



GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DO DISTRITO FEDERAL

Procuradoria-Geral do Consultivo

Parecer Referencial SEI-GDF n.º 23/2021 - PGDF/PGCONS

PARECER REFERENCIAL.
ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E
CONTRATOS. SECRETARIA DE ESTADO DA
EDUCAÇÃO DO DISTRITO FEDERAL.
CONCORRÊNCIA. CONSTRUÇÃO DE
CENTRO DE EDUCAÇÃO PARA PRIMEIRA
INFÂNCIA (CEPI) - TIPO 01. PROGRAMA
PROINFÂNCIA/FNDE. PORTARIA PGDF N.
115/2020.

1. A Procuradoria-Geral do Distrito Federal é competente para emitir pareceres referenciais 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 as 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. 4º, XXVIII da LC 395/2001 c/c ar3º da Portaria PGDF n. 115, de 16 de março de 2020)

2. Parecer que, além de se prestar ao endereçamento jurídico do caso concreto encaminhado, serve como referencial para os demais processos que, noticiada a Pasta, versam sobre objeto semelhante, isto é, construção de Centro de Educação para Primeira Infância - TIPO 01, do Programa PROINFÂNCIA/FNDE, a ser licitado mediante concorrência.

2. Com a emissão de parecer referencial, fica dispensado o envio do processo para exame e aprovação pela Procuradoria-Geral do Distrito Federal, ressalvada a hipótese de consulta acerca de dúvida de

ordem jurídica devidamente identificada e motivada.

3. Para a utilização do parecer referencial nos casos concretos, deve a Administração 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.

Excelentíssima Senhora Procuradora-Chefe da Procuradoria Consultiva,

1 RELATÓRIO

Através do Ofício Nº 2861/2021 - SEE/GAB/ASTEC (SEI 71941421) e para fins de atendimento ao disposto no art. 38, parágrafo único, da Lei n. 8.666/93, a Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal encaminha a esta Procuradoria minuta de edital de licitação, na modalidade concorrência, voltada à *"contratação de empresa especializada para obra de construção de CEPI – Centro de Educação para Primeira Infância – tipo 1, do programa PROINFÂNCIA/FNDE, com área de 5.504,58 m², localizado na praça de atividades 04, lote 02 – Jardins Mangueiral, São Sebastião, RA XIV - DF, e área construída de 1.708,42 m², onde será implantado o projeto padrão de CEPI, constando de estacionamento com vagas reservadas para pessoas com deficiência, idosos, motos e embarque/desembarque, guarita com sanitário, paraciclo, mastro de bandeiras, parquinho, duchas infantis, pátio descoberto, pátio coberto, bancos, lixeiras, postes de iluminação, torneiras de jardim, grelhas para captação de água pluvial, castelo d'água, central de gás, hortas, canteiros e área verde com tratamento paisagístico. contém ainda, fechamentos com gradil e muro, calçadas e desníveis tratados em conformidade com a NBR 9050. O projeto padrão do FNDE consta de edificação térrea composta por 10 salas de atividades para a educação infantil, sala multiuso, direção, secretaria, sala de professores, sala multiuso, solários, solários, fraldários, lactário, sala de amamentação, refeitório, pátio coberto, sanitários para alunos e sanitários para professores/comunidade, sanitários PCD, playground, cozinha, despensa, rouparia, lavanderia, vestiários e copa para os funcionários. conforme condições estabelecidas no edital e seus anexos"* (cf. item 2 da minuta de edital SEI 66355358).

De acordo com o item 01 do Projeto Básico (SEI 65721060), a contratação justifica-se porque, além de importante a ampliação do atendimento ao ensino infantil, há demanda da própria comunidade do Jardins Mangueiral - São Sebastião para construção de CEPI na região. Ainda consoante o Projeto Básico, item 5, a despesa está estimada em R\$ 6.051.079,31 (seis milhões, cinquenta e um mil, setenta e nove reais e trinta e um centavos).

"Será vencedora do certame a licitante que apresentar o menor preço global para

execução da obra e atender a todas as exigências do Edital" (cf. item 10.3.2 do Projeto Básico).

A douta Assessoria Jurídico-Legislativa da Pasta Consulente exarou manifestação sobre a minuta de edital e a pretensão de contratação (Nota Jurídica N.º 186/2021 - SEE/GAB/AJL/CONSULTIVO, SEI 71645101)

Calha registrar que, no aludido ofício de encaminhamento dos autos a esta Casa Jurídica, a Senhora Secretária de Estado, além de solicitar prioridade na tramitação do feito, indagou da possibilidade de o opinativo servir como "*padrão/parâmetro para os demais casos*", haja vista a existência de outros 8 processos com objeto semelhante ao destes autos.

Foi emprestada a prioridade solicitada pelo órgão consulente.

Em síntese, o relatório.

2 FUNDAMENTAÇÃO

2.1 Limites do opinativo

A presente análise cingir-se-á à adequação jurídico-formal do procedimento encaminhado à legislação regente da espécie.

Assim, aspectos estritamente técnicos relacionados ao objeto da licitação (a exemplo da correção da estimativa de preço ou da adequação dos elementos que compõem a descrição do objeto), bem como a conveniência e a oportunidade da contratação, fogem da alçada deste opinativo, sendo de inteira e exclusiva responsabilidade do administrador.

2.2 Da possibilidade do opinativo funcionar como padrão. A Portaria PGDF n. 115/2020 e os "pareceres referenciais".

No expediente de encaminhamento do feito a esta PGDF, a Senhora Secretária de Estado indaga da possibilidade de este opinativo servir como "*padrão/parâmetro para os demais casos*", haja vista haver, na Pasta, mais 8 processos com objeto semelhante, isto é, voltados à construção de CEPI TIPO 1, do programa PROINFÂNCIA/FNDE.

Avalia-se haver suporte jurídico para a sistemática proposta. Com efeito, a Portaria PGDF n. 115/2020 admite a emissão de "pareceres referenciais" para casos tais, conforme prevê seu art. 7º:

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.

Não havendo variação dos pressupostos fáticos e jurídicos, efetivamente não faria sentido haver diversos pronunciamentos do Órgão Central do Sistema Jurídico do Poder Executivo do Distrito Federal, é dizer, desta Procuradoria Geral (LODF, art. 110), o que constituiria odiosa burocracia

atentatória do princípio constitucional da eficiência. Não por outro motivo, a Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei n. 14.133/2021) expressamente determinou que "*Sempre que o objeto permitir, a Administração adotará minutas padronizadas de edital e de contrato com cláusulas uniformes*" (art. 25, §1º).

Entretanto, tendo em vista a *especificidade* dos autos e da minuta encaminhada, opina-se, no momento, que o presente parecer sirva enquanto referencial apenas para os processos de contratação com objeto similar existentes na SEE/DF, isto é, construção de CEPI tipo 1 do programa PROINFÂNCIA/FNDE, a ser licitado mediante concorrência. Para tanto, insiste-se, é pressuposto que tais outros processos de contratação não apresentem variação fática e jurídica e contem com instrução semelhante à do presente feito, inclusive no que diz respeito às minutas de edital e de contrato.

Lembra-se, a propósito da utilização de pareceres referenciais aprovados por esta PGDF, da rotina descrita pela Portaria PGDF n. 115/2020, inclusive da necessária declaração a ser firmada pela autoridade competente da Pasta:

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.

ANEXO

DECLARAÇÃO DE ENQUADRAMENTO NOS PARÂMETROS DOS PARECERES REFERENCIAIS

DECLARO ter utilizado no âmbito deste procedimento administrativo de número xxxxx (indicar o número do procedimento administrativo), o parecer referencial cujo objeto é xxxxx (indicar a matéria objeto do parecer referencial), disponibilizado pela Procuradoria-Geral do Distrito Federal em seu sítio eletrônico.

DECLARO, ainda, que foram seguidas todas as orientações jurídicas uniformizadas no instrumento paradigma, consubstanciadas no Parecer Referencial nº XXX, e que o presente expediente constitui matéria com repetição em múltiplos processos e com variáveis pouco significativas.

