



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

Procuradoria-Geral do Consultivo

Parecer Jurídico n.º 235/2021 - PGDF/PGCONS

Processo n. 04009-00000529/2021-09

Interessado: Secretaria de Estado de Turismo do DF

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

1. A previsão de criação do Portal Nacional de Contratações Públicas não é óbice à aplicação da Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, sob pena de vulneração das disposições referentes à sua eficácia imediata e à possibilidade de opção por licitar ou contratar de acordo com a Lei nº 14.133/2021, inclusive enquanto vigentes, concomitantemente, as Leis nº 8.666/1993, 10.520/2002 e 12.462/2011.

2. É juridicamente admissível a aplicação imediata da Lei nº 14.133/2021 a licitações e contratos administrativos no Distrito Federal, contanto que a divulgação dos respectivos atos ocorra em sítio eletrônico oficial, de forma centralizada, e observe todas as exigências relativas à publicidade e transparência do procedimento prevista no teor do referido diploma legal.

3. Há dispositivos da Lei n. 14.133/2021 que dependem de regulamentação própria para alcançarem eficácia, os quais são identificados a partir da verificação de imprescindibilidade do regulamento para que ela produza seus efeitos essenciais.

4. Os regulamentos infralegais preexistentes podem servir aos dispositivos da Lei n. 14.133/2021, desde que não sejam contrários à norma legal.

5. Dependem de regulamentação para alcançar eficácia os seguintes dispositivos: art. 8º; art. 19, inciso II c/c § 1º; art. 20, *caput*; art. 25, § 9º; art. 26, inciso I e II; art. 34, § 1º; art. 36, § 3º; art. 43, § 2º; art. 60, III; art. 61, § 2º; art. 65, § 2º; art. 67, § 3º; art. 70, parágrafo único; art. 88, §§ 3º e 4º; art. 92, inciso XVIII; art. 144, § 1º; art. 162, parágrafo único; art. 175, § 1º; e art. 184.

## 1. A CONSULTA

Consulta-nos a Secretaria de Estado de Turismo do Distrito Federal nos seguintes termos:

“a) A Lei Federal n. 14.133, de 1º de abril de 2021, já tem condições de ser aplicada nas licitações e contratos em que o Distrito Federal fizer parte, considerando que o Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) ainda não fora implementado e a vedação contida no art. 191 da referida Lei ?

b) Quais os dispositivos da Lei Federal n. 14.133, de 1º de abril de 2021, já podem efetivamente ser utilizados no âmbito da Administração Pública Distrital ?”

A consulta vem instruída com Despacho do Subsecretário de Administração Geral, em que pondera a respeito da dúvida jurídica e consigna: “[...] considerando ainda que o Portal Supracitado não fora implementado até a presente data, a interpretação literal das normas pode, com efeito, levar à conclusão hermenêutica no sentido de que somente após a criação do PNCP a nova lei pode ser aplicada, pois (i) a publicidade dos editais de licitação deve ser feita no Portal; (ii) a publicação do extrato do contrato no Portal é condição de sua eficácia”.

Ainda, a Nota Jurídica n. 27/2021-SETUR/AJL (60972102) apreciou a questão e concluiu que “no momento, a aplicação da Lei Federal n. 14.133, de 1º de abril de 2021, encontra-se prejudicada, considerando que a mesma não poderia ainda ser utilizada de forma integral”.

## 2. FUNDAMENTAÇÃO

2.1. **LEI N. 14.133/2021. PORTAL NACIONAL DE CONTRATAÇÕES PÚBLICAS. VIGÊNCIA/EFICÁCIA. PUBLICIDADE.**

A respeito da vigência da Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, o art. 194 da Lei nº 14.133/2021, estabelece que “esta lei entra em vigor na data de sua publicação”, que corresponde a 1º de abril de 2021, data em que foi publicada na Seção 1, Edição Extra “F”, do Diário Oficial da União.

No que concerne à sua aplicação a procedimentos licitatórios, o art. 191 da Lei nº 14.133/2021 estabelece a possibilidade de a Administração optar por licitar ou contratar diretamente de acordo com a referida lei ou conforme a Lei nº 8.666/1993, a Lei nº 10.520/2002 ou a Lei nº 12.462/2011, exigindo apenas que a lei escolhida seja indicada expressamente no edital ou no aviso ou instrumento de contratação direta e vedando a aplicação combinada da Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos com um dos referidos diplomas legais, nos seguintes termos:

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

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

**Art. 193. Revogam-se:**

I - os arts. 89 a 108 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, na data de publicação desta Lei;

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

Por outro lado, a Lei nº 14.133/2021 estabelece, em seu art. 174, a criação do Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), sítio eletrônico oficial destinado à divulgação centralizada e obrigatória dos atos exigidos pelo referido diploma legal e a realização facultativa das contratações pelos órgãos e entidades dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário de todos os entes federativos.

Verifica-se, ainda, que, nos termos do art. 94 da Lei nº 14.133/2021, que a divulgação no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) é condição indispensável para a eficácia do contrato e de seus aditamentos, devendo ocorrer no prazo de vinte dias úteis, a contar da data de sua assinatura, no caso de licitação, e em dez dias úteis, no caso de contratação direta. Nos casos de urgência, a despeito de o aludido diploma não estabelecer a divulgação no PNCP como condição para a eficácia do contrato, prevê que a não publicação nos prazos previstos nos incisos do referido dispositivo legal enseja a nulidade do instrumento. *In verbis*:

Art. 94. A divulgação no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) é condição indispensável para a eficácia do contrato e de seus aditamentos e deverá ocorrer nos seguintes prazos, contados da data de sua assinatura:

I - 20 (vinte) dias úteis, no caso de licitação;

II - 10 (dez) dias úteis, no caso de contratação direta.

§ 1º Os contratos celebrados em caso de urgência terão eficácia a partir de sua assinatura e deverão ser publicados nos prazos previstos nos incisos I e II do caput deste artigo, sob pena de nulidade.

§ 2º A divulgação de que trata o *caput* deste artigo, quando referente à contratação de profissional do setor artístico por inexigibilidade, deverá identificar os custos do cachê do artista, dos músicos ou da banda, quando houver, do transporte, da hospedagem, da infraestrutura, da logística do evento e das demais despesas específicas.

§ 3º No caso de obras, a Administração divulgará em sítio eletrônico oficial, em até 25 (vinte e cinco) dias úteis após a assinatura do contrato, os quantitativos e os preços unitários e totais que contratar e, em até 45 (quarenta e cinco) dias úteis após a conclusão do contrato, os quantitativos executados e os preços praticados.

No que concerne à publicidade do edital de licitação, o referido diploma legal estabelece a necessidade de divulgação e manutenção do inteiro teor do ato convocatório e de seus anexos no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) e a faculdade de divulgação adicional e manutenção do inteiro teor do edital e de seus anexos em sítio eletrônico oficial do ente federativo do órgão ou entidade responsável pela licitação, nos seguintes termos:

Art. 54. A publicidade do edital de licitação será realizada mediante divulgação e manutenção do inteiro teor do ato convocatório e de seus anexos no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP).

§ 1º (VETADO).

§ 2º É facultada a divulgação adicional e a manutenção do inteiro teor do edital e de seus anexos em sítio eletrônico oficial do ente federativo do órgão ou entidade responsável pela licitação ou, no caso de consórcio público, do ente de maior nível entre eles, admitida, ainda, a divulgação direta a interessados devidamente cadastrados para esse fim.

§ 3º Após a homologação do processo licitatório, serão disponibilizados no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) e, se o órgão ou entidade responsável pela licitação entender cabível, também no sítio referido no § 2º deste artigo, os documentos elaborados na fase preparatória que porventura não tenham integrado o edital e seus anexos.

Para todos os efeitos, o sítio eletrônico oficial, consoante o art. 6º, inciso LII, da Lei nº 14.133/2021, consiste em “sítio da internet, certificado digitalmente por autoridade certificadora, no qual o ente federativo divulga de forma centralizada as informações e os serviços de governo digital dos seus órgãos e entidades”.

Quanto ao exame dos efeitos das disposições do PNCP à aplicação da Lei nº 14.133/2021 em licitações e contratos administrativos, porém, não se pode descuidar da necessidade de se alcançar a interpretação mais adequada do diploma mediante interpretação sistemática, considerando o referido diploma legal como um sistema, não os dispositivos referentes ao sítio oficial nacional de forma isolada.

Conforme afirma Carlos Maximiliano<sup>[1]</sup>, no que denomina processo sistemático,

“O hermeneuta eleva o olhar, dos casos especiais para os princípios dirigentes a

que eles se acham submetidos; indaga se, obedecendo a uma, não viola outra, inquire das consequências possíveis de cada exegese isolada. Assim, contemplados do alto os fenômenos jurídicos, melhor se verifica o sentido de cada vocábulo, bem como se um dispositivo deve ser tomado na acepção ampla, ou na estrita, como preceito comum, ou especial."

Na presente questão, observa-se que, de um lado, a norma estabeleceu sua vigência imediata e a aplicabilidade da nova lei ao mesmo tempo que a vigência das demais normas anteriores se encontra sob condição resolutiva. Por outro lado, o diploma legal estabelece um conjunto de disposições referentes à necessidade de publicação de atos relativos ao procedimento licitatório e aos contratos administrativos celebrados em sítio eletrônico oficial, de caráter nacional, ainda não instituído. O conjunto normativo, porém, deve ser interpretado de forma harmoniosa, sem que a intenção do legislador (*mens legis*) e os princípios dirigentes da norma sejam vulnerados.

O referido jurista leciona que "a norma enfeixa um conjunto de providências protetoras, julgadas necessárias para satisfazer a certas exigências econômicas e sociais; será interpretada de modo que melhor corresponda àquela finalidade, assegure plenamente a tutela de interesse para a qual foi redigida"[\[2\]](#).

Verifica-se que as disposições referentes ao Portal Nacional de Contratações Públicas previstas na Lei nº 14.133/2021 buscam centralizar as informações referentes a licitações e contratos administrativos em caráter nacional, com vistas à concretização do princípio da publicidade administrativa, insculpido no art. 37, *caput*, da Constituição Federal, e o consequente acesso dos usuários a registros administrativos e informações sobre atos de governo, consoante previsão do art. 37, § 3º, inciso II, da Constituição Federal[\[3\]](#).

Tais normas buscam efetivar melhores condições para o controle institucional e social da Administração Pública, bem como ampliar a possibilidade de participação de concorrentes nos certames licitatórios, com o fim de assegurar a seleção da proposta de contratação mais vantajosa – finalidade precípua do procedimento em comento. Pretendem, ainda, garantir o direito fundamental à informação, corolário do princípio democrático, de modo uniforme e centralizado.

A previsão de criação do Portal Nacional de Contratações Públicas, porém, não há de ser vista como óbice à aplicação da Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, sob pena de vulneração das disposições referentes à sua eficácia imediata e à possibilidade de opção por licitar ou contratar de acordo com a Lei nº 14.133/2021, inclusive enquanto vigentes, sob condição resolutiva, as Leis nº 8.666/1993, 10.520/2002 e 12.462/2011 (arts. 191 e 194 do novel diploma legal).

Com efeito, como sua instituição se norteia pela publicidade, sob a moderna perspectiva do amplo acesso à informação por meio digital, a interpretação sistemática da Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos conduz o intérprete à conclusão de que **é possível a sua aplicação imediata a licitações e contratos**, nos termos das normas atinentes à sua vigência, desde que observada a *mens legis* no que concerne à publicidade dos atos nela previstos, mediante a **criação de sítio eletrônico destinado à divulgação centralizada** de atos afetos a licitações e contratos administrativos.

A divulgação do ato em sítio eletrônico oficial do ente federativo, além de se coadunar com o propósito de centralização da divulgação de dados referentes às licitações, assegura o amplo

acesso à informação e a ampliação da concorrência no processo licitatório, o que é suficiente para atender os padrões de publicidade e transparência necessários à aplicação das normas previstas na Lei nº 14.133/2021, até o advento do Portal Nacional de Contratações Públicas, mesmo porque o sentido contrário resulta em continuar se utilizando das leis em processo de extinção, também sem a publicação no Portal Nacional.

A medida, a propósito, é franqueada aos entes federativos a teor do art. 175 da Lei nº 14.133/2021, o qual estabelece que, “sem prejuízo do disposto no art. 174 desta Lei, os entes federativos poderão instituir sítio eletrônico oficial para divulgação complementar e realização das respectivas contratações”. Reforça tal conclusão o fato de a delimitação conceitual de “sítio eletrônico oficial”, empreendida art. 6º, inciso LII, do referido diploma legal, mencionado alhures, não exigir, para que se qualifique como tal, sua criação pela União, mas apenas a divulgação centralizada de informações e serviços de governo digital dos seus órgãos e entidades.

Decerto, nos termos do art. 174 da Lei nº 14.133/2021, quando da criação do PNCP, a divulgação dos atos pertinentes à licitação ocorrerá de forma compulsória naquela plataforma, a qual se qualifica como sítio eletrônico oficial de caráter nacional. Todavia, a pendência de sua criação não deve constituir óbice à imediata aplicação da Nova Lei de Licitações e Contratações Públicas, desde que respeitados os seus princípios, se o próprio diploma legal estabelece sua entrada imediata em vigor e o início imediato de contagem do prazo de 2 anos para aplicação concomitante das normas.

Desta feita, não se vislumbra obstáculo à aplicação imediata da Lei nº 14.133/2021 às licitações e contratos no Distrito Federal, notadamente porque a referida norma entrou em vigor na data de sua publicação e foi permitida a sua aplicação imediata, ainda que por condição resolutive estejam vigentes as demais normas anteriores sobre licitações e contratos administrativos, sobre o pregão e sobre o Regime Diferenciado de Contratações Públicas. Interpretação diversa admitiria a possibilidade, ainda que potencial, de um estado de inexistência de disciplina legal para licitações e contratos administrativos **caso não seja criado o Portal Nacional de Contratações Públicas até o transcurso do prazo de dois anos previsto no art. 193 da Lei nº 14.133/2021, induzindo à autofagia do sistema construído em tão novo diploma legal.**

Ou, ainda, caso o Portal somente fosse criado na véspera do término do prazo de dois anos, sua ausência teria praticamente suprimido dos entes a possibilidade de utilização concomitante da nova Lei para fins de sua adaptação, tendo em vista que a falta de instituição material do Portal não fez por suspender o prazo de vigência concomitante das normas.

