



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
CONSULTORIA JURÍDICA DA PRESIDÊNCIA



- Processo:** 00600-00002794/2023-72-e
- Referências:** Minuta de Termo de Cooperação Técnica (e-DOC 56B7B536-c); Ofício nº 01/2023 – Ouvidoria (e-DOC E4019DBA-e); Ofício nº 93/2023 – P/AA (e-DOC CEE24E6B-c); e Despacho nº 482/2023 – Presidência (e-DOC 559C965E-e).
- Assunto:** **Termo de Cooperação Técnica.**
- Interessados:** Tribunal de Contas do Distrito Federal, Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios, Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, Ministério Público de Contas do Distrito Federal, Controladoria-Geral do Distrito Federal e Câmara Legislativa do Distrito Federal.
- Objeto:** Minuta de Termo de Cooperação Técnica.
- Ementa:** Minuta de Termo de Cooperação Técnica. Rede de Ouvidorias Públicas do Distrito Federal – REDE OUVIR/DF. Consultoria Jurídica: viabilidade jurídica da celebração do ACT. Boa ordem dos termos da minuta. Prosseguimento.

PARECER Nº 28/2023-CJP

A Ouvidoria-Geral do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios, via e-mail enviado em 30.11.2022, solicitou manifestação desta Corte de Contas acerca do interesse em integrar a Rede de Ouvidorias Públicas do Distrito Federal – REDE OUVIR/DF, na forma da minuta de Acordo de Cooperação Técnica de peça nº 1.

Diante disso, a Ouvidoria do Tribunal de Contas do Distrito Federal, por meio do Ofício nº 01/2023 – Ouvidoria (e-DOC E4019DBA-e), manifestou vontade em ser parte da REDE OUVIR – DF, se a Alta Administração assim o desejar, ressaltando:

(...)

Preliminarmente, cabe comentar que a REDE OUVIR – DF tem por objetivo consolidar a parceria, a cooperação mútua, a



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
CONSULTORIA JURÍDICA DA PRESIDÊNCIA



colaboração técnico-científica, a definição de diretrizes comuns e a articulação de esforços entre os partícipes do termo a fim de se fortalecer como ferramenta de transparência pública e de controle social.

A ideia de criar a Rede Ouvir – DF surgiu de reuniões entre os integrantes das supracitadas Ouvidorias após se depararem com a necessidade de garantir a efetiva qualidade dos serviços públicos prestados no Distrito Federal de forma a fomentar e consolidar a participação popular na gestão pública.

Referido Termo de Cooperação, dentre os vários compromissos, almeja unir esforços para a criação e implantação de um sistema informatizado único para o compartilhamento das manifestações registradas.

Todavia, é imperioso ressaltar que esse sistema não é o mesmo de recebimento de demandas que esta Ouvidoria pretende, conjuntamente com a STI, implantar para o recebimento das nossas demandas.

O sistema integrado ao qual o Termo de Cooperação se refere é apenas para o encaminhamento de demandas que são registradas em um órgão mas são da competência de outro que integra a REDE OUVIR-DF.

Com a implantação de um sistema eletrônico integrado entre os órgãos que compõem a Rede, pretende-se encaminhar as demandas, via sistema, para que o órgão competente possa dar o devido tratamento.

Convém comentar que atualmente as demandas recebidas nesta Ouvidoria e que são da competência do Governo do Distrito Federal são encaminhadas por ofício, via e-mail, à Ouvidoria-Geral do DF para que possa receber o tratamento adequado.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
CONSULTORIA JURÍDICA DA PRESIDÊNCIA



Quando, no entanto, uma demanda é da competência do TJDFT, do MPDFT, do MPCDF ou da CLDF informamos ao demandante qual o órgão competente e lhe sugerimos que a direcione a esse órgão.

Todavia, com o sistema integrado entre os partícipes da REDE as demandas poderão ser encaminhadas ao órgão responsável pelo próprio sistema. Esse compartilhamento das manifestações registradas indubitavelmente facilitará as ouvidorias a atuarem de forma independente, mas integradas, como instrumento de aprimoramento democrático, destacando o cidadão no seu papel ativo de formulação e monitoramento de políticas públicas.

