



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

Procuradoria-Geral do Consultivo

Parecer Referencial SEI-GDF n.º 03/2020 - PGDF/PGCONS

PROCESSO Nº: 00094-00002586/2020-61

INTERESSADO: SERVIÇO DE LIMPEZA URBANA DO DISTRITO FEDERAL.

ASSUNTO: TERMO ADITIVO. PRORROGAÇÃO DE CONTRATOS EM CARÁTER EXCEPCIONAL.

**Ementa:**

PARECER REFERENCIAL. DIREITO ADMINISTRATIVO. ART. 7º DA PORTARIA/PGDF Nº 115/2020. CONTRATOS DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE COLETA, TRANSPORTE E DESTINAÇÃO DE RESÍDUOS URBANOS RECICLÁVEIS. EXECUÇÃO SUSPensa POR FORÇA DO DECRETO N. 40.548, DE 20/03/2020. SITUAÇÃO DE EMERGÊNCIA DECORRENTE DA PANDEMIA COVID-19. ANTECIPAÇÃO DE PAGAMENTOS VIABILIZADA PELA EDIÇÃO DO DECRETO DISTRITAL N. 40.626, DE 15 DE ABRIL DE 2020, QUE INSERIU O INCISO IV NO §1º DO ART. 64 DO DECRETO DISTRITAL N. 32.598/10 (APROVA AS NORMAS DE PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO, FINANÇAS, PATRIMÔNIO E CONTABILIDADE DO DISTRITO FEDERAL). MINUTA DE TERMO ADITIVO-PADRÃO, POR MEIO DO QUAL PRETENDE-SE

PRORROGAR OS CONTRATOS E FORMALIZAR AS ANTECIPAÇÕES DE PARCELAS MENSAIS. PARECER JURÍDICO N.º 271/2020-PGDF/PGCONS. DEFICIENTE INSTRUÇÃO TÉCNICA DO PROCESSO.

I – A instrução do processo revela-se ainda deficiente. Faz-se necessário que a Consultante apresente as razões técnicas que levam à opção pela prorrogação dos contratos pelo prazo de 12 (doze) meses, em lugar da suspensão contratual.

II – Do que se tem dos autos, a suspensão da execução dos contratos mostra-se como medida mais adequada.

III - Acaso a Consultante opte – justificadamente – pela prorrogação contratual, a minuta-padrão apresentada nos autos poderá ser utilizada, desde que saneadas as deficiências presentes no processo e cumpridas todas as recomendações formuladas, dentre as quais a observância dos requisitos exigidos ordinariamente em qualquer prorrogação contratual (artigos 57 e 65 da Lei n. 8.666/93, Parecer Normativo n. 1.030/2009-PROCAD/PGDF e Decisão Normativa n. 01/1999, do Tribunal de Contas do Distrito Federal). Ademais disso, a minuta de termo aditivo reclama correções e complementações.

IV – Na eventual utilização do parecer referencial nos casos concretos, deve a Administração Pública instruir o processo com (a) cópia integral do parecer referencial com as cotas de aprovação do Procurador-Chefe e do Procurador-Geral do Distrito Federal ou do procurador-geral adjunto; e (b) declaração da autoridade competente para a prática do ato de que a situação concreta se enquadra nos parâmetros e pressupostos do parecer referencial e que serão observadas suas orientações, conforme modelo anexo à Portaria PGDF nº 115/2020.

## I. RELATÓRIO

O Serviço de Limpeza Urbana do Distrito Federal submete à apreciação da PGDF processo no qual discute-se a possibilidade de prorrogação e pagamento antecipado de contratos de coleta e triagem de materiais recicláveis, o que se daria com fundamento nas alterações promovidas pelo Decreto Distrital n. 40.626, de 15 de abril de 2020.

O Decreto acima referido promoveu alterações no Decreto Distrital n. 32.598/10 (Aprova as Normas de Planejamento, Orçamento, Finanças, Patrimônio e Contabilidade do Distrito Federal), com o fim de incluir um novo permissivo ao §1º do art. 64 dessa norma, *verbis*:

“Art. 64. É vedado efetuar pagamento antecipado de despesa.

(....)

§ 1º O disposto neste artigo não se aplica às despesas:

(...)

IV - relacionadas ao pagamento, precedido de aditivo contratual motivado, de até três prestações de contrato administrativo celebrado com cooperativa de hipossuficientes cuja execução tenha sido gravemente impactada ou suspensa pela superveniência de epidemia oficialmente reconhecida, mediante prestação de garantia pela contratada a ser definida pelo contratante.

A questão foi examinada num primeiro momento por esta Casa em 06 de abril corrente, ou seja, antes da edição do Decreto acima referido.

Naquela oportunidade elaboramos o Parecer n. 271/2020-PGDF/PGCONS (SEI 38781822), cuja ementa encontra-se lavrada nos seguintes termos:

*DIREITO ADMINISTRATIVO. CONTRATOS DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE COLETA, TRANSPORTE E DESTINAÇÃO DE RESÍDUOS URBANOS RECICLÁVEIS E REUTILIZÁVEIS. CATADORES. EXECUÇÃO SUSPensa POR FORÇA DO DECRETO N. 40.528/2020. ESTADO DE EMERGÊNCIA DECORRENTE DA PANDEMIA COVID-19. POSSIBILIDADE EXCEPCIONAL DE ANTECIPAÇÃO DE PAGAMENTOS. EXAME DE MINUTA DE DECRETO. RAZOABILIDADE E PROPORCIONALIDADE DA MEDIDA, DESDE QUE ADOTADAS CAUTELAS.*

*I - Diante da flagrante situação de emergência e calamidade, não é outra a alternativa senão mitigar a aplicação de alguns institutos e princípios jurídicos com o fim de garantir a vigência de outros, em especial os que se referem ao direito à saúde, aos direitos sociais e à dignidade da pessoa humana.*

*II – A manutenção dos pagamentos nos contratos em questão, enquanto vigente o estado de calamidade pública decorrente da pandemia da*

*COVID-19, é medida que se revela viável, em caráter excepcional, desde que observadas as recomendações traçadas no opinativo.*

No referido opinativo – cuja leitura recomendamos - concluímos, com os acréscimos feitos na respectiva cota de aprovação, pela viabilidade de manutenção, em caráter excepcional, dos pagamentos dos referidos contratos enquanto vigente o estado de calamidade pública decorrente da pandemia da COVID-19, desde que observadas as diversas recomendações traçadas no opinativo.

Vale lembrar, ainda, que por meio do Decreto n. 40.548, de 20/03/2020, o DF determinou a suspensão das atividades de coleta seletiva de resíduos sólidos recicláveis, o recebimento e a triagem desses materiais nas Instalações de Recuperação de Resíduos e a triagem de resíduos nas usinas de compostagem do Serviço de Limpeza Urbana do Distrito Federal. Tal medida perdurará enquanto houver o risco de transmissão do Novo Coronavírus (art.2º).

Após o referido opinativo, os presentes autos trazem, no que interessa por ora: a minuta de Termo Aditivo cujo teor o SLU solicita que examinemos (SEI 38785167); manifestação da Diretoria de Administração e Finanças/SLU (38898164); planilha descritiva dos 32 contratos que se pretende aditar (SEI 38903156) e Parecer n. n.º 68/2020 - SLU/PRESI/PROJU (SEI 38914426).

Diante da similaridade dos diversos contratos firmados com as Cooperativas/Associações, o SLU solicita que a PGDF emita Parecer Referencial, a fim de que o entendimento e as diretrizes aqui firmadas sejam replicadas nos diversos ajustes.

Por fim, anote-se que, nos termos do ofício de encaminhamento à esta Casa, foi solicitada urgência no exame do processo.

É o relatório

## **II. PRELIMINARMENTE.**

Em caráter preliminar não podemos deixar de observar que, do que se tem da análise destes autos, este não é o mesmo processo que examinamos anteriormente (Processo 00094-00002134/2020-89). Conforme se vê do SEI, o atual processo teria sido aberto em 16 de abril corrente.

Bem assim, ao que nos parece a minuta de Decreto que examinamos anteriormente não corresponde ao texto do Decreto Distrital n. 40.626, de 15 de abril de 2020.

Note-se que, da leitura destes autos, não localizamos as razões que justifiquem a abertura de novo processo. Não são apresentadas as razões de porquê o SLU optou por abandonar a anterior minuta de decreto que foi objeto de exame no Parecer n. 271/2020-PGDF/PGCONS e seguir outro caminho, editando o Decreto n. 40.626, de 15 de abril de 2020 (SEI 38782833).

Da mesma forma, não são apresentados quaisquer esclarecimentos acerca do atendimento das recomendações traçadas naquele opinativo, algumas das quais permanecem válidas, ainda que editado decreto de conteúdo diverso daquele anteriormente submetido à nossa apreciação (cuja cópia não foi juntada à este processo). Nesse sentido, confira-se, por exemplo, o trecho abaixo:

*“Aliás, uma omissão presente na instrução processual refere-se à ausência de uma análise técnica por parte da Consulente. Além dos contratos, do Edital, da Planilha de Contratos e da minuta de Decreto, o processo traz tão-somente a manifestação da unidade jurídica do SLU.*

*Caso a Consulente dê prosseguimento ao processo, deverá providenciar a elaboração de uma nota técnica ou um estudo técnico mínimo, no qual*

*fique evidenciada a necessidade e o interesse público da proposta, além de outros aspectos (...). Essas deficiências não podem ser supridas pela área jurídica...”*

Acerca das recomendações apresentadas pela PGDF naquela oportunidade, o que se pode dizer, no momento, é que a instrução do processo continua bastante sucinta.

De outro lado, não podemos supor as razões que levaram o SLU a assim proceder, no entanto, é certo que – smj – a abertura de um novo processo para tratar de um mesmo tema pode comprometer a compreensão do encadeamento histórico dos fatos e documentos que instruem o processo.

### **III. DO PARECER REFERENCIAL.**

O Parecer Referencial é disciplinado pela recente Portaria/PGDF n. 115, de 16 de março de 2020, de cujo teor podemos extrair as disposições abaixo:

*Art. 7º Fica admitida a elaboração de parecer referencial quando houver processos e expedientes administrativos recorrentes ou com caráter repetitivo em que sejam veiculadas consultas sobre questões com os mesmos pressupostos de fato e de direito para os quais seja possível estabelecer orientação jurídica uniforme que permita a verificação do atendimento das exigências legais mediante a simples conferência de atos administrativos, dados ou documentos constantes dos autos.*

*(....)*

*Art. 8º A elaboração de parecer referencial deverá observar a seguinte forma:*

*I - Ementa: deverá constar a expressão “PARECER REFERENCIAL” com a identificação clara e precisa do objeto da análise e indicada a possibilidade de aplicar a orientação a casos semelhantes;*

*II - Fundamentação: na qual serão indicadas as circunstâncias que ensejaram a sua adoção, analisadas as questões de fato e de direito e apresentada a orientação jurídica uniforme com os respectivos pressupostos de fato e de direito, os atos, as condutas e os requisitos legais e regulamentares exigidos;*

*III - Conclusão: na qual serão indicados os requisitos e as condições necessárias para sua utilização.*

*Parágrafo único. O parecer referencial deverá abordar todas as questões jurídicas pertinentes ao objeto tratado nos respectivos autos.*

*Art. 9º Fica dispensado o envio do processo para exame e aprovação da assessoria jurídica, se houver parecer referencial, ressalvada a hipótese de consulta acerca de dúvida de ordem jurídica devidamente identificada e motivada.*

*Parágrafo único. Para utilizar o parecer referencial a Administração Pública deverá instruir o processo com:*

*I - cópia integral do parecer referencial com as cotas de aprovação do Procurador-Chefe e do Procurador-Geral do Distrito Federal ou do procurador-geral adjunto;*

*II - declaração da autoridade competente para a prática do ato de que a*

*situação concreta se enquadra nos parâmetros e pressupostos do parecer referencial e que serão observadas suas orientações, conforme modelo anexo a esta Portaria.*

*(....).*

Como se vê da leitura do art.7º da referida Portaria, podemos concluir que a situação que ora se apresenta enquadra-se na hipótese ali descrita, o que autoriza a emissão de opinativo desta natureza.

De outro lado, na eventual utilização do parecer referencial, a Consulente deverá instruir o(s) processo(s) com (a) **cópia integral do parecer referencial com as cotas de aprovação do Procurador-Chefe e do Procurador-Geral do Distrito Federal ou do procurador-geral adjunto;** e (b) **declaração da autoridade competente para a prática do ato de que a situação concreta se enquadra nos parâmetros e pressupostos do parecer referencial e que serão observadas suas orientações, conforme modelo anexo à Portaria PGDF nº 115/2020.**(cf. Parecer Referencial n. 02/2020-PGDF/PGCONS).

