



GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DO DISTRITO FEDERAL

Procuradoria-Geral do Consultivo

Parecer Jurídico n.º 188/2022 - PGDF/PGCONS

PARECER JURÍDICO N.º: 188/2022 – PGDF/PGCONS

PROCESSO N.º: SEI 00080-00061196/2022-34

INTERESSADO: SECRETARIA DE ESTADO DE EDUCAÇÃO DO DF

ASSUNTO: MINUTA DE EDITAL DE CHAMAMENTO PÚBLICO PARA CREDENCIAMENTO PARA CONTRATAÇÃO DE BENS JUNTO A MICROEMPRESAS, EMPRESAS DE PEQUENO PORTE E MICROEMPREENDEDORES INDIVIDUAIS NO ÂMBITO DO PDAF

EMENTA

ADMINISTRATIVO. CHAMAMENTO PÚBLICO. PEDIDO DE REANÁLISE DE MINUTA DE EDITAL E ANEXOS. ENTE PÚBLICO INTERESSADO SECRETARIA DE ESTADO DE EDUCAÇÃO DO DISTRITO FEDERAL. OBJETO CREDENCIAMENTO DE ME, EPP e MEI EM FUTURAS CONTRATAÇÕES PARA AQUISIÇÃO DE BENS POR UNIDADES EXECUTORAS DO PDAF. SEGUNDO PARECER. IMPOSSIBILIDADE DE PROSSEGUIMENTO POR FALTA DE AMPARO LEGAL.

1. Pedido de reanálise e emissão de outro parecer sobre minuta de Edital de Chamamento Público de Credenciamento SEEC e SEDF, cujo objeto é o credenciamento de Microempresas, Empresas de Pequeno Porte e Microempreendedores Individuais com atuação no comércio varejista, sediados e regularmente funcionando no Distrito Federal, para a aquisição de materiais de consumo e materiais permanentes para as unidades escolares e regionais de ensino da rede pública do Distrito Federal, por

agentes/unidades executoras do Programa de Descentralização Administrativa e Financeira – PDAF e mediante utilização do Cartão PDAF.

2. Impossibilidade jurídica de prosseguimento do certame, com a consequente não aprovação da minuta de Edital de Chamamento Público acostada neste feito, tendo em vista a impossibilidade jurídica da Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal realizar processo seletivo, por meio de Edital de Chamamento Público, para escolha de possíveis fornecedores de bens para fins de credenciamento para futuras contratações por entidade privadas, futuras Contratantes, no caso Associações Civis, tais como Associação de Pais e Mestres - APM, Associação de Pais, Alunos e Mestres - APAM, Caixas Escolares - CxE ou outras denominações, do tipo Sociedade Civil sem fins lucrativos com personalidade jurídica de direito privado, denominada no âmbito daquele Programa como AGENTES EXECUTORES, UNIDADE EXECUTORA LOCAL ou UNIDADE EXECUTORA REGIONAL, por falta de amparo na legal.

3. Incidência da Lei Federal nº13.019/2014 que está prevista como sendo a lei federal que rege a parceria entre o Distrito Federal, por meio dessa Secretaria, e aquelas entidades privadas sem fins lucrativos, por meio de parceria do tipo TERMO DE COLABORAÇÃO. O procedimento de contratação pelos AGENTES EXECUTORES de pessoa jurídica ou pessoa física, no âmbito do PDAF, está estabelecido nos artigos 17, 18, 19, 20, 21 e 22 da Lei Distrital nº 6.023/2017, a ser realizado diretamente pelas entidades parcerias, as Unidades Executoras, **sem a interveniência** da ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. Disposições em sentido contrário previstas no Decreto-DF nº 42.403/2021 e da Portaria nº 614/2021-SEDF afrontam a Lei Federal nº13.019/2014 (MROSC).

4. A menção da Lei Federal nº

14.133/2021 na minuta de Edital de Chamamento Público também não tem respaldo jurídico, tendo em vista que a Nova Lei de Licitações não revogou a Lei Federal nº13.019/2014 (MROSC), exegese do seu art.184.

5. As normas jurídicas citadas no preâmbulo da minuta de Edital de Chamamento Público acostada no feito, no caso a Lei Complementar Federal nº 123/2006, Lei Distrital nº 4.611/2011, a recente Lei Federal nº 14.133/2021, o Decreto Distrital nº 35.592/2014, o Decreto Distrital nº 36.820/2015, dizem respeito a procedimentos para contratações a ser firmadas com a Administração Pública, como parte contratante, que trazendo ao âmbito distrital, é Administração Direta do Distrito Federal, suas Autarquias e Fundações Públicas, destarte não podem ser utilizadas como fundamento legal para realização de Edital de Chamamento Público para credenciamento para futuras contratações tendo como parte contratante entidades privadas.

RELATÓRIO

A Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal, por meio da sua Ilm^a Secretária de Estado, encaminha outra vez este processo, reportando-se à manifestação de sua Assessoria Jurídico-Legislativa, por meio do Despacho - SEE/GAB/AJL/CONSULTIVO (83300481), que recomendou a reanálise desta Procuradoria Geral do Distrito Federal destes autos (83404467). Consta no feito o PARECER JURÍDICO Nº 148/2022/PGDF/PGCONS.

Aquele Parecer Jurídico atendeu à solicitação anterior daquela Secretaria para análise e emissão de parecer com alusão às minutas relativas à **Edital de Chamamento Público de Credenciamento nº ---/2021 (ainda sem numeração) – SEEC e SEDF** (82217683), cujo objeto é o credenciamento de Microempresas, Empresas de Pequeno Porte e Microempreendedores Individuais com atuação no comércio varejista, sediados e regularmente

funcionando no Distrito Federal, para a aquisição de materiais de consumo e materiais permanentes para as unidades escolares e regionais de ensino da rede pública do Distrito Federal, por agentes/unidades executoras do Programa de Descentralização Administrativa e Financeira – PDAF e mediante utilização do Cartão PDAF(82344834).

Este Processo Eletrônico está com marcação vermelha que significa pedido de URGÊNCIA na tramitação.

A minuta de Edital de Chamamento Público para Credenciamento figura no feito (82217683).

Constituem Anexos do edital (82217683):

Anexo I – Lista de Bens – Materiais de Consumo e Permanentes (obs.: só consta o título);

Anexo II – Banco de Preços ((obs.: só consta o título);

Anexo III –Declaração de Cumprimento do Art. 7º, XXXIII, CF-88;

Anexo IV –Declaração de Conformidade; e

Anexo V – Ordem de Compra para Aquisição dos Materiais ((obs.: só consta o título).

Esta é a ementa e conclusão do PARECER JURÍDICO Nº **148/2022/PGDF/PGCONS**, aprovado com acréscimo pela Chefia (82813251):

PROCURADORIA GERAL DO DISTRITO FEDERAL

“Parecer Jurídico n.º 148/2022 - PGDF/PGCONS

Processo n. 00080-00061196/2022-34

ADMINISTRATIVO. PROGRAMA DE DESCENTRALIZAÇÃO ADMINISTRATIVA E FINANCEIRA – PDAF. CHAMAMENTO PÚBLICO. CREDENCIAMENTO. CADASTRO. LEI DISTRITAL N. 6.023/2017. DECRETO N. 42.403/2021. PORTARIA N. 514/2022. LEI N. 14.133/2021. LEI N. 8.666/93. LEI N. 13.019/2014. DECRETO 37.843/2016

1. O Acordo de Cooperação Técnica n. 01/2021, celebrado entre o Distrito Federal, o Tribunal de Contas do DF e a Câmara Legislativa do DF, veda a adoção da Lei n. 14.133/2022 nos processos administrativos do DF até

31/12/2022, ressalvadas situações excepcionais.

2. O registro de interessados para possível contratação futura e eventual por unidades de execução do PDAF, sujeitos a preços máximos estipulados em banco de preços, se assemelha ao cadastramento regulado pelo artigo 34 da Lei n. 8.666/93.

3. **A previsão de que a seleção dos contratados se fará mediante consulta ao cadastro e rodízio entre as cadastradas, a partir de critérios de local da prestação dos serviços e do estabelecimento do prestador e os sucessivos reposicionamentos ao final da lista de rodízio, carece de previsão legal ou regulamentar.**

4. A exigência de que a interessada tenha sede no Distrito Federal contraria o disposto no artigo 3º, § 1º, inciso I da Lei n. 8.666/93, além da jurisprudência do TCU (Acórdão n. 1176/2021-Plenário), que podem ser invocadas subsidiariamente.

5. A contratação exclusiva de entidades preferenciais deve observar os limites previstos na Lei n. 4.611/2011.

(...)

3. CONCLUSÕES

Ante o exposto, opino pela **inadequação do procedimento proposto** e, considerando o impacto das conclusões de parecer no conjunto dos documentos produzidos nos autos, sugiro que após os devidos ajustes, sejam os autos restituídos à Procuradoria-Geral do DF para nova análise.”

Autor: Ilustre Dr. Wesley Bento Procurador do Distrito Federal

Ainda instrui os autos:

- Projeto Básico SEE/UNIPLAN/DIPLAN/GPDAF inicial (**82193028**), elaborado pela Diretoria de Planejamento/Gerência de Planejamento da Descentralização Administrativa e Financeira/SEDF, cujo objeto é o credenciamento de Microempresas, Empresas de Pequeno Porte e Microempreendedores Individuais - MPE, com atuação no comércio varejista, sediados e regularmente funcionando no Distrito Federal, para a aquisição de materiais de consumo e materiais permanentes para as unidades escolares e regionais de ensino da rede pública do Distrito Federal, por agentes/unidades executoras do Programa de Descentralização Administrativa e Financeira – PDAF e mediante utilização do Cartão PDAF., firmado em 16.03.2022; e

- Nota Jurídica N.º 4/2022 - SEE/GAB/AJL/CONSULTIVO (**82329477**), referente ao PROCESSO SEI Nº: 00080-00228158/2021-97, onde consta que tratou de pretensão de realização de chamamento público para credenciamento de fornecedores de materiais de consumo e materiais permanentes para as unidades escolares e regionais de ensino da rede pública do Distrito Federal, para futuras aquisições a serem realizadas por agentes/unidades executoras do Programa de Descentralização Administrativa e Financeira – PDAF, com recursos do programa e mediante utilização do Cartão PDAF, onde analisou três minutas dos editais de credenciamento, e concluiu que desde que atendidas as suas recomendações, haveria a possibilidade de prosseguimento do feito.

É o relatório.

FUNDAMENTAÇÃO

A consulta jurídica visa a reanálise destes autos, que tratam da minuta de Edital de Chamamento Público de Credenciamento nº ---/2021 (ainda sem numeração) – SEEC e SEDF (82217683).

Constitui o objeto do Edital de Chamamento é o seguinte:

“2 - DO OBJETO E VALORES

*2.1. O Chamamento Público tem por objeto o credenciamento de Microempresas, Empresas de Pequeno Porte e Microempreendedores Individuais - MPE, com atuação no comércio varejista, sediados e regularmente funcionando no Distrito Federal, para a **aquisição de materiais de consumo e materiais permanentes** para as unidades escolares e regionais de ensino da rede pública do Distrito Federal, **por agentes/unidades executoras do Programa de Descentralização Administrativa e Financeira – PDAF** e mediante utilização do Cartão PDAF:*

2.2. Poderão participar deste Edital as MPE que tenham como objeto a comercialização varejista consoante as classes do CNAE – Cadastro Nacional de Atividades Econômicas compatíveis com o objeto fornecido.

2.3. Fica vedada, sob pena de se configurar desvio de finalidade e infração aplicável à Unidade Executora e aos credenciados:

2.3.1. A aquisição de gêneros alimentícios com recursos do PDAF para oferta de alimentação escolar, exceto no caso daqueles expressamente autorizados pela Secretaria de Estado da Educação do Distrito Federal.

