Parecer 098/2024/CJA
Processo Administrativo 5.075/2024

LICITAÇÕES E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS. LEI 14.133/2021. PORTAL NACIONAL DE CONTRATAÇÕES PÚBLICAS - PNCP. LIMITAÇÕES. NECESSIDADE DE OBSERVÂNCIA DO PRINCÍPIO DA PUBLICIDADE E DA TRANSPARÊNCIA.

Senhora Consultora-Chefe,

1. Os autos foram encaminhados a esta Consultoria para análise dos questionamentos apresentados pelo Núcleo de Contratos e Convênios - NUCONV e pela Secretaria de Contratações e Gestões de Materiais - SEMA no Despacho 3532907, referentes à forma de dar publicidade aos atos e contratos firmados por este Tribunal, dadas as limitações do Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), formulados no seguinte sentido:

> Dentre as inovações trazidas pela Lei 14.133/21 está a forma de dar publicidade aos atos e contratos firmados, que agora ocorrem pelo Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), conforme segue:
>
> Art. 174. É criado o Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), sítio eletrônico oficial destinado à:
>
> I - **divulgação centralizada e obrigatória dos atos exigidos por esta Lei;**
>
> II - realização facultativa das contratações pelos órgãos e entidades dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário de todos os entes federativos.
>
> 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.
>
> Pela Lei 8.666/93 a publicação era realizada no Diário Oficial da União como condição de eficácia, conforme trechos da lei abaixo elencados:
>
> Art. 6º Para os fins desta Lei, considera-se:
>
> XIII - Imprensa Oficial - veículo oficial de divulgação da Administração Pública, **sendo para a União o Diário Oficial da União**, e, para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, o que for definido nas respectivas leis;
>
> Art. 61. Todo contrato deve mencionar os nomes das partes e os de seus representantes, a finalidade, o ato que autorizou a sua lavratura, o número do processo da licitação, da dispensa ou da inexigibilidade, a sujeição dos contratantes às normas desta Lei e às cláusulas

contratuais.

Parágrafo único. A **publicação resumida do instrumento de contrato ou de seus aditamentos na imprensa oficial, que é condição indispensável para sua eficácia**, será providenciada pela Administração até o quinto dia útil do mês seguinte ao de sua assinatura, para ocorrer no prazo de vinte dias daquela data, qualquer que seja o seu valor, ainda que sem ônus, ressalvado o disposto no art. 26 desta Lei.

Por similaridade, mesmo os instrumentos que não eram fundamentados pela Lei 8.666/93, como os casos de acordos de cooperação, regidos pela Lei 13.019/14, alterada pela lei 13.204/15, também eram publicados no Diário Oficial da União como forma de dar publicidade ao ato. Convém destacar, no entanto, que os Termos de Doação já vinham sendo publicados apenas no sítio eletrônico deste TJDFT, conforme Decisão GPR 0808807, constante do PA 0021315/2018 e que mesmo após a alteração do fundamento legal, para fazer constar a Lei 14.133/21, as minutas padrão continuam considerando a divulgação no site como forma de dar publicidade, como pode ser observado nos documentos 3495439 e 3495471, e no item 50 do Parecer CJA 83 (3536215).

Para prosseguir, é primordial expor a atual condição de operação do Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP). Neste momento, o portal não está apto a publicar todos os tipos de instrumentos firmados por este TJDFT.

São publicáveis somente os instrumentos com valores previamente cadastrados no Novo Divulgador de Compras e no Sistema Compras Contratos, que tenham tipicidade definida neste último sistema.

A presente situação gera dois problemas distintos:

a) Casos de instrumentos que não possuem o tipo específico disponível em sistema: O sistema Compras Contratos apresenta somente os seguintes "tipos" disponíveis para cadastro: Acordo de Cooperação Técnica, Arrendamento, Carta Contrato, Comodato, Concessão, Contrato, Convênio, Credenciamento, Empenho e Outros. Um dos instrumentos mais firmados por este TJDFT é o "Acordo de Cooperação", que não está no rol de tipos do sistema, o que impossibilita a sua publicação no PNCP.

b) Necessidade de registro de valores aos termos: Apesar de existirem os tipos "Convênio" e "Acordo de Cooperação Técnica" no rol do sistema Compras Contratos, essas parcerias são realizadas a título gratuito. Desse modo, considerando a ausência de valor, não é possível proceder com seus registros em sistema.

Citados os limitantes do PNCP, considerando que contratos e aditivos já são plenamente passíveis de registros e divulgação, dar-se-á início aos questionamentos sobre a publicidade dos demais tipos de instrumentos separadamente.

1. Permissão de Uso Qualificada, Permissão de Uso Precária, Cessão de Uso.

Iniciaremos com o caso concreto do PA 0006554/2023, o qual trata de Permissão de Uso Qualificada e que foi, inicialmente, cadastrado como tipo "Outros", visto que não há o tipo "Permissão de Uso" em sistema. O cadastro foi realizado no Compras Contratos, no entanto, a publicação não foi disponibilizada no PNCP. Ao ser questionado sobre a indisponibilidade de divulgação no Portal, o Ministério da Fazenda informou que o tipo "Outros" não sai publicado no PNCP e que o instrumento será passível de publicação apenas se registrado com tipicidade específica, constante no rol elencado e disponível no sistema.

Por não haver outro tipo que se assemelhe ao pretendido, **questiona-se a possibilidade de alteração da nomenclatura das permissões qualificadas de "Termo de Permissão de Uso" para "Contrato de Permissão de Uso", assim seriam publicados no PNCP utilizando-se o tipo "contrato".**

Quanto às **Permissões/Cessões de Uso Precárias**, utilizaremos como base o PA 0037707/2023, no qual é relevante destacar trechos do parecer Parecer CJA 667 (3435916):

12. Da mera leitura das definições acima, percebe-se o quanto os mencionados institutos são semelhantes, todos atos unilaterais, discricionários e precários, que podem ser revogados pela Administração a qualquer tempo, desde que por razões de interesse público. Daí a necessidade de se pontuar, com clareza, suas diferenças:

Cessão de Uso:

a) O uso do bem público é autorizado a pessoa jurídica de direito público;

b) De forma necessariamente gratuita, sem prejuízo do ressarcimento das despesas decorrentes da utilização do bem pelo cessionário, via indenização;

c) A atividade a ser desenvolvida pelo cessionário tem de ser do interesse da coletividade.

Autorização de Uso:

a) O uso do bem público é autorizado a determinado particular;

b) Pode ser gratuita ou onerosa;

c) O particular exercerá sua atividade de modo privativo, atendendo, primordialmente, o seu próprio interesse.

Permissão de Uso

a) O uso do bem público é autorizado a determinado particular;

b) Pode ser gratuita ou onerosa;

c) O particular exercerá sua atividade de modo privativo, atendendo, ao mesmo tempo aos interesses público e privado.

22. Por fim, há ainda que se enfrentar a questão da necessidade de licitação. Segundo o art. 37, XXI c/c com o art. 22, XXVII, ambos da Constituição Federal, **o procedimento licitatório não é destinado aos atos precários, nos quais os beneficiários não ostentam direitos que precisam ser garantidos por meio de contrato administrativo.**

23. Dessarte, **quaisquer dos três institutos, em princípio, ficam excluídos da Lei 14.133/2021 ou de qualquer outro processo de seleção,** haja vista que a natureza jurídica deles não comportar a competição, pois está atrelada à discricionariedade da Administração Pública na destinação da utilização de determinado bem público.