(Local), ____ de _____ de 20__.

Nome do Gestor

2.3 Fase interna da licitação

A licitação é didaticamente dividida em duas fases: a interna e a externa.

Na fase interna ou preparatória, desenvolvida apenas no âmbito da Administração, são praticados os atos indispensáveis à definição da licitação e do futuro contrato. A fase externa inicia-se com a publicação do instrumento convocatório e finda com a assinatura do ajuste.

No que diz respeito à fase interna da licitação, no procedimento administrativo encaminhado constata-se, dentre os elementos mais importantes, a presença de: i) Documento de Propriedade do imóvel em que será construído o CAPI (SEI 64771495); ii) Caderno de Especificações (SEI 64850263); iii) Projetos de Arquitetura (SEI 64849603; 64859301); iv) Memorial Descritivo FNDE (64861759); v) Parecer de Anuência do Projeto Arquitetônico de Obra Inicial, homologado, do CBMDF (SEI 64863025); vi) Diversos outros documentos técnicos (memoriais de cálculo, projetos, Relatório de Sondagem); vii) Atesto de Autoria de Projetos, subscrito pela empresa Cinnanti Arquitetura e Engenharia (SEI 64894820); viii) Planilha de Custo com desoneração (SEI 65085420); ix) Planilha de Custo sem desoneração (SEI 65085663); x) Memória de Cálculo Orçamentária (SEI 65085663); xi) Documento do Instituto do Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos do Distrito Federal Brasília Ambiental - IBRAM, dizendo da desnecessidade de processo de licenciamento ambiental para a construção de CEPI (SEI 65706781); xii) Projeto Básico, com autoria identificada (SEI 65721060) e aprovado pela autoridade competente (SEI 65779419); xiii) informação de existência de disponibilidade orçamentária para custear parte da despesa a ser realizada em 2021 e de compatibilidade da despesa com o PPA 2020-2023 e a LDO 2021 (SEI 65990729; 71016012); xiv) informação requerida pelo art. 16 da LRF (66077708); xv) autorização de abertura de licitação (SEI 66077008); xvi) ato de designação da comissão de licitação (SEI 66355222); xvii) minuta de edital de licitação e seus anexos (SEI 66355222).

Observa-se ter, a d. AJL/SEE/DF, analisado a fase interna da licitação e lançado considerações (Nota Jurídica N.º 186/2021 - SEE/GAB/AJL/CONSULTIVO, SEI 71645101). De um modo geral, tem-se por correta a análise empreendida e, dessa maneira, reforçam-se suas recomendações, as quais, portanto, devem ser atendidas pela Pasta.

Faz-se, porém, uma ressalva quanto à sugestão feita a propósito da composição da Comissão Permanente de Licitação.

Segundo o referido órgão de assessoramento: "*Outrossim, releva notar que a publicação do ato de designação e composição da Comissão Permanente de Licitação encontra-se no doc. SEI 66355222, de modo que não foi comprovado que pelo menos 1 (um) dos membros da referida comissão é detentor de qualificação no ramo do objeto da licitação*".

Ocorre que, s.m.j., a Lei n. 8.666/93 traz exigência diversa: que sejam membros da comissão ao menos "02 [...] servidores qualificados pertencentes aos quadros permanentes dos órgãos da Administração responsáveis pela licitação" (art. 51, *caput*, da Lei n. 8.666/93). É dizer, de acordo com lei nacional das licitações e contratos administrativos: i) ao menos 02 membros (e não apenas 01) deverão ser servidores permanentes qualificados integrantes do órgão licitante; ii) *não é exigido* que um desses servidores seja detentor de qualificação "*no ramo do objeto da licitação*" (embora, claro, melhor ainda se o for).

Assim, recomenda-se apenas seja verificado pelo órgão consulente o atendimento às exigências do *caput* do art. 51 da Lei n. 8.666/93. Por oportuno e por precaução, recomenda-se seja verificado também o atendimento ao disposto no §4º do aludido dispositivo (§ 4º *A investidura dos membros das Comissões permanentes não excederá a 1 (um) ano, vedada a recondução da totalidade de seus membros para a mesma comissão no período subsequente*).

Entretanto, ainda relativamente à fase interna da licitação, são feitas as seguintes sugestões:

a) Apesar de toda a documentação técnica acostada aos autos, recomenda-se seja **certificado** se o objeto da contratação está descrito com nível de precisão adequado quanto à quantidade e qualidade esperadas, **inclusive no que diz respeito aos dados, informações e projetos necessários,**

a fim de evitar, tanto quanto possível, futuras divergências entre os contratantes e mesmo aditivos contratuais derivados de um planejamento insatisfatório. Recomenda-se, inclusive, verificar se, de fato, **estão estimados todos os custos unitários dos serviços a serem contratados, conforme exigência do art. 7º, §2º, II da Lei n. 8.666/93** Essa certificação por parte da Pasta consulente é tanto mais recomendável tendo em vista o fato de boa parte da documentação técnica ter sido elaborada por empresa privada contratada.

b) Relativamente às planilhas estimativas acostadas aos autos (SEI 65085420, 65085663), observa-se terem sido elaboradas por empresa privada, tanto que consta o seu logotipo nos aludidos documentos.

Quanto a essas planilhas, em primeiro lugar, devem ser identificadas as *peças* responsáveis por sua elaboração, bem como a respectiva qualificação.

Em segundo lugar, deve o setor técnico da Secretaria atestar a *confiabilidade* das planilhas, isto é, deve manifestar-se *conclusivamente* sobre os custos estimados, dizendo-os compatíveis com o mercado ou não.

Em terceiro lugar, extrai-se das planilhas a seguinte informação: "*A estimativa teve como referência cotações de mercado de empresas especializadas e o Preço praticado pela SINAPI e outros bancos de dados governamentais*".

No particular, lembra-se que, de acordo com o TCDF, para a orçamentação de obras e serviços de engenharia, a consulta a outras tabelas de preços oficiais e fornecedores privados, nessa ordem, somente deve ocorrer subsidiariamente. Nesse sentido, por exemplo, a Decisão TCDF nº 3394/2017: "*O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: (...); IV – determinar às administrações regionais que, nos processos de contratações de obras e serviços de engenharia: c) cuidem para que os custos unitários do orçamento de referência de obras e serviços de engenharia sejam menores ou iguais às referências correspondentes nos sistemas SINAPI e SICRO, podendo-se adotar outras tabelas de preços oficiais no caso de incompatibilidade comprovada de adoção dos referidos sistemas, e, em último caso, utilizar-se de pesquisas de mercado, mediante a juntada de documentação comprobatória no respectivo processo administrativo*". Cumpre, então, verificar se essa orientação do TCDF foi atendida.

Além disso, *ao menos aos olhos do leigo*, aparentemente não foram apontados os custos para os quais teriam sido utilizados "*cotações de mercado de empresas especializadas*" e "*outros bancos de dados governamentais*". Acaso confirmada a omissão, deverá haver a respectiva indicação, bem como a fundamentação para a não utilização do SINAPI.

c) Reforça-se a recomendação constante da Nota Jurídica N.º 186/2021 - SEE/GAB/AJL/CONSULTIVO, SEI 71645101, no sentido de todos os documentos técnicos terem sua *autoria* identificada, inclusive com indicação da respectiva *qualificação* do autor.

d) Relativamente às questões orçamentárias, extrai-se do documento SEI 71016012, subscrito pela Diretoria de Execução e Controle Orçamentário e Financeiro da SEE/DF, a seguinte declaração:

Considerando o Despacho - SEE/SIAE (70993798), em que informa que "que em vista do tempo necessário para os atos relacionados aos trâmites administrativos visando à licitação da obra objeto dos autos em questão, bem como a formalização do contrato **no ano de 2021, será utilizado o valor de R\$ 160.508,07** (cento e sessenta mil quinhentos e oito reais e sete centavos)".