2.3.2. A aquisição de materiais ou bens quando as respectivas Coordenações Regionais de Ensino ou Unidades Escolares forem contempladas em contratos próprios da Secretaria de Estado da Educação do Distrito Federal.

2.4. Os materiais de consumo e materiais permanentes que poderão ser adquiridos na forma deste Edital são os constantes da Lista que compõe o Anexo I, que poderá ser alterada pela Secretaria de Estado da Educação consoante a necessidade das unidades escolares e coordenadorias regionais de ensino.

2.5. Os valores dos materiais de consumo e permanentes serão fixos,

estipulados por produto especificado no Anexo I e terão por base os valores estabelecidos em Pannel de Preços divulgado pelo Distrito Federal, nos termos do art.17, § 2º da Lei nº 6.023, de 18 de dezembro de 2017 e constantes do Anexo II. Os valores poderão ser alterados pela Secretaria de Estado da Educação, a qualquer tempo, e serão reajustados, com periodicidade mínima de 12, pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo-IPCA, apurado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística-IBGE.

2.6. Para os fins deste Edital considera-se Microempresa e Empresa de Pequeno Porte (doravante denominadas MPE) as definidas no art. 3º, da Lei Complementar nº 123, de 14/12/2006, inclusive o Microempreendedor Individual de que trata o art. 18-A, do diploma.

2.7. Será expressamente vedada cobrança ou pagamento de qualquer sobretaxa ou valor adicional ao estipulado, no Anexo II, para os materiais e produtos adquiridos, que já incluem os tributos e custos de fornecimento.”

Pertinente citar outros trechos do edital:

EDITAL DE CHAMAMENTO PUBLICO PARA CREDENCIAMENTO Nº ____/2021

A SUBSECRETARIA DE COMPRAS GOVERNAMENTAIS, unidade orgânica da Secretaria de Estado de Planejamento, Orçamento e Gestão do Distrito Federal, no uso de suas atribuições legais, torna público, para o conhecimento dos interessados, que realizará, para a Secretária de Estado de Educação, por intermédio da Comissão Especial constituída pela Portaria nº ____, publicada no DODF, de ____, com base na Lei Distrital nº 6.023, de 18 de dezembro de 2017, no Decreto Distrital nº 42.403, de 18 de agosto de 2021 e na Portaria SEEDF nº 614, de 18 de novembro de 2021, bem como considerando o disposto na Lei Complementar Federal nº 123, de 14 de dezembro de 2006, na Lei Distrital nº 4.611, de 09 de agosto de 2011, na Lei Federal nº 14.133, de 01 de abril de 2021, no Decreto Distrital nº 35.592, de 02 de julho de 2014, no Decreto Distrital nº 36.820, de 21 de outubro de 2015 e na Lei Distrital nº 6.934, de 05 de agosto de 2021 CHAMAMENTO PÚBLICO PARA CREDENCIAMENTO de Microempresas e Empresas de Pequeno Porte – MPE, atuantes no comércio varejista, para fornecimento de materiais de consumo e materiais permanentes para as unidades escolares e regionais de ensino da rede pública do Distrito Federal, para futuras aquisições a serem realizadas por agentes/unidades executoras do Programa de Descentralização Administrativa e Financeira – PDAF, com recursos do programa e mediante utilização do Cartão PDAF.

(...)

4.1. Poderão participar desse Credenciamento somente as MPE que:

4.1.1. Possuam sede no Distrito Federal;

4.1.2. Estejam devidamente formalizadas;

4.1.3. Estejam aptas a comprovar a capacidade para fornecer os bens descritos no Anexo II deste Edital, conforme as especificações lá contempladas.

4.1.4. Comprovem, por meio do Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica - CNPJ, atividade econômica de comércio varejista compatível com os bens a serem fornecidos.

(...)

10.1. Após habilitadas no credenciamento, estarão aptas a fornecer os materiais de consumo e/ou materiais permanentes demandados pelas Unidades Executoras do PDAF as Microempresas e Empresas de Pequeno Porte integrantes do CADASTRO de fornecedores e conforme o ordenamento dos credenciados por classe de atividade do CNAE.

10.2. A Unidade Executora do PDAF, diante da demanda pela aquisição de materiais de consumo e/ou permanentes contemplados neste Edital, deverá consultar o CADASTRO de fornecedores e solicitar a contratação, que obedecerá ao critério de rodízio.”

LEI DISTRITAL Nº 6.023/2017 - PDAF

A Lei Distrital nº 6.023/2017 instituiu o Programa de Descentralização Administrativa e Financeira - PDAF e dispõe sobre sua aplicação e execução nas unidades escolares e nas regionais de ensino da rede pública de ensino do Distrito Federal. Essa é norma principal que rege a matéria em exame. Vejamos alguns dispositivos dessa norma:

LEI-DF Nº 6.023/2017

Art. 1º Esta Lei institui, no âmbito da rede pública de ensino do Distrito Federal, o Programa de Descentralização Administrativa e Financeira - PDAF, previsto no [art. 11 da Lei nº 5.499, de 14 de julho de 2015](#) - Plano Distrital de Educação.

Parágrafo único. A execução do PDAF pela Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal - SEEDF e pelos gestores das unidades escolares e das regionais de ensino da rede pública do Distrito Federal deve observar o disposto nesta Lei.

CAPÍTULO II

DOS PRINCÍPIOS E DOS OBJETIVOS

Art. 2º O PDAF orienta-se pela observação e pela aplicação do princípio da autonomia na gestão escolar, considerando a perspectiva da gestão democrática.

Parágrafo único. O PDAF constitui-se como mecanismo de descentralização financeira, de caráter complementar e suplementar, destinado a prover recursos às unidades escolares e regionais de ensino da rede pública, com vistas a promover sua autonomia para o desenvolvimento de iniciativas

destinadas a contribuir com a melhoria da qualidade de ensino e o fortalecimento da gestão democrática na rede pública do Distrito Federal.

(...)

CAPÍTULO IV

DOS AGENTES EXECUTORES

Art. 4º Para fins desta Lei, são considerados agentes executores:

I - Unidade Executora Local - UExL: sociedade civil com personalidade jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, que deve ser instituída por iniciativa da escola, da comunidade escolar ou de ambas, sob a forma de Associação de Pais e Mestres - APM, Associação de Pais, Alunos e Mestres - APAM, Caixas Escolares - CxE ou outras denominações, com a finalidade de apoiar e promover iniciativas com vistas à melhoria da qualidade do processo educativo;

II - Unidade Executora Regional - UExR: sociedade civil com personalidade jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, que deve ser instituída por iniciativa da regional de ensino, da comunidade escolar ou de ambas, sob a forma de Associação de Apoio à Educação, no âmbito da respectiva regional de ensino, com a finalidade de apoiar e promover iniciativas com vistas à melhoria da qualidade do processo educativo.

Seção I

Das Competências e das Responsabilidades dos Agentes Executores

Art. 5º A Unidade Executora - UEx é responsável pelo cumprimento dos procedimentos necessários para se habilitar ao recebimento do repasse do PDAF e pela sua execução, bem como pela prestação de contas referente à utilização dos recursos públicos recebidos.

Parágrafo único. A UEx fica proibida de exercer quaisquer atividades administrativas e financeiras que não sejam exclusivamente voltadas ao atendimento das finalidades estabelecidas no ato de sua constituição: apoiar e promover iniciativas com vistas à melhoria da qualidade do processo educativo.

Seção II

Do Credenciamento dos Agentes Executores

Art. 6º O credenciamento das UEx é formalizado mediante celebração do termo de colaboração com a SEEDF, a ser proposto pela Administração Pública, conforme regido pela Lei federal nº 13.019, de 31 de julho de 2014, que define o regime jurídico das parcerias entre a Administração Pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua colaboração, observadas as seguintes condições:

I - ter como objetivo principal a operacionalização do PDAF;

II - registrar que a UExL se compromete a cumprir plano de aplicação anual, em consonância com o projeto político-pedagógico elaborado pela comunidade escolar e o plano de gestão elaborado pela direção da unidade escolar, bem como a prestar contas dos recursos repassados, cumprindo os prazos estabelecidos pela SEEDF;

III - registrar que a UExR se compromete a cumprir plano de gestão elaborado pela própria regional de ensino, bem como a prestar contas dos recursos repassados, cumprindo os prazos estabelecidos pela SEEDF.

Parágrafo único. A SEEDF normatizará os procedimentos para o credenciamento das UEx em até 90 dias da publicação desta Lei.

(...)

Seção II

Das Exigências para Utilização dos Recursos

Art. 13. Os recursos financeiros do PDAF são utilizados de forma a dar suporte e garantia ao funcionamento da unidade escolar e da regional de ensino, assim como para contribuir com a realização do projeto político-pedagógico e com a execução das ações administrativo-operacionais.

§ 1º A execução dos recursos do PDAF pela UExL é precedida da elaboração do plano de aplicação anual, derivado do plano de trabalho, e estabelece as prioridades administrativo-operacionais a serem desenvolvidas no decorrer do exercício, em consonância com o projeto político-pedagógico da escola.

§ 2º O plano de aplicação anual, no âmbito local, é elaborado pela equipe gestora da unidade escolar, conjuntamente com membros da UExL, e aprovado previamente pelo conselho escolar ou, na sua ausência, pela assembleia geral escolar.

§ 3º A execução dos recursos do PDAF pela UExR é precedida da elaboração do plano de aplicação anual, derivado do plano de ação, e estabelece as prioridades administrativo-operacionais a serem desenvolvidas no decorrer do exercício, em consonância com o plano de gestão da regional de ensino.

§ 4º O plano de aplicação anual, no âmbito regional, é elaborado pela equipe gestora da regional de ensino, conjuntamente com os membros da UExR, e aprovado previamente por conselho a ser criado com essa finalidade, por iniciativa da respectiva regional de ensino.

§ 5º Os planos de aplicação anual de que tratam os § 2º e 4º devem ser estruturados de modo a abranger, também, os 3 primeiros meses do exercício subsequente, para garantir estabilidade na transição dos períodos letivos e nas sucessões das equipes gestoras e dos fóruns participativos, assegurando a continuidade das ações desenvolvidas na unidade escolar ou na regional de ensino.

(...)

CAPÍTULO II

DOS ATOS GESTÃO

Seção I

Da gestão dos recursos descentralizados

Art. 14. A gestão dos recursos financeiros do PDAF repassados às UEx deve observar todos os procedimentos necessários para garantir a sua devida aplicação, de modo a evitar perdas financeiras e desperdício do montante recebido.

§ 1º Os repasses financeiros previstos nesta Lei são depositados, mantidos e geridos em contas bancárias específicas em nome das respectivas UEx, abertas exclusivamente para essa finalidade junto ao Banco de Brasília S.A. - BRB.

§ 2º Os recursos do PDAF são movimentados por meio de cartão de débito, cheque nominativo, ordem bancária, boleto bancário e transferência eletrônica em nome do credor, devendo ser identificado o pagador e o credor.

§ 3º Os recursos disponíveis são obrigatoriamente aplicados em caderneta de poupança ou certificado de depósito bancário - CDB vinculados à conta do PDAF, ou em outra aplicação de maior rendimento de resgate automático, sem riscos de perda aos recursos públicos, quando a previsão de utilização dos recursos for igual ou superior a 1 mês, observada a previsão de reserva para os gastos em execução.

§ 4º Os rendimentos resultantes da aplicação financeira são obrigatoriamente utilizados a crédito do PDAF em despesas de custeio ou de capital.

§ 5º Os recursos provenientes da receita do exercício em curso porventura não utilizados podem ser reprogramados no prazo máximo de 24 meses, sendo que a SEEDF estabelece o percentual máximo para a reprogramação.