Por não caber a nova lei de licitações como fundamento legal, aplicando-se apenas a Portaria GPR 1357/19, e suas alterações, e por não possuir o tipo "Permissão de Uso" no sistema Compras Contratos, **questiona-se a possibilidade de que a publicidade dos termos precários se dêem somente no sítio eletrônico do TJDFT, na página da transparência, disponível para consulta pública, como já ocorre com os termos de doação de bens materiais, sendo dispensada a publicação no Diário Oficial da União.**

2. Acordos de Cooperação Técnica, Acordos de Cooperação, Convênios, Termos de Execução Descentralizada

Para embasar o questionamento a seguir, convém listar os tipos de parceria estabelecidos por este TJDFT e seus respectivos fundamentos legais:

Acordos de Cooperação Técnica, para parcerias entre órgãos e entidades da administração pública federal, estadual , distrital e municipal, sem repasse de recursos, são fundamentados no art. 184 da Lei 14.133/21 e no Decreto 11.531/23.

Acordos de Cooperação, para parcerias celebradas entre órgãos públicos e organizações da sociedade civil, sem repasse de recursos, são fundamentados na Lei 13.019/14, alterada pela lei 13.204/15.

Termos de Execução Descentralizada (TEDs) são fundamentados no art. 184 da Lei 14.133/21 e no Decreto 10.426/20.

Convênios, sem repasse de recursos, possuem fundamento no art. 184 da Lei 14.133/21.

Como já elucidado, o Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) ainda não possui suporte para publicação de instrumentos sem repasses de recursos financeiros ou sem a tipificação específica no sistema. Dos instrumentos apresentados, somente os "Termos de Execução Descentralizada" poderiam ser publicados no PNCP, visto que há repasse de recursos e que há o tipo específico no sistema. "Acordos de Cooperação Técnica" e "Convênios" são fundamentados pela Lei 14.133/21 e possuem a tipificação específica no sistema, mas não possuem valor, o que impede o registro e a publicação no PNCP.

Os "Acordos de Cooperação", por sua vez, não são regidos pela nova lei, o que não obriga a publicação pelo portal mencionado.

Vale ressaltar que nem os Decretos acima mencionados (Decreto 11.531/23 e Decreto 10.426/20) e nem a Lei 13.019/14, alterada pela lei 13.204/15, são taxativos em relação ao canal a ser utilizado para a publicação.

Dessa forma, **questiona-se a possibilidade de que a publicidade de todos os "Acordo de Cooperação", "Acordo de Cooperação Técnica" e "Convênio" se dêem somente no sítio eletrônico do TJDFT, na página da transparência, disponível para consulta pública, dispensando-se a publicação no Diário Oficial da União.**

Destaca-se que questionamento sobre a forma de publicidade e sobre o prosseguimento dos credenciamentos após a regulamentação pelo Decreto 11.878, de 09/01/2024, foi iniciado no PA 0002035/2024, em 24/01/2024, e ainda se encontra em análise pelo **NUCONP**.

Considerando o contexto apresentado, é relevante destacar que do exame da Lei 14.133/21, observou-se que o termo "Diário Oficial da União" é citado um única vez, no art. 54, e tem relação com a publicidade do edital de licitação:

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 Sem prejuízo do disposto no caput, **é obrigatória a publicação de extrato do edital no Diário Oficial da União**, do Estado, do Distrito Federal ou do Município, ou, no caso de consórcio público, do ente de maior nível entre eles, bem como em jornal diário de grande circulação.

Importante mencionar, ainda, o art. 175 da Nova Lei de Licitações, que cita *"os entes federativos poderão instituir sítio eletrônico oficial para divulgação complementar e realização das respectivas contratações."*

Oportunamente, realçamos que o portal da transparência de contratações do TJDFT é estruturado de forma muito completa e objetiva, de forma que é possível que qualquer cidadão tenha acesso às informações nele contidas pelo link https://www.tjdft.jus.br/transparencia/contas-publicas/contratacoes.

Tendo em conta o fato de as publicações da nova lei não se darem mais pelo Diário Oficial da União, mas sim pelo PNCP, e a possibilidade de divulgar os termos firmados de forma ampla e objetiva pelo sítio eletrônico do TJDFT, é intenção deste núcleo centralizar os procedimentos de publicidade relativos à Lei 14.133/21 no PNCP e no site oficial do TJDFT, restando para o Diário Oficial da União somente publicações derivadas das contratações pela Lei 8.666/93 ainda vigentes.

É o relatório.

PARECER

2. Conforme relatado, cuida-se de análise de questionamentos apresentados no Despacho 3532907 concernentes à forma de dar publicidade a atos e contratos deste Tribunal, em razão das limitações do Portal Nacional de Compras Públicas - PNCP.

3. O Portal Nacional de Compras Públicas - PNCP, conforme dispõe o art. 174 da Lei 14.133/2021, é o sítio eletrônico oficial destinado à divulgação centralizada e obrigatória dos atos exigidos pela NLLC, *in verbis:*

> Art. 174. É criado o Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), sítio eletrônico oficial destinado à:
>
> I - divulgação centralizada e obrigatória dos atos exigidos por esta Lei;
>
> II - realização facultativa das contratações pelos órgãos e entidades dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário de todos os entes federativos.
>
> § 1º O PNCP será gerido pelo Comitê Gestor da Rede Nacional de Contratações Públicas, a ser presidido por representante indicado pelo Presidente da República e composto de:
>
> I - 3 (três) representantes da União indicados pelo Presidente da República;
>
> II - 2 (dois) representantes dos Estados e do Distrito Federal indicados pelo Conselho Nacional de Secretários de Estado da Administração;
>
> III - 2 (dois) representantes dos Municípios indicados pela Confederação Nacional de Municípios.
>
> § 2º O PNCP conterá, entre outras, as seguintes informações acerca das contratações:
>
> I - planos de contratação anuais;
>
> II - catálogos eletrônicos de padronização;
>
> III - editais de credenciamento e de pré-qualificação, avisos de contratação direta e editais de licitação e respectivos anexos;
>
> IV - atas de registro de preços;
>
> V - contratos e termos aditivos;
>
> VI - notas fiscais eletrônicas, quando for o caso.
>
> § 3º O PNCP deverá, entre outras funcionalidades, oferecer:
>
> I - sistema de registro cadastral unificado;
>
> II - painel para consulta de preços, banco de preços em saúde e acesso à base nacional de notas fiscais eletrônicas;
>
> III - sistema de planejamento e gerenciamento de contratações, incluído o cadastro de atesto de cumprimento de obrigações previsto no § 4º do art. 88 desta Lei;
>
> IV - sistema eletrônico para a realização de sessões públicas;
>
> V - acesso ao Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas (Ceis) e ao Cadastro Nacional de Empresas Punidas (Cnep);
>
> VI - sistema de gestão compartilhada com a sociedade de informações referentes à execução do contrato, que possibilite:
>
> a) envio, registro, armazenamento e divulgação de mensagens de texto ou imagens pelo interessado previamente identificado;
>
> b) acesso ao sistema informatizado de acompanhamento de obras a que se refere o inciso III do **caput** do art. 19 desta Lei;
>
> c) comunicação entre a população e representantes da Administração e do contratado designados para prestar as informações e esclarecimentos pertinentes, na forma de regulamento;
>
> d) divulgação, na forma de regulamento, de relatório final com informações sobre a consecução dos objetivos que tenham justificado a contratação e eventuais condutas a serem adotadas para o aprimoramento das atividades da Administração.
>
> § 4º O PNCP adotará o formato de dados abertos e observará as exigências previstas na Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011.
>
> § 5º (VETADO).

