



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
Terceira Procuradoria

PROCESSO N.º 31.541/2017-e

PARECER N.º 317/2019-G3P

EMENTA: Representação, com pedido liminar. Acordo de Cooperação Técnica - ACT firmado entre órgãos do Governo do Distrito Federal, o Escritório das Nações Unidas de Serviços para Projetos – UNOPS e a Agência Brasileira de Cooperação do Ministério das Relações Exteriores. Possível burla a procedimentos licitatórios. Conhecimento. Diligências. Manifestação da Secretaria de Estado de Planejamento, Orçamento e Gestão do Distrito Federal – SEPLAG/DF, da Secretaria de Estado de Fazenda do Distrito Federal – SEF/DF jurisdicionadas e do UNOPS. Sustentação oral. Adiamento da discussão. Concessão parcial da medida cautelar, determinando à SEF/DF se abster de proceder a repasses ao UNOPS decorrentes do aludido acordo. Embargos de Declaração opostos pela SEF/DF. Conhecimento dos embargos e esclarecimentos quanto ao alcance da medida cautelar. Sobrestamento. Apresentação de esclarecimentos pelo Escritório das Nações Unidas. Devolução dos autos à Unidade Técnica para reinstrução. Análise. Instrução mantém entendimento consignado anteriormente para reiterar a ilegalidade dos ACT e a procedência da Representação com determinações à atual Secretaria de Estado de Fazenda, Planejamento, Orçamento e Gestão do Distrito Federal – SEFP/DF. Parecer parcialmente convergente do Ministério Público de Contas. Reiteração pela improcedência da Representação quanto ao ACT UNOPS/16/01 e procedência em relação ao ACT UNOPS/16/03. Pela nulidade de pleno direito do ACT UNOPS/16/03.

Retornam ao Ministério Público de Contas os autos do exame de Representação formulada por cidadão¹ (e-DOC AD1BAE6F-c; Peça n.º 3), com pedido **liminar**, denunciando possível burla ao processo licitatório nos **Acordos de Cooperação Técnica UNOPS/16/01 e UNOPS/16/03**, firmados entre o Governo do Distrito Federal (GDF) e a Organização das Nações Unidas (ONU), por meio do Escritório das Nações Unidas de Serviços para Projetos (UNOPS) e da Agência Brasileira de Cooperação do Ministério das Relações Exteriores (ABC), com a participação do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), celebrados sem a realização do exigido procedimento de licitação, cujos valores somados perfazem mais de **R\$ 14 milhões de reais**.

¹ Sr. Mathaus Ferreira Almeida, pessoa física, advogado com registro na seccional da Ordem de Advogados do Brasil no Distrito Federal - OAB/DF, sob o n.º 54.351, e endereço profissional no Setor de Rádio e Televisão Sul - SRTVS 701, Bloco “O”, Salas 563/566, Edifício Multiempresarial, Brasília – DF.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
Terceira Procuradoria

2. Oportuno repisar que o **Acordo de Cooperação Técnica UNOPS/16/01** foi celebrado pela então Secretaria de Estado de Planejamento, Orçamento e Gestão do Distrito Federal – SEPLAG/DF, tendo por objeto a “(...) *avaliação do contrato de concessão administrativa para a construção, operação e manutenção do Centro Administrativo do Distrito Federal – CENTRAD*”; enquanto o **Acordo de Cooperação Técnica UNOPS/16/03** foi firmado pela então Secretaria de Estado de Fazenda do Distrito Federal – SEF/DF, com objetivo de “(...) *fortalecimento institucional da SEF/DF em estruturação, avaliação e monitoramento de Parcerias Público-Privadas – PPP*”.
3. Na Representação em apreço, questiona-se a legalidade dos aludidos ACTs, haja vista possuírem objeto impreciso e atividades de avaliação e monitoramento de Parcerias Público-Privadas, atribuições que seriam exclusivas da Administração Pública, não possuindo o UNOPS corpo técnico próprio especializado para a execução dos acordos então firmados.
4. Por meio da **Decisão n.º 4.862/2017** ([e-DOC E8A88D18-e](#); [Peça n.º 8](#)), antes de deliberar sobre a cautelar pleiteada, o Tribunal concedeu prazo à SEPLAG/DF, à SEF/DF e ao UNOPS para que apresentassem suas manifestações quanto aos fatos representados.
5. Em atendimento, a SEF/DF, via **Ofício n.º 57/2017 – SUBPPP/SEF-DF** ([e-DOC FF193287-c](#); [Peça n.º 16](#) e [e-DOC A0EF5001-e](#); [Peça n.º 17](#)), apresentou seus esclarecimentos, acompanhados de cópia do processo administrativo relativo ao **ACT UNOPS/16/03**; enquanto a SEPLAG/DF, manifestou-se pelo **Ofício n.º 1.417/2017 – SEPLAG/GAB** ([e-DOC 7D483D90-c](#); [Peça n.º 18](#) e [e-DOC AB9EB7BF-e](#); [Peça n.º 19](#)), com encaminhamento dos processos do **ACT UNOPS/16/01**; e a UNOPS fez suas considerações por intermédio do **Ofício n.º 111 CGPI/DNU/DCJI/BRAS** ([e-DOC 4C8C1A01-c](#); [Peça n.º 29](#)).
6. Nesse ínterim, o autor da Representação protocolou requerimento, reiterando a necessidade de concessão da medida cautelar pleiteada na exordial ([e-DOC ADDBE97E-c](#); [Peça n.º 25](#)).
7. As análises preliminares consideraram presentes os requisitos necessários à concessão da liminar pleiteada. Todavia, tendo em vista os documentos trazidos aos autos não se referirem ao **ACT UNOPS/16/03**, o MPC/DF se manifestou, tão somente, em relação à cautelar alusiva ao **ACT UNOPS/16/01** e, nos termos do **Parecer n.º 1.079/2017** ([e-DOC 09F2D51B-e](#); [Peça n.º 49](#)), sugeriu fosse negada a medida liminar pleiteada, porquanto a legislação brasileira permitiria a celebração de acordos de assistência técnica com organismos internacionais, em especial para contratação de assessorias ou consultorias especializadas em competências onde a Administração Pública não possuísse expertise para a implementação de projetos e atividades de interesse social e econômico, possibilitando a transferência, absorção e desenvolvimento de conhecimentos especializados em áreas específicas, e contribuindo para a modernização da gestão e para formação de especialistas.
8. Naquela oportunidade, este representante ministerial destacou, ainda, que a contratação objeto do **ACT UNOPS/16/01** se enquadraria na legislação que trata de acordos



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
Terceira Procuradoria

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 deslocados para espaços construídos especificamente para abrigar as unidades administrativas do GDF.