§ 6º É vedado à UEx, sob qualquer hipótese, remanejar recursos consignados em despesas de custeio para despesas de capital ou despesas de capital para despesas de custeio.

Art. 15. As despesas somente são efetuadas depois de os recursos financeiros terem sido creditados na conta bancária.

Seção II

Da natureza das despesas e dos procedimentos para sua execução

Art. 16. Os recursos financeiros do PDAF são repassados para utilização nas categorias de despesa de custeio e de capital.

Subseção I

Dos procedimentos e dos requisitos para aquisição de materiais e contratação de fornecedores e prestadores de serviços

Art. 17. A UEx deve adotar procedimentos objetivos e simplificados, adequados à natureza da despesa, para aquisição de materiais de consumo ou permanentes e para contratação de prestação de serviços, inclusive realização de reparos e manutenção, obedecidas as condições e os limites definidos por regulamento do Poder Executivo.

§ 1º **Será firmado contrato entre a UEx e o contratado**, especificando o objeto, as cláusulas e as condições entre as partes, quando a contratação for superior ao valor definido no regulamento próprio ou em caso de entrega parcelada de produtos ou serviços.

§ 2º **Fica dispensada a pesquisa de preços quando o valor do produto ou do serviço for compatível com banco de preços a ser estabelecido pelo Poder Executivo, conforme regulamento próprio.**

§ 3º O Poder Executivo, no regulamento próprio, define os materiais de consumo ou permanentes e as contratações de serviços que não podem ser efetuadas com os recursos do PDAF, permitindo-se as demais.

§ 4º O regulamento de que trata o § 3º é elaborado em consulta aos gestores das UEx.

§ 5º É vedada a contratação com recursos do PDAF de serviços continuados de:

I - cocção de alimentos;

II - limpeza;

III - vigilância patrimonial;

IV - socorro e salvamento;

V - saúde.

Art. 18. Para contratação de pessoa jurídica, o procedimento é composto por pesquisa de preços obtidos junto a no mínimo 3 empresas distintas que sejam semelhantes em suas atividades econômicas.

§ 1º O prestador de serviços ou o fornecedor que seja pessoa jurídica deve apresentar a seguinte documentação mínima, sem prejuízo de que venham a ser solicitados documentos adicionais, quando necessário:

I - número de inscrição no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas - CNPJ;

II - certidão negativa de débitos junto à Receita Federal do Brasil;

III - certidão negativa de débitos junto ao Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS;

IV - certidão negativa de débitos junto à Receita Tributária do Distrito Federal;

V - certidão negativa de débito trabalhista - CNDT;

VI - atestado de comprovação da capacidade técnico-profissional, quando cabível.

§ 2º Para fins de comprovação da contratação a que se refere este artigo, é aceita como comprovante a nota fiscal eletrônica emitida pela Receita Tributária do Distrito Federal.

Art. 19. Para contratação de microempreendedor individual - MEI, o procedimento é composto por pesquisa de preços obtidos junto a no mínimo 3 profissionais que exerçam atividades similares.

§ 1º O prestador de serviços ou o fornecedor que seja MEI deve apresentar a seguinte documentação, sem prejuízo de que venham a ser solicitados documentos adicionais, quando necessário:

I - número de inscrição no CNPJ;

II - certidão negativa de débitos junto à Receita Tributária do Distrito Federal.

§ 2º Para fins de comprovação da contratação a que se refere este artigo, é aceita como comprovante a nota fiscal avulsa eletrônica emitida pela Receita Tributária do Distrito Federal.

Art. 20. Para a contratação de pessoa física autônoma, o procedimento é composto por pesquisa de preços obtidos junto a no mínimo 3 profissionais que exerçam atividades similares.

§ 1º O prestador de serviços que seja pessoa física autônoma deve apresentar a seguinte documentação, sem prejuízo de que venham a ser solicitados documentos adicionais, quando necessário:

I - número de inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas - CPF e carteira de identidade;

II - inscrição individual junto ao Instituto Nacional do Seguro Social - INSS;

III - certidão negativa de débitos junto à Receita Tributária do Distrito Federal.

§ 2º Para fins de comprovação da contratação a que se refere este artigo, é aceita como comprovante a nota fiscal avulsa emitida pela Receita Tributária do Distrito Federal.

Art. 21. A UEx deve realizar consulta para verificação da validade das certidões apresentadas em observância à documentação exigida nos arts. 18 a 20.

Subseção II

Dos procedimentos e dos requisitos para contratação de serviços que tenham impacto estrutural nas instalações ou na estrutura física

Art. 22. Para contratação de serviços para realização de intervenções que tenham impacto nas instalações ou na estrutura física, quando seu caráter estrutural seja identificado pela área técnica competente da SEEDF ou por laudo elaborado conforme os §§ 2º e 3º, a documentação do contratado deve comprovar capacidade técnico-profissional compatível com a natureza da intervenção identificada no laudo que fundamenta o parecer técnico emitido.

§ 1º As contratações estabelecidas neste artigo ficam limitadas ao

disposto no art. 23, I, a, da Lei federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993.

§ 2º A emissão do parecer técnico de que trata o caput pode ser realizada pelas áreas técnicas competentes da SEEDF, da Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil - NOVACAP ou da administração regional.

§ 3º Na impossibilidade de emissão de parecer contendo laudo técnico pelos órgãos previstos no § 2º no prazo de 45 dias, fica autorizada a contratação de profissional externo habilitado, desde que motivado o ato.

§ 4º O prazo previsto no § 3º corre de forma concomitante entre todos os órgãos.

§ 5º Todo contrato para execução de obras fica sujeito ao previsto na Lei federal nº 6.496, de 7 de dezembro de 1977, ou, quando for o caso, na Lei federal nº 12.378, de 31 de dezembro de 2010, e respectivas alterações.

(...)”

O Edital de Chamamento Público tem como objeto o Credenciamento é a formação de CADASTRO DE MICROEMPREENDEDORES INDIVIDUAIS – MEI, interessados em **futuras contratações a serem realizadas por Agentes/Unidades Executoras do PDAF e que poderão ser chamados para fornecimento de materiais de consumo ou materiais permanentes**, quando houver demanda e em regime de não exclusividade, e há indicação no início que seria realizado pela SUBSECRETARIA DE COMPRAS GOVERNAMENTAIS, unidade orgânica da antiga Secretaria de Estado de Planejamento, Orçamento e Gestão do Distrito Federal, atual SEEC/DF e pela SEDF. Esse edital parece pretender criar sem respaldo legal um tipo de *Registro* para inclusão de fornecedores para **futuras contratação de terceiros por parte das entidades privadas Associações Cívis sem fins lucrativos especificadas denominados AGENTES EXECUTORES (entes privados futuros contratantes)**.

Contudo, **não compete a esses órgãos públicos realizarem procedimento seletivo visando registro de preço de terceiros FORNECEDORES DE BENS ou PRESTADORES DE SERVIÇOS ou para EXECUÇÃO DE OBRAS/SERVIÇOS DE MANUTENÇÃO PREDIAL e outros similares quando o ente futuro CONTRATANTE NÃO será integrante do PODER PÚBLICO, por falta de amparo legal.**

Com efeito, os AGENTES EXECUTORES do PDAF são pessoas jurídicas de direito privado, do tipo **Associação Civil** sem fins lucrativos, tais como Associação de Pais e Mestres - APM, Associação de Pais, Alunos e Mestres - APAM, Caixas Escolares - CxE ou outras denominações, suas contratações, quando contratada terceiros não é regida por normas relativas às licitações públicas ou procedimentos de credenciamento para celebração de futuros contratos administrativos com o Poder Público.

Isso fica bem evidente à luz da LEI FEDERAL Nº 13.019/2014,

considerando que a própria Lei Distrital nº 6.023/2017 faz menção que deverá ser o fundamento legal para a celebração de TERMO DE COLABORAÇÃO entre o Distrito Federal, por meio da Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal, os AGENTE EXECUTORES para obter o repasse dos recursos públicos do PDAF, haja vista que naquela lei federal não há previsão de que o ente público que repassa a verba pública seja o responsável por selecionar as pessoas físicas ou pessoas jurídicas que poderão ser contratadas pelas OSC (organização da sociedade civil) para prestação de serviços, fornecer bens ou executor obras/serviços de manutenção predial etc, necessários para a execução do objeto do PLANO DE TRABALHO da parceria.

Neste contexto, há impossibilidade jurídica da SECRETARIA DE ESTADO DE EDUCAÇÃO DO DISTRITO FEDERAL realizar processo seletivo, por meio de Edital de Chamamento Público, para escolha de possíveis **fornecedores de bens (materiais de consumo ou permanentes)** para fins de credenciamento para futuras contratações por entidade privadas, futuras Contratantes, no caso SOCIEDADE CIVIL SEM FINS LUCRATIVOS DE DIREITO PRIVADO, denominadas como Agentes Executores no âmbito daquele Programa como UNIDADE EXECUTORA LOCAL ou UNIDADE EXECUTORA REGIONAL, por falta de amparo na legal.

Nesse ponto, prevalece a incidência da Lei Federal nº13.019/2014 que está prevista como sendo a lei federal que rege a parceria entre o Distrito Federal, por meio dessa Secretaria, e aquelas entidades privadas sem fins lucrativos, através de parceria do tipo TERMO DE COLABORAÇÃO.

O procedimento de contratação pelos AGENTES EXECUTORES de pessoa jurídica ou pessoa física, no âmbito do PDAF, está estabelecido nos artigos 17, 18, 19, 20, 21 e 22 da Lei Distrital nº 6.023/2017, a ser realizado diretamente pelas entidades parcerias, as Unidades Executoras, **sem a interveniência** da ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. Disposições em sentido contrário previstas no Decreto-DF nº 42.403/2021 e da Portaria nº 614/2021-SEDF afrontam a Lei Federal nº13.019/2014 (MROSC).

A questão do BANCO DE PREÇOS de que trata o art. 17 § 2º da Lei 6.023/2021, o qual dispõe que fica dispensada a pesquisa de preços quando o **valor do produto ou do serviço for compatível** com **banco de preços a ser estabelecido pelo Poder Executivo**, conforme regulamento próprio, **não** significa que está autorizada adoção de um REGISTRO com nome de pessoas físicas ou denominações de pessoas jurídicas, possíveis fornecedores, observado os preços fixados, para compra de bens ou prestação de serviços para futuras contratações por parte de AGENTES EXECUTORES, tendo em vista que trata apenas de um TABELA DE PREÇOS para servir de parâmetro para verificar se os preços propostos na Termo de Colaboração para execução do PLANO DE TRABALHO são compatíveis com os de mercado.

