



GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DO DISTRITO FEDERAL
Procuradoria-Geral do Consultivo
Chefia - Procuradoria-Geral do Consultivo

Parecer Jurídico n.º 279/2021 - PGDF/PGCONS/CHEFIA

Processo: 00600-00004746/2021-57

Interessado: Gabinete do Governador

Assunto: Termo de Cooperação Técnica – implantação da Lei 14.133/2021

EMENTA: ADMINISTRATIVO. TERMO DE COOPERAÇÃO. APLICAÇÃO HARMÔNICA DA LEI 14.133/2021 NO DISTRITO FEDERAL. TCDF, DF, CLDF E DPDF. NECESSIDADE DE ALTERAÇÕES.

- É viável a celebração de um Termo de Cooperação Técnica entre as entidades envolvidas para o fim de operacionalizar uma aplicação coordenada e planejada da Lei 14.133/2021.

- Necessário, contudo, que se elabore um prévio Plano de Trabalho, nos termos do parecer.

I- Relatório

Versam os autos sobre a proposta do Tribunal de Contas do Distrito Federal - TCDF (62406535) de celebração de um Termo de Cooperação Técnica (62406512), a ser firmado pelo próprio Tribunal de Contas, pelo Distrito Federal, pela Câmara Legislativa do DF e pela Defensoria Pública do DF, com vistas à implementação harmônica da Lei Federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021, a fim de garantir padronização de procedimentos e promover maior transparência, competitividade, agilidade e eficiência às licitações públicas.

No âmbito do Distrito Federal, o processo teve início com a Circular 725 (62477744) por meio da qual o Gabinete do Governador solicitou, sobre a proposta do acordo, análise e providências da Casa Civil, da Secretaria de Economia e da Defensoria Pública.

Do quanto se manifestaram, de relevante à presente apreciação, tomam-se em especial as considerações da Secretaria de Economia, feitas em processo apartado (00040-00018953/2021-18).

Ali, constam informações dos órgãos responsáveis pelas licitações e contratos (62759567, 62850589, 63178681 e 63427059) que, de um modo geral e por variados motivos, convergem no sentido de haver considerável risco de não cumprimento do prazo previsto no item 1 da Cláusula Segunda do Termo de Cooperação, qual seja: a obrigação de, a partir de 01.01.22, publicar editais de licitação apenas com fundamentação na Lei Federal nº 14.133/21 e legislação correlata, utilizando as Leis nºs 8.666, de 21 de junho de 1993, 10.520, de 17 de julho de 2002, e 12.462, de 4 de agosto de 2011, apenas em situações excepcionais devidamente justificadas.

Houve, ainda, a sugestão feita pela AJL da Secretaria de Economia (62943919 do PA 00040-00018953/2021-18), devidamente acatada no Ofício 4450 (64122572), de que “conste do Ajuste, como partícipe, a douta Procuradoria-Geral do Distrito Federal, que, consoante a Lei Complementar nº 395/2001, é o órgão central do sistema jurídico do Distrito Federal e quem detém a competência para examinar previamente editais, bem como promover a unificação da jurisprudência administrativa e a padronização de minutas de editais de licitação, editais de natureza de chamamento público, contratos, convênios, termos de ajustes, termos de colaboração e de fomento, acordos de cooperação e outros instrumentos congêneres celebrados por órgãos e entidades da Administração Pública direta, autárquica e fundacional do Distrito Federal.”

Assim, vieram os autos a esta Casa por solicitação do Gabinete do Governador (64341685), com pedido de urgência, para manifestação quanto à regularidade da minuta ofertada.

II- Fundamentação

- Considerações iniciais

Em 11 de maio de 2021 foi publicada no Boletim Interno da Procuradoria-Geral do Distrito Federal – PGDF a Portaria 147, de 04 de maio de 2021, que constituiu grupo de trabalho com o objetivo de promover estudos e propor medidas necessárias à adaptação de procedimentos e documentos da Administração Pública do DF à Lei n. 14.133, de 1º de abril de 2021, especialmente no tocante aos pareceres referenciais com as respectivas minutas padronizadas.