9. No entanto, a discussão da matéria foi adiada, mediante **Decisão n.º 6.015/2017** (e-DOC 3DCD1A37-e; Peça n.º 54), tendo o Relator do presente feito, Conselheiro Inácio Magalhães, via **Despacho Singular n.º 702/2017–GCIM** (e-DOC 8B3B9BEB-e; Peça n.º 55), reiterado determinação à SEF/DF para encaminhamento de cópia do **Processo n.º 040.001.518/2016**, que trata especificamente do **ACT UNOPS/16/03**, em razão da falta de elementos suficientes para formação de convicção acerca do ajuste em questão, diligência atendida pela documentação acostada aos autos por aquela Secretaria (e-DOC 1C0FE74C-e; Peça n.º 59).

10. Posteriormente, na Sessão Plenária em que se procedeu à sustentação oral proferida pelo Procurador do Distrito Federal, **Dr. Wesley Ricardo Bento** (e-DOC 3C4998C6-e; Peça n.º 63 e áudio associado), o Ministério Público de Contas reiterou o posicionamento contido no retro citado **Parecer n.º 1.079/2017**.

11. Na sequência, ao examinar a documentação apresentada pela SEF/DF, o Tribunal, acolhendo Relatório/Voto do Conselheiro Relator (e-DOC E5D0DE3E-e; Peça n.º 72), exarou a **Decisão n.º 1.930/2018** (e-DOC EF52A330-e; Peça n.º 73) que, dentre outras deliberações, resolveu:

“(…) 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; (…)”
(Grifei).

12. Após prorrogação de prazo concedida à SEPLAG/DF e à SEF/DF pelo **Despacho Singular n.º 253/18 – GCIM** (e-DOC EA3635C1-e; Peça n.º 86), as jurisdicionadas se manifestaram via **Ofícios n.º 1.662/2018 – SEPLAG/GAB** (e-DOC 525ECBAB-c; Peça n.º 91) e **n.º 728/2018 – SEF/GAB** (e-DOC 5F60EA97-c; Peça n.º 92).

13. Antes de examinar as manifestações em comento, a SEF/DF, por intermédio da PGDF, interpôs **Embargos de Declaração** (e-DOC E1C6A750-c; Peça n.º 93), cujo exame ensejou a **Decisão n.º 3.741/2018** (e-DOC 5895F58A-e; Peça n.º 96), com seguinte teor:

“(…) 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 esgotamento do saldo financeiro



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
Terceira Procuradoria

remanescente em favor do Distrito Federal, previamente transferido à entidade internacional, nas atividades e produtos a serem desenvolvidos no PRODOC; (...) (Grifei).

14. A Unidade Técnica, ao analisar o mérito da Representação, na **Informação n.º 141/2018 – 1ª DIACOMP** (e-DOC 8B85AF94-e; Peça n.º 104), sugeriu ao Tribunal que:

- I. considere nulos de pleno direito os Acordos de Cooperação Técnica – ACT UNOPS/16/01 e UNOPS/16/03, (...) 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 n.º 8.666/1993);***
- II. em consequência do item anterior:***
- a) cumprida a diligência determinada pelo Despacho Singular 702/17-GCIM;***
- b) no mérito, improcedente a exordial quanto ao Acordo UNOPS/16/01 – SEPLAG;***
- III. conceda a medida cautelar pleiteada na inicial, em relação ao Contrato UNOPS/16/03, e determine à Secretaria de Fazenda do DF que:***
- 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 n.º 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 n.º 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/16/03, e delas dê ciência à Corte no mesmo prazo; (...)*** (Grifei).

15. O Ministério Público de Contas, por sua vez, mediante **Parecer n.º 748/2018-G3P** (e-DOC E09CE363-e; Peça n.º 109), acolheu parcialmente as análises e conclusões emitidas pela Unidade Técnica, sugerindo ao Tribunal, contudo, que considerasse **procedente** a Representação em relação ao **ACT UNOPS/16/03**, reputando-o **nulo de pleno direito**, sem embargo de considerar **improcedente** a inicial quanto ao **ACT UNOPS/16/01**.

16. Entretanto, após juntada de documentos aos autos pela PGDF (e-DOC 9B64E33A-c; Peça n.º 117), posteriormente complementados, sob o argumento de extravio da documentação anterior (e-DOC B7374B12-c; Peça n.º 125), o Tribunal, por intermédio da



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
Terceira Procuradoria

Decisão n.º 5.448/2018 (e-DOC 20051220-c; Peça n.º 119), decidiu “(...) *sobrestar o exame de mérito da exordial até análise dos argumentos e informações reportados na documentação*”, autorizando, em consequência, a reinstrução processual.

17. A reinstrução foi levada a efeito na **Informação n.º 224/2018 – 1ª DIACOMP** (e-DOC 0623B3A3-e; Peça n.º 129), com base na documentação complementar apresentada pela PGDF (Peça n.º 125), oportunidade em que a Unidade Técnica manteve integralmente as análises e conclusões expendidas anteriormente, conforme sugestões acostadas aos autos (fls. 35/36 da Peça n.º 129).

18. Antes de o Órgão Ministerial se manifestar, sobreveio o **Ofício SEI-GDF n.º 4.092/2018 – SEPLAG/GAB** (e-DOC C9847E0B-c; Peça n.º 133), em que a SEPLAG/DF encaminha o Anexo I (e-DOC A7BFFC02-e; Peça n.º 134), contendo “(...) *o trabalho final entregue pelo Escritório das Nações Unidas de Serviços para Projetos*” relativo ao **ACT UNOPS/16/01**, o que provocou o retorno do feito à Unidade Técnica para nova reinstrução.

19. Em apertada síntese, a Unidade Técnica, mediante **Informação n.º 6/2019 – Digem 1** (e-DOC E41F518A-e; Peça n.º 138), entendeu que os documentos juntados aos autos não possuem o condão de alterar as conclusões expendidas anteriormente (Informações n.º 141 – 1ª DIACOMP e n.º 224/2018 – 1ª DIACOMP; Peças n.º 104 e n.º 129, respectivamente), razão pela qual reiterou as sugestões já consignadas nos autos.