Cumpra consignar que a menção da Lei Federal nº 14.133/2021 na minuta de Edital de Chamamento Público **também** não tem respaldo jurídico, tendo em vista que a Nova Lei de Licitações **não revogou a Lei Federal nº13.019/2014 (MROSQ**, exegese do seu art.184 (*Art. 184. Aplicam-se as disposições desta Lei, no que couber na ausência de norma específica, aos convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres celebrados por órgãos e entidades da Administração Pública, na forma estabelecida em regulamento do Poder Executivo federal.*)e, conforme mencionado a parceria a ser firmada pelo DF/SEDF e os AGENTES EXECUTORES é o Termo de Colaboração previsto na **Lei Federal nº13.019/2014, nos termos do art. 6º da Lei Distrital nº 6.023/2021.**

Pertinente citar trechos da Lei Federal nº 13.019/2014, observando que o caso em exame sobre parceria não constitui uma das exceções previstas para a não aplicação dessa lei federal:

LEI FEDERAL 13.019/2014

Art. 1º Esta Lei institui normas gerais para as parcerias entre a administração pública e organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividades ou de projetos previamente estabelecidos em planos de trabalho inseridos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação. [\(Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015\)](#)

Art. 2º Para os fins desta Lei, considera-se:

I - organização da sociedade civil: [\(Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015\)](#)

a) entidade privada sem fins lucrativos que não distribua entre os seus sócios ou associados, conselheiros, diretores, empregados, doadores ou terceiros eventuais resultados, sobras, excedentes operacionais, brutos ou líquidos, dividendos, isenções de qualquer natureza, participações ou parcelas do seu patrimônio, auferidos mediante o exercício de suas atividades, e que os aplique integralmente na consecução do respectivo objeto social, de forma imediata ou por meio da constituição de fundo patrimonial ou fundo de reserva; [\(Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015\)](#)

b) as sociedades cooperativas previstas na Lei nº 9.867, de 10 de novembro de 1999; as integradas por pessoas em situação de risco ou vulnerabilidade pessoal ou social; as alcançadas por programas e ações de combate à pobreza e de geração de trabalho e renda; as voltadas para fomento, educação e capacitação de trabalhadores rurais ou capacitação de agentes de assistência técnica e extensão rural; e as capacitadas para execução de atividades ou de projetos de interesse público e de cunho social. [\(Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015\)](#)

c) as organizações religiosas que se dediquem a atividades ou a projetos de interesse público e de cunho social distintas das destinadas a fins exclusivamente religiosos; [\(Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015\)](#)

II - administração pública: União, Estados, Distrito Federal, Municípios e

respectivas autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista prestadoras de serviço público, e suas subsidiárias, alcançadas pelo disposto no [§ 9º do art. 37 da Constituição Federal](#) ; [\(Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015\)](#)

III - parceria: conjunto de direitos, responsabilidades e obrigações decorrentes de relação jurídica estabelecida formalmente entre a administração pública e organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividade ou de projeto expressos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação; [\(Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015\)](#)

(...)

Art. 16. O termo de colaboração deve ser adotado pela administração pública para consecução de planos de trabalho de sua iniciativa, para celebração de parcerias com organizações da sociedade civil que envolvam a transferência de recursos financeiros. [\(Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015\)](#)

Parágrafo único. Os conselhos de políticas públicas poderão apresentar propostas à administração pública para celebração de termo de colaboração com organizações da sociedade civil.”

Pertinente citar trechos de algumas das normas mencionadas no Edital de Chamamento Público em análise:

LEI FEDERAL 14.133/2021

Lei de Licitações e Contratos Administrativos.

“Art. 1º Esta Lei estabelece normas gerais de licitação e contratação para as Administrações Públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e abrange:

I - os órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário da União, dos Estados e do Distrito Federal e os órgãos do Poder Legislativo dos Municípios, quando no desempenho de função administrativa;

II - os fundos especiais e as demais entidades controladas direta ou indiretamente pela Administração Pública.

§ 1º Não são abrangidas por esta Lei 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 no [art. 178 desta Lei](#).

§ 2º As contratações realizadas no âmbito das repartições públicas sediadas no exterior obedecerão às peculiaridades locais e aos princípios básicos estabelecidos nesta Lei, na forma de regulamentação específica a ser editada por ministro de Estado.

§ 3º Nas licitações e contratações que envolvam recursos provenientes de empréstimo ou doação oriundos de agência oficial de cooperação estrangeira ou de organismo financeiro de que o Brasil seja parte, podem

ser admitidas:

I - condições decorrentes de acordos internacionais aprovados pelo Congresso Nacional e ratificados pelo Presidente da República;

II - condições peculiares à seleção e à contratação constantes de normas e procedimentos das agências ou dos organismos, desde que:

a) sejam exigidas para a obtenção do empréstimo ou doação;

b) não conflitem com os princípios constitucionais em vigor;

c) sejam indicadas no respectivo contrato de empréstimo ou doação e tenham sido objeto de parecer favorável do órgão jurídico do contratante do financiamento previamente à celebração do referido contrato;

d) (VETADO).

§ 4º A documentação encaminhada ao Senado Federal para autorização do empréstimo de que trata o § 3º deste artigo deverá fazer referência às condições contratuais que incidam na hipótese do referido parágrafo.

§ 5º As contratações relativas à gestão, direta e indireta, das reservas internacionais do País, inclusive as de serviços conexos ou acessórios a essa atividade, serão disciplinadas em ato normativo próprio do Banco Central do Brasil, assegurada a observância dos princípios estabelecidos no [caput do art. 37 da Constituição Federal](#).

Art. 2º Esta Lei aplica-se a:

I - alienação e concessão de direito real de uso de bens;

II - compra, inclusive por encomenda;

III - locação;

IV - concessão e permissão de uso de bens públicos;

V - prestação de serviços, inclusive os técnico-profissionais especializados;

VI - obras e serviços de arquitetura e engenharia;

VII - contratações de tecnologia da informação e de comunicação.

Art. 3º Não se subordinam ao regime desta Lei:

I - contratos que tenham por objeto operação de crédito, interno ou externo, e gestão de dívida pública, incluídas as contratações de agente financeiro e a concessão de garantia relacionadas a esses contratos;

II - contratações sujeitas a normas previstas em legislação própria.

Art. 4º Aplicam-se às licitações e contratos disciplinados por esta Lei as disposições constantes dos [arts. 42 a 49 da Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006](#).

§ 1º As disposições a que se refere o caput deste artigo não são aplicadas:

I - no caso de licitação para aquisição de bens ou contratação de serviços em geral, ao item cujo valor estimado for superior à receita bruta máxima admitida para fins de enquadramento como empresa de pequeno porte;

II - no caso de contratação de obras e serviços de engenharia, às licitações cujo valor estimado for superior à receita bruta máxima admitida para fins de enquadramento como empresa de pequeno porte.

§ 2º A obtenção de benefícios a que se refere o caput deste artigo fica limitada às microempresas e às empresas de pequeno porte que, no ano-calendário de realização da licitação, ainda não tenham celebrado contratos com a Administração Pública cujos valores somados extrapolem a receita bruta máxima admitida para fins de enquadramento como empresa de pequeno porte, devendo o órgão ou entidade exigir do licitante declaração de observância desse limite na licitação.

§ 3º Nas contratações com prazo de vigência superior a 1 (um) ano, será

considerado o valor anual do contrato na aplicação dos limites previstos nos §§ 1º e 2º deste artigo.”

.....

LEI COMPLEMENTAR Nº 123/2006

Art. 1º Esta Lei Complementar estabelece normas gerais relativas ao tratamento diferenciado e favorecido a ser dispensado às microempresas e empresas de pequeno porte no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, especialmente no que se refere:

I - à apuração e recolhimento dos impostos e contribuições da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, mediante regime único de arrecadação, inclusive obrigações acessórias;

II - ao cumprimento de obrigações trabalhistas e previdenciárias, inclusive obrigações acessórias;

III - ao acesso a crédito e ao mercado, inclusive quanto à preferência nas aquisições de bens e serviços pelos Poderes Públicos, à tecnologia, ao associativismo e às regras de inclusão.

(...)

Art. 47. Nas contratações públicas da administração direta e indireta, autárquica e fundacional, federal, estadual e municipal, deverá ser concedido tratamento diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte objetivando a promoção do desenvolvimento econômico e social no âmbito municipal e regional, a ampliação da eficiência das políticas públicas e o incentivo à inovação tecnológica. [\(Redação dada pela Lei Complementar nº 147, de 2014\)](#) [\(Vide Lei nº 14.133, de 2021\)](#)

(...)”

.....

LEI DISTRITAL Nº 4.611/2011

“Art. 1º Esta Lei dispõe sobre o tratamento favorecido, diferenciado e simplificado, no âmbito da Administração Pública do Distrito Federal, para microempresas, empresas de pequeno porte e microempreendedores individuais, em conformidade com o que dispõem os arts. 146, III, d, 170, IX, e 179 da [Constituição Federal](#) e a [Lei Complementar Federal nº 123, de 14 de dezembro de 2006](#), com as alterações introduzidas pelas [Leis Complementares nº 127, de 14 de agosto de 2007](#), e [nº 128, de 19 de dezembro de 2008](#) (Estatuto Nacional da Microempresa e Empresa de Pequeno Porte).

§ 1º Subordinam-se ao disposto nesta Lei, além dos órgãos da administração pública direta, os fundos especiais, as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e as demais entidades controladas direta ou indiretamente pelo

Distrito Federal.

*§ 2º Também subordina-se ao regime desta Lei a aplicação de recursos oriundos de convênios e transferências voluntárias com as demais esferas de Governo, devendo os respectivos termos, sempre que possível, fazer referência a esta norma e ser juntados na prestação de contas.
(...)”*

.....

DECRETO DISTRITAL Nº 36.820/2015

“Art. 1º Fica instituído no âmbito do Distrito Federal o Programa INCLUIR MPE.

§1º O Programa INCLUIR MPE é o conjunto de ações governamentais voltado ao tratamento favorecido, diferenciado e simplificado às Microempresas, às Empresas de Pequeno Porte e aos Microempreendedores Individuais;

§2º O INCLUIR MPE tem como finalidade garantir a participação das Microempresas, Empresas de Pequeno Porte e aos Microempreendedores Individuais nos processos de contratações de serviços, obras e aquisições do Distrito Federal.

Art. 2º São objetivos do Programa INCLUIR MPE:

I - aumentar a participação das Microempresas, das Empresas de Pequeno Porte e dos Microempreendedores Individuais na economia do Distrito Federal;

II – editar conjunto normativo que garanta no âmbito do Distrito Federal a participação das Microempresas, Empresas de Pequeno Porte e aos Microempreendedores Individuais nos processos de contratações;

III – garantir o tratamento diferenciado das Microempresas, das Empresas de Pequeno Porte e dos Microempreendedores Individuais nos processos de contratações do Distrito Federal.

IV – gerar emprego e renda.

Art. 3º Para a ampliação da participação das Microempresas e das Empresas de Pequeno Porte e dos Microempreendedores Individuais nas licitações, os órgãos do Distrito Federal ou entidades contratantes deverão:

I - estabelecer e encaminhar à Secretaria de Economia e Desenvolvimento Sustentável e Turismo do Distrito Federal e à Casa Civil o planejamento anual das contratações públicas a serem realizadas em cada exercício fiscal, com a estimativa de quantitativo;

II – facilitar a formação de parcerias e subcontratações para que o setor ajuste seus processos produtivos;

III - não utilizar, na definição do objeto da contratação, especificações que restrinjam injustificadamente a participação das Microempresas, das Empresas de Pequeno Porte e dos Microempreendedores Individuais sediadas no Distrito Federal.

Art. 4º A Secretaria de Economia e Desenvolvimento Sustentável e Turismo do Distrito Federal poderá solicitar aos órgãos que integram o Distrito Federal informações e acesso ao banco de dados com vistas a garantir a

participação das Microempresas, das Empresas de Pequeno Porte e dos Microempreendedores Individuais nos processos de contratações do Distrito Federal.

Art. 5º A execução das ações necessárias e a efetivação das medidas regulamentadas neste Decreto ficam a cargo da Secretaria de Economia e Desenvolvimento Sustentável e Turismo do Distrito Federal.”

