



**GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DO DISTRITO FEDERAL**



PARECER Nº: 0546/2017 - PRCON/PGDF
PROCESSO Nº: 112.001.623/2017
INTERESSADO: NOVACAP
ASSUNTO: Celebração de Convênio

Parecer **APROVADO** pelo Exmo. Sr.
Procurador-Geral do DF, em 07/07/2017
pelo Exmo. Sr. Governador do DF, em _____/_____/20____

EMENTA: ADMINISTRATIVO. CELEBRAÇÃO DE CONVÊNIO. NOVACAP. ELABORAÇÃO DE PROJETOS, REALIZAÇÃO DE LICITAÇÃO E ACOMPANHAMENTO DE OBRA. INEXISTÊNCIA DE PAGAMENTO PELOS SERVIÇOS PRESTADOS PELA EMPRESA PÚBLICA. POSSIBILIDADE.
- Evidenciados os objetivos convergentes dos partícipes, na busca da satisfação de um interesse público, viável a celebração do convênio pretendido, condicionada ao cumprimento das recomendações exaradas no corpo do parecer.

À Procuradora-Chefe da Procuradoria Especial da Atividade Consultiva,

I- Relatório

Versam os autos sobre a intenção de se formalizar parceria com a Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil – NOVACAP visando à conclusão da obra do edifício sede da Procuradoria-Geral do Distrito Federal, mediante a prestação, pela NOVACAP, de serviços técnicos profissionais especializados em engenharia e arquitetura, compreendendo a elaboração de projeto básico, caderno de encargos e especificações, planilhas orçamentárias, realização de licitação e a consequente contratação, com seu devido acompanhamento, de empresa de engenharia para a execução da obra em questão.

Inicialmente, ante a rescisão do Contrato nº 10/2012, cujo objeto era a construção do Edifício Sede da PGDF e o desinteresse da segunda colocada em assumir o restante da obra (fl. 07), a PGDF pretendeu contratar a NOVACAP objetivando, precisamente, a execução dos serviços nesses autos tratados (ver Projeto Básico às fls. 274-276).

DMMR

"Brasília – Patrimônio Cultural da Humanidade" 339

Processo: 112.001.623/2017

Rubrica - Mat 1758705

Não obstante, apresentou posteriormente a NOVACAP proposta de realização dos serviços técnicos elencados de forma graciosa, balizando-se em fatores de economicidade ao erário distrital, celeridade e interesse públicos (fls. 330-331). Desse modo, decidiram os partícipes por uma atuação colaborativa, em conformidade com seus objetivos institucionais, a qual culminará na celebração do convênio em epígrafe.

Dos autos constam, no que interessa à presente análise:

- Inventário da Obra do Edifício Sede da Procuradoria-Geral do Distrito Federal elaborado pela NOVACAP, mais anexos – fls. 09-272;
- Projeto Básico para a anteriormente pretendida contratação dos serviços da NOVACAP, acompanhado de Relatório de Análise, Planilha Estimativa de Custos e Cronograma Físico Financeiro – fls. 274-276, 280-286 e 306-307, respectivamente;
- Plano de Trabalho – fls. 319-327;
- Justificativas da NOVACAP quanto à opção pelo Convênio – fls. 330-331;
- Minuta do Convênio – fls. 334-337.

Com essa formação, vêm os autos a esta especializada para aferição da regularidade jurídica do ajuste pretendido.

II- Fundamentação

Registre-se, inicialmente, que, em virtude da especialização dos produtos que compõem o objeto do ajuste, falece-nos peculiar conhecimento para apontar eventuais disposições técnicas que possam macular o Plano de Trabalho, seja por sua incorreção, seja por sua incompletude. Destaca-se, quanto a esses aspectos, a exclusiva responsabilidade dos técnicos da Administração, que elaboraram o documento em referência.

Os convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres celebrados pela Administração, por não se confundirem com Contratos, podem se afastar do procedimento licitatório previsto na lei 8.666/93, embora se submetam a algumas de suas disposições, como bem informa o art. 116 da citada lei.

Folha nº: 340

Processo: 112.001.623.2017

Rubrica CF - Mat. 1758705

A situação revelada nos autos, na forma como apresentada no Plano de Trabalho de fls. 319-327, bem delinea os aspectos de cooperação mútua entre os partícipes, de interesses comuns, de esforços conjugados em um mesmo sentido, não havendo posições opostas, nem contraprestações próprias de uma relação contratual.

Está-se, pois, diante de um caso típico de convênio administrativo (lato sensu), nos dizeres do mestre Marçal Justen Filho:

"Convênio é um acordo de vontades, em que pelo menos uma das partes integra a Administração Pública, por meio do qual são conjugados esforços e (ou) recursos, visando disciplinar a atuação harmônica e sem intuito lucrativo das partes, para o desempenho de competências administrativas."

