



GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DO DISTRITO FEDERAL

Procuradoria-Geral do Consultivo

Parecer Referencial SEI-GDF n.º 58/2024 - PGDF/PGCONS

**PARECER REFERENCIAL.
CONTRATAÇÃO DIRETA.
FORNECIMENTO DE ENERGIA
ELÉTRICA. FORNECEDOR
EXCLUSIVO. INEXIGIBILIDADE DE
LICITAÇÃO. ARTIGO 74, I, DA LEI N.
14.133/2021.**

Nos casos de prestação de serviços de energia elétrica por fornecedor único, há inexigibilidade licitatória, por apresentar situação de inviabilidade de competição, nos termos do artigo 74, I da Lei n. 14.133/2021. De acordo com o art. 74, §1º, da Lei n. 14.133/2021, para fins de comprovação da condição de fornecedor exclusivo, "a Administração deverá demonstrar a inviabilidade de competição mediante atestado de exclusividade, contrato de exclusividade, declaração do fabricante ou outro documento idôneo capaz de comprovar que o objeto é fornecido ou prestado por produtor, empresa ou representante comercial exclusivos, vedada a preferência por marca específica".

O processo de contratação direta exige a instrução processual adequada, com a apresentação dos documentos exigidos nos termos do artigo 72 da Lei n. 14.133/2021 e 223 do Decreto Distrital 44.330/2022, com as observações constantes desse opinativo.

Tendo em vista a peculiaridade da contratação de fornecimento de energia elétrica, na qual a Administração Pública aparece como simples usuária de um serviço público, não dispondo de condições de impor cláusulas exorbitantes à concessionária e, por isso, pode celebrar o contrato padronizado usualmente adotado pela concessionária de energia elétrica, sem prejuízo de o órgão submeter à Procuradoria-Geral do DF cláusulas específicas que repute inadequadas ou flagrantemente abusivas.

O contrato de fornecimento de energia poderá ser estabelecido prazo indeterminado, devendo, entretanto, ser comprovada, "a cada exercício financeiro, a existência de créditos

orçamentários vinculados à contratação", conforme autorizado expressamente pelo art. 109 da Lei n. 14.133/2021.

No contrato de fornecimento de energia, como o preço é regulado pelo Estado, tem-se por viável o reajustamento mesmo não transcorrido o prazo de 1 ano do art. 25, §8º, I, da Lei n. 14.133/2021.

Excelentíssimo Senhor Procurador Geral Adjunto do Consultivo,

1 RELATÓRIO

A Excelentíssima Senhora Procuradora-Chefe da Procuradoria Consultiva solicita, a este Procurador:

"Considerando a recente publicação do Decreto Distrital nº 44.330, de 16 de março de 2023, bem como o Despacho - PGDF/PGCONS/CHEFIA (115843972), distribuam-se os autos ao ilustre Subprocurador-Geral do Distrito Federal MARLON TOMAZETTE para emissão de Referencial que abarque a contratação de energia elétrica por inexigibilidade, com fulcro no art. 7º, da Portaria nº 115, de 16 de março de 2020, de forma a propiciar as orientações e diretrizes necessárias para que a Administração Pública do Distrito Federal utilize nos procedimentos administrativos as orientações jurídicas emitidas no instrumento paradigma" (Despacho SEI 133402502).

É o relatório.

2 - FUNDAMENTAÇÃO

2.1 Competência da PGDF para emissão de pareceres referenciais

Segundo a Constituição Federal, é atribuição das Procuradorias dos Estados e do Distrito Federal "[...] a representação judicial e a consultoria jurídica das respectivas unidades federadas" (CF-88, art. 132, *caput*). Como não poderia deixar de ser, no mesmo sentido encaminha a Lei Orgânica do Distrito Federal, ao estatuir ser, a Procuradoria Geral do Distrito Federal, o "órgão central do sistema jurídico do Poder Executivo" (LODF, art. 110, *caput*), colocando, dentre suas atribuições, a promoção "da uniformização da jurisprudência administrativa" (LODF, art. 111, V) e a prestação de "orientação jurídico-normativa para a administração pública direta, indireta e fundacional" (LODF, art. 111, VI).

Em condensação dessas competências, a Lei Complementar Distrital n. 395/2001, que "dispõe sobre a organização da Procuradoria-Geral do Distrito Federal", disse ser da alçada do órgão a promoção da "unificação da jurisprudência administrativa e a padronização de minutas de editais de licitação, editais de natureza de chamamento público, contratos, convênios, termos de ajustes, termos de colaboração e de fomento, acordos de cooperação e outros instrumentos congêneres celebrados por órgãos e entidades da Administração Pública direta, autárquica e fundacional do Distrito Federal" (art. 4º, XIV).

É dizer: para o desempenhar de sua missão constitucional de prestação de consultoria jurídica, está a PGDF habilitada a padronizar minutas de instrumentos convocatórios e de ajustes firmados

pelos órgãos e entidades do Complexo Administrativo do Distrito Federal. Pode-se ainda entrever, nessa habilitação, o cumprimento da promessa constitucional da eficiência administrativa (CF-88, art. 37, *caput*), pois a padronização confere racionalidade, segurança e celeridade no trâmite de processos administrativos ao dispensar manifestações individualizadas desta PGDF em casos repetidos, quando, a rigor, não há mais questão jurídica a ser dirimida, mas apenas a checagem dos requisitos apontados nos modelos-padrão.

Desse modo é que, no exercício de suas competências, a Procuradoria-Geral do DF editou a Portaria n. 115, de 16 de março de 2020, prevendo a possibilidade de emissão de pareceres referenciais, assim autorizados 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.

Por derradeiro, e ainda nessa ordem de ideias, sublinha-se que a Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei n. 14.133/2021) fez dispensável a análise jurídica individualizada na hipótese de "*utilização de minutas de editais e instrumentos de contrato, convênio ou outros ajustes previamente padronizados pelo órgão de assessoramento jurídico*" (art. 53, §5º).

2.2 Da inexigibilidade de licitação: art. 74, I, da Lei n. 14.133/2021 (fornecedor exclusivo)

Nos termos da CF/88, a contratação pelo poder público deve ser feita, em regra, por meio de licitação, uma vez que esta representa “um procedimento que visa à satisfação do interesse público, pautando-se pelo princípio da isonomia. Está voltada a um duplo objetivo: o de proporcionar à administração a possibilidade de realizar o negócio mais vantajoso – o melhor negócio – e o de assegurar aos administrados a oportunidade de concorrerem, em igualdade de condições, à contratação pretendida pela administração” (ADI 2.716, Rel. Min. Eros Grau, julgamento em 29-11-2007, Plenário, DJE de 7-3-2008). Contudo, haverá casos definidos pela legislação que fugirão do procedimento licitatório.

Com efeito, a Lei n. 14.133/2021, dentre os casos excepcionados pela legislação estão, de um lado, aqueles nos quais a própria competição revela-se impossível, situação denominada de “*inexigibilidade*”, e de outro lado, aqueles nos quais, embora teoricamente viável, a competição de algum modo pode conduzir a um resultado não satisfatório ao interesse público, legitimando-se, pois, o afastamento da competição, situação que a lei chamou de “*dispensa*”.

Especificamente em relação aos serviços de energia elétrica, houve uma grande discussão no âmbito do Distrito Federal. O Parecer 170/2021 - PROCAD/PGDF entendia que o caso era de inexigibilidade. Contudo, o TCDF firmou posicionamento no sentido de se tratar de caso de dispensa de licitação, com fundamento no artigo 24, XXII, da Lei n. 8.666/93 (vide Decisões TCDF n. 4.361/2019 e n. 3.303/2020). Em razões das decisões do TCDF, o Parecer n. 232/2021-PGCONS/PGDF, passou a reconhecer que o caso seria de dispensa de licitação.