Destarte, evidencia-se que **essas** normas jurídicas citadas no preâmbulo da minuta de Edital de Chamamento Público acostada no feito, no caso a Lei Complementar Federal nº 123/2006, a Lei Distrital nº 4.611/2011, a recente Lei Federal nº 14.133/2021 (nova Lei de Licitações Públicas), Decreto Distrital nº 35.592/2014, Decreto Distrital nº 36.820/2015, dizem respeito a procedimentos para contratações a serem firmadas com a Administração Pública como ente contratante, que trazendo ao âmbito distrital, é Administração Direta do Distrito Federal, suas Autarquias e Fundações Públicas, destarte **não** podem ser utilizadas como fundamento legal para realização de Edital de Chamamento Público para futuras contratações tendo como contratante ENTIDADES PRIVADAS.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

TERMO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA TCDF, CLDF E DF

Realmente, conforme já mencionado no PARECER JURÍDICO nº **148/2022-PGDF/PGCONS** há ACORDO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA nº 01/2021, referente ao Processo SEI 00600-00003318/2021-15-e (TCDF), firmado entre o Tribunal de Contas do Distrito Federal – TCDF, a Câmara Legislativa do Distrito Federal – CLDF, e o Distrito Federal, representado pelo Exmº Governador, que nos termos de sua Cláusula 1º tem como objeto é a cooperação técnica entre os partícipes para o desenvolvimento de ações conjuntas, no âmbito do Distrito Federal, 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, apresenta **na sua Cláusula 2ª-2 disposição no sentido de que até 31.12.2022, deve ser publicados editais apenas com fundamentação nas Leis nº 8.666/1993, 10.520/2002 e 12.462/2011 e legislação correlata, utilizando a Lei Federal nº14.133/2021 apenas em situações excepcionais.** Esse ajuste tem vigência inicial prevista de 15 meses, a contar da sua publicação no DODF., o qual foi assinado pelos partícipes em 02.12.2021.

CONCLUSÃO

Pelo exposto, o parecer é no sentido da impossibilidade jurídica de prosseguimento do certame, com a consequente não aprovação da minuta de Edital de Chamamento Público acostada neste feito, tendo em vista a impossibilidade jurídica da Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal realizar processo seletivo, por meio de Edital de Chamamento Público, para escolha de possíveis **fornecedores de materiais de consumo ou permanentes** para fins de credenciamento para futuras contratações por entidade privadas, futuras Contratantes, no caso Associações Cívicas, tais como Associação de Pais e Mestres - APM, Associação de Pais, Alunos e Mestres - APAM, Caixas Escolares - CxE ou outras denominações, do tipo Sociedade Civil sem fins lucrativos com personalidade jurídica de direito privado, denominada no âmbito daquele Programa como AGENTES EXECUTORES, UNIDADE EXECUTORA LOCAL ou UNIDADE EXECUTORA REGIONAL no âmbito do programa PDAF, por falta de amparo na legal.

É o parecer, *sub censura*.

À consideração superior.

Brasília/DF, 06 de abril de 2022.

MARIDALVA FREITAS DE ALMEIDA

Subprocuradora Geral do Distrito Federal



Documento assinado eletronicamente por **MARIDALVA FREITAS DE ALMEIDA - Matr.0096941-9, Procurador(a) do Distrito Federal**, em 06/04/2022, às 19:34, 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=83860595 código CRC= **DA2FD395**.

"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
Gabinete dos Procuradores-Chefes da Procuradoria-Geral do
Consultivo

Cota - PGDF/PGCONS/CHEFIA

PROCESSO Nº: 00080-00061196/2022-34

MATÉRIA: Administrativo

PARECER Nº 188/2022 - PGCONS/PGDF. NÃO APROVAÇÃO. CHAMAMENTO PÚBLICO. PEDIDO DE REANÁLISE DE MINUTA. CREDENCIAMENTO DE MICROEMPREENDEDORES INDIVIDUAL PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE PEQUENO VALOR EM FUTURAS CONTRATAÇÕES POR UNIDADES EXECUTORAS DO PDAF. CONTRADIÇÃO COM PRECEDENTES ANTERIORES. EXPRESSA PREVISÃO NO DECRETO Nº 42.403/2021. RODÍZIO: HOMENAGEM A IRREGULARIDADES APONTADAS PELOS ÓRGÃOS DE CONTROLE (MPCJTCDF e TCDF). VIABILIDADE JURÍDICA DO EDITAL.

1. Segundo a fundamentação do Parecer nº 516/2011-PROCAD/PGDF "*nada impede que o próprio órgão consulente, enquanto gestor do Programa de Descentralização Administrativa e Financeira estabeleça, por meio de Portaria, regras mais detalhadas quando a outras exigências procedimentais a serem observadas pelas entidades privadas por ocasião da celebração de contratos com recursos do PDAF (...) com o propósito de padronizar procedimentos e otimizar a fiscalização dos contratos firmados pelas referidas entidades*".

2. No parecer 666/2018-PRCON/PGDF, também proferido no âmbito do PDAF e já sob a égide da Lei nº 6.023/2017, esta Casa adotou a orientação de ser "*viável, do ponto de vista jurídico, a utilização do instituto do credenciamento, até mesmo porque não nos pareceram desrespeitados os princípios regentes da Administração*".

Pública e atendido o interesse público".

3. Por seu turno, o Decreto nº 42.403/2021 *"regulamenta a Lei nº 6.023, de 18 de dezembro de 2017, que institui o Programa de Descentralização Administrativa e Financeira – PDAF, cria o Cartão PDAF e dispõe sobre a sua aplicação e execução nas Unidades Escolares e nas Coordenações Regionais de Ensino da rede pública de ensino do Distrito Federal"* e determinou, expressamente, em seu art. 17, que a Secretaria de Estado de Educação providenciará o credenciamento dos fornecedores.

4. Em homenagem aos princípios constitucionais da isonomia, moralidade e impessoalidade administrativas, deve ser acolhido o sistema de rodízio de fornecedores concebido pela Secretaria para fazer frente às preocupações levantadas pelo MPCjTCDF na Representação nº 5/2021-G4P/ML (conhecida pela Decisão nº 1113/2021), segundo a qual *"a contratação recorrente de um fornecedor específico, balizada em orçamentos apresentados sempre pelas mesmas concorrentes, ou por um número ínfimo de interessadas, pode infirmar a competitividade do procedimento, fazendo tábula rasa do princípio da isonomia e da economicidade"*.

Parecer que deixa de ser aprovado, de modo a admitir a viabilidade do credenciamento proposto, com superação do entendimento firmado no Parecer nº 148/2022-PGCONS/PGDF.

Cuidam os autos de minuta de chamamento público para o credenciamento de microempresas e empresas de pequeno porte, interessados em futuras contratações a serem realizadas por Agentes/Unidades Executoras do PDAF para prestação de serviços de manutenção e reforma no âmbito das unidades escolares e regionais de ensino da rede pública do DF.

Em análise inicial, foi emitido o Parecer nº 148/2022-PGCONS/PGDF, que opinou pela inadequação do procedimento proposto, devendo, após os devidos ajustes, ser reencaminhado a esta PGDF.

Conforme o duto opinativo, *"a previsão de que a seleção dos contratados se fará mediante consulta ao cadastro e rodízio entre as cadastradas, a partir de critérios de local da prestação dos serviços e do estabelecimento do prestador e os sucessivos reposicionamentos ao final da lista de rodízio, carece de previsão legal ou regulamentar."*

Após a restituição, os autos retornaram com pedido de reanálise do parecer então emitido, a fim de se admitir o credenciamento nos moldes propostos.

Os autos foram então distribuídos à ilustre Subprocuradora-Geral Maridalva Freitas de Almeida, que opinou pela impossibilidade jurídica de prosseguimento do certame. Em sua opinião, *"o procedimento de contratação pelos AGENTES EXECUTORES de pessoa jurídica ou pessoa física, no âmbito do PDAF, está estabelecido nos artigos 17, 18, 19, 20, 21 e 22 da Lei Distrital nº 6.023/2017, a ser realizado diretamente pelas entidades parcerias, as Unidades Executoras, sem a interveniência da ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA."*

Entendo, contudo, que o caso merece solução diversa. Em primeiro lugar, faço-o por reconhecer algum nível de dissenso entre o Parecer nº 148/2022-PGCONS/PGDF e precedentes anteriores desta Casa.

Primeiramente, no já distante ano de 2011, o Parecer nº 516/2011-PROCAD/PGDF já adotava o seguinte entendimento:

ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO. SECRETARIA DE EDUCAÇÃO. ENTIDADES PRIVADAS (APAM, APM e CAIXA ESCOLAR) DESTINATÁRIAS DE RECURSOS PÚBLICOS. DECRETO Nº 29.200/2008. PROGRAMA DE DESCENTRALIZAÇÃO ADMINISTRATIVA E FINANCEIRA (PDAF). SUJEIÇÃO À LEI Nº 8.666/93. IMPOSSIBILIDADE.

1. As entidades privadas destinatárias de recursos públicos do PDAF, embora obrigadas a prestar contas, na forma do art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal, e sujeitas à fiscalização do Tribunal de Contas do Distrito Federal (art.78, inciso VII, LODF), não estão submetidas, em suas contratações, à observância de todo o regramento da Lei nº 8.666/93, eis que não se enquadram em qualquer das categorias descritas no art. 1º da Lei Nacional de Licitações e no art.37, caput c/c inciso XXI da CF.

2. Tais entidades podem prever em seus estatutos procedimento objetivo simplificado de contratação, no qual os princípios da moralidade, impessoalidade, isonomia, publicidade, eficiência e economicidade estejam devidamente resguardados, na forma do art. 5, §3º do Decreto nº 29.200/2008 e do art. 25 da Instrução Normativa nº 01/2005-CGDF.

Na ocasião, embora se tenha reconhecido a impossibilidade de impor às unidades executoras do PDAF a aplicação da Lei nº 8.666/93 (pois são entidades privadas), esta Casa estabeleceu o seguinte entendimento:

Além disso, **nada impede que o próprio órgão consultante, enquanto gestor do Programa de Descentralização Administrativa e Financeira estabeleça, por meio de Portaria, regras mais detalhadas quando a outras exigências procedimentais a serem observadas pelas entidades privadas por ocasião da celebração de contratos com recursos do PDAF. Assim, a Secretaria pode minudenciar regras ou editar um manual**, a exemplo daquele adotado pela Prefeitura de Florianópolis e citado pela Assessoria Jurídico-Legislativa da Secretaria de Educação, com o propósito de padronizar procedimentos e otimizar a fiscalização dos contratos firmados pelas referidas entidades.

Portanto, desde a época em que a regulamentação do PDAF era incipiente, já se reconhecia a possibilidade de a Administração produzir previsíveis e esperadas limitações aos entes

privados destinatários de verbas públicas, o que é decorrência não só da principiologia inerente à Administração Pública, donde emanam os recursos, como também do dever do particular de prestar contas ao Estado. Nessa trilha, se era dado à Administração prever procedimentos por meio de manual ou regulamentos internos, também lhe é lícito instituí-lo por meio de editais de credenciamento e/ou por atos volitivos (previsões nos planos de trabalho das unidades executoras, por exemplo).

Não é só. Já sob a vigência da Lei nº 6.023/2017, no Parecer nº 666/2018-PRCON/PGDF, esta Casa assim entendeu:

ADMINISTRATIVO. EDITAL DE CREDENCIAMENTO. INEXIGIBILIDADE. PROJETO PEQUENOS REPAROS NAS REGIÕES ADMINISTRATIVAS DE CEILÂNDIA, GUARÁ, NÚCLEO BANDEIRANTE, RECANTO DAS EMAS E SAMAMBAIA. PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS QUE INFORMAM A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E INTERESSE PÚBLICO ATENDIDOS. Conclusão pela viabilidade jurídica e prosseguimento do credenciamento para pequenos reparos nas escolas públicas do Distrito Federal, desde que atendidas as recomendações do presente opinativo.