#### **IV. FUNDAMENTAÇÃO.**

##### **IV.I. DA PROPOSTA DE PRORROGAÇÃO.**

Confira-se trecho do aditivo que se pretende formalizar e a redação do inciso acrescido ao Decreto n. 32.598/2010 pelo Decreto 40626 de 15/04/2020, respectivamente transcritos logo abaixo:

*O presente Termo Aditivo tem por objeto:*

*2.1. prorrogar o prazo de vigência do contrato original por mais 12 (doze) meses, a contar de \_\_/\_\_/2020 a \_\_/\_\_/2020, em conformidade com as justificativas constantes no processo eletrônico n. \_\_\_\_\_, Parecer Jurídico n. \_\_/2020, e artigo 57, inciso II da Lei nº 8.666/93, bem como Cláusula \_\_\_\_ do Contrato nº \_\_\_\_/2018.*

*2.2. incluir na Cláusula \_\_, conforme autorização prevista no Decreto nº 40.626, de 15 de abril de 2020, as seguintes disposições:*

*X.X.1 O pagamento será feito, de forma antecipada, mediante requerimento da Contratada, nos termos do art. 64, inciso IV, do Decreto nº 32.598/10, com a alteração introduzida pelo art. 1º, do Decreto nº 40.626, de 15 de abril de 2020.*

*XX.X.1.1 Deverão ser suprimidos os custos não relacionados aos valores rateados para os cooperados/associados, como os custos com equipamentos, insumos, empregados celetistas dentre outros.*

*X.X.1.2 O total de valores pagos, em regime de antecipação, serão descontados nas faturas seguintes, em percentual que não poderá ser superior a 30% (trinta por cento) do valor mensal, até atingir o valor total antecipado.*

*“Art. 64. É vedado efetuar pagamento antecipado de despesa.*

*§ 1º O disposto neste artigo não se aplica às despesas:*

*(...)*

*IV - relacionadas ao pagamento, precedido de aditivo contratual motivado, de até três prestações de contrato administrativo celebrado com cooperativa de hipossuficientes cuja execução tenha sido gravemente impactada ou suspensa pela superveniência de epidemia oficialmente reconhecida, mediante prestação de garantia pela contratada a ser definida pelo contratante.*

O primeiro ponto que nos chama atenção é o fato de o SLU ter optado por prorrogar os contratos por doze meses, em lugar de suspender a execução contratual e retomando-a assim que possível, o que estaria em maior consonância com os termos do Decreto n. 40.548/2020.

Nesse sentido, vale anotar a recomendação formulada na cota de aprovação do Parecer n. 271/2020-PGCONS:

*Inicialmente, recomendo que se formalize a suspensão de cada um dos contratos, individualmente, mencionando-se todas as especificidades do caso concreto. Após, para as contratadas que pleitearem a antecipação do pagamento (acaso se decida por permiti-la), reforço a recomendação quanto à verificação da possibilidade de previsão de alguma forma de garantia a ser por elas prestadas. Quanto às questões práticas referentes a valores, prazos, prestação de contas, forma de compensação futura, que serão objeto de regulamentação por parte da consulente, deverão as mesmas acompanhar, formalmente, cada um dos contratos, sob suas características próprias*

No caso, faz-se necessário que a Consulente apresente as razões técnicas para tal escolha, valendo, aqui, repisar o alerta apresentado no Parecer n. 271/2020-PGCONS, e aqui referido no tópico em que tratamos das preliminares, no tocante à ausência de uma melhor análise técnica da questão, por parte da Consulente.

De fato, o processo permanece com uma instrução sumária, carente de um estudo técnico preliminar mínimo, no qual fique evidenciada a necessidade e o interesse público da modificação contratual, a opção pela prorrogação em lugar da suspensão dos contratos e, ainda, da razão de adoção do prazo de 120 dias de prorrogação como sendo o tempo estimado necessário e suficiente para normalização dos trabalhos.

Tenho que a suspensão da execução dos contratos se revela como medida mais adequada[\[1\]](#), considerando que os serviços não podem ser prestados no momento, mas existe a intenção das partes de retomá-los tão-logo seja possível.

Outrossim, o fato de alguns dos contratos estarem expirando nos próximos meses de maio, junho e julho, por si só não tornaria mais recomendável a prorrogação, em lugar da suspensão.

Ademais, a prorrogação contratual exige, regra geral, a observância de uma série de requisitos prévios, a exemplo de manifestação do executor do contrato acerca da regularidade dos serviços prestados, ausência de inadimplementos por parte da Contratada, manutenção da economicidade, dentre outros.

Lado outro, embora a suspensão acarrete o sobrestamento dos prazos e das obrigações contratuais, dentre as quais - em regra - a de pagamento por parte do Contratante[\[2\]](#), na situação

presente a antecipação de pagamento é justificada pela presença de permissão normativa expressa, gerada pela excepcionalidade do cenário atual, em que as medidas necessárias para a prevenção e o combate ao COVID-19 afetam a atuação de agentes públicos e privados em um contexto social e econômico macro.

Outro ponto que merece esclarecimento diz respeito ao prazo fixado na minuta, de doze meses de prorrogação.

Não há nenhum documento no processo que justifique a adoção desse prazo, em lugar de três, quatro, seis meses, ou outro prazo.

Tal deficiência deve ser suprida, mormente se considerarmos que o Decreto n. 40.626/2020 prevê a possibilidade de antecipação de apenas três prestações de contrato administrativo celebrado com as cooperativas.

Ademais, acaso a Consulente opte – justificadamente – pela prorrogação, deverá verificar se a prorrogação pretendida (12 meses) não irá extrapolar o limite de 60 (sessenta) meses definidos na LNL (art. 57, II), em que pese os autos sinalizarem que os contratos mais antigos referem-se ao ano de 2016 (Contratos n. 05/2016, 06/2016, 07/2016 e 08/2016).

Prosseguindo na análise do processo, cabe examinar se estão presentes os pressupostos usualmente exigidos em uma prorrogação contratual ordinária, lembrando-se, por óbvio, que não estamos diante de uma prorrogação de natureza ordinária.

De fato, pretender resolver todas as situações que se apresentam no cenário atual com base na aplicação dos institutos conhecidos e dispostos na legislação em vigor, com interpretação restritiva daquilo que a legislação dispõe, certamente não será capaz de solucionar todas as situações com as quais a Administração virá a se deparar neste momento. Nesse sentido, foi muito bem lembrada na Cota de Aprovação do Parecer n. 271/2020-PGDF, a atualizada redação da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro[3].

De todo modo, o gestor público deve tomar o cuidado de deixar evidente que a Administração está diante de um cenário excepcional e que, em vista da repercussão das suas decisões, reuniu, em cada processo, elementos suficientes para definir o procedimento que se mostrou razoável, proporcional, adequado e condizente com a extraordinariedade da situação vivenciada, tomando em conta todo o esforço atual em relação aos impactos sociais a esse contingente de trabalhadores alocados nesses contratos. Portanto, é de suma importância instruir os autos com dados e informações capazes de motivar a pertinência e adequação da decisão frente às ferramentas disponíveis no momento.

Pois bem.

Tratando-se de prorrogação de contrato, deve-se atentar para as exigências previstas na Lei n. 8.666/93 (arts.57 e 65) e, caso se trate de contrato de prestação de serviços contínuos, no Parecer Normativo n. 1.030/2009-PROCAD/PGDF e na Decisão Normativa n. 01/1999, do Tribunal de Contas do Distrito Federal.

Nesse sentido, não é ocioso registrar os requisitos exigidos em toda e qualquer prorrogação contratual, quais sejam, prévia autorização pela autoridade competente para celebrar o contrato; existência de previsão de prorrogação no edital e no contrato; manutenção do mesmo objeto e escopo inicial; apresentação de justificativas acerca do interesse, da conveniência e da oportunidade pela Administração (art.57, parágrafo 2º, da Lei n. 8.666/93 ); interesse do contratado declarado expressamente; vantajosidade da prorrogação devidamente justificada nos autos do processo administrativo; manutenção das condições de habilitação pelo contratado e, se for o caso, confirmação da dotação orçamentária pela qual correrão as despesas adicionais decorrentes da prorrogação, conforme art. 55, V, da Lei nº 8.666/1993 e, por fim, preço contratado compatível com o

mercado fornecedor do objeto contratado.

Todos esses requisitos deverão ser observados em cada um dos aditivos a serem firmados. Vejamos:

- As contratadas devem encaminhar pedido de prorrogação manifestando intenção de renovação dos contratos e concordância com os termos dos aditivos propostos.

- Em relação à previsão de prorrogação nos ajustes formalizados, a Consulente juntou dois contratos (SEI 38779079 e 38779371), ambos prevendo a possibilidade de prorrogação do prazo de vigência. *Verbis:*

*8.1. O contrato terá vigência de 12 (doze) meses, a contar da última assinatura das partes no Sistema SEI/GDF, nos termos do art. 57, inciso II, da Lei nº 8.666/93, podendo ser prorrogado por igual período até 60 (sessenta) meses.*

Ainda no que toca à vigência, lembre-se que a prorrogação somente poderá ocorrer se feita durante a vigência dos contratos. Assim, os ajustes devem ser efetivados até o último dia de sua vigência. Em razão disso, merece especial atenção os contratos com termo previsto para o próximo mês.

- O procedimento de prorrogação deve conter manifestação da autoridade competente autorizando e evidenciando, de forma motivada, o interesse da Administração Pública na manutenção de cada um dos contratos. Muito embora sejam de nosso conhecimento a situação calamitosa dos catadores e as razões que levaram a edição de decretos governamentais, essas justificativas devem estar contidas em cada um dos processos de prorrogação.

- Merece destaque também a manifestação acerca da vantajosidade da prorrogação, não bastando haver a declaração de interesse público pelo gestor se não comprovado que a contratação permanecerá sendo vantajosa.

- Em cada caso concreto deve ser promovida a juntada dos documentos que comprovam as condições de habilitação de cada uma das cooperativas/associações, tais como a prova de regularidade para com a União Federal e com o Distrito Federal, regularidade relativa à Seguridade Social e ao Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), inexistência de débitos inadimplidos perante a Justiça do Trabalho, mediante a apresentação de certidão negativa e outras que, porventura, tenham previsão em cada um dos contratos a serem verificados.

- Deverá ser juntada, ainda, a comprovação de disponibilidade orçamentária e a declaração prevista no art. 16, II, da Lei Complementar n. 101/2000, referenciando a adequação orçamentária e financeira com a Lei Orçamentária Anual vigente, compatibilidade com o Plano Plurianual e com a Lei de Diretrizes Orçamentárias para o presente exercício.

#### **IV.II. DA ANÁLISE DA MINUTA PADRÃO**

Em relação à minuta apresentada nos autos (SEI 38785167), o Consulente lançou mão do Padrão n.14/2002, previsto no Decreto Distrital nº 23.287/2002.

As recomendações que se fazem necessárias seguem logo abaixo:

- Cláusula Segunda (Objeto) – dispõe apenas sobre prorrogação de prazo e antecipação de pagamento, nada dispondo sobre a paralisação ou suspensão dos serviços, determinada pelo Decreto n. 40.528/2020.

Recomenda-se que o aditivo seja complementado com as informações pertinentes à este ponto.

- Ainda em relação à Cláusula Segunda, valem as recomendações apresentadas anteriormente, no tocante ao instrumento jurídico a ser adotado pela Consulente, se suspensão ou prorrogação contratual. Acaso, após apresentadas as justificativas técnicas necessárias, seja adotada a suspensão contratual, deverão ser promovidos os respectivos ajustes na minuta de Termo Aditivo.

- Também no que toca à Cláusula Segunda, recomenda-se que o aditivo mencione expressamente o limite de parcelas (três) que poderão ser antecipadas.

- A subcláusula 2.2.X.X.1.1. prevê que *“deverão ser suprimidos os custos não relacionados aos valores rateados para os cooperados/associados, como os custos com equipamentos, insumos, empregados celetistas dentre outros”*.

Recomenda-se que seja explicitado que serão suprimidos “das parcelas antecipadas” os referidos custos, o que, acreditamos, seja a intenção da Consulente nessa cláusula.

- A subcláusula 2.3.X.X.1 prevê a prestação de garantia de 5% (cinco por cento) do “valor total do contrato”. Ou seja, a Consulente optou por passar a exigir a garantia contratual sobre todo o valor contratado, em lugar de exigir garantia apenas sobre as parcelas que serão adiantadas.

Acerca deste ponto, sugere-se à Consulente que ajuste a exigência de garantia proporcionalmente ao período (e respectivo valor) que resta a ser cumprido em cada um dos contratos, valendo lembrar que – ao que parece - os contratos não traziam tal exigência.

### **III. CONCLUSÃO.**

Diante do exposto, conclui-se que o processo ainda demanda complementação e alguns esclarecimentos, conforme apresentado nos tópicos precedentes, especialmente em relação ao instrumento jurídico a ser adotado – prorrogação ou suspensão dos contratos administrativos.

Outrossim, acaso devidamente justificada a escolha da prorrogação contratual, a minuta-padrão apresentada nos autos poderá ser utilizada, desde que saneadas as deficiências presentes no processo e cumpridas todas as recomendações aqui formuladas, dentre as quais a observância dos requisitos exigidos ordinariamente em qualquer prorrogação contratual (Item IV.I. deste Parecer). Nesta hipótese, a Consulente deverá observar, também, as determinações insertas no artigo 9º da Portaria/PGDF n. 115/2020.

Por fim, importa registrar que a eventual utilização deste Parecer Referencial deverá ficar limitada aos contratos firmados com as Cooperativas ou Associações de Catadores, elencados no processo (SEI 38903156).

À elevada consideração superior.

Brasília-DF, 27 de abril de 2020.

**Romildo Olgo Peixoto Júnior**

[1] Sobre a suspensão da execução do contrato por ato unilateral da Administração pelo prazo de até 120 dias vide art. 78, XIV, da LNL.

