vistas ao processo. Os processos realizados no projeto são:

Licitação No. LTA (Long Term Agreement) 42404469 / Contratação direta

Contratada: Barbosa & Spalding Advogados.

Objeto da contratação: Prestação de serviços de consultoria jurídica e estratégica para elaboração/revisão de edital, minuta de contrato e demais documentos da Concorrência 01/2016 - SEF

Contrato: PO 3044155 BRL 50.112,50

Justificativa: Está prevista nas diretrizes da cooperação internacional a contratação de serviços que tem por objetivo prover insumos associados ao



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO
PRIMEIRA DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO

objeto da cooperação técnica. Contratos com pessoas jurídicas são celebrados por meio de processo licitatório realizado segundo os procedimentos que vierem a ser estabelecidos pelas partes cooperantes observados os dispositivos pertinentes dos acordos de cooperação em vigor. O Long Term Agreement (LTA) é um instrumento contratual igualmente derivado de processo licitatório tendo por característica uma vigência de longo prazo para serviços recorrentes ganhando celeridade na execução do projeto. Por reciprocidade de regras do Sistema ONU, uma agência pode utilizar-se de LTAs firmados por outra agência dado que os mesmos princípios de concorrência são aplicados aos processos licitatórios. Um processo licitatório do tipo concorrência foi conduzido por uma agência das Nações Unidas (UNICEF), resultando na contratação da empresa Barbosa & Spalding Advogados para fornecimento de serviços de assessoria jurídica. O contrato entre a empresa e o UNICEF (LTA 42404469) prevê a utilização dos serviços por outras agências das Nações Unidas, no âmbito da cooperação entre agências do sistema (Manual de Compras, sessão 14).

Licitação No. RFQ 2017-04

Contratada: Madrona Camargo Okawa Menezes Cosac Mazzini.

Objeto da contratação: Estruturação de Concessões e PPPs para Suporte a Análise de Estudos recebidos no âmbito de Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI) para Via Transbrasília e seu Complexo Urbanístico I, Brasil

Resumo da licitação:

Publicado em: 20/06/2017

Publicação de 20/06/2017 a 05/07/2017

Empresas participantes: Azevedo Sette Advogados / Mattos Filho / Madrona Camargo / Machado Meyer

Critério de classificação: Menor preço

Ofertas recebidas

(omissis)

Licitação No. RFQ 2017-15

Contratada: Simetria Engenharia e Projetos S/S LTDA

Objeto da contratação: Contratação de estudos prévios e projetos de fundação e estruturas necessários para a Reforma do Teatro Nacional Cláudio Santoro (TNCS) e Anexo - Brasília - DF

Resumo da licitação:

a) Publicado em: 30/10/2017

b) Publicação de 30/10/2017 a 20/11/2017

c) Empresas participantes: OTZ Engenharia LTDA/ JLA Casagrande Serviços e Consultoria de Engenharia LTDA / Simetria Engenharia E Projetos S/S LTDA / Projeto Alpha Engenharia De Estruturas / Franchetti & Merola Engenharia LTDA

d) Critério de classificação: Menor preço elegível

e) Ofertas recebidas

(omissis)

5.3. Contratação de pessoa física

Consideramos o maior patrimônio das Nações Unidas a qualidade de seu pessoal. Para garantir que as melhores pessoas se juntem à equipe do UNOPS, usamos um processo competitivo, aberto e transparente, bastante completo. Antes do início de qualquer processo de seleção e contratação, o UNOPS, em conjunto com o seu parceiro, realiza um trabalho de planejamento da mobilização de recursos necessários à execução do escopo do projeto estabelecido no PRODOC (Acordo de cooperação). Tal



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO
PRIMEIRA DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO

plano de mobilização de recursos é detalhado no Plano de Trabalho, que é elaborado pelo UNOPS e validado pelo parceiro, neste caso o GDF.