20. Em acréscimo, tendo em vista a matéria tratada no presente feito ser de ordem pública e considerando as recentes alterações promovidas pela Lei n.º 13.655/ 2018 na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB (Decreto-Lei n.º 4.657/1942), aduziu que as deliberações porventura adotadas pelo Tribunal à espécie devem ser motivadas com base no binômio necessidade-adequação e em possíveis alternativas, em conformidade com o disposto na novel LINDB, sobretudo no art. 20 e seu parágrafo único, que assim dispõem:

“Art. 20. Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão.”

Parágrafo único. A motivação demonstrará a necessidade e a adequação da medida imposta ou da invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, inclusive em face das possíveis alternativas”

21. Assim sendo, ainda que não referenciada na LINDB, destacou que, no voto condutor da **Decisão n.º 1.930/2018** (Peça n.º 72), o Conselheiro Relator fez ponderações que vão ao encontro dos objetivos da inovação legislativa, qual seja, que a relevância da contratação levada a efeito no **ACT UNOPS/16/01**, cujo objeto já se encontra inclusive exaurido, justificaria que, ao invés de o Tribunal decretar a nulidade de pleno direito do referido Acordo, poderia, alternativamente, deliberar no sentido de “(i) **considerar a inicial procedente, mas, em caráter excepcional, relevar a irregularidade identificada no procedimento administrativo de celebração do referido ajuste;** (ii) **firmar o entendimento de que para a formulação de acordos de cooperação técnica com organismos internacionais é**



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
Terceira Procuradoria

necessário restar comprovada a inviabilidade de se contratar a execução de seu objeto por meio de licitação regida pela Lei nº 8.666/1993, comunicando a todos os órgãos e entidades jurisdicionados acerca desse entendimento” (grifei) (§20 da Informação n.º 6/2019 – Digem 1).

22. Nada obstante, entendeu que a excepcionalidade em comento também pode ser aplicada ao **ACT UNOPS/16/03**, no que se refere aos aspectos de formalização do aludido ajuste, posto não restar comprovada a inviabilidade de se contratar a execução dos objetos ali especificados por meio de licitação pública, ressaltando, contudo, no que diz respeito às subcontratações, que medida acautelatória já teria sido deferida no **item III da Decisão n.º 1.930/2018**, vez que concedida parcialmente a liminar suscitada na Representação em apreço, com determinação à SEF/DF para 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*”, porquanto identificada, nos autos, a “(...) *possibilidade de o UNOPS estar desenvolvendo, bem como vir a desenvolver, ações que deveriam ser desempenhadas pelo próprio ente executor no âmbito de suas atribuições*, em obediência ao disposto no art. 8º, “caput”, “in fine”, do Decreto Distrital n.º 37.304/2016. Além disso, *levantam-se dúvidas sobre a atuação do referido Escritório como mero intermediador de “parceiros” que, efetivamente, realizarão parte dos serviços alusivos à consultoria técnica e ao treinamento de pessoal* (...)” (grifos do original) (fl. 78 da [Peça n.º 72](#)).

23. Ao final, a Unidade Técnica registra que, em razão da citada cautelar, a execução financeira, no âmbito do **ACT UNOPS/16/03**, restringiu-se ao exercício de 2017, perfazendo crédito em favor no UNOPS no total de **R\$ 2.262.840,00** (dois milhões, duzentos e sessenta e dois, oitocentos e quarenta reais).

24. Assim sendo, concluiu suas análises e ponderações sugerindo ao eg. Plenário:

“I. conhecer da(o):

a) Informação nº 224/2018 – 1ª DIACOMP (peça 129);

b) documentação juntada pela Procuradoria-Geral do Distrito Federal – PGDF (peça 125);

c) Ofício SEI-GDF nº 4092/2018 – SEPLAG/GAB e anexos (peça 133 e 134), encaminhado pela então Secretaria de Estado de Planejamento, Orçamento e Gestão do Distrito Federal;

d) Ofícios nos 328 e 331 G/SGEC/ABC/ETEM BRAS (peças 136 e 137), encaminhados pelo Ministério das Relações Exteriores – MRE;

II. considerar procedente a Representação de peça 3;

III. firmar o entendimento de que para a celebração de acordos de cooperação técnica com organismos internacionais é necessário restar comprovada a inviabilidade de se contratar a execução de seu objeto por meio de licitação regida pela Lei nº 8.666/1993;



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
Terceira Procuradoria

- IV. *determinar, com fulcro no art. 45 da Lei Complementar nº 1/1994, à Secretaria de Estado de Fazenda, Planejamento, Orçamento e Gestão do Distrito Federal – SEFP/DF que adote, no prazo de 30 dias, as medidas necessárias ao exato cumprimento da lei, delas cientificando a Corte, no mesmo prazo, haja vista a identificação de subcontratações no bojo do ACT/UNOPS/16/03, tendo por objeto o desenvolvimento de atividades típicas da administração, o que constitui afronta ao art. 8º do Decreto nº 37.304, de 29 de abril de 2016, ao inciso XXI do art. 37 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 e ao art. 2º da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993;*
- V. *manter a medida cautelar concedida por meio do item III da Decisão nº 1930/2018, até ulterior deliberação;*
- VI. *autorizar:*
- a) *a ciência aos interessados (representante, SEFP/DF e UNOPS, este por intermédio da ABC/MRE);*
 - b) *a ciência a todo o complexo administrativo distrital do entendimento firmado mediante o item III;*
 - c) *o envio de cópia desta Informação à SEFP/DF, para conhecimento de seu teor;*
 - d) *o retorno dos autos a esta Secretaria para verificar o cumprimento da diligência constante do item IV”*

25. Encaminhado o feito ao Ministério Público de Contas para manifestação, por força do **Despacho Singular n.º 258/2019–GCIM** (e-DOC 3FA57E12-e; Peça n.º 140), passo a examinar, no atual momento processual, o mérito da documentação juntada aos autos pela PGDF (Peça n.º 117), posteriormente complementada (Peça n.º 125), bem assim do **Relatório Final do Escritório das Nações Unidas de Serviços para Projetos**, objeto do Anexo I encaminhado pela SEPLAG/DF (Peça n.º 134).

26. Inicialmente, cumpre registrar que esta Terceira Procuradoria já se manifestou nestes autos, por meio do **Parecer n.º 1.079/2017-DA** (Peça n.º 49), quando da análise dos esclarecimentos prestados pela SEF/DF (Peça n.º 16), pela SEPLAG/DF (Peça n.º 18) e pela UNOPS (Peça n.º 29); do **Parecer n.º 117/2018-G3P** (Peça n.º 68), para exame dos pressupostos e mérito da Representação em apreço; e do **Parecer n.º 748/2018-G3P** (Peça n.º 109), para apreciar as manifestações adicionais da SEPLAG/DF (Peça n.º 91), da SEF/DF (Peça n.º 92).