Desta forma, retifico a Disponibilidade Orçamentária n.º 1679/2021 - SEE/SUAG/DICOF (65990729) e informo que a referida dotação orçamentária consignada na Lei Orçamentária nº 6.778, de 06 de janeiro de 2021 (LOA 2021), é compatível com o Plano Plurianual Lei nº 6.490, de 29 de Janeiro de 2020 (PPA 2020-2023), bem como com a Lei de Diretrizes

Orçamentárias nº 6.664, de 03 de setembro de 2020 (LDO 2021), conforme Programa(s) de Trabalho abaixo relacionado(s), na Unidade Orçamentária 18101, e encontra-se disponível para o exercício de 2021, conforme quadro a seguir:

Programa de Trabalho: 12.368.6221.3982.0001 - CONSTRUÇÃO DE UNIDADE ESCOLAR- REDE PÚBLICA- DISTRITO FEDERAL- OCA		
Fonte: 103 160.508,07	Natureza da despesa: 4.4.90.51	R\$
160.508,07	Total: R\$	

Quanto ao valor restante, de **R\$ 5.890.571,24 (cinco milhões, oitocentos e noventa mil quinhentos e setenta e um reais e vinte e quatro centavos)**, a ser executado em 2022, deverá constar na LOA2022.

No ponto, reforça-se a recomendação, constante do documento SEI 66077075, no seguinte sentido:

Quanto às **informações de créditos orçamentários referentes ao Exercício Financeiro de 2022**, a Subsecretaria de Infraestrutura Escolar - SEE/SIAE deverá apresentar, junto à área técnica de planejamento da SEEDF, sua inclusão na fase de elaboração da Proposta Orçamentária de 2022, conforme orientação disposta na Disponibilidade Orçamentária n.º 1679/2021 - SEE/SUAG/DICOF (65990729), devendo ser ratificadas em momento oportuno pelo Ordenador de Despesas no Exercício Orçamentário equivalente.

Em relação à estimativa do impacto orçamentário-financeiro (art. 16, I, da LRF) e à declaração de adequação orçamentária e financeira com a LOA, e de compatibilidade com o PPA e a LOA (art. 16, II, da LRF), sugere-se seja confirmado o atendimento das orientações constantes da própria LRF, a seguir transcritas:

art. 16 [...]

[...]

§ 1º Para os fins desta Lei Complementar, considera-se:

I - adequada com a lei orçamentária anual, a despesa objeto de dotação específica e suficiente, ou que esteja abrangida por crédito genérico, de forma que somadas todas as despesas da mesma espécie, realizadas e a realizar, previstas no programa de trabalho, não sejam ultrapassados os limites estabelecidos para o exercício;

II - compatível com o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias, a despesa que se conforme com as diretrizes, objetivos, prioridades e metas previstos nesses instrumentos e não infrinja qualquer de suas disposições.

§ 2º A estimativa de que trata o inciso I do *caput* será acompanhada das premissas e metodologia de cálculo utilizadas.

Fundamental: em cada processo licitatório em que o presente parecer for utilizado como referencial,

deverá o órgão consulente, previamente à publicação do respectivo edital, comprovar a existência de recursos orçamentários para custear a despesa e produzir a documentação reclamada pelo art. 16 da LRF.

e) Observa-se ter sido fixado um BDI 26,22%. A definição adequada do BDI é matéria de índole eminentemente técnica e, portanto, de inteira e exclusiva responsabilidade do órgão consulente.

Entretanto, a título de contribuição ao gestor público nessa sua tarefa, apontam-se as seguintes diretrizes, à luz da jurisprudência dos tribunais de contas: a) o BDI deve ter nível de detalhamento adequado (Decisões TCDF ns. 1320/2018, 4757/2016, 2533/2015 e 4979/2015); b) os itens que sejam quantificáveis devem ser discriminados na planilha orçamentária, e não no BDI (Acórdão TCU n. 1.762/2010 – Plenário); c) os itens administração local, instalação de canteiro e acampamento e mobilização e desmobilização de obra não devem compor o BDI, mas sim constar da planilha orçamentária de forma destacada (Acórdão TCU n. 2842/2011 – Plenário); d) os tributos IRPJ e CSLL não devem integrar o cálculo do BDI, tampouco a planilha de custo direto, por se constituírem em tributos de natureza direta e personalística, que oneram pessoalmente o contratado, não devendo ser repassados à contratante (Súmula 254 do TCU e Decisão TCDF 453/2015).

f) No Projeto Básico, não se compreendeu o sentido e o alcance do item 13.5, de seguinte teor: "*13.5 Não será pago material posto obra*". Recomenda-se a revisão do item, de modo a ser aclarado.

g) Os itens 14.1.1 ao 14.1.4.10 do Projeto Básico aparecem descontextualizados. É preciso situá-los no contexto da redação do documento. A mesma observação vale para o item 14.2.1.

h) Assim dispõe o item 1.3, "K", do Caderno de Especificações (SEI 64850263):

K. SUBCONTRATADA

1. A Contratada não poderá subempreitar o total da obra/serviço a ela adjudicado, salvo quanto aos itens os quais, por sua especialização, requeiram o emprego de firmas ou profissionais especialmente habilitados e mediante prévia autorização da SEDF/DIREDE.

2. A responsabilidade sobre os serviços supracitados não será transferida, perante SEDF, aos subcontratados, devendo exclusiva e diretamente a Contratada responder pela fiel observância das obrigações contratuais.

No ponto, adverte-se o órgão consulente que a admissão de subcontratação deve ser tecnicamente justificada nos autos, além de serem delineados, de antemão (fase de planejamento da contratação), os percentuais e os serviços passíveis de subcontratação (Decisão TCDF 4427/2017). Nessa tarefa, devem ser observadas as diretrizes da Decisão Normativa TCDF n. 02/2012:

Art. 1º. Os órgãos e entidades do Distrito Federal, nas licitações e contratações públicas que venham a realizar, deverão:

[...]

b) Quanto à subcontratação:

b.1. Considerar ser possível a subcontratação parcial desde que:

1 - seja prevista no instrumento convocatório (edital) e no contrato, indicando o limite percentual admitido em relação ao valor do objeto da licitação;

2 - haja, no processo administrativo de licitação, justificativa formal da Administração Pública, devidamente fundamentada, demonstrando a necessidade e a viabilidade de se adotar tal prática;

3 - não fique configurada burla à licitação;

4 - não haja prejuízo para a Administração Pública, quanto à qualidade do objeto;

5 - não haja alteração dos termos inicialmente ajustados;

b.2. Observar que:

1 - é possível a subcontratação de partes de obra, serviço ou fornecimento os quais foram objeto de comprovação de capacidade técnica quando da realização do procedimento licitatório;

2 - em caso de subcontratação, esta deve efetivar-se, também, mediante contrato celebrado entre a contratada e a subcontratada, e, somente após verificado, pela Administração, em relação ao serviço subcontratado, o atendimento das condições de habilitação indicadas nos incisos I, II, IV e V do art. 27 da Lei nº 8.666/93, constantes do edital e impostas às concorrentes do certame;

Uma ressalva. Quanto ao item b.2.1 da referida decisão normativa, observa-se que, em decisão posterior, a Corte de Contas distrital não admitiu a "*subcontratação daqueles serviços para os quais foram exigidos atestados na fase de qualificação técnica*" (Decisão TCDF n. 4269/2014), devendo o órgão consulente levar em conta esse posicionamento mais recente.

Com essas ponderações, deverá o item 1.3, "K", ser reescrito.

i) Há divergência entre o Projeto Básico (SEI 65721060), a minuta de edital (SEI 66355358) e o Caderno de Especificações (SEI 64850263) quanto à realização de vistoria por parte das licitantes:

Projeto Básico (SEI 65721060)

8.1.7 Apresentar DECLARAÇÃO de VISTORIA ou de ABSTENÇÃO DE VISTORIA, conforme Modelo constante no Anexo do Edital, assinada por Responsável Técnico da empresa, expressando o pleno conhecimento das condições do local da obra, assumindo todas as responsabilidades.

Minuta de Edital (SEI 66355358)

5.1.6.7. Apresentar DECLARAÇÃO de VISTORIA (ANEXO IV) ou de ABSTENÇÃO DE VISTORIA (ANEXO V), conforme Modelo constante no Anexo deste Edital, assinada por Responsável Técnico da empresa, expressando o pleno conhecimento das condições do local da obra, assumindo todas as responsabilidades.