O processo de seleção e contratação de consultores para os projetos de cooperação se vale de procedimentos, internacionalmente reconhecidos, que possuem a eficiência necessária às contratações dos especialistas específicos para aportar conhecimento técnico ao projeto. Os valores da impessoalidade, qualidade, transparência e economicidade também se aplicam a estes procedimentos:

- *Classificação de nível dos termos de referência, de acordo com os padrões de classificação do Comitê Internacional de Serviço Civil (ICSC), estabelecido pela Assembleia Geral das Nações Unidas. Os níveis de cada cargo são determinados tendo por base as responsabilidades funcionais, habilidades exigidas e estrutura organizacional do escritório. Dessa forma, cria-se uma hierarquia baseada no nível de responsabilidade e assegura-se coerência entre os deveres e responsabilidades reais de um cargo e seu respectivo nível. Cabe esclarecer que o nível de cada contrato é sempre mencionado no anúncio da vaga, sob a abreviação ICS, seguida pelo número do nível.*
- *Publicação dos anúncios de vagas no nosso portal de carreiras, por duas ou três semanas, em média. Nosso sistema online de recrutamento foi desenhado para simplificar o processo, já que os candidatos podem criar e salvar seu perfil profissional e utilizá-lo para múltiplas candidaturas. As ações de difusão são realizadas de acordo com a característica de cada posto (internacional ou nacional) em cada país ou setor, com o apoio de redes sociais e portais profissionais específicos. Também são realizados esforços adicionais para promoção da diversidade entre os candidatos e aumentar o número de candidatas.*
- *Revisão de candidaturas para compor a lista longa, pelo gerente do projeto que esteja contratando, incluindo apenas os candidatos que cumpram com os requisitos da vaga em termos de formação, experiência, idioma e certificações.*
- *Avaliações dos candidatos, de acordo com as funções a serem desempenhadas. Normalmente, são feitas provas técnicas, seguidas de uma etapa de entrevistas por competência. As avaliações técnicas podem ser eliminatórias ou classificatórias, dependendo da quantidade de candidatos para a vaga. Os candidatos convidados para participar da etapa de avaliação são os que compõem a lista curta.*
- *Realização de entrevista baseada em competências. Entrevistas baseadas em competências também são chamadas de “entrevistas comportamentais” ou “entrevistas baseadas em critérios”. Essas entrevistas baseiam-se no conceito de que o comportamento e a experiência passados são o melhor indicador do desempenho futuro. Em outras palavras, os exemplos trazidos pelos candidatos demonstram seus talentos, habilidades, conhecimento e experiência real em lidar com uma variedade de situações. Antes das entrevistas, o painel de avaliação se refine para garantir os mesmos critérios e base de avaliação para todos os candidatos.*
- *Checagem de referências pessoais e profissionais*
- *Aprovação regional do contrato por autoridades revisoras.*



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO
PRIMEIRA DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO

Os tempos de um processo de recrutamento podem variar, mas em geral, vão de um a dois meses, da data de fechamento da publicação da vaga. Os candidatos são automaticamente notificados quando o processo é finalizado. Após este processo, o UNOPS oferece contratos alinhados ao nível do posto, previamente classificado pelo ICSC. As escalas salariais são estabelecidas levando em consideração cada nível, por meio de pesquisas globais e locais feitas por vários organismos vinculados às Nações Unidas.

No link abaixo, se pode encontrar mais informações sobre este tipo de contrato.

- *Contrato CA: <https://iobs.unops.org/Pages/About/WhatWeOffer.aspx>*

Anexo II ao Ofício 2018/64

TEATRO NACIONAL CLÁUDIO SANTORO

A seleção do projeto do Teatro Nacional Cláudio Santoro para ser estruturado por um modelo de parceria, no âmbito do Resultado 5 do Acordo de Cooperação Técnica - ACT 16/03 iniciou-se de discussões entre representantes da SUBPPP e da Secretaria de Cultura em meados de 2017. Naquele momento, a pedido do Diretor Nacional do Projeto, a metodologia de avaliação de elegibilidade de projetos, elaborada no âmbito do Produto 1.2, foi aplicada em workshop para o projeto do Teatro Nacional, o que gerou o produto denominado: Relatório de Elegibilidade de Projetos PPP - Projeto Teatro Nacional Cláudio Santoro, que foi entregue em 22 de junho de 2017.