A Lei n. 14.133/2021 não repete a possibilidade de dispensa de licitação, nos casos de serviços de energia elétrica. Assim, não há dúvida de que a hipótese é de inexigibilidade licitação, uma vez que estaremos diante de um fornecedor exclusivo, nos termos do artigo 74, I da Lei n. 14.133/2021:

Art. 74. É inexigível a licitação quando inviável a competição, em especial nos casos de:

I - aquisição de materiais, de equipamentos ou de gêneros ou contratação de serviços que só possam ser fornecidos por produtor, empresa ou representante comercial exclusivos;

Já na vigência da Lei n. 14.133/2021, esta Procuradoria editou o Parecer Referencial n.º 33/2022 - PGDF/PGCONS (95305840), exarado pelo ilustre Procurador do Distrito Federal Luciano

“PARECER REFERENCIAL. CONTRATAÇÃO DIRETA. FORNECIMENTO DE ENERGIA ELÉTRICA. FORNECEDOR EXCLUSIVO. INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. ARTIGO 74, I, DA LEI N. 14.133/2021.

1. Para o desempenhar de sua missão constitucional de prestação de consultoria jurídica aos órgãos e entidades do Distrito Federal, está a PGDF legalmente habilitada a padronizar minutas de instrumentos convocatórios e de ajustes firmados pelos órgãos e entidades do Complexo Administrativo do Distrito Federal. Essa habilitação também cumpre a promessa constitucional de eficiência administrativa (CF-88, art. 37, caput), pois a padronização confere racionalidade, segurança e celeridade no trâmite de processos administrativos, ao dispensar manifestações individualizadas desta PGDF em casos repetidos, quando, a rigor, não há mais questão jurídica a ser dirimida.

2. A Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos encerra a polêmica, havida sob a égide da Lei n. 8.666/93, quanto ao fundamento legal para contratação de fornecimento de energia elétrica quando existente um único prestador. Não tendo sido reproduzido o teor do art. 24, XXII, da Lei n. 8.666/93, que autorizava a dispensa de licitação "na contratação de fornecimento ou suprimento de energia elétrica e gás natural com concessionário, permissionário ou autorizado, no Distrito Federal ao menos, a contratação direta do fornecimento de energia elétrica pode dar-se apenas com fundamento na inexigibilidade de licitação do art. 74, I, da Lei n. 14.133/2021. Isso, naturalmente, somente enquanto perdurar a situação de mercado na qual uma única empresa oferece o serviço desejado no território do Distrito Federal.

3. De acordo com o art. 74, §1º, da Lei n. 14.133/2021, para fins de comprovação da condição de fornecedor exclusivo, "a Administração deverá demonstrar a inviabilidade de competição mediante atestado de exclusividade, contrato de exclusividade, declaração do fabricante ou outro documento idôneo capaz de comprovar que o objeto é fornecido ou prestado por produtor, empresa ou representante comerciais exclusivos, vedada a preferência por marca específica".

4. O processo de contratação direta de fornecimento de energia elétrica deverá ser instruído com os documentos arrolados no art. 72 da Lei n. 14.133/2021, com as observações constantes deste opinativo.

5. O contrato de fornecimento de energia elétrica poderá ter prazo indeterminado, devendo, entretanto, ser comprovada, "a cada exercício financeiro, a existência de créditos orçamentários vinculados à contratação" (art. 109 da Lei n. 14.133/2021). A não fixação de prazo deve ser precedida de despacho da autoridade competente justificando a opção à luz do interesse público. Eventualmente verificada a superveniência de concorrência para o fornecimento de energia elétrica, competirá à Administração imediatamente iniciar os procedimentos voltados à licitação do serviço, rescindindo o contrato tão logo haja vencedor em condições de assumir a prestação.

6. Tendo em vista a peculiaridade da contratação de fornecimento de energia elétrica, na qual a Administração Pública aparece como simples usuária de um serviço público com preço fortemente regulado pelo Estado, tem-se por viável o reajustamento mesmo não transcorrido o prazo de 1 ano do art. 25, §8º, I, da Lei n. 14.133/2021.”

Também no sentido da inexigibilidade, a doutrina assim se pronuncia:

“A hipótese configuraria mais um caso de inexigibilidade licitatória, por apresentar situação de inviabilidade de instauração de certame competitivo, uma vez que o provimento da energia elétrica, na prática, se dá por meio de fornecedor único” (BITTENCOURT, Sidney. Contratando sem Licitação: Contratação Direta por Dispensa ou Inexigibilidade. 3. Ed. São Paulo: Almedina, 2021, p. 425)

Estamos, pois, diante de hipótese de exclusividade no fornecimento de energia elétrica na base territorial do Distrito Federal em virtude da figura do fornecedor exclusivo, restando, assim, inviável a competição, que é pressuposto lógico do procedimento licitatório. Em outras palavras, o presente parecer referencial poderá servir ao gestor caso esteja diante de situação que autoriza a contratação direta por inexigibilidade de licitação, pela existência de apenas um fornecedor habilitado na prestação do serviço.

Assim, em cada contratação futura de fornecimento de energia elétrica sob o regime da Lei n. 14.133/2021, deverão os órgãos e entidades do Complexo Administrativo do Distrito Federal certificarem-se da permanência da situação de exclusividade, juntando, nos autos respectivos, documentação idônea comprobatória dessa condição.

Nesse sentido, o artigo 74, §1º, da Lei n. 14.133/2021 exige que "a Administração deverá demonstrar a inviabilidade de competição mediante atestado de exclusividade, contrato de exclusividade, declaração do fabricante ou outro documento idôneo capaz de comprovar que o objeto é fornecido ou prestado por produtor, empresa ou representante comercial exclusivos, vedada a preferência por marca específica".

O enquadramento legal deste parecer referencial consta no art. 74, inciso I, da Lei 14.133, de 2021, uma vez que corresponde à hipótese de exclusividade no fornecimento de energia elétrica na base territorial do órgão contratante, em virtude da figura do fornecedor exclusivo, restando, assim, inviável a competição, que é pressuposto lógico do procedimento licitatório. Em outras palavras, o presente parecer referencial poderá servir ao gestor caso esteja diante de situação que autoriza a contratação direta por inexigibilidade de licitação, pela existência de apenas um fornecedor habilitado na prestação do serviço. Em outras palavras, a inviabilidade da concorrência poderá ser demonstrada, quando for obrigatória a aquisição da energia elétrica do único fornecedor habilitado no caso concreto, configurando-se hipótese de inexigibilidade de licitação.

O Decreto 44.330/2022 estabelece que, neste caso:

“Art. 231. Compete ao agente público responsável pelo processo de contratação direta, no caso de inexigibilidade de licitação, a adoção de providências que assegurem a veracidade do documento de exclusividade apresentado pela futura contratada, nos termos do § 1º do art. 74 da Lei Federal nº 14.133, de 2021”.

Portanto, é fundamental que haja a verificação da veracidade do documento de exclusividade apresentado.