Ainda, no dia 17 de junho de 2021 foi aprovado o Parecer Jurídico 235/2021 – PGDF/PGCONS^[1], prolatado em consulta advinda da Secretaria de Estado de Turismo do DF (mas repassada por Circular a todos os órgãos e entidades da Administração do DF tendo em vista a relevância e abrangência da matéria), o qual restou assim ementado:

EMENTA: CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. LEI N. 14.133/2021. LEI N. 8.666/93. PORTAL NACIONAL DE CONTRATAÇÕES PÚBLICAS - PNCP. INEXISTÊNCIA. VIGÊNCIA E EFICÁCIA DA LEI.

1. A previsão de criação do Portal Nacional de Contratações Públicas não é óbice à aplicação da Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, sob pena de vulneração das disposições referentes à sua eficácia imediata e à possibilidade de opção por licitar ou contratar de acordo com a Lei nº 14.133/2021, inclusive enquanto vigentes, concomitantemente, as Leis nº 8.666/1993, 10.520/2002 e 12.462/2011.
2. É juridicamente admissível a aplicação imediata da Lei nº 14.133/2021 a licitações e contratos administrativos no Distrito Federal, contanto que a divulgação dos respectivos atos ocorra em sítio eletrônico oficial, de forma centralizada, e observe todas as exigências relativas à publicidade e transparência do procedimento prevista no teor do referido diploma legal.
3. Há dispositivos da Lei n. 14.133/2021 que dependem de regulamentação própria para alcançarem eficácia, os quais são identificados a partir da verificação de imprescindibilidade do regulamento para que ela produza seus efeitos essenciais.
4. Os regulamentos infralegais preexistentes podem servir aos dispositivos da Lei n. 14.133/2021, desde que não sejam contrários à norma legal.
5. Dependem de regulamentação para alcançar eficácia os seguintes dispositivos: art. 8º; art. 19, inciso II c/c § 1º; art. 20, caput; art. 25, § 9º; art. 26, inciso I e II; art. 34, § 1º; art. 36, § 3º; art. 43, § 2º; art. 60, III; art. 61, § 2º;

art. 65, § 2º; art. 67, § 3º; art. 70, parágrafo único; art. 88, §§ 3º e 4º; art. 92, inciso XVIII; art. 144, § 1º; art. 162, parágrafo único; art. 175, § 1º; e art. 184.

Tais ações, sobretudo a formação do “GT Lei 14.133/2021”, decorrem do exercício da competência atribuída à Procuradoria-Geral do Distrito Federal pelo art. 111 da Lei Orgânica do DF, bem como pela LC 395/2001, esta, *in verbis*:

“Art. 1º A Procuradoria-Geral do Distrito Federal, órgão central do Sistema Jurídico do Distrito Federal, é instituição de natureza permanente, essencial à Justiça e à Administração, dotada de autonomia funcional, administrativa e financeira na forma do art. 132 da Constituição Federal, **cabendo-lhe a representação judicial e a consultoria jurídica do Distrito Federal e de suas autarquias e fundações, privativas dos Procuradores do Distrito Federal.**

Art. 2º A Procuradoria-Geral do Distrito Federal tem por finalidade exercer a advocacia pública, cabendo-lhe, ainda, **prestar a orientação normativa e a supervisão técnica do sistema jurídico do Distrito Federal.**

Parágrafo único. Integram o sistema jurídico do Distrito Federal as assessorias jurídico-legislativas e os serviços jurídicos dos órgãos da administração direta, das autarquias e das fundações públicas do Distrito Federal. (...)

Art. 4º Compete à Procuradoria-Geral do Distrito Federal: (...)

II - prestar consultoria jurídica do Distrito Federal e de suas autarquias e fundações;

III – exercer o controle interno da legalidade dos atos do Poder Executivo; (...)

V – zelar pelo cumprimento, na Administração Pública Direta e Indireta, das normas jurídicas, das decisões judiciais e dos pareceres jurídicos da Procuradoria-Geral do Distrito Federal; (...)

XII – examinar previamente editais de licitações de interesse do Distrito Federal; (...)