A Metodologia de Elegibilidade de Projetos foi elaborada, no âmbito do PRODOC, para avaliar a conveniência de implementar um projeto através da PPP no início do processo, para que se possa seguir, recomendar reformulações, ou mesmo cancelar determinada iniciativa. Uma análise inicial tem como vantagem, uma potencial economia de recursos que seriam alocados a estudos, caso o projeto seja descartado ou reformulado. Nesse sentido, a metodologia propõe a elaboração de um índice com base na avaliação de certos atributos do projeto, sem necessidade de contar com um maior nível de detalhe do mesmo.

Diante da avaliação da elegibilidade, as discussões relativas à seleção do projeto piloto a ser estruturado no âmbito do Resultado 5 do PRODOC, foram levadas ao Conselho Gestor de PPPs do Distrito Federal - CGP, que decidiu, em 31 de julho de 2017, indicar o projeto de Revitalização e Operação do Teatro Nacional Cláudio Santoro.

A partir da comunicação recebida do Diretor Nacional do Projeto, em setembro de 2017, na qual comunica a decisão do CGP, foi proposto um plano de trabalho que seria seguido no restante do ano de 2017 e em 2018 - sempre em consonância com o previsto no Resultado 5.

Após interações com as equipes da SUBPPP e da Secretaria de Cultura, identificou-se que já havia um Projeto Executivo de reforma e modernização do Teatro Nacional, que carecia somente de complementação relativa ao cálculo do projeto estrutural. Nesse sentido, entendeu-se que esta atividade seria objeto da atuação do UNOPS no âmbito do PRODOC, com apoio de pessoa jurídica especializada nesse tipo de serviço de engenharia.

Neste sentido, foi publicada, em 31/10/2017, a Licitação no. RFQ 2017-15 visando a contratação de estudos prévios e projetos de fundação e



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO
PRIMEIRA DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO

estruturas necessários para a Reforma do Teatro Nacional Claudio Santoro (TNCS) e Anexo - Brasília - DF. Participaram da licitação as empresas: OTZ Engenharia LTDA/ JLA Casagrande Serviços e Consultoria de Engenharia LTDA / Simetria Engenharia e Projetos S/S LTDA / Projeto Alpha Engenharia de Estruturas / Franchetti & Merola Engenharia LTDA. Após análise das propostas sob o critério de menor preço, foi contratada a empresa Simetria Engenharia e Projetos S/S LTDA.

Uma vez realizado o cálculo estrutural, com seus respectivos orçamentos, foi possível obter o CAPEX total do projeto, ou seja, o valor total do investimento necessário no âmbito do projeto, o que representaria a maior parte das Atividades 5.1.4 e 5.1.6 do PRODOC. Em seguida, foram iniciadas as atividades relativas ao levantamento dos custos de operação (OPEX - Ativ. 5.1.4 e 5.1.6), desenvolvimento de Modelo de Negócios Preliminar (Ativ. 5.1.1), Estudos de Demanda (Ativ. 5.1.6), Modelo Jurídico (Ativ. 5.1.7, 5.1.8 e 5.1.10), definição de Garantias e Seguros para o Projeto (Ativ. 5.1.9). Com isso, o GDF seria capaz de desenvolver um modelo de parceria sustentável para operação e gestão do Teatro, que permita desempenhar plenamente sua função cultural e social.

Neste sentido, em 03 de outubro de 2018, a UNOPS entregou, por intermédio do Ofício nº 2018/59, o relatório relativo ao CAPEX do projeto de parceria do Teatro Nacional, qual sejam, as intervenções e serviços, bem como os respectivos orçamentos, necessários para solucionar a parte estrutural da reforma relativas à Etapa 1 - Sala Martins Pena do projeto do Teatro Nacional Cláudio Santoro. Esse produto envolve todo o processo de desenvolvimento de modelo técnico, econômico-financeiro e jurídico institucional para um projeto de PPP, bem como propõem metodologia e diretrizes para o processo licitatório. No marco do Produto 5.1, o relatório corresponde à atividade 5.1.4, a qual se destina detalhar e especificar os investimentos (CAPEX) e modelo operacional (OPEX) do projeto de PPP.

