



PARECER N° 964 /2016 – PRCON/PGDF.
PROCESSO N.º 0050000982/2016
INTERESSADO: Secretaria de Estado de Segurança Pública e Paz Social
ASSUNTO: Acordo de Cooperação Técnica entre ADASA e SSP/Subsecretaria
de Defesa Civil

Parecer **APROVADO** pelo Exmo. Sr.
Procurador-Geral do DF, em 31 / 10 / 2016
pelo Exmo. Sr. Governador do DF, em
_____/_____/20____

Ementa: ADMINISTRATIVO. ACORDO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA. CONVÊNIO SEM REPASSE DE VERBAS PÚBLICAS. AGÊNCIA REGULADORA DE ÁGUA, ENERGIA E SANEAMENTO BÁSICO DO DISTRITO FEDERAL E SECRETARIA DE JUSTIÇA, DEFESA CIVIL. ACORDO PARA TROCA DE INFORMAÇÕES E PROTOCOLOS, A FIM DE EVITAR OU MINIMIZAR SITUAÇÕES HÍDRICAS CRÍTICAS.

O acordo de cooperação técnica avençado entre autarquia e órgão do ente público assemelha-se a protocolo de intenções. Visa a permitir cooperação entre o órgão, representado pelo ente público e sua autarquia, com personalidade jurídica e autonomia próprias. O instrumento para consubstanciar tal propósito, que melhor se adequa a finalidade cooperativa, na espécie, é o acordo de cooperação técnica como já restou firmado em pareceres anteriores dessa Procuradoria-Geral do D.F. – Pareceres 11/2015 – PROCAD-PGDF e Parecer 84/2013 – PROCAD-PGDF.

Conclusão pela viabilidade jurídica da celebração do convênio em questão, desde que atendidas as ressalvas deste parecer.

Folha n°	<u>18</u>
Processo n°	<u>050.000982/2016</u>
Rubrica:	<u>telma</u> Matrícula: 43182-6



Senhora Procuradora-Chefe da Procuradoria Especial da
Atividade Consultiva,

1. RELATÓRIO

Versa a consulta da Secretaria de Estado de Segurança Pública e Paz Social acerca de minuta de Acordo de Cooperação Técnica entre ADASA e Subsecretaria de Defesa Civil.

Segundo a minuta o acordo de cooperação técnica teria como objeto *“a colaboração entre ADASA e a Subsecretaria de Proteção e Defesa Civil para criação e implementação de protocolos de troca de informações e disparo de alertas através do Centro de Operação das Águas, objetivando prevenir ou minimizar os efeitos de eventos hidrológicos críticos (fl.04).”*

A minuta reporta que o acordo não envolve transferência de recursos financeiros ou orçamentários entre os partícipes e ressalva que, acaso necessário, o repasse de recursos para ação conjunta será celebrado por instrumento específico, que deverá obedecer aos requisitos da legislação que regulamenta as transferências voluntárias.

O Plano de Trabalho prevê a criação de grupo de estudos para instalação de equipamentos a fim de correlacionar dados e definir níveis de alertas para área; prevê o diagnóstico de sistemas de informações e elaboração de proposta para intercâmbio dos dados; definição de protocolos para troca de informações; desenvolvimento de ferramentas de disparo de alertas e criação de protocolos de disparo de alertas entre a ADASA e a Defesa Civil.

Os autos, no que interessa, estão instruídos com os seguintes documentos:

- Memorando nº, 199/2016 (fl. 02);
- Minuta do Acordo de Cooperação Técnica entre ADASA e Defesa Civil (fls. 03/06);

Folha nº	19
Processo nº	050.000982/2016
Rubrica:	<i>elms</i>
Matrícula:	43182-8



- Plano de Trabalho, com descrição do projeto (fls. 07/08)
- Parecer da AJUL/SSP (fls. 09/15);
- Encaminhamento da Secretária à P.G.D.F. (fl. 16).

É o sucinto relatório.