[2] Em contextos ordinários, a suspensão da execução por fatos alheios à vontade do contratado não exime a Administração do dever de proceder ao pagamento de custos suportados em razão da paralisação do ajuste. Nem mesmo no regime da Lei nº 8.666/1993, conforme se depreende do art. 78, XVI, da Lei de Licitações, assim comentado por Marçal Justen Filho: *A determinação de paralisação das atividades acarreta sérias conseqüências ao particular. Todas essas seqüelas deverão ser indenizadas pela Administração. Assim, a elevação dos custos de mão-de-obra terá de ser composta. A suspensão dos trabalhos acarreta rompimento da equação econômico-financeira original. Mesmo quando haja a recomposição do equilíbrio econômico-financeiro, os ônus para o particular são sérios. Obriga-se a manter toda sua estrutura operacional à disposição da Administração, aguardando a sua decisão de retomada dos trabalhos. Não pode assumir outros compromissos, iniciar novos projetos ou desenvolver atividades paralelas.* (JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à lei de licitações e contratos administrativos. 6. ed. São Paulo: Dialética, 1999. p. 570 )

[3] Art. 22. *Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados. § 1º Em decisão sobre regularidade de conduta ou validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, serão consideradas as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente.*



Documento assinado eletronicamente por **ROMILDO OLGO PEIXOTO JUNIOR - Matr.0171650-6, Procurador(a) do Distrito Federal**, em 27/04/2020, às 16:27, 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= **39230272** código CRC= **7C84BA98**.

"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**  
Chefia - Procuradoria-Geral do Consultivo

Cota de Aprovação - PGDF/PGCONS/CHEFIA

PROCESSO Nº: 00094-00002586/2020-61

MATÉRIA: Administrativo

**APROVO O PARECER REFERENCIAL Nº 003/2020PGCONS/PGDF**, exarado pelo ilustre Procurador do Distrito Federal Romildo Olgo Peixoto Júnior.

Verifica-se, apenas, a existência de singelo erro material. Onde se lê "A subcláusula 2.2.X.X.1.1. prevê que '*deverão ser suprimidos os custos não relacionados aos valores*'", leia-se "A subcláusula 2.2.XX.X.1.1. prevê que '*deverão ser suprimidos os custos não relacionados aos valores*'".

Ressalto, ainda, que a autoridade administrativa deverá zelar pela correta condução do processo administrativo submetido a exame, sendo de sua inteira responsabilidade a observância às normas legais de regência e às recomendações constantes do opinativo.

Destaco que o órgão consultante deve promover as alterações recomendadas no opinativo, ou esclarecer, de forma motivada, a razão pela qual entenda não deva realizar a alteração, produzindo a minuta-padrão definitiva, a qual deverá ser juntada aos autos. Uma vez produzida a versão definitiva, os autos devem retornar a esta PGDF para ciência e registro no sistema de consultas de pareceres referenciais.

**GABRIEL ABBAD SILVEIRA**  
Procurador-Chefe

De acordo.

Encaminhe-se cópia do opinativo à Diretoria de Biblioteca, Informação Jurídica e Legislação - DIJUR, para disponibilização no sistema de consultas de **pareceres referenciais** desta Casa Jurídica.

Restituam-se os autos ao Serviço de Limpeza Urbana do Distrito Federal - SLU/DF, para conhecimento e providências.

**FABIOLA DE MORAES TRAVASSOS**  
Procuradora-Geral Adjunta do Consultivo em substituição



Documento assinado eletronicamente por **GABRIEL ABBAD SILVEIRA - Matr.0171596-8, Procurador(a)-Chefe**, em 29/04/2020, às 15:41, 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 **FABIOLA DE MORAES TRAVASSOS - Matr.0140620-5, Procurador(a)-Geral Adjunta do Consultivo e de Tribunais de Contas**, em 30/04/2020, às 15:59, 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=0verificador=39285927)  
[acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](http://sei.df.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0verificador=39285927)  
verificador= **39285927** código CRC= **DFCE94CB**.

---

"Brasília - Patrimônio Cultural da Humanidade"

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

---

00020-00015041/2020-88

Doc. SEI/GDF 39285927



Governo do Distrito Federal  
Procuradoria-Geral do Distrito Federal  
Procuradoria-Geral do Consultivo  
Gabinete dos Procuradores-Chefes da Procuradoria-Geral do Consultivo

Despacho - PGDF/PGCONS/CHEFIA

Brasília, 13 de outubro de 2025.

À Diretoria de Suporte Administrativo (DIGAB),

Assunto: Parecer n.º 480/2025 - PGDF/PGCONS.

Senhora Diretora de Suporte Administrativo,

1. Tendo em vista a alteração de entendimento firmada no **Parecer Jurídico n.º 480/2025 - PGDF/PGCONS** (id. 182125905), solicito o encaminhamento de cópia do referido opinativo à **Biblioteca Jurídica Onofre Gontijo Mendes** desta PGDF, a fim de que seja anexada aos pareceres referenciais desta Casa Jurídica que versem sobre o licitações e contratos.

Atenciosamente,



Documento assinado eletronicamente por **JOAO PEDRO AVELAR PIRES - Matr.0216809-X, Procurador(a)-Geral Adjunto(a) do Consultivo**, em 14/10/2025, às 10:48, 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.



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= **184373873** código CRC= **7258C783**.

"Brasília - Patrimônio Cultural da Humanidade"  
SAM, Bloco I, Ed. Sede - Asa Norte, Brasília - DF - Bairro Asa Norte - CEP 70620-000 - DF  
Telefone(s):  
Sítio - [www.pg.df.gov.br](http://www.pg.df.gov.br)

00020-00048531/2025-75

Doc. SEI/GDF 184373873



Governo do Distrito Federal  
Procuradoria-Geral do Distrito Federal

Procuradoria-Geral do Consultivo

Parecer Jurídico n.º 480/2025 - PGDF/PGCONS

**PROCESSO Nº:** 00480-00002368/2025-03

**INTERESSADO:** Controladoria-Geral do Distrito Federal

**ASSUNTO:** Dúvidas sobre a aplicação da legislação local vigente em processos de análise de Programas de Integridade Privada. Lei Distrital nº 6.112/18. Decreto Distrital nº 40.388/20.

**EMENTA:** DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS. OBRIGATORIEDADE DE IMPLEMENTAÇÃO DE PROGRAMAS DE INTEGRIDADE NAS CONTRATAÇÕES DE GRANDE VULTO COM O DISTRITO FEDERAL. LEI FEDERAL Nº 14.133/21 (LEI DE LICITAÇÕES). LEI DISTRITAL Nº 6.112/18. PROPOSTA DE SUPERAÇÃO DO ENTENDIMENTO FIRMADO ANTERIORMENTE NO PARECER Nº 323/2022 – PGDF/PGCONS. COMPETÊNCIA SUPLEMENTAR DO DF PARA ESTABELECEER VALOR DE ALÇADA INFERIOR AO DEFINIDO NA LEI DE LICITAÇÕES.

1. A corrupção constitui fenômeno histórico e sistêmico, com raízes na Antiguidade e marcada incidência na trajetória da Administração Pública brasileira, cuja prevenção e repressão adquiriram relevo constitucional a partir da Constituição Federal de 1988, que alçou a probidade e a moralidade administrativas à condição de princípios estruturantes da atuação estatal, dotados de eficácia normativa.

2. O enfrentamento da corrupção no ordenamento jurídico brasileiro estrutura-se em 2 (duas) vertentes complementares: (i) repressiva, pautada na responsabilização e punição de ilícitos; e (ii) preventiva, voltada à mitigação de riscos e à promoção de uma cultura organizacional de integridade — sendo nesta última que se inserem os programas de integridade (*compliance*).

3. A exigência de programas de integridade possui natureza eminentemente preventiva e visa assegurar que as pessoas jurídicas que contratem com o Poder Público implementem e mantenham mecanismos eficazes de integridade durante toda a execução contratual, não se tratando de mera formalidade documental, mas de instrumento materialmente voltado à prevenção de ilícitos e à proteção do interesse público *in concreto*.

4. Em instrumentalização recíproca, tributária das regras de repartição de competências constitucionais em tema de licitações e contratos administrativos, a exigência de implementação de programas de integridade pelas pessoas jurídicas que celebram contratos com o Distrito Federal encontra fundamento primaz na regra geral estabelecida pela Lei de Licitações e Contratos Administrativos e, supletivamente, nas disposições específicas da Lei Distrital nº 6.112/2018, regulamentada pelo Decreto Distrital nº 40.388/20. Inexistência de conflito de leis.

5. Na linha do que decidido pelo Col. Supremo Tribunal Federal, no julgamento do AgRg no RE nº 1410340/SP, há espaço legítimo para cada ente federativo adequar a norma geral (exigência de programas de integridade) às especificidades do interesse local. Dessa maneira, entende-se aplicável o valor definido pela norma distrital para incidência da exigência (R\$ 5.000.000,00), propondo-se a superação do

## 1 - RELATÓRIO

Cuida-se de consulta formalizada pela **CONTROLADORIA-GERAL DO DISTRITO FEDERAL (CGDF)**, inicialmente dirigida à Assessoria Jurídico-Legislativa do órgão, por meio de Nota Técnica nº 03/2025 – CGDF/SUGOV (169403106), mercê da qual, aludindo-se à [Lei Distrital nº 6.112/18](#) – que dispõe sobre a implementação de Programas de Integridade pelas pessoas jurídicas que contratam com a Administração Pública no âmbito do Distrito Federal – foram apresentados questionamentos da Casa alusivos aos (i) parâmetros de avaliação, (ii) prazos de implementação, (iii) critérios de efetividade e (iv) possíveis sanções aplicáveis em casos de não conformidade à exigência legal.

Esclarece o órgão consulente, na Nota Técnica em referência, que a opinião jurídica demandada “*servirá como orientação para os servidores responsáveis pela avaliação desses programas, garantindo segurança jurídica tanto para a Administração Pública quanto para as empresas contratadas, além de fortalecer o ambiente de integridade no âmbito das contratações públicas distritais.*”

Na oportunidade, foram formulados os seguintes quesitos:

“1) Os programas de integridade são exigidos das empresas que contrataram com o GDF antes da vigência da Lei nº 6.112/18, mas que assinaram aditivos posteriormente?

2) Nos casos de aplicação da sanção prevista no Art. 8º da Lei nº 6.112/18, qual a data a ser considerada para a contagem dos dias?

- a) A data de assinatura do contrato/termo aditivo?
- b) A data do envio da última notificação enviada à pessoa jurídica?
- c) A data da publicação da decisão da Controladoria-Geral do DF?

3) Nesta atual gestão da SUGOV foi identificado que havia um passivo de processos a serem analisados, que, em alguns casos, seus contratos não estão mais vigentes. Nesse sentido seguem algumas dúvidas:

3.1. Há fundamentação legal ou entendimento jurídico que ampare a aplicação de multa referente a descumprimento da Lei nº 6.112/18, mesmo em caso de contratos que não estejam mais vigentes?

3.2. Em caso afirmativo, qual a data de referência para iniciar o cálculo da aplicação do índice? Considerando que há diversas situações, sendo elas:

- Ausência de envio de qualquer informação sobre Programa de Integridade da contratada, após a assinatura do contrato ou termo aditivo com o GDF, podendo ter ocorrido pela própria contratada ou pelo órgão contratante;
- A Sugov recebeu informações sobre o Programa de Integridade da contratada, porém identificou em análise prévia que não havia documentações mínimas para prosseguir com a análise. Solicitou ao órgão, porém não obteve sucesso no retorno. Podendo ter duas situações:

- o o órgão não se manifestou, após solicitação de complementação; ou
- o o órgão não teve sucesso no contato com a empresa e reportou essa informação à Sugov.

· Após a primeira análise, a Sugov solicitou informações complementares, porém não obteve sucesso. Podendo ter três situações:

- o o órgão não se manifestou, após solicitação de complementação;
- o o órgão não teve sucesso no contato com a empresa e reportou essa informação à Sugov, porém o prazo legal para envio foi expirado;
- o o órgão anexou a mesma documentação apresentada anteriormente

3.3. Há fundamentação legal ou entendimento jurídico que ampare a exigência de apresentação de Programa de Integridade ou documentação complementar em contratos que não estão mais vigentes?

4) Há fundamentação legal ou entendimento jurídico que ampare a exigência de apresentação de Programa de Integridade ou de documentação complementar, nos casos em que a empresa tenha integrado consórcio contratado pela Administração Pública, mas tenha sido excluída do mesmo no decorrer da execução contratual?

5) O inciso III do Art. 10 da Lei nº 6.112/18, não confrontaria a Lei 14.133/2021? A lei específica traz a regra que a pessoa jurídica só pode ser impedida de contratar com a Administração Pública pelo prazo de 3 a 6 anos, enquanto a Lei nº 6.112/18 deixa o prazo em aberto. Não existiria um confronto com o ordenamento jurídico?

7) No Art. 1º da Lei 6.112/2018: "Fica estabelecida a obrigatoriedade de implementação do Programa de Integridade em todas as pessoas jurídicas que celebrem contrato, consórcio, convênio, concessão, parceria público-privada e qualquer outro instrumento ou forma de avença similar, inclusive decorrente de contratação direta ou emergencial, pregão eletrônico e dispensa ou inexigibilidade de licitação, com a administração pública direta ou indireta do Distrito Federal em todas as esferas de poder, com valor global igual ou superior a R\$ 5.000.000,00".

Sendo assim, podemos entender que o fato de o referido dispositivo não ter elencado taxativamente os instrumentos, a intenção do legislador de deixar amplo o campo de incidência da referida norma, seria abarcar qualquer tipo de acordo em que haja o repasse de valores nos termos do valor mínimo de alçada?

