



GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DO DISTRITO FEDERAL

Procuradoria-Geral do Consultivo

Parecer Referencial SEI-GDF n.º 47/2023 - PGDF/PGCONS

DIREITO ADMINISTRATIVO.
CONTRATOS ADMINISTRATIVOS.
DURAÇÃO E PRORROGAÇÃO DE
CONTRATOS DE SERVIÇOS E
FORNECIMENTOS CONTÍNUOS.
PARECER REFERENCIAL. LEI N.
14.133/2021. DECRETO DISTRITAL
N. 44.330/2023.

1 RELATÓRIO

A douta Chefia da Procuradoria Consultiva desta PGDF solicita a revisão do Parecer Referencial n. 24/2022-PGDF/PGCONS, tendo em vista a superveniente publicação do Decreto Distrital n. 44.330/2023, que regulamenta, em âmbito local, a nova lei nacional de licitações e contratos administrativos (Lei n. 14.133/2021).

O mencionado parecer referencial trata da prorrogação de contratos de serviços e fornecimentos contínuos. A análise jurídica de tais prorrogações, de fato, representa uma demanda altíssima da Administração Pública distrital e suas diretrizes essenciais são perfeitamente padronizáveis. Tudo a recomendar a emissão de uma parecer referencial, o qual, por evitar repetição desnecessária de esforços, significa economia de tempo, dinheiro e material humano. A padronização é um rosto inconfundível do princípio constitucional da eficiência administrativa (CF-88, art. 37, *caput*).

Em síntese, o relatório.

2 FUNDAMENTAÇÃO

2.1 O Parecer Referencial

Segundo o artigo 132 da Constituição Federal de 1988: *"Os Procuradores dos Estados e do Distrito Federal, organizados em carreira, na qual o ingresso dependerá de concurso público de provas e títulos, com a participação da Ordem dos Advogados do Brasil em todas as fases, exercerão a representação judicial e a consultoria jurídica das respectivas unidades federadas".*

Na esteira do referido dispositivo constitucional, o artigo 111 da LODF assim dispõe:

Art. 111. São funções institucionais da Procuradoria-Geral do Distrito Federal:

V - promover a uniformização da jurisprudência administrativa e a compilação da legislação do Distrito Federal;

VI - prestar orientação jurídico-normativa para a administração pública direta, indireta e fundacional.

A Exma. Sra. Procuradora-geral do Distrito Federal, no exercício da competência prevista no artigo 6º, IV, da LC 395/01, editou a Portaria nº 115/2020, que prevê a possibilidade de emissão de

parecer referencial:

Art. 3º Para efeitos desta Portaria, considera-se:

[...]

IV – parecer referencial: manifestação proferida por Procurador e sujeita à aprovação do Procurador-Chefe e do Procurador-Geral Adjunto ou do Procurador-Geral do Distrito Federal, que deve observar os pressupostos de fato e de direito previstos no Capítulo IV desta Portaria;

[...]

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.

Parágrafo único. Também será admitida a elaboração, de ofício, de parecer referencial de forma preventiva ou antecipada quando, em virtude de alteração ou inovação normativa, o caráter repetitivo ou multiplicador da matéria puder impactar a atuação do órgão consultivo ou a celeridade dos serviços administrativos, embora ainda não esteja presente a repetição de processos e expedientes administrativos.

Consoante sublinhado acima, a prorrogação de contratos de serviços e fornecimentos contínuos reclama a edição de um parecer referencial, considerando ser tema que se repete diuturnamente no âmbito da Administração Pública e cujas diretrizes jurídicas principais são perfeitamente padronizáveis.

2.2 Delimitação do âmbito de aplicação deste parecer referencial

O Parecer Referencial n. 24/2022-PGDF/PGCONS teceu considerações sobre modalidades de contratos específicos previstos nos artigos 108, 109, 110, 111, 113 e 114 da Lei n. 14.133/2021, de seguintes teores:

Art. 108. A Administração poderá celebrar contratos com prazo de até 10 (dez) anos nas hipóteses previstas nas [alíneas “f” e “g” do inciso IV](#) e nos [incisos V, VI, XII e XVI do caput do art. 75 desta Lei](#).

Art. 109. A Administração poderá estabelecer a vigência por prazo indeterminado nos contratos em que seja usuária de serviço público oferecido em regime de monopólio, desde que comprovada, a cada exercício financeiro, a existência de créditos orçamentários vinculados à contratação.