2.3 Instrução processual

A Lei n. 14.133/2021 traça o roteiro processual básico a ser observado em casos de contratação direta:

Art. 72. O processo de contratação direta, que compreende os casos de inexigibilidade e de dispensa de licitação, deverá ser instruído com os seguintes documentos:

I - documento de formalização de demanda e, se for o caso, estudo técnico preliminar, análise de riscos, termo de referência, projeto básico ou projeto executivo;

II - estimativa de despesa, que deverá ser calculada na forma estabelecida no [art. 23 desta Lei](#);

III - parecer jurídico e pareceres técnicos, se for o caso, que demonstrem o atendimento dos requisitos exigidos;

IV - demonstração da compatibilidade da previsão de recursos orçamentários com

o compromisso a ser assumido;

V - comprovação de que o contratado preenche os requisitos de habilitação e qualificação mínima necessária;

VI - razão da escolha do contratado;

VII - justificativa de preço;

VIII - autorização da autoridade competente.

Parágrafo único. O ato que autoriza a contratação direta ou o extrato decorrente do contrato deverá ser divulgado e mantido à disposição do público em sítio eletrônico oficial.

Em complemento, o Decreto 44.330/2022 estabelece os seguintes documentos adicionais:

Art. 223. O processo de contratação direta, que compreende os casos de inexigibilidade e de dispensa de licitação, além dos documentos previstos no art. 72, da Lei Federal nº 14.133, de 2021, deverá ser instruído com os seguintes elementos:

I - indicação do dispositivo legal aplicável;

II - autorização do ordenador de despesa;

III - consulta prévia da relação das empresas suspensas ou impedidas de licitar ou contratar com a Administração Pública do Distrito Federal;

IV - no que couber, declarações exigidas na Lei Federal nº 14.133, de 2021, neste Regulamento ou em regulamentos específicos editados pela Administração Pública do Distrito Federal;

V - lista de verificação, quando houver sido aprovada por ato próprio do Procurador-Geral do Distrito Federal, devidamente atestada e assinada pelos responsáveis pela condução do procedimento.

a) Documento de formalização da demanda

O Documento de Formalização da Demanda consiste em documento obrigatório, que deverá constar em qualquer processo de contratação, nos termos do art. 12, VII, e do art. 72, I, da Lei nº 14.133, de 2021. A respeito desse documento, Sidney Bittencourt afirma que “O Documento de Formalização de Demanda é o registro inicial que dará início a um processo de contratação, no qual estarão anotados todos os dados do objeto que o setor requisitante necessita” (BITTENCOURT, Sidney. Contratando sem Licitação: Contratação Direta por Dispensa ou Inexigibilidade. 3. Ed. São Paulo: Almedina, 2021, p. 97).

b) Estudo técnico preliminar

De acordo com o art. 6º, inciso XXIII, alínea ‘b’, da Lei nº 14.133, de 2021, a fundamentação da contratação é realizada mediante “referência aos estudos técnicos preliminares correspondentes ou, quando não for possível divulgar esses estudos, no extrato das partes que não contiverem informações sigilosas”.

Sobre o estudo técnico preliminar, veja-se o conceito previsto no Decreto 44.330/2022:

“Art. 55. Para fins do disposto nesta Seção, considera-se:

I - Estudo Técnico Preliminar (ETP): documento constitutivo da primeira etapa do planejamento de uma contratação que caracteriza o interesse público envolvido e a sua melhor solução e dá base ao anteprojeto, ao termo de referência ou ao projeto básico a serem elaborados caso se conclua pela viabilidade da contratação;

Assim, na hipótese concreta, deverá o gestor justificar a necessidade da contratação, estimar as quantidades demandadas, com suporte nas faturas dos anos anteriores e nos eventuais projetos de ampliação da unidade, do número de servidores ou do horário de atendimento, e confirmar a exclusividade no fornecimento, bem como a uniformidade dos preços praticados, declarando, ao final, a viabilidade da contratação.

Devem constar do estudo técnico-preliminar, os seguintes elementos, nos termos no artigo do Decreto 44.330/2022:

Art. 60. Com base no Plano de Contratações Anual, deverão ser registrados no Sistema ETP Digital os seguintes elementos:

I - descrição da necessidade da contratação, considerado o problema a ser resolvido sob a perspectiva do interesse público;

II - descrição dos requisitos da contratação necessários e suficientes à escolha da solução, prevendo critérios e práticas de sustentabilidade, observadas as leis ou regulamentações específicas, bem como padrões mínimos de qualidade e desempenho;

III - levantamento de mercado, que consiste na análise das alternativas possíveis, e justificativa técnica e econômica da escolha do tipo de solução a contratar, podendo, entre outras opções:

a) ser consideradas contratações similares feitas por outros órgãos e entidades públicas, bem como por organizações privadas, no contexto nacional ou internacional, com objetivo de identificar a existência de novas metodologias, tecnologias ou inovações que melhor atendam às necessidades da Administração;

b) ser realizada audiência e/ou consulta pública, preferencialmente na forma eletrônica, para coleta de contribuições;

c) em caso de possibilidade de compra, locação de bens ou do acesso a bens, ser avaliados os custos e os benefícios de cada opção para escolha da alternativa mais vantajosa, prospectando-se arranjos inovadores em sede de economia circular; e

d) ser consideradas outras opções logísticas menos onerosas à Administração, tais como chamamentos públicos de doação e permutas.

IV - descrição da solução como um todo, inclusive das exigências relacionadas à manutenção e à assistência técnica, quando for o caso;

V - estimativa das quantidades a serem contratadas, acompanhada das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, considerando a interdependência com outras contratações, de modo a possibilitar economia de escala;

VI - estimativa do valor da contratação, acompanhada dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, que poderão constar de anexo classificado, se a Administração optar por preservar o seu sigilo até a conclusão da licitação;

VII - justificativas para o parcelamento ou não da solução;

VIII - contratações correlatas e/ou interdependentes;

IX - demonstrativo da previsão da contratação no Plano de Contratações Anual, de modo a indicar o seu alinhamento com o instrumentos de planejamento do órgão ou entidade;

X - demonstrativo dos resultados pretendidos, em termos de economicidade e de melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais e financeiros disponíveis;

XI - providências a serem adotadas pela Administração previamente à celebração do contrato, tais como adaptações no ambiente do órgão ou da entidade, necessidade de obtenção de licenças, outorgas ou autorizações, capacitação de

servidores ou de empregados para fiscalização e gestão contratual;

XII - descrição de possíveis impactos ambientais e respectivas medidas mitigadoras, incluídos requisitos de baixo consumo de energia e de outros recursos, bem como logística reversa para desfazimento e reciclagem de bens e refugos, quando aplicável; e

XIII - posicionamento conclusivo sobre a adequação da contratação para o atendimento da necessidade a que se destina.

§ 1º O ETP deverá conter ao menos os elementos previstos nos incisos I, V, VI, VII e XIII do caput deste artigo e, quando não contemplar os demais elementos, apresentar as devidas justificativas.

§ 2º Caso, após o levantamento do mercado de que trata o inciso III, a quantidade de fornecedores for considerada restrita, deve-se verificar se os requisitos que limitam a participação são realmente indispensáveis, flexibilizando-os sempre que possível.

§ 3º Em todos os casos, o estudo técnico preliminar deve privilegiar a consecução dos objetivos de uma contratação, nos termos no art. 11 da Lei nº 14.133, de 2021, em detrimento de modelagem de contratação centrada em exigências meramente formais.

O ETP poderá ser dispensado ou facultado nas hipóteses do artigo 66 do Decreto 44.330/2022:

“Art. 66. A elaboração do ETP:

I - é facultada nas hipóteses dos incisos I, II, VII e VIII do art. 75 e do § 7º do art. 90 da Lei nº 14.133, de 2021; e

II - é dispensada na hipótese do inciso III do art. 75 da Lei nº 14.133, de 2021, e nos casos de prorrogações dos contratos de serviços e fornecimentos contínuos”.