Caderno de Especificações (SEI 64850263)

1. A empresa licitante deverá, antes da licitação:

a) Vistoriar o local da obra/serviço objeto da licitação, devendo verificar todos os seus aspectos quantitativos e qualitativos, bem como as condições necessárias para a sua execução, tais como características de acesso, topografia, condições do terreno etc.

b) Analisar e comparar todos os projetos, especificações e demais elementos integrantes da documentação técnica fornecida pela SEDF/DIARQ referentes à obra/serviço.

c) Emitir Declaração de Vistoria, conforme modelo anexo ao Edital, assinada pelo Responsável Técnico da empresa, expressando inteiro conhecimento das condições a que se referem os itens a e b anteriores.

A divergência deve ser superada com prevalência do disposto no Projeto Básico e na Minuta de Edital.

Entretanto, mesmo o comando do Projeto Básico/Minuta de Edital ainda deve ser alinhado à jurisprudência das Cortes de Contas:

**BOLETIM DE JURISPRUDÊNCIA 240/2018 (ACÓRDÃO 2361/2018-TCU-
PLENÁRIO (REPRESENTAÇÃO, RELATOR MINISTRO-SUBSTITUTO AUGUSTO
SHERMAN)**

INDEXAÇÃO

Licitação. Habilitação de licitante. *Vistoria*. Vedação. Responsável técnico. Declaração. Assinatura.

ENUNCIADO

Nos casos em que a Administração considerar necessária a realização de visita técnica por parte dos licitantes, são irregulares, em regra, as seguintes situações: (i) ausência de previsão no edital de substituição da visita por declaração de pleno conhecimento do objeto; (ii) exigência de que a vistoria seja realizada pelo responsável técnico pela execução da obra; (iii) obrigatoriedade de agendamento da visita ou de assinatura em lista de presença.

DECISÃO TCDF N. 01/2012

O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto da Relatora, decidiu:

(...) II - determinar (...) que, com fulcro no art. 113, § 2º, da Lei nº 8.666, de 21.06.93; (...) e) ajuste o anexo XI do edital (Declaração de Visita), aos termos do art. 30, inciso III, da Lei nº 8.666/93, uma vez que a declaração comprovando que a licitante tomou conhecimento das condições dos locais para a execução do objeto a ser contratado não é restrita ao responsável técnico, podendo esse ser substituído por representante legal da empresa com conhecimento técnico

Também devem ser harmonizadas entre si as disposições constantes do Projeto Básico, da Minuta de edital e do Caderno de Especificações sobre os recebimentos provisório e definitivo das obras.

j) Recomenda-se seja justificado **técnica e economicamente** (art. 23, §1º, da Lei n. 8.666/93) o não parcelamento do objeto da licitação. No ponto, a título de orientação do órgão consultante, lembra-se das determinações contidas na Decisão Normativa TCDF n. 02/2012:

Art. 1º. Os órgãos e entidades do Distrito Federal, nas licitações e contratações públicas que venham a realizar, deverão:

a) Quanto ao parcelamento:

[...]

a.2. Observar que:

[...]

2 - o bem principal deve ser licitado separadamente dos acessórios e das pertencas, a exemplo de obras e equipamentos, sendo que, em caso da opção pelo não parcelamento, deverá ser demonstrado o custo-benefício dessa escolha sob aspectos de expressividade dos valores envolvidos, incidência de BDI e possibilidade de restrição à competitividade, entre outros, bem como deverão ser apresentados os eventuais impedimentos de ordem técnica e econômica;

a.3. Aceitar as seguintes situações, sem prejuízo de outras, como

justificativas técnicas para o não parcelamento formal:

- 1 - interferência de uma obra ou serviço em outros a ponto de comprometer suas execuções, a segurança ou a qualidade dos serviços;
- 2 - interdependência entre os diversos componentes das obras ou serviços, o que transforma o objeto num conjunto indissociável, como a construção de uma única instalação, em que obras e serviços devem ser executados de forma sincronizada, sob pena de comprometer o resultado esperado, tanto em termos de cumprimento de cronograma, quanto em relação à qualidade dos serviços e à perfeita delimitação da responsabilidade técnica;
- 3 - realização de serviços indissociáveis, com interdependência entre seus componentes, onde a execução de um dos itens leva a consequências imprevisíveis na execução de outro(s), necessitando evidenciar os aspectos de ordem técnica que inviabilizam a integração de obras, serviços e equipamentos executados/fornecidos por diferentes empresas; na medida do possível, essa demonstração deve ser realizada considerando cada obra ou serviço em relação aos demais itens componentes do objeto;
- 4 - atendimento do princípio da padronização, visando assegurar a compatibilidade de especificações técnicas e de desempenho entre todas as obras civis de instalações prediais, cujas unidades devem funcionar em perfeita integração e de forma a não trazer risco ao funcionamento dos sistemas;

Sobre o tema do parcelamento, lembra-se, ainda, do teor da Súmula n. 253 do TCU, cujo cumprimento deverá ser confirmado pelo setor técnico competente do órgão consulente:

SÚMULA TCU 253: Comprovada a inviabilidade técnico-econômica de parcelamento do objeto da licitação, nos termos da legislação em vigor, os itens de fornecimento de materiais e equipamentos de natureza específica que possam ser fornecidos por empresas com especialidades próprias e diversas e que representem percentual significativo do preço global da obra devem apresentar incidência de taxa de Bonificação e Despesas Indiretas - BDI reduzida em relação à taxa aplicável aos demais itens. (negritou-se).

I) Deve ser inserida, no Projeto Básico e na minuta de contrato, a obrigação de a contratada atender à exigências da Lei Distrital n. 6.679/2020, de seguinte teor:

Art. 1º Todos os órgãos da Administração Pública direta, indireta e fundacional do Distrito Federal devem exigir das empresas vencedoras de processos licitatórios pertinentes a obras e serviços, inclusive de publicidade, como condição para assinatura de contrato, a comprovação ou o compromisso de adoção de mecanismos para garantir a equidade salarial entre homens e mulheres com o mesmo cargo, atribuições e tempo de serviço, e com grau de instrução iguai ou equivalente.

Art. 2º A empresa vencedora de processo licitatório deve comprovar documentalmente o cumprimento da exigência de equidade salarial em seu quadro de funcionários no prazo de 5 dias, contado da publicação do resultado da licitação e prorrogável, justificadamente, por igual período e uma única vez, por meio de:

I – documento assinado por contador responsável, contendo o nome de todos os funcionários e respectivos cargos, tempo de serviço, grau de instrução, raça declarada e remuneração;

II – relatório sobre ações afirmativas adotadas para garantir a igualdade de condições no ingresso e na ascensão profissional, e o combate às práticas discriminatórias, inclusive de raça, e à ocorrência de assédios moral e sexual na empresa, pelo menos nas áreas de:

- a) política de benefícios;
- b) recrutamento e seleção;
- c) capacitação e treinamento.

§ 1º A empresa que não conte com mecanismos de garantia de equidade salarial no ato do chamamento para assinatura do contrato pode apresentar, no mesmo prazo estabelecido no caput, plano para adoção das ações elencadas no inciso II, ou outras que visem ao alcance do mesmo objetivo, com prazo para implantação de no máximo 90 dias.

§ 2º O plano para adoção das ações afirmativas apresentado pela empresa vencedora deve constar de cláusula do contrato a ser assinado com a Administração Pública, e o não cumprimento dele enseja rescisão do contrato e demais consequências legais.

Art. 3º A exigência de que trata o art. 1º e os prazos para comprovação de seu atendimento devem constar dos editais de licitação publicados pelos órgãos públicos do Distrito Federal.

Art. 4º A empresa vencedora de processo licitatório que não aceite as condições impostas por esta Lei fica impedida de assinar o respectivo termo de contrato, ficando a Administração Pública autorizada a convocar os licitantes remanescentes, na ordem de classificação, para fazê-lo em igual prazo e nas mesmas condições propostas pelo primeiro classificado, inclusive quanto aos preços atualizados de conformidade com o ato convocatório, ou revogar a licitação, de acordo com o disposto pela Lei federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993.