No corpo do opinativo, ficou expressa a acolhida ao sistema de credenciamento, por respeitados os princípios da Administração Pública, como se colhe do excerto a seguir (sem grifo no original):

Pois bem. Tendo como norte os dispositivos supracitados, não se vislumbra nos autos o preenchimento de todos os requisitos, devendo serem sanadas algumas irregularidades, posto que **viável, do ponto de vista jurídico, a utilização do instituto do credenciamento, até mesmo porque não nos pareceram desrespeitados os princípios regentes da Administração Pública e atendido o interesse público.**

Na cota de aprovação ao opinativo, ficou claro, ainda, que o credenciamento em questão se originava de recursos do PDAF:

Em primeiro lugar, observa-se que o objeto contratado diz respeito a serviços de terceiros “atuantes nas áreas de bombeiro hidráulico, pintor, pedreiro, chaveiro e serralheiro, para fins de prestação de serviços para o Projeto Pequenos Reparos”. O projeto será utilizado “na Rede Pública de São Sebastião”.

O Projeto Básico menciona uso dos recursos do PDAF, que “constitui-se como mecanismo de descentralização financeira, de caráter complementar e suplementar, destinado a prover recursos às unidades escolares e regionais de ensino da rede pública, com vistas a promover sua autonomia para o desenvolvimento de iniciativas destinadas a contribuir com a melhoria da qualidade de ensino e o fortalecimento da gestão democrática na rede pública do Distrito Federal” (art. 2º, parágrafo único, da Lei nº 6.023/2017).

Em outros termos, deve-se reconhecer não só a possibilidade de a Secretaria de Educação instituir limitações no âmbito do PDAF, como também o fato de o sistema de credenciamento já haver sido acolhido nesta Casa no âmbito do PDAF, embora com as objeções desde então levantadas quanto a algumas disposições de seus editais.

Corroborando as conclusões acima, tem-se ainda o **advento de regulação expressa para o credenciamento**. De fato, o Decreto nº 42.403/2021, que *regulamenta a Lei nº 6.023, de 18 de dezembro de 2017, que institui o Programa de Descentralização Administrativa e Financeira – PDAF, cria o Cartão PDAF e dispõe sobre a sua aplicação e execução nas Unidades Escolares e nas Coordenações Regionais de Ensino da rede pública de ensino do Distrito Federal*, determinou, **expressamente**, em seu art. 17, que a Secretaria de Estado de Educação providenciará o credenciamento dos fornecedores.

Como o decreto está em pleno vigor e considerando, ainda, a ausência de questionamento abstrato sobre a legalidade da referida norma, ela é presumidamente válida, devendo ser observada em sua integralidade, admitindo-se o credenciamento dos fornecedores pela Secretaria. Logo, a alteração do entendimento consubstanciado no parecer ora em exame e naquele em que se baseia o pedido de revisão (Parecer nº 148/2022-PGCONS/PGDF), restabelece a orientação mais antiga (Pareceres 516/2011-PROCAD/PGDF e 666/2018-PRCON/PGDF) e, com isso, a integridade dos precedentes desta Casa. Ao mesmo tempo, prestigia a autoridade do Decreto.

Ademais, acolher a possibilidade do credenciamento **homenageia a atuação dos órgãos de controle**, que, há muito, **vêm demonstrando preocupações com a forma de contratação dos fornecedores no âmbito do PDAF**, sendo objeto de constantes avaliações e Decisões sobre o tema.

Sobre o ponto, no tocante às Decisões do eg. TCDF, citadas pela Assessoria Especial do Gabinete, desde 2008 tramita o **Processo nº 6288/2008-e**, para apurar diversas irregularidades nas prestações de contas no âmbito do PDAF. No decorrer do andamento do processo, considerando o acúmulo de inúmeras prestações de contas em análise, o TCDF, em diversas oportunidades, demonstrou preocupação com a regulamentação do PDAF. A título de exemplo, no Relatório Final de Inspeção nº 4/2020 - DIASP2, consignou-se o seguinte:

Achado 5: Inobservância da legislação aplicável e das determinações do Tribunal quanto à descentralização de recursos do PDAF

Critério

121. Arts. 6º; 13, § 1º; e 24, §§ 1º e 2º, da Lei Distrital nº 6.023/2017; assim como o art. 2º, VII, da Lei Federal nº 13.019/2014 c/c art. 2º, VIII, do Decreto Distrital nº 37.843/2016.

122. Item XI da Decisão nº 1.877/2015, in verbis:

XI – alertar os órgãos e entidades da Administração Pública do Distrito Federal para que: a) observem as disposições na nova Lei n.º 13.019/14, que estabelecem o novo regime jurídico das parcerias voluntárias, envolvendo ou não transferência de recursos financeiros entre a Administração Pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, que trouxe novos procedimentos para a celebração de “convênio”, doravante denominado “Termo de Colaboração” ou “Termo de Fomento”

Análises e evidências

123. Inicialmente, destaca-se a elevada quantidade de Portarias destinadas à descentralização de recursos do PDAF (e-DOC BC00176D, peça nº 216), pois tal fato dificulta a operacionalização do programa, bem como a atuação de órgãos de controle, além de aumentar significativamente o volume de informações analisadas pela Gerência de Prestação de Contas.

A-5.1 – Falhas na formalização das parcerias

124. Cabe também mencionar a **fragilidade normativa do Programa**.

Conforme art. 6º da Lei Distrital nº 6.023/2017, o credenciamento das UEx deveria ser formalizado mediante celebração do Termo de Colaboração com a SEE/DF, a ser proposto pela Administração Pública, conforme regido pela Lei Federal nº 13.019/2014.

125. Não obstante, conforme informado pela Diretora de Prestação de Contas da SEE/DF, o instrumento jurídico utilizado para celebração das parcerias permanece sendo o Termo de Cooperação previsto no art. 10º da Portaria nº 134, de 14/09/2012.

126. Ademais, a Diretora de Prestação de Contas mencionou outros documentos utilizados na formalização das parcerias que ainda seguem a nomenclatura da citada Portaria, conforme demonstrado abaixo.

A-5.2 – Ausência de elaboração de Planos de Trabalho

127. A referida Diretora informou que, no lugar do Plano de Trabalho previsto na Lei Federal nº 13.019/2014, é utilizado o documento denominado Ata de Prioridades, em desacordo com o art. 13, § 1º, da Lei Distrital nº 6.023/2017, in verbis:

§ 1º A execução dos recursos do PDAF pela UExL é precedida da elaboração do plano de aplicação anual, derivado do plano de trabalho, e estabelece as prioridades administrativo-operacionais a serem desenvolvidas no decorrer do exercício, em consonância com o projeto político-pedagógico da escola.

Em razão do Achado 5, no que importa aos presentes autos, foi emitida a Decisão 181/2021, pela qual, no item III.a, recomendou à *Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal – SEE/DF* que: *envide os esforços necessários para regulamentar a Lei Distrital nº 6.023/2017, de modo a compatibilizar a celebração e fiscalização das parcerias firmadas no âmbito do PDAF com a Lei Federal nº 13.019/2014 e com o Decreto Distrital nº 37.843/2016 (Achado 5).*

Por meio da Informação nº 70/2021-DIASP2, analisou-se o cumprimento das diligências da citada Decisão, quando foi constatado o seguinte:

Análise

71. Embora a SEE/DF tenha mencionado a decisão de sobrestar o processo de regulamentação da Lei Distrital nº 6.023/2017, que institui o Programa de Descentralização Administrativa e Financeira – PDAF, **verificou-se que, em 18/08/2021, foi editado o Decreto Distrital nº 42.403/2021, o qual regulamenta a referida Lei**, cria o Cartão PDAF e dispõe sobre a sua aplicação e execução nas Unidades Escolares e nas Coordenações Regionais de Ensino da rede pública de ensino do Distrito Federal.

72. Verificou-se ainda que o art. 31 do mencionado Decreto assim dispõe:

Art. 31. Todos os procedimentos para credenciamento dos agentes executores, celebração de Termos de Colaboração, utilização dos recursos e prestação de contas do PDAF, credenciamento de fornecedores de materiais e serviços e demais procedimentos de ordem técnica e operacional e os demais casos omissos serão regulamentados por meio de Portaria da Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal – SEEDF.

Parágrafo único. A regulamentação de que trata o caput observará o disposto na Lei federal nº 13.019, de 31 de julho de 2014, que define o regime jurídico das parcerias entre a Administração Pública e as organizações da sociedade civil, regulamentada pelo Decreto nº 37.843, de 13 de dezembro de 2016.

73. Não obstante, a Portaria mencionada no art. 31 do Decreto Distrital nº

42.403/2021 ainda não foi editada. Por outro lado, observa-se que o Decreto vinculou os procedimentos para credenciamento dos agentes executores, celebração de Termos de Colaboração, utilização dos recursos e prestação de contas do PDAF ao previsto na Lei Federal nº 13.019/2014 e no Decreto Distrital nº 37.843/2016.

74. Ademais, foi informado que o processo de regulamentação da Lei Distrital nº 6.023/2017 encontrava-se sobrestado, tendo em vista a proposta em curso de alteração da citada Lei.

75. No entanto, a referida lei já foi regulamentada e não constam informações nos autos sobre o desfecho ou previsão para conclusão da proposta de sua alteração, o que, segundo informou a SEE/DF, possibilitaria a continuidade do processo de regulamentação da legislação do PDAF.

76. Ademais, o Decreto Distrital nº 42.403/2021 não corrige as irregularidades identificadas no Achado 5 do Relatório Final de Inspeção nº 4/2020 (e-DOC 7F316584, peça nº 257), o qual subsidiou a diligência em análise, conforme detalhado abaixo.

77. Quanto às falhas na formalização das parcerias, o instrumento jurídico utilizado pela SEE/DF é denominado de Termo de Cooperação. Por outro lado, os instrumentos jurídicos previsto na Lei Federal nº 13.019/2014 e no Decreto Distrital nº 37.843/2016 são denominados Termo de Colaboração ou Termo de Fomento.

78. Do mesmo modo, a SEE/DF utiliza o documento denominado Ata de Prioridades no lugar do Plano de Trabalho previsto na Lei Federal nº 13.019/2014 e no Decreto Distrital nº 37.843/2016.

79. Por fim, foi verificado durante a inspeção que não existe a figura de um executor formalmente designado pela SEE/DF para acompanhar a execução do Plano de Trabalho, conforme previsto no art. 2º, VI, da Lei Federal nº 13.019/2014 c/c art. 2º, VIII, do Decreto Distrital nº 37.843/2016.

80. O art. 24 §§ 1º e 2º da Lei nº 6.023/2017 indica como responsáveis pelo acompanhamento e execução dos recursos do PDAF o Conselho Escolar ou Assembleia Geral Escolar. Portanto, entendeu-se necessária a regulamentação das responsabilidades específicas dessas entidades, a fim de compatibilizar as atribuições dos conselhos com as atribuições da Comissão de Gestão da Parceria prevista no art. 52 do Decreto Distrital nº 37.843/2016.

81. Desse modo, observa-se que o Decreto publicado pela SEE/DF não é suficiente para corrigir as falhas identificadas durante a execução da Inspeção.

82. Pelo exposto, propõe-se considerar o item III.a da Decisão nº 181/2021 parcialmente atendido, deixando de reiterar a diligência nestes autos, tendo em vista a sugestão, no âmbito do Processo TCDF nº 00600-00001685/2021-76-e, de inclusão em futuro planejamento setorial a proposta de auditoria para verificar a execução de recursos do PDAF no âmbito das unidades executoras, na qual poderá ser avaliado o efetivo cumprimento da diligência em análise.

83. Propõe-se ainda ao Tribunal alertar ao Titular da Pasta que a diligência será objeto de análise em futura fiscalização devendo os gestores adotarem as medidas cabíveis para regularização da falha.