Art. 110. Na contratação que gere receita e no contrato de eficiência que gere economia para a Administração, os prazos serão de:

I - até 10 (dez) anos, nos contratos sem investimento;

II - até 35 (trinta e cinco) anos, nos contratos com investimento, assim considerados aqueles que impliquem a elaboração de benfeitorias permanentes, realizadas exclusivamente a expensas do contratado, que serão revertidas ao patrimônio da Administração Pública ao término do contrato.

Art. 111. Na contratação que prever a conclusão de escopo predefinido, o prazo de vigência será automaticamente prorrogado quando seu objeto não for concluído no período firmado no contrato.

Parágrafo único. Quando a não conclusão decorrer de culpa do contratado:

I - o contratado será constituído em mora, aplicáveis a ele as respectivas sanções

administrativas;

II - a Administração poderá optar pela extinção do contrato e, nesse caso, adotará as medidas admitidas em lei para a continuidade da execução contratual.

Art. 113. O contrato firmado sob o regime de fornecimento e prestação de serviço associado terá sua vigência máxima definida pela soma do prazo relativo ao fornecimento inicial ou à entrega da obra com o prazo relativo ao serviço de operação e manutenção, este limitado a 5 (cinco) anos contados da data de recebimento do objeto inicial, autorizada a prorrogação na forma do [art. 107 desta Lei](#).

Art. 114. O contrato que previr a operação continuada de sistemas estruturantes de tecnologia da informação poderá ter vigência máxima de 15 (quinze) anos.

Na avaliação deste procurador, *no momento*, não é recomendável este parecer referencial abarcar os contratos relacionados aos artigos acima transcritos. Nalguns casos, porque as novidades da Lei n. 14.133/2021 reclamam ainda alguma decantação jurídica, noutros, porque o assunto pede a elaboração de parecer referencial específico, evitando, assim, dispersão temática e orientações conflitantes. Nesse último sentido, destaca-se a existência de parecer referencial desta PGDF para a contratação de serviços de energia elétrica já com esteio na Lei n. 14.133/2021 (Parecer n. 33/2022 - PGDF/PGCONS), modalidade contratual que se enquadra no art. 109 transcrito.

Em resumo, pois: este opinativo restringe-se aos contratos de serviços e fornecimentos contínuos a que aludem os artigos 106 e 107 da Lei n. 14.133/2021. Acresça-se, por oportuno, que o opinativo não orienta apenas sobre os procedimentos a serem adotados para a *prorrogação* dos aludidos contratos, mas também para sua *continuidade*, na hipótese de possuírem vigência plurianual.

2.3 O Parecer Normativo 1.030/2009-PROCAD/PGDF. Aplicabilidade em relação aos contratos celebrados sob a égide da antiga de lei de licitação

As Leis n. 8.666/93, n. 10.520/02 e n. 12.462/11 continuarão regendo os contratos administrativos celebrados com base em suas normas mesmo após suas completas revogações. Esse ponto foi expressamente tratado na Lei n. 14.133/2021:

Art. 190. O contrato cujo instrumento tenha sido assinado antes da entrada em vigor desta Lei continuará a ser regido de acordo com as regras previstas na legislação revogada.

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

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

Art. 193. Revogam-se:

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

Desse modo, e consoante bem havia sublinhado o Parecer Referencial n. 24/2022-PGDF/PGCONS, não é, a rigor, ao menos por enquanto, caso de revogação do Parecer Normativo n. 1.030/2009-PROCAD/PGDF, o qual continuará a servir de norte para as prorrogações dos contratos

administrativos celebrados com fulcro nas leis citadas no artigo 193, II, da Lei 14.133/21.

Insista-se, para não restar dúvidas: as prorrogações de contratos administrativos celebrados à luz das Leis n. 8.666/93, n. 10.520/02 e n. 12.462/11 serão por estes diplomas regidos. Trata-se de um típico caso de ultra-atividade da norma. Em hipótese alguma será possível aplicar as regras de prorrogação da nova lei de licitações e contratos administrativos aos contratos celebrados sob a égide das leis mencionadas no artigo 193, II, da Lei 14.133/21.

2.4 O arcabouço normativo sobre a duração e prorrogação dos contratos administrativos de serviços e fornecimentos contínuos, de aluguel de equipamentos e de utilização de programas de informática

Sobre a duração e a prorrogação dos contratos administrativos de serviços e fornecimentos contínuos, assim dispõe a Lei n. 14.133/2021:

Art. 105. A duração dos contratos regidos por esta Lei será a prevista em edital, e deverão ser observadas, no momento da contratação e a cada exercício financeiro, a disponibilidade de créditos orçamentários, bem como a previsão no plano plurianual, quando ultrapassar 1 (um) exercício financeiro.