TRANSBRASÍLIA

Em maio de 2017, o GDF recebeu os estudos os estudos referentes ao desenvolvimento, implantação, operação e manutenção da Via Transbrasilíia e seu Complexo Urbanístico, objeto da Procedimento de Manifestação de Interesse - PMI nº 001/2016-GDF, entregues três cadernos, que abordavam respectivamente (a) diagnóstico, soluções técnicas de engenharia e orçamento (CAPEX e OPEX), (b) projeção de demanda e modelagem econômico financeira e (c) modelo jurídico.

De pronto foi identificado que o projeto envolvia especialidades diferentes, do ponto de vista técnico engenharia e arquitetura, mas também de estruturação de negócio. Neste sentido, o GDF optou por demandar o apoio do UNOPS com o objetivo avaliar os estudos voltados para uma modelagem de negócio que fosse viável de ser conduzido em parceria com a iniciativa privada.

Diante da complexidade do projeto, foram realizadas reuniões de planejamento de conteúdo e cronograma, entre UNOPS e Direção do Projeto, e chegou-se à seguinte demanda de contratações para a execução total do trabalho, com supervisão e análise técnica do UNOPS:

- *Revisão. Modelo Econômico-Financeiro*
- *Revisão Demanda Imobiliária*



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO
PRIMEIRA DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO

- *Revisão Modelo Jurídico*
- *Revisão do Projeto de Enterramento Cabos*
- *Revisão do Projeto de Engenharia e Operações.*

Para atender a demanda a UNOPS contratou pessoas físicas, por se tratar de atividades pontuais e que a contratação de empresas teria um custo muito elevado, com processos menos céleres.

No âmbito do projeto Transbrásília, considerando que o PRODOC estava programado para entregar a avaliação do CAPEX e o OPEX de todo o trabalho em conjunto com o modelo legal, estudo de demanda e modelagem financeira, foi necessário avaliar os custos do enterramento de cabos subterrâneos, o qual teria um grande impacto no projeto. Percebeu-se claramente a necessidade desta especialidade técnica (enterramento de cabos) para dar robustez à análise sendo realizada pelos especialistas UNOPS que estavam a cargo da análise do CAPEX e OPEX. Assim, foi planejada a contratação de consultor especialista para esta finalidade (contratações pactuadas na reunião de trabalho conjunta do dia 29/11/2017). Carla Damasceno venceu o processo de concorrência de contratação de pessoa física.

As consultorias foram planejadas em conjunto (UNOPS e GDF) e refletidas em termos de referência que foram publicadas ao mercado em nossos sites, redes sociais e redes especializadas. Foram selecionados os candidatos que melhor atendiam aos Termos de Referência, após o processo já mencionado de seleção. A consultora foi contratada, seguindo os procedimentos de Contratação de Pessoa Física pela UNOPS, sendo seus produtos fundamentais para avaliar o elemento de maior risco da estrutura do modelo de negócio do projeto Transbrásília.

Diante do exposto, em 03 de outubro de 2018, por intermédio do Ofício nº 2018/60, a UNOPS encaminhou o Produto 4.1: Relatório técnico de avaliação de propostas apresentadas via PMI, Revisão de orçamento do Anteprojeto de enterramento das linhas de transmissão 138 /230 / 345 KV, visando subsidiar a análise do GDF quanto a um dos itens técnicos de maior impacto na viabilidade do projeto da Via Transbrásília.