O item III.a da Decisão foi considerado parcialmente atendido, determinando-se à SE *dê efetivo cumprimento ao item “II.c”, “III.a” e “III.b” da Decisão n.º 181/2021, adotando as medidas*

cabíveis para regularização das falhas apontadas, esclarecendo-lhe que as diligências em tela serão objeto de avaliação em futuro monitoramento, deixando claro que a questão está sendo tratada no bojo do Processo TCDF n.º 00600-00001685/2021-76-e. Nesse processo, por meio da Representação n.º 5/2021-G4P/ML, devidamente conhecida pela Decisão n.º 1113/2021, o Ministério Público de Contas apontou irregularidades na execução de despesas com recursos do PDAF e do PDDE. Dos fundamentos jurídicos, relevante citar os seguintes trechos:

Nessa perspectiva, a Lei distrital n.º 6.023/2017, que instituiu o PDAF, indica em seu art. 2º, parágrafo único, que o citado Programa constitui-se como mecanismo de descentralização financeira, de caráter **complementar e suplementar**, destinado a prover recursos às unidades escolares e regionais de ensino da rede pública, **com vistas a promover sua autonomia para o desenvolvimento de iniciativas destinadas a contribuir com a melhoria da qualidade de ensino e o fortalecimento da gestão democrática na rede pública do Distrito Federal.**

Mesmo com a citada maior autonomia, indiscutível que as contratações realizadas diretamente pelas unidades executoras dos recursos do PDAF também **devem** primar pela observância dos princípios estabelecidos no art. 37 da Constituição Federal, quais sejam: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

O art. 8º da citada Lei traz os referidos princípios constitucionais, além de outros aplicáveis ao PDAF:

“Art. 8º A operacionalização do PDAF dá-se mediante transferência de recursos financeiros e execução no âmbito das unidades escolares e regionais de ensino da rede pública do Distrito Federal.

(...)

§ 3º A execução do PDAF pauta-se pelos princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa e da eficiência, bem como da gestão democrática, da sustentabilidade e da economicidade.”

Vale dizer que a descentralização, ao mesmo tempo em que dota as unidades educacionais de maior liberdade para gestão dos recursos, traz consigo o **dever de prestar contas**, não apenas em respeito ao art. 77, parágrafo único, da LODF, mas também por previsão expressa do art. 27 da Lei do PDAF.

Nunca é demais lembrar que a verificação por órgãos de controle da correção dos procedimentos administrativos e da adequação dos valores praticados representa instrumento democrático que **legitima a aplicação dos recursos públicos**. Não por outro motivo o art. 30 da Lei distrital n.º 6.023/2017 deixa assente que a gestão dos recursos do PDAF está sujeita à auditoria a cargo dos órgãos de controle interno e externo do Distrito Federal.

Outrossim, este Órgão Ministerial salienta que a concretização dos princípios elencados no art. 8º da Lei distrital n.º 6.023/2017, especialmente no tocante à obtenção da proposta mais vantajosa à Administração, demanda a **ampla divulgação das despesas realizadas pelas escolas**. Tal percepção vai ao encontro dos princípios da **economicidade**, da **isonomia**, da **transparência** e da **publicidade**. Depreende-se dos fatos narrados anteriormente que a **possível inobservância** desses princípios integra o ponto nevrálgico da presente Representação.

No tocante à comprovação da vantajosidade dos preços, este Órgão Ministerial destaca o disposto no **caput** dos arts. 18, 19 e 20 da Lei do PDAF. Esses dispositivos apresentam procedimento bastante singelo, composto pela obtenção de, **no mínimo**, três propostas de fornecedores distintos, com atuação no ramo de atividade compatível com a contratação pretendida.

Nesse particular, no sentir deste MPC/DF, a contratação recorrente de um fornecedor específico, balizada em orçamentos apresentados sempre pelas mesmas concorrentes, ou por um número ínfimo de interessadas, pode infirmar a competitividade do procedimento, fazendo tábula rasa do **princípio da isonomia e da economicidade**. Ao que tudo indica, a obtenção de três cotações pelas unidades educacionais, diversamente da teleologia da norma, **visa tão somente adequar formalmente o procedimento aos comandos estabelecidos na legislação de regência, sem buscar efetivamente dar concretude aos princípios da economicidade e da isonomia**, máxime nos casos em que a pesquisa de preços **envolve pessoas jurídicas com sócios em comum**.

(...)

Volvendo o exame à Lei distrital nº 6.023/2017, a par de todas as fragilidades apontadas, mister se faz a **criação de mecanismos para buscar garantir minimamente um procedimento competitivo**. De modo exemplificativo e por analogia, registro que o art. 22, § 6º, da Lei nº 8.666/1993, ao tratar do convite, modalidade de licitação que também exige pesquisa com três possíveis interessados, estabelece que, **a cada novo convite**, realizado para objeto idêntico ou assemelhado, **é obrigatório o convite a, no mínimo, mais um interessado, enquanto existirem cadastrados não convidados nas últimas licitações**.

A economicidade e a isonomia também poderiam ser alcançadas pela adoção de **preços referenciais estabelecidos pelo Poder Público**, o que, inclusive, encontra guarida no art. 17, § 2º, da Lei distrital nº 6.023/2017.

Contudo, ao que parece, o procedimento simplificado adotado pelas escolas para utilização dos recursos do PDAF **não tem primado pelo respeito ao princípio da isonomia, especialmente ante a verificação de que alguns fornecedores são contratados de forma bastante frequente pelas unidades escolares**.

O Ministério Público de Contas relacionou, ainda, todos os processos sobre o PDAF que tramitam no TCDF, tendo afirmado que *não logrou localizar ação de controle que trate da **metodologia de escolha dos fornecedores contratados com recursos do PDAF e do PDDE*** A citada Representação foi considerada procedente no mérito para III – autorizar: *a) a inclusão, em futuro planejamento setorial de fiscalizações da Secretaria de Fiscalização de Áreas Sociais e Segurança Pública – SEASP, de auditoria para verificar execução de recursos do PDAF no âmbito das unidades executoras, tendo por base critérios de relevância, materialidade e risco* (Decisão nº 4749/2021).

Por sua vez, na Representação nº 4/2017-ML (Processo nº 7569/2017-e), também citada pela Assessoria Especial, o Ministério Público de Contas abordou, especificamente, os aspectos legais das Portarias nºs 20 e 49/2017 da SEE/DF, nos seguintes moldes:

Malgrado os esclarecimentos apresentados pela jurisdicionada, compulsando as Portarias nºs 20 e 49/2017 da SEE/DF foi possível notar indícios de violação de dispositivos legais/constitucionais que versam acerca do estabelecimento de regras de licitações e contratos por órgãos

da Administração Pública estabelecidas pela Lei nº 8.666/1993.

Na espécie, este **Parquet** destaca que as citadas Portarias estabeleceram, respectivamente, o seguinte:

“Art. 2º A descentralização dos recursos financeiros, de que trata o artigo 1º, tem como objetivo dar suporte às ações administrativo-operacionais e pedagógicas adequadas ao primeiro semestre do ano letivo de 2017.

§ 1º A utilização dos recursos do programa deverá obedecer ao que determina o artigo 5º do Decreto nº 33.867, de 22 de agosto de 2012, artigos 17 e 18 da Portaria nº 134/2012, de 14 de setembro de 2012 e legislações correlatas.” (Grifos acrescidos).

“Art. 8º Por ocasião da aquisição de bens permanentes para destinação própria ou para as unidades escolares, a CRE deverá observar a determinação contida no parágrafo 1º do artigo 18, bem como cumprir a rigor o contido no artigo 20 da Portaria nº 134/2012.” (Grifos acrescidos).

Por sua vez, é de se ressaltar que os referidos arts. 17 e 18 da Portaria nº 134/2012 da SEE/DF, assim determinam:

“Art. 17. A utilização dos recursos do programa deverá assegurar a execução do plano administrativo anual que engloba o projeto político-pedagógico e o plano de trabalho, de acordo com a disponibilidade orçamentária.

Parágrafo único. Os recursos do PDAF serão utilizados em:

I - despesas de custeio:

a) aquisição de materiais classificados como custeio, diversificados, e necessários ao desenvolvimento de atividades administrativas e pedagógicas, estando em consonância com o projeto político-pedagógico;

b) contratação de serviços de pessoa física ou pessoa jurídica para realização de serviços de manutenção preventiva e corretiva nas instalações físicas do prédio, vedada a construção e ampliação dos próprios, ou de outros serviços necessários à realização e desenvolvimento de projetos pedagógicos;

c) contratação de serviços de pessoa física ou pessoa jurídica para realização de serviços de manutenção preventiva e corretiva dos bens patrimoniais, bem como sua produção;

d) contratação de serviços de pessoa física ou pessoa jurídica para desenvolvimento de atividades previstas no projeto pedagógico, mediante autorização prévia;

e) aquisição de materiais para uso em casos de primeiros socorros, vedada a aquisição de medicamentos e materiais invasivos, salvo as aquisições que se fizerem necessárias ao atendimento do Centro de Educação Profissional de Saúde de Planaltina;

f) aquisição de gás liquefeito de petróleo - GLP;

g) ressarcimento com transporte e alimentação dos voluntários, previstos nos programas implementados na unidade escolar, descentralizados conforme alíneas, ‘e’ e ‘t’, do inciso II do artigo 2.º desta Portaria;

h) pagamento de serviços contábeis decorrentes da gestão financeira do programa;

i) pagamento do serviço de certificação digital para transmissão de declarações da unidade executora junto aos órgãos de controle, ou serviços semelhantes;

j) pagamento de despesa cartorária decorrente da alteração no estatuto da unidade executora, bem como alteração para renovação de mandato ou recomposição de membros da diretoria;

k) pagamento de tarifas bancárias para manutenção de conta, despesas com talão de cheques, dentre outras pertinentes à movimentação financeira;

l) pagamento de encargos obrigatórios, decorrente da contratação de pessoa física;

m) **contratação de transporte de estudantes** exclusivamente para participação em eventos culturais e/ou culminância de projeto pedagógico, desde que a SEDF não possua disponibilidade para o atendimento;

n) **pagamento de serviços gráficos, exclusivamente, para realização de atividades previstas no projeto pedagógico, ou necessárias ao desenvolvimento das atividades administrativas, sendo vedada a confecção de convites para formaturas, cartões de visitas ou semelhantes;**

o) **aquisição de materiais exclusivos para a manutenção/limpeza das piscinas e a contratação de profissional para executar os serviços, bem como a contratação de serviços de manutenção dos equipamentos: bombas, aquecedores, filtros e afins;**

II - despesas de capital:

a) **aquisição de materiais classificados como permanentes e necessários ao desenvolvimento de atividades administrativas e pedagógicas, estando em consonância com o projeto político-pedagógico.”**

“Art. 18. As unidades executoras deverão adotar procedimentos objetivos e simplificados para aquisição de materiais e/ou contratação de pessoa jurídica ou física utilizando recursos do PDAF.

§1º Os procedimentos de compra e/ou contratação de serviços de pessoa jurídica serão compostos por pesquisa de preço (orçamento), no mínimo de 03 (três) empresas distintas, que sejam semelhantes em suas atividades econômicas, e, no ato da venda ou execução dos serviços, seja entregue pelo fornecedor a seguinte documentação:

a) Certificado Nacional de Pessoa Jurídica – CNPJ;

b) Certidão Negativa de Débitos junto à Receita Federal do Brasil;

c) Certidão Negativa de Débitos junto ao Instituto Nacional de Seguridade Social – INSS;

d) Certidão Negativa de Débito junto ao FGTS;

e) Certidão Negativa de Débitos junto à Receita Tributária do Governo do Distrito Federal;

f) Certidão Negativa de Débito Trabalhista – CNDT.

§2º Na contratação de pessoa física, será adotado o procedimento objetivo e simplificado composto por pesquisa de preço (orçamento), no mínimo 03 (três) profissionais liberais, que sejam semelhantes em suas profissões. Será firmado um contrato de prestação de serviço “autônomo” entre a unidade executora e o contratado, especificando o objeto, as cláusulas e condições. O prestador de serviço apresentará a seguinte documentação:

a) cópia do Cadastro de Pessoa Física - CPF e Carteira de Identidade;

b) cópia da Inscrição Individual junto ao Instituto Nacional de Seguridade Social - INSS;

c) cópia da Certidão Negativa de Débitos junto à Receita Tributária do Governo do Distrito Federal.