Art. 106. A Administração poderá celebrar contratos com prazo de até 5 (cinco) anos nas hipóteses de serviços e fornecimentos contínuos, observadas as seguintes diretrizes:

I - a autoridade competente do órgão ou entidade contratante deverá atestar a maior vantagem econômica vislumbrada em razão da contratação plurianual;

II - a Administração deverá atestar, no início da contratação e de cada exercício, a existência de créditos orçamentários vinculados à contratação e a vantagem em sua manutenção;

III - a Administração terá a opção de extinguir o contrato, sem ônus, quando não dispuser de créditos orçamentários para sua continuidade ou quando entender que o contrato não mais lhe oferece vantagem.

§ 1º A extinção mencionada no inciso III do **caput** deste artigo ocorrerá apenas na próxima data de aniversário do contrato e não poderá ocorrer em prazo inferior a 2 (dois) meses, contado da referida data.

§ 2º Aplica-se o disposto neste artigo ao aluguel de equipamentos e à utilização de programas de informática.

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

[...]

Art. 112. Os prazos contratuais previstos nesta Lei não excluem nem revogam os prazos contratuais previstos em lei especial.

A primeira regra do art. 105 é que a duração dos contratos "*será a prevista no edital*". Há uma espécie de delegação ao administrador público, medida, diga-se, acertada, por ser esse ator institucional quem dispõe das informações necessárias para estipular o prazo mais adequado à satisfação do interesse público. Por isso mesmo, a Lei n. 14.133/2021 não estabeleceu nem prazo "mínimo" nem prazo "médio" de duração dos contratos administrativos de serviços e fornecimentos contínuos. Fixou prazos máximos, conforme se verá na sequência, mas ainda nesse ponto concedeu maior discricionariedade ao gestor público ao permitir prazos de vigência mais dilatados comparativamente à Lei n. 8.666/93.

Na parte final do *caput* do art. 105 foram estabelecidas duas regras. Primeira: no momento da contratação e a cada exercício financeiro, deverá haver prova da existência de "*disponibilidade de*

créditos orçamentários". Assim, não pode a Administração seguir com o contrato se não dispuser de créditos orçamentários suficientes para cobrir a despesa. Segunda: quando a contratação ultrapassar um exercício financeiro, a despesa deverá ser estar prevista no plano plurianual. O que a lei pretendeu com essas duas regras? Assegurar que a despesa esteja inserida no planejamento da Administração de curto, médio e longo prazo. A lei quer uma Administração responsável com seus gastos e com seu planejamento.

Na sequência, a partir do art. 106, começam as novidades propriamente ditas da Lei n. 14.133/2021 quanto à vigência dos contratos de serviços e fornecimentos contínuos.

Diferentemente do que fazia a Lei n. 8.666/93, a Lei n. 14.133/2021 *expressamente* autoriza que os contratos de serviços e fornecimentos contínuos tenham prazo inicial de vigência de "*até 5 (anos)*". O objetivo foi evitar o desperdício de tempo, dinheiro e força de trabalho com a formalização de prorrogações ano a ano, como acontecia no regime legal anterior.

Esse prazo inicial de até 5 (anos), por força do §2º do art. 106, aplica-se ao "*aluguel de equipamentos e à utilização de programas de informática*". Essa equivalência faz sentido porque o aluguel de equipamentos e a utilização de programas de informática possuem uma notória natureza contínua. Até onde se consegue enxergar, não seria equivocado considerá-los uma peculiar espécie do gênero serviços.

Os incisos do art. 106 fixaram uma especial rotina e disciplina para os contratos de serviços e fornecimentos contínuos (e, por força do §2º, também para os contratos de aluguel de equipamentos ou de utilização de programas de informática) cuja vigência inicial fosse desde logo superior a um ano.

Assim, o inciso I disse que "*a autoridade competente do órgão ou entidade contratante deverá atestar a maior vantagem econômica vislumbrada em razão da contratação plurianual*". Significa que, durante a *fase interna* da licitação ou da contratação, deverá restar devidamente demonstrado, pela autoridade competente, ser economicamente vantajoso celebrar contrato com prazo de vigência superior a um ano. Entende-se que, se o órgão ou entidade resolver manter a sistemática tradicional que já havia na Lei n. 8.666/93, de contratos com vigência inicial de 01 (um) ano de duração, não é necessária essa demonstração. Por que essa leitura? Porque, nessa hipótese, a vantagem econômica já será aferida na licitação ou na fase interna da contratação direta e, passado um ano, será aferida novamente por ocasião da prorrogação contratual. O atesto requerido pelo inciso I do art. 106, portanto, somente se aplica para contratações plurianuais.