8) O Decreto nº 40.388/2020 não estabelece a possibilidade de dilação do prazo constante no seu Parágrafo único do Art. 2º. Nos casos em que o órgão contratante recebe pedidos de dilação do referido prazo, é possível autorizar? Se sim, o nosso Guia Prático pode estabelecer isso ou teremos que alterar o referido Decreto?

9) Nos casos em que o processo de análise do programa de integridade é encerrado pelo órgão contratante, posteriormente ao envio à CGDF, em razão do fim da relação contratual ao decorrer do período de análise, cabe à CGDF sugerir a aplicação de multa por ato ilícito por parte da contratada?

10) Considerando a sugestão do GT - Integridade Privada de dispensar a análise de Programa de Integridade de termos aditivos, segue dúvida:

Nos casos em que o contrato original já tenha motivado análise anterior com decisão regular, mesmo que tenha transcorrido mais de 12 meses, pode-se dispensar nova análise do aditivo?

Em caso de ser necessária nova análise, qual Portaria deverá ser aplicada (157 ou 79), considerando que o original foi assinado à época da primeira e o aditivo à época da segunda?”

Em seguida, por meio do Memorando nº 502/2025 – CGDF/SUGOV (176112285), a Subcontroladoria de Governança e Compliance da **CGDF** apresentou questionamentos complementares, alusivos, essencialmente, a micro e pequenas empresas (ME) e empresas de pequeno porte (EPP), *in verbis*:

- “1. Seria necessária nova análise de um Programa de Integridade encaminhado dentro do prazo de 1 ano da aprovação do Programa em outro processo?
2. Nos casos em que o Termo Aditivo não altera nem valor e nem prazo, mas somente corrige falhas materiais, deve ser realizada nova análise?
3. Nos casos em que o Apostilamento somente realiza atualização monetária prevista no contrato, dentro do prazo contratual, deve ser realizada nova análise?
4. Nos casos das MICRO E PEQUENA EMPRESAS E EMPRESA DE PEQUENO PORTE (ME E EPP), os critérios para análise são os mesmos?
5. Poderíamos concluir a REGULARIDADE das empresas mesmo não atendendo a esses requisitos e com pontuação inferior a exigida pela legislação?”

Ao apreciar os quesitos apresentados, a douta Assessoria jurídico-Legislativa da **CGDF**, por meio da Nota Jurídica nº 233/2025 – CGDF/AJL (180038971), externou suas conclusões e, diante da relevância do assunto, bem como da necessidade de uniformização de entendimento amplo no seio da Administração Pública distrital, concluiu pela necessidade de remessa dos autos à Procuradoria-Geral do Distrito Federal.

Os autos foram, então, remetidos a esta Procuradoria-Geral do Distrito Federal, pelo Ofício nº 1432/2025 – CGDF/GAB (180161382), para resposta circunstanciada aos quesitos formulados.

Feito sintético relatório, passa-se ao exame da consulta jurídica.

## **2 – FUNDAMENTAÇÃO**

Preambularmente, cumpre salientar que a análise empreendida pela Procuradoria-Geral do Distrito Federal está adstrita, naturalmente, aos aspectos jurídicos da consulta sob escrutínio. Dessa forma, não se inserem no âmbito de competência desta Casa juízos de cunho técnico, político ou administrativo.

### **2.1 – Noções introdutórias**

Conforme se depreende da leitura dos quesitos submetidos ao deslinde desta Procuradoria, a presente consulta diz respeito, essencialmente, a aspectos materiais e procedimentais atinentes à exigência de implementação de programas de integridade pelas pessoas jurídicas que contratam com a Administração Pública, disciplinada no âmbito distrital pelas regras gerais da [Lei Federal nº 14.133/21](#) – Lei de Licitações e Contratos Administrativos –

e, adicionalmente, pelas disposições específicas da [Lei Distrital nº 6.112/18](#), regulamentada pelo [Decreto Distrital nº 40.388/20](#).

A fim de contextualizar adequadamente os questionamentos sob exame, cumpre trazer à baila definições fundamentais à compreensão do tema, bem como delinear breve – mas de todo relevante – panorama geral acerca da implementação de programas de integridade na ambiência das contratações com o Poder Público em geral e, em específico, com o distrital.

De saída, rememora-se que a chaga da corrupção, enquanto desvio de padrões éticos, violação de deveres funcionais e apropriação indevida de bens ou poderes, não é recente, sendo objeto de reflexão desde a antiguidade. Na obra *A República*, de Platão, por exemplo, o fenômeno é descrito no chamado Mito do Anel de Gíges, em que se problematiza a ética humana frente a circunstâncias de invulnerabilidade (PLATÃO. *A República*. Trad. Maria Helena da Rocha Pereira. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2007). Pode-se dizer, com efeito, que a existência da corrupção remonta ao surgimento dos próprios sistemas políticos.

A história brasileira, de sua vez, ao longo de todos os seus períodos, é repleta de indecorosos e emblemáticos exemplos de corrupção administrativa, praticados tanto por agentes públicos quanto por particulares, em proveito próprio. Nesse contexto, a Constituição Federal de 1988, em franca evolução, com sabor de perenidade, alçou a prevenção e o combate à corrupção a posição de destaque no palco das preocupações políticas.

Em tal quadro, sob a ideologia constitucional de racionalização e moralização da coisa pública, sobrevieram diversos diplomas normativos destinados ao enfrentamento da corrupção, inaugurando-se verdadeiro **sistema jurídico anticorrupção**. Nesse particular, confira-se o balizado magistério de Fábio Medina Osório:

“Veja-se que na própria Constituição de 1988 já se prevê que as convenções de direitos humanos devem ser interpretadas como instrumentos de luta contra a corrupção, pois políticas públicas relacionadas à saúde, educação, segurança, ordem econômica, tributária, e tantas outras necessidades coletivas, resultam deterioradas pela corrupção. Numa linha evolutiva, microsistema repressivo pode ser percebido como um conjunto de normativas voltadas ao combate à corrupção, destacando-se: Código Penal, Lei dos Crimes de Responsabilidade, Lei da Ação Popular, Decreto-Lei dos Crimes de Responsabilidade de Prefeitos e Vereadores, a Lei da Comissão de Valores Mobiliários, a Lei da Ação Civil Pública, a Lei de Improbidade Administrativa, a Lei de Licitações e Contratos Administrativos, Lei da Defesa da Concorrência, a Lei dos Crimes de Lavagem de Dinheiro, a Lei da Ficha Limpa, a Lei de Acesso à Informação, a Nova Lei Antitruste, a Lei de Conflito de Interesses, a Lei de Probidade Empresarial, e a Lei de Organização Criminosa, para ficarmos apenas com algumas das mais importantes.” (OSÓRIO, Fábio Medina. *Compliance anticorrupção: aspectos gerais*. In: CUEVA, Ricardo Villas Bôas; FRAZÃO, Ana (coord.). *Compliance: perspectivas e desafios dos programas de conformidade*. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 317–359)

Não bastasse, extirpando-se qualquer dúvida residual acerca da importância do tema, sobreleva ressaltar a adesão do Brasil, com marcante simbolismo, a tratados internacionais em matéria de combate à corrupção, notadamente: (i) a Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais, da OCDE,

promulgada no ordenamento jurídico brasileiro por meio do [Decreto Federal nº 3.678/00](#); (ii) a Convenção Interamericana contra a Corrupção, promulgada pelo [Decreto Federal nº 4.410/02](#); (iii) a Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional, conhecida como Convenção de Palermo, promulgada pelo [Decreto Federal nº 5.015/04](#); e (iv) a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, chamada de Convenção de Mérida, promulgada pelo [Decreto Federal nº 5.687/06](#).

Dentre todos os diplomas normativos mencionados, assumem maior relevo, no que toca, especificamente, ao tema objetivo em debate, a [Lei Federal nº 12.846/2013](#), conhecida como Lei Anticorrupção, e a [Lei Federal nº 8.429/92](#), denominada Lei de Improbidade Administrativa - LIA, que guardam, em uníssono, a finalidade precípua de responsabilização por atos ilícitos praticados contra a Administração Pública, sob viés predominantemente repressivo.

Em paralelo à face repressiva referida, desempenhada sobretudo pela aplicação das sanções de natureza administrativa e penal, o combate à corrupção também se desenvolveu, no cenário nacional, solidamente, sob o ponto de vista preventivo. É o que se constata, por exemplo, no incentivo ou na exigência de implementação de mecanismos de integridade pelas empresas que contratam com a Administração Pública, tema objeto do presente opinativo.

Insta esclarecer que os termos “*compliance*” e “integridade” são amplamente adotados como sinônimos, no plano doutrinário, como referências aos mecanismos de controle interno voltados à prevenção e à identificação de atos ilícitos, muito embora parte autorizada da doutrina considere, fundamentadamente, não serem os termos sinônimos exatos. É o que leciona, com mestria, Marcelo Zenkner:

“A legislação brasileira não utiliza a consagrada expressão da língua inglesa ‘*compliance*’, certamente por força da imposição constitucional que indica a língua portuguesa como idioma oficial (art. 13, *caput*). Por outro lado, deixa expresso que, na indicação das sanções da Lei nº 1.846/2013, será levada em consideração a ‘existência de mecanismos e procedimentos internos de integridade, auditoria e incentivo à denúncia de irregularidades e a aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta no âmbito da pessoa jurídica’ (inciso VIII do art. 7º). A implementação ou a melhoria de mecanismos internos de integridade também aparecem como cláusula compromissória de todo e qualquer acordo de leniência da Lei Anticorrupção Empresarial (art. 16, inciso IV, e seu §1º, inciso IV, da Lei nº 12.846/2013).

**Isso tem levado a maioria dos autores a tratar ‘programa de integridade’ como sinônimo de ‘programa de compliance’. O que se pretende, neste tópico, é demonstrar que, em verdade, os programas de integridade, além de envolverem os elementos de um programa de compliance, agregam outros exatamente para que possa ser alcançada a desejada efetividade exigida pelo texto legal. [...]**

Pode-se dizer, assim, que a aplicação efetiva de códigos de conduta no âmbito de uma pessoa jurídica, tal como exigido pela lei, deve congrega, concomitantemente, a eficiência e a eficácia. O que a legislação pretende é que a pessoa jurídica oriente suas ações no sentido de desenvolver, no menor tempo possível e com aplicação qualitativa de recursos, um sistema que contemple todos os elementos técnicos necessários (eficiência) e de alcançar os melhores resultados possíveis, minimizando ao extremo os riscos (eficácia). A intenção expressa pelo legislador, assim, é de que a pessoa jurídica aja com efetividade máxima no seu controle interno.” (ZENKNER, Marcelo. Integridade governamental e empresarial. In:

De todo modo, independentemente do termo empregado nas referências doutrinárias colacionadas neste opinativo, entende-se a noção de programa de *compliance*/integridade, em linhas gerais, como inegáveis mecanismos efetivos de prevenção a atos ilícitos, não necessariamente formais.

Nos termos do [Guia Programas de Compliance](#), elaborado pelo Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE), “*compliance é um conjunto de medidas internas que permite prevenir ou minimizar os riscos de violação às leis decorrentes de atividade praticada por um agente econômico e de qualquer um de seus sócios ou colaboradores*”.

O (rico) conceito pode ser complementado pela esclarecedora lição de Ana Frazão e Ana Rafaela Martinez Medeiros, que definem o *compliance* como “*o conjunto sistemático de ações adotadas no ambiente corporativo tendentes a assegurar que as atividades desenvolvidas pelas empresas não violem a legislação vigente*” (FRAZÃO, Ana; MEDEIROS, Ana Rafaela Martinez. Desafios para a efetividade dos programas de compliance. In: CUEVA, Ricardo Villas Bôas; FRAZÃO, Ana (coord.). *Compliance: perspectivas e desafios dos programas de conformidade*. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 71).

Em arremate, tido como suficiente para os fins colimados no opinativo em construção, cumpre recorrer ainda à lição de Milena Donato Oliva e Rodrigo da Guia Silva, que associam a ideia de *compliance* a mecanismos de **autorregulação** e **autorresponsabilidade**, consoante se confere, *in verbis*:

“A noção de *compliance* envolve o estabelecimento de mecanismos de autorregulação e autorresponsabilidade pelas pessoas jurídicas. Quando se pensa em *compliance*, se reconduz imediatamente à ideia de autovigilância. Estrutura-se o ambiente corporativo a partir da adoção de normas de conduta que devem ser por todos acatadas, com particular destaque para a necessidade de comprometimento da alta administração em assegurar a efetividade do programa de *compliance*.

Estipulam-se normas de conduta a serem seguidas, de maneira a se garantir o respeito à legalidade, à transparência, bem como a ausência de conivência com qualquer tipo de infração ou ilícito praticados pelos funcionários ou representantes da sociedade. Cuida-se da adoção de sistemas para assegurar o bom funcionamento do ambiente corporativo à luz não apenas das políticas internas de cada sociedade, como também das normas legais em vigor. De acordo com o magistério de Ana Frazão:

*Compliance* diz respeito ao conjunto de ações a serem adotadas no ambiente corporativo para que se reforce a anuência da empresa à legislação vigente, de modo a prevenir a ocorrência de infrações ou, já tendo ocorrido o ilícito, propiciar o imediato retorno ao contexto de normalidade e legalidade.”