Como não se encontra nas hipóteses o artigo 74, I da Lei n. 14.133/2021, não nos parece possível dispensar o ETP

c) Análise de riscos

A análise de riscos, por sua vez, consiste na identificação dos riscos que possam comprometer o atendimento do interesse público, por meio da contratação pretendida, e na definição de métodos para seu tratamento.

Assim como ocorre quanto ao ETP, não há previsão normativa que dispense a elaboração da Análise de riscos nas hipóteses de inexigibilidade. Desse modo, salvo a superveniente edição de algum ato normativo que venha a dispensar a sua juntada, entende-se que não pode ser dispensado a análise de riscos, na hipótese concreta.

d) Termo de referência

O termo de referência” designa o documento jurídico- administrativo previsto no art. 6º, XXIII, da Lei nº 14.133, de 2021, que contém as informações necessárias, fornecidas pela Administração Pública, para delimitar o objeto contratado, sem, entretanto, trazer especificações técnicas. Sobre a elaboração desse documento, veja-se o disposto no artigo 71 do Decreto 44.330/2022:

Art. 71. O Termo de Referência é o documento elaborado a partir de estudos técnicos preliminares e deve conter o conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar os serviços a serem

contratados ou os bens a serem fornecidos, capazes de permitir à Administração a adequada avaliação dos custos com a contratação e orientar a correta execução, gestão e fiscalização do contrato.

§ 1º O termo de referência será elaborado de acordo com os requisitos previstos no inciso XXIII do caput do art. 6º da Lei Federal nº 14.133, de 2021, e deverá conter as seguintes informações:

I - definição do objeto, incluídos sua natureza, os quantitativos, o prazo do contrato e, se for o caso, a possibilidade de sua prorrogação;

II - fundamentação da contratação, que consiste na referência aos estudos técnicos preliminares correspondentes ou, quando não for possível divulgar esses estudos, no extrato das partes que não contiverem informações sigilosas;

III - descrição da solução como um todo, considerado todo o ciclo de vida do objeto;

IV - requisitos da contratação;

V - modelo de execução do objeto, que consiste na definição de como o contrato deverá produzir os resultados pretendidos desde o seu início até o seu encerramento;

VI - modelo de gestão do contrato, que descreve como a execução do objeto será acompanhada e fiscalizada pelo órgão ou entidade;

VII - critérios de medição e de pagamento;

VIII - forma e critérios de seleção do fornecedor;

IX - estimativas do valor da contratação, acompanhadas, quando couber, dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, com os parâmetros utilizados para a obtenção dos preços e para os respectivos cálculos, que devem constar de documento separado e classificado;

X - a adequação orçamentária e documentação exigida pelo art. 16 da Responsabilidade Fiscal, Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, quando se tratar de criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento de despesa;

XI - especificação do produto, preferencialmente, conforme catálogo eletrônico de padronização, observados os requisitos de qualidade, rendimento, compatibilidade, durabilidade e segurança;

XII - indicação dos locais de entrega dos produtos e das regras para recebimentos provisório e definitivo, quando for o caso;

XIII - especificação da garantia exigida e das condições de manutenção e assistência técnica, quando for o caso;

XIV - avaliação da necessidade de inserir como obrigação do contratado a execução de logística reversa;

XV - formas, condições e prazos de pagamento, bem como o critério de reajuste, quando for o caso.

§ 2º O termo de referência deverá ser elaborado pelo órgão ou entidade demandante, podendo ser auxiliado por outros órgãos ou entidades da Administração Pública com especialização técnica relativa ao objeto que se pretende contratar.

§ 3º O termo de referência deverá ser aprovado pelo ordenador de despesas ou outra autoridade competente, por meio de despacho motivado que indicará os elementos técnicos fundamentais que o apoiam, bem como os elementos contidos no orçamento estimativo e no cronograma físico-financeiro de desembolso, se for o caso.

Assim como ocorre quanto ao ETP, não há previsão normativa que dispense a elaboração do Termo de Referência nas hipóteses de inexigibilidade. Desse modo, salvo a superveniente edição de algum ato normativo que venha a dispensar a sua juntada, entende-se que não pode ser dispensado o Termo de Referência na hipótese concreta, o qual deverá delimitar o objeto da contratação, dispondo, concisamente, sobre justificativa de sua necessidade, seu objetivo e o local em que deverá ser fornecido o

serviço. Deve haver informação acerca da disponibilidade orçamentária e financeira do órgão ou entidade contratante e, por fim, deve ser justificada a estimativa de consumo e o respectivo custo mensal e total da contratação.

Para embasar a estimativa de consumo, custo mensal e total da contratação, devem ser anexadas, ao Termo de Referência, as faturas de consumo de energia elétrica do exercício anterior, caso tais documentos não constem dos estudos técnicos preliminares. Na hipótese de haver estimativa de aumento de consumo, deverá a autoridade justificá-lo, por exemplo, pelo acréscimo de servidores, ampliação do local atendido ou do horário de seu funcionamento, devendo tal justificativa ser juntada aos autos.

e) Estimativa de despesa e justificativa de preço

O inciso II do art. 72 da Lei nº 14.133, de 2021, estabelece a necessidade da estimativa de despesa, que deverá ser calculada na forma prevista no art. 23 da mesma Lei. Assim, a estimativa de preços deve ser precedida de regular pesquisa, nos moldes do art. 23 da Lei nº 14.133, de 2021 e do Decreto 44.330/2022.

Especificamente em relação aos casos de inexigibilidade, com a contratação de fornecedor exclusivo, deve-se observar o disposto nos artigos 90 e 105 do Decreto 44.330/2022:

“Art. 105. Nas contratações diretas por inexigibilidade ou por dispensa de licitação, aplica-se o disposto no art. 90.

§ 1º Quando não for possível estimar o valor do objeto na forma estabelecida no art. 90, a justificativa de preços será dada com base em valores de contratações de objetos idênticos, comercializados pela futura contratada, por meio da apresentação de notas fiscais emitidas para outros contratantes, públicos ou privados, no período de até 1 (um) ano anterior à data da contratação pela Administração, ou por outro meio idôneo.

§ 2º Excepcionalmente, caso a futura contratada não tenha comercializado o objeto anteriormente, a justificativa de preço de que trata o parágrafo anterior poderá ser realizada com objetos semelhantes de mesma natureza, devendo apresentar especificações técnicas que demonstrem similaridade com o objeto pretendido.

§ 3º Fica vedada a contratação direta por inexigibilidade caso a justificativa de preços demonstre a possibilidade de competição.

§ 4º Na hipótese de dispensa de licitação com base nos incisos I e II do art. 75 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, a estimativa de preços de que trata o caput poderá ser realizada concomitantemente à seleção da proposta economicamente mais vantajosa.

§ 5º O procedimento do § 4º será realizado por meio de solicitação formal de cotações a fornecedores.

...

Art. 90. É obrigatória a apresentação de, no mínimo, um preço de cada parâmetro constante nos incisos I e II do artigo 88.

§ 1º No que tange aos preços obtidos por meio do PAINEL DE MAPA DE PREÇOS DE NFE DO DISTRITO FEDERAL, o valor utilizado para cada item corresponderá ao valor médio das notas encontradas.

§ 2º Na hipótese do § 1º, não poderá ser utilizado mais de um registro por item na Planilha Comparativa de Preços.

§ 3º Na impossibilidade de cumprimento do disposto no caput, deverá ser juntada aos autos comprovação e justificativa do agente responsável”.