Dessa forma, esta Ouvidoria manifesta vontade em ser parte da REDE OUVIR - DF, se a Alta Administração assim o desejar, e sugere o encaminhamento da minuta do presente Termo de Cooperação à douda Consultoria Jurídica para que se manifeste quanto aos aspectos legais constantes no referido Termo de Cooperação e subsequentemente o envio ao Plenário para sua anuência.

Na sequência, foi encaminhado o Ofício nº 93/2023 – P/AA (e-DOC CEE24E6B-c) ao TJDFT, informando que o Excelentíssimo Conselheiro Ouvidor deste Tribunal, Paulo Tadeu Vale da Silva, manifestou concordância da Ouvidoria desta Casa em integrar a REDE OUVIR – DF e que a análise da minuta do Termo de Cooperação Técnica ocorre no presente processo.

Os autos foram remetidos a esta Consultoria Jurídica, por meio do Despacho nº 0482/2023 – Presidência, para conhecimento e demais providências.

A respeito dos termos da minuta proposta, constata-se que esta apresenta aos partícipes as seguintes cláusulas:

- **CLÁUSULA PRIMEIRA - DO OBJETIVO**
- **CLÁUSULA SEGUNDA - DO FUNDAMENTO LEGAL**



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
CONSULTORIA JURÍDICA DA PRESIDÊNCIA



- *CLÁUSULA TERCEIRA – DAS RESPONSABILIDADES MÚTUAS*
- *CLÁUSULA QUARTA – DA EXECUÇÃO*
- *CLÁUSULA QUINTA – DO COMPROMISSO DOS PARTICÍPES*
- *CLÁUSULA SEXTA - DAS FORMAS DE COOPERAÇÃO*
- *CLÁUSULA SÉTIMA – DAS ATRIBUIÇÕES DOS PARTICÍPES*
- *CLÁUSULA OITAVA – DA COORDENAÇÃO EXECUTIVA*
- *CLÁUSULA NONA – DA SEGURANÇA DA INFORMAÇÃO*
- *CLÁUSULA DÉCIMA – DA PROTEÇÃO DE DADOS PESSOAIS*
- *CLÁUSULA DÉCIMA PRIMEIRA – DOS RECURSOS FINANCEIROS*
- *CLÁUSULA DÉCIMA SEGUNDA – DA VIGÊNCIA*
- *CLÁUSULA DÉCIMA TERCEIRA – DAS ALTERAÇÕES*
- *CLÁUSULA DÉCIMA QUARTA – DA ÉTICA*
- *CLÁUSULA DÉCIMA QUINTA – DA RESCISÃO*
- *CLÁUSULA DÉCIMA SEXTA – DAS DISPOSIÇÕES GERAIS*
- *CLÁUSULA DÉCIMA SÉTIMA – DA PUBLICAÇÃO*
- *CLÁUSULA DÉCIMA OITAVA – DO FORO*

Feito o relatório, passa-se à análise da matéria.

No caso em análise, o Termo de Cooperação Técnica possui por objeto a criação, a estruturação e o funcionamento da Rede de Ouvidorias Públicas do Distrito Federal – REDE OUVIR – DF, composta pelas ouvidorias dos seguintes órgãos: TJDF, MPDF, TCDF, MPCDF, CGDF e CLDF.

Objetiva consolidar a parceria, a cooperação mútua, a colaboração técnico-científica, a definição de diretrizes comuns e a articulação de esforços entre os partícipes do termo a fim de se fortalecer como ferramenta de transparência pública e de controle social.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
CONSULTORIA JURÍDICA DA PRESIDÊNCIA



Trata-se de instrumento jurídico utilizado para formalizar o interesse das partes na mútua cooperação, com o objetivo de operacionalizar programas de trabalho, projetos/atividades ou eventos de interesse comum, sem a obrigação do repasse de recursos.

Acerca do tema, o Parecer nº 150/2017-PRCON-PGDF¹ esclarece o seguinte:

O Acordo de Cooperação, nos moldes do art. 116 da Lei n. 8.666/93, tem natureza de convênio, com o diferencial de que não há repasse de verbas públicas. Assim, em princípio, deveria obedecer ao disposto no § 1º do art. 116, citado, o qual prevê a elaboração e aprovação de plano de Trabalho para execução de ações concretas, com objetivos, metas, etapas, plano de execução, etc.