(OLIVA, Milena Donato; SILVA, Rodrigo da Guia. Origem e evolução histórica do compliance no direito brasileiro. In: CUEVA, Ricardo Villas Bôas; FRAZÃO, Ana (coord.). *Compliance: perspectivas e desafios dos programas de conformidade*. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 30-31)

Para os eruditos autores, *compliance* consubstancia manifestação potencial da função promocional do direito, materializada na “*criação de normas que incentivam condutas, estabelecendo vantagens para aqueles que implementam o comportamento desejado*”, em complemento à sua função repressiva, exercida mediante aplicação de sanções em razão do descumprimento de normas legais (*idem*, p. 45-47).

Dentre os principais benefícios da implementação de programas de *compliance* em organizações, conforme destaca o Guia Programas de Compliance do CADE, podem ser referidos: (i) a prevenção de riscos; (ii) a identificação antecipada de problemas; (iii) o reconhecimento de ilicitudes em outras organizações; (iv) o benefício reputacional; (v) a conscientização de funcionários; e (vi) a redução de custos e contingências.

Leciona Wagner Giovanini, ademais, que a instauração de programas de integridade revela-se inescusável, nos dias que correm, para a **sustentabilidade** e a **longevidade** da atividade empresarial. Confira-se:

“O mundo está experimentando um movimento sem precedente na luta contra a corrupção. Nas últimas décadas, a sociedade começou a organizar-se. Surgiram ONGs de abrangência global, houve assinaturas de acordos internacionais e elaboração de legislações específicas, coibindo práticas, algumas delas até então aceitas.

Também os Programas de Compliance tomaram um caráter fundamental para as empresas que desejam a sustentabilidade e perenidade no mercado. Com a Lei nº 12.846/13, essa tendência foi enfatizada no Brasil e as organizações passaram a constatar a necessidade de se prepararem para essa nova realidade.

Ao optar por seguir o caminho da integridade, uma empresa compromete-se, perante seus funcionários e a sociedade, a engajar-se apenas e tão somente em negócios honestos. Esse princípio inviolável não sucumbe a nenhum tipo de tentação, mesmo em condições muito vantajosas do ponto de vista financeiro.” (GIOVANINI, Wagner. Programas de compliance e anticorrupção: importância e elementos essenciais. In: PAULA, Marco Aurélio Borges de; CASTRO, Rodrigo Pironti Aguirre de (orgs.). *Compliance, gestão de riscos e combate à corrupção: integridade para o desenvolvimento*. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 54)

Ressalta-se, outrossim, que, a despeito dos custos (nem sempre módicos!) inerentes à adoção de mecanismos eficientes de integridade no âmbito empresarial, cuida-se de prática exigida, como indefectível padrão, pela própria dinâmica ínsita ao mercado privado. É dizer: mais do que mera formalidade legal ou adereço insípido, a manutenção de programas de integridade tem se mostrado requisito fundamental para a saúde das contratações firmadas entre agentes de mercado, sendo cada vez mais exigida por parte de acionistas e clientes como mecanismo de proteção contra a prática nefasta e repugnantes de atos ilícitos, também e em pé de igualdade na esfera privada.

Pode-se dizer, portanto, sem maiores esforços intelectivos, que os mecanismos de integridade, *vis a vis* com os instrumentos repressivos de índole jurídica, têm o benfazejo condão de complementar o enfrentamento à corrupção, pela adequada e eficiente perspectiva da prevenção e da detecção de ilegalidades mediante incentivo de práticas positivas, naturalmente obsequiosas da boa administração.

Destaca-se, como exemplo sugestivo, o inciso VIII do art. 7º da Lei Anticorrupção, que estabelece a existência de mecanismos e procedimentos internos de integridade como fator de relevante consideração no momento da aplicação das (graves) sanções previstas na norma, à moda de verdadeira atenuante técnica das penas aplicáveis às empresas pela prática dos ilícitos previstos no art. 5º da referida Lei.

Trata-se, pois, de irreversível tendência moralizadora, quanto mais quando aplicadas às pessoas jurídicas que entabulam contratos com o Poder Público, perfeitamente alinhadas aos caros princípios reinantes da Administração Pública, tomados em sentido substancial, em especial à legalidade, à moralidade e à eficiência, na medida em que favorecem a contratação de agentes mais comprometidos com padrões éticos e de conformidade.

Contribui-se, dessa maneira, para a mitigação de riscos relacionados a práticas corruptas e fraudes contratuais, reforçando-se a confiança da sociedade na atuação estatal – e nas pessoas jurídicas contratadas pela Administração – e assegurando-se maior efetividade na execução dos contratos administrativos, sempre celebrados no desiderato da consecução do interesse público.

Em meados de 2017, o Estado do Rio de Janeiro, em franca e benvinda inovação, editou norma local exigindo a implementação de programas de integridade como condição para a celebração de contratos com validade superior a 180 (cento e oitenta) dias e valores superiores a R\$ 650.000,00 (seiscentos e cinquenta mil reais), para compras e serviços, ou R\$ 1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais), para obras e serviços de engenharia. Ultrapassou-se, portanto, a barreira do mero incentivo positivo programático à adoção de mecanismos de *compliance*. Explica Renata Rainho que, até 2023, ao menos 9 (nove) Estados da Federação e 4 (quatro) capitais já haviam instituído normas semelhantes (RAINHO, Renata Costa. *Compliance como instrumento de integridade e combate à corrupção nas contratações públicas: uma análise do tema à luz da Lei nº 14.133/2021*. *Revista da CGU*, Brasília, v. 15, n. 27, p. 1–20, jul. 2023. DOI: 10.36428/revistadacgu.v15i27.575. Disponível em: [https://revista.cgu.gov.br/Revista\\_da\\_CGU/article/view/575](https://revista.cgu.gov.br/Revista_da_CGU/article/view/575). Acesso em: 18 set. 2025).

No âmbito distrital, a implementação de programas que tais tornou-se impositiva a partir da vinda à baila da [Lei Distrital nº 6.112/18](#), que dispõe sobre a instituição de Programas de Integridade nas empresas que celebrarem contratos, consórcios, convênios, concessões ou parcerias público-privadas com a Administração Pública do Distrito Federal, com valores superiores a R\$ 5.000.000,00 (cinco milhões de reais) e o prazo de validade ou execução seja igual ou superior a 180 (cento e oitenta) dias.

A [Lei Distrital nº 6.112/18](#) estabeleceu, ainda, coerentemente, parâmetros mínimos para a estruturação dos programas, cujos critérios de avaliação foram posteriormente disciplinados, à luz da realidade política, econômica e social local, pelo [Decreto Distrital nº 40.388/20](#), que especificou, de maneira clara e didática, os elementos essenciais a serem observados para sua efetiva implementação.

Verifica-se, portanto, que, além das normas incentivadoras da implementação de

programas de integridade pelas pessoas jurídicas que contratam com a Administração Pública já existentes no ordenamento jurídico brasileiro, os contratos enquadrados nos critérios definidos na [Lei Distrital nº 6.112/18](#) passaram a observar a obrigatoriedade da adoção de mecanismos de integridade muito bem fincados no panorama distrital.

Eis que sobreveio, então, a [Lei Federal nº 14.133/21](#) – Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos –, com a original exigência contida em seu art. 25, §4º, no sentido da obrigatoriedade de implementação de programas de integridade pelo licitante vencedor, nas contratações de obras, serviços e fornecimentos de grande vulto, assim entendidas aquelas com valores superiores a R\$ 200.000.000,00 (duzentos milhões de reais), nos termos do art. 6, XXII, da própria Lei. Confira-se, *verbis*:

“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.” (destacou-se)

Sobre a exigência novidadeira, lecionam Mariana Beliqui e Larissa Sirtori Recla que a Nova Lei de Licitações representa virtuosa evolução, eis que exige dos licitantes, além de capacidade técnica, compromisso com a integridade, não mais havendo, na atual regência legal, espaço para amadorismo, improviso ou opacidade nas contratações públicas. Confira-se, *in litteris*:

“Na nova era das contratações públicas, sob a vigência da lei 14.133/21, não há mais espaço para amadorismo, improviso ou opacidade. A excelência na prestação de serviços públicos exige, além da capacidade técnica e da entrega eficiente, um compromisso inegociável com a integridade.

Empresas que investem em compliance colhem frutos duradouros: maior estabilidade contratual, acesso ampliado a oportunidades de licitação, respeito institucional e blindagem contra riscos que possam comprometer sua continuidade.

Mais do que atender à legalidade, investir em integridade é investir no futuro da empresa e na construção de um setor público mais confiável, eficiente e justo. Compliance é estratégia, reputação e perenidade.” (BELIQUI, Mariana; RECLA, Larissa Sirtoli. Boas práticas de compliance: Era da nova lei de licitações. *Revista Migalhas*, São Paulo, 10 maio 2025. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/429965/boas-praticas-de-compliance-era-da-nova-lei-de-licitacoes>. Acesso em: 18 set. 2025)

Ocorre que, diante de aparente conflito das disposições entre a [Lei Distrital nº 6.112/18](#) e a Lei de Licitações e Contratos Administrativos, no que toca ao valor de alçada aplicável às

contratações do Distrito Federal, esta Procuradoria foi consultada sobre a aplicabilidade de tais normas, tendo sido elaborado o Parecer nº 323/2022 – PGDF/PGCONS. Confira-se a ementa do opinativo em referência:

“EMENTA: ADMINISTRATIVO. CONSTITUCIONAL. LEI Nº 14.133/2021. OBRIGATORIEDADE DE IMPLANTAÇÃO DE PROGRAMA DE INTEGRIDADE PELO LICITANTE VENCEDOR. OBRAS, SERVIÇOS E FORNECIMENTOS DE GRANDE VULTO. VALOR. NORMA DE CARÁTER ESPECIAL. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL. ART. 22, XXVII DA CF/88. EXERCÍCIO. POSSIBILIDADE DE FIXAÇÃO DE VALOR INFERIOR AO PATAMAR PREVISTO NA NORMA FEDERAL.

1. O Distrito Federal detém competência legislativa plena para a edição de norma local de caráter especial, não genérico, acerca de licitações e contratos administrativos, não havendo se cogitar, na espécie, de suspensão da eficácia da norma local por força do art. 24, §4º da Constituição Federal de 1988 (Cota de aprovação parcial do Parecer n.º 235/2021 - PGCONS/PGDF).

**2. O estabelecimento do valor que conceitua “obras, serviços e fornecimentos de grande vulto” não se caracteriza como norma de caráter geral (art. 22, XXVII da CF/88), havendo, assim, competência legislativa plena do Distrito Federal para fixação de valor inferior àquele estabelecido na Lei n. 14.133/2021.**

**3. Já havendo norma que estabelece parâmetro para a obrigatoriedade de implantação de programa de integridade pelos contratados pela Administração local, no caso a Lei distrital nº 6.112/2018, permanece essa vigente, e plenamente aplicável, mesmo considerando a superveniência da nova lei de licitações e contratos administrativos.”**  
(Parecer nº 323/2022 – PGDF/PGCONS, destacou-se)

De se ver, portanto, que, naquela oportunidade, esta Procuradoria firmou entendimento no sentido de que a Nova Lei de Licitações estabeleceu, no exercício legiferante – típico de norma geral –, a exigência, em si, de implementação de programas de integridade nas contratações de grande vulto, e, no exercício de norma especial – aplicável ao plano federal –, o valor de alçada estabelecido no inciso XXII do art. 6º da Lei – R\$ 200.000.000,00. Na oportunidade, firmou-se a compreensão, a nosso ver justificável e acertada, de que, à luz da realidade local, com foco na sua realidade econômica, a Lei federal não se revestiria de caráter geral, na parte em que definidos os valores de alçada, como *conditio sine qua non* para a exigência de programas de integridade.

Todavia, tal entendimento foi posteriormente revisitado, especificamente no que atine ao valor de alçada em comento, diante das conclusões alcançadas no bojo do Grupo de Trabalho “GT-Integridade”, instituído pela Portaria-PGDF nº 147/21. Confira-se a nova ementa emprestada ao Parecer nº 323/2022 – PGDF/PGCONS, após a aludida revisão de entendimento, *verbis*:

“PARECER Nº 323/2022-PGDF/PGCONS E COTA COM ACRÉSCIMOS. REVISÃO DE ENTENDIMENTO. ADMINISTRATIVO. CONSTITUCIONAL. LEI Nº 14.133/2021. CARÁTER NACIONAL. OBRIGATORIEDADE DE IMPLANTAÇÃO DE PROGRAMA DE INTEGRIDADE PELO LICITANTE VENCEDOR. OBRAS, SERVIÇOS E FORNECIMENTOS DE GRANDE VULTO. VALOR DEFINIDO PELO LEGISLADOR FEDERAL. DESPACHO - PGDF/PGCONS (90630376). ACOLHIMENTO.

**1. A Lei nº 14.133/2021 se autoproclama nacional, não cabendo a esse órgão afastar**

**esse caráter em relação ao aspecto concretamente considerado nos autos (questão do valor para grande vulto) sem reputar inconstitucional a norma nacional, o que não pode ser feito na seara administrativa.**

2. Relativamente à aplicação do art. 24, §4º da Constituição a hipótese de competência legislativa privativa da União, homenageia-se o entendimento encartado no relatório final do GT instituído pela Portaria PGDF nº 147, de 4 de maio de 2021, a fim de reconhecer, em abstrato, essa possibilidade. Ressalva de entendimento pessoal.