Há de se conformar, por outro lado, o processo licitatório com o sistema estabelecido na Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Destarte, deve-se observar que, consoante a Lei nº 14.133/2021, “os atos serão preferencialmente digitais, de forma a permitir que sejam produzidos, comunicados, armazenados e validados por meio eletrônico” (art. 12, inciso VI) e, no contexto da publicação digital das informações referentes aos atos relativos a licitações e contratos administrativos, o referido diploma legal estabelece, inclusive quando não se refere ao PNCP, que a divulgação dar-se-á de forma centralizada em sítio eletrônico oficial (art. 6º, inciso LII).

Nesse sentido, são imprescindíveis a divulgação e a manutenção à disposição do público do plano de contratações anuais em sítio eletrônico oficial, conforme previsto no art. 12, inciso VII<sup>[4]</sup>; a realização das licitações “preferencialmente sob a forma eletrônica, admitida a utilização da forma presencial, desde que motivada, devendo a sessão pública ser registrada em ata e gravada em áudio e vídeo” (art. 17, § 2º); a criação de catálogo eletrônico de padronização de compras (art. 19, inciso II); a divulgação de todos os elementos do edital, incluídos minuta de contrato, termos de referência, anteprojeto, projetos e outros anexos em sítio eletrônico oficial na mesma data de divulgação do edital, sem necessidade de registro ou de identificação para acesso (art. 25, § 3º); a divulgação, em sítio eletrônico oficial, a cada exercício financeiro, da relação de empresas favorecidas em decorrência da margem de preferência para bens manufaturados e serviços nacionais que atendam a normas técnicas brasileiras e bens reciclados, recicláveis ou biodegradáveis, prevista no

art. 26 do referido diploma legal, com indicação do volume de recursos destinados a cada uma delas (art. 27); a divulgação e manutenção do inteiro teor do edital e de seus anexos em sítio eletrônico oficial (art. 54, § 2º); a divulgação e manutenção à disposição do público dos atos que autorizarem a contratação direta ou o extrato decorrente do contrato em sítio eletrônico oficial (art. 72, parágrafo único); a divulgação e manutenção à disposição do público de edital de chamamento de interessados ao credenciamento, de modo a permitir o cadastramento permanente de novos interessados (art. 79, parágrafo único, inciso I); a divulgação e manutenção dos contratos e seus aditamentos à disposição do público em sítio eletrônico oficial (art. 91); a divulgação das respostas às impugnações ou a pedidos de esclarecimento em sítio eletrônico oficial, no prazo de 3 (três) dias úteis, limitado ao último dia útil anterior à data de abertura do certame (art. 164, parágrafo único), bem como demais disposições da lei atinentes à divulgação de atos em sítio eletrônico oficial.

No que concerne às demais exigências legais para a validade e eficácia de atos referentes à licitação condicionadas ao Portal Nacional de Contratações Públicas, notadamente aquelas previstas no art. 94, *caput* e §§, da Lei nº 14.133/2021, não se verifica sua inobservância quando, atendida a *mens legis* da Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, nos termos acima alinhavados, a Administração, em respeito à eficácia imediata e ao art. 191 da aludida lei, as interpretam com base na divulgação em sítio eletrônico oficial da respectiva unidade federativa, desde que mantenha suficientemente os padrões de publicidade, transparência e acesso à informação mediante divulgação centralizada de seus atos em sítio eletrônico oficial, até o advento do sítio nacional na rede mundial de computadores. Em verdade, tal interpretação é a que assegura vigência às normas que viabilizam a imediata aplicação da lei, mais se coadunando, portanto, à necessária interpretação sistemática da norma.

Aliás, ainda que do ponto de vista estritamente literal, o *caput* do art. 174 estabelece que: “É criado o Portal Nacional”, de sorte que do ponto de vista legislativo, o PNCP já existe, ainda que não tenha existência no sentido material. Além disso, sua aplicação **não é exatamente absoluta**, tanto que o art. 176 excepciona sua utilização imediata para Municípios com até 20.000 habitantes e admite, até mesmo, a continuidade de sua publicação apenas no Diário Oficial (parágrafo único), reforçando que o efetivamente importante é que haja a publicação.

Por todo o exposto, verifica-se que é possível a aplicação imediata da Lei nº 14.133/2021 a licitações e contratos administrativos no Distrito Federal, independentemente da criação do Portal Nacional de Contratações Públicas, contanto que a divulgação dos respectivos atos ocorra em sítio eletrônico oficial, de forma centralizada, e observe todas as exigências relativas à publicidade e transparência do procedimento prevista no teor do referido diploma legal.

Para se conferir maior segurança jurídica e uniformidade de entendimento a respeito, convém seja editado Decreto pelo Senhor Governador do Distrito Federal prevendo que até o advento do Portal Nacional de Contratações Públicas, a publicidade dos editais e contratos regidos pela Lei n. 14.133/2021 será feita em determinado sítio eletrônico oficial do Distrito Federal, nos moldes do que se fez no Art. 6º, § 1º do 41.200, de 26 de abril de 2021, do Estado da Paraíba.

## 2.2. LEI N. 14.133/2021. DISPOSITIVOS. REGULAMENTAÇÃO. EFICÁCIA.

O órgão consulente também indaga quais os dispositivos da Lei Federal n. 14.133, de 1º de abril de 2021, já podem efetivamente ser utilizados no âmbito da Administração Pública Distrital.

A rigor, a lei estaria integralmente vigente e eficaz, podendo ser aplicada pelo Distrito Federal em todos os seus termos. No entanto, há dispositivos específicos da norma que remetem a alguma regulamentação, como os previstos no §2º do art. 1º; § 3º do art. 8º; inciso VII do art. 12; art. 19, § 1º; art. 20, §1º; art. 23, § 1º e inc. V e §§ 2º e seu inc. IV; art. 25, § 4º; art. 25, § 9º; art. 26, II e



seu § 2º; art. 31; art. 34, § 1º; art. 36, § 3º; 43, § 2º; art. 60, III; art. 61, § 2º; art. 65, § 2º; art. 67, § 3º; art. 67, § 12; art. 70, parágrafo único; art. 75, § 5º; art. 76, § 3º, II; art. 78, § 1º; art. 79, parágrafo único; art. 81; art. 82, § 5º, II e § 6º; art. 86; art. 87, *caput* e § 3º; art. 88, § 4º; art. 91, § 3º; art. 92, XVIII; art. 122, § 2º; art. 137, § 1º; art. 140, § 3º; art. 144, § 1º; art. 156, § 6º, II; art. 161, parágrafo único; art. 169, § 1º; art. 174, § 3º, “c” e “d”; art. 175, § 1º; art. 184; dentre outros que, embora não façam referência expressa a regulamento, podem ser objeto de regulamentação.

Há de se perquirir quais delas possuem eficácia imediata e plena, tendo em vista que, a despeito de o referido diploma legal ter entrado em vigor na data de sua publicação, determinadas normas carecem de regulamentação para que surtam efeitos.

Primeiramente, não basta a menção ao regulamento para que a norma deixe de produzir efeitos imediatos: o critério para qualificação da norma como dependente de regulamentação é a imprescindibilidade do regulamento para que ela produza seus efeitos essenciais. Ademais, vários dispositivos da nova Lei que dependem de maior detalhamento já se encontram disciplinados em regulamentos distritais promulgados sob a égide da Lei nº 8.666/1993 e que são aptos a conferir eficácia imediata aos dispositivos.

Tal raciocínio se deve ao art. 2º, § 2º, da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942), segundo o qual “a lei nova, que estabeleça disposições gerais ou especiais a par das já existentes, não revoga nem modifica a lei anterior”. Sob essa perspectiva, podem ser utilizados, no que não colidir com a Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, normas infralegais já existentes, para efeito de conferir plena eficácia a normas da Lei nº 14.133/2021, desde que suas disposições aplicáveis garantam a imediata incidência do dispositivo da nova lei que exija regulamentação.

Além disso, há situações em que a regulamentação infralegal local confronte a nova lei de licitações e, nesse caso, ao menos nos casos de adoção da nova lei, deve-se considerar que tais dispositivos estão com sua eficácia suspensa, por aplicação do art. 24, § 4º da Constituição Federal.

É dizer, o “dispositivo constitucional não trata a hipótese como revogação, mas como suspensão da eficácia da norma geral editada pelo Estado e apenas naquilo que contrariar a norma geral federal. A terminologia pelo legislador constituinte originário foi tecnicamente precisa, uma vez que a União não pode revogar uma lei elaborada por um Estado, uma vez que a União não pode revogar uma lei elaborada por um Estado, sob pena de ofensa ao paralelismo das formas e ao princípio federativo. Sobre o tema, dois aspectos merecem ser destacados. O primeiro é que a norma geral estadual, apesar de não continuar a produzir seus efeitos por estar bloqueada pela lei geral federal, permanece existente e válida. Isso porque, a suspensão da eficácia impede a produção de efeitos, mas não invalida a norma. A sua vigência somente será retirada de forma definitiva no caso da revogação, a qual opera no plano da existência do ato jurídico. O segundo aspecto relevante é que, caso a norma geral da União seja revogada ou declarada inconstitucional, o diploma estadual voltará a produzir seus efeitos validamente, consubstanciando uma hipótese de efeito repristinatório tácito”. (NOVELINO, Marcelo. “Curso de Direito Constitucional”, 14 ed. , Editora JUS Podivm. Salvador, 2019, p. 610-611).

Propriamente sobre os dispositivos, tem-se que a regulamentação a que alude o § 2º do art. 1º da Lei, ao tratar da contratação para repartições públicas sediadas no exterior não tem interesse prático para o Distrito Federal e repete a redação do artigo 123 da Lei n. 8.666/93.

O art. 12, inciso VII, da Lei nº 14.133/2021<sup>[5]</sup>, ao estabelecer a necessidade de observância da forma prevista em regulamento para a elaboração do plano de contratações anuais pelos órgãos responsáveis pelo planejamento de cada ente federativo, é plenamente aplicável de forma imediata, na medida em que a matéria já é disciplinada nos arts. 11 a 16 do Decreto nº 35.592, de 2 de julho de 2014, inclusive com previsão de publicação em sítio oficial da rede mundial de computadores<sup>[6]</sup>, em consonância com o § 1º do referido dispositivo do novel diploma legal, o qual

estabelece que “o plano de contratações anual de que trata o inciso VII do caput deste artigo deverá ser divulgado e mantido à disposição do público em sítio eletrônico oficial e será observado pelo ente federativo na realização de licitações e na execução dos contratos”.

O art. 23, § 1º, da Lei nº 14.133/2021, por sua vez, ao asseverar que “no processo licitatório para aquisição de bens e contratação de serviços em geral, **conforme regulamento**, o valor estimado será definido com base no melhor preço” e enumerar a utilização de parâmetros [7] a serem adotados de forma combinada ou não, possui regulamento em consonância com o referido dispositivo que permite sua imediata aplicação, qual seja, o Decreto nº 39.453, de 14 de novembro de 2018, que disciplina o procedimento administrativo de pesquisa de preços no âmbito do Distrito Federal, de idêntica teleologia, qual seja, o pagamento de valor não superior à média de preços de mercado, que deve ser aplicado apenas no que não contrariar a Lei Nacional e pode ser complementado, por analogia, com o que dispõe a Instrução Normativa n. 73, de 5 de agosto de 2020, do Ministério da Economia. . Tem-se, portanto, a plena aplicabilidade do referido dispositivo legal.

Ainda nesse aspecto, torna-se inviável momentaneamente a pesquisa na base nacional de notas fiscais eletrônicas, até que seja criada, ainda mais considerando o § 5º do art. 174 da Lei, que previa a criação da base e que seria de livre consulta foi vetado pelo Presidente da República. O Decreto n. 39.453/2018, porém, já admite a pesquisa em base de informações da Nota Fiscal Eletrônica – NFe, que pode ser considerada onde e quando houver.

No que concerne ao art. 25, § 4º, da Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos[8], que disciplina a necessidade de previsão obrigatória de implantação de programa de integridade pelo licitante vencedor nas contratações de obras, serviços e fornecimentos de grande vulto – os quais correspondem, nos termos do art. 6º, inciso XXII, da Lei nº 14.133/2021, àqueles cujos valores estimados superam R\$ 200.000.000,00 (duzentos milhões de reais) –, “no prazo de 6 (seis) meses, contados da celebração do contrato, **conforme regulamento** que disporá as medidas a serem adotadas, a forma de comprovação e as penalidades pelo seu descumprimento”, verifica-se que a medida já era disciplinada na Lei Distrital nº 6.112, de 2 de fevereiro de 2018, no Decreto nº 40.388, de 14 de janeiro de 2020 e nas Portarias nº 53, 121 e 157, todas de 2020, da Controladoria-Geral do Distrito Federal, os quais conferem plena eficácia ao referido dispositivo da Nova Lei de Licitações. No entanto, por força do disposto no art. 24, § 4º da Constituição Federal, fica suspensa a exigibilidade da implantação do programa para contratações de valor inferior ao previsto na lei geral, além de se dever observar o prazo para instauração do programa.

Também possui eficácia imediata a disposição do art. 31 da Lei nº 14.133/2021, que dispõe que “o leilão poderá ser cometido a leiloeiro oficial ou a servidor designado pela autoridade competente da Administração, **e regulamento deverá dispor sobre seus procedimentos operacionais**”. Isso porque o Decreto Presidencial nº 21.981, de 19 de outubro de 1932, regula a profissão do leiloeiro oficial em caráter nacional, disciplinando seus procedimentos operacionais.