Independentemente do nome dado ao ajuste de cooperação (termo, acordo, consórcio, convênio), enquadra-se ele na concepção genérica de "instrumentos congêneres" invocada no art. 116 da LLC, onde se percebe a presença de interesses recíprocos e objetivos institucionais comuns.

Sobre seus objetivos institucionais, assim discorreu a NOVACAP à fl. 321:

"A Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil – NOVACAP, constituída na forma da Lei nº 2.874, de 19 de setembro de 1956, é uma empresa pública, sob a forma de sociedade por ações, integrante da Administração Indireta do Distrito Federal, com personalidade jurídica, regida pela Lei 5.861 de 12 de dezembro de 1972, pela Lei nº 4.545 de 10 de dezembro de 1964, tem por objeto, mediante remuneração, a execução de obras e serviços de urbanização e construção civil de interesse do Distrito Federal, diretamente ou por contrato com entidades públicas ou privadas, bem como a prática de todos os demais atos concernentes a seus objetivos sociais, devidamente autorizados pela Assembleia Geral."

As atividades da NOVACAP estão relacionadas à execução de vias públicas, construção e recuperação de pontes e viadutos urbanos, construção e reforma de edificações públicas, execução de paisagismo e urbanismo de Brasília e de todas as cidades do Distrito Federal, bem como, execução das atividades de drenagem de águas, inclusive com responsabilidade na preservação dos mananciais."



Já quanto à opção pela celebração do convênio, com a prestação dos serviços de forma colaborativa, não onerosa, explicitou a NOVACAP:

"A justificativa da celebração do Convênio se dá balizado nos fatores de economicidade ao Erário Distrital, celeridade e interesse público, uma vez que a NOVACAP é uma Empresa Pública prestadora de serviços, sem auferição financeira, figurando assim como partícipe na avença contratual a ser celebrada.

Além disso, há 60 (sessenta) anos, a NOVACAP vem cumprindo sua missão, qual seja, prestação de serviços de Engenharia Urbana, promovendo o desenvolvimento e o bem-estar social, com excelência e responsabilidade social, e neste momento, vem mais uma vez servir ao Distrito Federal, quando a mesma se propõe a licitar, fiscalizar e receber a obra da Sede da Procuradoria Geral do Distrito Federal." (fl. 330)

Constam dos autos, pois, tanto a demonstração de que os serviços objeto do convênio incluem-se no âmbito de atuação da NOVACAP, quanto a informação de que os mesmos se darão sem custos para a PGDF, em opção da empresa pública coerente com sua missão. Especificamente quanto a este aspecto, a fim de que não haja futuras complicações no cumprimento do ajuste, recomenda-se a juntada aos autos da decisão da autoridade/órgão competente no sentido de se aprovar a prestação gratuita dos serviços em epígrafe.

Especificamente sobre o convênio em tela, extrai-se a seguinte dinâmica: o Distrito Federal, por sua PGDF, objetiva concluir a obra de construção do novo prédio da PGDF, o que dependerá da contratação de empresa privada especializada em engenharia civil. A NOVACAP, a título colaborativo, prestará gratuitamente os serviços técnicos necessários à contratação em questão, tais como elaboração de projeto básico, caderno de encargos e especificações, planilhas orçamentárias, realização de licitação, a contratação em si e seu devido acompanhamento e fiscalização.

Embora, pois, o modelo de parceria construído não preveja qualquer transferência de recursos públicos à NOVACAP pelos serviços que realizará, é certo que o Distrito Federal arcará com os custos efetivos da obra, ou seja, será ele o responsável financeiro pelo pagamento da empresa a ser contratada. E, nesse sentido, deverá repassar à NOVACAP os valores referentes às despesas que serão

geradas pela empresa de engenharia. Portanto, ao fim e ao cabo, o ajuste englobará repasse de verbas, não para remunerar a NOVACAP por seus serviços, mas para viabilizar a contratação pretendida, nos estritos valores de seu custo.

Verificada, então, a convergência de interesses, característica fundamental dos convênios, passa-se à análise do feito sob a ótica da Lei 8.666/93, iniciando-se por seu art. 116, que assim estabelece:

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

Antes, porém, cumpre trazer a conhecimento o Parecer nº 83/2013 – PROCAD/PGDF que, reconhecendo a dificuldade de se utilizar uma nomenclatura padrão para os ajustes elencados, de forma bastante vaga, no artigo supra, esboçou as seguintes diretrizes:

"EMENTA 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 públicos, em exceção à Instrução Normativa nº 01/2005-CGDF." - grifei

De se ver que a parceria delineada nos autos reflete precisamente a situação descrita no primeiro item do parecer supra, apresentando-se como adequada, pois, a nomenclatura adotada no instrumento de ajuste, qual seja, Convênio.