3. Além das questões pragmáticas aventadas no despacho 90630376, "(...) vale rememorar o que consignou o saudoso Ministro Teori Zavascki, no voto que proferiu no julgamento da ADI 3.735, de sua relatoria (DJe de 1º.8.2017), ocasião em que se analisou, igualmente, hipótese de invasão, por Estado-membro, da competência da União para legislar sobre regras gerais de licitação: (...) 'embora tenha sido capitulada como uma competência legislativa de exercício privativo da União, a disciplina geral de licitações e contratos não segue estritamente o mesmo regime jurídico que caracteriza as demais incumbências previstas no art. 22 da Constituição Federal, cuja transferência para os Estados somente é admitida mediante autorização formal de lei complementar, e mesmo assim, apenas, para o tratamento de questões específicas (art. 22, § único, da CF). Por essa razão, há na doutrina quem subscreva o posicionamento de que a edição de normas gerais sobre licitações e contratos estaria melhor acomodada no repertório do art. 24 da Constituição, título que abriga as hipóteses de competência concorrente na Federação brasileira.'" (ADI 4658/PR, relator Ministro Edson Fachin, Plenário, Sessão Virtual de 18/10/2019 a 24/10/2019).

**4. A Lei nº 6.112, de 2 de fevereiro de 2018, 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, motivo pelo qual ACOLHO o Despacho - PGDF/PGCONS (90630376), para revisar e alterar o entendimento externado no Parecer nº 323/2022-PGDF/PGCONS e sua cota com acréscimos.** (Parecer nº 323/2022 – PGDF/PGCONS, destacou-se)

Sucede que, em meio à elucidação da controvérsia em caráter definitivo, sobreveio o relevante julgamento, pelo Col. Supremo Tribunal Federal, do AgRg no RE nº 1410340/SP, em que se assentou a competência suplementar de município, ente federado diverso do federal, para a adequação escalonada do montante referente às contratações de grande vulto, precisamente para fins de definição da exigência de implementação de programas de integridade.

Na ocasião, prevaleceu a compreensão, da qual comungamos às inteiras, de que “ *a mera extensão do montante aludido na Lei federal aos entes estaduais, municipais e distrital – cada qual com uma diferente potencialidade econômico-orçamentária – comprometeria indubitavelmente a aplicabilidade do dispositivo e, junto a ela, a própria razão de ser deste, essencialmente ligada à promoção de uma cultura de integridade, ética e incentivo à denúncia de irregularidades*”. Confira-se a ementa do julgado, *verbis*:

“Agravamento regimental em recurso extraordinário. Representação de inconstitucionalidade. Lei Municipal nº 14.126/22. Programa de integridade das empresas contratadas pela administração pública local. Competência suplementar do município para editar normas específicas em matéria de licitação. Adequação do montante exigido para a implementação de compliance à realidade econômica, financeira e orçamentária local. Agravamento não provido. 1. O agravamento não tratou especificamente das razões de decidir adotadas na decisão ora agravada, motivo pelo qual se impõe a rejeição da pretensão recursal. Precedentes. 2. Compete à União legislar sobre regras gerais de licitações e contratos (art. 22, inciso XXVI, da

CF/88), havendo, no entanto, espaço para os municípios, enquanto entidades dotadas de autonomia e indispensáveis ao pacto federativo, suplementarem a legislação federal com o objetivo de adequá-la a especificidades de interesse local (art. 30, incisos I e II, da Carta Magna). 3. **A legislação local não disciplinou a matéria de forma contrária à norma geral federal. O diploma em comento, em verdade, legitimamente delimitou o montante exigido à implementação de compliance à realidade econômico-financeira do ente federado, atendendo, assim, ao interesse público e ao princípio constitucional da moralidade administrativa, mormente considerada a perspectiva de preservação do patrimônio público nas relações jurídicas entre poder público e particulares.** 4. Agravo regimental ao qual se nega provimento.” (RE 1410340 AgR, Rel. Min. DIAS TOFFOLI, Segunda Turma, DJE 06/10/2023, destacou-se)

Entende-se, portanto, à luz da jurisprudência do STF, superado o entendimento anterior da PGDF, eis que o valor de alçada estabelecido pela [Lei Distrital nº 6.112/18](#), deveras, materializa adequação plena, total e irrestrita da norma geral à realidade econômica e orçamentária do Distrito Federal.

Nesse diapasão, ao nosso sentir, revelam-se aplicáveis, no âmbito do Distrito Federal, as **disposições gerais** da [Lei Federal nº 14.133/21](#) – acerca da implementação de programas de integridade –, bem assim as **normas específicas suplementares** sobre a matéria contidas na [Lei Distrital nº 6.112/18](#) – inclusive no tocante ao valor de alçada menos expressivo de R\$ 5.000.000,00 (cinco milhões de reais) – e no [Decreto Distrital nº 40.388/20](#).

É esta a moldura em que hospedada a consulta em testilha.

## **2.2 – A regência normativa da exigência de implementação de Programas de Integridade pelas empresas que contratam com a Administração Pública Distrital**

Conforme detalhado alhures, cuida-se de consulta jurídica acerca de aspectos materiais e procedimentais da exigência legal de instituição de programas de integridade pelas pessoas jurídicas que celebram contratações com a Administração Pública do Distrito Federal.

A matéria é regida, na esfera distrital, pela regra geral do art. 25, §4º, da Lei de Licitações e Contratos Administrativos, conjuntamente interpretada com o art. 1º, *caput* e §§ 1º e 2º, da [Lei Distrital nº 6.112/18](#). Os **critérios de incidência da exigência legal** são: (i) haver contratação, sob qualquer forma, com valor superior a R\$ 5.000.000,00 (cinco milhões de reais) – valor este atualizado anualmente, na forma do §1º –; e (ii) o prazo de validade ou de execução do contrato ser igual ou superior a 180 (cento e oitenta) dia. Senão vejamos:

### **Lei Federal nº 14.133/21:**

“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” (destacou-se)

**Lei Distrital nº 6.112/18:**

“Art. 1º Fica estabelecida a obrigatoriedade de implementação do Programa de Integridade em **todas as pessoas jurídicas que celebrem contrato, consórcio, convênio, concessão, parceria público-privada e qualquer outro instrumento ou forma de avença similar**, inclusive decorrente de contratação direta ou emergencial, pregão eletrônico e dispensa ou inexigibilidade de licitação, com a administração pública direta ou indireta do Distrito Federal em todas as esferas de poder, **com valor global igual ou superior a R\$ 5.000.000,00**. (Artigo alterado(a) pelo(a) Lei 6308 de 13/06/2019)

§ 1º O valor previsto neste artigo é atualizado anualmente pelo mesmo índice que atualiza os valores expressos em moeda corrente na legislação do Distrito Federal. (Parágrafo acrescido(a) pelo(a) Lei 6308 de 13/06/2019)

§ 2º Aplica-se esta Lei em sua plenitude às pessoas jurídicas que firmem **relação contratual com prazo de validade ou de execução igual ou superior a 180 dias**. (Parágrafo acrescido(a) pelo(a) Lei 6308 de 13/06/2019)” (destacou-se)

Cumpre salientar que o art. 5º, §1º, da [Lei Distrital nº 6.112/18](#) equipara a nova relação contratual as prorrogações e renovações contratuais que superem 180 dias e R\$ 5.000.000,00, para fins de incidência da referida exigência. Confira-se:

“Art. 5º A exigência do Programa de Integridade dá-se a partir da celebração do contrato, consórcio, convênio, concessão ou parceria público-privada de que trata o art. 1º. (Artigo alterado(a) pelo(a) Lei 6308 de 13/06/2019)

**§ 1º É considerada como nova relação contratual, para fins de aplicação do prazo a que se refere o caput, a prorrogação ou renovação da relação contratual por prazo superior ao previsto no art. 1º, § 2º, cujo valor total contratado ultrapasse o limite mínimo estabelecido no referido dispositivo**. (Parágrafo acrescido(a) pelo(a) Lei 6308 de 13/06/2019)” (destacou-se)

No que se refere ao **marco inicial da obrigação** de implementação dos programas de integridade, a norma distrital — art. 5º, *caput*, da [Lei Distrital nº 6.112/18](#) — estabelece a celebração do contrato como momento a partir do qual tal exigência se torna incidente. Embora o art. 25, §4º, da [Lei Federal nº 14.133/21](#) preveja prazo de até 6 (seis) meses para a implementação dos referidos programas, contado da celebração do contrato, deve prevalecer a norma local, mais reforçada e consentânea com o princípio da moralidade administrativa, tomado em sentido material, por exigir que a contratada já disponha de programa de integridade em funcionamento desde a formalização do ajuste.

Os **parâmetros de avaliação** dos programas de integridade quanto à sua existência, aplicação e efetividade encontram-se elencados nos incisos do art. 6º da [Lei Distrital nº 6.112/18](#). O [Decreto Distrital nº 40.388/20](#), por sua vez, regulamenta a Lei distrital, no ponto, e traz, em seus Anexos I e II, modelos de Relatório de Perfil e Relatório de Conformidade do Programa, a serem utilizados na avaliação dos programas de integridade.

É de se explicitar, ademais, a edição da [Portaria-CGDF nº 157/20](#), que regulamentou o

art. 3º do [Decreto Distrital nº 40.388/20](#), para dispor sobre os procedimentos para avaliação dos programas de integridade. A referida Portaria, no entanto, foi revogada pela [Portaria-CGDF nº 79/24](#), que instituiu o detalhado [Guia Prático sobre as análises dos Programas de Integridade da CGDF](#), em que se estabelece, doravante, o procedimento para avaliação dos programas de integridade.

A [Lei Distrital nº 6.112/18](#) estabelece, ainda, a necessidade de **tratamento diferenciado e favorecido às microempresas (ME) e empresas de pequeno porte (EPP)**, consistente na exoneração de requisitos de avaliação dos programas de integridade, além da aplicação do disposto na [Lei Complementar Federal nº 123/06](#), conhecida como Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte. Vejamos:

“Art. 2º Aplica-se o disposto nesta Lei: [...]”

§ 1º **Tratamento diferenciado e favorecido é dispensado às microempresas e empresas de pequeno porte**, nos termos da Lei Complementar federal nº 123, de 14 de dezembro de 2006, observado o disposto nesta Lei. (Parágrafo acrescido(a) pelo(a) Lei 6308 de 13/06/2019) [...]

Art. 6º O Programa de Integridade é avaliado, quanto à sua existência, aplicação e efetividade, de acordo com os seguintes parâmetros: (Artigo alterado(a) pelo(a) Lei 6308 de 13/06/2019) [...]

§ 1º **Na avaliação dos parâmetros de que trata este artigo, são considerados o porte e as especificidades da pessoa jurídica, especialmente:** [...]

**VIII - o fato de ser qualificada como microempresa ou empresa de pequeno porte.**

§ 2º Na avaliação de microempresas e empresas de pequeno porte, são reduzidas as formalidades dos parâmetros previstos neste artigo, na forma do regulamento, **não se exigindo especificamente o cumprimento do disposto nos incisos III, IX, XIII e XIV do caput**. (Parágrafo alterado(a) pelo(a) Lei 6308 de 13/06/2019)” (destacou-se)

Por fim, o art. 8º da [Lei Distrital nº 6.112/18](#) estabelece multa em caso de descumprimento do dever de implementação de programa de integridade pela pessoa jurídica contratada, bem como critérios de aplicação. Confira-se:

“Art. 8º Pelo descumprimento das exigências referidas nesta Lei, a administração pública do Distrito Federal, em cada esfera de poder, aplica à pessoa jurídica contratada **multa equivalente a 0,08%, por dia, incidente sobre o valor atualizado do contrato**. (Artigo alterado(a) pelo(a) Lei 6308 de 13/06/2019)

§ 1º O montante correspondente à soma dos valores básicos da multa **é limitado a 10% do valor atualizado do contrato**. (Parágrafo alterado(a) pelo(a) Lei 6308 de 13/06/2019)

§ 2º O cumprimento das exigências estabelecidas nesta Lei, mediante atestado do órgão ou entidade pública quanto à existência e aplicação do Programa de Integridade, faz cessar a aplicação da multa. (Parágrafo alterado(a) pelo(a) Lei 6308 de 13/06/2019)

§ 3º O cumprimento extemporâneo da exigência da implantação não implica indébito da multa aplicada.

§ 4º A multa definida no caput não exclui a incidência e a exigibilidade do cumprimento das obrigações fiscais no âmbito do Distrito Federal.” (destacou-se)

### 3 - CONCLUSÃO

*Ex positis*, cumpre, à guisa de conclusão, responder objetivamente a cada um dos quesitos submetidos pelo órgão consulente a esta Procuradoria.

#### 3.1 – Quesitos da Nota Técnica nº 03/2025 – CGDF/SUGOV ( 169403106)

**“1) Os programas de integridade são exigidos das empresas que contrataram com o GDF antes da vigência da Lei nº 6.112/18, mas que assinaram aditivos posteriormente?”**

Conforme destacado anteriormente, o art. 5º, §1º, da [Lei Distrital nº 6.112/18](#) equipara a novas relações contratuais a prorrogações e renovações cujo prazo de validade e valor superem 180 dias e R\$ 5.000.000,00, respectivamente. Dessa maneira, ainda que o contrato tenha sido originalmente celebrado anteriormente à entrada em vigor da Lei, aqueles aditivos que se enquadrarem nos critérios do art. 5º, §1º, dão azo à obrigatoriedade de implementação de programas de integridade, nos termos da legislação de regência.

**“2) Nos casos de aplicação da sanção prevista no Art. 8º da Lei nº 6.112/18, qual a data a ser considerada para a contagem dos dias?**

- a) A data de assinatura do contrato/termo aditivo?
- b) A data do envio da última notificação enviada à pessoa jurídica?
- c) A data da publicação da decisão da Controladoria-Geral do DF?”