XIV - promover a unificação da jurisprudência administrativa e a padronização de minutas de editais de licitação, editais de natureza de chamamento público, contratos, convênios, termos de ajustes, termos de colaboração e de fomento, acordos de cooperação e outros instrumentos congêneres celebrados por órgãos e entidades da Administração Pública direta, autárquica e fundacional do Distrito Federal;

XV – exarar atos e estabelecer normas para organização do sistema jurídico do Distrito Federal;

XVI – zelar pela obediência aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência e demais regras expressas na Constituição Federal, na Lei Orgânica do Distrito Federal, nas leis e atos normativos aplicáveis nos atos da Administração Pública direta e indireta do Distrito Federal;

XVII – prestar orientação jurídico-normativa para a Administração Direta e Indireta do Distrito Federal; (...) - grifei

Assim, por força de suas atribuições legais, relacionadas a sua competência privativa, a orientação jurídico normativa ao Distrito Federal necessária em razão da edição da Lei 14.133/2021 há que se dar por meio do órgão Central do Sistema Jurídico do DF, ou seja, por esta Procuradoria-Geral.

Como já de conhecimento geral, a Lei 14.133/2021 estabeleceu um período em que poderão conviver regimes diferenciados de contratação, na medida em que seu art. 191 oferece à Administração a faculdade de licitar ou contratar diretamente de acordo com a referida lei ou conforme a Lei nº 8.666/1993, a Lei nº 10.520/2002 ou a Lei nº 12.462/2011, exigindo apenas que a lei escolhida seja indicada expressamente no edital ou no aviso ou instrumento de contratação direta e vedando a aplicação combinada da Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos com um dos referidos diplomas legais. Tal cenário poderá ser observado até o dia 1º de abril de 2023, dois anos após a publicação da Lei 14.133/2021.

A opção do legislador por assim agir certamente levou em consideração as novidades trazidas pela lei, algumas das quais, fatalmente, demandarão tempo para que sejam operacionalizadas e, assim, possam imprimir eficácia à norma.

No campo dessas inovações, pode-se citar, como exemplos, a criação do Portal Nacional de Contratações Públicas – PNCP, a figura do agente de contratação, a obrigatoriedade de elaboração de uma Matriz de Riscos (em alguns contratos), a ênfase na fase preparatória da licitação, a previsão do regime de contratação integrada ou semi-integrada, a inversão de fases como regra, o diálogo competitivo como modalidade de licitação, a preferência de adoção da Modelagem de Informação da Construção - BIM nas contratações de obras, a possibilidade de se modular os efeitos da nulidade, a previsão de meios alternativos de resolução de controvérsias, a inclusão no Código Penal de crimes relacionados a licitações e contratos administrativos, etc...

Ocorre que, nesse novo arcabouço legal, a aferição das previsões normativas carentes de regulamentação, em contraposição às que são, desde o início, autoaplicáveis, tem encontrado acalorado debate entre doutrinadores e juristas, evidenciando que o caminho para a efetiva aplicação da nova lei ainda será longo e não sem posicionamentos divergentes. Entre as discussões mais relevantes, situa-se a da necessidade ou não, para eficácia da Lei 14.133/2021, da implementação do Portal Nacional de Contratações Públicas – PNCP, criado em seu art. 174.

Dificuldades também são encontradas no garimpo do que se consideram normas gerais, de aplicação obrigatória para todos os entes federados, e do que seriam normas de cunho procedimental, inseridas no rol de competência de cada um desses entes.

É nesse cenário, de vivência ainda incipiente e controvertida da norma, que surge a proposta do Termo de Cooperação em epígrafe, com o objetivo de “que a migração do antigo para o novo marco legal seja planejada, coordenada e monitorada, a fim de evitar impropriedades que possam acarretar atrasos ou comprometer o andamento e ou deslinde das contratações públicas.”