4. O objetivo do PNCP é trazer mais transparência para as compras e gastos públicos, disponibilizando, em um só lugar, todas as informações relacionadas às contratações realizadas pelo Poder Público, facilitando o acompanhamento das contas públicas por parte da sociedade civil e dos órgãos de fiscalização e controle.

5. A Lei 14.133/2021 estabeleceu a obrigatoriedade de publicidade de todos os atos relativos às licitações e contratações públicas por meio do PNCP. Dentre outras referências, citam-se os artigos 54 e 94, que versam sobre a obrigatoriedade de divulgação, através do PNCP, dos atos relativos a Licitações e Contratações Públicas. Confira-se:

> [...]
>
> 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).
>
> [...]
>
> 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.
>
> [...]

6. Logo após o advento na nova Lei, surgiram diversas dúvidas quanto à sua aplicabilidade, uma vez que o Portal ainda não havia sido completamente implementado. Na ocasião, divergências doutrinárias surgiram indicando duas orientações, uma defendendo a inaplicabilidade da Lei enquanto não implementado o PNCP e a outra, em sentido oposto, em defesa da prescindibilidade do PNCP para a plena aplicação da Lei 14.133/2021.

7. A questão, à época, foi objeto de estudo por parte da CJA, que, por meio do Parecer 233/2023 (3016015), manifestou-se pela regularidade da instrução processual destinada à publicação do Edital de Credenciamento 01/2023, pois validamente publicado no Diário Oficial da União e no sítio eletrônico deste Tribunal, ante a impossibilidade de publicação no Portal. Salientou-se que foram atendidos os princípios da transparência e da publicidade elencados no art. 6º, inciso LII, da NLLC.

8. Entretanto, passados mais de dois anos da publicação do novo regramento de Licitações e Contratos, as limitações do PNCP ainda subsistem. Conforme relatado pelo NUCONV/SEMA, o Portal não está apto a publicar todos os tipos de instrumentos firmados por este Tribunal, pois a publicação somente se mostra viável quando os instrumentos apresentam tipicidade definida no sistema e valores previamente cadastrados no Novo Divulgador de Compras e no Sistema Compras Contratos - 3532907.

9. Com isso, conforme relato da área técnica, os instrumentos que não possuem tipo específico no sistema não podem ser publicados no PNCP, tampouco aqueles formalizados a título gratuito, dada a ausência do valor a ser cadastrado. Registre-se a informação da área técnica quanto à impossibilidade de utilização do tipo "Outros" para a publicação dos instrumentos (3532907).

> [...] o Ministério da Fazenda informou que o tipo "Outros" não sai publicado no PNCP e que o instrumento será passível de publicação apenas se registrado com tipicidade específica, constante no rol elencado e disponível no sistema.

10. Diante, pois, dessas limitações, o NUCONV/SEMA formulou questionamentos relacionados às seguintes categorias de instrumentos, a saber:

- Permissão de Uso Qualificada, Permissão de Uso Precária e Cessão de Uso;

- Acordo de Cooperação Técnica, Acordos de Cooperação, Convênios e Termos de Execução Descentralizada.

11. Passemos a analisar, primeiramente, as situações relacionadas à Permissão de Uso Qualificada, Permissão de Uso Precária e Cessão de Uso.

12. Nos termos informados pela área técnica 3532907, a utilização do campo denominado "Outros" não pode ser realizada, uma vez que o Portal apenas autoriza a publicação de instrumento que tenha tipicidade específica, consoante o rol elencado e disponível no sistema.

13. À vista disso, questiona-se quanto à possibilidade de alteração da nomenclatura das permissões de uso qualificadas para "Contrato de Permissão de Uso", de modo a viabilizar a publicação no PNCP utilizando-se o tipo "contrato".

14. Quanto às Permissões de Uso Precárias e Cessões de Uso, questiona-se quanto à possibilidade de que a publicidade destes termos precários se dê somente no sítio eletrônico do TJDFT, na página transparência, disponível para consulta pública, dispensando-se a publicação no Diário Oficial da União, nos moldes já adotados nos Termos de Doação de Bens Materiais.

15. Para a análise da questão, entende-se relevante reiterarmos a diferenciação entre os institutos, ratificando a manifestação desta Consultoria há muito adotada, *verbis* (3435916):

> [...]
>
> 7. Passado esse ponto, necessário se fazer uma digressão acerca da diferença entre o mencionado instituto de direito público e outros dois que com ele guardam relação próxima, embora sejam substancialmente diferentes, quais sejam: a Cessão e a Autorização de Uso.
>
> 8. A **Cessão de Uso** de bens públicos é, nos ensinamentos do professor Lucas Rocha Furtado[1], "*instrumento utilizado para viabilizar a cooperação entre órgãos ou entidades públicos*".
>
> 9. De acordo com José dos Santos Carvalho Filho[2], "*cessão de uso é aquela em que o Poder Público consente o uso gratuito de bem público por órgãos da mesma pessoa ou de pessoa diversa, incumbida de desenvolver atividade que, de algum modo, traduza interesse para a coletividade*".
>
> 10. Já a **Autorização de Uso**, segundo o autor, "*é o ato administrativo pelo qual o Poder Público consente que determinado indivíduo utilize o bem público de modo privativo, atendendo, primordialmente, a seu próprio interesse"[3], enquanto que a **Permissão de Uso** "é o ato administrativo pelo qual a Administração consente que certa pessoa utilize privativamente bem público, atendendo ao mesmo tempo aos interesses público e privado*"[4].
>
> 11. No mesmo sentido definiu o c. Superior Tribunal de Justiça:
>
> [...]
>
> PROCESSUAL CIVIL. AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO. SÚMULAS N.º 282 E 356 DO STF. **PERMISSÃO DE USO**. PRECARIEDADE. REVOGAÇÃO. INEXISTÊNCIA DE DIREITO INDENIZATÓRIO.
>
> 1. Omissis
>
> 2. Omissis
>
> 3. A título de argumento obiter dictum, a revogação do direito de ocupação de imóvel público, quando legítima, de regra, não dá margem a indenização. Com efeito, quando existe o poder de revogar perante a ordem normativa, sua efetivação normalmente não lesa direito algum de terceiro (Curso de Direito Administrativo, Editora Malheiros, 18ª Edição, página 424).
>
> 4. In casu, consoante assentado no acórdão objurgado o recorrido só poderia outorgar o uso de área de suas dependências mediante o devido título jurídico, a saber, autorização, permissão ou concessão, título este que a autora não comprovou possuir.
>
> 5. **A Permissão de uso de bem público é ato unilateral, precário e discricionário quanto à decisão de outorga, pelo qual se faculta a alguém o uso de um bem público**. Sempre que possível, será outorgada mediante licitação ou, no mínimo, com obediência a procedimento em que se assegure tratamento isonômico aos administrados (como, por exemplo, outorga na conformidade de ordem de inscrição) (Curso de Direito Administrativo, Editora Malheiros, 18ª Edição, páginas 853/854).
>
> 6. Omissis

7. Omissis

8. Recurso Especial não conhecido. (REsp 904.676/DF, Rel. Ministro LUIZ FUX, PRIMEIRA TURMA, julgado em 18/11/2008, DJe 15/12/2008 – grifo nosso)

ADMINISTRATIVO - RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA - ATO ADMINISTRATIVO - **AUTORIZAÇÃO DE USO - BEM PÚBLICO** - REVOGAÇÃO DO ATO - POSSIBILIDADE - NATUREZA PRECÁRIA - AUSÊNCIA DE DIREITO ADQUIRIDO - LIMITES DO PODER REVOGADOR - COMPETÊNCIA - CERTEZA E LIQUIDEZ DO DIREITO NÃO COMPROVADA.