Firmado contrato plurianual, requer o inciso II três procedimentos: a) no início da contratação, o atesto da "*existência de créditos orçamentários vinculados à contratação*"; b) no início de cada exercício financeiro, o atesto da "*existência de créditos orçamentários vinculados à contratação*"; c) no início de cada exercício financeiro, o atesto da "*vantagem em sua manutenção*".

Em suma, com os contratos plurianuais restou dispensada a formalização de prorrogações anuais, mas, no lugar disso, exigiu-se do gestor público a verificação, a cada início de exercício financeiro, da existência de dinheiro para pagar a despesa e de vantagem na continuidade da prestação. De fato, não faria sentido obrigar a Administração a seguir com um contrato se não mais dispusesse de recursos para custeá-lo ou de interesse na prestação.

O inciso III é uma consequência do anterior. Diz ele que, se o órgão ou entidade contratante não "*dispuser de créditos orçamentários para sua continuidade*" ou "*entender que o contrato não mais lhe oferece vantagem*", a Administração pode "*extinguir o contrato, sem ônus*". Resta claro, a decisão pela extinção do contrato não pode ser arbitrária, um capricho do gestor, mas ao contrário, deve ser lastreada em um motivo. Consequentemente, deve ser fundamentada. Essa obrigação legal de fundamentar reflete respeito com o contratante privado, afinal de contas, um colaborador do Poder Público. A postura de respeito exigida da Administração é completada pelo §1º dos art. 106, pelas duas regras nele previstas: a) a extinção "*ocorrerá apenas na próxima data de aniversário do contrato*"; b) a extinção "*não poderá ocorrer em prazo inferior a 2 (dois) meses, contado da referida data*".

É preciso reconhecer que a redação do §1º ressoa-se do predicado da coerência. Na primeira parte, diz: a extinção "*ocorrerá apenas na próxima data de aniversário do contrato*". Quer dizer, assinado um contrato no dia "X" do mês "Y" de determinado ano, acaso a Administração, em qualquer ano de vigência do contrato, resolva pela sua extinção, essa apenas se consumará no próximo dia "X" do mês "Y". Na segunda parte, diz: a extinção "*não poderá ocorrer em prazo inferior a 2 (dois) meses*", contado da data de aniversário do contrato. Ora, se a consumação da extinção apenas pode ocorrer na próxima data

de aniversário, logicamente ela não ocorrerá antes de dois meses da próxima data de aniversário.

Mas é possível salvar esse dispositivo; na verdade, é até necessário, sob pena de se prestar a orientações abertamente conflitantes. A única solução razoável, salvo melhor juízo, é considerar que a parte final do §1º pretende assegurar um prazo mínimo para o contratado se preparar para o fim do contrato. É uma solução, como se nota, inspirada na segurança jurídica e que se coaduna, ademais, com a lógica do respeito ao colaborador privado.

Assim, acaso a Administração pretenda extinguir o contrato no seu próximo aniversário, deverá comunicar o contratado pelo menos com dois meses de antecedência. Se fizer o comunicado dentro dos dois meses prévios ao aniversário do contrato, então a extinção não será mais na data de aniversário do contrato, mas dois meses depois do comunicado. Naturalmente, esse prazo de dois meses de antecedência, que é uma garantia do contratado, pode ser por ele dispensado.

Pelo art. 107, os contratos de serviços e fornecimentos contínuos podem ter vigência máxima de 10 anos (no regime da Lei n. 8.666/93, era de 5 anos). Não há mais a previsão de prorrogação excepcional do contrato (Art. 57, §4º, da Lei 8666/93). Então a quadra é esta: tais contratos podem ter prazo inicial de até 5 anos e, acaso prorrogados, a vigência máxima não pode passar de 10 anos. O art. 179, §20, do Decreto Distrital n. 44.330/2023, também fez essa sistematização: "*A Administração poderá celebrar contratos com prazo de até 5 (cinco) anos, nas hipóteses de serviços e fornecimentos contínuos, que poderão ser prorrogados sucessivamente, respeitada a vigência máxima decenal [...]*".

Poder-se-ia ter alguma dúvida se os contratos de aluguel de equipamentos e de utilização de programas de informática também poderiam ter vigência máxima decenal, já que o art. 107 se reportou apenas aos "*contratos de serviços e fornecimentos contínuos*". Quer parecer que, quanto à duração desses contratos, a Lei n. 14.133/2021 quis equipará-los àqueles de serviços e fornecimentos contínuos, conforme se vê do §2º do seu art. 106. Além disso, essa solução parece logicamente obrigatória. Com efeito, acaso o prazo decenal do art. 107, por uma interpretação literal e restritiva, não se aplicasse aos contratos de aluguel de equipamentos e de utilização de programas de informática, haver-se-ia que concluir que tais contratos tampouco seriam passíveis de prorrogação (também tema do referido art. 107), independentemente do prazo inicial de vigência, o que, convenha-se, não faz qualquer sentido.