No que toca à dispensa de licitação para contratação que tenha por objeto produtos para pesquisa e desenvolvimento – limitada a contratação, no caso de obras e serviços de engenharia, ao valor de R\$ 300.000,00 (trezentos mil reais) –, prevista no art. 75, inciso IV, “c”, da Lei nº 14.133/2021, o § 5º do referido dispositivo prevê que a referida dispensa, “quando aplicada a obras e serviços de engenharia, seguirá procedimentos especiais instituídos em regulamentação específica”. O Decreto Presidencial nº 9.283, de 7 de fevereiro de 2018, disciplina os procedimentos especiais para a dispensa de licitação de obras e serviços de engenharia enquadrado como produtos de pesquisa e desenvolvimento, em seus arts. 61 a 66, nos seguintes termos:

Art. 61. A contratação por dispensa de licitação de obras e serviços de engenharia enquadrados como produtos

para pesquisa e desenvolvimento, limitada ao valor máximo definido em lei, seguirá os procedimentos especiais instituídos neste Decreto, observado o disposto no art. 24, § 3º, e no art. 26 da Lei nº 8.666, de 1993.

Art. 62. Os processos de contratação por dispensa de licitação para produtos de pesquisa e desenvolvimento serão instruídos, no mínimo, com as seguintes informações sobre os projetos de pesquisa:

I - indicação do programa e da linha de pesquisa a que estão vinculados;

II - descrição do objeto de pesquisa;

III - relação dos produtos para pesquisa e desenvolvimento a serem adquiridos ou contratados; e

IV - relação dos pesquisadores envolvidos e suas atribuições no projeto.

Art. 63. O orçamento e o preço total para a contratação de produtos de pesquisa e desenvolvimento serão estimados com base nos valores praticados pelo mercado, nos valores pagos pela administração pública em contratações similares ou na avaliação do custo global da obra, aferida mediante orçamento sintético ou metodologia expedita ou paramétrica.

§ 1º Na elaboração do orçamento estimado na forma prevista no caput, poderá ser considerada taxa de risco compatível com o objeto da licitação e as contingências atribuídas ao contratado, hipótese em que a referida taxa deverá ser motivada de acordo com a metodologia definida pelo Ministério supervisor ou pela entidade contratante.

§ 2º A taxa de risco a que se refere o § 1º não integrará a parcela de benefícios e despesas indiretas do orçamento estimado e deverá ser considerada apenas para efeito de análise de aceitabilidade das propostas ofertadas no processo

licitatório.

Art. 64. No processo de dispensa de licitação para a contratação de obras e serviços de engenharia de que trata o inciso XXI do caput do art. 24 da Lei nº 8.666, de 1993, a contratante deverá:

I - obter três ou mais cotações antes da abertura da fase de apresentação de propostas adicionais;

II - divulgar, em sítio eletrônico oficial, o interesse em obter propostas adicionais, com a identificação completa do objeto pretendido, dispensada a publicação de edital;

III - adjudicar a melhor proposta somente após decorrido o prazo mínimo de cinco dias úteis, contado da data da divulgação a que se refere o inciso II; e

IV - publicar extrato do contrato em sítio eletrônico oficial, que deverá conter, no mínimo, a identificação do contratado, o objeto, o prazo de entrega, o valor do contrato e a sua justificativa, as razões de escolha do fornecedor e o local onde eventual interessado possa obter mais informações sobre o contrato.

§ 1º A escolha da melhor proposta poderá considerar o menor preço, a melhor técnica ou a combinação de técnica e preço, cabendo ao contratante justificar a escolha do fornecedor.

§ 2º Desde que o preço seja compatível com aquele praticado no mercado e seja respeitado, no caso de obras e serviços de engenharia, o valor estabelecido no inciso XXI do caput do art. 24 da Lei nº 8.666, de 1993, a justificativa de que trata o § 1º poderá considerar todas as características do objeto a ser contratado ou do fornecedor, tais como:

I - atributos funcionais ou inovadores do produto;

II - qualificação e experiência do fornecedor, do executante ou da equipe técnica encarregada;

III - serviço e assistência técnica pós-venda;

IV - prazo de entrega ou de execução;

V - custos indiretos relacionados com despesas de manutenção, utilização, reposição e depreciação; e

VI - impacto ambiental.

§ 3º A contratante poderá facultativamente adotar as disposições previstas neste artigo para aquisição ou contratação de outros produtos de pesquisa e desenvolvimento não enquadrados no *caput*.

Art. 65. É vedada a contratação por dispensa de licitação de pessoa ou de empresa dirigida ou controlada por pessoa que mantenha relação de parentesco, inclusive por afinidade, até o terceiro grau civil, com o pesquisador responsável pelo projeto de pesquisa e desenvolvimento.

Art. 66. Nas contratações por dispensa de licitação de obras e serviços de engenharia para produto de pesquisa e desenvolvimento, é vedada a celebração de aditamentos contratuais que resultem na superação do limite estabelecido no inciso XXI do *caput* do art. 24 da Lei nº 8.666, de 1993, exceto nas seguintes hipóteses:

I - para recomposição do equilíbrio econômico-financeiro decorrente de caso fortuito ou força maior; e

II - por necessidade de alteração do projeto ou das especificações para melhor adequação técnica aos objetivos da contratação, a pedido da administração pública, desde que não decorrentes de erros ou omissões por parte do contratado, observados os limites estabelecidos no § 1º do art. 65 da Lei nº 8.666, de 1993.

Conquanto seja recomendável a edição de regulamento distrital disciplinando a matéria, tem-se que decreto presidencial que versa sobre norma geral de licitação referente à hipótese de dispensa permite a imediata aplicação da norma em âmbito distrital, notadamente diante do art. 187 da Lei nº 14.133/2021, segundo o qual “os Estados, o Distrito Federal e os Municípios

poderão aplicar os regulamentos editados pela União para execução desta Lei”.

Em relação à hipótese de dispensa tratada no inciso II do § 3º do artigo 76, a matéria possui regulamento na Lei Distrital n. 5.803/2017 e Decreto Distrital n. 38125/2017, autorizando a plena eficácia da norma.

Sobre os procedimentos auxiliares das licitações e contratações (credenciamento, pré-qualificação, procedimento de manifestação de interesse e sistema de registro de preços), conquanto o art. 78, § 1º, da Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos estabeleça que “os procedimentos auxiliares de que trata o caput deste artigo obedecerão a critérios claros e objetivos definidos em regulamento”, tem-se que a possibilidade de regulamentação não qualifica a norma como de eficácia limitada, mas contida.

Isso porque, como discorre a doutrina de Irene Patrícia Diom Nohara sobre o novel diploma legal, a Nova Lei de Licitações disciplina “instrumentos auxiliares que já estavam presentes em atos normativos esparsos, sendo legitimados pela jurisprudência, para o âmbito das compras públicas”<sup>[9]</sup>. A respeito do referido dispositivo, entende a referida autora que, “além dos requisitos que a Nova Lei determina, ainda é possível que haja **regulamentação extra** de cada um desses procedimentos”<sup>[10]</sup>, o que, porém, não obsta a aplicação imediata da norma.

É por esta perspectiva, portanto, que devem se nortear a interpretação do art. 79, parágrafo único, da Lei nº 14.133/2021, o qual prevê que “os procedimentos de credenciamento serão definidos em regulamento”, observadas as regras gerais previstas no referido dispositivo <sup>[11]</sup> e do art. 81 do referido diploma legal, que prevê a possibilidade de a Administração “solicitar à iniciativa privada, mediante procedimento aberto de manifestação de interesse a ser iniciado com a publicação de edital de chamamento público, a propositura e a realização de estudos, investigações, levantamentos e projetos de soluções inovadoras que contribuam com questões de relevância pública, **na forma de regulamento**”.

Quanto ao sistema de registro de preços, há de se observar sua adstrição às normas gerais da Lei nº 14.133/2021 quando a licitação por ela se nortear, nos seguintes termos:

Art. 82. O edital de licitação para registro de preços observará as regras gerais desta Lei e deverá dispor sobre:

I - as especificidades da licitação e de seu objeto, inclusive a quantidade máxima de cada item que poderá ser adquirida;

II - a quantidade mínima a ser cotada de unidades de bens ou, no caso de serviços, de unidades de medida;

III - a possibilidade de prever preços diferentes:

a) quando o objeto for realizado ou entregue em locais diferentes;

b) em razão da forma e do local de acondicionamento;

c) quando admitida cotação variável em razão do tamanho do lote;

d) por outros motivos justificados no processo;

IV - a possibilidade de o licitante oferecer ou não proposta em quantitativo inferior ao máximo previsto no edital, obrigando-se nos limites dela;

V - o critério de julgamento da licitação, que será o de menor preço ou o de maior desconto sobre tabela de preços praticada no mercado;

VI - as condições para alteração de preços registrados;

VII - o registro de mais de um fornecedor ou prestador de serviço, desde que aceitem cotar o objeto em preço igual ao do licitante vencedor, assegurada a preferência de contratação de acordo com a ordem de classificação;

VIII - a vedação à participação do órgão ou entidade em mais de uma ata de registro de preços com o mesmo objeto no prazo de validade daquela de que já tiver participado, salvo na ocorrência de ata que tenha registrado quantitativo inferior ao máximo previsto no edital;

IX - as hipóteses de cancelamento da ata de registro de preços e suas consequências.

§ 1º O critério de julgamento de menor preço por grupo de itens somente poderá ser adotado quando for demonstrada a inviabilidade de se promover a adjudicação por item e for evidenciada a sua vantagem técnica e econômica, e o critério de aceitabilidade de preços unitários máximos deverá ser indicado no edital.

§ 2º Na hipótese de que trata o § 1º deste artigo, observados os parâmetros estabelecidos nos §§ 1º, 2º e 3º do art. 23 desta Lei, a contratação posterior de item específico constante de grupo de itens exigirá prévia pesquisa de mercado e demonstração de sua vantagem para o órgão ou entidade.

§ 3º É permitido registro de preços com

indicação limitada a unidades de contratação, sem indicação do total a ser adquirido, apenas nas seguintes situações:

I - quando for a primeira licitação para o objeto e o órgão ou entidade não tiver registro de demandas anteriores;

II - no caso de alimento perecível;

III - no caso em que o serviço estiver integrado ao fornecimento de bens.

§ 4º Nas situações referidas no § 3º deste artigo, é obrigatória a indicação do valor máximo da despesa e é vedada a participação de outro órgão ou entidade na ata.

§ 5º O sistema de registro de preços poderá ser usado para a contratação de bens e serviços, inclusive de obras e serviços de engenharia, observadas as seguintes condições:

I - realização prévia de ampla pesquisa de mercado;

II - seleção de acordo com os procedimentos previstos em regulamento;

III - desenvolvimento obrigatório de rotina de controle;

IV - atualização periódica dos preços registrados;

V - definição do período de validade do registro de preços;

VI - inclusão, em ata de registro de preços, do licitante que aceitar cotar os bens ou serviços em preços iguais aos do licitante vencedor na sequência de classificação da licitação e inclusão do licitante que mantiver sua proposta original.

§ 6º O sistema de registro de preços poderá, na forma de regulamento, ser utilizado nas hipóteses de inexigibilidade e de dispensa de licitação para a aquisição de bens ou para a contratação de serviços por mais de um órgão ou entidade.

Art. 83. A existência de preços registrados



implicará compromisso de fornecimento nas condições estabelecidas, mas não obrigará a Administração a contratar, facultada a realização de licitação específica para a aquisição pretendida, desde que devidamente motivada.

Art. 84. O prazo de vigência da ata de registro de preços será de 1 (um) ano e poderá ser prorrogado, por igual período, desde que comprovado o preço vantajoso.

Parágrafo único. O contrato decorrente da ata de registro de preços terá sua vigência estabelecida em conformidade com as disposições nela contidas.

Art. 85. A Administração poderá contratar a execução de obras e serviços de engenharia pelo sistema de registro de preços, desde que atendidos os seguintes requisitos:

I - existência de projeto padronizado, sem complexidade técnica e operacional;

II - necessidade permanente ou frequente de obra ou serviço a ser contratado.

Art. 86. O órgão ou entidade gerenciadora deverá, na fase preparatória do processo licitatório, para fins de registro de preços, realizar procedimento público de intenção de registro de preços para, nos termos de regulamento, possibilitar, pelo prazo mínimo de 8 (oito) dias úteis, a participação de outros órgãos ou entidades na respectiva ata e determinar a estimativa total de quantidades da contratação.

§ 1º O procedimento previsto no caput deste artigo será dispensável quando o órgão ou entidade gerenciadora for o único contratante.

§ 2º Se não participarem do procedimento previsto no caput deste artigo, os órgãos e entidades poderão aderir à ata de registro de preços na condição de não participantes, observados os seguintes requisitos:

I - apresentação de justificativa da vantagem da adesão, inclusive em

situações de provável desabastecimento ou descontinuidade de serviço público;

II - demonstração de que os valores registrados estão compatíveis com os valores praticados pelo mercado na forma do art. 23 desta Lei;

III - prévias consulta e aceitação do órgão ou entidade gerenciadora e do fornecedor.

§ 3º A faculdade conferida pelo § 2º deste artigo estará limitada a órgãos e entidades da Administração Pública federal, estadual, distrital e municipal que, na condição de não participantes, desejarem aderir à ata de registro de preços de órgão ou entidade gerenciadora federal, estadual ou distrital.

§ 4º As aquisições ou as contratações adicionais a que se refere o § 2º deste artigo não poderão exceder, por órgão ou entidade, a 50% (cinquenta por cento) dos quantitativos dos itens do instrumento convocatório registrados na ata de registro de preços para o órgão gerenciador e para os órgãos participantes.