(grifos adicionados)

ANÁLISE

16. Compulsando as informações juntadas pela Procuradoria-Geral do Distrito Federal – PGDF (peças 117 e 125), mantendo-nos firmes nos argumentos de nossa análise última, concretizada na Informação nº 141/2018 – 1ª DIACOMP (peça 104), que teve endosso da Secretaria de Acompanhamento - SEACOMP (peça 106), concluímos, em linha com o Voto do Relator (peça 72), pela ilegalidade do Acordo de Cooperação Técnica - ACT UNOPS/16/01, firmado entre a Secretaria de Estado de Planejamento, Orçamento e Gestão do Distrito Federal – SEPLAG/DF e o *United Nations Office for Project Services* – UNOPS (Escritório das Nações Unidas de Serviços para Projetos), bem assim do ACT UNOPS/16/03, entre Secretaria de Estado de Fazenda do Distrito Federal – SEF/DF e o mesmo Escritório; ambos com a interveniência da Agência Brasileira de Cooperação do Ministério das Relações Exteriores – ABC/MRE; além da, conseqüente, procedência da Representação.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO
PRIMEIRA DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO

17. Em seu requerimento, basicamente a Procuradoria-Geral do DF buscou, com a juntada de informações, complementar àquelas em que defende a regularidade dos Acordos, bem como a alegada transferência de conhecimento e qualificação de pessoal para tratar da matéria doravante; além de noticiar a entrega de produtos pela UNOPS.

18. Tendo em conta a fase diligencial de análise das considerações das jurisdicionadas sobre o teor do Voto/Relatório do Conselheiro Inácio Magalhães (peça 72), Relator, destacamos a referência da PGDF a *“Produtos em fase de conclusão”* (itens 61 e ss., fls. 11/12, peça 125), sem maiores registros ou comprovações.

19. Ademais; a Procuradoria-Geral contemporizou as dificuldades atinentes a uma possível declaração de ilegalidade dos ACT; e ao fim, reiterou pedido pela improcedência da inicial.

20. Na Nota Técnica – NT nº 1/2018 – SEPLAG/SPLAN/UPPP (fls. 2/12, peça 125), vimos considerações iniciais idênticas às constantes de outras manifestações que tais - da SEPLAG e da SEF -, quanto à natureza jurídica dos Acordos de Cooperação Técnica e as possibilidades de atuação daquele “Escritório das Nações Unidas de Serviços para Projetos”; bem assim, mais uma vez, a notícia dos produtos que teriam sido entregues pelo UNOPS, apesar de se referirem a *“Produtos em fase de conclusão”* (itens 61 e ss. - fls. 11/12, peça 125).

21. Demais disso, com máxima vênia, consideramos as alegações desarrazoadas, além de pouco práticas, e sem supedâneo concreto como queriam fazer crer; apresentando-se apenas como possibilidades no campo das ideias, de pouca objetividade.

22. É possível que *“(…) a materialização das mudanças obtidas com a cooperação internacional (...)”* almejada - imaginávamos algo concreto quando vimos se tratar de materialização – desenvolva capacidades institucionais, e de entidades, e individuais? Pensamos que o argumento não se sustenta frente à volatilidade das instituições e entidades, bem como, mais propriamente, no que tange aos indivíduos.

23. Não há garantia alguma – minimamente razoável – de que as estruturas se mantenham frente às mudanças governamentais, no decurso de um mandato e, mormente, na mudança deles, entre distintos titulares na alternância do Poder Executivo local.

24. Ademais, poderíamos até conceber a ideia de que o conhecimento seja, ou fosse, transferido. Porém, não cremos que seja bem aproveitado, tampouco por muito tempo; o que desmerece a argumentação. Se hoje existe órgão, ente ou entidade, com quaisquer estruturas que abriguem corpo de servidores com o objetivo de absorver tais conhecimentos, amanhã ninguém sabe dizer se existirá(ão) ou permanecerá(ão).



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO
PRIMEIRA DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO

25. Mais, não existe regra que fixe aos beneficiários do trespasse de conhecimento a necessária e obrigatória permanência nos quadros do governo por determinado período ou mesmo que lhes seja exigido a disseminação daquilo que aprenderam ou tiveram acesso por meio da cooperação técnica. A mais das vezes, se bem aproveitado, o é, pelo próprio e ninguém mais.