Como visto, o art. 5º, *caput*, da [Lei Distrital nº 6.112/18](#) fixa a celebração do contrato como marco inicial da obrigação de implementação do programa de integridade pela contratada. Entretanto, o [Decreto Distrital nº 40.388/20](#) e o [Guia Prático sobre as análises dos Programas de Integridade da CGDF](#), instituído pela [Portaria-CGDF nº 79/24](#), estabelecem procedimento específico para a avaliação desses programas, composto pelas seguintes etapas:

- i. Envio, pela contratada, no prazo de 10 dias contados da celebração do contrato, do Contrato ou Termo Aditivo, Relatório de Perfil, Relatório de Conformidade e documentos comprobatórios dos mecanismos internos de integridade;
- ii. Análise prévia da CGDF/SUGOV/COCOM quanto: a) à aprovação do programa em período igual ou inferior a 1 ano; b) à completude das informações prestadas; e c) à existência de eventuais impeditivos ao prosseguimento da análise;
- iii. Primeira análise do programa pela CGDF/SUGOV/COCOM, com atribuição de pontuação provisória e possibilidade de aprovação ou concessão de prazo de 20 (vinte) dias úteis para complementação da documentação;
- iv. Segunda análise, destinada à reavaliação dos itens anteriormente reprovados, com atribuição de pontuação definitiva; e
- v. Publicação da decisão de avaliação do programa de integridade, pela aprovação ou pela reprovação, no Diário Oficial do Distrito Federal (DODF) e no Portal de Transparência do DF.

Brevemente relatado o procedimento de avaliação dos programas de integridade, vislumbra-se, em princípio, três hipóteses que ensejam a contabilização da multa a partir de diferentes marcos temporais:

- a) **Não apresentação da documentação pela contratada**, hipótese em que se entende cabível a incidência da multa do art. 8º a partir do encerramento do prazo de 10 (dez) úteis do art. 3º do [Decreto Distrital nº 40.388/20](#), contados da celebração do contrato, para o envio da referida documentação à CGDF;
- b) **Rejeição sumária do programa de integridade, na etapa de análise prévia**, se verificado que o programa não foi implementado dentro do prazo estabelecido, conforme previsto [Guia Prático sobre as análises dos Programas de Integridade da CGDF](#) (pág.12). Nesta hipótese, entende-se cabível a incidência da multa do art. 8º a partir da formal notificação da contratada;
- c) **Rejeição do programa de integridade após segunda análise**, nos casos em que não for atingida a pontuação mínima exigida para a aprovação do programa. Neste caso, entende-se cabível a incidência da multa do art. 8º após a publicação da decisão de avaliação no DODF.

**“3) Nesta atual gestão da SUGOV foi identificado que havia um passivo de processos a serem analisados, que, em alguns casos, seus contratos não estão mais vigentes. Nesse sentido seguem algumas dúvidas:”**

**“3.1. Há fundamentação legal ou entendimento jurídico que ampare a aplicação de multa referente a descumprimento da Lei nº 6.112/18, mesmo em caso de contratos que não estejam mais vigentes?”**

Consoante detalhado em tópico anterior, a *mens legis* da exigência de implementação de programas de integridade consiste em reforçar a lisura da conduta dos integrantes de pessoas jurídicas que contratam com a Administração Pública. Trata-se, portanto, de medida de caráter eminentemente preventivo, distinta do instrumental repressivo de que dispõe a Administração para a punição de ilícitos efetivamente praticados.

Ademais, o êxito da implementação de tais programas depende do adequado acompanhamento, pelo Poder Público, quanto à efetividade dos mecanismos de integridade adotados pela empresa. Em outras palavras, não se trata de exigência meramente formal, mas de instrumento voltado à **efetiva prevenção e detecção de ilícitos durante a vigência contratual**.

A eventual aplicação da multa prevista no art. 8º após o encerramento do contrato se revelaria inócua à finalidade preventiva da norma, seja quando o contrato tiver sido executado de forma regular – hipótese em que não se afiguraria razoável a imposição da reprimenda –, seja em caso de cometimento de ilícitos pela contratada – hipótese em que sanções específicas pela prática dos ilícitos devem ser aplicadas. Em suma: a multa do art. 8º deve servir para compelir a implementação de mecanismos efetivos de integridade ainda durante a vigência do contrato.

Não bastasse, o procedimento interno estabelecido pelo [Decreto Distrital nº 40.388/20](#) em conjunto com o [Guia Prático sobre as análises dos Programas de Integridade da CGDF](#) – detalhado na resposta ao quesito anterior – confere tempo hábil para que a Administração Pública

avaliar, ainda na vigência do contrato, a existência, a aplicação e a efetividade do programa de integridade.

Diante disso, entende-se, *s.m.j.*, incabível a aplicação da multa do art. 8º após o encerramento do contrato administrativo. Tal entendimento, contudo, não afasta eventual responsabilização da contratada por eventuais atos ilícitos praticados, tampouco a execução de multa aplicada com fundamento no art. 8º durante o período de vigência do contrato.

**“3.2. Em caso afirmativo, qual a data de referência para iniciar o cálculo da aplicação do índice? Considerando que há diversas situações, sendo elas:**

- **Ausência de envio de qualquer informação sobre Programa de Integridade da contratada, após a assinatura do contrato ou termo aditivo com o GDF, podendo ter ocorrido pela própria contratada ou pelo órgão contratante;**
- **A Sugov recebeu informações sobre o Programa de Integridade da contratada, porém identificou em análise prévia que não havia documentações mínimas para prosseguir com a análise. Solicitou ao órgão, porém não obteve sucesso no retorno. Podendo ter duas situações:**
  - o órgão não se manifestou, após solicitação de complementação; ou
  - o órgão não teve sucesso no contato com a empresa e reportou essa informação à Sugov.
- **Após a primeira análise, a Sugov solicitou informações complementares, porém não obteve sucesso. Podendo ter três situações:**
  - o órgão não se manifestou, após solicitação de complementação;
  - o órgão não teve sucesso no contato com a empresa e reportou essa informação à Sugov, porém o prazo legal para envio foi expirado;
  - o órgão anexou a mesma documentação apresentada anteriormente

**3.3. Há fundamentação legal ou entendimento jurídico que ampare a exigência de apresentação de Programa de Integridade ou documentação complementar em contratos que não estão mais vigentes?”**

Pelas razões expostas na resposta ao quesito anterior, entende-se prejudicados os itens 3.2 e 3.3.

**“4) Há fundamentação legal ou entendimento jurídico que ampare a exigência de apresentação de Programa de Integridade ou de documentação complementar, nos casos em que a empresa tenha integrado consórcio contratado pela Administração Pública, mas tenha sido excluída do mesmo no decorrer da execução contratual?”**

Como é cediço, é facultada, nos termos do art. 15, *caput*, da [Lei Federal nº 14.133/21](#), a formação de consórcios por pessoas jurídicas para participação conjunta em processos licitatórios. O inciso V do mesmo dispositivo impõe responsabilidade solidária às integrantes do consórcio, de modo que todas as obrigações assumidas pelo consórcio se estendem a cada uma delas individualmente.

À luz da lógica subjacente aos programas de integridade, entende-se que, mesmo nos

casos de contratação de consórcios, o alcance dos mecanismos de *compliance* deve abranger integralmente todas as empresas participantes. Tal exigência visa evitar brechas para a prática de ilegalidades, não se admitindo que apenas uma ou algumas das integrantes possuam programa de integridade em funcionamento. Ressalte-se que essa exigência tem finalidade eminentemente preventiva, voltada à detecção e à mitigação de ilícitos durante a vigência contratual, conforme já expendido na resposta ao quesito 3.1.

Dessa forma, assim como não se vislumbra utilidade na aplicação da multa do art. 8º da [Lei Distrital nº 6.112/18](#) a contratos já encerrados, também não se verifica necessidade de avaliação do programa de integridade de empresa que tenha sido excluída do consórcio, sem prejuízo de sua responsabilização por eventuais ilícitos praticados ou da execução de multa aplicada com fundamento no art. 8º durante o período em que integrou a relação contratual com a Administração Pública.

**“5) O inciso III do Art. 10 da Lei nº 6.112/18, não confrontaria a Lei 14.133/2021? A lei específica traz a regra que a pessoa jurídica só pode ser impedida de contratar com a Administração Pública pelo prazo de 3 a 6 anos, enquanto a Lei nº 6.112/18 deixa o prazo em aberto. Não existiria um confronto com o ordenamento jurídico?”**

O confronto das disposições contidas no art. 10, inciso III, da [Lei Distrital nº 6.112/18](#), com o teor da [Lei Federal nº 14.133/21](#) revela a inexistência de um dispositivo perfeitamente correlato. Cabe notar que a matéria versada no art. 163, parágrafo único, da Lei de Licitações – cujas disposições mais parecem alinhar-se com a premissa do questionamento apresentado –, tem conteúdo ligeiramente diverso: trata-se, ali, da implementação do programa de integridade como condição para a reabilitação da licitante por violação às sanções previstas nos incisos VIII e XII do art. 155 daquela norma. As sanções previstas para o não cumprimento das obrigações alusivas ao programa de integridade no âmbito federal estão previstas no regulamento específico do programa naquele ente ([Decreto Federal nº 12.304/24](#)) e, especificamente, em seu art. 20, que não determina prazo para a vigência da sanção de impedimento de contratar com a Administração.

Cabe observar que a existência de regulamento da matéria no âmbito federal revela, na esteira da linha intelectual perfilhada pelo STF e seguida em todo o presente opinativo, a existência de uma margem de conformação local quanto a aspectos específicos do regime de implementação dos programas de integridade, inclusive no que toca ao regime sancionatório a ser nele implementado.

O Distrito Federal tem, assim, em seu âmbito particular, liberdade para conformar o regime sancionatório à sua realidade administrativa e contratual local. Neste particular aspecto, verifica-se que – contrariamente ao regime federal – a [Lei Distrital nº 6.112/18](#) contém um critério específico para a vigência da pena, a saber, “*até a efetiva comprovação de implementação do Programa de Integridade*”, conforme o teor do art. 10, III, *in fine*. Tal prazo, além de objetivo, traz a dúplice vantagem de relegar ao Administrado, cuja boa-fé se deve assumir, a possibilidade de reiniciar as contratações com a Administração tão logo eliminado o óbice jurídico à sua

participação nos procedimentos licitatórios (em respeito aos princípios da competitividade e da razoabilidade) e de estar formatado em prestígio da função restaurativa da sanção, que ostenta posição privilegiada nas modernas teorizações do direito sancionador.

Não se verifica, portanto, confronto aparente entre a Lei Federal e a Lei Distrital neste ponto.

**“7) No Art. 1º da Lei 6.112/2018: "Fica estabelecida a obrigatoriedade de implementação do Programa de Integridade em todas as pessoas jurídicas que celebrem contrato, consórcio, convênio, concessão, parceria público-privada e qualquer outro instrumento ou forma de avença similar, inclusive decorrente de contratação direta ou emergencial, pregão eletrônico e dispensa ou inexigibilidade de licitação, com a administração pública direta ou indireta do Distrito Federal em todas as esferas de poder, com valor global igual ou superior a R\$ 5.000.000,00".**

**Sendo assim, podemos entender que o fato de o referido dispositivo não ter elencado taxativamente os instrumentos, a intenção do legislador de deixar amplo o campo de incidência da referida norma, seria abarcar qualquer tipo de acordo em que haja o repasse de valores nos termos do valor mínimo de alçada?”**

Sim. Na linha do que já explicitado, a lógica subjacente à exigência de programas de integridade diz respeito à prevenção de atos ilícitos, corrupção e fraudes, especialmente relevante nas contratações que envolvem montantes elevados. Dessa maneira, independentemente do instrumento jurídico adotado na relação contratual, a teleologia da norma em referência reside na conformação da conduta dos integrantes da pessoa jurídica, à vista da necessária proteção dos recursos públicos envolvidos na contratação.

O próprio texto do art. 1º da [Lei Distrital nº 6.112/18](#) alude expressamente a “qualquer outro instrumento ou forma de avença similar”.

No ponto, cumpre destacar que a douta Assessoria Jurídico-Legislativa da **CGDF**, na Nota Jurídica nº 233/2025 – CGDF/AJL (180038971), ao concluir em sentido diverso do ora adotado, consignou que “*deve-se ter em conta que por meio da Lei nº 6.308/2019, restou consignado que ‘aplica-se exclusivamente aos contratos, consórcios, convênios, concessões ou parcerias público-privadas celebrados após essa data’ (art. 2º)*”.

Diferentemente do que se concluiu na referida Nota Jurídica, entende-se neste opinativo que o termo “exclusivamente” empregado no dispositivo diz respeito às contratações celebradas posteriormente à entrada em vigor da Lei, e não implica restrição da exigência aos instrumentos contratuais aludidos.