- Do Termo de Cooperação Técnica pretendido

Adentrando, finalmente, no cerne da consulta, tem-se em tela (62406512) proposta de acordo de cooperação entre o TCDF, o DF, a DPDF e a CLDF a fim de garantir, em razão da vigência da Lei 14.133/2021, uma padronização de procedimentos e a promoção de maior transparência, competitividade, agilidade e eficiência às licitações públicas. Para tanto, os partícipes se obrigariam a:

“CLÁUSULA SEGUNDA – DAS OBRIGAÇÕES

Neste instrumento, no âmbito de suas instituições, os partícipes obrigam-se a:

- 1) a partir de 01.01.22, publicar editais de licitação apenas com fundamentação na Lei Federal nº 14.133/21 e legislação correlata,

utilizando as Leis nºs 8.666, de 21 de junho de 1993, 10.520, de 17 de julho de 2002, e 12.462, de 4 de agosto de 2011, apenas em situações excepcionais devidamente justificadas;

2) até 31.12.21, publicar editais de licitação apenas com fundamentação nas Leis nºs 8.666/93, 10.520/02 e 12.462/11 e legislação correlata, utilizando a Lei Federal nº 14.133/21 apenas em situações excepcionais devidamente justificadas;

3) praticar todos os atos necessários à capacitação dos recursos humanos que elaboram, executam ou fiscalizam licitações e contratos públicos, a fim de torná-los aptos a utilizar a Lei Federal nº 14.133/21 e legislação correlata em suas atividades habituais;

4) prover os recursos tecnológicos e a infraestrutura necessários à implantação e à operacionalização da Lei Federal nº 14.133/21;

5) providenciar a revisão, a atualização e a elaboração das normas regulamentares ou correlacionadas à operacionalização da Lei Federal nº 14.133/21;

6) expedir orientação formal e expressa aos setores, aos órgãos ou às instituições públicas que lhes forem vinculados, com objetivo de orientá-los quando à obrigatoriedade de cumprir integralmente os termos deste Acordo de Cooperação Técnica;

7) fiscalizar o fiel cumprimento do presente instrumento.

CLÁUSULA TERCEIRA – DA OPERACIONALIZAÇÃO

Para alcançar o objeto pactuado e as obrigações assumidas, os partícipes comprometem-se a elaborar e a executar os planos de ação abaixo indicados, que deverão ser detalhados em cada órgão ou instituição que lhes for vinculado, incluindo as empresas públicas dependentes do tesouro local, os quais serão partes integrantes deste instrumento, conforme Anexo Único. São eles:

1) Plano de Ação de Capacitação de Recursos Humanos – PRH;

2) Plano de Ação de Adequação de Recursos Tecnológicos e Infraestrutura – PRT;

3) Plano de Ação de Revisão e Atualização Normativa – PRN.”

Trata-se, à evidência, de ajuste no qual os partícipes, todas entidades públicas, se comprometem a atuar em busca de um objetivo comum, de interesse público, em regime de mútua cooperação e sem a transferência de recursos (Cláusula Sétima). Em casos tais, na linha do quanto já sedimentado por esta Casa desde a emissão do Parecer 84/2013 – PROCAD/PGDF, correta a adoção de um Termo de Cooperação, devendo-se respeitar, no que couber, as disposições da Lei 8.666/93.

Nesse sentido, sob exigência do art. 116, ressentem-se os autos do competente Plano de Trabalho, aprovado, no qual constem, no mínimo, a identificação do objeto a ser executado, as metas a serem atingidas, as etapas ou fases de execução e a previsão de início e fim da execução do objeto, bem assim da conclusão das etapas ou fases programadas.

A ausência de tal documento, por certo, decorre do estado inicial das tratativas, na medida em que o próprio TCDF, órgão entabulador do ajuste, confere prazo aos demais para que lhe encaminhem sugestões de aperfeiçoamento dos seus termos.

E é precisamente a inexistência de um estudo prévio a justificar os prazos e metas indicados no ajuste de parceria que torna sua execução temerária, à vista do que anunciado pelos órgãos técnicos ouvidos no PA 00040-00018953/2021-18. Com efeito, a título de exemplo, colhe-se do Despacho 63427059:

“Não podemos olvidar que a transição para a aplicação da nova legislação

é sim um grande desafio, impõe a implementação de nova cultura, já há tempos disseminada pelos órgãos de controle por meio de suas ações corretivas e auditorias em geral. Entretanto, a mudança de paradigma é permeada por dificuldades práticas no momento atual, que precisamos avaliar profundamente sobre se poderão ser, de fato, superadas ao longo deste ano de 2021, para que em janeiro de 2022 a nova lei de licitações possa ser aplicada, nos termos do Acordo de Cooperação Técnica em apreço.