27. Não é demais repisar que as análises anteriormente empreendidas por este representante ministerial concluíram que as informações e documentos carreados aos autos pelos partícipes do **ACT UNOPS/16/03** não se mostraram suficientes para esclarecer, de forma satisfatória, a **ausência de justificativas consistentes relativas à subcontratação indevida de serviços ou profissionais**, razão pela qual pugnei no sentido de que referido acordo seria **nulo de pleno direito** e, em consequência, deveria o Tribunal julgar **procedente**



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
Terceira Procuradoria

a Representação objeto do presente feito quanto ao **Acordo de Cooperação Técnica – ACT UNOPS/16/03** e **improcedente** em relação ao **Acordo de Cooperação Técnica – ACT UNOPS/16/01**.

28. Feito o registro, passo a examinar, na sequência, as novas informações e documentos acostados aos autos.

Da documentação apresentada pela Procuradoria-Geral do Distrito Federal (Peças n.º 117 e n.º 125)

29. No expediente protocolados no Tribunal (**Peça n.º 117**), a PGDF requer a juntada dos documentos em anexo (**Peça n.º 125**), a saber: (i) **Nota Técnica - NT n.º 1/2018 – SEPLAG/SPLAN/UPPP**, 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 (fls. 02/13 da **Peça n.º 125**); (ii) **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 da **Peça n.º 125**); e (iii) **Ofício n.º 2.018/64** do UNOPS e anexo (fls. 18/35 da **Peça n.º 125**).

30. Em síntese, a PGDF reafirma “(...) *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*”, destacando que “(...) *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*”.

31. Registra 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*” e, por consequência, reitera “(...) *o pleito para que a Representação seja julgada improcedente*” (grifei).

32. Transcreve parte da **Nota Técnica - NT n.º 1/2018 – SEPLAG/SPLAN/UPPP** que, em linhas gerais, foi emitida para “(...) *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*”, e ressaltar 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 deslocados para espaços construídos*”.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
Terceira Procuradoria

especificamente para abrigar as unidades administrativas do GDF”, reafirmando as manifestações anteriormente prestadas pela SEPLAG/DF, notadamente quanto à natureza jurídica dos ACTs e a aspectos envolvidos na contratação do UNOPS.

33. Referida nota técnica aponta que “(...) *não se verifica a exigência de comprovação de impossibilidade de licitação do objeto da cooperação técnica internacional*” e conclui 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*”, uma vez que “(...) *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; os ACTs constituem tratados internacionais (acordos complementares) celebrados em forma simplificada (acordos executivos), evidenciando a necessidade de estrita subordinação aos acordos básicos correspondentes; os ACTs devem observar as disposições do Direito interno e práticas e normas do Direito internacional; os ACTs são celebrados por meio de documento de Projeto (Prodoc) e não por meio de contrato administrativo; e os ACTs distinguem-se de um contrato de serviços de consultoria e convênios administrativos, tanto pelo seu objeto, quanto pela sua forma de execução*” (grifos do original).

34. E mais, afirma que para celebração do ACT UNOPS/16/01 “(...) *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*”, acrescentando que “(...) *não consta do art. 6º do Decreto distrital nº 37.304/2016 exigência de comprovação da impossibilidade de licitação do objeto da cooperação técnica*”.

35. Apresenta os resultados da cooperação técnica, elencando os Produtos Concluídos – **P1.1 - Proposta de Sistema de Garantias**; **P1.2 – Identificação dos Gargalos para Ocupação do CADF**; **P1.3 – Avaliação dos Impactos de Eventos Relevantes para Reequilíbrio Econômico-Financeiro do Contrato**; **P1.4 – Avaliação do modelo de operação do CADF**; **P1.5 – Proposta de alternativas de soluções para o Contrato**; **P1.6 – Avaliação de Risco Econômico-Financeiro e Contratual**; **P1.10 - Planejamento e Organização do Curso de Capacitação em Gestão de Equilíbrio Econômico-Financeiro**; **P1.11 – Realização da Capacitação**; bem assim os Produtos em Fase de Conclusão – **P1.12 – Reavaliação das Instalações do CADF As-Built**; **P1.13 – Desenvolvimento de Modelos de Uso e Ocupação do CADF** e **P1.9 – Proposta Final de Encaminhamento**, asseverando que “(...) *os acordos de 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*”.

36. Ao final, a nota técnica destaca 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*” (grifei).



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
Terceira Procuradoria

37. Por sua vez, o **Despacho SEPE/GAB/UECGP** aborda os tópicos *Programa de Parcerias Público-Privadas do Distrito Federal; Cooperação Técnica Internacional como ferramenta para o desenvolvimento; Relevância do ACT/16/03 para o Distrito Federal e Papel do UNOPS como Organismo provedor de conhecimento e tecnologia necessários ao fortalecimento institucional*, e conclui que “(...) *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*” (grifei).

38. Já o **Ofício n.º 2.018/64** trata do **Relatório Final do Escritório das Nações Unidas de Serviços para Projetos**, elaborado por aquele UNOPS (**Peça n.º 134**), apresentando resumo dos produtos executados no projeto Fortalecimento Institucional do GDF em estruturação, avaliação e monitoramento de Parcerias Público-Privadas – PPP, objeto do **ACT UNOPS/16/03**, a saber: *Produto 1.1 - Sistematização de modelo de governança e procedimentos da SUBPPP; Produto 1.2 - Metodologia de Avaliação de Elegibilidade projetos; Produto 2.1 - Modelo de Sistema de Garantias do GDF; Produto 3.1 - Proposta de um modelo de financiamento para modelagem de projetos PPP no GDF; Produto 4.1 - Relatório técnico de avaliação de propostas apresentadas via PMI – CCUG; Produto 4.1 - Relatório técnico de avaliação de propostas apresentadas via PMI - Via Transbrásília; Produto 5.1: Estruturação de Modelagem de PPP; Produto 5.2: Métodos e ferramentas para licitação; Produto 6.1: Treinamento on the job da equipe da SUBPPP para elaboração de projetos; e Produto 6.2 - Capacitação das equipes das secretarias setoriais em conceitos básicos de PPP.*

39. Discorre acerca da importância da assessoria técnica internacional objeto do projeto, uma vez que se revela “(...) *um processo real e tangível de transferência de conhecimentos e desenvolvimento de capacidades das equipes governamentais*” (grifo do original), e aborda aspectos envolvidos na implementação do projeto – *Mecanismos para execução dos projetos; Insumos utilizados na execução dos projetos; Contratação de pessoa jurídica; Contratação de pessoa física*, apresentando, em anexo, resumo dos projetos **Teatro Nacional Cláudio Santoro e Transbrásília**.