O art. 107 elenca alguns requisitos para a prorrogação: a) as prorrogações devem ser sucessivas, é dizer, não pode haver solução de continuidade entre a vigência em curso e a prorrogação, sob pena de o contrato ser considerado expirado; b) respeito à vigência máxima de 10 anos; c) previsão em edital; d) atesto, pela autoridade competente, de que os preços e as condições permanecem vantajosos; e) negociação com o contratado. De ser notado, diferentemente da Lei n. 8.666/93, a Lei n. 14.133/2021 não requer prorrogações por períodos "iguais".

Feitas essas breves digressões a propósito da Lei n. 14.133/2021, as quais recomenda-se fortemente sejam lidas pelos órgãos e entidades a cada vez que pretenderem se valer do presente parecer referencial, propõe-se uma sistematização para a *continuidade* dos contratos plurianuais de serviços e fornecimentos contínuos, de aluguel de equipamentos e de utilização de programas de informática, e outra sistematização para a *prorrogação* desses mesmos contratos.

2.4.1 Continuidade dos contratos administrativos de serviços e fornecimentos contínuos, de aluguel de equipamentos e de utilização de programas de informática

Nos contratos plurianuais de serviços e fornecimentos contínuos, de aluguel de equipamentos e de utilização de programas de informática, devem ser observadas as seguintes diretrizes pelo gestor público:

- a) Na fase interna da licitação ou da contratação direta, a autoridade competente deverá demonstrar ser economicamente vantajoso celebrar contrato com prazo de vigência superior a um ano (o "contrato plurianual" mencionado no inciso I do artigo 106).
- b) No início da contratação, deverá ser atestada a existência de créditos orçamentários vinculados à contratação.

c) No início de cada exercício financeiro deverá ser atestada a existência de créditos orçamentários vinculado à contratação.

d) No início de cada exercício financeiro deverá ser atestada a vantagem da manutenção do contrato. Diferentemente de outras passagens, aqui a lei não limitou a avaliação à vantagem *econômica*. Então, a avaliação requerida é global; dentro dela, naturalmente, está a análise da economicidade. Em suma, deverá o órgão contratante verificar se o contrato permanece globalmente vantajoso para si, inclusive quanto ao preço praticado.

e) Verificado, a qualquer momento, não existir crédito orçamentário para a despesa ou vantagem na manutenção do contrato, a Administração tem a "*opção*" (esse o termo empregado pela lei) de extingui-lo. Essa decisão deve ser fundamentada, com demonstração da hipótese legal em que se funda. A mera repetição dos termos legais é insuficiente; é necessário o apontamento de dados e informações concretas. Além disso, a extinção somente se consuma na próxima data de aniversário de contrato, devendo o contratado ser avisado, no mínimo, com dois meses de antecedência.

f) É desnecessária a celebração de termo aditivo ou a elaboração de termo de apostilamento a cada novo exercício financeiro (Parecer Referencial n. 24/2022-PGDF/PGCONS).

2.4.2 Prorrogação dos contratos administrativos de serviços e fornecimentos contínuos, de aluguel de equipamentos e de utilização de programas de informática

Seguem as diretrizes a serem observadas na prorrogação de contratos plurianuais de serviços e fornecimentos contínuos, de aluguel de equipamentos e de utilização de programas de informática:

a) Previsão no edital.

b) Ausência de solução de continuidade entre a vigência do contrato e o início da prorrogação.

c) Prazo máximo de vigência de 10 anos, somadas a vigência inicial e prorrogações.

d) Atesto, pela autoridade competente, de que os preços e as condições permanecem vantajosos. Quanto à demonstração da economicidade, matéria de índole eminentemente técnica, deverá ser acompanhada da metodologia adotada, seguindo-se a legislação vigente no Distrito Federal a respeito. Essa análise já deverá levar em consideração qualquer forma de reajustamento (em sentido amplo) aplicável ao contrato. Quanto à demonstração da manutenção da vantagem das "*condições*", tal como na sistemática da Lei n. 8.666/93, recomenda-se a elaboração de relatório atestando a prestação satisfatória dos serviços, a adequação destes à demanda administrativa e os benefícios da prorrogação em comparação com a deflagração de um novo processo licitatório ou contratação direta.