Ressaltamos que o período de transição deferido pela nova lei é de 2 (dois) anos e, ainda, existem muitas normas regulamentadoras pendentes de publicação para que uma análise completa do cenário possa se efetivar. Ademais, ainda não há definições acerca da utilização do Portal de Compras Nacional e as consequentes adaptações de sistemas informatizados necessários à execução dos novos parâmetros legais.

Ao nosso ver, não seria adequado firmar um compromisso de antecipação dos efeitos da lei, pela redução do período de transição, obrigando a utilização de norma que ainda não se conhece todos os impactos no dia a dia da contratação e da execução dos contratos, mormente porque, no futuro, quando essas ações forem fiscalizadas, pode ser que os entendimentos se consolidem de modo diverso do inicialmente previsto, podendo gerar graves consequências de responsabilização pessoal para os agentes públicos.

O fator de responsabilização pessoal pela contratação ou execução de contratos é um assunto permanente nesta Subsecretaria, visto que temos o cuidado de conhecer, observar e seguir, além da lei, as recomendações técnicas e decisões exaradas pelos órgãos de controle em geral. A mudança da lei, em que pese consolide os entendimentos dos órgãos de controle, ainda não é de conhecimento geral sobre seus efeitos práticos que somente surgirão com a utilização cotidiana da lei.

Temos, atualmente, um grande desafio a superar a respeito do gerenciamento da Conta Vinculada no que tange aos contratos corporativos. Atualmente a Conta Vinculada é regida pelo Distrito Federal mediante a Lei nº 4.636/2011 e o Decreto nº 34.649/2013. Essas normas precisam ser atualizadas para contemplar as disposições do art. 121, §§ 2º e 3º da Lei nº 14.133/2021, vez que a nova lei de licitações permite que o Estado adote medidas mais efetivas e menos onerosas para garantir o adimplemento de obrigações previdenciárias e trabalhistas.

Ademais, há um grande universo a ser explorado no que tange a aplicação de penalidades. A Nova Lei de Licitações modificou as penas para os crimes em licitações e contratos administrativos do Código Penal com vigência imediata, estatuindo novas possibilidades de penalização, mais sensíveis de serem verificadas, como a admissão de contratação direta fora das hipóteses legais, com previsão de pena de reclusão de até 8 (oito) anos. Essas modificações têm grande impacto e devem ser conhecidas e estudadas de forma eficiente antes que a aplicação da nova lei seja obrigatória. (...)"

Isso sem falar das necessárias alterações dos recursos tecnológicos e de infraestrutura de TI para a operacionalização da Lei 14.133/21, as quais foram suscitadas no Despacho 62759567, a saber:

“Contudo, a ferramenta em questão teve seu desenvolvimento iniciado anteriormente à publicação da Lei 14.133/2021, de maneira que necessitará de novo contrato de evolução para adaptação ao novo normativo.

Cumprе ressaltar que desde agosto do ano passado, decorre no bojo do

processo SEI 00040-00022522/2020-75 um processo licitatório para contratação de empresa especializada em evolução de Sistemas, a fim de que se proceda à adequação do novo e-ComprasDF às regulamentações e modalidades trazidas pela nova lei de licitações. O mesmo processo irá providenciar as evoluções que se fizerem necessárias ao Sistema e-ContratosDF, que se encontra em vias de transferência de desenvolvimento por parte da Companhia de Saneamento Ambiental do Distrito Federal para esta Secretaria de Estado de Economia.

Diante do exposto, considerando que o Sistema e-ComprasDF está em vias de implantação, e que até o final de 2020 já estará em funcionamento integrando parte das compras do Governo do Distrito Federal a fim de se cumprir o prazo acordado com o Programa de Apoio à Gestão dos Fiscos do Brasil, ao passo que, até o momento, aguarda resultado de contratação em decurso para sua efetiva adaptação à Lei 14.133/2021, alerta-se para o risco de não cumprimento do item 1) da cláusula segunda, da proposta de Acordo de Cooperação Técnica. (...)