Art. 5º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sobre nuances interpretativas dessa lei distrital, vide Parecer n. 200/2021-PGDF/PGCONS.

2.4 A minuta de edital de licitação e seus anexos

O instrumento convocatório regula todo o procedimento licitatório e o contrato dele advindo, não podendo, Administração e administrados, dele se apartar (princípio da vinculação ao instrumento convocatório, art. 41, Lei n. 8.666/93). Daí se percebe sua relevância singular e a necessidade de estar perfeitamente ajustado à legislação de regência.

A minuta de edital encaminhada (SEI 66355358) foi a analisada pela douta AJL/SEE/DF (Nota Jurídica N.º 186/2021 - SEE/GAB/AJL/CONSULTIVO, SEI 71645101). De um modo geral, tem-se por correta a análise empreendida e, dessa maneira, reforçam-se suas recomendações, as quais, portanto, devem ser atendidas pela Pasta. Com apenas duas exceções.

Primeira exceção. A douta AJL/SEE/DF fez a seguinte recomendação:

Item 5.1.6.9.2 e seguintes do edital exigem que o responsável técnico trabalhe para a sociedade ou já tenha figurado como responsável técnico

da empresa. No entanto, recomenda-se que tais itens sejam reelaborados à luz do entendimento do TCU nos acórdãos 80/2010, 103/2009, 170/2007 e Acórdão 73/2010 e Parecer 352/2021 - PGDF/PGCONS, pois é desnecessário, para comprovação da capacitação técnico-profissional, que o empregado possua vínculo empregatício, sendo suficiente prova da existência de contrato de prestação de serviços.

Ocorre que o referido item do edital já admite a demonstração do vínculo mediante a apresentação de contrato de prestação de serviços. Confira-se no trecho sublinhado:

5.1.6.9.2. 0(s) Responsável(eis) Técnico(s) indicado(s) deverá(ão) fazer parte do quadro de funcionários da Empresa;

5.1.6.9.2.1. O vínculo empregatício do (a) Responsável (ies) Técnico (s) dar-se-á com a comprovação do vínculo do profissional pertencente ao quadro permanente das licitantes que poderá ser demonstrado no ato da assinatura do contrato, indicados para fins de comprovação de capacidade técnico — profissional, mediante a apresentação de contrato de prestação de serviços, sem vínculo trabalhista e regido pela legislação civil comum, com prazo mínimo de duração determinado, de modo a garantir a permanência do profissional durante a execução dos serviços objeto desta licitação, ou por meio de cópia autenticada da CTPS — Carteira de Trabalho e Previdência Social para o empregado e no caso de sócio ou proprietário a comprovação deverá ser feita por intermédio do Contrato Social da Empresa, admitida a substituição do(s) Responsável (ies) Técnico (s) por profissionais de experiência equivalente ou superior, desde que aprovada pela Administração, nos termos do disposto no § 10 do art. 30 da Lei nº 8.666/1993. (sublinhado nosso)

Portanto, a recomendação em comento já está atendida.

Segunda exceção. A douta AJL/SEE/DF fez a seguinte recomendação:

- Item 24.8. Prevê a possibilidade de subcontratação compulsória de entidades preferenciais, no percentual de até 30% da obra, o que é repetido na cláusula 11.8 do Contrato em anexo à minuta de edital. No entanto, recomenda-se que a respectiva área técnica justifique melhor a previsão de tal possibilidade, mormente em percentual expressivo, como no caso, sob pena de desvirtuar o objeto licitado, nos termos do Parecer 352/2021 - PGDF/PGCONS;

Na percepção deste Procurador, na realidade, tanto a minuta de edital quanto a Nota Jurídica N.º 186/2021 - SEE/GAB/AJL/CONSULTIVO parecem não captar, em sua inteireza, o significado da "*subcontratação compulsória*" prevista na Lei Complementar n. 123/2006 e na Lei Distrital n. 4.611/2011.

Em primeiro lugar, tenha-se que a "*subcontratação compulsória*" de microempresas e empresas de pequeno porte é uma das formas legais previstas de facilitar o "*acesso aos mercados*" às entidades preferenciais. Essa facilitação do acesso aos mercados, nota-se, foi um dos meios encontrados pelo legislador para dar vazão a comandos *constitucionais*, quais sejam, aquele que diz ser princípio da ordem econômica o "*tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no País*" (CF-88, art. 170, IX), e aquele que determina à União, Estados, Distrito Federal e Municípios a dispensa, "*às microempresas*

e às empresas de pequeno porte, assim definidas em lei, tratamento jurídico diferenciado" (CF-88, art. 179). Por conseguinte, quando o administrador fixa, num determinado edital de licitação, a exigência de subcontratação compulsória de microempresas e empresas de pequeno porte, está apenas, com suporte na lei, concretizando o comando constitucional determinador do tratamento jurídico diferenciado e facilitado a essas entidades.

É essa, portanto, a justificativa para uma tal eventual exigência editalícia. Destaca-se que a Lei Distrital n. 4.611/2011 determina, inclusive, um *percentual mínimo*, por exercício financeiro e por unidade orçamentária, de aplicação do tratamento diferenciado e favorecido consistente em contratação exclusiva, cota reservada e subcontratação compulsória:

Art. 23. O tratamento favorecido e diferenciado a ser dispensado às entidades preferenciais será concedido, independentemente do direito de preferência e de saneamento, nos percentuais de no mínimo 10% (dez por cento) e no máximo 25% (vinte e cinco por cento) do gasto público com contratações.

§ 1º O tratamento favorecido e diferenciado a que se refere este artigo será implementado por meio de contratação exclusiva, cota reservada e subcontratação compulsória.

§ 2º O limite percentual a que se refere este artigo será aferido por exercício financeiro e por unidade orçamentária.

§ 3º Atingido o limite percentual, será publicado ato na imprensa oficial, enviando-se cópia às entidades representativas e incentivadoras do setor. (sublinhado nosso)

Mesmo o limite de até 30% para a subcontratação compulsória tem respaldo legal (art. 27, *caput*, da Lei n. 4.611/2011). Assim, quanto à subcontratação compulsória prevista no item 24.8 da minuta de edital, a recomendação que se faz ao órgão consulente é no sentido da observação do regramento constante do art. 27 da Lei Distrital n. 4.611/2011:

Art. 27. O instrumento convocatório poderá estabelecer a exigência de subcontratação compulsória de entidades preferenciais, até o limite de 30% (trinta por cento) do valor do objeto.

§ 1º O limite percentual indicado neste artigo não impede a fixação de outro limite para subcontratação geral.

§ 2º Na fase de habilitação, o licitante indicará as entidades que subcontratará, com a descrição dos bens e serviços a serem fornecidos e seus respectivos valores.

§ 3º O contratado ficará responsável por verificar a habilitação das subcontratações que realizar, sem prejuízo da fiscalização sob responsabilidade do órgão contratante.

§ 4º Assinado o contrato, serão emitidas as notas de empenho em favor do contratado e, no caso das entidades preferenciais, também empenho direto em favor das subcontratadas.

§ 5º No pagamento de cada etapa ou parcela, será verificada a regularidade com a seguridade social e o cumprimento das obrigações trabalhistas da contratada e da subcontratada em relação ao efetivo de pessoal que contratar.

§ 6º No caso das entidades preferenciais subcontratadas, será concedido, se necessário, o direito de saneamento a que se refere esta Lei.

§ 7º A empresa contratada deverá substituir a subcontratada, na parcela referente à subcontratação compulsória, no prazo máximo de trinta dias, na hipótese de extinção da subcontratação, salvo se demonstrar a inviabilidade da substituição.

§ 8º A extinção da subcontratação a que se refere o parágrafo anterior deverá ser justificada e comunicada à Administração no prazo de 48 (quarenta e oito) horas.

§ 9º A empresa contratada responsabiliza-se pela padronização, compatibilidade, gerenciamento centralizado e qualidade da subcontratação, podendo recomendar ao órgão contratante, justificadamente, suspensão ou glosa de pagamentos.