O artigo 116 da Lei 8.666/93 determina que a celebração dos convênios seja precedida da aprovação do competente Plano de Trabalho, o qual deverá conter uma série de informações. Dentre elas,

destaca-se a identificação das metas a serem atingidas, do objeto a ser executado, das suas etapas e fases, etc.

No caso concreto, o documento a que se refere a norma dormita às fls. 319-327 e cumpre adequadamente o seu papel. Prevê, com efeito, o objeto da parceria, a forma como ele será alcançado, estabelecendo-se etapas, fases, metas e cronogramas de desembolso e físico-financeiros. Contudo, ante as características da parceria em comento, cuja aferição dos valores exatos de repasse dependerá do resultado de um procedimento licitatório ainda a se realizar, sugere-se a inclusão no Plano do Trabalho da seguinte previsão: "Os valores de repasse previstos para a execução da obra poderão ser reduzidos, a fim de que traduzam exatamente as despesas faturadas pela empresa de engenharia a ser contratada."

Ressente-se o Plano de Trabalho, ainda, da necessária aprovação pela autoridade competente da PGDF.

Já o art. 26 da Lei 8.666/93, aplicável no que couber aos ajustes como o dos autos, que refletem uma situação de inexigibilidade, determina que:

"Art. 26. As dispensas previstas nos §§ 2o e 4o do art. 17 e no inciso III e seguintes do art. 24, as situações de inexigibilidade referidas no art. 25, necessariamente justificadas, e o retardamento previsto no final do parágrafo único do art. 8o desta Lei deverão ser comunicados, dentro de 3 (três) dias, à autoridade superior, para ratificação e publicação na imprensa oficial, no prazo de 5 (cinco) dias, como condição para a eficácia dos atos.

Parágrafo único. O processo de dispensa, de inexigibilidade ou de retardamento, previsto neste artigo, será instruído, no que couber, com os seguintes elementos:

I - caracterização da situação emergencial ou calamitosa que justifique a dispensa, quando for o caso;

II - razão da escolha do fornecedor ou executante;

III - justificativa do preço.

IV - documento de aprovação dos projetos de pesquisa aos quais os bens serão alocados."

Dos incisos supra, regulam a situação dos autos apenas o II e o III.

O item II, como se vê, exige a apresentação de justificativa quanto à escolha da NOVACAP, o que deverá ser providenciado.

No que tange à justificativa do preço, verifica-se que os valores previstos para execução da obra, no importe de R\$ 9.300.000,00 (nove milhões e trezentos mil reais), foram estimados com base no inventário e levantamentos executados previamente pela NOVACAP (docs. 09-272) e embora não expressem o montante preciso que se pagará pelas obras, vez que esta definição somente se dará com a conclusão do procedimento licitatório, refletem o valor máximo que poderá ser desembolsado pela PGDF.

Frise-se, mais uma vez, que de qualquer maneira o poder público arcará, exclusivamente, com o pagamento dos valores faturados pela empresa de engenharia que finalizar a obra, selecionada após todo o trâmite licitatório, no qual se aferirá a regularidade dos custos ofertados.

Ainda, como impõe o art. 7º, §2º, III, da Lei 8.666/93, necessário que se comprove a existência de recursos orçamentários que assegurem o pagamento das obrigações decorrentes de obras ou serviços a serem executadas no exercício financeiro em curso, de acordo com o respectivo cronograma. Da mesma forma, há que se observar as normas de responsabilidade fiscal, atendendo-se, especialmente, ao art. 16 da LC 101/00.

Por fim, para complementação documental¹, exige-se a juntada de comprovação da regularidade jurídica, fiscal e qualificação técnica e econômico-financeira (arts. 28 a 31 da Lei 8.666/93 e 3 da IN 01/2005).

Quanto à minuta, que ainda se submete aos ditames da IN 01/2005 da CGDF, tecem-se as seguintes considerações:

- Incluir na Cláusula Terceira, item 1.3, que os valores a serem repassados deverão coincidir, integralmente, com aqueles faturados pela empresa de engenharia a ser contratada;

- Em razão das características do ajuste, cujo valor é apenas estimado, recomenda-se a substituição, na Cláusula Quarta, da

¹ Anote-se que as exigências preliminares do art. 2 da IN 01/2005 CGDF foram devidamente atendidas nos autos.

expressão "O valor total deste Convênio" por "O valor máximo a ser pago neste Convênio";