Visando ilustrar melhor a situação, caso o Governo do Distrito Federal tenha integrado sua cadeia de compras por meio do sistema e-Compras, e após o dia 01/01/2022 não se tenha obtido êxito na aludida contratação e posterior adaptação, a inutilização da ferramenta poderia acarretar retrocesso e desabastecimento no âmbito das compras governamentais.”

Em que pesem tais assuntos serem de índole eminentemente técnica e de mérito administrativo, não há como a aferição da regularidade jurídica de um ajuste passar ao largo da realidade prática evidenciada nos autos, cabendo o alerta ao gestor de que, se se decidir pela celebração do acordo, nos moldes ofertados, deverá apresentar as devidas e completas justificativas, superando motivadamente as dificuldades levantadas pelas unidades técnicas.

É preciso ainda fazer um aparte quanto à inclusão, na Cláusula Terceira do ajuste, das empresas públicas dependentes do tesouro local. Nos termos do art. 1º, II, § 1º, da Lei 14.133/2021, não são por ela abrangidas as empresas públicas, as sociedades de economia mista e as suas subsidiárias, regidas pela Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016, ressalvado o disposto em seu art. 178 (crimes).

Já a Lei 13.303/2016 explicitamente determina que o disposto em seus Capítulos I e II do Título II (precisamente os que tratam de licitações e contratos administrativos) aplica-se inclusive à empresa pública dependente, definida nos termos do inciso III do art. 2º da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000^[2], que explore atividade econômica, ainda que a atividade econômica esteja sujeita ao regime de monopólio da União ou seja de prestação de serviços públicos. Desse modo, recomendável a alteração da minuta, neste ponto.

No mais, resta discorrer sobre a competência dos órgãos parceiros para assumir as obrigações previstas no ajuste.

Antes, é importante que se ressalte, a ideia de cooperação entre os parceiros a fim de conferir maiores eficiência e segurança jurídica aos gestores parece salutar e, em certa medida, até mesmo necessária. Portanto, é sob o viés dessa colaboração e do interesse comum de que a aplicação da Lei 14.133/2021 seja harmônica e transparente que se traçará, a seguir, alguns apontamentos.

Como já supratranscrito, além da questão dos prazos tendentes a uniformizar, no tempo, a norma a ser aplicada e do compromisso de, dentro deles, prover os recursos tecnológicos e a infraestrutura necessários à implantação e à operacionalização da Lei Federal nº 14.133/21, o acordo impõe aos partícipes, indistintamente, a revisão, a atualização e a elaboração das normas regulamentares ou correlacionadas à operacionalização da Lei Federal nº 14.133/21, atividades vinculadas ao Plano de Ação de Revisão e Atualização Normativa - PRN.

Especialmente quanto a tais obrigações, mas não a elas se restringindo, há potenciais

irregularidades relacionadas à invasão da competência institucional privativa da Procuradoria-Geral do Distrito Federal, nos moldes do disposto na Lei Complementar 395/2001, anteriormente mencionada.

É que as atividades de revisão e atualização das normas regulamentares ou correlacionadas à operacionalização da Lei Federal nº 14.133/21 se inserem, indubitavelmente, no conceito de “orientação normativa e consultoria jurídica”, próprios do órgão central do Sistema Jurídico do DF.

Nesse sentido, junte-se à ilegalidade qualquer tentativa de repassar aos órgãos envolvidos na pretendida parceria ações que se identifiquem com a competência privativa da PGDF, merecendo a minuta apresentada, portanto, um maior refinamento.

Não bastasse isso, não só as manifestações dos autos, como a realidade do cotidiano, demonstram que a operacionalização da nova Lei dependerá de uma série de estudos, definições, regulamentações, adaptações, etc. que, rodeados de incertezas, inviabilizam um precoce compromisso com data específica para utilização absoluta da Lei 14.133/21.