§ 10. Não se aplica a exigência de subcontratação compulsória quando o licitante for entidade preferencial.

§ 11. Não se exigirá a subcontratação compulsória:

I – para o fornecimento de bens;

II – quando for inviável, sob o aspecto técnico;

III – quando representar prejuízo ao conjunto ou complexo do objeto a ser contratado, de forma devidamente justificada.

Art. 28. Não se aplica o disposto neste capítulo quando:

I – estudo prévio indicar que não será vantajoso para a Administração ou representará prejuízo ao conjunto ou complexo do objeto a ser contratado;

II – o tratamento diferenciado e simplificado não for capaz de alcançar os objetivos previstos no art. 1º, justificadamente.

Parágrafo único. Para garantir que a aplicação será vantajosa, a Administração indicará o preço máximo que se dispõe a pagar, tendo por balizamento a regra do art. 15, V, da [Lei nº 8.666](#), de 21 de junho de 1993.

Agora – alerta-se desde já – a redação atual do 24.8 trata a subcontratação *compulsória* como providência facultativa a cargo da futura contratada, o que é de todo incongruente ("*a licitante vencedora poderá subcontratar, compulsoriamente, entidade(s) preferencial(is)*"). Se o edital estabelece a exigência de subcontratação *compulsória* de entidades preferenciais, não deve restar qualquer opção à futura contratada senão atender ao comando do instrumento convocatório. Com atenção a essa perspectiva, deverá o item ser reescrito.

Em relação à minuta de edital, são feitas ainda outras recomendações a serem atendidas pelo órgão consulente:

a) Deverão ser verificadas as recomendações feitas a propósito da fase interna da licitação que tenham impacto na minuta de edital, pois não serão repetidas nesta sede. **Essa recomendação é de fundamental importância a fim de evitar disposições conflitantes entre os instrumentos.** Na verdade, convém seja feita uma revisão no Caderno de Especificações, Projeto Básico, Minuta de Edital e Minuta de Contrato, a fim de eliminar eventuais disposições conflitantes entre os documentos.

b) No preâmbulo, eliminar: i) que a Lei Complementar n.123/2006 foi "*recepcionada*" pela Lei Distrital n. 4.611/2011, porque isso não é verdadeiro; ii) a locução "e alterações", logo após a referência à Lei n. 8.666/93, porque desnecessária.

c) Quanto aos índices exigidos no item 5.5.1.1 para aferição da boa situação financeira da empresa, recomenda-se seja inserida a justificação mencionada pela Súmula 289 do TCU ("*Súmula TCU 289. A*

exigência de índices contábeis de capacidade financeira, a exemplo dos de liquidez, deve estar justificada no processo da licitação, conter parâmetros atualizados de mercado e atender às características do objeto licitado, sendo vedado o uso de índice cuja fórmula inclua rentabilidade ou lucratividade").

d) Dispõe o item 7.17 que "7.17 – É vedada a retirada das propostas de preços após a fase de habilitação, salvo motivo justo decorrente de fato superveniente e aceito pela Comissão nos termos do art. 40, VI c/c art. 43 § 6º da Lei 8.666/93". Em nome da boa técnica, e para melhor conformidade com a lei, recomenda-se a substituição do termo "retirada" por "desistência" (art. 43, §6º, da Lei n. 8.666/93: *Após a fase de habilitação, não cabe desistência de proposta, salvo por motivo justo decorrente de fato superveniente e aceito pela Comissão.*)

e) Como decorrência da recomendação feita pela d.ª AJL/SEE/DF e por este Procurador a propósito do item 4.3 da minuta de edital (o qual afastava o tratamento favorecido às entidades preferenciais, em desacordo com precedente do TCDF), deve o edital abrigar o regramento constante dos art. 43, 44 e 45 da Lei Complementar n. 123/2006, *in verbis*:

Art. 43. As microempresas e as empresas de pequeno porte, por ocasião da participação em certames licitatórios, deverão apresentar toda a documentação exigida para efeito de comprovação de regularidade fiscal e trabalhista, mesmo que esta apresente alguma restrição.

§ 1º Havendo alguma restrição na comprovação da regularidade fiscal e trabalhista, será assegurado o prazo de cinco dias úteis, cujo termo inicial corresponderá ao momento em que o proponente for declarado vencedor do certame, prorrogável por igual período, a critério da administração pública, para regularização da documentação, para pagamento ou parcelamento do débito e para emissão de eventuais certidões negativas ou positivas com efeito de certidão negativa.

§ 2º A não-regularização da documentação, no prazo previsto no § 1º deste artigo, implicará decadência do direito à contratação, sem prejuízo das sanções previstas no art. 81 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, sendo facultado à Administração convocar os licitantes remanescentes, na ordem de classificação, para a assinatura do contrato, ou revogar a licitação.

Art. 44. Nas licitações será assegurada, como critério de desempate, preferência de contratação para as microempresas e empresas de pequeno porte.

§ 1º Entende-se por empate aquelas situações em que as propostas apresentadas pelas microempresas e empresas de pequeno porte sejam iguais ou até 10% (dez por cento) superiores à proposta mais bem classificada.

[...]

Art. 45. Para efeito do disposto no [art. 44 desta Lei Complementar](#), ocorrendo o empate, proceder-se-á da seguinte forma:

I - a microempresa ou empresa de pequeno porte mais bem classificada poderá apresentar proposta de preço inferior àquela considerada vencedora do certame, situação em que será adjudicado em seu favor o objeto licitado;

II - não ocorrendo a contratação da microempresa ou empresa de pequeno

porte, na forma do inciso I do **caput** deste artigo, serão convocadas as remanescentes que porventura se enquadrem na hipótese dos [§§ 1º e 2º do art. 44 desta Lei Complementar](#), na ordem classificatória, para o exercício do mesmo direito;

III - no caso de equivalência dos valores apresentados pelas microempresas e empresas de pequeno porte que se encontrem nos intervalos estabelecidos nos [§§ 1º e 2º do art. 44 desta Lei Complementar](#), será realizado sorteio entre elas para que se identifique aquela que primeiro poderá apresentar melhor oferta.

§ 1º Na hipótese da não-contratação nos termos previstos no **caput** deste artigo, o objeto licitado será adjudicado em favor da proposta originalmente vencedora do certame.

§ 2º O disposto neste artigo somente se aplicará quando a melhor oferta inicial não tiver sido apresentada por microempresa ou empresa de pequeno porte.

[...]

f) No item 10, disciplinador da impugnação do edital por cidadãos e licitantes, em obséquio aos princípios da eficiência e da boa administração, recomenda-se seja *também* facultado meio eletrônico para o protocolo da impugnação, ressalvada impossibilidade técnica, a qual deverá ser devidamente justificada nos autos. Recomendação de igual teor é feita relativamente aos recursos, disciplinados no item 11.

g) Devem ser eliminados os itens 13.1 e 13.1.1, por impertinentes com a presente licitação.

h) Aparentemente, o item 24.7 não possui pertinência com o objeto desta licitação ("24.7 – *A contratada cederá os direitos autorais e patrimoniais concernentes ao objeto da licitação, mediante cláusula específica inserida no Contrato na forma estabelecida no artigo 111 da Lei nº 8.666/93*"). Confirmada a hipótese, o item deve ser eliminado.

i) Dispõe o item 24.31:

24.31. Fica obrigado à empresa o oferecimento, diretamente ou por meio de convênios com instituições públicas ou privadas, de curso de alfabetização ou complementação do ensino fundamental até o quinto ano aos empregados contratados, nos termos da Lei-DF 5.847/2017.

Ocorre que, de acordo com a própria Lei Distrital n. 5.847/2017, sua aplicabilidade depende de decreto regulamentador (ainda nesse sentido, Parecer Jurídico n.º 29/2020 - PGDF/PGCONS). Confira-se:

Art. 1º A administração pública direta, as fundações, as autarquias, as empresas públicas e as sociedades de economia mista do Distrito Federal devem incluir, nos editais de licitações públicas e em contratos emergenciais para contratação de serviços e realização de obras cujo prazo do contrato seja superior a 12 meses, cláusula específica que obrigue as empresas vitoriosas a oferecer, diretamente ou por meio de convênios com instituições públicas ou privadas, curso de alfabetização ou complementação do ensino fundamental até o quinto ano aos empregados contratados.