§ 5º O quantitativo decorrente das adesões à ata de registro de preços a que se refere o § 2º deste artigo não poderá exceder, na totalidade, ao dobro do quantitativo de cada item registrado na ata de registro de preços para o órgão gerenciador e órgãos participantes, independentemente do número de órgãos não participantes que aderirem.

§ 6º A adesão à ata de registro de preços de órgão ou entidade gerenciadora do Poder Executivo federal por órgãos e entidades da Administração Pública estadual, distrital e municipal poderá ser exigida para fins de transferências voluntárias, não ficando sujeita ao limite de que trata o § 5º deste artigo se destinada à execução descentralizada de programa ou projeto federal e comprovada a compatibilidade dos preços registrados com os valores praticados no mercado na forma do art. 23 desta Lei.

§ 7º Para aquisição emergencial de medicamentos e material de consumo médico-hospitalar por órgãos e entidades da Administração Pública federal, estadual, distrital e municipal, a adesão à ata de registro de preços gerenciada pelo Ministério da Saúde não estará sujeita ao limite de que trata o § 5º deste artigo.

§ 8º Será vedada aos órgãos e entidades da Administração Pública federal a adesão à ata de registro de preços gerenciada por órgão ou entidade estadual, distrital ou municipal.

As referidas normas apresentam condições imediatas de aplicação. Nesse contexto, para os fins dispostos no art. 82, § 5º, inciso II, segundo o qual, no sistema de registro de preços, realizar-se-á “seleção de acordo com os procedimentos previstos em regulamento”, o Decreto nº 39.103, de 6 de junho de 2018, que regulamenta, no âmbito do Distrito Federal, o sistema de registro de preços comporta aplicabilidade no que não colidir com a nova disciplina legal.

Em relação ao art. 82, § 6º, da Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos<sup>[12]</sup>, que prevê a utilização do registro de preços nas hipóteses de inexigibilidade e de dispensa de licitação para a aquisição de bens ou para a contratação de serviços por mais de um órgão ou entidade, a norma exige a observância da forma prevista em regulamento para tal fim. Tendo em vista a inexistência de disciplina regulamentar, no âmbito do Distrito Federal, **sobre a utilização do sistema de registro de preços nas hipóteses de inexigibilidade e de dispensa de licitação, verifica-se que a norma, neste ponto, depende, excepcionalmente, da edição de regulamento a seu respeito.**

Cumprе rememorar que o Tribunal de Contas da União, no Acórdão nº 2842/2016, assentou que “a utilização do sistema de registro de preços deve estar adstrita às hipóteses autorizadoras, sendo a adesão medida excepcional”, a indicar que tal procedimento auxiliar se norteia por regime de direito estrito. Destarte, para utilização do referido sistema nas hipóteses de inexigibilidade e dispensa de licitação, há de se disciplinar expressamente tal hipótese em regulamento.

Quanto à previsão do art. 86, *caput*, no sentido de que “o órgão ou entidade gerenciadora deverá, na fase preparatória do processo licitatório, para fins de registro de preços, realizar procedimento público de intenção de registro de preços para, **nos termos de regulamento**, possibilitar, pelo prazo mínimo de 8 (oito) dias úteis, a participação de outros órgãos ou entidades na respectiva ata e determinar a estimativa total de quantidades da contratação”, a referida disposição encontra-se plenamente eficaz, havendo previsão no art. 4º do Decreto nº 39.103, de 6 de junho de 2018, do procedimento de intenção de registros de preços.

No que concerne ao registro cadastral, previsto no art. 87 da Lei nº 14.133/2021, aplicam-se as disposições dos arts. 37 a 40 do Decreto nº 36.520/2015, referentes ao Cadastro Unificado de Fornecedores do Distrito Federal, até o advento do cadastro unificado de licitantes no Portal Nacional de Contratações Públicas, desde que assegurado o padrão de publicidade e divulgação previsto nos parágrafos do art. 87 da Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos<sup>[13]</sup> e a realização de chamamento público, no mínimo anualmente, para atualização dos registros existentes e para ingressos de novos interessados.

**A possibilidade de realização restrita a fornecedores cadastrados (hipótese prevista nos §§ 3º e 4º do art. 87) e a anotação do cumprimento de obrigações pelo contratado (prevista**

**nos §§ 4º e 5º do art. 88), por sua vez, não comportam aplicabilidade imediata**, tendo em vista a necessidade de observância de critérios, condições e limites específicos a serem estabelecidos em regulamento à primeira situação e, em relação à última hipótese, a necessidade de disciplina expressa do cadastro de atesto de cumprimento de obrigações, “apto à realização do registro de forma objetiva, em atendimento aos princípios da impessoalidade, da igualdade, da isonomia, da publicidade e da transparência, de modo a possibilitar a implementação de medidas de incentivo aos licitantes que possuem ótimo desempenho anotado em seu registro cadastral”.

O art. 169, § 1º, por sua vez, estabelece que, **na forma do regulamento**, a implementação das práticas contínuas e permanentes de gestão de riscos e de controle preventivo, inclusive mediante adoção de recursos de tecnologia da informação, subordinadas ao controle social, em três linhas de defesa – a primeira, composta por servidores e empregados públicos, agentes de licitação e autoridades que atuam na estrutura de governança do órgão ou entidade, a segunda, integrada pelas unidades de assessoramento jurídico e de controle interno do próprio órgão ou entidade, e a terceira, integridade pelo órgão central de controle interno da Administração e pelo tribunal de contas – “será de responsabilidade da alta administração do órgão ou entidade e levará em consideração os custos e os benefícios decorrentes de sua implementação, optando-se pelas medidas que promovam relações íntegras e confiáveis, com segurança jurídica para todos os envolvidos, e que produzam o resultado mais vantajoso para a Administração, com eficiência, eficácia e efetividade nas contratações públicas”.

É harmonioso à referida disposição com o Decreto nº 39.736, de 28 de março de 2019, que dispõe sobre a Política de Governança Pública e *Compliance* no âmbito da Administração Direta, Autárquica e Fundacional do Poder Executivo do Distrito Federal e a legislação correlatada, de modo que o referido dispositivo possui aplicabilidade imediata.

O art. 67, § 12, por sua vez, estabelece que, “na documentação de que trata o inciso I do *caput* deste artigo, não serão admitidos atestados de responsabilidade técnica de profissionais que, **na forma de regulamento, tenham dado causa à aplicação das sanções previstas nos incisos III e IV do caput do art. 156 desta Lei** em decorrência de orientação proposta, de prescrição técnica ou de qualquer ato profissional de sua responsabilidade”. As sanções previstas nos referidos dispositivos são o impedimento de licitar e contratar e a declaração de inidoneidade para licitar ou contratar.

Com efeito, as referidas penalidades já possuem previsão no Decreto nº 26.851, de 30 de maio de 2006, de modo que o referido óbice à apresentação de atestado de responsabilidade técnica de profissional que tenha dado causa às sanções de impedimento para licitar e contratar e a declaração de inidoneidade para licitar ou contratar encontra-se plenamente eficaz.

Já no inciso II do § 6º do artigo 156, a regulamentação para prever a autoridade competente para aplicar a declaração de inidoneidade exige seu trato apenas no âmbito do Poder Legislativo e da Defensoria Pública do DF, já estando disciplinada para o Poder Executivo no inciso I.

Já o artigo **122, § 2º**, ao tratar da subcontratação, permite que sua disciplina seja feita em regulamento ou no próprio edital, tornando a norma autoaplicável, ainda que sujeita a uma regulamentação posterior, assim como faz o artigo **140, § 3º**.

No mesmo sentido o disposto no **§ 1º do art. 137**, ao consignar que “Regulamento poderá especificar procedimentos”, deixa claro que não se trata de norma obrigatória, tampouco condicionante da eficácia do dispositivo legal a que se refere.

**As normas pendentes de regulamentação para que surtam efeitos são adiante elencadas.**

Em primeiro lugar, tem-se o art. 8º da Lei nº 14.133/2021, o qual prevê que “a licitação será conduzida por agente de contratação, pessoa designada pela autoridade competente, entre

servidores efetivos ou empregados públicos dos quadros permanentes da Administração Pública, para tomar decisões, acompanhar o trâmite da licitação, dar impulso ao procedimento licitatório e executar quaisquer outras atividades necessárias ao bom andamento do certame até a homologação”.

Com efeito, o § 3º do referido dispositivo legal torna imprescindível a regulamentação para que a norma seja eficaz, ao estabelecer que “as regras relativas à atuação do agente de contratação e da equipe de apoio, ao funcionamento da comissão de contratação e à atuação de fiscais e gestores de contratos de que trata esta Lei **serão estabelecidas em regulamento, e deverá ser prevista a possibilidade de eles contarem com o apoio dos órgãos de assessoramento jurídico e de controle interno para o desempenho das funções essenciais à execução do disposto nesta Lei**”.

No que concerne à utilização de catálogo eletrônico de padronização de compras, serviços e obras, previsto no art. 19, inciso II, da Lei nº 14.133/2021º c/c § 1º do referido dispositivo legal<sup>[14]</sup> prevê a possibilidade de utilizá-lo “em licitações cujo critério de julgamento seja o de menor preço ou o de maior desconto”, contendo “toda a documentação e os procedimentos próprios da fase interna de licitações, assim como as especificações dos respectivos objetos, conforme disposto em regulamento”. Na hipótese, há exigência de regulamentação para a aplicação do referido dispositivo, sem o qual não se afigura possível a sua aplicação.

Já quanto aos itens de consumo adquiridos para suprir as demandas das estruturas da Administração Pública, tendo em vista que o art. 20, *caput*, da Lei nº 14.133/2021 veda a aquisição de artigos de luxo, observa-se que a utilização da Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos na hipótese depende da regulamentação dos “limites para o enquadramento dos bens de consumo nas categorias comum e luxo”. Trata-se, portanto, de norma de eficácia limitada, porquanto sua aplicação depende da precisão do conceito de artigo de luxo e essa regulamentação deverá ser feita até 180 dias da promulgação da lei (art. 20, § 2º).

O art. 25, § 9º, da Lei nº 14.133/2021, por sua vez, prevê que “o edital poderá, **na forma disposta em regulamento**, exigir que percentual mínimo da mão de obra responsável pela execução do objeto da contratação seja constituído por: I - mulheres vítimas de violência doméstica; II - oriundos ou egressos do sistema prisional”. Os referidos dispositivos dependem de regulamentação para que comportem aplicados.

Com efeito, convém rememorar que o entendimento desta Casa Jurídica firmou-se no sentido de que **existe determinação específica do Tribunal de Contas do Distrito Federal (Decisão nº 1122/2009) para que não se proceda ao cumprimento da Lei nº 4.079, de 4 de janeiro de 2008**, que dispõe sobre a reserva de vagas para apenados em regime semiaberto e egressos do sistema penitenciário nas contratações para prestação de serviços com fornecimento de mão-de-obra à Administração Pública do Distrito Federal, regulamentada no Decreto nº 29.174/2008 (*vide* Parecer nº 459/2020 – PROCAD/PGDF e, mais recentemente, o Parecer Jurídico nº 29/2020 – PGDF/PGCONS).

Outrossim, quanto à Lei nº 4.652, de 18 de outubro de 2011, que cria, no âmbito do Distrito Federal, o Programa de Valorização Profissional junto aos apenados em regime semiaberto e aos egressos do sistema penitenciário, adota-se o entendimento de que “a norma distrital sobre a reserva de vagas para apenado em muito destoa do que previsto na regra geral estabelecida pela União Federal, atraindo a aplicação do disposto no art. 24, § 4º, da Constituição Federal (“§4º A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário.”) (Cota de aprovação parcial do Parecer Jurídico SEI-GDF n.º 85/2018 – PGDF/GAB/PRCON).

Os fundamentos externados na cota de aprovação parcial do referido parecer consignam que “é possível identificar incompatibilidades entre as duas normas que vão além da exigência de tais requisitos aos contratos de aquisição de bens pela norma federal, enquanto o ditame local tem por objeto tanto ajustes para a prestação de serviços **quanto para fornecimento de bens**”.

Foi salientado, na ocasião, que há ainda dois aspectos substanciais que afastam a

possibilidade de vigência da norma complementar distrital: “Enquanto no DF a previsão de que o percentual mínimo de contratação deveria ser exigido **dos licitantes, a Lei de Licitações trata de obrigação à empresa contratada**, portanto, somente aquela que se sagra vencedora do certame”; “segundo, a lei local exige empregados apenados em regime semiaberto ou egressos do Sistema Penitenciário do DF, a passo que a lei nacional impõe que a mão de obra seja oriunda de egresso do sistema prisional”. Consignou-se, ainda, “nota distintiva, sob o aspecto prático, de que, sob a égide da Lei nº 4.652/2011, os empregos fornecidos precisam atender uma restrição territorial que não está presente com o advento do § 5º, do artigo 40 da Lei nº 8.666/93”.

Os dois últimos argumentos no que concerne à suspensão da eficácia da norma distrital e a nota distintiva consignada na aludida cota de aprovação parcial permanecem incólumes. Com efeito, conquanto o art. 25, § 9º, da Lei nº 14.133/2021 não mais restrinja a possibilidade de se exigir contratação mínima de mão de obra oriunda ou egressa do sistema prisional “para a contratação de serviços” como estabelecia o § 5º do art. 40 da Lei nº 8.666/1993, o novel diploma, na mesma linha do referido dispositivo da lei anterior, estabelece no dispositivo mencionado que tal exigência recai apenas sobre a empresa que se sagra vencedora do certame, ao se referir à “execução do objeto da contratação”.

Permanece, ainda, o descompasso da Lei Distrital nº 4.652/2011 com a norma geral federal superveniente, porquanto a primeira restringe a qualificação como empregado apenado, para fins de aplicação da referida exigência, àqueles que se encontram em cumprimento de pena em regime semiaberto, e como egressos do sistema penitenciário, os que cumpriram pena nesta unidade da federação, de forma contrária à abrangência prevista na Lei nº 14.133/2021.