26. Daí em diante, não conseguimos, mesmo que à título de exercício no campo das possibilidades, como se consignou (“(...) *poderá direcionar-se à população, ao aperfeiçoamento da ação finalística de instituições públicas ou privadas, bem como a intervenções de desenvolvimento em áreas geográficas (...)*”), acompanhar as digressões em face da pouca objetividade e concretude; sem, a nosso juízo, muita chance de eficácia, tampouco eficiência, em uma p o s s í v e l difusão do conhecimento; muito menos quanto à sua aplicação.

27. O elenco de produtos já entregues citado à inicial na Nota Técnica, bem assim no arrazoado da PGDF, só o vimos lançado como concluído no Anexo ao Ofício nº 2018/64 (fls. 22/24, peça 125), sem que disso possamos também concluir, como o faz a douta Procuradoria-Geral do Distrito Federal, pelo benefício prático com a sua entrega.

28. Demais disso, no Despacho de 22/10/2018, da Chefia da Unidade Executiva do Conselho Gestor de Parcerias Público-Privadas da então Secretaria de Estado de Projetos Estratégicos do Distrito Federal - UECGP/SEPE/DF (fls. 14/17, peça 125), não vimos inovação quanto ao que se apresentou até então, bem assim no Ofício nº 2018/64, de 12/10/2018, do UNOPS, e anexo (fls. 18/35, peça 125).

29. Sendo assim, sem mais delongas, continuamos firmes no entendimento de que os Acordos de Cooperação Técnica são ilegais, pois não foram esgotadas as possibilidades de licitar os objetos pactuados, em consonância com o Relatório/Voto do Conselheiro Inácio Magalhães (peça 72), que serviu de base à deliberação da e. Corte de Contas, mediante a Decisão nº 1.930/2018 (peça 73).

30. Mantemo-nos certos de que, em linha com as razões daquele Voto, antes de se discutir a regularidade dos ACT em evidência, é mister verificar os fundamentos e as razões de sua opção em detrimento do regular procedimento licitatório.

31. É indubitável que há previsão para Acordos de Cooperação Técnica, como defendido; *in casu*, internacional. Outrossim, que há normas e princípios constitucionais de regência que se impõem sobre todos os demais normativos, visto que todos têm supedâneo na Constituição Federal. De outra sorte, não se sustentam (sustentariam).

32. O fato de os ACT terem previsão legal não afasta a observância à Carta Política; mormente por mera discricionariedade administrativa ou por se entender que, uma vez adequados às exigências para firmar Acordos de Cooperação Técnica, restariam afastados das normas constitucionais.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO
PRIMEIRA DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO

33. Assim fosse, não sealaria em Lei Maior ou Carta Magna. Todos os normativos pátrios, ou internalizados, carecem de sustentáculo constitucional, até mesmo os Tratados Internacionais e os que dispõem sobre ACT não são distintos, sofrem a cogência normativa constitucional. Destarte, não há que se falar em validade sem submissão à Lei das Leis.

34. Assim sendo, antes de se optar pelos Acordos de Cooperação, necessário seria verificar a possibilidade de se licitar por inafastável obediência ao comando inscrito no art. 37, XXI, da Carta Política:

Constituição Federal

CAPÍTULO VII

DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Seção I

DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

(...)

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações. (Regulamento)

35. Nesse mister, a Magna Carta ainda aponta para a regulamentação que, até hoje, se dá por meio da Lei nº 8.666/1993, verdadeiro estatuto licitatório, de observância obrigatória.

36. Com isso, concluímos que, antes da opção pelos ACT, é (era) imperiosa a observância à Constituição Federal e, por conseguinte, à Lei de Licitações e Contratos, o que significa dizer *in casu* que seria necessário esgotarem-se os procedimentos licitatórios, fossem em âmbito nacional ou internacional, antes de firmar Acordos de Cooperação Técnica (Internacional).