Parágrafo único. A exigência contida no caput só abrange os contratos administrativos posteriores à regulamentação desta Lei, excluindo-se da obrigação as empresas cujo segmento de atuação seja regulado por legislação específica que discipline a capacitação dos trabalhadores.

Não se localizou, no sítio eletrônico da Câmara Legislativa, no Sistema Integrado de Normas Jurídicas do DF e mesmo na rede mundial de computadores, a regulamentação reclamada pela Lei Distrital n. 5.847/2017. Assim, ausente notícia da necessária regulamentação, a sugestão é pela eliminação do item 24.31.

j) No item 23 ("DAS PENALIDADES"), mencionar que também poderão ser aplicadas as sanções descritas na Lei n. 12.846/2013 ("*Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências*"), em função das condutas nelas previstas.

k) Embora o Caderno de Especificações admita a subcontratação geral (item 1.3, "K", SEI 64850263), a minuta de edital não trouxe qualquer disposição a respeito.

Acaso seja intenção do órgão licitante admitir a subcontratação geral *ao lado* da subcontratação compulsória da Lei n. 4.611/2011 (esta já prevista na minuta de edital), deverá justificar tecnicamente a opção. Além disso, no instrumento convocatório, deverá ser expresso a respeito e delinear os percentuais e os serviços passíveis de subcontratação geral (Decisão TCDF 4427/2017). Nessa tarefa, devem ser observadas as diretrizes da Decisão Normativa TCDF n. 02/2012.

Vale registrar que a cumulação dessas espécies de subcontratação é admitida pela Lei Distrital n. 4.611/2011 ("*Art. 27. O instrumento convocatório poderá estabelecer a exigência de subcontratação compulsória de entidades preferenciais, até o limite de 30% (trinta por cento) do valor do objeto. § 1º O limite percentual indicado neste artigo não impede a fixação de outro limite para subcontratação geral*").

Quanto à minuta de contrato anexada à minuta de edital, também aí reforçam-se as recomendações feitas na Nota Jurídica N.º 186/2021 - SEE/GAB/AJL/CONSULTIVO (SEI 71645101), as quais se tem por pertinentes. A Pasta Consulente deverá, ainda, verificar as recomendações feitas neste opinativo a propósito do Projeto Básico e da Minuta de Edital que tenham impacto na Minuta de Contrato, sendo desnecessário repeti-las nesta sede. **Essa recomendação é de fundamental importância para evitar disposições conflitantes entre os instrumentos.**

Ainda, adverte-se que: i) o prazo mínimo entre a divulgação do aviso da licitação e o recebimento das propostas, em se tratando de concorrência para celebração de contrato em regime de empreita integral, deve ser de 45 dias, a teor do previsto no art. 21, parágrafo 2º, I, "b", da Lei n. 8.666/93; b) a Lei Distrital nº 5.575/2015 estabelece que as súmulas dos contratos e dos aditivos pertinentes a obras, compras, serviços, alienações e locações celebrados pelos órgãos ou pelas entidades da Administração Pública do Distrito Federal com particulares devem ser publicadas no Portal da Transparência, com informações referentes ao valor, ao objeto, à finalidade, à duração e ao prazo de vigência do contrato, bem como o nome ou a razão social do fornecedor do produto, da obra ou do serviço.

Por derradeiro, lembra-se da Decisão Normativa TCDF n. 01/2012, que disciplina o teor mínimo exigido da publicação dos avisos de licitação e dos extratos de contratos do Distrito Federal:

Art. 1º As publicações no Diário Oficial do Distrito Federal dos resumos ou extratos de ajustes, tais como contratos e convênios e respectivos

aditamentos e dos avisos de licitação deverão incluir as informações necessárias à perfeita caracterização do ato administrativo.

I – os avisos de licitação abrangerão, quanto aos elementos previstos no art. 21 da Lei nº 8.666/93, além do local onde pode ser obtido o texto integral do edital, os seguintes:

- a) número do processo;
- b) número, tipo e modalidade do certame;
- c) resumo do objeto da licitação, em descrição sucinta, abrangente e capaz de, objetivamente, evidenciar o bem ou serviço que a Administração pretende contratar;
- d) valor estimado da licitação;
- e) dotação e unidade orçamentária, programa de trabalho, natureza de despesa e fonte de recurso, exceto nos casos de registro de preços;
- f) prazos de execução e vigência;
- g) data de abertura;
- h) quando se tratar do resultado do certame, deverão ser evidenciados o(s) nome(s) do(s) vencedor(es) e respectivos preços.

II – os resumos ou extratos dos contratos e convênios de que trata o art. 61, parágrafo único, da

Lei nº 8.666/93, conterão:

- a) número do processo;
- b) número e modalidade da licitação da qual se originou o ajuste ou fundamento legal da dispensa/inexigibilidade;
- c) espécie e número do ajuste;
- d) nome dos contratantes ou convenientes;
- e) resumo do objeto do contrato ou convênio, descrevendo-o de forma sucinta, abrangente e capaz de, objetivamente, evidenciar o bem ou serviço do ajuste;
- f) dotação e unidade orçamentária, programa de trabalho, natureza de despesa e fonte de recurso;
- g) UG, gestão, número, data e valor da nota de empenho;
- h) prazos de execução e de vigência;
- i) data da assinatura;
- j) nome dos signatários;
- k) valor do ajuste.

3 CONCLUSÃO

Ante o exposto, manifesta-se este Procurador:

a) pela viabilidade jurídica do prosseguimento do certame, **desde que observadas as recomendações e superadas as ressalvas constantes do opinativo.**

b) pela viabilidade de o presente pronunciamento funcionar como "parecer referencial", na forma da Portaria PGDF n. 115/2020, porém apenas para os processos de contratação com objeto similar, isto é, construção de CEPI tipo 1 do programa PROINFÂNCIA/FNDE, a ser licitado

mediante concorrência.

É o parecer.

À elevada consideração superior.

Brasília, 25 de outubro de 2021.

LUCIANO ARAÚJO DE CASTRO

Procurador do Distrito Federal



Documento assinado eletronicamente por **LUCIANO ARAUJO DE CASTRO - Matr.0174849-1, Procurador(a) do Distrito Federal**, em 25/10/2021, às 08:30, conforme art. 6º do Decreto nº 36.756, de 16 de setembro de 2015, publicado no Diário Oficial do Distrito Federal nº 180, quinta-feira, 17 de setembro de 2015.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site:
http://sei.df.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0
verificador= **72303968** código CRC= **24C409A5**.

"Brasília - Patrimônio Cultural da Humanidade"

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



GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DO DISTRITO FEDERAL

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

Cota - PGDF/PGCONS/CHEFIA

PROCESSO Nº: 00080-00110978/2021-23

MATÉRIA: Administrativo

APROVO O PARECER REFERENCIAL Nº 23/2021 - PGCONS/PGDF, elaborado pelo ilustre Procurador do Distrito Federal Luciano Araújo de Castro, com os seguintes acréscimos.