Logo, sob a égide da Lei nº 14.133/2021, permanecem válidas as conclusões externadas na cota de aprovação parcial do Parecer Jurídico SEI-GDF n.º 85/2018 – PGDF/GAB/PRCON no que concerne à suspensão da eficácia da Lei Distrital nº 4.652/2011, nos termos do art. 24, § 4º, da Constituição Federal.

Permanece, todavia, a possibilidade de regulamentação do dispositivo da Lei de Licitações, que não exige a existência de lei distrital para que a matéria seja disciplinada pelo Poder Executivo – pelo contrário, estabelece que a matéria será disposta em regulamento. Tal conclusão se encontra em consonância com o Despacho 31119218, segundo o qual “a) a Lei nº 4.652/2011 é inconstitucional, embora não tenha sido afastada do ordenamento jurídico por decisão judicial; b) a inconstitucionalidade acima não afasta a possibilidade de regulamentação do art. 40, § 5º, da Lei nº 8.666/93; c) já há minuta de regulamentação do dispositivo acima em âmbito distrital (16868498), a qual foi objeto do Parecer nº 163/2019-PGCONSPGDF”. No mesmo sentido, o Parecer Jurídico n.º 29/2020 - PGDF/PGCONS.

O art. 26, inciso I, da Lei nº 14.133/2021 prevê a possibilidade de estabelecimento de margem de preferência para bens manufaturados e serviços nacionais que atendam a normas técnicas brasileiras, a qual será definida em decisão fundamentada do Poder Executivo federal, observado o disposto no § 2º do referido dispositivo, que estabelece o limite de até 20% (vinte por cento) nos casos de bens manufaturados nacionais e serviços nacionais resultantes de desenvolvimento e inovação tecnológica no País, definidos conforme regulamento do Poder Executivo federal. O inciso II do art. 26 do novel diploma legal, por sua vez, estabelece a possibilidade de fixação de margem de preferência para bens reciclados, recicláveis ou biodegradáveis, “conforme regulamento”<sup>[15]</sup>.

Em todas as hipóteses, tendo em vista que o novel diploma também estabelece a faculdade do ente federativo, a aplicação da margem de preferência de que trata o dispositivo não é automática. É nesse sentido o Parecer nº 431/2014 – PROCAD/PGDF, cujos fundamentos permanecem incólumes, o qual asseverou que, “para a efetividade da faculdade prevista no art. 3º, da Lei Geral de Licitações no tocante à possibilidade do Gestor Público resolver estabelecer Margem de Preferência em alguma licitação pública em órgãos ou entes do Complexo Administrativo do Distrito Federal, esta

depende de regulamento próprio local, ou seja, de Decreto Distrital disciplinando a matéria ou recepcionando Decreto Federal que trate do assunto”.

Quanto à utilização do critério do “menor preço sustentável”, a Lei nº 14.133/2021 prevê, no art. 34, § 1º, que “os custos indiretos, relacionados com as despesas de manutenção, utilização, reposição, depreciação e impacto ambiental do objeto licitado, entre outros fatores vinculados ao seu ciclo de vida, poderão ser considerados para a definição do menor dispêndio, **sempre que objetivamente mensuráveis, conforme disposto em regulamento**”. Como se observa, a norma exige, para sua aplicação, a definição de critérios objetivamente mensuráveis em regulamento. Trata-se, portanto, de norma de eficácia limitada, cuja aplicação depende de edição de decreto para definição das balizas para aplicação deste critério de julgamento das propostas apresentadas pelos licitantes.

A consideração do desempenho pretérito na execução de contratos com a Administração Pública como pontuação técnica, por sua vez, depende da implantação e regulamentação do cadastro de atesto de cumprimento de obrigações, previsto no art. 88, § 4º, e previsão expressa em regulamento.

Com efeito, o art. 36, § 3º, da Lei nº 14.133/2021 estabelece que “o desempenho pretérito na execução de contratos com a Administração Pública deverá ser considerado na pontuação técnica, **observado o disposto nos §§ 3º e 4º do art. 88 desta Lei e em regulamento**”, ao passo que o art. 88, § 4º, estabelece que “a anotação do cumprimento de obrigações pelo contratado, de que trata o § 3º deste artigo, **será condicionada à implantação e à regulamentação do cadastro de atesto de cumprimento de obrigações**, apto à realização do registro de forma objetiva, em atendimento aos princípios da impessoalidade, da igualdade, da isonomia, da publicidade e da transparência, de modo a possibilitar a implementação de medidas de incentivo aos licitantes que possuírem ótimo desempenho anotado em seu registro cadastral”. Ambas as normas condicionam suas incidências à regulamentação, razão por que se tratam de normas de eficácia limitada, inaplicáveis até o advento respectivo decreto.

As contratações de soluções baseadas em *software* de uso disseminado, por sua vez, demandam regulamentação para que se procedam na forma da Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Nos termos do art. 43, § 2º, “as contratações de soluções baseadas em software de uso disseminado **serão disciplinadas em regulamento que defina processo de gestão estratégica das contratações desse tipo de solução**”. Como também estabelece a doutrina de Irene Patrícia Diom Nohara:

As contratações de soluções baseadas em *software* de uso disseminado serão disciplinadas em regulamento que defina processo de gestão estratégica das contratações desse tipo de solução. Por ser um objeto que demanda uma atenção especial, dado que é muito alinhado com o “estado da arte” do desenvolvimento tecnológico em programações, demanda a Lei que haja disciplina em regulamento estabelecida com vistas a organizar uma gestão estratégica das soluções em aplicativos ou sistemas operacionais digitais.[\[16\]](#)

A eficácia do referido dispositivo também é condicionada à regulamentação. Destarte, tratar-se de norma de eficácia limitada, que não comporta aplicabilidade imediata.

O art. 60, inciso III, da Lei nº 14.133/2021 também exige a disciplina regulamentar para que ações de equidade entre homens e mulheres no ambiente de trabalho sejam utilizadas como critérios de desempate. É a redação da norma: “Em caso de empate entre duas ou mais propostas, serão utilizados os seguintes critérios de desempate, nesta ordem: [...] desenvolvimento pelo licitante de ações de equidade entre homens e mulheres no ambiente de trabalho, conforme regulamento”. De igual modo, a aplicação do referido critério de desempate não prescinde de regulamento, na medida em que nele serão definidos os critérios a serem adotados para sua aferição.

A negociação de condições mais vantajosas com o primeiro colocado, após o resultado



do julgamento, encontra previsão no art. 61 da Lei nº 14.133/2021. O § 2º do referido dispositivo, todavia, estabelece que “**a negociação será conduzida por agente de contratação ou comissão de contratação, na forma de regulamento**, e, depois de concluída, terá seu resultado divulgado a todos os licitantes e anexado aos autos do processo licitatório”. Tendo em vista a carência de regulamentação da atuação do agente de contratação nesse sentido, a matéria há de ser disciplinada em regulamento para que o referido dispositivo comporte aplicação.

O art. 65, § 2º, da Lei nº 14.133/2021 também estabelece que “a habilitação poderá ser realizada por processo eletrônico de comunicação a distância, nos termos dispostos em regulamento”. Trata-se, igualmente, de norma de eficácia limitada, na medida em que as condições para sua aplicação dependem da edição de regulamento neste sentido.

O art. 67, § 3º, da Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, por sua vez, prevê que, salvo na contratação de obras e serviços de engenharia, as exigências a que se referem os incisos I e II do *caput* do referido dispositivo<sup>[17]</sup>, relativas à comprovação da qualificação técnico-profissional e técnico-profissional, poderão ser substituídas por outra prova de que o profissional ou a empresa possui conhecimento técnico e experiência prática na execução de serviço de características semelhantes, hipótese em que “**as provas alternativas aceitáveis deverão ser previstas em regulamento**”. A referida norma, para lograr aplicabilidade, também demanda regulamentação, que apresente as provas alternativas eventualmente aceitáveis em substituição àquelas previstas no art. 67, incisos I e II.

O art. 70, parágrafo único, da Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos estabelece que as empresas estrangeiras que não funcionem no País deverão apresentar documentos equivalentes aos exigidos para habilitação, “na forma de regulamento emitido pelo Poder Executivo Federal”. Nota-se, portanto, que a aplicação da referida norma se encontra condicionada à edição de regulamento do Poder Executivo Federal que permita a apresentação de documentos distintos dos previstos no Capítulo VI do Título II da Lei nº 14.133/2021.

A cláusula referente ao modelo de gestão do contrato, por ter de observar os “requisitos definidos em regulamento”, nos termos do art. 92, inciso XVIII, da Lei nº 14.133/2021<sup>[18]</sup>, também exige regulamentação para sua aplicação.

O pagamento com base percentual sobre o valor economizado em determinada despesa, na hipótese em que o contrato visa à implantação de processo de racionalização também exige regulamentação específica para sua aplicação, nos termos do art. 144, § 1º, do novel diploma legal: “O pagamento poderá ser ajustado em base percentual sobre o valor economizado em determinada despesa, quando o objeto do contrato visar à implantação de processo de racionalização, hipótese em que as despesas correrão à conta dos mesmos créditos orçamentários, **na forma de regulamentação específica.**” Destarte, trata-se, igualmente, de norma de eficácia limitada.

A regulamentação sobre a forma de cômputo e as consequências da soma de diversas sanções aplicadas a uma mesma empresa e derivadas de contratos distintos ainda deve ser feito pelo Poder Executivo, na forma do **art. 162, parágrafo único**, o que não impede a aplicação em si das penalidades.

No que concerne à contratação por meio de sistema eletrônico fornecido por pessoa jurídica de direito privado, o art. 175, § 1º, da Lei nº 14.133/2021<sup>[19]</sup> não a obsta, contanto que se mantenha, com o advento do PNPC, a integração com esse sítio eletrônico oficial, mas prevê a necessidade de observância de regulamento na hipótese. A norma em questão, portanto, também depende de regulamento para que seja eficaz.

Quanto à aplicação subsidiária da Lei nº 14.133/2021 aos convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres, o art. 184 do referido diploma legal prevê que “aplicam-se as disposições desta Lei, no que couber e 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**". O referido dispositivo reserva, portanto, a aplicação da Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos aos referidos instrumentos à hipótese de regulamentação do Poder Executivo federal a seu respeito.

### 3. CONCLUSÃO

Por todo o exposto, verifica-se que é possível a aplicação imediata da Lei nº 14.133/2021 a licitações e contratos administrativos no Distrito Federal, independentemente da criação do Portal Nacional de Contratações Públicas, contanto que a divulgação dos respectivos atos ocorra em sítio eletrônico oficial, de forma centralizada, e observe todas as exigências relativas à publicidade e transparência do procedimento prevista no teor do referido diploma legal.

Não obstante, há dispositivos da Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos cuja aplicação depende de regulamentação. Para que a norma se qualifique como tal, porém, não basta a previsão de regulamentação em sua redação; deve-se perquirir a imprescindibilidade desta para que ela produza seus efeitos essenciais.

No que concerne a normas de eficácia dependente de regulamentação na Nova Lei de Licitações cuja matéria já se encontra disciplinada em regulamentos distritais promulgados sob a égide da Lei nº 8.666/1993 ou em regulamentos federais, as normas infralegais já existentes são aptas a conferir eficácia imediata aos dispositivos do novel diploma que exigem regulamento. Sob essa perspectiva, podem ser utilizados, **no que não colidir com a Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos**, normas infralegais já existentes, para efeito de conferir plena eficácia a normas da Lei nº 14.133/2021.

Dessa forma, respondo aos questionamentos formulados pelo órgão consulente:

a) A Lei Federal n. 14.133, de 1º de abril de 2021, já tem condições de ser aplicada nas licitações e contratos em que o Distrito Federal fizer parte, considerando que o Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) ainda não fora implementado e a vedação contida no art. 191 da referida Lei ?

Sim. Desde que haja publicação em sítio oficial na *internet*, de modo centralizado, e com acesso ao público.

b) Quais os dispositivos da Lei Federal n. 14.133, de 1º de abril de 2021, já podem efetivamente ser utilizados no âmbito da Administração Pública Distrital ?

Os seguintes dispositivos dependem de regulamentação para ter plena eficácia: **art. 8º; art. 19, inciso II c/c § 1º; art. 20, caput; art. 25, § 9º; art. 26, inciso I e II; art. 34, § 1º; art. 36, § 3º; art. 43, § 2º; art. 60, III; art. 61, § 2º; art. 65, § 2º; art.**

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

Considero que os demais dispositivos têm eficácia plena e imediata, observado o quanto exposto neste parecer e sem prejuízo de esta Procuradoria responder a novas consultas formuladas em casos concretos.

À superior consideração.

**Wesley Bento**  
**Procurador do DF**  
**OAB/DF n. 18.566**

---

[1] MAXIMILIANO, Carlos. *Hermenêutica e aplicação do direito*. 20ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2011, p. 105.

[1] 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:

[...]

§ 3º A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente:

II - o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII;

[2] *Op. cit.*, p. 125.

[3] 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:

[...]

§ 3º A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente:

II - o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII;

[4] Art. 12. No processo licitatório, observar-se-á o seguinte:

[...]

VII - a partir de documentos de formalização de demandas, os órgãos responsáveis pelo planejamento de cada ente federativo poderão, na forma de regulamento, elaborar plano de contratações anual, com o objetivo de racionalizar as contratações dos órgãos e entidades sob sua competência, garantir o alinhamento com o seu planejamento estratégico e subsidiar a elaboração das respectivas leis orçamentárias.

[5] Art. 12. No processo licitatório, observar-se-á o seguinte: [...]

VII - a partir de documentos de formalização de demandas, os órgãos responsáveis pelo planejamento de cada ente federativo poderão, na forma de regulamento, **elaborar plano de contratações anual, com o objetivo de racionalizar as contratações dos órgãos e entidades sob sua competência, garantir o alinhamento com o seu planejamento estratégico e subsidiar a elaboração das respectivas leis orçamentárias.**

[6] Art. 11. O Plano Anual de Contratações Públicas consiste na lista consolidada de bens e serviços que os órgãos e entidades planejam contratar durante um ano civil e visa a possibilitar que as empresas se preparem adequadamente para ampliar sua participação nas contratações públicas.