Como exemplo, ainda que o Parecer 235/2021 – PGDF/PGCONS reconheça a eficácia imediata da Lei 14.133/21, de modo que novas contratações podem ser celebradas com fundamento em seu texto, ali se relaciona um expressivo número de dispositivos da novel lei que dependem de regulamentação para alcançarem eficácia, quais sejam: art. 8º; art. 19, inciso II c/c § 1º; art. 20, caput; art. 25, § 9º; art. 26, inciso I e II; art. 34, § 1º; art. 36, § 3º; art. 43, § 2º; art. 60, III; art. 61, § 2º; art. 65, § 2º; art. 67, § 3º; art. 70, parágrafo único; art. 88, §§ 3º e 4º; art. 92, inciso XVIII; art. 144, § 1º; art. 162, parágrafo único; art. 175, § 1º; e art. 184.

Isto considerado, sobre o Termo de Cooperação Técnica proposto, tem-se que:

- é necessária a elaboração de um Plano de Trabalho que o anteceda, restando ali demonstrados a viabilidade técnica e o propósito das obrigações que serão assumidas pelos partícipes. Imprescindível que se faça um detalhamento de cada uma das etapas e metas almejadas, apresentando justificativas pontuais sobre cada uma delas;

- não devem participar as empresas públicas dependentes abarcadas pela Lei 13.303/2016;

- impossibilidade de os partícipes assumirem atribuições que são próprias da Procuradoria-Geral do Distrito Federal, como a orientação normativa e a consultoria jurídica.

Assim é que, ao tempo em que se aplaude a iniciativa do Tribunal de Contas do DF, sugere-se que as ações necessárias a alcançar o objetivo da parceria (migração do antigo para o novo marco legal de forma planejada, coordenada e monitorada) sejam amplamente discutidas com os partícipes envolvidos, incluindo-se no debate essa Procuradoria-Geral, de modo a se fortalecerem as metas e se estabelecerem novos marcos e planos de ação.

III- Conclusão

Ante o exposto, é o parecer no sentido de que o Termo de Cooperação proposto merece maior detalhamento, necessitando da elaboração de um contundente Plano de Trabalho, desenvolvido sob a participação dos entes envolvidos.

À superior consideração.

Brasília, 28 de junho de 2021.

Danuza M. Ramos
Procuradora do Distrito Federal

[1] O mesmo pode ser encontrado na página da PGDF na internet: parecer.pg.df.gov.br

[2] III - empresa estatal dependente: empresa controlada que receba do ente controlador recursos financeiros para pagamento de despesas com pessoal ou de custeio em geral ou de capital, excluídos, no último caso, aqueles provenientes de aumento de participação acionária;



Documento assinado eletronicamente por **DANUZA MARIA MACHADO RAMOS - Matr.0140582-9, Procurador(a) do Distrito Federal**, em 29/06/2021, às 15:03, conforme art. 6º do Decreto nº 36.756, de 16 de setembro de 2015, publicado no Diário Oficial do Distrito Federal nº 180, quinta-feira, 17 de setembro de 2015.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site:
http://sei.df.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0verificador=64654222 código CRC= **5BB10F70**.

"Brasília - Patrimônio Cultural da Humanidade"

SAM, Bloco I, Ed. Sede - Asa Norte, Brasília - DF - CEP 70620-000 - DF



GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DO DISTRITO FEDERAL

Procuradoria-Geral do Consultivo
Chefia - Procuradoria-Geral do Consultivo

Cota - PGDF/PGCONS/CHEFIA

PROCESSO Nº: 00600-00004746/2021-57

MATÉRIA: Administrativo

APROVO O PARECER Nº 279/2021 - PGCONS/PGDF, elaborado pela ilustre Procuradora do Distrito Federal Danuza M. Ramos, acrescido das considerações a seguir.

Em acréscimo às bem lançadas ponderações - e em síntese ao quanto já exposto pela nobre parecerista-, observo que o uso concomitante das normas revogadas (Leis nºs 8.666/93, 10.520/2002, arts. 1º a 47-A da Lei nº 12.462/2011) e da norma revogadora (Lei nº 14.133/2021) está expressamente assegurado pelo art. 191 da Lei nº 14.133/2021:

Art. 191. Até o decurso do prazo de que trata o [inciso II do caput do art. 193](#), a Administração poderá optar por licitar ou contratar diretamente de acordo com esta Lei ou de acordo com as leis citadas no referido inciso, e a opção escolhida deverá ser indicada expressamente no edital ou no aviso ou instrumento de contratação direta, vedada a aplicação combinada desta Lei com as citadas no referido inciso.