- Sob o mesmo fundamento, explicitar, na Cláusula Sexta, que os repasses se darão em conformidade com o cronograma de desembolso definido no Plano de Trabalho, mas nos valores exatos das faturas a serem apresentadas pela empresa de engenharia a ser contratada;

- Adequar o prazo de vigência (Cláusula Oitava) ao cronograma de execução previsto no Plano de Trabalho;

- Incluir, para fins de atendimento às regras da IN 01/2005 – CGDF, previsões sobre:

a) a obrigação do concedente prorrogar a vigência do convênio, de ofício, quando ocorrer atraso na liberação dos recursos, limitada a prorrogação ao exato período do atraso verificado (art. 7, IV);

b) a prerrogativa do Distrito Federal, exercida pelo órgão ou entidade responsável pelo programa, de conservar a autoridade normativa e exercer controle e fiscalização sobre a execução, bem como de assumir ou transferir a responsabilidade pelo mesmo, no caso de paralisação ou de relevante fato superveniente, de modo a evitar a descontinuidade do serviço (art. 7, V);

c) a definição do direito de propriedade dos bens remanescentes, na data da conclusão ou extinção do instrumento, e que, em razão deste, tenham sido adquiridos, produzidos, transformados ou construídos, respeitado o disposto na legislação pertinente (art. 7, IX);

d) a obrigatoriedade de restituir, ao concedente ou à Fazenda Distrital, conforme o caso, eventual saldo de recursos, inclusive os rendimentos decorrentes de sua aplicação financeira, na data da conclusão do seu objeto ou da sua extinção (art. 7, XI);

e) o compromisso do convenente restituir o valor transferido pelo concedente, atualizado monetariamente desde a data do recebimento, acrescido de juros legais, na forma da legislação aplicável aos débitos para com a Fazenda Distrital, nos seguintes casos:

- quando não executado o objeto da avença;

- quando não apresentada, no prazo exigido, a prestação de contas parcial ou final; e

- quando os recursos forem utilizados em finalidade diversa da estabelecida no convênio (complementar a previsão do item 2.16, Cláusula Terceira - art. 7 XII);

f) o compromisso do convenente de recolher, à conta do concedente, o valor correspondente a rendimentos de aplicação no

mercado financeiro, referente ao período compreendido entre a liberação do recurso e sua utilização, quando não comprovar o seu emprego na consecução do objeto do convênio, ainda que não tenha feito essa aplicação, admitidas, neste caso, justificativas (art. 7, XIV);

g) a indicação de que as despesas a serem executadas em exercícios futuros deverão ser objeto de termo aditivo, no qual serão indicadas as dotações orçamentárias e empenhos, ou notas de movimentação de crédito, para sua cobertura (art. 7, XV);

h) a indicação de que os recursos para atender às despesas de exercícios futuros, no caso de investimento, estão consignados no plano plurianual, ou em prévia lei que o autorize e fixe o montante das dotações que, anualmente, constarão do orçamento, durante o prazo de sua execução (art. 7, XVI);

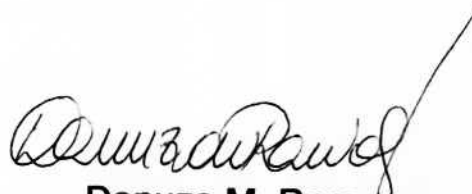
- alterar, em toda a Cláusula Décima Quinta, o vocábulo "resolução", por "rescisão", mais adequado às situações ali previstas.

III- Conclusão

Ante o que foi aqui exposto, conclui-se pela viabilidade jurídica da celebração do convênio almejado, condicionada ao cumprimento das recomendações exaradas no corpo do opinativo.

À consideração superior.

Brasília, 05 de julho de 2017.



Danuza M. Ramos
Procuradora do Distrito Federal



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



PROCESSO Nº: 112.001.623/2017
INTERESSADO: Diretoria de Edificações
ASSUNTO: Abertura Convênio

MATÉRIA: Administrativa

Folha nº 349 Mat.: 43182-6
Processo: 112.001.623/2017
Rubrica: Telma

APROVO O PARECER Nº 0546/2017 – PRCON/PGDF, exarado pela
ilustre Procuradora do Distrito Federal Danuza M. Ramos.

Em acréscimo, registro que deve ser inserida, na minuta, a fraseologia anticorrupção contida no Decreto Distrital nº 34.031/2012, a saber: "havendo irregularidades neste instrumento, entre em contato com a Ouvidoria de Combate I 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.

Em 07 / 07 /2017.


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

De acordo.

Restituam-se os autos à Unidade de Administração Geral desta Casa Jurídica, para conhecimento e adoção das providências pertinentes.

Em 07 / 07 /2017.


PAOLA AIRES CORRÊA LIMA
Procuradora-Geral do Distrito Federal