Art. 12. A Secretaria de Estado de Planejamento e Orçamento será responsável pelo Plano Anual de Contratações Públicas, definirá os itens que o constituirão e supervisionará e consolidará as informações encaminhadas pelos órgãos e entidades do Distrito Federal.

Art. 13. Os órgãos e entidades devem informar as estimativas de quantitativo e as datas prováveis de contratação com base no histórico de consumo, identificando as aquisições e contratações com volume significativo.

Art. 14. O Plano de Contratações Públicas será divulgado em sítio oficial da rede mundial de computadores até o último dia de cada ano.

Art. 15. No momento do levantamento de suas necessidades, os órgãos e entidades deverão observar o princípio de padronização previsto no artigo 15, inciso I, da Lei nº 8.666/1993, de modo a impor a compatibilidade de especificações técnicas e de desempenho, observadas, quando for o caso, as condições de manutenção, assistência técnica e garantia oferecidas, sob orientação da Secretaria de Estado de Planejamento e Orçamento.

Parágrafo único. Após o levantamento de que trata o caput deste artigo, a Secretaria de Estado de Planejamento e Orçamento deverá definir diretrizes para a padronização de materiais ou serviços a serem contratados, com o objetivo de melhorar a qualidade do gasto público.

Art. 16. A partir da análise dos dados consolidados, a Secretaria de Estado de Planejamento e Orçamento elaborará o Plano de que trata o artigo 11 deste Decreto e o apresentará ao Comitê Gestor do Programa PRIORIZA MPE, coordenado pela Secretaria de Estado da Micro e Pequena Empresa e Economia Solidária do Distrito Federal.

[7] Art. 23. O valor previamente estimado da contratação deverá ser compatível com os valores praticados pelo mercado, considerados os preços constantes de bancos de dados públicos e as quantidades a serem contratadas, observadas a potencial economia de escala e as peculiaridades do local de execução do objeto.

§ 1º No processo licitatório para aquisição de bens e contratação de serviços em geral, conforme regulamento, o valor estimado será definido com base no melhor preço aferido por meio da utilização dos seguintes parâmetros, adotados de forma combinada ou não:

I - composição de custos unitários menores ou iguais à mediana do item correspondente no painel para consulta de preços ou no banco de preços em saúde disponíveis no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP);

II - contratações similares feitas pela Administração Pública, em execução ou concluídas no período de 1 (um) ano anterior à data da pesquisa de preços, inclusive mediante sistema de registro de preços, observado o índice de atualização de preços correspondente;

III - utilização de dados de pesquisa publicada em mídia especializada, de tabela de referência formalmente aprovada pelo Poder Executivo federal e de sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que contenham a data e hora de acesso;

IV - pesquisa direta com no mínimo 3 (três) fornecedores, mediante solicitação formal de cotação, desde que seja apresentada justificativa da escolha desses fornecedores e que não tenham sido obtidos os orçamentos com mais de 6 (seis) meses de antecedência da data de divulgação do edital;

V - pesquisa na base nacional de notas fiscais eletrônicas, na forma de regulamento.

[...]

[8][8] Art. 25. O edital deverá conter o objeto da licitação e as regras relativas à convocação, ao julgamento, à habilitação, aos recursos e às penalidades da licitação, à fiscalização e à gestão do contrato, à entrega do objeto e às condições de pagamento.

[...]

§ 4º Nas contratações de obras, serviços e fornecimentos de grande vulto, o edital deverá prever a obrigatoriedade de implantação de programa de integridade pelo licitante vencedor, no prazo de 6 (seis) meses, contado da celebração do contrato, conforme regulamento que disporá sobre as medidas a serem adotadas, a forma de comprovação e as penalidades pelo seu descumprimento.

[9] NOHARA, Irene Patrícia Diom Nohara. Nova Lei de Licitações e Contratos Comparada. Ed. 2021. São Paulo: Revista dos Tribunais, e-book, p. RL-1.24.

[10] *Idem*.

[11] Art. 79. O credenciamento poderá ser usado nas seguintes hipóteses de contratação:

I - paralela e não excludente: caso em que é viável e vantajosa para a Administração a realização de contratações simultâneas em condições padronizadas;

II - com seleção a critério de terceiros: caso em que a seleção do contratado está a cargo do beneficiário direto da prestação;

III - em mercados fluidos: caso em que a flutuação constante do valor da prestação e das condições de contratação inviabiliza a seleção de agente por meio de processo de licitação.

Parágrafo único. Os procedimentos de credenciamento serão definidos em regulamento, observadas as seguintes regras:

I - a Administração deverá divulgar e manter à disposição do público, em sítio eletrônico oficial, edital de chamamento de interessados, de modo a permitir o cadastramento permanente de novos interessados;

II - na hipótese do inciso I do caput deste artigo, quando o objeto não permitir a contratação imediata e simultânea de todos os credenciados, deverão ser adotados critérios objetivos de

distribuição da demanda;

III - o edital de chamamento de interessados deverá prever as condições padronizadas de contratação e, nas hipóteses dos incisos I e II do caput deste artigo, deverá definir o valor da contratação;

IV - na hipótese do inciso III do caput deste artigo, a Administração deverá registrar as cotações de mercado vigentes no momento da contratação;

V - não será permitido o cometimento a terceiros do objeto contratado sem autorização expressa da Administração;

VI - será admitida a denúncia por qualquer das partes nos prazos fixados no edital.

[12] Art. 82. [...]

§ 6º O sistema de registro de preços poderá, na forma de regulamento, ser utilizado nas hipóteses de inexigibilidade e de dispensa de licitação para a aquisição de bens ou para a contratação de serviços por mais de um órgão ou entidade.

[13] Art. 87. Para os fins desta Lei, os órgãos e entidades da Administração Pública deverão utilizar o sistema de registro cadastral unificado disponível no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), para efeito de cadastro unificado de licitantes, na forma disposta em regulamento.

§ 1º O sistema de registro cadastral unificado será público e deverá ser amplamente divulgado e estar permanentemente aberto aos interessados, e será obrigatória a realização de chamamento público pela internet, no mínimo anualmente, para atualização dos registros existentes e para ingresso de novos interessados.

§ 2º É proibida a exigência, pelo órgão ou entidade licitante, de registro cadastral complementar para acesso a edital e anexos.

[14] Art. 19. Os órgãos da Administração com competências regulamentares relativas às atividades de administração de materiais, de obras e serviços e de licitações e contratos deverão:

I - instituir instrumentos que permitam, preferencialmente, a centralização dos procedimentos de aquisição e contratação de bens e serviços;

II - criar catálogo eletrônico de padronização de compras, serviços e obras, admitida a adoção do catálogo do Poder Executivo federal por todos os entes federativos;

III - instituir sistema informatizado de acompanhamento de obras, inclusive com recursos de imagem e vídeo;

IV - instituir, com auxílio dos órgãos de assessoramento jurídico e de controle interno, modelos de minutas de editais, de termos de referência, de contratos padronizados e de outros documentos, admitida a adoção das minutas do Poder Executivo federal por todos os entes federativos;

V - promover a adoção gradativa de tecnologias e processos integrados que permitam a criação, a utilização e a atualização de modelos digitais de obras e serviços de engenharia.

§ 1º O catálogo referido no inciso II do caput deste artigo poderá ser utilizado em licitações cujo critério de julgamento seja o de menor preço ou o de maior desconto e conterá toda a documentação e os procedimentos próprios da fase interna de licitações, assim como as especificações dos respectivos objetos, conforme disposto em regulamento.

[15] Art. 26. No processo de licitação, poderá ser estabelecida margem de preferência para:

I - bens manufaturados e serviços nacionais que atendam a normas técnicas brasileiras;

II - bens reciclados, recicláveis ou biodegradáveis, conforme regulamento.

§ 1º A margem de preferência de que trata o caput deste artigo:

I - será definida em decisão fundamentada do Poder Executivo federal, no caso do inciso I do caput deste artigo;

II - poderá ser de até 10% (dez por cento) sobre o preço dos bens e serviços que não se enquadrem no disposto nos incisos I ou II do caput deste artigo;

III - poderá ser estendida a bens manufaturados e serviços originários de Estados Partes do Mercado Comum do Sul (Mercosul), desde que haja reciprocidade com o País prevista em acordo internacional aprovado pelo Congresso Nacional e ratificado pelo Presidente da República.

[16] NOHARA, Irene Patrícia Diom. *Op. cit.*, e-book, p. RL-1.10

[17] Art. 67. A documentação relativa à qualificação técnico-profissional e técnico-operacional será restrita a:

I - apresentação de profissional, devidamente registrado no conselho profissional competente, quando for o caso, detentor de atestado de responsabilidade técnica por execução de obra ou serviço de características semelhantes, para fins de contratação;

II - certidões ou atestados, regularmente emitidos pelo conselho profissional competente, quando for o caso, que demonstrem capacidade operacional na execução de serviços similares de complexidade tecnológica e operacional equivalente ou superior, bem como documentos comprobatórios emitidos na forma do § 3º do art. 88 desta Lei;

[18] Art. 92. São necessárias em todo contrato cláusulas que estabeleçam:

[...]

XVIII - o modelo de gestão do contrato, observados os requisitos definidos em regulamento;

[19] Art. 175. Sem prejuízo do disposto no art. 174 desta Lei, os entes federativos poderão instituir sítio eletrônico oficial para divulgação complementar e realização das respectivas contratações.

§ 1º Desde que mantida a integração com o PNCP, as contratações poderão ser realizadas por meio de sistema eletrônico fornecido por pessoa jurídica de direito privado, na forma de regulamento.



Documento assinado eletronicamente por **WESLEY RICARDO BENTO DA SILVA - Matr.0171595-X, Procurador(a) do Distrito Federal**, em 26/05/2021, às 18:00, 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=62726120&codigo\\_CRC=9EE33A74](http://sei.df.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0verificador=62726120&codigo_CRC=9EE33A74).

---

00020-00017645/2021-40

Doc. SEI/GDF 62726120



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

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

Cota - PGDF/PGCONS/CHEFIA

PROCESSO Nº: 04009-00000529/2021-09

MATÉRIA: Administrativo

**PARECER Nº 235/2021-PGCONS/PGDF.  
APROVAÇÃO PARCIAL. LEI Nº  
4.652/2011. SUSPENSÃO DE EFICÁCIA.  
HIPÓTESE DE COMPETÊNCIA  
LEGISLATIVA PRIVATIVA DA UNIÃO.  
INAPLICABILIDADE DO ART. 24, § 4º, DA  
CF. LEI INCONSTITUCIONAL.**

Conforme ressalva elaborada na cota de aprovação do Parecer nº 163/2019-PGCONS/PGDF, que alterou o entendimento da cota de aprovação parcial do Parecer nº 85/2018-PRCON/PGDF, a Lei nº 4.652/2011 é inconstitucional.

Normas gerais em matéria de licitações e contratos são de competência legislativa privativa da União (art. 22, XXVII, da Constituição) e não de competência concorrente (art. 24 da Constituição). Logo, inaplicável o art. 24, § 4º, da Carta Política, que trata da suspensão de eficácia da norma estadual diante da superveniência de lei federal, pois tal medida é adstrita aos casos de competência legislativa concorrente.

A Lei Distrital nº 4.652/2011 tem o mesmo objeto do § 5º do art. 40 da Lei nº 8.666/93, pois também prevê a contratação de egressos do sistema prisional, regra de caráter geral, atraindo a competência privativa da União. Com isso, a Lei Distrital é inconstitucional.

Entretanto, à míngua de declaração de inconstitucionalidade da lei distrital em sede de controle abstrato, deve-se prestigiar a presunção de sua



constitucionalidade, o que, na prática, equivalerá à suspensão de eficácia dos dispositivos que contrariarem a regra nacionalmente estabelecida. Questão já esclarecida no Processo SEI - 00020-00037137/2019-63.

Parecer que, ao ratificar as conclusões externadas na cota de aprovação parcial do Parecer nº 85/2018-PRCON/PGDF, merece ser desaprovado no ponto.

**APROVO PARCIALMENTE O PARECER Nº 235/2021 - PGCONS/PGDF**, aprovado pelo ilustre Procurador do Distrito Federal Wesley Bento, pelas razões que passo a expor.

Em que pese concorde com a quase integralidade do opinativo, peço licença para divergir de um único ponto.

No tocante à Lei nº 4.652/2011, que cria, no âmbito do Distrito Federal, o Programa de Valorização Profissional junto aos apenados em regime semiaberto e aos egressos do sistema penitenciário, o i. Procurador consignou que "*permanecem válidas as conclusões externadas na cota de aprovação parcial do Parecer Jurídico SEI-GDF n.º 85/2018 – PGDF/GAB/PRCON no que concerne à suspensão da eficácia da Lei Distrital nº 4.652/2011, nos termos do art. 24, § 4º, da Constituição Federal*".

Entretanto, tais conclusões não permanecem válidas. O entendimento consignado na cota de aprovação parcial do Parecer nº 85/2018-PRCON/PGDF **encontra-se superado**. Tal como salientado na cota de aprovação com ressalva do Parecer nº 163/2019-PGCONS/PGDF (que analisava minuta de decreto a ser editado para regulamentar, em âmbito distrital, o art. 40, § 5º, da Lei nº 8.666/93), a norma distrital **é inconstitucional**. Como anotado à época, normas gerais em matéria de licitações e contratos **não são de competência legislativa concorrente** (art. 24 da Constituição), mas sim de competência **privativa da União**, conforme art. 22, XXVII, da Carta Política. Rememoro, no ponto, as considerações expendidas por esta Chefia na ocasião:

Em que pese a juridicidade dos argumentos apresentados, peço licença para fazer ressalva à citação feita pelo nobre parecerista ao entendimento já sufragado nesta Casa (Parecer nº 323/2018-PRCON/PGDF e cota de aprovação parcial) de que a Lei distrital nº 4.652/2011 estaria com eficácia suspensa "*em face da vigência do § 5º, do artigo 40, da Lei nº 8.666/93*". Anota-se, a respeito, que o § 5º do art. 40 da Lei nº 8.666/93 tem o mesmo objeto da norma distrital, já que também prevê a contratação de egressos do sistema prisional.