e) Demonstração de negociação com a contratada, em busca de preços mais vantajosos. Apesar da expressão "*permitida a negociação*" empregada pela lei, considerando que um dos objetivos da regra constitucional da licitação é buscar contratações economicamente vantajosas para o Poder Público (o outro objetivo imediato é assegurar a isonomia entre os interessados em contratar), entende-se que, durante as tratativas para renovação contratual, momento propício para negociar, o órgão contratante tem verdadeiro dever de buscar preços mais vantajosos.

f) Demonstração de disponibilidade de créditos orçamentários para custear o novo período de vigência contratual.

g) Manifestação de interesse da contratada.

h) Verificação da manutenção das condições de habilitação da contratada, inclusive quanto à inexistência de penalidade aplicada supervenientemente, impeditiva da continuidade do ajuste.

i) Verificação da existência de custos fixos ou variáveis não renováveis ou já amortizados/pagos.

j) Renovação da garantia contratual, com a atualização eventualmente necessária. Lembra-se, a esse respeito, da possibilidade admitida pelo parágrafo único do art. 97 da Lei n. 14.133/2021, segundo o qual "*Nos contratos de execução continuada ou de fornecimento contínuo de bens e serviços, será permitida a*

substituição da apólice de seguro-garantia na data de renovação ou de aniversário, desde que mantidas as mesmas condições e coberturas da apólice vigente e desde que nenhum período fique descoberto, ressalvado o disposto no [§ 2º do art. 96 desta Lei](#)".

k) Autorização da autoridade competente.

l) Especificação, na minuta de termo aditivo, do novo prazo de vigência do contrato, inclusive com indicação expressa do termo final.

m) Na hipótese de contratação direta por dispensa ou inexigibilidade de licitação, verificação da manutenção da circunstância que permitiu a contratação direta.

3 CONCLUSÃO

Ante o exposto, opina-se no sentido de orientar a Administração Pública quanto aos prazos de duração dos contratos administrativos de serviços e fornecimentos contínuos, de aluguel de equipamentos e de utilização de programas de informática (arts. 106 e 107 da Lei n. 14.133/2021) e requisitos para sua continuidade e prorrogações, nos termos acima expostos.

Atendidos os requisitos deste Parecer, não é necessário encaminhar os autos à Procuradoria-geral do Distrito Federal, salvo dúvida jurídica específica (art. 9º da Portaria n. 115/2020-PGDF).

À douta consideração superior.

Brasília, 28 de setembro de 2023.

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 28/09/2023, às 18:20, 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= **123042485** código CRC= **239EE75C**.

"Brasília - Patrimônio Cultural da Humanidade"

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



Cota - PGDF/PGCONS/CHEFIA

PROCESSO N°: 00020-00030881/2023-13

MATÉRIA: Administrativo

APROVO O PARECER REFERENCIAL N° 47/2023 - PGCONS/PGDF, exarado pelo ilustre Procurador do Distrito Federal Luciano Araújo de Castro, com os seguintes acréscimos.

Ponto potencialmente controvertido na incipiente doutrina que se constrói sobre a aplicação da Lei 14.133/21 é aquele relativo ao prazo de vigência dos contratos de locação de equipamentos e utilização de programas de informática, expressamente abordado no opinativo. Faz-se aqui, de logo, a observação de que o tema pode ser revisitado a partir do amadurecimento doutrinário e jurisprudencial da matéria. No momento, porém, curva-se esta Casa à orientação perfilhada no parecer.

Como ali salientado, a melhor interpretação a ser conferida aos contratos de locação de equipamentos e utilização de programas de informática é aquela voltada a inclui-los tanto entre as disposições do art. 106 quanto as do art. 107 da Lei 14.133/21. Assim, as referidas locações poderiam ser celebradas com prazos de até 5 (cinco) anos (art. 106) e, adicionalmente, poderão ser prorrogados, respeitada a vigência máxima decenal (art. 107).

A justificar tal entender, afastando uma interpretação literal pura e simples^[1], cabe invocar alguns argumentos, todos conduzindo à prevalência de uma interpretação teleológica e sistemática da Lei 14.133/21.

Inicialmente, a inclusão expressa dos contratos de aluguel de equipamentos e utilização de programas de informática no art. 106 (por força do § 2º do citado dispositivo) da Lei 14.133/21 permite inferir um *propósito consciente* da legislação em caracterizá-los como espécie de serviços/fornecimento contínuos, apesar de suas peculiaridades evidentes. Ou seja, as características próprias e ligeiramente diferentes havidas entre as locações e os serviços/aquisições em geral não são de tal ordem que determinem uma necessária distinção entre tais categorias para justificar limites distintos de vigência contratual: de fato, todas elas têm índole potencialmente contínua.