Entretanto, conforme entendimento desta Procuradoria Geral, mesmo não havendo ações concretas decorrentes de Acordo de Cooperação Técnica, correta a denominação do vocábulo "Acordo de Cooperação Técnica", porque ausente o repasse de recursos públicos, conforme Cota do Parecer nº 87712015, com base no Parecer nº 084/2013-PROCAD.

Nesse sentido, pode-se dizer que o requisito jurídico essencial para a celebração de um termo de cooperação técnica é o interesse comum entre as partes na execução do objeto proposto.

Nesse caso, o objeto tratado nestes autos se enquadra, com as devidas adequações, na regra descrita no art. 116 da Lei nº 8666/1993, ainda aplicável até 31.03.2023, *in verbis*:

Art. 116. Aplicam-se as disposições desta Lei, no que couber, aos convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres celebrados por órgãos e entidades da Administração.

§ 1º A celebração de convênio, acordo ou ajuste pelos órgãos ou entidades da Administração Pública depende de prévia aprovação de competente plano de trabalho proposto pela organização interessada, o qual deverá conter, no mínimo, as seguintes informações:

I - identificação do objeto a ser executado;

II - metas a serem atingidas;

III - etapas ou fases de execução;

IV - plano de aplicação dos recursos financeiros;

V - cronograma de desembolso;

VI - previsão de início e fim da execução do objeto, bem assim da conclusão das etapas ou fases programadas;

VII - se o ajuste compreender obra ou serviço de engenharia, comprovação de que os recursos próprios para complementar a

¹ PRCON.0150.2017.pdf (pg.df.gov.br)



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
CONSULTORIA JURÍDICA DA PRESIDÊNCIA



execução do objeto estão devidamente assegurados, salvo se o custo total do empreendimento recair sobre a entidade ou órgão descentralizador.

Os requisitos supracitados, aplicáveis ao caso em questão, foram atendidos pela minuta em análise, a qual tem a especificidade de não envolver a transferência de recursos financeiros (cláusula décima primeira).

A título ilustrativo, confira-se a ementa do Parecer nº 084/2013-PROCAD/PGDF:

ADMINISTRATIVO. CONVÊNIO. ACORDO DE COOPERAÇÃO. PORTARIA CONJUNTA. CONTRATO. CABIMENTO. LEI N. 8.666/93. INSTRUÇÃO NORMATIVA N. 01/2005-CGDF. DECRETO FEDERAL N. 6.170/2007. LEI DISTRITAL N. 4.895/2012.

1) Quando o DISTRITO FEDERAL por seus órgãos ou entidades, celebrar ajuste em que haja transferência de recursos públicos, visando a execução de programas de trabalho, projetos, atividades, operações especiais ou eventos de interesse público, em regime de mútua cooperação, adotará como instrumento o CONVÊNIO, além de respeitar as disposições do art. 116 da Lei n.8.666/93, da IN 01/2005-CGDF e das demais normas que regulem a situação específica objeto do ajuste.

2) Quando o DISTRITO FEDERAL, por seus órgãos ou entidades, celebrar ajustes que busquem regular uma parceria com outros agentes públicos ou particulares sem fins lucrativos, para a realização de projetos, atividades, operações especiais ou eventos de interesse público, em regime de mútua cooperação, sem transferência de recursos, adotará como instrumento o TERMO DE COOPERAÇÃO, devendo respeitar, no que couber, as disposições da Lei n. 8.666/93, da IN 01/2005-CGDF e das demais normas que regulem a situação específica objeto do ajuste.

3) Quando órgãos do DISTRITO FEDERAL, despidos de personalidade jurídica própria, pretenderem entabular entre si condições peculiares para o desempenho de determinadas atribuições, especialmente para realização de projetos, atividades, operações especiais, eventos de interesse público ou descentralização de créditos, deverão adotar como instrumento a PORTARIA CONJUNTA, respeitando, no que couber, as disposições da Lei n. 8.666/93, da IN 01/2005-CGDF, da Lei de Diretrizes Orçamentárias vigente e das demais normas que regulem a situação específica objeto do ajuste.

4) Quando o DISTRITO FEDERAL celebrar qualquer ajuste com particulares ou entidades da Administração indireta tocadas sob regime jurídico de direito privado, em que haja um acordo de vontades para a formação de vínculo e a estipulação de obrigações recíprocas, adotará o instrumento do CONTRATO, com observância da Lei n. 8.666/93 e/ou da lei especial que o discipline.