Eis a razão: apesar do entendimento defendido no precedente, a norma distrital **é inconstitucional**, isso porque normas gerais em matéria de licitações e contratos **não são de competência legislativa concorrente** (art. 24 da Constituição), mas sim de competência **privativa da União**, conforme art. 22, XXVII, da Carta Política:

Art. 22. Compete **privativamente à União legislar sobre:**

(...)

XXVII - **normas gerais de licitação e contratação**, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, obedecido o disposto no art. 37, XXI, e para as empresas públicas e sociedades de economia mista, nos termos do art. 173, § 1º, III; [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)](#)

A matéria em questão (reserva de vagas para egressos do sistema prisional) é claramente de caráter geral. Não há peculiaridade local que justificasse a regra, tanto isso é verdade que a Lei nº 13.500/2017 é federal, inserindo nacionalmente a previsão em discussão no art. 40, § 5º na Lei nº 8.666/93.

Logo, diante da expressa previsão encartada no art. 22, XXVII da Constituição, não cabe invocar o respectivo art. 24, § 4º na espécie. Este prevê a suspensão de eficácia da norma local diante da superveniência de lei federal **nos casos de competência legislativa concorrente - e não nos casos de competência privativa da União**. A lei distrital é, pois, inconstitucional. Aliás, o precedente citado na cota do parecer 323/2018-PRCON/PGDF (ADI 3375/MS) é exatamente no sentido aqui defendido (julgou **inconstitucional** norma estadual que invadiu competência privativa da União para editar regras gerais de licitação).

Nada obstante, como tal matéria não é o objeto do presente opinativo e não haverá implicação prática sobre seu resultado, já que regida por lei federal, esta ponderação fica como ressalva de entendimento pessoal.

(...)

Cabe registrar o seguinte: a superveniência da lei federal sobre o tema (Lei nº 13.500/2017) trouxe a esdrúxula situação de convivência entre uma lei local inconstitucional (Lei nº 4.652/2011) e a nacional, constitucional, ambas com regulamentações distintas. Como não houve ação direta em face da norma local, manteve-se a presunção de sua constitucionalidade.

A questão, porém, foi aqui enfrentada também sob tal perspectiva. De fato, após a manifestação recém transcrita, a matéria foi submetida a esta Chefia no Processo SEI nº 00020-00037137/2019-63, quando se questionava a possibilidade de regulamentação local da regra trazida pela Lei nº 13.500/2017 em face do pronunciamento pela deste consultivo pela inconstitucionalidade da Lei **distrital**. Por meio do Despacho SEI-GDF PGDF/PGCONS/CHEFIA (identificado sob nº 30201935), registrei a distinção entre duas situações: a **criação abstrata da previsão** de contratação de egressos do sistema prisional por lei distrital *versus* a **regulamentação local da lei federal que a também a criou**. Quanto ao primeiro assunto, ficou claro não caber ao ente distrital criar norma geral de contratação; quanto ao segundo, assentou-se não menos evidente realidade: uma vez criada tal previsão em lei federal, nada impediria a regulamentação local da forma de sua implementação. Em nada estava prejudicada ou obstada, pois, a regulamentação do art. 40, § 5º, da Lei nº 8.666/1993 em âmbito local. Citam-se, a respeito, os seguintes trechos do despacho:

(...) Como esclarecido no próprio Parecer nº 163/2019-PGCONS/PGDF, a circunstância de ser inconstitucional a Lei distrital não altera ou afasta a Lei nº 13.500/2017, tampouco a possibilidade de regulamentação local do referido diploma. Em suma: **não tem efeito prático o reconhecimento de inconstitucionalidade da Lei distrital**. Em nada está prejudicada ou obstada a regulamentação do art. 40, § 5º, da Lei nº 8.666/1993. Rememoro, no ponto, o seguinte trecho da cota de aprovação ao Parecer em questão:

(...)

Ademais, é uníssono em todos os precedentes desta Casa acerca da reserva de vagas a apenados/egressos do sistema prisional (Pareceres nºs 291/2017, 85/2018, 323/2018, 752/2018-PRCON/PGDF-PRCON/PGDF) que as Leis nºs 4.079/2008 e 4.652/2011 **parecem de flagrante vício de inconstitucionalidade**, somente tendo sido expressamente extirpados do mundo jurídico a Lei nº 4.079/2008 e seu regulamento. Nessas oportunidades, sugeriu-se o ajuizamento da ação em controle de constitucionalidade em face da Lei nº 4.652/2011, haja vista ser competência legislativa privativa da União o estabelecimento de regras gerais de licitação e contratação (art. 37, XXVII, da Constituição).

De todo modo, se alguma razão prática houver para reputar-se vigente a lei distrital (aparentemente não há), importa salientar: não há declaração judicial de sua inconstitucionalidade. Assim, não elidida a presunção de constitucionalidade em ação direta, a norma ainda vigora, bem como são válidos os atos com base nela eventualmente praticados. Pela mesma razão, também seria teoricamente possível regulamentá-la. Esta opção, contudo, é altamente desaconselhável, por três razões: a) estar-se-ia diante da esdrúxula situação de convivência entre uma lei distrital e uma federal tratando do mesmo assunto, em evidente sobreposição, já que a norma distrital é inconstitucional; b) não faz sentido regulamentar o diploma distrital inconstitucional se já é perfeitamente possível regulamentar a lei federal, sem vícios conhecidos; c) sobrevindo declaração de inconstitucionalidade da lei distrital, sua regulamentação também será afastada *por arrastamento*.

Logo, pelo que se vê, não há razão para reanálise: a lei distrital, apesar de inconstitucional, ainda vigora. Tem-se, porém, a oportunidade de tornar aplicável a lei federal, medida já providenciada.

Assim, com o fim de deixar mais clara a posição desta Casa, recomendo à **Diretoria de Biblioteca, Informação Jurídica e Legislação desta PGDF** proceder às devidas anotações do presente despacho no sistema de consulta de pareceres, a fim de registrar a alteração do entendimento anteriormente adotado por ocasião da emissão dos Pareceres nºs 291/2017, 85/2018, 323/2018, 752/2018-PRCON/PGDF-PRCON/PGDF, bem como fazer o devido registro no Parecer nº 163/2019-PGCONS/PGDF, o que, esclareça-se, não altera as conclusões emitidas em relação aos respectivos processos licitatórios ou de contratação porventura examinados nos casos concretos.

Salientou-se, por fim, não só haver a possibilidade de regulamentação local, como também a própria iniciativa de sua implementação (esse o tema do próprio Parecer nº 163/2019-PGCONS/PGDF). No despacho, registrei que *"o Distrito Federal tem avançado para solução dessa demanda e já conta com minuta de decreto de regulamentação local da norma geral, cujos contornos de legalidade foram devidamente analisados por este Consultivo. De tal modo, a efetiva publicação do Decreto está, salvo melhor juízo, fora do alcance desta Casa, dependendo apenas de decisão do Exmo. Sr. Governador"*.

Como acréscimo às considerações até então por mim expendidas, cabe destacar que, na prática, a suspensão de eficácia da lei distrital 4.652/2011, aqui afastada, terá o mesmo efeito de se reputar presumivelmente válido tal diploma (**pela razão única de ele não haver sido afastado em controle concentrado**): entre duas normas regentes de uma mesma matéria, uma inconstitucional, outra constitucional, não parece haver solução outra a não ser afastar a regra local nos pontos

contrários à lei federal. Por essa razão, inclusive, fez-se referência, na cota de aprovação ao parecer nº 163/2019, a tratar-se apenas de ressalva. Agora, a situação é a mesma; porém, considerando-se a manifestação do nobre parecerista pela incolumidade da cota de aprovação parcial ao parecer 85/2018-PGDF/GAB/PRCON no ponto, o caso é de aprovação parcial, ainda que não haja distinção sob o ponto de vista dos efeitos práticos.

Relativamente ao estado atual da questão, importa salientar que a regulamentação distrital da matéria já foi objeto de manifestação da Casa. Cuida-se do Parecer nº 26/2021-PGDF/PGCONS, também emitido no Processo 00002-00006641/2018-59. Embora o opinativo seja anterior à publicação da nova lei, a redação legal atual é semelhante àquela analisada na ocasião, podendo-se concluí-la efetivamente contemplada no opinativo. Eis a ementa da manifestação:

ADMINISTRATIVO. MINUTA DE DECRETO. REGULAMENTAÇÃO, NA ESFERA DISTRITAL, DO §5º DO ART. 40 DA LEI 8666/93, INCLUÍDO PELA LEI N. 13.500/2017. POSSIBILIDADE DE A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, NOS EDITAIS DE LICITAÇÃO PARA A CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS, EXIGIR DA EMPRESA CONTRATADA QUE UM PERCENTUAL MÍNIMO DE SUA MÃO-DE-OBRA SEJA FORMADA POR PESSOAS ORIUNDAS OU EGRESSAS DO SISTEMA PRISIONAL. INCLUSÃO DE PRESOS EM REGIME FECHADO. IMINÊNCIA DE PUBLICAÇÃO DE NOVO TEXTO LEGAL QUE LEVARÁ À AB-ROGAÇÃO DA LEI N. 8.666/93, EM CUJO TEXTO ENCONTRA-SE O DISPOSITIVO QUE O DECRETO VISA REGULAR.

I – Assiste razão à Assessoria Jurídico-Legislativa da Secretaria de Administração Penitenciária ao recomendar que se aguarde a sanção presidencial da nova lei que irá disciplinar integralmente as licitações e contratações administrativas, a fim de que o Decreto seja ajustado à nova base legal.

II – Parecer pela adequação normativa da minuta de decreto, observadas as recomendações lançadas no corpo do opinativo.

Saliente-se que, como já sancionada a Lei nº 14.133/2021, não mais tem sentido a recomendação de aguardo a tal providência.

No mais, são irrepreensíveis as demais conclusões do douto opinativo.

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

**GABRIEL ABBAD SILVEIRA**

Procurador-Chefe

De acordo.

Para subsidiar novas análises por esta Casa Jurídica a respeito do assunto versado no opinativo em apreço, deve a **Diretoria de Biblioteca, Informação Jurídica e Legislação desta PGDF** proceder às devidas anotações do presente despacho no sistema de consulta de pareceres, a fim de registrar a consolidação do entendimento anteriormente adotado por ocasião da emissão dos Pareceres nºs 163/2019 e 29/2020-PPGCONS/PGDF.

Por se tratar de matéria relevante pertinente a todos os órgãos e entidades da Administração do DF, expeça-se Circular com o objetivo de comunicar o referido opinativo.

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

## SARAH GUIMARÃES DE MATOS

Procuradora-Geral Adjunta do Consultivo



Documento assinado eletronicamente por **GABRIEL ABBAD SILVEIRA - Matr.0171596-8**, **Procurador(a)-Chefe**, em 17/06/2021, às 00:55, conforme art. 6º do Decreto nº 36.756, de 16 de setembro de 2015, publicado no Diário Oficial do Distrito Federal nº 180, quinta-feira, 17 de setembro de 2015.



Documento assinado eletronicamente por **SARAH GUIMARÃES DE MATOS - Matr.174.801-7**, **Procurador(a)-Geral Adjunta do Consultivo e de Tribunais de Contas**, em 17/06/2021, às 11:26, 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?](http://sei.df.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0)  
[acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](http://sei.df.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0)  
verificador= **63976313** código CRC= **F412C01D**.

"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: 00480-00002209/2022-58

MATÉRIA: Administrativo

**APROVO O PARECER Nº 323/2022 - PGCONS/PGDF**, elaborado pelo ilustre Procurador do Distrito Federal Alexandre Moraes Pereira, com os acréscimos a seguir.

A questão tratada nos autos traz diversas nuances.

A primeira delas é o fato de norma aqui cogitada (Lei nº 6.112/2018) ser de duvidosa constitucionalidade. É dizer: criar a exigência abstrata de certas empresas instituírem programas de integridade como condição contratual invade a competência legislativa da União para dispor sobre normas gerais de licitação e contratação. Em resumo, a lei parece ofensiva ao art. 22, XXVII, da Constituição:

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

(...)

XXVII – normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, obedecido o disposto no art. 37, XXI, e para as empresas públicas e sociedades de economia mista, nos termos do art. 173, § 1º, III; [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)](#)

Por melhores que fossem as intenções da lei local, voltadas ao incremento da moralidade no trato da coisa pública, há uma questão meritória a considerar: a possibilidade de tensão entre a nova exigência e outros princípios também caros à Administração. Primeiramente, vislumbra-se eventual risco à economicidade, pois há gastos com a implementação de programas de integridade, os quais podem ser repassados aos preços; em seguida, à competitividade, pois a exigência pode alijar empresas probas de certames licitatórios, especificamente as que não desejem, não possam ou não julguem conveniente instituir tais programas. Por fim, há potencial fragilização (ainda que tênue) da liberdade de gestão interna de cada empresa por seus responsáveis, agora sujeitos à condição de instituir programas de integridade para aceder a ajustes com o poder público (dando margem a alegações de ofensa ao princípio da livre iniciativa - arts. 1º, IV e 170, *caput*, da Constituição). De toda sorte, com o possível sacrifício da competitividade, da economicidade e, em menor grau, da livre iniciativa, optou-se legislativamente pela homenagem ao princípio da moralidade.