Parágrafo único. Na hipótese do **caput** deste artigo, se a Administração optar por licitar de acordo com as leis citadas no [inciso II do caput do art. 193 desta Lei](#), o contrato respectivo será regido pelas regras nelas previstas durante toda a sua vigência.

Por seu turno, o art. 193, II do novo diploma traz o prazo de dois anos para o fim da vigência das normas a serem revogadas, sendo esse, pois, o termo final para o exercício da opção prevista no art. 191:

Art. 193. Revogam-se:

(...)

II - a [Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993](#), a [Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002](#), e os [arts. 1º a 47-A da Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011](#), após decorridos 2 (dois) anos da publicação oficial desta Lei.

De tal modo, o item 1 da cláusula segunda (que obriga o ente distrital a publicar editais de licitação com base na Lei 14.133/2021 já a partir de 01/01/2022), assim como o item 2 da mesma cláusula (que obriga o ente distrital a utilizar as leis 8.666/93, 10.520/2002 e 12.462/2011 até 31/12/2021) ofendem os dispositivos acima e devem ser retirados. De fato, a minuta, nos pontos em destaque, retira a possibilidade de concomitância e escolha do gestor, a ser exercida caso a caso. Ademais, a aplicação estrita de tais itens impediria o aprendizado advindo do uso simultâneo das normas em questão. Por fim, as dificuldades técnicas já brilhantemente apontadas no parecer tampouco recomendariam a aplicação dessas disposições.

A seguir, o item 5 da Cláusula segunda ("*providenciar a revisão, a atualização e a elaboração das normas regulamentares ou correlacionadas à operacionalização da Lei Federal nº*

14.133/21") também deve ser retirado, pois cuida-se de competência exclusiva da Procuradoria-Geral do Distrito Federal, pelas razões já expostas no parecer. Como bem observa a nobre parecerista, aliás, essa atividade **já está em curso** por meio do Grupo de Trabalho instituído pela Portaria 147, de 04 de maio de 2021. Evidentemente, tais circunstâncias não impedem as sugestões e a participação dos zelosos órgãos apontados no ajuste, que com certeza trarão valiosas contribuições. O plano de trabalho, ainda pendente de elaboração e detalhamento, poderá conceber a forma dessa colaboração.

Ressalto, ainda, 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.

Por fim, saliento que o teor do pronunciamento desta Procuradoria não obsta a possibilidade de nova análise deste órgão central do Sistema Jurídico do Distrito Federal, caso subsista dúvida jurídica específica.

GABRIEL ABBAD SILVEIRA

Procurador-Chefe

De acordo.

Restituam-se os autos ao Gabinete desta Casa Jurídica, para conhecimento e providências.

SARAH GUIMARÃES DE MATOS

Procuradora-Geral Adjunta do Consultivo



Documento assinado eletronicamente por **GABRIEL ABBAD SILVEIRA - Matr.0171596-8, Procurador(a)-Chefe**, em 29/06/2021, às 16:36, conforme art. 6º do Decreto nº 36.756, de 16 de setembro de 2015, publicado no Diário Oficial do Distrito Federal nº 180, quinta-feira, 17 de setembro de 2015.



Documento assinado eletronicamente por **SARAH GUIMARÃES DE MATOS - Matr.174.801-7, Procurador(a)-Geral Adjunto(a) do Consultivo**, em 29/06/2021, às 18:08, conforme art. 6º do Decreto nº 36.756, de 16 de setembro de 2015, publicado no Diário Oficial do Distrito Federal nº 180, quinta-feira, 17 de setembro de 2015.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site:
http://sei.df.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0
verificador= **64663454** código CRC= **246AE502**.

"Brasília - Patrimônio Cultural da Humanidade"

SAM, Bloco I, Ed. Sede - Asa Norte, Brasília - DF - CEP 70620-000 - DF