O art. 72, VII, da Lei nº 14.133, de 2021, exige que seja justificado o preço da contratação. Como o fornecimento de energia elétrica é remunerado por tarifa, a qual deve ser homologada pela

ANEEL, deve a Administração se certificar acerca da regular e uniforme aplicação pela concessionária de tarifas devidamente homologadas pela ANEEL.

Assim, deve constar dos autos documento oficial ou firmado pela fornecedora exclusiva, atestando que os valores cobrados equivalem àqueles homologados pela ANEEL. Sem prejuízo, deve a Administração consultar a concessionária acerca da existência de condições mais favoráveis de contratação, devendo ser colacionado aos autos o resultado de tal pesquisa. A propósito, havendo preços especiais, estes devem ser observados na vigência contratual.

f) Parecer jurídico

Relativamente ao inciso III do artigo 72 da Lei n. 14.133/2021, a exigência de parecer jurídico é atendida mediante a utilização deste Parecer Referencial, devendo as manifestações técnicas do órgão contratante atenderem às diretrizes nele constantes. Segundo a Portaria n. 115/2020-PGDF, assim deve ser procedido aquando do emprego de pareceres referenciais:

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

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

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

II - declaração da autoridade competente para a prática do ato de que a situação concreta se enquadra nos parâmetros e pressupostos do parecer referencial e que serão observadas suas orientações, conforme modelo anexo a esta Portaria.

Embora seja dispensado o envio do processo para exame e aprovação da assessoria *jurídica*, deve haver uma manifestação expressa por parte do setor competente do órgão contratante, atestando o preenchimento, um a um, dos requisitos apontados neste parecer referencial. Não existe óbice para essa checagem ser feita pelas assessorias jurídico-legislativas dos órgãos e entidades distritais, apesar de, como se disse, órgãos não jurídicos também estarem autorizados a realizar a tarefa.

g) Demonstração da existência de recursos orçamentários

Além dos documentos já mencionados, o artigo 72, IV exige IV a “demonstração da compatibilidade da previsão de recursos orçamentários com o compromisso a ser assumido”. Assim, é fundamental que o processo seja instruído com a declaração de disponibilidade orçamentária, com a respectiva indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica da despesa.

Igualmente, é necessária a declaração exigida pelo art. 16 da Responsabilidade Fiscal, Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, quando se tratar de criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento de despesa.

Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:

I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes;

II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

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

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

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

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

§ 3º Ressalva-se do disposto neste artigo a despesa considerada irrelevante, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias.

§ 4º As normas do *caput* constituem condição prévia para:

I - empenho e licitação de serviços, fornecimento de bens ou execução de obras;

II - desapropriação de imóveis urbanos a que se refere o [§ 3º do art. 182 da Constituição](#).

Se, eventualmente, a contratação não configurar "*criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa*", como na hipótese de apenas repetir contratação anterior, inclusive em termos quantitativos, a fazer dispensável a juntada da documentação requerida pelo art. 16 da LRF, essa condição deverá ser expressamente afirmada pelo ordenador de despesa. Cita-se, a esse respeito, a Orientação Normativa n. 52/2014, da douta AGU, segundo a qual "*as despesas ordinárias e rotineiras da administração, já previstas no orçamento e destinadas à manutenção das ações governamentais preexistentes, dispensam as exigências previstas nos incisos i e ii do art. 16 da lei complementar nº 101, de 2000*".

h) Comprovação dos requisitos de habilitação e qualificação mínima

A propósito da habilitação, Irene Nohara afirma que "A habilitação é a fase da licitação em que o agente de contratação ou a comissão verifica o conjunto de informações e documentos necessários e suficientes para demonstrar a capacidade do licitante de realizar o objeto da licitação. Contudo, é importante que sejam revalidados os documentos cuja validade tenha expirado, como a certidão negativa de débitos perante o Distrito Federal. A nova Lei de Licitações incorporou no seu bojo a inversão de fases como regra geral. Assim, além de ser realizada, como regra, após a etapa de lances e de julgamento, será exigida, de acordo com o inciso II do art. 63 da Lei, a apresentação dos documentos de habilitação apenas pelo licitante vencedor (exceto se não houver inversão de fases). Há a possibilidade de haver a "desinversão", desde que haja justificativa, hipótese em que a habilitação ocorrerá antes do julgamento" (NOHARA, Irene Patrícia Dion. *Licitação e contratos administrativos [livro eletrônico]* 3. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022)

Sobre a habilitação, o artigo 62 da Lei n. 14.133/2021 afirma que:

Art. 62. A habilitação é a fase da licitação em que se verifica o conjunto de informações e documentos necessários e suficientes para demonstrar a capacidade do licitante de realizar o objeto da licitação, dividindo-se em:

I - jurídica;

II - técnica;

III - fiscal, social e trabalhista;

IV - econômico-financeira.

Em relação à habilitação jurídica, deve-se observar o disposto no artigo 66 da Lei n.

Art. 66. A habilitação jurídica visa a demonstrar a capacidade de o licitante exercer direitos e assumir obrigações, e a documentação a ser apresentada por ele limita-se à comprovação de existência jurídica da pessoa e, quando cabível, de autorização para o exercício da atividade a ser contratada.

Assim, para a habilitação jurídica será necessária apresentar apenas os documentos comprovadores de existência da concessionária (contrato social/estatuto registrado e inscrição no CNPJ) e a prova de ela ser a concessionária do serviço.

Em relação à habilitação técnica, o caso traz peculiaridades, uma vez que se trata de serviço prestado, em regra, em regime de monopólio. Lembre-se que o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal expressamente prevê que a qualificação técnica e econômica somente será exigida se for indispensável à garantia do cumprimento das obrigações: "XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações".

Havendo uma única empresa capaz de prestar o objeto (ausência de alternativa para o Poder Público), a qual, ademais, é concessionária de serviço público (a pressupor sua capacidade técnica e econômica, aferidas aquando da própria concessão), e tratando-se, o fornecimento de energia elétrica, de serviço essencial, sem o qual há paralisação da atividade administrativa, tem-se por desnecessária a juntada de documentação da qualificação técnica e econômica. Com efeito, *tendo em vista as mencionadas peculiaridades da contratação*, a exigência de aludida documentação corresponderia a formalidade meramente burocrática.

No que diz respeito à regularidade fiscal, social e trabalhista, o inciso V do art. 72 da Lei n. 14.133/2021 determina que se comprove que o contratado preenche os requisitos de habilitação e qualificação mínimas necessárias. Neste sentido, veja-se o disposto no artigo 68 e no §4º do art. 91 da Lei nº 14.133, de 2021:

Art. 68. As habilitações fiscal, social e trabalhista serão aferidas mediante a verificação dos seguintes requisitos:

I - a inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas (CPF) ou no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ);

II - a inscrição no cadastro de contribuintes estadual e/ou municipal, se houver, relativo ao domicílio ou sede do licitante, pertinente ao seu ramo de atividade e compatível com o objeto contratual;

III - a regularidade perante a Fazenda federal, estadual e/ou municipal do domicílio ou sede do licitante, ou outra equivalente, na forma da lei;

IV - a regularidade relativa à Seguridade Social e ao FGTS, que demonstre cumprimento dos encargos sociais instituídos por lei;

V - a regularidade perante a Justiça do Trabalho;

VI - o cumprimento do disposto no inciso XXXIII do art. 7º da Constituição Federal.

...

Art. 91 (...)