1. Hipótese em que Prefeito do Município do Rio de Janeiro revogou autorização de uso de bem público onde a pessoa jurídica desenvolve comércio para a realização de obra de interesse comum, qual seja, o alargamento da Avenida das Américas.

2. Omissis

3. Reconhecido na jurisprudência e doutrina que **a autorização** para o funcionamento, instrumentalizada pelo alvará, **não gera ao particular, direito adquirido ao uso do bem, nem direitos relativos à posse, que, a bem da verdade, traduz-se em mera detenção. Se não gera direito adquirido, existindo ainda mera detenção, pode a Administração perfeitamente revogar, a bem do interesse público, o ato antes realizado**. Descabe ao Poder Judiciário impor à autoridade seja concedida à recorrente a permissão de uso, muito menos a concessão.

4. Omissis

Jurisprudência do STJ: '...2. A permissão de uso é instituto de caráter precário que pode ser revogado a qualquer tempo pela Administração Pública, desde que não mais se demonstre conveniente e oportuna. Aplicação da Súmula 473 do STF...' (RMS 17.644/DF, Rel. Min. Teori Albino Zavascki, DJ 12.4.2007). No mesmo sentido: RMS 16280/RJ, Rel. Min. José Delgado, DJ 19.4.2004.

Recurso ordinário improvido. (RMS 18.349/RJ, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, julgado em 14/08/2007, DJ 23/08/2007, p. 240 – grifo nosso)

12. Da mera leitura das definições acima, percebe-se o quanto os mencionados institutos são semelhantes, todos atos unilaterais, discricionários e precários, que podem ser revogados pela Administração a qualquer tempo, desde que por razões de interesse público. Daí a necessidade de se pontuar, com clareza, suas diferenças:

Cessão de Uso:

a) O uso do bem público é autorizado a pessoa jurídica de direito público;

b) De forma necessariamente gratuita, sem prejuízo do ressarcimento das despesas decorrentes da utilização do bem pelo cessionário, via indenização;

c) A atividade a ser desenvolvida pelo cessionário tem de ser do interesse da coletividade.

Autorização de Uso:

a) O uso do bem público é autorizado a determinado particular;

b) Pode ser gratuita ou onerosa;

c) O particular exercerá sua atividade de modo privativo, atendendo, primordialmente, o seu próprio interesse.

Permissão de Uso

a) O uso do bem público é autorizado a determinado particular;

b) Pode ser gratuita ou onerosa;

c) O particular exercerá sua atividade de modo privativo, atendendo, ao mesmo tempo aos interesses público e privado.

13. Em sendo assim, verifica-se que a primeira diferença entre os institutos é o destinatário do benefício, que, se for outro órgão público, demandará a realização de termo de cessão de uso, enquanto que, se for um particular, a regulação do ato se dará por meio de autorização ou permissão de uso.

14. A segunda distinção entre os três institutos é relacionada à destinação da atividade que será desenvolvida pelo beneficiário. Assim, se a atividade for de interesse da coletividade, o ato administrativo pertinente é a cessão de uso; se a atividade visar apenas ao interesse do próprio beneficiário, trata-se de autorização de uso, e se a atividade atender, ao mesmo tempo, interesses público e privado, está-se falando de permissão de uso.

15. Existe ainda a questão da contraprestação pecuniária. A cessão de uso, como visto acima, é sempre gratuita – ao contrário dos demais institutos, que podem ser gratuitos ou onerosos. Isso se justifica pelo fato de seu beneficiário ser sempre um ente público e também em razão de sua própria finalidade, que é atender, exclusivamente, ao interesse público.

[...]

18. Outro ponto que gera controvérsias relaciona-se à fixação ou não de prazo de vencimento. Por serem atos discricionários e unilaterais da Administração Pública, a Cessão, a Autorização e a Permissão de Uso de bem

público são firmadas, via de regra, por meio de termo e não de contrato administrativo.

19. Dessa forma, em razão do caráter precário dos três atos administrativos ora analisados, a regra é que nenhum deles deve ser feito com prazo de validade, para preservar essa prerrogativa. A esse respeito, observem-se os ensinamentos de José dos Santos Carvalho Filho[5]:

Como o ato é discricionário e precário, ficam resguardados os interesses administrativos. Sendo assim, o consentimento dado não depende de lei nem exige licitação prévia. Em outra ótica, cabe afirmar que o administrado não tem direito subjetivo à utilização do bem público, não comportando formular judicialmente pretensão no sentido de obrigar a Administração a consentir no uso; os critérios de deferimento ou não do pedido de uso são exclusivamente administrativos, calcados na conveniência e oportunidade da Administração.

20. Contudo, não existe impedimento para a fixação de prazo. A única ressalva é que tal medida importará autolimitação para a Administração, que passará a ter de respeitá-lo, sob pena de arcar com possível obrigação indenizatória, em caso de descumprimento do prazo estabelecido.

21. Assim, caso Poder Público julgue conveniente e oportuno, pode fixá-lo, devendo apenas se atentar para o fato de que, nessas circunstâncias, a cessão/autorização/permissão de uso de bem público deixará de ter o caráter precário e unilateral originário, devendo assumir, inclusive, a forma contratual.

22. Por fim, há ainda que se enfrentar a questão da necessidade de licitação. Segundo o art. 37, XXI c/c com o art. 22, XXVII, ambos da Constituição Federal, o procedimento licitatório não é destinado aos atos precários, nos quais os beneficiários não ostentam direitos que precisam ser garantidos por meio de contrato administrativo.

23. Dessarte, quaisquer dos três institutos, em princípio, ficam excluídos da Lei 14.133/2021 ou de qualquer outro processo de seleção, haja vista que a natureza jurídica deles não comportar a competição, pois está atrelada à discricionariedade da Administração Pública na destinação da utilização de determinado bem público.

24. Nessa linha, confira-se o processo TC 005.752/20004-0 (Acórdão 1.054/2004-TCU-Plenário), *in verbis*:

Permissões de uso de bem público, **em regra**, manifestam-se por meio de ato administrativo unilateral, discricionário e precário. Desta sorte, não há falar em procedimento licitatório. Tais permissões não são abarcadas pelo art. 2.º da Lei de Licitações. (destacou-se)

25. A contrário senso, se a Administração optar por abrir mão da unilateralidade, da discricionariedade e da precariedade dos referidos atos administrativos, reconhecendo, por exemplo, a existência de diversos interessados na utilização do bem, deve realizar o correspondente procedimento licitatório, de modo a evitar favorecimentos ou preterições ilegítimas.

26. Embora essa possibilidade, abstratamente falando, se aplique igualmente aos 3 (três) institutos, o mais comum é que ocorra nos casos de Permissão de Uso, razão pela qual a doutrina subdivide o referido instituto em duas modalidades, quais sejam: a **Permissão de Uso Propriamente Dita** e a **Permissão de Uso Qualificada**.

27. Segundo essa classificação, a **Permissão de Uso Propriamente Dita** é justamente aquela que foi definida e descrita anteriormente, ou seja, constitui um ato administrativo unilateral, discricionário, precário, por prazo indeterminado e sem direito a retenção ou indenização.