2. FUNDAMENTAÇÃO

2.1. Ressalva

Inicialmente registra-se que, à luz das competências delineadas na Lei Complementar na 395/2001, a presente análise cingir-se-á tão-somente à adequação jurídico-formal do presente procedimento aos ditames da legislação correlata. Nesse sentido, considerações de índole técnica, como os critérios de escolha, bem como juízos de conveniência e oportunidade envolvidos no acordo ou convênio, são inteiramente alheios à expertise desta Casa, competindo exclusivamente à consulente verificar sua correção.

Ressalta-se que a presente análise se limita aos aspectos jurídico-formais do convênio, sob a perspectiva da legislação de regência a Lei nº 8.666/93.

Ademais, eventual silêncio deste parecer sobre qualquer matéria estranha ao objeto desta consulta não importa referendo algum a qualquer das ações anteriores tomadas nos autos.

2.1 - Considerações acerca da minuta

Trata-se de análise de minuta que visa à celebração de ações de cooperação entre órgão da Secretaria de Justiça, Defesa Civil, sem personalidade jurídica e autarquia do Distrito Federal, dotada de personalidade jurídica de direito público, com autonomia patrimonial, administrativa e financeira.

Como bem menciona o parecer da AJL/SSP, o objetivo principal do acordo apresenta-se na cláusula segunda, quando se menciona a necessidade de propiciar um ambiente de cooperação entre a ADASA e a Subsecretaria de Proteção e Defesa Civil para disponibilizar informações

Folha n°	20
Processo n°	050.000.982/2016
Rubrica:	<i>[assinatura]</i> Matrícula: 43182-6



colhidas pela rede de monitoramento da ADASA e identificar as vulnerabilidades de alagamentos e secas, a fim de definir níveis críticos e desenvolver protocolos para o disparo de alertas através do COA.

Tem-se, portanto, que o instrumento é um protocolo de intenções de colaboração entre órgão, sem personalidade jurídica e autarquia, com personalidade jurídica, ambos do Distrito Federal.

O parecer n.172/2016, da AJL/SSP reporta que essa Procuradoria-Geral do D.F. já opinou a respeito da interação entre órgãos sem personalidade jurídica, pugnando pela utilização de portarias conjuntas, como forma de instrumentalizar a relação entre esses órgãos. Reporta que no Parecer n. 11/2015-PROCAD-PGDF opinou-se que é a Portaria Conjunta, e não o Acordo de Cooperação Técnica, o instrumento adequado para estabelecer compromisso entre órgãos distritais em regime de cooperação, respeitando-se sempre as disposições da Lei 8.666/93. O parecer da AJL/SSP ressalta, outrossim, que na cota de aprovação da Excm^a Procuradora-Geral, acrescentou-se que a nomenclatura de tais ajustes não encontra consenso na prática e que *“em regra traduzem obrigações que muitas vezes mais se aproximam protocolos de intenções, ou se situam dentro das competências dos órgãos partícipes. Desta feita, embora tecnicamente seja mais adequada a celebração de Portarias Conjuntas nesses casos, não se vislumbram nulidades nos demais acordos firmados entre tais entes.”*

Na espécie, tem-se situação um tanto diferenciada, pois a ADASA/DF – Agência Reguladora de Águas e Saneamento do Distrito Federal não é um órgão, mas, uma autarquia.

Assim, é que, adotando preleção do Parecer 11/2015 no que tange a interação entre órgãos do D.F. e entes com personalidade jurídica, entendemos naquela linha de raciocínio que a melhor forma de instrumentalizar a cooperação, de fato, dar-se-ia, por meio de acordo de cooperação técnica, sempre ressalvando, que eventuais contratações devem atender ao estatuído na Lei 8.666/93.

Com efeito, como argumenta o lapidar opinativo:



“As indagações suscitadas pela Consulente inserem-se no campo dos ajustes formalizados pela Administração em relações não contratuais, nas quais não existe repasse de recursos entre os partícipes; gravitando, assim, temas que se resolvem, grosso modo, pela aplicação de regras e princípios gerais do Direito Administrativo, além de normas importadas dos direitos Constitucional, Financeiro e Civil.