§ 4º Antes de formalizar ou prorrogar o prazo de vigência do contrato, a administração deverá verificar a regularidade fiscal do contratado, consultar o Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas (Ceis) e o Cadastro Nacional de Empresas Punidas (Cnep), emitir as certidões negativas de inidoneidade, de impedimento e de débitos trabalhistas e juntá-las ao respectivo processo.

De modo similar, o artigo 223 do Decreto 44.330/2022 exige:

“Art. 223. O processo de contratação direta, que compreende os casos de inexigibilidade e de dispensa de licitação, além dos documentos previstos no art. 72, da Lei Federal nº 14.133, de 2021, deverá ser instruído com os seguintes elementos:

I - indicação do dispositivo legal aplicável;

II - autorização do ordenador de despesa;

III - consulta prévia da relação das empresas suspensas ou impedidas de licitar ou contratar com a Administração Pública do Distrito Federal;

IV - no que couber, declarações exigidas na Lei Federal nº 14.133, de 2021, neste Regulamento ou em regulamentos específicos editados pela Administração Pública do Distrito Federal;

V - lista de verificação, quando houver sido aprovada por ato próprio do Procurador-Geral do Distrito Federal, devidamente atestada e assinada pelos responsáveis pela condução do procedimento.

Assim, verifica-se que são necessários os seguintes documentos:

a) a inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas (CPF) ou no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ);

b) a inscrição no cadastro de contribuintes distrital;

c) a regularidade perante a Fazenda federal, estadual e/ou municipal do domicílio ou sede do licitante, ou outra equivalente, na forma da lei;

d) a regularidade relativa à Seguridade Social e ao FGTS;

e) certidão negativa de débitos trabalhistas;

f) declaração de cumprimento do disposto no inciso XXXIII do art. 7º da Constituição Federal;

g) declaração de que não incorre nas vedações do Decreto n.º 39.860/2019;

h) Consulta ao SICAF;

i) Consulta ao Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas - CEIS, mantido pela Controladoria-Geral da União (www.portaldatransparencia.gov.br/ceis);

j) Consulta ao Cadastro Nacional de Empresas Punidas (CNEP);

Contudo, se for constada alguma irregularidade não se pode impedir a contratação, por se tratar de serviços públicos essenciais ao regular funcionamento das atividades desempenhadas pela Administração, haja vista o princípio da continuidade administrativa.

Sobre o tema é de se destacar o Acórdão TCU nº 1402/2008 - Plenário:

"9.2. orientar o consulente de que:

9.2.1. as empresas prestadoras de serviços públicos essenciais sob o regime de monopólio, ainda que inadimplentes junto ao INSS e ao FGTS, poderão ser contratadas pela Administração Pública, ou, se já prestados os serviços, poderão receber o respectivo pagamento, desde que com autorização prévia da autoridade máxima do órgão, acompanhada das devidas justificativas, conforme prolatado na Decisão n. 431/1997 e no Acórdão n. 1.105/2006, ambos do Plenário desta Corte; (...)

9.2.3. caso venha a se deparar com as hipóteses retratadas nestes autos, deverá ser exigida da contratada a regularização da situação e, deverão ser informados os

No mesmo sentido, a Decisão TCDF n. 3.064/20043:

O Tribunal, de acordo com o voto do Relator, tendo em conta a instrução, em parte, e o parecer do Ministério Público, decidiu:

I - tomar conhecimento:

a) da consulta formulada pela Câmara Legislativa do Distrito Federal por meio do Ofício nº 021/04-GMD;

b) da Informação nº 028/04;

II - informar ao Órgão consulente que é possível a contratação e o pagamento a pessoas jurídicas em débito para com o INSS, o FGTS e a Fazenda Distrital, desde que os atos respectivos sejam previamente justificados e autorizados pela mais alta autoridade do órgão ou entidade, e desde que presentes, simultaneamente, os seguintes requisitos:

a) a entidade que se pretende contratar deve ser detentora de monopólio na prestação de serviços públicos;

b) tais serviços devem ter caráter essencial, imprescindíveis à condução normal das atividades do órgão ou entidade interessados, sempre com vista ao atendimento do interesse público;

c) a contratação deve ser o único meio para solucionar o problema, de forma que o administrador, ao fundamentar sua decisão, deve demonstrar de forma inequívoca que não dispunha de outra opção;

III - alertar a jurisdicionada para que, diante dessa hipótese, a Administração deve exigir da contratada a regularização de sua situação fiscal, informando do fato, inclusive, ao INSS, ao FGTS e ao órgão competente da Fazenda Distrital;

Portanto, em sendo constatada irregularidade ou insuficiência em qualquer das certidões, como se trata de serviço público exercido em regime de monopólio pela concessionária, poderá o gestor celebrar o contrato ou efetuar o pagamento, desde que “seja previamente autorizada pela autoridade maior do órgão contratante” e “a situação de irregularidade seja comunicada ao agente arrecadador e à agência reguladora”.

Em resumo, havendo algum impeditivo à contratação, no que toca à habilitação da contratada, poderá ser firmado o contrato, desde que sejam também colacionados aos autos a autorização à contratação pela autoridade maior do órgão contratante, bem como a comprovação de comunicação da irregularidade ao agente arrecadador e à ANEEL.

i) Razões de escolha do contratado

Relativamente ao inciso VI, entende-se que a "*razão da escolha do contratado*" confunde-se, na espécie, com a própria demonstração da situação de inviabilidade de competição (fornecedor exclusivo). Importante frisar que, nos termos do art. 74, §1º, da Lei nº 14.133, de 2021, a "Administração deverá demonstrar a inviabilidade de competição mediante atestado de exclusividade, contrato de exclusividade, declaração do fabricante ou outro documento idôneo capaz de comprovar que o objeto é fornecido ou prestado por produtor, empresa ou representante comercial exclusivos, vedada a preferência por marca específica".

Para tanto, deverá a Administração instruir os autos com comprovação acerca da exclusividade do fornecimento de energia no território do Distrito Federal em questão. Deve ser colacionada ao processo administrativo, de tal forma, i) a declaração da concessionária sobre a exclusividade ou ii) a cópia do contrato de concessão em que especificados os municípios abrangidos pela

exclusividade.

j) Autorização da autoridade competente

No âmbito do Distrito Federal, deve ser entendida como "*autoridade competente*", para fins do inciso VIII do art. 72 da Lei n. 14.133/2021, o ordenador de despesa do órgão ou unidade, conforme dicção do art. 29 do Decreto Distrital n. 32.598/2010 (aprova as normas de planejamento, Orçamento, Finanças, Patrimônio e Contabilidade do Distrito Federal). Mais especificamente para o caso de inexigibilidade, é exigida a dupla autorização, do ordenador de despesas e da autoridade máxima do órgão, nos termos do artigos 223, II e 224 do Decreto 44.330/2023:

Art. 223. O processo de contratação direta, que compreende os casos de inexigibilidade e de dispensa de licitação, além dos documentos previstos no art. 72, da Lei Federal nº 14.133, de 2021, deverá ser instruído com os seguintes elementos:

...

II - autorização do ordenador de despesa;

...

Art. 224. São competentes para autorizar a inexigibilidade e a dispensa de licitação as autoridades máximas dos órgãos e entidades públicas, admitida a delegação.

Nesse sentido, veja-se o Parecer 246/2023 PGDF/PGCONS, que analisou, especificamente, a questão, nos seguintes termos:

ADMINISTRATIVO. CONTRATAÇÃO DIRETA. LEI N. 14.133/2021. DECRETO N. 32.598/2010. DECRETO N. 44.330/2023. AUTORIZAÇÃO. COMPETÊNCIA. ORDENADOR DE DESPESAS. AUTORIDADE MÁXIMA

1. Segundo a sistemática do Decreto n. 32.598/2010, a competência para autorizar a contratação direta é do ordenador de despesas que, por sua vez, é o titular da Unidade de Administração Geral – UAG.