Assim, os contratos de aluguel de equipamentos e utilização de programas de informática seriam uma espécie própria contratos contínuos, ao lado de serviços e fornecimentos os quais, à sua maneira, se enquadram no conceito dos incs. X, XI e XV do art. 6 da Lei 14.133/21, a saber:

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

(...)

X - compra: aquisição remunerada de bens para fornecimento de uma só vez ou parceladamente, considerada imediata aquela com prazo de entrega de até 30 (trinta) dias da ordem de fornecimento;

XI - serviço: atividade ou conjunto de atividades destinadas a obter determinada utilidade, intelectual ou material, de interesse da Administração;

(...)

XV - serviços e fornecimentos contínuos: serviços contratados e compras realizadas pela Administração Pública para a manutenção da atividade administrativa, decorrentes de necessidades permanentes ou prolongadas;

De se concluir que, para fins de vigência contratual, o art. 106 expressamente considerou

o aluguel de equipamentos e a utilização de programas de informática como equiparado aos contratos de serviços e fornecimentos contínuos.

Logo após, o art. 107 prevê que os contratos de serviços e fornecimentos contínuos poderão ser prorrogados sucessivamente, respeitada a vigência máxima decenal.

É de compreensãoomezinha que a lógica adjacente à possibilidade estabelecida no art. 107 da Lei 14.133/21, de haver um contrato prorrogável por até 10 anos, liga-se precisamente à característica da continuidade do serviço ou do fornecimento. Também de fácil entendimento é sabermos que tal predicado é normalmente encontrado (claro que sob demonstração no processo) nos contratos de aluguel de equipamentos e utilização de programas de informática.

Ademais, a vigência alongada se sustenta nos princípios da economicidade, eficiência, interesse público e continuidade do serviço público. Uma vez demonstrada a necessidade permanente ou prolongada da Administração, o aluguel de equipamentos ou a utilização de programas de informática homenagearia os princípios supracitados com o alongar da vigência contratual.

Sob essa lógica, o fato de esses contratos específicos constarem apenas no art. 106, e não no 107, não deve implicar impossibilidade de suas prorrogações, por evidente incoerência. Ao contrário, numa simples interpretação lógico-sistemática, a equiparação prevista legalmente entre os contratos de serviços e fornecimentos contínuos (art. 106, *caput*) e os de aluguel de equipamentos e utilização de programas de informática (art. 106, § 2º) para fins de vigência mostra o acerto do parecer quanto ao ponto.

Na mesma linha parece caminhar a Advocacia-Geral da União quando, em suas Notas Explicativas para os Termos de Referência - Serviços Sem Mão de Obra, adota uma interpretação finalística e sistemática dos arts. 106 e 107 da Lei 14.133/21, uma vez que considera, para fins de definição de prazos de vigência, a natureza do serviço/aquisição: se contínuos, ou não.

Sendo essa a característica fundamental para compreensão das regras de vigência, está-se a sustentar a compreensão de que inexistente fundamento lógico para diferenciar os contratos de aluguel de equipamentos ou a utilização de programas de informática dos clássicos contratos de serviços e fornecimentos contínuos, no que se refere à prorrogação e prazos de vigência.

Confira-se, por pertinente, as Notas Explicativas da AGU [\[2\]](#):

Nota Explicativa 1: Enquadramento da Contratação para fins de vigência - Há dois tipos de contratação por licitação para fornecimento de serviços, no que tange à vigência:

a) Há serviços não contínuos quando se trata de um serviço sem que haja uma demanda de caráter permanente. Uma vez finalizado, resolve-se a necessidade que deu azo ao contrato. Estes usam o [art.105 da Lei nº 14.133, de 2021](#), como fundamento e partem apenas de créditos do exercício corrente, salvo se inscritos no Plano Plurianual.

b) Há serviços contínuos quando o serviço é uma necessidade permanente. É o caso, por exemplo, de serviços de limpeza e segurança essenciais para o funcionamento do órgão público. Nessas situações, findado o contrato, haverá sua substituição por um novo e assim, sucessivamente, pois a necessidade em si é permanente. Contratações dessa natureza são atendidas pelo [art. 106 da Lei nº 14.133, de 2021](#). Atente-se que há modelo de Termo de Referência específico para serviços continuados com dedicação exclusiva de mão-de-obra.