28. A **Permissão de Uso Qualificada**, por sua vez, decorre de um procedimento licitatório prévio e com prazo determinado, no qual o caráter precário e unilateral são mitigados e o instituto passa a ter contornos contratuais, de modo que o permissionário passa a ter o direito de retenção e de indenização, caso a permissionária descumpra o prazo acordado.

29. Nesses casos, a Permissão de Uso deve ser feita por meio de Contrato, com observância ao disposto no art. 107 da Lei 14.133/2021, segundo o qual a duração dos contratos, no qual há prestação de serviços de forma continuada, poderá estender-se por até 10 (dez) anos. - destacamos

16. Conforme se verifica do trecho do amplo estudo realizado por esta Consultoria, as Permissões de Uso podem ser classificadas em Permissão de Uso Propriamente Dita e Permissão de Uso Qualificada. Esta última pressupõe um procedimento licitatório prévio e é celebrada por prazo determinado, mitigando o caráter precário e unilateral do instituto. Nessa hipótese, conforme destacado no Parecer 667/2023/CJA (3435916), a permissão de uso deve ser feita por meio de Contrato, admitindo-se, ainda, a prorrogação de sua vigência até o prazo máximo de 10 (dez) anos, em obediência ao disposto no art. 107 da Lei 14.133/2021.

Art. 107. Os contratos de serviços e fornecimentos contínuos poderão ser prorrogados sucessivamente, respeitada a vigência máxima decenal, desde que haja previsão em edital e que a autoridade competente ateste que as condições e os preços permanecem vantajosos para a Administração, permitida a negociação com o contratado ou a extinção contratual sem ônus para qualquer das partes.

17. A forma contratual da Permissão de Uso Qualificada restou prevista, igualmente, na Portaria GPR 1357/2019, que regulamenta as modalidades de outorga de autorização, permissão e cessão de uso de áreas próprias geridas pelo TJDFT.

Art. 11. A permissão de uso qualificada deve ser formalizada na forma contratual e observar o disposto na Lei

8.666, de 1993, no que couber à outorga de área própria gerida pelo TJDFT.

18. Em assim, e à luz do questionamento apresentado no andamento 3532907, podemos firmar o entendimento quanto à **possibilidade de se publicar o Termo de Permissão de Uso Qualificada, originária de um procedimento licitatório, no PNCP, utilizando-se o tipo "contrato"** , bem como **a ausência de obstáculo à adoção da nomenclatura "Contrato de Permissão de Uso"** , uma vez que o *nomen iuris* sugerido pelo NUCONV/SEMA (3532907) retrata a natureza negocial e bilateral do instrumento jurídico.

19. As Permissões de Uso Propriamente ditas e as Cessões de Uso, por sua vez, demandam solução diversa. Isso porque, ambas são atos unilaterais, discricionários e precários e, portanto, não podem ser classificados como "contratos", pois não tratam de negócio jurídico que envolve a vontade consensual de duas partes, pois as obrigações e condições pactuadas são definidas exclusivamente pela Administração.

20. Ademais, tais institutos (Permissões de Uso Propriamente ditas e Cessões de Uso) não são abarcados pela Lei 14.133/2021, pois se fundamentam no inciso IV do art. 10 da Lei 11.697/2008, no art. 367 do Regimento Interno do TJDFT e na Portaria GPR 1357/2019.

> **Lei 11.697/2008**
>
> Art. 10. São atribuições do Presidente:
>
> [...]
>
> IV – autorizar, na forma da lei, a ocupação de áreas de prédios da Justiça do Distrito Federal e dos Territórios.
>
> Parágrafo único. As demais competências serão fixadas pelo Regimento Interno.
>
> **RITJDFT**
>
> Art. 367. São atribuições administrativas do Presidente do Tribunal:
>
> [...]
>
> XXII - autorizar, na forma da lei, a ocupação de áreas do Palácio da Justiça, de seus anexos ou de áreas próprias do Tribunal, no Distrito Federal e nos Territórios, assim como fixar a respectiva retribuição pecuniária devida por outros órgãos de entidades oficiais e por serventias não remuneradas por órgãos públicos ou por quaisquer outros serviços;

21. Definindo-se os institutos em questão, veja-se o teor da referida Portaria GPR 1357/2019:

> Art. 8º A permissão de uso de área própria gerida pelo TJDFT é ato discricionário pelo qual a administração consente em que o particular utilize privativamente o bem público, de forma gratuita ou onerosa, atendendo ao mesmo tempo aos interesses público e privado.
>
> Art. 9º A permissão de uso de área própria gerida pelo TJDFT classifica-se em permissão de uso propriamente dita e permissão de uso qualificada.
>
> § 1º **A permissão de uso propriamente dita é ato unilateral e precário, por meio do qual é permitido ao particular a utilização gratuita ou onerosa de bem público, por tempo indeterminado, a ser celebrada por meio de termo, o qual pode ser revogado a qualquer tempo sem ônus para a administração**.
>
> [...]
>
> Art. 12. **A cessão de uso de área própria gerida pelo TJDFT é ato administrativo discricionário, unilateral e precário, que compreende o uso de bem público por outro órgão da Administração Pública, por tempo indeterminado, podendo ser revogado sumariamente sem ônus para o cedente.**
>
> § 1º O cessionário deve recolher taxa de ocupação, em caráter indenizatório, das despesas relativas à utilização da área outorgada, como água, energia elétrica, salvo em casos específicos previstos em lei ou justificados por razões de conveniência e oportunidade pela administração.
>
> § 2º **A outorga da cessão de uso não será precedida de licitação.**
>
> (sem destaques no original)

22. Considerando, portanto, que a natureza jurídica de tais institutos não comporta a competição,

pois atrelados à discricionariedade da Administração Pública na destinação da utilização de determinado bem público, pode-se afirmar que a Lei 14.133/2021 é inaplicável à espécie. Saliente-se, neste aspecto, que a previsão contida no inciso IV do art. 2º da NLLC refere-se à permissão de uso qualificada, conforme bem esclarece Marçal Justen Filho, *verbis*:

> **8) A permissão de uso de bem público (inc. IV)**
>
> A referência à permissão de uso de bem público deve ser interpretada em termos. A permissão de uso configura um ato unilateral, destituído de cunho contratual e que comporta revogação a qualquer tempo, em virtude de sua natureza precária.
>
> A previsão do inc. IV do art. 2º significa a eventual aplicação das normas licitatórias para a outorga de permissao de bem público. Nas hipóteses em que inexistir viabilidade de tratamento equivalente para a generalidade de potenciais interessados, a Administração terá o dever de promover um procedimento seletivo de cunho isonômico.
>
> (Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas. Ed. Revista dos Tribunais. 2021. P. 71)

23. À vista disso, **não se tem por obrigatória a publicação dos Termos de Permissão de Uso Propriamente dita e Cessão de Uso no Portal Nacional de Compras Públicas - PNCP**.

24. Contudo, nessa seara, são merecedores de destaque os rumos que devem ser dados à atuação administrativa, uma vez que, na presente abordagem, interessante é ressaltar que a Lei 9.784/1999 (que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal), prevê no seu art. 2º, § único, inciso V, o seguinte:

> LEI N. 9.784/1999
>
> Art. 2º. A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência.
>
> Parágrafo único. Nos processos administrativos serão observados, entre outros, os critérios de:
>
> [...]
>
> V - divulgação oficial dos atos administativos, ressalvadas as hipóteses de sigilo previstas na Constituição.