40. Em suas considerações finais (821/823 da **Peça n.º 134**), o citado Relatório Final destaca as informações abaixo reproduzidas pela Unidade Técnica, que peço vênha transcrever a seguir:

“Ao longo dos 28 meses da Cooperação Técnica Internacional entre o Governo do Distrito Federal – GDF e o Escritório das Nações Unidas de Serviços para Projetos – UNOPS, surgiram desdobramentos da operação lava-jato que indicaram a existência de vícios no pleito original. Assim, o GDF abriu processo de apuração para possível anulação do contrato original da parceria público privada.

*Levantar o valor gasto na construção do empreendimento tornou-se essencial com a possibilidade de desfazimento do contrato. Nesse sentido, o **PRODOC** foi reorientado para estimar esse custo que chegou ao valor descrito na tabela abaixo:*



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
Terceira Procuradoria

Referência	Ref: Março 2014		Ref: Out 2018	
	Valores	Valor com Impostos 10,15%	Valor Atualizado INCC 10/2018 – 29,78%	Diferença CENTRAD-UNOPS
Inicial informado CENTRAD AS-BUILT	R\$ 637.229.272,38	R\$ 701.908.043,53	R\$ 910.936.258,90	R\$ 275.811.927,03
Valor UNOPS AS-BUILT somente impostos	R\$ 444.289.940,07	R\$ 489.385.368,99	R\$ 635.124.331,87	

Comparativo dos valores para o AS-BUILT CADF com incidência de impostos de 10,15%

A partir do custo de construção apurado e do valor do terreno informado pela Terracap no laudo Nº 104/2018 de 16/02/2018, foi estimado em R\$724.404.156,69 (setecentos e vinte e quatro milhões quatrocentos e quatro mil cento e cinquenta e seis reais e sessenta e nove centavos) o valor total do ativo (terreno e construção). No entanto, o valor de venda do CADF dependerá de uma série de variáveis não analisadas neste caso, como a possibilidade de adaptar a infraestrutura atual para o uso desejado, a vantagem ou desvantagem de comprar um ativo projetado para outra finalidade, a tecnologia construtiva utilizada e o impacto nos custos de operação e manutenção, entre outros. Diante da possibilidade de desfazimento do contrato, a ocupação do CADF no formato original foi desconsiderada pelo GDF. Com isso, avaliou-se novas alternativas não exaustivas de usos do empreendimento, utilizando-se da metodologia de decisão hierárquica, e após algumas análises chegou-se às seguintes sugestões:

Alternativas	Resultados (nível de preferência)
1) CENTRO UNIVERSITÁRIO	0,22
2) USO MISTO (CENTRO COMERCIAL ESCRITÓRIOS)	0,43
3) PARQUE CIENTÍFICO E TECNOLÓGICO	0,36

Nível de preferência das alternativas

Das alternativas analisadas, a de uso misto do empreendimento foi considerada a melhor. O uso misto refere-se a uma ocupação parcial do GDF com a ida de uma ou mais secretarias e com a implantação de serviços ao cidadão (Agência do Na Hora). A presença âncora do GDF no uso misto, viabilizaria a exploração econômica das áreas ociosas do empreendimento.

Ao longo da execução do Acordo de Cooperação Técnica e de posse de resultado final do trabalho, pode-se concluir que GDF está mais preparado e respaldado, para as futuras negociações e tomada de decisões sobre o futuro do processo do Contrato de Concessão do Centro Administrativo do Distrito Federal. Demonstrando, assim, a importância da Cooperação Técnica Internacional como instrumento de transferência de tecnologia e conhecimento a baixo custo” (Grifo da Unidade Técnica).



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
Terceira Procuradoria

41. Da reorientação do PRODOC destacada, observa-se que os produtos entregues pelo UNOPS se vinculam a apenas um dos três resultados inicialmente previstos², qual seja, quanto à *Metodologia de gestão sobre equilíbrio econômico-financeiro de contrato de PPP do GDF desenvolvida e validade*, sendo a revisão do **ACT UNOPS/16/01** devidamente publicada no Diário Oficial do Distrito Federal (DODF n.º 238, de 14.12.2017, p. 28).

42. Ao examinar as considerações contidas na Nota Técnica e os resultados da cooperação técnica estabelecida, conforme indicado no Relatório Final apresentado pelo UNOPS, a PGDF defende a regularidade dos **ACT UNOPS/16/01** e **ACT UNOPS/16/03**, tendo em vista a especificidade e complexidade das atividades desenvolvidas nos aludidos Acordos, entendendo comprovada a transferência de conhecimento e qualificação do pessoal para tratar da avaliação e monitoramento de Parcerias Público-Privadas, no âmbito do Distrito Federal e, nesse sentido, aduz improcedente a Representação em apreço.

Análise

43. Observa-se que a documentação carreada aos autos reafirma as informações anteriormente prestadas pela SEPLAG/DF e pela SEF/DF, asseverando que a celebração dos Acordos de Cooperação Técnica atende à legislação própria, no caso o Decreto Federal n.º 5.151/2004; Decreto Distrital n.º 37.304/2016; Manual de Convergência de Normas Licitatórias, elaborado pelo Programa das Nações Unidas para a Desenvolvimento – PNUD do Ministério das Relações Exteriores – MRE (Portaria MREx n.º 8/2007), sendo regulares as contratações celebradas junto ao UNOPS e inaplicável, à espécie, a Lei Geral de Contratações e Contratos Administrativos (Lei n.º 8.666/1993).

44. Não é demais repisar que a celebração de Acordos de Cooperação Técnica Internacional encontra amparo na legislação brasileira, sendo regidos por princípios constitucionais e normas específicas. Tal especificidade, contudo, não confere à Administração Pública prerrogativa da não adoção de pressupostos e premissas essenciais para conferir legalidade a eventuais contratações firmadas nesses institutos, tais como a moralidade, impessoalidade, publicidade e economicidade, bem assim, observância aos fundamentos que regulam a contratação pública, sobretudo as previsões contidas na Lei n.º 8.666/93.