2. O Decreto n. 44.330/2023 manteve a exigência de autorização do ordenador de despesas, mas previu que a autorização para a contratação direta é da autoridade máxima do órgão ou entidade que, no caso do Distrito Federal, não é o ordenador de despesas.

3. Até que sobrevenha alteração no Decreto n. 44.330/2023 ou que haja delegação expressa da autoridade máxima para o ordenador de despesas, os autos de procedimento para contratação direta devem ser instruídos com autorizações de ambas as autoridades.

2.4 Contrato

A necessidade de instrumento contratual está determinada na Lei nº 14.133, de 2021, que determina:

Art. 95. O instrumento de contrato é obrigatório, salvo nas seguintes hipóteses, em que a Administração poderá substituí-lo por outro instrumento hábil, como carta-contrato, nota de empenho de despesa, autorização de compra ou ordem de execução de serviço:

I - dispensa de licitação em razão de valor;

II - compras com entrega imediata e integral dos bens adquiridos e dos quais não resultem obrigações futuras, inclusive quanto a assistência técnica,

independentemente de seu valor.

§ 1º Às hipóteses de substituição do instrumento de contrato, aplica-se, no que couber, o disposto no art. 92 desta Lei.

§ 2º É nulo e de nenhum efeito o contrato verbal com a Administração, salvo o de pequenas compras ou o de prestação de serviços de pronto pagamento, assim entendidos aqueles de valor não superior a R\$ 10.000,00 (dez mil reais).

Ocorre que, independentemente da assinatura do instrumento contratual, estando a Administração na qualidade de usuária de serviço público, a concessionária realiza a prestação do serviço sob condições postas em contrato padronizado, de modo que, inevitavelmente a relação a ser estabelecida terá instrumento contratual, o qual deverá, portanto, constar dos autos.

Quanto às demais cláusulas dos futuros instrumentos contratuais, tem-se que a contratação de fornecimento de energia elétrica é formalizada mediante verdadeiros *contratos de adesão*, seja pela condição de fornecedor exclusivo da contratada, seja por sua condição de concessionária de serviço público, não havendo, portanto, como o Distrito Federal impor cláusulas, limitando-se a aderir a um modelo pré-existente. Registra-se que o TCU (Acórdão n. 537/1999-Plenário), a AGU (Parecer n. 05/2016/CPLC/DEPCONSU/PGF/AGU e Parecer Referencial CCA/PGFN n. 04/2020) e mesmo esta Casa Jurídica (Parecer n. 232/2021-PGCONS/PGDF) reconhecem a natureza adesiva dos contratos de fornecimento de energia elétrica celebrados pelos órgãos e entidades da Administração Pública, nos quais, inclusive, a Administração Pública aparece predominantemente como simples usuária dos serviços públicos, embora nunca despida totalmente do regime de Direito Administrativo.

Entretanto, acaso surja, no momento da assinatura dos respectivos contratos de adesão ou mesmo durante a execução contratual, dúvida quanto a alguma cláusula específica, poderá sempre o órgão ou entidade distrital consultar esta Procuradoria. No ponto, cumpre salientar desde logo que cláusulas de contrato de adesão abusivas são nulas de pleno direito (art. 51 do Código de Defesa do Consumidor - CDC), daí porque podem ter sua legalidade questionada a qualquer tempo, é dizer, mesmo durante a execução contratual, valendo ainda sublinhar que, diante do conceito legal de consumidor fixado no art. 2º do CDC, tem-se por aplicável o CDC em favor da Administração quando na posição de mera usuária de serviço público.

Quanto ao prazo de vigência do respectivo contrato, poderá ser estabelecido prazo indeterminado, devendo, entretanto, ser comprovada, *"a cada exercício financeiro, a existência de créditos orçamentários vinculados à contratação"*, conforme autorizado expressamente pelo art. 109 da Lei n. 14.133/2021 (*"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"*).

Trata-se, como se nota, de mais uma medida de desburocratização do novo diploma, economizando tempo, dinheiro e recursos humanos da Administração ao evitar tanto prorrogações contratuais anuais e sucessivas quanto a instauração de novos processos de contratação de tempos em tempos quando isso não tiver utilidade prática. Todavia, considerando ter a lei estabelecido uma *faculdade* ao gestor público (*"poderá estabelecer"*), entende-se caber à autoridade competente lançar despacho justificando a opção à luz do interesse público⁵.

Na hipótese de assinatura de contrato com prazo de vigência indeterminado, competirá à Administração *"examinar, periodicamente, os preços praticados no mercado pelo serviço contratado e se remanesce a condição de exclusividade da prestação do respectivo serviço"* (Parecer Jurídico n. 232/2021 - PGDF/PGCONS). Eventualmente verificada a superveniência de concorrência para o fornecimento de energia elétrica, competirá à Administração imediatamente iniciar os procedimentos voltados à licitação do serviço, rescindindo o contrato tão logo haja vencedor em condições de assumir a prestação. Por isso, convém averiguar a possibilidade de ser inserido no respectivo contrato de adesão a previsão de rescisão do contrato a qualquer tempo, condicionada, apenas, à comunicação prévia por parte do Poder Público.

Ainda tendo em vista a peculiaridade da contratação de fornecimento de energia elétrica, na qual a Administração Pública aparece predominantemente como simples usuária de um serviço público com preço fortemente regulado pelo Estado, tem-se por juridicamente viável o

reajustamento mesmo não transcorrido o prazo de 1 ano do art. 25, §8º, I, da Lei n. 14.133/2021. Com efeito, a Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos repete a *regra da anualidade* dos reajustes prevista na Lei n. 10.192/2001 ("*Dispõe sobre medidas complementares ao Plano Real e dá outras providências*")⁷, a qual já se entendia não ser aplicável aos reajustes de tarifas de serviços públicos, conforme se colhe da ementa do Parecer n. 05/2016/CPLC/DEPCONSU/PGF/AGU, na parte destacada:

REAJUSTE DE CONTRATOS DE SERVIÇOS PÚBLICOS QUANDO A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA É A TOMADORA. CONTRATOS CATIVOS DE LONGA DURAÇÃO. REGRA DA ANUALIDADE PREVISTA NO PLANO REAL. TARIFAS. RESSALVA EXPRESA NO ARTIGO 70 DA LEI 9.069, DE 1995.

I. Nas prestações de serviços públicos em que a Administração Pública é tomadora da prestação, por se tratarem de contrato de adesão, as regras são predominantemente privadas, ficando em condição de igualdade como qualquer usuário do serviço público concedido, devendo observar as regras dos artigos 55 e 58 da Lei n. 8.666, de 1993, conforme expressamente dispõe o inc. II do §3º, do art. 62, da mencionada lei.

II. São serviços os quais a Administração se vê compelida a contratar serviços indispensáveis e, em certos casos, em regime de monopólio, que, por isso, são considerados não só úteis, mas essenciais, ficando, a partir daí, vinculada àquele contrato por muitos anos, classificados como contratos cativos de longa duração.

III. Nesses casos, cabe à Administração simplesmente aderir ao contrato padrão da concessionária do serviço público, não cabendo à Administração alterar qualquer de suas cláusulas, adotando técnicas de contratação estandardizada.