25. Impõe-se ter presente que a moderna doutrina administrativista e a jurisprudência apregoam que a Administração, além de submissão à lei, deve observar os princípios constitucionais e o ordenamento jurídico como um todo. Configurado está o Princípio da Jurídicidade no âmbito da Administração Pública.

26. Na espécie, confira-se o entendimento esposado pelo Excelentíssimo Senhor Ministro Ayres Britto, do Supremo Tribunal Federal, nos autos do RE 641334 PE, julgado em 30/03/2012, DJe-070, divulg. 10/04/2012 e public. 11/04/2012:

> 4. Prossigo para anotar que, segundo consignei no julgamento do RMS 24.699, da relatoria do ministro Eros Grau, o lapidar conceito de Miguel Seabra de Fagundes, de que administrar é aplicar a lei de ofício, é de ser visto sob nova perspectiva. Isso porque o art. 37 da Constituição Federal tornou o Direito maior do que a lei ao fazer da legalidade apenas um elo, o primeiro elo de uma corrente de juridicidade que ainda incorpora a publicidade, a impessoalidade, a moralidade, a eficiência. Ou seja, a lei é um dos conteúdos desse continente de que trata o art. 37. É dizer: o administrador deve aplicar a lei e, ainda, observar todos os princípios de que o Direito se constitui. Então, se tivéssemos que atualizar o conceito de Seabra Fagundes, adaptando-o à nova sistemática constitucional, diríamos o seguinte: administrar é aplicar o Direito de ofício, não só a lei. (destaques nossos)

27. Utilizando-se da inteligência do doutrinador Alexandre Mazza (Manual de Direito Administrativo. 2 ed. São Paulo: Saraiva. 2012. p 85.), torna-se possível entender que o Princípio da Juridicidade é composto por um "Bloco de Legalidade", o que significa dizer que o supracitado princípio contempla não somente as normas positivadas, mas também as praxes, as práticas, o precedente administrativo, entre outros, o que representa, em essência, um macrossistema de princípios da Administação Pública, e que estariam sob a sua abrangência os princípios constitucionais da Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Publicidade e Eficiência.

28. Aplicado o raciocínio delineado na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal - STF e em

abalizada doutrina à realidade em estudo, tem-se a inferência de que, em decorrência da indisponibilidade do interesse público, o TJDFT deve exercer o seu mister administrativo em conformidade não somente com a Lei, mas também com o ordenamento jurídico em sua plenitude.

29. Tendo-se em vista que as Permissões de Uso propriamente ditas e as Cessões de Uso podem ser celebradas a título gratuito e, nas hipóteses em que são fixadas de modo oneroso, não representam dispêndio de recursos públicos por parte do Permitente ou Cedente, entende-se que a exigência de publicação do extrato respectivo na Imprensa Oficial não se justifica, em face do ônus imputado ao TJDFT.

30. Nesse contexto, pertinente trazer à lume a Orientação Normativa 34 da Advocacia-Geral da União - AGU:

> **ORIENTAÇÃO NORMATIVA Nº 34, DE 13 DE DEZEMBRO DE 2011** (*)
>
> AS HIPÓTESES DE INEXIGIBILIDADE (ART. 25) E DISPENSA DE LICITAÇÃO (INCISOS III E SEGUINTES DO ART. 24) DA LEI Nº 8.666, DE 1993, CUJOS VALORES NÃO ULTRAPASSEM AQUELES FIXADOS NOS INCISOS I E II DO ART. 24 DA MESMA LEI, DISPENSAM A PUBLICAÇÃO NA IMPRENSA OFICIAL DO ATO QUE AUTORIZA A CONTRATAÇÃO DIRETA , EM VIRTUDE DOS PRINCÍPIOS DA ECONOMICIDADE E EFICIÊNCIA, SEM PREJUÍZO DA UTILIZAÇÃO DE MEIOS ELETRÔNICOS DE PUBLICIDADE DOS ATOS E DA OBSERVÂNCIA DOS DEMAIS REQUISITOS DO ART. 26 E DE SEU PARÁGRAFO ÚNICO, RESPEITANDO-SE O FUNDAMENTO JURÍDICO QUE AMPAROU A DISPENSA E A INEXIGIBILIDADE.

31. No mesmo sentido já havia se manifestado o c. Tribunal de Contas da União:

> **Acórdão 1.336/2006** - Plenário, Relator Min. Ubiratan Aguiar
>
> [...] deva restar claro que, nas hipóteses de dispensa (incisos III a XXIV do art. 24) e de inexigibilidade (art. 25) de baixo valor, embora a eficácia do ato, em face do princípio da economicidade, não fique vinculada à publicação dele na imprensa oficial, os demais requisitos do art. 26 e de seu parágrafo único (como a apresentação de justificativas e o encaminhamento do ato à autoridade superior no prazo indicado para ratificação), bem como os requisitos específicos que caracterizam as aludidas espécies de dispensa e a inexigibilidade, devem ser mantidos e criteriosamente observados.
> [...]
> 9.2. determinar à Secretaria de Controle Interno do TCU que reformule o "SECOI Comunica nº 06/2005", dando-lhe a seguinte redação: "a eficácia dos atos de dispensa e inexigibilidade de licitação a que se refere o art. 26 da Lei nº 8.666/93 (art. 24, incisos III a XXIV, e art. 25 da Lei nº 8.666/93), está condicionada à sua publicação na imprensa oficial, salvo se, em observância ao princípio da economicidade, os valores contratados estiverem dentro dos limites fixados nos arts. 24, I e II, da Lei nº 8.666/93.

32. À luz das orientações jurisprudenciais referidas, esta Consultoria Jurídica firma o entendimento de que as Permissões de Uso propriamente ditas e as Cessões de Uso dispensam a publicação de seus extratos no Diário Oficial da União.

33. Entretanto, o Princípio da Publicidade, tão prestigiado na Lei 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação - LAI), nos impõe o dever da transparência como requisito de eficácia e moralidade do procedimento relacionado às permissões e cessões de uso de bem público.

> **Lei 12527/2011**
>
> **Art. 1º** Esta Lei dispõe sobre os procedimentos a serem observados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, com o fim de garantir o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal.
>
> Parágrafo único. **Subordinam-se ao regime desta Lei**:
>
> I - os órgãos públicos integrantes da administração direta dos Poderes Executivo, Legislativo, incluindo as Cortes de Contas, e **Judiciário** e do Ministério Público;
>
> [...]
>
> **Art. 3º** Os procedimentos previstos nesta Lei destinam-se a assegurar o direito fundamental de acesso à informação e devem ser executados em conformidade com os princípios básicos da administração pública e com as seguintes diretrizes:
>
> I - **observância da publicidade como preceito geral** e do sigilo como exceção;

> II - divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações;
>
> III - utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação;
>
> IV - fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública;
>
> V - desenvolvimento do controle social da administração pública.
>
> (destaques nossos)

34. Diante dessa perspectiva, entende-se que **é dever deste Tribunal dar publicidade aos Termos de Permissão de Uso (propriamente dita) e de Cessão de Uso**, o que pode ser feito, todavia, **mediante publicação de seus instrumentos no sítio eletrônico do TJDFT** , dispensando-se, repita-se, a formalidade de publicação do extrato no Diário Oficial da União, em razão do ônus que tal procedimento imputa à Administração, dada a ausência de dispêndio de recursos públicos no bojo desses ajustes.