De efeito, as relações interorgânicas, pelas quais se estabelecem os vínculos entre os órgãos que compõem um mesmo Ente Federado remetem à própria organização do Estado (*lato sensu*), dado que o órgão é mera unidade de atuação da Administração Pública.

Nas palavras de Celso Antônio Bandeira de Mello:

Os órgãos não passam de simples partições internas da pessoa jurídica cuja intimidade estrutural integram, isto é não têm personalidade jurídica. Por isso, as chamadas relações interorgânicas, isto é, entre os órgãos, são, na verdade, relações entre os agentes, enquanto titulares das respectivas competências, os quais, de resto - diga-se de passagem -, têm direito subjetivo ao exercício delas e dever jurídico de expressarem-nas e fazê-las valer, inclusive contra intromissões indevidas de outros órgãos.

Elucidativas, também, as bem lançadas ponderações contidas 56512013-PROCAD/PGDF, as quais peço *venia* para transcrever, *in verbis*:

Órgãos são unidades de atuação integrantes da estrutura hierárquica de uma mesma pessoa jurídica. No caso em análise, são tratadas relações entre órgãos que fazem parte da mesma entidade administrativa, o Distrito Federal. As Secretarias em questão são apenas centros especializados de competência, que não possuem personalidade jurídica própria e, por intermédio do mecanismo da desconcentração, só existem em face da necessidade de racionalização da estrutura interna de competência do ente federativo local.

As relações entre os referidos órgãos normalmente é organizada sob a forma piramidal, em que há uma chefia única regendo todas as estruturas que hierárquicas abaixo - no caso da Administração Pública direta local, o Governador. Entretanto, a alta complexidade presente na sociedade atual impõe a cada dia maiores especializações e capacidade técnica dos agentes, órgãos e entidades públicos, exigindo maiores influxos e coordenações horizontais e, conseqüentemente, afastando relações de subordinação. Emergem relações de coordenação, cooperação e concertação entre órgãos e entes administrativos para o exercício das respectivas competências, que podem resultar de instrumentos mais ou menos formais. (...)

No referido parecer, o i. colega culmina por indicar que, em situação de cooperação com ente com personalidade jurídica, o instrumento correto seria o Termo de Cooperação (letra b, fl. 11 do Parecer 11/2015).



Assim é que, apesar da ressalva quanto a nomenclatura, nem sempre uniforme, vale anotar que o acordo de cooperação técnica, tem adquirido a conotação de ajuste firmado sem transferência de recurso. Como na espécie em apreço, visa a interação entre órgão do D.F. e autarquia para lograr objetivos comuns, sem que haja repasse financeiro, enquadrando-se, portanto, no âmbito dos *ajustes interadministrativos* – entendidos genericamente como aqueles que são celebrados entre entidades e órgãos administrativos – enquadram-se no conjunto das relações jurídicas estabelecidas em função da cooperação, colaboração e/ou coordenação, à luz dos princípios de lealdade e solidariedade institucionais.”¹

Tais acordos “que surgem nas relações internas do Poder Executivo, em regra, não são legalmente exigíveis nem conferem quaisquer direitos contra o Estado. Estamos a tratar, pois, de uma forma de *soft law* por intermédio de “*pseudo-contrato*” ou “*quase-contrato*”, que incorpora os princípios de *cortesia positiva* e da lealdade, sem a necessidade de usar instrumentos impositivos.”²

Afigura-se-nos, portanto, adequado o instrumento.

Todavia, sua redação merece reparos.

Inicialmente quanto ao preâmbulo, registra-se que o acordo de cooperação dar-se-á entre órgão do D.F. despido de personalidade jurídica, que deve ser devidamente representado pelo próprio ente (D.F), por meio de sua representação legal.

A descrição do objeto não permite clara compreensão do que se pretende. Não está bem elucidado, pois utiliza-se de termos demasiadamente genéricos, dificultando entendimento da finalidade do acordo e deixando ampla margem para interpretação, além de não espelhar corretamente aquilo que está descrito no plano de trabalho (cláusula segunda).

¹ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio, Curso de direito administrativo. São Paulo. Editora Malherios, 11a Edição, 1999, p. 85.