45. Oportuno reiterar que este representante ministerial, por meio dos **Pareceres n.º 1.079/2017-DA (Peça n.º 49)** e **n.º 117/2018-G3P (Peça n.º 68)**, considerou que os resultados, projetos e atividades previstas no **ACT UNOPS/16/01** seriam suficientes para **negar a medida cautelar pleiteada** na exordial, porquanto caracterizada a especificidade da contratação de serviços de assessoria e consultoria em competências complexas para as quais a Administração Pública Distrital não possuía expertise suficiente e adequada para a implementação de projetos e atividades de interesse social e econômico.

² Resultados inicialmente previstos (fl. 29 da [Peça n.º 134](#)):

R1. Metodologia de gestão sobre equilíbrio econômico-financeiro de contrato de PPP do GDF desenvolvida e validade;

R2. Projeto-piloto do Escritório de Gestão do CADF estruturado e recursos humanos capacitados; e

R3. Modelo de operação e alocação de equipes no CADF elaborado e validado.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
Terceira Procuradoria

46. Observe-se que as informações trazidas aos autos revelam que foram realizados ajustes no documento de Projeto (PRODOC) inicialmente celebrado, adequando metas e resultados previstos na execução do **ACT UNOPS/16/01**. Ainda que os produtos entregues pelo UNOPS estejam ligados a apenas um dos três resultados inicialmente estabelecidos (*RI: Metodologia de gestão sobre equilíbrio econômico-financeiro de contrato de PPP do GDF desenvolvida e validade*), verifica-se que possibilitam o repasse do conhecimento e expertise do organismo internacional, propiciando a transferência e o compartilhamento de informações de profissionais com reconhecida especialização na área de PPPs para os servidores distritais.

47. Reitero que as ações previstas no **ACT UNOPS/16/01** se encontram em conformidade com as previsões legais afetas à matéria, uma vez que os serviços especificados são passíveis de contratação junto a organismos internacionais, conforme previsto na legislação de regência (Constituição Federal; Decreto Legislativo n.º 11/1966, promulgado pelo Decreto n.º 59.308/1966; Decreto Federal n.º 5.151/2004 e Decreto Distrital n.º 37.304/2016), aplicando-se, de forma subsidiária, a Lei n.º 8.666/1993.

48. Os documentos constantes dos autos demonstram que o acordo em questão foi celebrado em razão da complexidade envolvida na ocupação do Centro Administrativo do Distrito Federal – CENTRAD que, frise-se, é caracterizado pelo significativo volume de servidores que deverão ser deslocados para espaços construídos especificamente para abrigar as unidades administrativas do GDF e pela infraestrutura física e tecnológica exigida para a alocação desses profissionais.

49. O **ACT UNOPS/16/01** possibilita a transferência, absorção e desenvolvimento de tecnologias, metodologias e conhecimentos especializados em áreas específicas em que a Administração Pública não detém a competência exigida, desenvolvendo expertise em área de cujos profissionais distritais ainda não dominam seus fundamentos, devendo as atividades decorrentes do acordo contribuir, decisivamente, para a modernização da gestão, formação de especialistas e apropriação de novas competências porventura desenvolvidas.

50. As manifestações e Notas Técnicas apresentadas pela SEPLAG/DF revelam as atividades realizadas para desenvolvimento das metodologias de gestão de contratos de PPP do GDF, além do modelo de operação e alocação de equipes no CADF com vistas a implementação do projeto-piloto do escritório de gestão daquele Centro Administrativo com infraestrutura e recursos humanos capacitados, não se mostrando razoável, no sentir ministerial, a anulação do **ACT UNOPS/16/01**.

51. Assim sendo, volto a reafirmar o entendimento desta Terceira Procuradoria quanto à **improcedência** da Representação em exame em relação ao **ACT UNOPS/16/01** celebrado pela SEPLAG/DF para avaliação do contrato de concessão administrativa para a construção, operação e manutenção do Centro Administrativo do Distrito Federal – CENTRAD, considerando justificável a contratação do UNOPS para a execução de projetos de natureza complexa para a qual os servidores distritais não detém conhecimento e qualificação exigida, competência que está sendo adquirida com o desenvolvimento dos produtos especificados no aludido acordo.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
Terceira Procuradoria

52. Por outro lado, a documentação referente ao **ACT UNOPS/16/03** comprova que o citado acordo foi desmembrado do projeto original em função da complexidade dos projetos de estruturação, avaliação e monitoramento da carteira de parcerias autorizadas pelo Conselho Gestor de PPP do Distrito Federal – *Transbrásíia; Zoológico; Torre de TV de Brasília; Parque da Cidade Sarah Kubitscheck; Iluminação Pública; BRT - Eixo Leste; Centro de Convenções Ulysses Guimarães (CCUG); Hospitais DF; Shopping Popular; Outros*, áreas em que o GDF anunciou não deter conhecimento e expertise para adequada implementação.

53. Para desenvolvimento do **ACT UNOPS/16/03** foram estabelecidas as seguintes metas (fls. 1.115/1.116 da [Peça n.º 59](#)):

- *As unidades de PPP estejam melhor estruturados 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 alcançadas as seguintes metas:*
 - *Um processo de modelagem PPP completo;*
 - *A SEF/GDF esteja dotada 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.*

54. Nesse sentido, foram definidas as seguintes estratégias de implementação do projeto para alcance das metas estabelecidas: **1. Desenvolver o marco formal para as PPPs no GDF: Desenvolvimento de processos e manuais para a estruturação das parcerias público-privadas no GDF; 2. Criar o marco financeiro para as PPPs no GDF; 3. Transferir conhecimento de modelagem de projetos (on the job training) à SUBPPP; e 4. Transferência de conhecimento pari passu ao desenvolvimento dos produtos em articulação com a equipe de trabalho da SUBPPP das Unidades Setoriais/Solicitantes** (fls. 1.116/1.117 da [Peça n.º 59](#)), e seis resultados com produtos e atividades específicas (fls. 1.122/1.138 da [Peça n.º 59](#)).

55. Como se vê, quando da concepção do projeto de fortalecimento institucional da SEF/DF em estruturação, avaliação e monitoramento de PPPs, o UNOPS assumiu a responsabilidade de oferecer assistência técnica especializada à equipe daquela Secretaria, estabelecendo que “(...) **os principais passos da modelagem serão contemplados ao longo da execução de um projeto-piloto**”, o qual seria desenvolvido integralmente, desde as análises e estudos preliminares, estratégias de licitação e aprovação de pré-projetos, oportunizando a formação de “(...) **um quadro de profissionais treinados e preparados para executar diferentes modelagens de parcerias com a iniciativa privada no futuro**” (grifei) (fl. 1.129 da [Peça n.º 59](#)).