IV. O foco do Plano Real são os preços ajustados livremente, tendo havido restrição da liberdade das partes de alterar a periodicidade dos reajustes contratuais, não sendo possível reajustar o contrato uma ou mais vezes dentro de um mesmo ano, e sim em determinados momentos, desde que obedecida a periodicidade mínima de um ano.

V. Situação diversa ocorre quando se trata de valores de tarifas de serviços públicos, que, a despeito de ter natureza contratual, sofre forte regulação estatal, tendo em vista o que dispõe o art. 175, parágrafo único, inciso III, da Constituição da República e o art. 9º da Lei 8.897, de 1995, que tratam da política tarifária das concessões de serviços públicos.

VI. A legislação do Plano Real ressalvou a possibilidade de alterações de tarifas de serviços públicos em período inferior a um ano, conforme consta do art. 70 da Lei 9.069, de 1995, que permite alterar as tarifas dos serviços públicos por ato do poder executivo.

Lembra-se, ainda, da necessidade de divulgação do contrato e seus aditamentos no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), condição de eficácia desses instrumentos, conforme art. 94 da Lei n. 14.133/2021:

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

[...]

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

Por fim, lembra-se do teor da Lei Distrital nº 5.575/2015, a qual estabelece que as súmulas dos contratos e dos aditivos pertinentes a obras, compras, serviços, alienações e locações celebrados pelos órgãos ou pelas entidades da Administração Pública do Distrito Federal com particulares devem ser publicadas no Portal da Transparência, com informações referentes ao valor, ao objeto, à finalidade, à duração e ao prazo de vigência do contrato, bem como o nome ou a razão social do fornecedor do produto,

da obra ou do serviço.

Especificamente para o caso, essa publicação deve ocorrer no prazo de 10 dias úteis, contados da data de assinatura do contrato ou de seus aditamentos, nos termos do artigo 228 do Decreto 44.330/2023:

Art. 228. No caso de contratação direta, a divulgação no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) e no Diário Oficial do Distrito Federal deverá ocorrer no prazo de 10 (dez) dias úteis, contados da data de assinatura do contrato ou de seus aditamentos, como condição indispensável para a eficácia do ato.

§ 1º Os contratos e eventuais aditivos celebrados em caso de urgência terão eficácia a partir de sua assinatura e deverão ser publicados no prazo previsto no caput deste artigo, sob pena de nulidade.

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

3 CONCLUSÃO

Ante ao exposto, opina-se no sentido de que, em sendo o caso de contratação de fornecimento de energia elétrica da única concessionária autorizada a prestar tal serviço no âmbito territorial do órgão, reputar-se-á legal a contratação, desde que observados os parâmetros deste opinativo.

À elevada consideração superior.

É o parecer, s. m. j.

Brasília, 26 de fevereiro de 2024

Marlon Tomazette

Procurador do Distrito Federal



Documento assinado eletronicamente por **MARLON TOMAZETTE - Matr.0096918-4, Subprocurador Geral**, em 01/04/2024, às 11:56, conforme art. 6º do Decreto nº 36.756, de 16 de setembro de 2015, publicado no Diário Oficial do Distrito Federal nº 180, quinta-feira, 17 de setembro de 2015.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site:
http://sei.df.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0&verificador=137150459 código CRC= 508EFEC5.

"Brasília - Patrimônio Cultural da Humanidade"

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



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

Cota - PGDF/PGCONS/CHEFIA

PROCESSO N°: 00020-00038248/2022-92

MATÉRIA: Administrativo

APROVO O PARECER REFERENCIAL N° 58/2024 - PGCONS/PGDF, exarado pelo ilustre Subprocurador-Geral do Distrito Federal Marlon Tomazette.

Procuradora-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 e **consequente cancelamento do Parecer Referencial SEI-GDF n.º 33/2022 - PGDF/PGCONS**.

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

Procurador-Geral Adjunto do Consultivo



Documento assinado eletronicamente por **DANUZA MARIA MACHADO RAMOS - Matr.0140582-9, Procurador(a)-Chefe**, em 01/04/2024, às 12:36, conforme art. 6º do Decreto n° 36.756, de 16 de setembro de 2015, publicado no Diário Oficial do Distrito Federal n° 180, quinta-feira, 17 de setembro de 2015.



Documento assinado eletronicamente por **FABIOLA DE MORAES TRAVASSOS - Matr.0140620-5, Procurador(a)-Geral Adjunto(a) do Consultivo substituto(a)**, em 03/04/2024, às 18:07, conforme art. 6º do Decreto n° 36.756, de 16 de setembro de 2015, publicado no Diário Oficial do Distrito Federal n° 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= **136877763** código CRC= **7DE5ED08**.

"Brasília - Patrimônio Cultural da Humanidade"
SAM, Bloco I, Ed. Sede - Asa Norte, Brasília - DF - CEP 70620-000 - DF
Telefone(s):
Sítio - 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 o órgão não se manifestou, após solicitação de complementação; ou
- o o órgão não teve sucesso no contato com a empresa e reportou essa informação à Sugov.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2 – FUNDAMENTAÇÃO

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

2.1 – Noções introdutórias

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

exigida.

É o parecer, *s.m.j.*

À superior consideração.

Brasília/DF, 18 de setembro de 2025.

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



Documento assinado eletronicamente por **TARCISIO VIEIRA DE CARVALHO NETO - Matr.0046541-0, Subprocurador(a) Geral**, em 18/09/2025, às 16:24, conforme art. 6º do Decreto nº 36.756, de 16 de setembro de 2015, publicado no Diário Oficial do Distrito Federal nº 180, quinta-feira, 17 de setembro de 2015.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site:
[http://sei.df.gov.br/sei/controlador_externo.php?](http://sei.df.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0)
[acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0](http://sei.df.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0)
verificador= **182125905** código CRC= **4EA6E582**.

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

00020-00048531/2025-75

Doc. SEI/GDF 182125905



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

Cota - PGDF/PGCONS/CHEFIA

PROCESSO Nº: 00480-00002368/2025-03

MATÉRIA: Administrativo

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

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

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

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

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

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

Procuradora-Chefe

De acordo.

Para subsidiar novas análises por esta Casa Jurídica a respeito do assunto versado no opinativo em apreço, deve a **Biblioteca Jurídica Onofre Gontijo Mendes** desta Procuradoria-Geral proceder às devidas anotações no sistema de consulta de pareceres, a fim de registrar a superação do entendimento anteriormente adotado por ocasião da emissão do Parecer nº 323/2022 - PGCONS/PGDF.

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

Procurador-Geral Adjunto do Consultivo



Documento assinado eletronicamente por **DANUZA MARIA MACHADO RAMOS - Matr.0140582-9, Procurador(a)-Chefe**, em 30/09/2025, às 12:49, conforme art. 6º do Decreto nº 36.756, de 16 de setembro de 2015, publicado no Diário Oficial do Distrito Federal nº 180, quinta-feira, 17 de setembro de 2015.



Documento assinado eletronicamente por **JOAO PEDRO AVELAR PIRES - Matr.0216809-X, Procurador(a)-Geral Adjunto(a) do Consultivo**, em 30/09/2025, às 15:11, conforme art. 6º do Decreto nº 36.756, de 16 de setembro de 2015, publicado no Diário Oficial do Distrito Federal nº 180, quinta-feira, 17 de setembro de 2015.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site:
[http://sei.df.gov.br/sei/controlador_externo.php?](http://sei.df.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0verificador=183112480)
[acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0](http://sei.df.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0verificador=183112480)
[verificador= 183112480](http://sei.df.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0verificador=183112480) código CRC= **ED6680B3**.

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

00020-00048531/2025-75

Doc. SEI/GDF 183112480