Nota Explicativa 2: Prazo de Vigência e Empenho - [art. 105 da Lei nº 14.133, de 2021](#) – Serviço Não-Contínuo: Em caso de serviço não contínuo, o prazo de vigência deve ser o suficiente para a finalização do objeto e adoção das providências previstas no contrato, sendo a contratação limitada pelos respectivos créditos orçamentários.

Uma contratação que não tenha previsão no Plano Plurianual deve ter a sua integralidade empenhada antes ou de modo concomitante à celebração, conforme [Lei nº 4.320, de 17 de março 1964](#), e [Decreto nº 93.872, de 23 de dezembro de 1986](#), e a partir de tal empenho ter a vigência necessária prevista, utilizando-se de restos a pagar, se for o caso ([art. 30, §2º do Decreto nº 93.872, de 1986](#)).

Já a contratação prevista no Plano Plurianual pode ter empenhos em anos distintos,

considerando a despesa de cada exercício, apenas quanto ao período abrangido pelo PPA.

Nota Explicativa 3: Prazo de Vigência – [arts. 106 e 107](#) – Serviço Contínuo: A definição de serviço contínuo consta no [art. 6º, XV da Lei nº 14.133, de 2021](#), sendo os “serviços contratados para a manutenção da atividade administrativa, decorrentes de necessidades permanentes ou prolongadas”.

A utilização do prazo de vigência plurianual no caso de fornecimento contínuo é condicionada ao ateste de maior vantagem econômica, a ser feita pela autoridade competente no processo respectivo, conforme [art. 106, I da Lei nº 14.133, de 2021](#).

De acordo com o [artigo 107 da Lei nº 14.133, de 2021](#), será possível que contratos de serviço contínuo sejam prorrogados por até 10 anos, desde que haja previsão no edital e/ou contrato e que a autoridade competente ateste que as condições e os preços permanecem vantajosos para a Administração, permitida a negociação com o contratado ou a extinção contratual sem ônus para qualquer das partes.

Com essas considerações, sob o pálio de uma interpretação sistemática e teleológica da norma, corroboro o posicionamento adotado no parecer que assim adverte (grifa-se):

Poder-se-ia ter alguma dúvida se os contratos de aluguel de equipamentos e de utilização de programas de informática também poderiam ter vigência máxima decenal, já que o art. 107 se reportou apenas aos “*contratos de serviços e fornecimentos contínuos*”. Quer parecer que, quanto à duração desses contratos, a Lei n. 14.133/2021 quis equipará-los àqueles de serviços e fornecimentos contínuos, conforme se vê do §2º do seu art. 106. Além disso, essa solução parece logicamente obrigatória. **Com efeito, acaso o prazo decenal do art. 107, por uma interpretação literal e restritiva, não se aplicasse aos contratos de aluguel de equipamentos e de utilização de programas de informática, haver-se-ia que concluir que tais contratos tampouco seriam passíveis de prorrogação (também tema do referido art. 107), independentemente do prazo inicial de vigência, o que, convenha-se, não faz qualquer sentido.**

Relevante registrar que a autoridade competente deve fazer uso do presente instrumento, observando as regras procedimentais previstas no art. 9º, parágrafo único, da Portaria nº 115, de 16 de março de 2020.

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.

Procurador-Chefe

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, bem como no Sistema Integrado de Normas Jurídicas - SINJ/DF.

Expeça-se circular aos órgãos, autarquias e fundações do Distrito Federal, para conhecimento.

Procurador-Geral Adjunto do Consultivo

[1] Calcada na ideia de que se o art. 107 da Lei 14.133/21 não dispôs expressamente sobre esses tipos de contrato, limitando-se a disciplinar os de serviços e fornecimentos contínuos, a eles seria vedada a extensão de sua vigência para além de cinco anos, bem como, em verdade, qualquer prorrogação.



Documento assinado eletronicamente por **GABRIEL ABBAD SILVEIRA - Matr.0171596-8, Procurador(a)-Chefe**, em 02/02/2024, às 14:09, conforme art. 6º do Decreto nº 36.756, de 16 de setembro de 2015, publicado no Diário Oficial do Distrito Federal nº 180, quinta-feira, 17 de setembro de 2015.



Documento assinado eletronicamente por **HUGO DE PONTES CEZARIO - Matr.0232490-3, Procurador(a)-Geral Adjunto(a) do Consultivo**, em 10/03/2024, às 11:55, conforme art. 6º do Decreto nº 36.756, de 16 de setembro de 2015, publicado no Diário Oficial do Distrito Federal nº 180, quinta-feira, 17 de setembro de 2015.



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= **131467185** código CRC= **21836093**.

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



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