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
Terceira Procuradoria

56. No entanto, embora o **ACT UNOPS/16/03** estabelecesse metas e resultados ambiciosos, em especial a implementação do projeto-piloto objeto do **Resultado 5 – Competência em elaboração de estudos e modelos para estruturação de PPP desenvolvida**, o UNOPS previu atividades que poderiam ser executadas por órgãos ou entidades do próprio GDF, haja vista a natureza comum dos serviços a serem executados – *levantamento de problemas e de possíveis soluções; avaliação da modalidade de contratação mais adequada à PPP; análise de viabilidade financeira-orçamentária e fiscal; avaliação socioeconômica, financeira e de riscos; detalhamento técnico de obras e serviços de engenharia e operações; estudos de infraestruturas demandadas e disponíveis para atender à PPP; desenvolvimento de capacidades na elaboração de projetos técnicos de engenharia e operações; desenvolvimento de capacidades na realização de estudos jurídicos detalhados; definição de modelos de negócios e desenho conceitual de contratos; elaboração de documentos da licitação; desenvolvimento do processo de licitação*; e outras (fls. 1.129/1.136 da **Peça n.º 59**).

57. Conforme exposto anteriormente, este Ministério Público de Contas entende que as atividades estabelecidas no **ACT UNOPS/16/03** podem ensejar a subcontratação de atividades que são rotineiramente executadas por empresas que prestam serviços para órgãos e entidades da Administração Pública Distrital, não havendo, portanto, justificativas para que esses serviços não sejam contratados via procedimento licitatório regular.

58. Tal possibilidade foi demonstrada com as informações constantes do Quadro de Orçamento do **ACT UNOPS/16/03** (fl. 1.152 da **Peça n.º 59**), em que se verifica que as atividades previstas no aludido acordo, na rubrica “*Subcontratos*”, representavam um percentual de aproximadamente **44%** dos serviços (**US\$ 1,550,000.00**), quando comparadas com o orçamento total do ajuste (**US\$ 3,460,000.00**).

59. Observe-se que, apesar de apontada pelo Tribunal, essa questão não foi devidamente enfrentada nos autos pela então SEF/DF, nem pela PGDF, não restando esclarecido os motivos que levaram à subcontratação de serviços passíveis de serem executados pelos órgãos e entidades do complexo administrativo distrital ou por empresas prestadoras desses serviços.

60. De acordo com o Quadro de Orçamento do **ACT UNOPS/16/03** (**Peça n.º 34**) o UNOPS previu **44,8%** em subcontratações, dentre as quais pedidos de cotação e solicitação de manifestação de interesse, conforme sintetizado pela Unidade Técnica no quadro a seguir:

AVISO	OBJETO
Pedido de Cotação(RFQ) para serviços RFQ 2017-09 PMI GDF Transbrasilã	Contratação de escritório de Engenharia especializado em estruturação de concessões e PPPs para Suporte à Revisão e Análise de Estudos recebidos no âmbito de Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI) para Via Transbrasilã e seu Complexo Urbanístico I
Pedido de Cotação(RFQ) para serviços RFQ 2017-11 PMI GDF – Transbrasilã	Contratação de escritório especializado no Mercado Imobiliário para Suporte à Revisão e Análise de Estudos recebidos no âmbito de Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI) para Via Transbrasilã e seu Complexo Urbanístico I
Pedido de Cotação(RFQ) para serviços RFQ 2017-15 – Reforma Teatro Nacional Brasília	Contratação de estudos prévios e projetos de fundação e estruturas necessários para a Reforma do Teatro Nacional Claudio Santoro



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
Terceira Procuradoria

Solicitação de Manifestação de Interesse (MI) MI BRPC 01/2017	Contratação de empresa de engenharia especializada para prestação e serviços de revisão de estudos técnicos (revisão de estudos de infraestrutura urbana, revisão de estudos de enterramento de cabos de alta tensão e revisão de estudos de serviços de infraestrutura urbana)
RFQ 2017-10 Engenharia-Transbrasilíia - Enterramento de cabos	Engenharia - revisão e análise de estudos de PMI para via Transbrasilíia - Enterramento de Cabos

61. Resta evidenciado que essas subcontratações têm como objeto o desenvolvimento de atividades típicas da administração, afrontando, claramente, o art. 8º do Decreto n.º 37.304/2016³, que regulamenta, no âmbito distrital, a celebração de Ato Complementar de Cooperação Técnica Internacional, bem como o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal e o art. 2º da Lei n.º 8.666/1993, que tratam da exigência de processo licitatório para as contratações públicas.

62. A possibilidade de subcontratação de serviços previstas no **ACT UNOPS/16/03** pode representar burla ao exigido processo de licitação, ilegalidade que já teria sido apontada pela PGDF que, ao examinar os termos do acordo em tela, expressou preocupação quanto ao significativo valor envolvido na contratação de terceiros, nos termos do **Parecer n.º 856/16-PRCON/PGDF** (fls. 732/748 da **Peça n.º 59**).

63. Frise-se que, apesar dos apontamentos emitidos pelo citado órgão jurídico, a questão não foi devidamente enfrentada pela SUBPPP-SEF/DF. Na Nota Técnica n.º 009/SUBPPP/SEF/2016 (fls. 806/819 da **Peça n.º 59**), aquela Subsecretaria de Parcerias Público-Privadas se limitou a afirmar que, embora a UNOPS possua equipe própria, a especificidade dos projetos “(...) **justificaria a contratação de ‘pessoa jurídica’ para suprir necessidades específicas relacionadas ao projeto, seja para atividades de alta especialização técnica, como também para serviços que necessitem de maior conhecimento do contexto nacional**” (grifei) (fls. 817/818 da **Peça n.º 59**).

64. Nesse diapasão, reitero entendimento no sentido de que a subcontratação de serviços prevista no **ACT UNOPS/16/03** descumpra ao estabelecido no art. 10 do Decreto n.º 37.304/16⁴ e os fundamentos do instituto da cooperação técnica internacional, porquanto a Administração Pública Distrital possui competência e expertise para o desenvolvimento das atividades e serviços descritos no referido ajuste.

³ **Decreto n.º 37.304/2016**: “Art. 8º A assessoria técnica do organismo internacional cooperante **pode englobar as atividades de treinamento e de prestação de consultoria, desde que vinculadas ao desenvolvimento das ações de cooperação técnica internacional que não possam ser desempenhadas pelo próprio ente executor no âmbito de suas atribuições**” (Grifei).