37. Ao fim e ao cabo, consideramos que a manifestação ora em apreço, conduzida pela Procuradoria-Geral do Distrito Federal, assim como as da SEPLAG e da SEF, não elidem a irregularidade apontada quanto à necessidade de esgotamento dos procedimentos licitatórios antes de se firmarem acordos que tais, razão pela qual, entendemos, inquinados e, de consequência, nulos de pleno direito os Acordos de Cooperação Técnica ACT UNOPS/16/01 e UNOPS/16/03, em linha com a argumentação meritória constante do Voto do nobre Relator (peça 72), o que, por derradeira consequência, confere procedência à Representação.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO
PRIMEIRA DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO

38. Concluimos que, ao se firmarem os ACT, sem esgotarem os meios licitatórios, isto é, sem se tentar licitar ou demonstrar a sua impossibilidade, a Secretaria de Estado de Fazenda do Distrito Federal e a Secretaria de Estado de Planejamento, Orçamento e Gestão do Distrito Federal incorreram em verdadeira burla ao procedimento previsto legalmente, esquivando-se do imperativo licitatório, conforme apontado à inicial pelo Sr. Mathaus Ferreira Almeida; razão pela qual mantemos entendimento já esposado na Informação nº 141/2018 – 1ª DIACOMP (peça 104) e, além do atinente aqui, sugerimos o seu apreço em conjunto com esta instrução.

SUGESTÕES

39. Ante o exposto, sugerimos ao Egrégio Plenário que:

- I. tome conhecimento das informações juntadas pela Procuradoria-Geral do Distrito Federal – PGDF mediante requisição (peça 125), considerando-as insubsistentes;
- II. considere nulos de pleno direito o Acordo de Cooperação Técnica – ACT UNOPS/16/01 e o ACT UNOPS/16/03, firmados pelo Governo do Distrito Federal – GDF, por intermédio respectivamente da Secretaria de Estado de Planejamento, Orçamento e Gestão do Distrito Federal e da Secretaria de Estado de Fazenda do Distrito Federal, com o *United Nations Office for Project Services - UNOPS* (Escritório das Nações Unidas de Serviços para Projetos), com a interveniência da Agência Brasileira de Cooperação do Ministério das Relações Exteriores – ABC/MRE, pelo não esgotamento da via procedimental licitatória (art. 37, XXI, CF/1988) e ausência de demonstração da inviabilidade de competição (art. 25, **caput**, da Lei nº 8.666/1993);
- III. em consequência do item anterior:
 - a) julgue procedente a Representação (peça 3);
 - b) determine à Secretaria de Estado de Planejamento, Orçamento e Gestão do Distrito Federal – SEPLAG/DF, com fulcro no art. 1º, X, da Lei Complementar nº 1/1994, que, no prazo de 30 (trinta) dias, adote as medidas necessárias ao exato cumprimento da lei, em relação ao Acordo de Cooperação Técnica – ACT UNOPS/16/01, e delas dê ciência à Corte no mesmo prazo;
 - c) determine à Secretaria de Estado de Fazenda do Distrito Federal – SEF/DF, com fulcro no art. 1º, X, da Lei Complementar nº 1/1994, que, no prazo de 30 (trinta) dias, adote as medidas necessárias ao exato cumprimento da lei, em relação ao Acordo de



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO
PRIMEIRA DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO

Cooperação Técnica – ACT UNOPS/16/03, e delas dê ciência à Corte no mesmo prazo;

IV. autorize:

- a. a ciência dos interessados (representante, jurisdicionadas e UNOPS, este por intermédio da ABC/MRE); e
- b. o retorno dos autos para consecutórias medidas.

Brasília (DF), 3 de dezembro de 2018.

Assinado Eletronicamente

VAGNER DA SILVA LIMA
ACE 638-6

De acordo.

À elevada consideração.

Brasília (DF), 10 de dezembro de 2018.

Assinado Eletronicamente

ANTONIO ALEXANDRE DO NASCIMENTO FILHO
1ª Divisão de Acompanhamento
Diretor