² Idem



Da mesma forma, os termos são por demais genéricos, no que tange a execução, deixando margem a amplo espectro de interpretação (cláusula terceira).

Vale lembrar que a execução do acordo deve ter executor previsto e designado, o que também não está devidamente reportado na cláusula quarta.

A cláusula (quinta) relativa aos recursos financeiros, ao tempo que afasta a transferência de recursos, menciona sua possibilidade desde que em instrumento específico. Não nos parece seja necessária a menção, eis que se eventual transferência de recursos importará outra avença e eventualmente licitação para contratação.

Vislumbra-se da instrução dos autos o mútuo interesse na conjugação de esforços a justificar a realização da avença, da parte da Secretaria para contar com os dados da ADASA; da parte da ADASA, para a devida gestão dos recursos hídricos, todavia, tal interesse não está devidamente declarado.

3. CONCLUSÃO

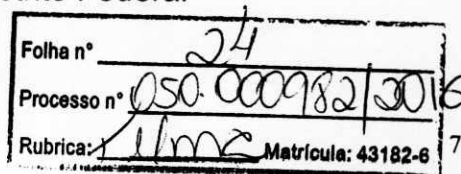
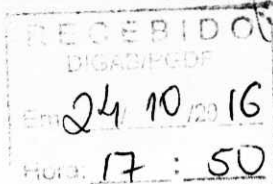
Em suma, entende-se juridicamente viável a celebração do acordo de cooperação entre ADASA e a Subsecretaria de Defesa Civil, mediante representação do D.F., para os estritos fins declarados de troca de informações e disparos de alertas, a fim de prevenir ou minimizar eventos hidrológicos críticos e com observância da Lei 8.666/93, desde que atendidas as ressalvas e premissas alinhavadas no presente parecer.

É o parecer, sub censura.

Brasília-DF, 17 de outubro de 2016.


MARIA DOLORES SERRA DE MELLO MARTINS

Subprocuradora-Geral do Distrito Federal





GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DO DISTRITO FEDERAL
Gabinete da Procuradora-Geral
Procuradoria Especial da Atividade Consultiva



PROCESSO Nº: 050.000.982/2016
INTERESSADO: Secretaria de Estado de Segurança Pública e Paz Social
ASSUNTO: Acordo Cooperação Técnica
MATÉRIA: Administrativa

Folha nº: 25 Mat.: 39.764.7
Processo nº: 050.000.982/2016
Rubrica: [assinatura]

APROVO O PARECER Nº 0964/2016 – PRCON/PGDF, exarado pela ilustre Subprocuradora-Geral do Distrito Federal Maria Dolores Serra de Mello Martins.

Em acréscimo, recomendo a inclusão da fraseologia anticorrupção prevista no Decreto 34.031/2012 – “Havendo irregularidades neste instrumento, entre em contato com a Ouvidoria de Combate à Corrupção, no telefone 0800-6449060”.

Ressalto que a autoridade administrativa deverá zelar pela correta condução do processo administrativo submetido a exame, sendo de sua inteira responsabilidade a observância às normas legais de regência e às recomendações constantes do opinativo.

Considerando, ainda, o teor dos pronunciamentos desta Procuradoria, recomendo que, após a implementação das observações apontadas, haja manifestação da respectiva assessoria jurídica, em despacho no qual deva versar, exclusivamente, sobre o atendimento aos apontamentos apresentados por esta Casa, ressalvando, em todo caso, a possibilidade de nova análise deste órgão central do Sistema Jurídico do Distrito Federal, caso subsista dúvida jurídica específica.


Em 31 / 10 /2016.


JANAÍNA CARLA DOS SANTOS MENDONÇA
Procuradora-Chefe
Procuradoria Especial da Atividade Consultiva

De acordo.

Restituam-se os autos à Secretaria de Estado da Segurança Pública e da Paz Social do Distrito Federal, para conhecimento e providências pertinentes.

Em 31 / 10 /2016.


KARLA APARECIDA DE SOUZA MOTTA
Procuradora-Geral Adjunta para Assuntos do Consultivo

Folha nº: 25 Mat.: 39.754-7
Processo nº: 050 000 982/2016
Rubrica: 