⁴ **Decreto n.º 37.304/16**: “Art. 10. A contratação de consultoria de que trata o art. 9º **deve ser compatível com os objetivos do Projeto de Cooperação Técnica e efetivada mediante seleção pública.**

Parágrafo Único. A seleção de que trata o caput:

I - será precedida de ampla divulgação;

II - observará os princípios da legalidade, impessoalidade, publicidade, razoabilidade, proporcionalidade e eficiência, bem como a programação orçamentária e financeira do Distrito Federal;

III - demandará dos profissionais a comprovação da habilitação profissional e da capacidade técnica ou científica compatíveis com o trabalho a ser executado.” (Grifei).



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
Terceira Procuradoria

65. Nada obstante, importante destacar, em acréscimo, entendimento deste representante ministerial quanto à possibilidade de contratação de organismos internacionais pela Administração Pública, até porque amparada na legislação brasileira. Todavia, cumpre ressaltar que tal contratação não pode ser realizada para o desenvolvimento de atividades passíveis de serem desempenhadas por servidores ou funcionários públicos, que, em função da competência e qualificação profissional que possuem, têm plena condição para executarem eventuais serviços demandados pelos órgãos e entidades contratantes.

66. Em face do exposto, considerando que, na espécie, a possibilidade de subcontratação de profissionais prevista no **ACT UNOPS/16/03** não se adequa aos pressupostos da cooperação técnica com organismo internacional, ensejando a alocação de recursos públicos indevidos para a consecução do referido ajuste, entendo presentes os requisitos de plausibilidade jurídica para concessão da medida cautelar suscitada na Representação em tela (*fumus boni iuris e periculum in mora*).

67. Dessa forma, reafirmo entendimento no sentido de que o Tribunal mantenha a medida cautelar objeto da Representação, única e exclusivamente no que se refere ao **ACT UNOPS/16/03**, consoante deliberado no **item III da Decisão n.º 1.930/2018**, e, por consequência, reitere determinação para que a atual Secretaria de Estado de Fazenda, Planejamento, Orçamento e Gestão do Distrito Federal – SEFP/DF⁵ se abstenha de promover repasses de recursos ao Escritório das Nações Unidas de Serviços para Projetos – UNOPS à conta do referido ajuste.

68. Nesse diapasão, este representante do **Parquet** especializado, lamentando dissentir parcialmente do posicionamento expendido pela Unidade Técnica, sugere ao eg. Plenário que:

I. tome conhecimento:

- a) da documentação juntada pela Procuradoria-Geral do Distrito Federal – PGDF ([e-DOC 9B64E33A-c](#); [Peça n.º 117](#); e [e-DOC B7374B12-c](#); [Peça n.º 125](#));
- b) do **Ofício SEI-GDF n.º 4.092/2018 – SEPLAG/GAB** ([e-DOC C9847E0B-c](#); [Peça n.º 133](#)) e do **Relatório Final do Escritório das Nações Unidas de Serviços para Projetos**, objeto do Anexo I ([e-DOC A7BFFC02-e](#); [Peça n.º 134](#)), encaminhados pela então Secretaria de Estado de Planejamento, Orçamento e Gestão do Distrito Federal – SEPLAG/DF;
- c) do **Ofício n.º 328 G/SGEC/ABC/ETEM BRAS** ([e-DOC 5D91D85E-c](#); [Peça n.º 136](#)) e do **Ofício n.º 331 G/SGEC/ABC/ETEM BRAS** ([e-DOC 41130B40-c](#); [Peça n.º 137](#)), encaminhados pelo Ministério das Relações Exteriores – MRE;

⁵ **Decreto 39.610/2019**: “Art. 3º A Secretaria de Estado de Planejamento, Orçamento e Gestão do Distrito Federal passa a integrar a Secretaria de Estado de Fazenda do Distrito Federal, alterada sua denominação para Secretaria de Estado de Fazenda, Planejamento, Orçamento e Gestão do Distrito Federal”



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
Terceira Procuradoria

- II. **considere nulo** de pleno direito o **Acordo de Cooperação Técnica – ACT UNOPS/16/03**, firmado entre o Governo do Distrito Federal – GDF, por intermédio da Secretaria de Estado de Fazenda do Distrito Federal – SEF/DF, e o Escritório das Nações Unidas de Serviços para Projetos – UNOPS, com a interveniência da Agência Brasileira de Cooperação do Ministério das Relações Exteriores – ABC/MRE, em razão da ausência de justificativas consistentes quanto à subcontratação indevida de serviços ou profissionais prevista no aludido acordo;
- III. em consequência, julgue:
- improcedente** a Representação ([e-DOC AD1BAE6F-c](#); [Peça n.º 3](#)) quanto ao **Acordo de Cooperação Técnica – ACT UNOPS/16/01**;
 - procedente** a Representação ([e-DOC AD1BAE6F-c](#); [Peça n.º 3](#)) quanto ao **Acordo de Cooperação Técnica – ACT UNOPS/16/03**;
- IV. **determine**, com fulcro no art. 1º, inciso X, da Lei Complementar n.º 01/1994, que a atual Secretaria de Estado de Fazenda, Planejamento, Orçamento e Gestão do Distrito Federal – SEFP/DF, no prazo de **30 (trinta) dias**, adote as medidas necessárias ao exato cumprimento da lei, em relação ao **Acordo de Cooperação Técnica – ACT UNOPS/16/03**, e delas dê ciência à Corte de Contas no mesmo prazo, haja vista a identificação de subcontratações no bojo do aludido acordo, cujos serviços compreendem o desenvolvimento de atividades típicas da administração, o que constitui afronta ao art. 8º do Decreto n.º 37.304/2016, ao art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal e ao art. 2º da Lei n.º 8.666/1993;
- V. **mantenha a medida cautelar** concedida por meio do item III da Decisão n.º 1.930/2018, reiterando determinação para que a atual SEFP/DF se abstenha de promover repasses de recursos ao Escritório das Nações Unidas de Serviços para Projetos – UNOPS à conta do **ACT UNOPS/16/03**;
- VI. **autorize**:
- a ciência dos interessados, cidadão representante, SEFP/DF e UNOPS, este último por intermédio da ABC/MRE, da decisão que porventura venha a ser proferida;
 - a ciência a todo o Complexo Administrativo do Distrito Federal do entendimento firmado no item VI, supra;
 - o retorno dos autos à Secretaria de Acompanhamento para as providências cabíveis.

É o parecer.

Brasília, 3 de junho de 2019.

Demóstenes Tres Albuquerque
Procurador