Numa situação hipoteticamente ideal, não se teria agora o problema trazido à Casa, pois se houvesse declaração de inconstitucionalidade da norma, ou medida cautelar afastando-a, os valores seriam infirmados por arrastamento. De fato, se a previsão abstrata dos programas de integridade não poderia advir do ente distrital, o piso para aplicação da regra, por acessório, tampouco poderia ter existência autônoma.

Porém, não foi o que ocorreu. Eis, assim, a segunda nuance: sem essa declaração de inconstitucionalidade, passou-se à convivência entre as duas normas. Uma delas seria teoricamente inconstitucional (a lei 6.112/2018) e a outra, constitucional (a Lei nº 14.133/2021). Porém, pela presunção de constitucionalidade da lei distrital, jamais elidida, não se poderia reputá-la inaplicável. Tampouco se pode falar, como bem observa o parecer, em suspensão da eficácia da lei local, pois tal previsão decorre do § 4º do art. 24 da Constituição e, como sabido, o dispositivo traz essa previsão apenas para normas editadas sob a competência legislativa concorrente:

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

(...)

§ 4º A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário.

Como já se viu, esse não é o caso das normas gerais de licitação e contratação, editadas sob a competência legislativa **privativa da União (art. 22 da Constituição)**. Portanto, como não há suspensão de eficácia da norma local, vive-se a paradoxal situação de convivência entre duas normas editadas por entes federativos distintos em aparente antinomia.

Para tais casos, a solução ofertada por esta Casa é a de solucionar o concurso de normas presumidamente constitucionais por meio do prestígio àquela editada em conformidade com a Constituição. Essa a lógica que permeou o exame da questão da contratação de egressos do sistema prisional, inicialmente prevista em norma local (Lei 4.652/2011) e posteriormente trazida à Lei nº 8.666/93 por Lei Federal (Lei nº 13.500/2017), esta com regramentos bastante distintos. Nesse sentido, a cota que aprovou parcialmente o Parecer nº 235/2021-PGDF/PGCONS, assim ementada:

PARECER Nº 235/2021-PGCONS/PGDF. APROVAÇÃO PARCIAL. LEI Nº 4.652/2011. SUSPENSÃO DE EFICÁCIA. HIPÓTESE DE COMPETÊNCIA LEGISLATIVA PRIVATIVA DA UNIÃO. INAPLICABILIDADE DO ART. 24, § 4º, DA CF. LEI INCONSTITUCIONAL.

Conforme ressalva elaborada na cota de aprovação do Parecer nº 163/2019-PGCONS/PGDF, que alterou o entendimento da cota de aprovação parcial do Parecer nº 85/2018-PRCON/PGDF, a Lei nº 4.652/2011 é inconstitucional.

Normas gerais em matéria de licitações e contratos são de competência legislativa privativa da União (art. 22, XXVII, da Constituição) e não de competência concorrente (art. 24 da Constituição).

Logo, inaplicável o art. 24, § 4º, da Carta Política, que trata da suspensão de eficácia da norma estadual diante da superveniência de lei federal, pois tal medida é adstrita aos casos de competência legislativa concorrente.

A Lei Distrital nº 4.652/2011 tem o mesmo objeto do § 5º do art. 40 da Lei nº 8.666/93, pois também prevê a contratação de egressos do sistema prisional, regra de caráter geral, atraindo a competência privativa da União. Com isso, a Lei Distrital é inconstitucional.

Entretanto, à míngua de declaração de inconstitucionalidade da lei distrital em sede de controle abstrato, deve-se prestigiar a presunção de sua constitucionalidade, o que, na prática, equivalerá à suspensão de eficácia dos dispositivos que contrariarem a regra nacionalmente estabelecida. Questão já esclarecida no Processo SEI - 00020-00037137/2019-63.

Parecer que, ao ratificar as conclusões externadas na cota de aprovação parcial do Parecer nº 85/2018-PRCON/PGDF, merece ser desaprovado no

ponto.

Como se vê, esta Chefia reconheceu que, sob o ponto de vista prático, considerar suspensão a eficácia de uma lei local pela superveniência de uma norma federal equivale a afastar a primeira por ser inviável a convivência de regras conflitantes, sendo a primeira potencialmente inconstitucional.

No caso concreto, porém, há uma outra (e terceira) nuance: defende-se no parecer a ideia de ser possível a cada ente federado definir, por iniciativa própria, um limite distinto para o conceito de *grande vulto*. Isso poderia fundamentar muito bem a convivência entre a lei local e a lei federal - ao menos no tocante à distinção de valores entre tais órbitas federativas.

A questão se mostra relevante porque o limite estabelecido na Lei nº 14.133/2021 como mínimo para a obrigatoriedade dos programas de *compliance* (hoje em R\$ 216.081.640,00, de acordo com Decreto nº 10.922/2021) obedece exatamente ao conceito de *grande vulto*:

Art. 6º Para os fins desta Lei, consideram-se:

(...)

XXII - obras, serviços e fornecimentos de grande vulto: aqueles cujo valor estimado supera R\$ 200.000.000,00 (duzentos milhões de reais);

(...)

Art. 25. O edital deverá conter o objeto da licitação e as regras relativas à convocação, ao julgamento, à habilitação, aos recursos e às penalidades da licitação, à fiscalização e à gestão do contrato, à entrega do objeto e às condições de pagamento.

(...)

§ 4º Nas contratações de obras, serviços e fornecimentos **de grande vulto, o edital deverá prever a obrigatoriedade de implantação de programa de integridade** pelo licitante vencedor, no prazo de 6 (seis) meses, contado da celebração do contrato, conforme regulamento que disporá sobre as medidas a serem adotadas, a forma de comprovação e as penalidades pelo seu descumprimento.

Em outros termos, mesmo que se afaste a Lei nº 6.112/2018 por suspensão de eficácia ou por uma inconstitucionalidade aliada à coexistência de lei federal, tal conflito estaria adstrito à possibilidade de previsão abstrata da exigência local dos programas de integridade, não se estendendo às demais matérias. Nessa perspectiva, uma vez criada a exigência pela lei federal, a falta de declaração de inconstitucionalidade da lei distrital tornaria viável o diálogo de fontes, a fim de que prevaleçam as normas distritais que não contrariem o texto federal. Dessarte, a questão do piso de valor permaneceria como regra ainda aplicável, caso se entenda caber ao Distrito Federal dispor autonomamente sobre o tema. A discussão, pois, cinge-se a definir se a definição do montante é norma geral.

Admitida teoricamente essa possibilidade, o parecer traz ensinamentos doutrinários bastante convincentes: as peculiaridades e a pujança de cada um dos milhares de entes da Federação parecem indicar a necessidade de maior autonomia.

Em todo caso, a lei distrital **não tinha a intenção de definir o que se entende por contratação de grande vulto** - e sim tratar da exigência dos programas de integridade. Nesse ponto, caberia ainda alguma discussão sobre se poderia a lei distrital criar um valor apenas para o efeito de funcionar como piso para a exigência do *compliance* - deixando de lado a questão do vulto para os demais fins legais (por exemplo, a exigência de matriz de riscos). Em outros termos, acrescenta-se



uma nova nuance à matéria: é possível haver *um vulto diferenciado*, ou seja, pode a lei local definir um valor apenas *para os fins de exigência de programa de integridade*, sem vinculação à ideia geral de grande vulto?

A julgar pelo critério da autonomia dos entes federados para definirem o conceito mais amplo, parece-me razoável conferir-lhe também a faculdade de definir ainda mais esses valores para situações também específicas. Pode ser que se lhes interesse fixar uma importância para considerar determinados casos como *grande vulto* e outro seja o parâmetro para vincular as empresas à instituição de programas de *compliance*.

Aparentemente, não seria o caso de se exigir, aqui, a edição de uma nova norma para definir o que seriam contratações de grande vulto pelo só fato de a lei federal haver adotado tal parâmetro para definir o piso para a exigência de programas de integridade. Ou seja: não haveria invalidade na lei distrital, que serviria (mesmo não tendo sido essa a sua intenção) para definir um valor mínimo para a exigência de programas de integridade.

No caso concreto, a ideia se amolda ao próprio ideário norteador da Lei nº 6.112/2018 e da própria Lei nº 14.133/2021: prestigiar o princípio da moralidade administrativa. Localmente, porém, esse prestígio se dá em maior grau: o valor é substancialmente inferior (o art. 1º da Lei nº 6.112/2018 estabelece o valor "*igual ou superior a R\$ 5.000.000,00*"). Por essa razão, o duto parecer se apoia em lições doutrinárias apontando "*que essa faculdade [de os municípios definirem seus próprios limites] está em conformidade com a essência do programa de integridade, que é um agir preventivo da administração em face da corrupção que ainda, infelizmente, está presente no Brasil*" (AZEN, Maurício e SOARES, Jailson. *Edital e a Exigência de Compliance. Caso Tapejara/RS*. Licijur. Disponível em <https://www.licijur.com.br/artigo-licijur-edital-e-a-exigencia-de-compliance-caso-tapejara-rs/> . Acesso em 008/06/2022).

Por outro lado, a liberdade aqui cogitada também pode dar origem à ampliação da cifra definida na órbita federal, fragilizando o controle. No artigo de autoria de Sandro Nunes (NUNES, Sandro Luiz. *A definição do valor das obras de grande vulto por regulamentos municipais – aplicação dos princípios da razoabilidade e proporcionalidade*, Zênite Fácil, categoria Doutrina, 05 nov. 2021. Disponível em: <http://www.zenitefacil.com.br>. Acesso em: 06/06/2022 ), também citado no parecer, o autor relata diversos exemplos de municípios que elevaram o conceito de *grande vulto* até o montante de R\$ 330.000.000,00, bem superior àquele estabelecido pela União, e conclui:

Como se pode observar, as regras fixadas em decretos que alteraram a definição de obras de grande vulto para fins de aplicação da Lei nº 14.133/2021 promovidas por municípios pequenos e médios, demonstram-se desproporcionais e irrazoáveis frente às regras de governança e de responsabilidade fiscal. Afinal, não faz qualquer sentido a União exigir diversas garantias dos licitantes e contratados para contratos que não ultrapassam a 0,005% do seu orçamento, ao passo que municípios deixem de observar as exigências da Lei nº 14.133/2021 para contratações que, muitas vezes, superarão seus orçamentos anuais.

Na prática, as modificações realizadas por meio de decretos municipais tornam letra morta alguns dispositivos da Lei nº 14.133/2021 (art. 6º, XXII; 22, § 3º; 25, § 4º e 99), regras estas que visam ofertar maiores garantias à Administração Pública, seja pela definição de regras de distribuição de responsabilidades frente aos riscos advindos de contratações de grande porte financeiro, ou exigência de implementação de regras mais rígidas e objetivas de controle empresarial ou mesmo como a possibilidade de exigir garantia adicional dos licitantes/contratantes.

Ao passarem a considerar como obras de grande vulto aquelas com valores superiores a R\$200 milhões, os municípios estão na contramão do que pretendeu o legislador da Lei nº 14.133/2021, de forma que, em vez

de conferirem maior segurança e garantias à Administração Pública, estão afrouxando as regras.

Os órgãos de assessoramento jurídico e de controles internos e externos deverão ficar atentos a estas questões.

Como visto, esse problema não existe na legislação distrital, que adotou parâmetro mais rigoroso do que a União. Dadas essas circunstâncias (presunção de constitucionalidade da Lei nº 6.112/2018 e a tese de ser possível aos demais entes federados definirem montantes diferentes para o conceito de *grande vulto*), hei por bem aprovar o parecer.

Contudo, o Relatório Final Consolidado elaborado pelo Grupo de Trabalho instituído pela Portaria PGDF nº 147, de 4 de maio de 2021, destinado a adaptar a legislação local à Lei nº 14.133/2021, adota posição **diversa**:

Essa obrigatoriedade já vinha regulamentada tanto na Lei Distrital nº 6.112, de 2 de fevereiro de 2018, quanto no Decreto nº 40.388, de 14 de janeiro de 2020 e nas Portarias nº 53, 121 e 157, todas de 2020, da Controladoria- Geral do Distrito Federal, de modo a conferir plena eficácia ao referido dispositivo da Nova Lei de Licitações.

No entanto, por força do disposto no art. 24, § 4º da Constituição Federal, fica suspensa a exigibilidade da implantação do programa para contratações de valor inferior ao previsto na lei geral, além de se dever observar o prazo para instauração do programa agora previsto na nova lei de licitações, nos termos do Parecer n. 235/2021-PGDF/PGCONS.

### **3. Conclusões**

Pelo exposto, entende-se que a Lei continua vigente e eficaz, exceto quanto aos dispositivos que tratam do valor mínimo previsto para se exigir a implantação do programa e o prazo para sua instauração a partir da contratação.

Nessa trilha, considerando a aprovação do presente opinativo, sugiro **alteração** do **Relatório Final Consolidado** elaborado pelo Grupo de Trabalho instituído pela Portaria PGDF nº 147, de 4 de maio de 2021, no tocante à eficácia da Lei nº 6.112, de 2 de fevereiro de 2018, para afirmar aplicável a legislação local (Lei nº 6.112/2018, do Decreto nº 40.388/2020 e da Portaria CGDF nº 157/2020) às licitações e contratações a serem realizadas com base na nova Lei de Licitações, inclusive quanto ao valor.

**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 **complementação** do entendimento anteriormente adotado por ocasião da emissão da cota de aprovação parcial do Parecer n.º 235/2021 - PGCONS/PGDF.

Encaminhem-se os autos ao Presidente do Grupo de Trabalho, instituído pela Portaria PGDF nº 147, de 4 de maio de 2021, para alteração do Relatório Final Consolidado com a adoção da fundamentação do opinativo ora aprovado.

Restituam-se os autos à Controladoria-Geral 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 09/06/2022, às 00:48, 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 06/07/2022, às 14:37, 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](http://sei.df.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0&verificador=88062208)  
verificador= **88062208** código CRC= **FFEF2711**.

"Brasília - Patrimônio Cultural da Humanidade"

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