Isso porque, a própria Lei Distrital nº 6.308/19, ao alterar o art. 1º da [Lei Distrital nº 6.112/18](#), acrescentou ao dispositivo a referência a “qualquer outro instrumento ou forma de avença similar”, não se afigurando crível que a própria norma restrinja a aplicação da exigência aos instrumentos jurídicos mencionados em seu art. 2º, alusivo à aplicação temporal da exigência. Confira-se:

~~“Art. 1º Fica estabelecida a obrigatoriedade de implementação do Programa de Integridade em~~

~~todas as empresas que celebrem contrato, consórcio, convênio, concessão ou parceria público-privada com a Administração Pública do Distrito Federal, em todas as esferas de Poder, cujos limites de valor sejam iguais ou superiores aos da licitação na modalidade tomada de preço, estimados entre R\$ 80.000,00 e R\$ 650.000,00, ainda que na forma de pregão eletrônico, e o prazo do contrato seja igual ou superior a 180 dias.~~

Art. 1º Fica estabelecida a obrigatoriedade de implementação do Programa de Integridade em todas as pessoas jurídicas que celebrem contrato, consórcio, convênio, concessão, parceria público-privada e **qualquer outro instrumento ou forma de avença similar**, inclusive decorrente de contratação direta ou emergencial, pregão eletrônico e dispensa ou inexigibilidade de licitação, com a administração pública direta ou indireta do Distrito Federal em todas as esferas de poder, com valor global igual ou superior a R\$ 5.000.000,00. (**Artigo alterado(a) pelo(a) Lei 6308 de 13/06/2019**)” (destacou-se)

Em suma, conclui-se no sentido de que a exigência de implementação de programas de integridade se aplica a quaisquer contratações firmadas pela Administração pública do Distrito federal que atenda aos critérios de valor e prazo estabelecidos na [Lei Distrital nº 6.112/18](#).

**“8) O Decreto nº 40.388/2020 não estabelece a possibilidade de dilação do prazo constante no seu Parágrafo único do Art. 2º. Nos casos em que o órgão contratante recebe pedidos de dilação do referido prazo, é possível autorizar? Se sim, o nosso Guia Prático pode estabelecer isso ou teremos que alterar o referido Decreto?”**

A incidência do princípio da juridicidade ao caso impossibilita a concessão de dilação de prazo pelo órgão à margem do regulamento vigente. Cabe ao Administrador vincular-se ao grau de juridicidade disposto no ato infralegal, sendo importante notar que a disciplina regulamentar do assunto já confere maior margem para a Administração alterar o prazo estabelecido, em vista da concessão de segurança jurídica ao Administrado-contratado e em respeito ao interesse público, mediante a edição de novo regulamento.

Portanto, se se entender que o prazo atualmente vigente é demasiado curto, cabe à autoridade competente editar, soberanamente, novo decreto e estabelecer novo prazo que entenda mais adequado, obedecido o regramento previsto na [Lei Distrital nº 6.112/18](#) e sem desnaturação da *ratio essendi* da exigência do programa de integridade.

Por conseguinte, é inviável a concessão de dilação de prazo à míngua de previsão legal e, igualmente, o estabelecimento de prazo diverso daquele constante do art. 2º, parágrafo único, do [Decreto Distrital nº 40.388/20](#) pelo Guia Prático.

**“9) Nos casos em que o processo de análise do programa de integridade é encerrado pelo órgão contratante, posteriormente ao envio à CGDF, em razão do fim da relação contratual ao decorrer do período de análise, cabe à CGDF sugerir a aplicação de multa por ato ilícito por parte da contratada?”**

Novamente, pelos fundamentos apresentados na resposta ao quesito 3.1, entende-se que o procedimento de avaliação confere tempo hábil para que a Administração Pública verifique, ainda durante a vigência contratual, a existência, a aplicação e a efetividade do programa de integridade. Compete, pois, à Administração detectar, em tempo razoável, eventuais deficiências dos mecanismos.

Assim, considerando que a aplicação da multa do art. 8º da [Lei Distrital nº 6.112/18](#) após o encerramento do contrato não cumpriria sua função de compelir a implementação de mecanismos de integridade durante a execução contratual, entende-se, *s.m.j.*, que não cabe à CGDF, após o encerramento do ajuste, indicar a serôdia aplicação de multa por ato ilícito decorrente da não implementação do programa.

**“10) Considerando a sugestão do GT - Integridade Privada de dispensar a análise de Programa de Integridade de termos aditivos, segue dúvida:**

**Nos casos em que o contrato original já tenha motivado análise anterior com decisão regular, mesmo que tenha transcorrido mais de 12 meses, pode-se dispensar nova análise do aditivo?**

**Em caso de ser necessária nova análise, qual Portaria deverá ser aplicada (157 ou 79), considerando que o original foi assinado à época da primeira e o aditivo à época da segunda?”**

Nos termos do art. 2º da [Portaria-CGDF nº 79/24](#), o “*Programa de Integridade aprovado terá validade de um (1) ano a contar da data da sua publicação no Diário Oficial do Distrito Federal – DODF*”. Ademais, estabelece o art. 5º, §1º, da [Lei Distrital nº 6.112/18](#) que a prorrogação ou a renovação da relação contratual equiparam-se a nova relação contratual, quando seu prazo for superior a 180 (cento e oitenta) dias e o valor total ultrapassar o limite que enseja a exigência de programa de integridade.

Assim, ainda que o contrato original já tenha sido objeto de análise com decisão favorável, o vencimento do prazo de validade do programa e a celebração de aditivo nessas condições ensejam nova avaliação. Tal conclusão se justifica na medida em que, como já amplamente exposto, busca-se assegurar a efetividade dos programas de integridade, e não apenas sua existência formal.

Nessa nova avaliação, deve-se aplicar a [Portaria-CGDF nº 79/24](#), atualmente vigente, ou outra que venha a substituí-la, uma vez que, conforme o citado art. 5º, §1º, o aditivo contratual — quando enquadrado nos critérios de incidência — se equipara a nova relação contratual, à qual, naturalmente, se aplicam as normas vigentes à época de sua formalização.

### **3.2 – Quesitos do Memorando nº 502/2025 – CGDF/SUGOV (176112285)**

**“1. Seria necessária nova análise de um Programa de Integridade encaminhado dentro do prazo de 1 ano da aprovação do Programa em outro processo?”**

Apesar de o art. 2º da [Portaria-CGDF nº 79/24](#) fixar prazo de validade de 1 (um) ano para o programa de integridade aprovado, não há previsão normativa de revisões periódicas ao longo da vigência contratual. Cumpre destacar que a alteração da norma para prever tal medida seria de todo recomendável, diante da necessidade de assegurar a efetividade contínua dos programas.

Assim, de acordo com a normativa de regência, novas análises restringem-se a eventuais aditivos que se enquadrem na hipótese prevista no art. 5º, §1º, da [Lei Distrital nº 6.112/18](#).

Deste modo, se na etapa de análise prévia for constatado que o programa foi aprovado há menos de 1 (um) ano, admite-se a dispensa de nova avaliação no processo.

**“2. Nos casos em que o Termo Aditivo não altera nem valor e nem prazo, mas somente corrige falhas materiais, deve ser realizada nova análise?”**

Não havendo alteração de valor nem de prazo, o aditivo contratual não se enquadra no disposto no art. 5º, §1º, da [Lei Distrital nº 6.112/18](#), não sendo considerada nova relação contratual e, conseqüentemente, não atrai a necessidade de nova avaliação do programa de integridade.

**“3. Nos casos em que o Apostilamento somente realiza atualização monetária prevista no contrato, dentro do prazo contratual, deve ser realizada nova análise?”**

Considerando-se que o art. 5º, §1º, da [Lei Distrital nº 6.112/18](#) exige que a prorrogação ou renovação seja por prazo superior a 180 (cento e oitenta) dias para que se considere nova relação contratual, não se exige nova análise no caso de apostilamento que somente realiza atualização monetária prevista no contrato, dentro do prazo contratual.

**“4. Nos casos das MICRO E PEQUENA EMPRESAS E EMPRESA DE PEQUENO PORTE (ME E EPP), os critérios para análise são os mesmos?”**

Como visto, a [Lei Distrital nº 6.112/18](#) confere às microempresas (ME) e empresas de pequeno porte (EPP) tratamento diferenciado e favorecido, notadamente ao dispensá-las do cumprimento dos incisos III, IX, XIII e XIV do art. 6º. Além disso, o art. 6º, §1º, *caput* e VIII, preconiza sejam considerados na avaliação dos parâmetros “o porte e as especificidades da pessoa jurídica”, incluindo expressamente o fato de ser qualificada como ME ou EPP.

Dessa forma, o atendimento aos requisitos do art. 6º pode ser realizado de modo mais simplificado, a depender das características da contratada. Em igual sentido, cabe à Administração avaliar o cumprimento dos parâmetros à luz do porte e das especificidades da empresa.

No entanto, não são previstos critérios de avaliação diversos para as ME e EPP.

**“5. Poderíamos concluir a REGULARIDADE das empresas mesmo não atendendo a esses requisitos e com pontuação inferior a exigida pela legislação?”**

Conforme resposta ao tópico anterior, a [Lei Distrital nº 6.112/18](#) confere às ME e EPP tratamento diferenciado e favorecido. Não se pode, contudo, confundir a flexibilização da avaliação de parâmetros com a aceitação do cumprimento meramente formal dos requisitos. Tampouco pode a Administração, em substituição ao Legislador, dispensar o efetivo atendimento das exigências legais e considerar regular um programa de integridade que não ostente a forma prevista lei.

Em suma, não se afigura juridicamente viável concluir pela regularidade de programa de integridade que não cumpre integralmente os requisitos legais e não atinja a pontuação mínima

exigida.

É o parecer, *s.m.j.*

À superior consideração.

Brasília/DF, 18 de setembro de 2025.

**Tarcisio Vieira de Carvalho Neto**  
Subprocurador-Geral do Distrito Federal  
Matrícula nº 46541-0 / OAB/DF nº 11.498



Documento assinado eletronicamente por **TARCISIO VIEIRA DE CARVALHO NETO - Matr.0046541-0, Subprocurador(a) Geral**, em 18/09/2025, às 16:24, 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= **182125905** código CRC= **4EA6E582**.

"Brasília - Patrimônio Cultural da Humanidade"  
SAM, Bloco I, Ed. Sede - Asa Norte, Brasília - DF - Bairro Asa Norte - CEP 70620000 - DF  
Telefone(s):  
Sítio - [www.pg.df.gov.br](http://www.pg.df.gov.br)

00020-00048531/2025-75

Doc. SEI/GDF 182125905



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: 00480-00002368/2025-03

MATÉRIA: Administrativo

**APROVO O PARECER Nº 480/2025 - PGCONS/PGDF**, exarado pelo ilustre Subprocurador-Geral do Distrito Federal Tarcísio Vieira de Carvalho Neto, com os seguintes acréscimos.

Ao trazer respostas aos específicos questionamentos apresentados pela consulente, o il. parecerista considerou que, havendo a contratação de um consórcio de empresas, todas elas deveriam implementar o Programa de Integridade, com vistas a se evitar brechas para a prática de ilegalidades. Ao concordar com a orientação que, inclusive, encontra semelhança com o quanto previsto no art. 5º, § 2º do Decreto Federal 12.304/2024, apenas acrescento que, a depender da formação do consórcio, será recomendável que a CGDF, na análise de conformidade de seus programas, leve em consideração o percentual de participação de cada empresa no valor total do ajuste.

Esclareço, ainda, que o valor de alçada previsto na Lei 6.112/2018, nos termos do seu próprio art. 1º, § 2º, é atualizado anualmente, independentemente de ato normativo específico, pelo mesmo índice que atualiza os valores expressos em meda corrente na legislação do Distrito Federal.

Por fim, em relação à possível imposição à contratada do impedimento de contratar com a administração pública do DF (art. 10, III, da Lei 6.112/2018) enquanto não comprovar a implementação do Programa de Integridade, julgo que o alcance da vedação deve limitar-se aos ajustes que se enquadrem nos contornos da Lei 6.112/2018, de modo a não haver impedimento a que a empresa celebre contratos cujo valor não alcance a alçada definida na mencionada norma. Isso porque, inexistindo obrigação legal a que, nas avenças de menor monta (menor que R\$ 5.000.000,00, devidamente atualizados), as contratadas implementem Programa de Integridade, exigi-lo de apenas algumas empresas representaria, no mínimo, ofensa aos princípios da isonomia, impessoalidade e legalidade.

Ressalto que a autoridade administrativa deverá zelar pela correta condução do processo administrativo submetido a exame, sendo de sua inteira responsabilidade a observância às normas legais de regência e às recomendações constantes do opinativo.

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

**Procuradora-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 Procuradoria-Geral proceder às devidas anotações no sistema de consulta de pareceres, a fim de registrar a superação do entendimento anteriormente adotado por ocasião da emissão do Parecer nº 323/2022 - PGCONS/PGDF.

Restituam-se os autos à Controladoria-Geral do Distrito Federal, para conhecimento e providências.

**Procurador-Geral Adjunto do Consultivo**



Documento assinado eletronicamente por **DANUZA MARIA MACHADO RAMOS - Matr.0140582-9, Procurador(a)-Chefe**, em 30/09/2025, às 12:49, 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 **JOAO PEDRO AVELAR PIRES - Matr.0216809-X, Procurador(a)-Geral Adjunto(a) do Consultivo**, em 30/09/2025, às 15:11, 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=0verificador=183112480)  
[acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](http://sei.df.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0verificador=183112480)  
[verificador= 183112480](http://sei.df.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0verificador=183112480) código CRC= **ED6680B3**.

---

"Brasília - Patrimônio Cultural da Humanidade"  
SAM, Bloco I, Ed. Sede - Asa Norte, Brasília - DF - Bairro Asa Norte - CEP 70620-000 - DF  
Telefone(s):  
Site - [www.pg.df.gov.br](http://www.pg.df.gov.br)

---

00020-00048531/2025-75

Doc. SEI/GDF 183112480