Inicialmente, consigno que o presente Parecer Referencial destina-se, exclusivamente, a contratações com o mesmo objeto do caso ora analisado, qual seja: **construção de Centro de Educação para a Primeira Infância - Tipo 01, do Programa PROINFÂNCIA/FNDE, a ser licitado por meio de concorrência.**

Julgo importante, ainda, consignar expressamente as recomendações feitas pela AJL da consulente, em suas Notas Jurídicas 186 e 298 (ID 66810327 e 71645101, respectivamente), as quais, nos termos do opinativo, devem ser também atendidas:

Nota Jurídica 186:

1. Justificativa para a necessidade de contratação; (...)
2. Confirmação prévia sobre a existência de recurso orçamentário para a execução do objeto, bem como declaração quanto a estimativa de Impacto Orçamentário-financeiro da despesa no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes, e declaração do Ordenador de Despesas de compatibilidade da despesa, de que o aumento tem adequação orçamentaria e financeira com a lei orçamentaria anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentarias (art. 16, I e II, §§ 1º e 4º, da Lei de Responsabilidade Fiscal - Lei Complementar nº 101/2000); (...)
3. Autorização expressa da autoridade competente para a abertura do procedimento licitatório; (...)
5. Projeto Básico e a aprovação pela autoridade competente, devendo ser mencionadas as páginas do feito: (Projeto Básico e seus complementos: Caderno de Especificações, Planilhas Orçamentárias, Cronograma físico-financeiro e também houve a aprovação do PROJETO EXECUTIVO e seus Complementos Projetos/Plantas/Desenhos). Recomenda-se que o Projeto Básico seja um documento único que poderá ser dividido em tópicos. (...)
6. Incluir orçamento em planilha de custos que expressem a composição de todos os custos unitários confeccionados pela Administração Pública, devendo constituir parte do Projeto Básico.

Nota Jurídica 298:

- Item 4.3. Dispõe que não haverá tratamento diferenciado e preferencial às microempresas e empresas de pequeno porte, porque o valor da presente contratação, nos termos do art. 24 da Lei distrital n. 4.611/2011, implica em faturamento que acarreta o desenquadramento da condição. Recomenda-se, no entanto, a retirada dessa previsão, por ser incompatível com o art. 3º, § 4º e 9º da LC n. 123/06, nos termos

da Decisão n.º 6054/2016 – TCDF;

- Item 4.4. Veda a participação de consórcios. No entanto, não foi possível localizar as necessárias justificativas para tal vedação, nos termos do Parecer n. 1.498/2012 – PROCAD/PGDF. Dessa forma, recomenda-se que tal proibição seja explicitada e devidamente motivada, acompanhada da competente justificativa técnica a respeito da inserção dessa cláusula no edital.

- Itens 4.5.6. a 4.5.6.3 devem ser reelaborados em consonância com o disposto nos Pareceres n. 985/2015-PRCON/PGDF e 352/2021 - PGDF/PGCONS, com o fim de estabelecer que a participação simultânea de empresas com sócios comuns num mesmo certame configuraria irregularidade nos casos de: a) convite; b) contratação por dispensa de licitação; c) existência de relação entre as licitantes e a empresa responsável pela elaboração do projeto executivo; d) contratação de uma das empresas para fiscalizar serviço prestado por outra, acrescentando-se, ainda, a hipótese de conluio ou fraude. Além disso, importante salientar que a respectiva área técnica deverá aferir na ocasião da realização da licitação, junto aos sistemas Sicafe, Siasg, CNPJ e CPF, o quadro societário e o endereço dos licitantes com vistas a verificar a existência de sócios comuns, endereços idênticos ou relações de parentesco, fato que, analisado em conjunto com outras informações, poderá indicar a ocorrência de fraudes contra o certame.

- Item 4.5.7. há de ser reelaborado à luz do disposto no Parecer n. 135/2021, de sorte que é possível a participação no certame licitatório de empresa em recuperação judicial ou extrajudicial, com plano de recuperação acolhido ou homologado judicialmente, desde que possa participar de licitações públicas e demonstre, na fase de habilitação, a sua viabilidade econômica.

- Item 4.6 necessita ser complementado com as disposições do Decreto Distrital nº 39.860/19. (...)

- Item 5.6.1.2. foi exigido o percentual de 50% (cinquenta por cento) em relação ao quantitativo daqueles que seriam os itens de maior peso na planilha de custos. Contudo, recomenda-se que o aludido item seja reapreciado com o fim de que seja analisado, no presente caso, se as exigências não irão reduzir por demasiado o universo de potenciais interessados, considerando que se trata do percentual máximo estabelecido pelo TCU no Acórdão no 2215/2008 – Plenário.

- Item 7.6. Frisa-se que, nos termos do art. 43, § 2, da Lei n. 8.666/93, em qualquer caso, “todos os documentos e propostas serão rubricados pelos licitantes presentes e pela Comissão”.

- Item 8.1.10. Dispõe que o prazo de vigência do contrato será de **900 (novecentos) dias corridos** e de execução da obra de **274 (duzentos e setenta e quatro) dias corridos** (9 meses). Recomenda-se que a respectiva área técnica verifique o motivo pelo qual há, em tese, tamanha discrepância entre os prazos de vigência e de execução, à luz do disposto no Parecer 352/2021 - PGDF/PGCONS; (...)

Por fim, no tocante à minuta de contrato, as observações necessárias seguem logo abaixo:

- Há diversos pontos da minuta que ainda devem ser preenchidos, seguindo-se as disposições do Edital.

- Cláusula Primeira deve ser alterado o termo CGC para CNPJ.

- Cláusula Segunda. Inserir remissão ao Projeto Básico e demais documentos que instruem o processo, especialmente aqueles que trazem

especificações e exigências de natureza técnica. Além disso, inserir o art. 23, I, “c”, da Lei n. 8.666/93 como base legal da contratação.

- Cláusula Sétima. Deve-se corrigir a expressão “deste Projeto Básico”, pois trata-se do instrumento contratual.

- Cláusula 7.6. – Dever ser revisada e complementada, pois, ao que parece, está com a redação incompleta.

- Cláusula 8.5.3. – Faz referência ao “Item 4.1.”, sem identificar, entretanto, a qual documento se refere tal item.

- Cláusula 13.2. – O Anexo, referido ao final dessa cláusula, é o XII, e não o XIII;

- Cláusulas 19.8. e 19.9. – Não dizem respeito ao Programa de Integridade, disciplinado na Cláusula 19.

Já em acréscimo, recomendo utilizar, para o item 4.5.4 da minuta de Edital a seguinte redação, mais clara e adequada:

4.5.4. Empresários / Empresas declarados inidôneos para licitar ou contratar com a Administração Pública, direta ou indireta, Federal, Estadual, Municipal ou Distrital, bem como os que estejam em suspensão temporária de participação em licitação ou impedimento de contratar com a Administração do Distrito Federal.

Por sua vez, quanto ao item 4.5.9 da minuta do Edital, sugiro sua adequação ao entendimento desta Casa Jurídica de que a vedação de participação de empresas que tenham em sua composição societária servidor (efetivo ou não) limita-se àqueles pertencentes ao quadro da Secretaria consultante, tal como se entendeu no Parecer nº 377/2014 – PROCAD/PGDF.

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.

DANUZA M. RAMOS

Procuradora-Chefe em substituição

De acordo.

Encaminhe-se cópia do opinativo à **Biblioteca Jurídica Onofre Gontijo Mendes desta PGDF**, para disponibilização no sistema de consultas de **pareceres referenciais** desta Casa Jurídica.

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

GABRIEL ABBAD SILVEIRA

Procurador-Geral Adjunto do Consultivo em substituição



Documento assinado eletronicamente por **DANUZA MARIA MACHADO RAMOS - Matr.0140582-9, Procurador(a)-Chefe substituto(a)**, em 26/10/2021, às 15:34, conforme art. 6º do Decreto nº 36.756, de 16 de setembro de 2015, publicado no Diário Oficial do Distrito Federal nº 180, quinta-feira, 17 de setembro de 2015.



Documento assinado eletronicamente por **GABRIEL ABBAD SILVEIRA - Matr.0171596-8**, **Procurador(a)-Geral Adjunto(a) do Consultivo substituto(a)**, em 26/10/2021, às 15:57, conforme art. 6º do Decreto nº 36.756, de 16 de setembro de 2015, publicado no Diário Oficial do Distrito Federal nº 180, quinta-feira, 17 de setembro de 2015.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site:
http://sei.df.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0
verificador= **72750925** código CRC= **75B4C5E8**.

"Brasília - Patrimônio Cultural da Humanidade"

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

00020-00040095/2021-62

Doc. SEI/GDF 72750925



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):
Site - 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 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?

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. 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)

Cumprе 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, vislumbram-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?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0verificador=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):
Site - 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=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= **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