5) Quando o DISTRITO FEDERAL pretender celebrar o ajuste de que trata o art. 8º da Lei n. 11.788/2008, adotará o instrumento de CONVÊNIO independentemente de haver transferência de recursos



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
CONSULTORIA JURÍDICA DA PRESIDÊNCIA



públicos em exceção à Instrução Normativa n. 01/2005-CGDF. (grifos acrescidos)

Pela pertinência, destaca-se o seguinte trecho do referido

Parecer:

A Administração Pública, por vezes, celebra entre si acordos que buscam, tão-somente, delinear condutas específicas em relação ao exercício de determinadas atribuições ou para disciplinar como agirão em razão de um projeto comum, sem haver transferência de recursos públicos entre elas. Esses ajustes, geralmente nominados de Termo de Cooperação ou algo similar, não geram obrigações jurídicas entre as partes, restringindo-se a um autêntico acordo de cavalheiros, protocolo de intenções, como o gentlemen's agreement do Direito Internacional, que pode, na prática, ser solenemente ignorado sem acarretar ônus para os partícipes, embora possa resultar em sanções administrativas aos agentes públicos desidiosos se caracterizada a falha funcional. **Nesses casos, para exemplificar, não seria imperiosa a existência de um Plano de Aplicação dos Recursos ou um Cronograma de Desembolso, tampouco prestação de contas e existência de metas, etapas ou fases de execução (a previsão destas últimas, no entanto, renderia homenagem ao princípio da eficiência).** Vale dizer, a regra do art. 116 não incidiria plenamente ao caso por absoluto déficit de subsunção à hipótese de incidência (tatbestand). (grifos acrescidos)

A análise de conveniência e oportunidade para a celebração do termo de cooperação, por sua vez, está inserido exclusivamente na esfera de discricionariedade da Administração, não cabendo a esta Consultoria Jurídica emitir juízo conclusivo sobre a questão.

Com base nas informações constantes dos autos, é possível concluir que a celebração do termo ora analisado contribuirá para a transparência pública e para o controle social.

Logo, não havendo dúvidas sobre a legitimidade da pretensão, esta Consultoria se manifesta favoravelmente à celebração do Termo de Cooperação Técnica acostado à peça nº 1, cujo objeto é a criação, a estruturação e o funcionamento da Rede de Ouvidorias Públicas do Distrito Federal – REDE OUVIR – DF.

A minuta trazida à colação para análise reúne os elementos essenciais exigidos pelas normas aplicáveis à espécie, razão pela qual atestamos a boa ordem de seus termos, sugerindo-se apenas a alteração do



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
CONSULTORIA JURÍDICA DA PRESIDÊNCIA



preâmbulo no que se refere à representação desta Corte de Contas para atualização do Conselheiro Presidente e do Conselheiro Ouvidor.

Ante o exposto, com a ressalva apontada no parágrafo anterior, esta Consultoria Jurídica, restrita aos aspectos jurídico-formais, tendo em vista que a matéria se encontra adstrita ao juízo de conveniência e oportunidade por parte da Alta Administração desta Corte de Contas, opina pela viabilidade jurídica da celebração do Termo de Cooperação Técnica ora em análise, sem embargo da necessidade de se submeter o feito ao descortino do egrégio Plenário, para os fins do art. 294² do RI/TCDF.

É o parecer.

À consideração do Consultor Jurídico.

Brasília-DF, 16 de março de 2023.

Amanda P. Caetano
Assessora Jurídica

De acordo.

Encaminhem-se os autos ao Gabinete da Presidência.

Michel Martins de Morais
Consultor Jurídico em exercício

2 Art. 294. O Tribunal de Contas poderá firmar acordo de cooperação e outros instrumentos similares com o Tribunal de Contas da União, de Estados e de Municípios e entidades congêneres internacionais, com outros órgãos e entidades da administração pública e, ainda, com entidades civis nacionais e internacionais, objetivando o intercâmbio de informações que visem ao aperfeiçoamento dos sistemas de controle e de fiscalização, o treinamento e o aperfeiçoamento de pessoal e o desenvolvimento de ações conjuntas de fiscalização.

§ 1º Os acordos de cooperação aprovados pelo Plenário serão assinados pelo Presidente do Tribunal.

§ 2º O Plenário poderá delegar ao Presidente a competência para aprovar os acordos de cooperação de que trata o caput, nos termos e limites que estabelecer no ato de delegação.