35. Superado o estudo quanto ao primeiro aspecto indicado pelo NUCONV/SEMA (3532907), passa-se a analisar a forma de dar publicidade aos Acordos de Cooperação Técnica, Acordos de Cooperação, Convênios e Termos de Execução Descentralizada.

36. Conforme relatado pela referida unidade, os **Termos de Execução Descentralizada** , fundamentados no art. 184 da Lei 14.133/2021 e no Decreto 10.426/2020, **podem ser publicados no Portal Nacional de Contratações Públicas - PNCP** pois há o tipo específico no sistema e, em razão do repasse de recursos, possuem valor a ser cadastrado.

37. Os Acordos de Cooperação, por sua vez, são fundamentados na Lei 13.019/2014, alterada pela Lei 13.204/2015, e representam as parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco.

38. Desse modo, desde a edição dessa Lei, ela é quem deve fundamentar as parcerias envolvendo o TJDFT e as organizações da sociedade civil para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, adequando-se a nomenclatura de cada parceria às hipóteses previstas nos incisos VII, VIII e VIII-A do art. 2° da Lei 13.019/2014, que assim dispõem:

> Art. 2° Para os fins desta Lei, considera-se:
>
> [...]
>
> VII - **termo de colaboração**: instrumento por meio do qual são formalizadas as parcerias estabelecidas pela administração pública com organizações da sociedade civil para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco propostas pela administração pública que envolvam a transferência de recursos financeiros; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)
>
> VIII - **termo de fomento**: instrumento por meio do qual são formalizadas as parcerias estabelecidas pela administração pública com organizações da sociedade civil para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco propostas pelas organizações da sociedade civil, que envolvam a transferência de recursos financeiros; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)
>
> VIII-A - **acordo de cooperação**: instrumento por meio do qual são formalizadas as **parcerias estabelecidas pela administração pública com organizações da sociedade civil** para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco que **não envolvam a transferência de recursos financeiros**; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)
>
> (destacamos)

39. Considerando estarem regidos por lei específica, afasta-se a aplicação da Lei de Licitações. Nesse sentido, inclusive, é a previsão expressa da norma:

> Art. 84. **Não se aplica às parcerias regidas por esta Lei o disposto na Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.** (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)
>
> Parágrafo único. São regidos pelo art. 116 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, convênios: (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

> I - entre entes federados ou pessoas jurídicas a eles vinculadas; (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)
>
> II - decorrentes da aplicação do disposto no inciso IV do art. 3º. * (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)
>
> Art. 84-A. A partir da vigência desta Lei, somente serão celebrados convênios nas hipóteses do parágrafo único do art. 84. (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)
>
> * [esse inciso IV do art. 3° trata dos convênios no âmbito do SUS] - destacamos

40. A propósito da inaplicabilidade do art. 116 da Lei 8.666/1993 ao tema, vejamos, ainda, a lição de Marçal Justen Filho (*Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*. 2. ed. e-book. São Paulo: RT, 2016), *in verbis*:

> 1) Alteração legislativa
>
> O art. 116 da Lei 8.666/1993 foi, durante muito tempo, o fundamento normativo para a disciplina de uma grande quantidade de avenças de natureza variada. A Lei 13.019/2014 (com modificações relevantes da Lei 13.204/2015) adotou regras específicas e minuciosas sobre o tema. Essas alterações reduziram sensivelmente o âmbito de aplicação do **art. 116, que passou a ser destinado a reger exclusivamente as relações entre órgãos e entidades integrantes da Administração Pública**.
>
> O detalhamento e a riqueza da disciplina da Lei 13.019/2014 impossibilitam o exame das suas regras no âmbito da Lei 8.666/1993. Não seria exagero afirmar que essa Lei 13.019/2014 instaurou um novo subsistema normativo, dotado de autonomia suficiente para merecer estudos autônomos em face do tradicional direito das contratações públicas. Há algumas poucas questões que ainda apresentam pertinência em face da Lei 8.666/1993. (destacamos)

41. O mesmo raciocínio pode ser feito para concluirmos pela inaplicabilidade da Lei 14.133/2021 aos Acordos de Cooperação fundamentados na Lei 13.019/2014.

42. A despeito da inaplicabilidade da Lei 14.133/2021 e, em consequência, da ausência de obrigação de publicação do instrumento no PNCP, esta Consultoria manifesta-se, tal como feito na análise referente às Permissões de Uso Propriamente Dita e às Cessões de Uso, pela necessidade de dar publicidade aos Acordos de Cooperação.

43. A publicidade do instrumento é, pois, condição de validade dos atos administrativos, conforme indica o inciso V do Parágrafo único da Lei 9.784/1999 (citado no item 24 deste Opinativo), bem como é instrumento do dever de transparência imputado à Administração Pública, nos termos estabelecidos pela Lei de Acesso à Informação (referenciada no item 33 supra).

44. Diante, portanto, dos deveres impostos à Administração, esta Consultoria se manifesta pela **imprescindibilidade de publicização dos extratos dos Acordos de Cooperação, o que pode ser feito mediante publicação destes instrumentos no sítio eletrônico do TJDFT**, dispensando-se, assim como nos Termos de Permissões de Uso Propriamente Dita e Cessões de Uso, a formalidade de publicação do extrato no Diário Oficial da União, em razão do ônus que tal procedimento imputa à Administração, considerando a natureza gratuita do instituto, sem repasse de recursos públicos.

45. Avançando no estudo, passemos a analisar os Convênios e os Acordos de Cooperação Técnica. Ambos são fundamentados no art. 184 da Lei 14.133/2021 e no Decreto 11.531/2023.

46. Nesse sentido, nos cabe registrar que o Decreto 11.531/2023 regulamentou a atual Lei de Licitações. Nessa trilha, a novel legislação, com o suporte paralelo do referido regulamento já vigente, houve por bem enfatizar, entre outros, a utilização de tecnologia no processo licitatório, como o uso de plataformas eletrônicas e a disponibilização de informações e documentos de forma eletrônica, de modo a agilizar e simplificar o acesso aos procedimentos, reduzindo burocracias e possibilitando uma maior participação das empresas interessadas, por meio de maior eficiência às licitações e à execução dos contratos administrativos.

47. De mais a mais, o Decreto 11.531/2023 trouxe o novo regramento quanto aos Convênios e Contratos de repasse relativos às transferências de recursos da União, e sobre parcerias sem transferências de recursos, por meio da celebração de Acordos de Cooperação Técnica ou de Acordos de Adesão. Confira-se:

> Decreto 11.531/2023
>
> Art. 1º Este Decreto dispõe sobre:
>
> I - **convênios e contratos de repasse relativos às transferências de recursos da União**; e
>
> **II -parcerias sem transferências de recursos, por meio da celebração de acordos de cooperação técnica ou de acordos de adesão.**
>
> Parágrafo único. Este Decreto não se aplica aos termos de colaboração, aos termos de fomento e aos acordos de cooperação de que tratam a Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014, e o Decreto nº 8.726, de 27 de abril de 2016.
>
> Art. 2º Para fins do disposto neste Decreto, considera-se:
>
> I - convênio - instrumento que, na ausência de legislação específica, dispõe sobre a transferência de recursos financeiros provenientes do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social da União para a execução de programas, projetos e atividades de interesse recíproco e em regime de mútua colaboração;
>
> II - contrato de repasse - instrumento de interesse recíproco, por meio do qual a transferência dos recursos financeiros é processada por intermédio de instituição ou de agente financeiro oficial federal que atue como mandatário da União;
>
> III - convênio de receita - ajuste, sob regime de mútua cooperação, em que:
>
> a) órgão ou entidade da administração pública federal recebe recursos para a execução de programa estadual, distrital ou municipal; ou
>
> b) órgão ou entidade da administração pública federal integrante do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social da União recebe recursos para a execução de programa a cargo de entidade integrante do Orçamento de Investimento da União;
>
> IV - concedente - órgão ou entidade da administração pública federal responsável pela transferência dos recursos financeiros destinados à execução do objeto de convênio ou de contrato de repasse;
>
> V - convenente - órgão ou entidade da administração pública estadual, distrital ou municipal, consórcio público ou entidade privada sem fins lucrativos, com o qual a administração pública federal pactua a execução de programa, projeto, atividade, obra ou serviço de engenharia, por meio da celebração de convênio ou de contrato de repasse;
>
> VI - interveniente - órgão ou entidade da administração pública de qualquer esfera de governo ou entidade privada que participe do instrumento para manifestar consentimento ou assumir obrigações em nome próprio;
>
> VII - mandatária - instituição financeira oficial que celebra e operacionaliza contratos de repasse em nome da União;
>
> VIII - bens remanescentes - materiais permanentes adquiridos, produzidos ou transformados com recursos do convênio ou do contrato de repasse, necessários à consecução do objeto, mas que não o incorporam;
>
> IX - objeto - produto do instrumento pactuado;
>
> X - meta - parcela quantificável do objeto descrita no plano de trabalho;
>
> XI - etapa ou fase - divisão existente na execução de uma meta;
>
> XII - termo aditivo - instrumento de modificação de convênio, contrato de repasse, acordo de cooperação técnica ou acordo de adesão celebrado;
>
> **XIII - acordo de cooperação técnica - instrumento de cooperação para a execução de ações de interesse recíproco e em regime de mútua colaboração, a título gratuito, sem transferência de recursos ou doação de bens, no qual o objeto e as condições da cooperação são ajustados de comum acordo entre as partes;** e
>
> XIV - acordo de adesão - instrumento de cooperação para a execução de ações de interesse recíproco e em mútua colaboração, a título gratuito, sem transferência de recursos ou doação de bens, no qual o objeto e as condições da cooperação são previamente estabelecidos por órgão ou por entidade da administração pública federal.
>
> (...)
>
> Art. 24. Os órgãos e as entidades da administração pública federal poderão celebrar, a título gratuito, sem transferência de recursos e doação de bens materiais, os seguintes instrumentos de cooperação para execução descentralizada de políticas públicas de interesse recíproco e em mútua colaboração:
>
> **I - acordo de cooperação técnica, na hipótese de o objeto e as condições da cooperação serem ajustados de comum acordo entre as partes;** ou
>
> II - acordo de adesão, na hipótese de o objeto e as condições da cooperação serem previamente estabelecidos pelo

órgão ou pela entidade da administração pública federal responsável por determinada política pública.

Parágrafo único. As despesas relacionadas à execução da parceria não configuram transferência de recursos entre as partes.

Art. 25. Os acordos de cooperação técnica e os acordos de adesão poderão ser celebrados:

I - entre órgãos e entidades da administração pública federal;

II - com órgãos e entidades da administração pública estadual, distrital e municipal;

III - com serviços sociais autônomos; e

IV - com consórcios públicos.

(...) - destacamos

48. Prefacialmente ao estudo quanto à forma de dar publicidade aos Convênios e Acordos de Cooperação Técnica, necessário registrar que a figura do convênio sem repasse de recursos deixou de existir com o advento do Decreto 11.531/2023 que, por sua vez, regulamentou o art. 184 da NLLC e definiu, nos limites de seu art. 2º, que os convênios são instrumentos que dispõem sobre a transferência de recursos financeiros por órgãos ou entidade da administração pública federal.

49. Em assim, podemos dizer que os **Convênios envolvem, necessariamente, a transferência de recursos públicos e são fundamentados no art. 184 da NLLC e no referido Decreto 11.531/2023, de modo que a publicação do instrumento no PNCP se faz cogente**.

50. Em atenção do Despacho 3532907, verifica-se que o NUCONV/SEMA informou que os **"Convênios" possuem tipificação específica no sistema, de modo que nos parece não haver obstáculo à sua publicação no PNCP, uma vez que são institutos celebrados a título oneroso e, portanto, aptos a indicarem o seu valor no Sistema do Portal**.

51. O mesmo não ocorre com os Acordos de Cooperação Técnica. Estes institutos são, da mesma forma que os Convênios, celebrados com fundamento no art. 184 da Lei 14.133/2021 e no Decreto 11.531/2023. Entretanto, de forma diversa daqueles, são celebrados a título gratuito, sem transferência de recursos ou doação de bens materiais.

52. À vista disso, os Acordos de Cooperação Técnica, apesar de regularmente tipificados no Sistema do PNCP, não podem ser cadastrados porque não há valor a ser informado, o que impede a publicação deste instrumento no Portal.

53. Sem embargo do impedimento descrito acima (item 52), a publicidade do instrumento é, como defendido alhures, condição de validade do próprio ato administrativo, de modo que reiteramos nosso posicionamento defendido nos itens 29/34 e 43/44 no sentido de justificar a **necessidade de publicação dos Acordos de Cooperação Técnica no sítio eletrônico do TJDFT**, dispensando-se a formalidade de publicação do extrato no Diário Oficial da União, dada a natureza gratuita do instituto em contraposição ao ônus que a publicação no DOU imputa à Administração.

54. Não obstante a orientação defendida por esta Consultoria, é nosso dever alertar a Administração que, tão logo sejam implementadas as modificações no Portal Nacional de Compras Públicas, autorizando o cadastramento de atos celebrados a título gratuito, as publicações relativas aos Acordos de Cooperação Técnica passarão a ser obrigatoriamente realizadas no referido Portal, sem prejuízo da continuidade da publicidade no sítio oficial deste Tribunal.

55. As limitações ora vislumbradas no PNCP não são impedimento para a aplicação da Lei 14.133/2021 e celebração dos demais ajustes pela Administração. Contudo, tão logo seja possível a publicação no Portal, este deve ser o procedimento adotado pelo Tribunal.

56. Estando, portanto, respondidos os questionamentos apresentados no Despacho 3532907,

sugerimos o retorno dos autos ao NUCONV e à SEMA para regular prosseguimento do feito.

É o Parecer.

Suzana Vasconcelos Dias Teixeira
Consultoria Jurídico-Administrativa da Presidência

Aprovo os termos e fundamentos apresentados no Parecer supra e remeto os autos ao NUCONV e à SEMA, para regular prosseguimento.

ANA AMÉLIA MAESTRACCI DE TOLENTINO
Consultora-chefe

CJA, assinado eletronicamente na data abaixo consignada.

Documento assinado eletronicamente por **Ana Amelia Maestracci de Tolentino**, **Consultor(a)-Chefe**, em 11/03/2024, às 18:22, conforme art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006.

Documento assinado eletronicamente por **Suzana Vasconcelos Dias Teixeira**, **Consultor(a)-Chefe em Exercício**, em 11/03/2024, às 18:25, conforme art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006.

A autenticidade do documento pode ser conferida no site https://sei.tjdft.jus.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&acao_origem=documento_conferir&lang=pt_BR&id_orgao_acesso_externo=0 informando o código verificador **3551608** e o código CRC **30B901A2**.