§3º Para fins de recibo de pagamento, a que se refere o parágrafo anterior, será aceito como comprovante: recibo de pagamento autônomo - RPA ou nota fiscal avulsa, emitida pela Agência da Secretaria de Fazenda do Distrito Federal, acompanhada com a cópia do DAR que comprova o

recolhimento do imposto sobre serviços.

§4º O atesto de recebimento dos bens ou da execução dos serviços, dar-se-á imediatamente, ou seja no dia em que o material foi entregue ou no dia em que os serviços prestados foram concluídos. Caberá a dois servidores efetivos da unidade escolar ou da Coordenação Regional de Ensino, atestar no verso da nota fiscal ou do recibo, em que constarão a data, nome legível, assinatura e matrícula.”

Sem prejuízo de nova reprodução de dispositivos transcritos nas informações prestadas pela jurisdicionada, não é demais salientar que o PDAF é regido pelas disposições contidas no Decreto nº 33.867/2012. Nesse viés, verifica-se que a redação do art. 18, § 1º, da Portaria nº 134/2012 se assemelha ao que preceituam os §§ 2º e 3º, do art. 5º do Decreto distrital.

Pela relevância, vale a descrição **in litteris** do referido artigo contido na norma local:

“Art. 5º A utilização dos recursos do PDAF observará a programação estabelecida no plano administrativo anual elaborado pela direção da unidade escolar, pela direção da coordenação regional conjuntamente com a diretoria da unidade executora e deverá ser previamente aprovada pelo Conselho Escolar ou pela Assembleia Geral Escolar, assegurando a execução do projeto político-pedagógico e o plano de gestão de acordo com a disponibilidade orçamentária.

(...)

§ 2º As unidades executoras deverão adotar procedimentos objetivos e simplificados para aquisição de materiais e /ou contratação de pessoa jurídica ou física utilizando recursos do PDAF

§ 3º O procedimento objetivo e simplificado é composto por pesquisa de preço (orçamento) no mínimo em três empresas distintas, que sejam semelhantes em suas atividades econômicas e apresentem a seguinte documentação:

(...)”

É de se ver que o regramento vigente no âmbito distrital afeto ao PDAF, o Decreto nº 33.867/2012, que dá suporte às portarias emitidas pela SEE/DF, inovou a respeito de **modalidades de licitações previstas em lei geral federal**, em aparente afronta ao art. 22, XXVII4, da Constituição Federal, segundo o qual **a União tem competência privativa para legislar sobre a matéria**, e também ao art. 37, XXI5, da Lei Maior, segundo o qual, ressalvados os casos especificados na legislação, as contratações públicas deverão ser realizadas mediante licitação.

Ainda, os regulamentos também confrontam aparentemente a determinação contida no art. 1º, parágrafo único, da Lei nº 8.666/1993, que assim dispõe:

“Art. 1º Esta Lei estabelece normas gerais sobre licitações e contratos administrativos pertinentes a obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações e locações no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Parágrafo único. Subordinam-se ao regime desta Lei, além dos órgãos da administração direta, os fundos especiais, as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios.” (Grifos acrescidos).

Por oportuno, é de bom alvitre registrar que cabe ao Poder Público, guardião da ordem jurídica, sempre primar por observar o **princípio da**

legalidade estrita, expressamente disposto no **caput** do artigo 37 da Carta Magna, **in litteris**:

“Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (...)” (Grifos acrescidos).

(...)

Com efeito, as Portarias n^{os} 20 e 49/2017 da SEE/DF, fundamentadas no Decreto distrital n^o 33.867/2012 e na Portaria n^o 134/2012-SEE/DF, no que diz respeito às aquisições e/ou contratações com a utilização de recursos do PDAF, afrontam **o princípio da legalidade no que tange à estipulação de procedimentos diversos daqueles previstos na legislação federal**.

A reforçar a ilegalidade dos dispositivos mencionados, imperioso acrescentar que o Decreto n^o 33.867/2012 revogou o Decreto distrital n^o 29.200/2008, que, ao contrário da novel legislação, **determinava a subsunção às normas de Lei n^o 8.666/1993** as aquisições e contratações efetuadas para pagamento como recursos do PDAF.

A propósito, a inteligência do art. 5^o do Decreto revogado:

“Art. 5^o. A utilização dos recursos do PDAF observará programação a ser estabelecida em planos de aplicação anuais elaborados pelas UEx e previamente aprovados pelos CE das IE e, no caso das DRE, pela SEDF.

(...)

§ 3^o As aquisições e contratações efetuadas para pagamento com recursos do PDAF submeter-se-ão aos princípios da Lei n^o. 8.666, de 21 de junho de 1993, em sua vigente redação.

(...)

§ 6^o A aquisição de materiais e a contratação de serviços poderá ser feita por dispensa de licitação, desde que a soma de todas as aquisições ou contratações de serviços, por subitem (elemento) de despesa, de que trata o Manual Técnico de Orçamento, não ultrapasse o limite previsto no inciso II, do Artigo 24, da Lei n^o 8.666/1993.

§ 7^o Quando a aquisição de material ou contratação de serviços ultrapassar o limite de que trata o parágrafo anterior, a licitação será realizada na modalidade pertinente, conforme preceitua a antes referida Lei.” (Grifos acrescidos).

Diante disso, parece inconteste que a manutenção do art. 2^o, § 1^o, da Portaria n^o 20/2017, do art. 8^o da Portaria n^o 49/2017, do art. 18, §§ 1^o e 2^o, da Portaria n^o 134/2012, e do art. 5^o, §§ 2^o e 3^o, do Decreto distrital n^o 33.867/2012, **com os consequentes atos administrativos deles decorrentes**, atentará contra a legislação de regência da matéria, podendo redundar em **prejuízo ao Erário**, pois a **adoção de procedimentos simplificados para a aquisição de bens, com a subsequente redução da amplitude de participação de interessados** são notoriamente modificações que cerceiam o caráter competitivo das contratações públicas, apenas para citar esse exemplo.

Após instruções, foi emitida a Decisão n^o 3688/2017, que considerou, no mérito, parcialmente procedente a citada Representação, consignando que, *apesar de não ter se confirmado a violação de dispositivos legais/constitucionais relacionados às regras de licitação na condução do Programa de Descentralização Administrativa e Financeira – PDAF pela Secretaria de Estado da Educação do Distrito Federal – SE/DF, constatou-se a obrigatoriedade de observância dos princípios da moralidade, da impessoalidade, da isonomia, da publicidade, da eficiência e da economicidade.*

Além do mais, julgou procedente a Representação para determinar que o *Decreto Distrital n.º 33.867/2012 não permite a realização de despesas em obras e/ou reformas de prédios das unidades escolares da rede pública de ensino do Distrito Federal (nestes casos, os serviços somente poderão ser contratados diretamente pela Pasta de Estado, com a devida observância dos ditames da Lei n.º 8.666/1993).*

De todo o exposto, considerando os diversos debates sobre o tema no TCDF, não há dúvida de que o **Programa precisa ser aperfeiçoado**, especialmente em relação ao **procedimento de escolha dos fornecedores**, bem como o procedimento de prestação de contas. Reforça esse fato a informação sobre *recentes casos de denúncias de desvios objetos de apuração no âmbito da Controladoria-Geral do Distrito Federal e, ainda, tema de apuração no âmbito da Operação Quadro Negro, da PCDF*, tal como relatado pela Assessoria Especial.

Assim é que se pode dizer que o Decreto nº 42.403/2021, bem como a Portaria nº 614/2021-SE, vieram justamente com o fim de estabelecer procedimento que observe a principiologia encartada na legislação.

Deve-se repisar: segundo o MPCjTCDF, "*alguns fornecedores são contratados de forma bastante frequente pelas unidades escolares*", além de o eg. TCDF já haver apontado a necessidade de se observar os princípios da moralidade, da impessoalidade e da isonomia. Nesse sentido, o rodízio pretendido entre os fornecedores parece necessário diante das manifestações citadas. Não se pode admitir que haja direcionamentos ou favorecimento de fornecedores ou grupos empresariais específicos, que fragilizam os princípios aqui mencionados.

Ora, como já citado acima, por meio da Representação nº 5/2021-G4P/ML, devidamente conhecida pela Decisão nº 1113/2021, o MPC/DF destacou que *a contratação recorrente de um fornecedor específico, balizada em orçamentos apresentados sempre pelas mesmas concorrentes, ou por um número ínfimo de interessadas, pode infirmar a competitividade do procedimento, fazendo tábula rasa do princípio da isonomia e da economicidade. Ao que tudo indica, a obtenção de três cotações pelas unidades educacionais, diversamente da teleologia da norma, visa tão somente adequar formalmente o procedimento aos comandos estabelecidos na legislação de regência, sem buscar efetivamente dar concretude aos princípios da economicidade e da isonomia, máxime nos casos em que a pesquisa de preços envolve pessoas jurídicas com sócios em comum.*

Por essa razão, é de se admitir o sistema de rodízio de fornecedores, com o intuito de neutralizar as ofensas à isonomia, à moralidade e à impessoalidade, tão caras ao tratamento a ser dado ao emprego de verbas públicas.

Relativamente aos meios de se viabilizar o credenciamento, as primeiras orientações desta Casa apontam no sentido de ser possível prevê-lo mediante regulamento ou norma da Secretaria de Educação (que poderia ser um edital de credenciamento, como ora se pretende), porém, com a finalidade de resguardar a opção do gestor e reforçar ainda mais a juridicidade dessa posição, prevenindo assim eventuais questionamentos, recomendo sejam feitas alterações nos planos de trabalho havidos entre a Secretaria e as unidades executoras para que elas consintam na realização do chamamento público com o sistema de rodízio.

Por todo o exposto, hei por bem restabelecer as orientações anteriores desta Casa, admitindo o credenciamento no âmbito do PDAF, assim como o sistema de rodízio, em homenagem às necessidades concretas verificadas pelos órgãos de controle, a fim de permitir a observância aos princípios da isonomia, impessoalidade e moralidade administrativas.

Com base nesses fundamentos, **DEIXO DE APROVAR O PARECER Nº 188/2022 - PGCONS/PGDF**, exarado pela ilustre Subprocuradora-Geral do Distrito Federal Maridalva Freitas de Almeida, para opinar pela viabilidade jurídica do credenciamento na forma como proposto.

GABRIEL ABBAD SILVEIRA

Procurador-Chefe

De acordo.

Para subsidiar novas análises por esta Casa Jurídica a respeito do assunto versado no opinativo em apreço, deve a **Biblioteca Jurídica Onofre Gontijo Mendes desta PGDF** proceder às devidas anotações no sistema de consulta de pareceres, a fim de registrar a **alteração** do entendimento anteriormente adotado por ocasião da emissão do **Pareceres nºs 147, 148 e 149-2022-PGCONS/PGDF**.

Restituam-se os autos à Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal, para conhecimento e providências.

HUGO DE PONTES CEZARIO

Procurador-Geral Adjunto do Consultivo



Documento assinado eletronicamente por **GABRIEL ABBAD SILVEIRA - Matr.0171596-8, Procurador(a)-Chefe**, em 12/05/2022, às 01:34, 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 **HUGO DE PONTES CEZARIO - Matr.0232490-3, Procurador(a)-Geral Adjunto(a) do Consultivo**, em 17/05/2022, às 01:21, 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= **83971394** código CRC= **79B48FB8**.

"Brasília - Patrimônio Cultural da Humanidade"

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