



GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DO DISTRITO FEDERAL

Procuradoria-Geral do Consultivo

Parecer Referencial SEI-GDF n.º 72/2024 - PGDF/PGCONS

PROCESSO Nº 00080-00226436/2024-14

INTERESSADA: SECRETARIA DE ESTADO DE EDUCAÇÃO DO DISTRITO FEDERAL – SEE/DF

ASSUNTO: EDITAL DE CONCORRÊNCIA. OBRA DE CENTRO DE EDUCAÇÃO DE PRIMEIRA INFÂNCIA

Ementa

PARECER REERENCIAL. ADMINISTRATIVO. EDITAL DE CONCORRÊNCIA ELETRÔNICA. SECRETARIA DE ESTADO DE EDUCAÇÃO DO DISTRITO FEDERAL. OBRA. CONSTRUÇÃO DE CENTRO DE EDUCAÇÃO DE PRIMEIRA INFÂNCIA-CEPI. PARECER REFERENCIAL N.º 23/2021.

I – O setor técnico da Secretaria de Educação deve atestar a confiabilidade das planilhas e projetos elaborados pela empresa contratada por aquela pasta, manifestando-se conclusivamente sobre os custos estimados, dizendo-os compatíveis com o mercado ou não.

II - O ato de aprovação das planilhas e memórias de cálculos, bem como dos projetos e das especificações técnicas, faz presumir que ali estão previstos todos os itens necessários ao empreendimento e estimados todos os custos unitários dos serviços a serem contratados.

III - Todos os documentos que compõem o Projeto Básico, inclusive planilhas de custos, peças gráficas e croquis, devem ser subscritas por profissional legalmente habilitado (com indicação do registro no CRE/CAU), sendo indispensável, também, a indicação da Anotação de Responsabilidade Técnica – ART.

IV - Resta pendente a comprovação de existência de dotação orçamentária, com indicação do programa de trabalho, fonte, natureza de despesa e valor. Bem assim, declaração expressa do ordenador de despesas de que o gasto tem adequação orçamentária e financeira com a LOA e PPA e LDO, e que a despesa criada não afetará as metas de resultados fiscais.

V - Em regra, não podem ser subcontratados serviços tidos como relevantes, sobre os quais foram exigidos atestados de capacidade técnica no Edital, os quais, em regra, referem-se à parcelas de maior relevância da obra.

VI - Instrução processual que demanda uma série de complementações e correções, somente após o que a licitação poderá ter seguimento.

I. RELATÓRIO

Trata-se de proposta de Parecer Referencial a ser utilizado na hipótese de contratação, mediante prévia Concorrência, de obra de construção de CEPI – Centro de Educação para Primeira Infância, do programa PROINFÂNCIA/FNDE.

Originalmente este processo foi remetido à PGDF pela Secretaria de Educação juntamente com outros três processos que apresentam o mesmo objeto, diferenciando-se apenas no que toca ao local (cidade-satélite) onde será construída a obra (SEI 00080-00229364/2024-67, 00080-00227452/2024-24 e 00080-00135873/2024-20).

Considerando a identidade entre os temas, posteriormente a SEE/DF encaminhou ofício (SEI 158103469) solicitando o sobrestamento desses três outros processos, até que seja exarado o parecer referencial sobre a demanda.

Ao que parece, trata-se de demanda apresentada pela SEE de forma recorrente^[1]. Exemplo disso são os pareceres n. 10/2024 e 433/2024-PGCONS.

É o relatório.

II. PRELIMINARMENTE.

Em caráter preliminar, salienta-se que a presente manifestação diz respeito aos aspectos estritamente jurídicos e formais da licitação tratada nos autos, excluída qualquer apreciação quanto ao mérito do ato administrativo, cuja aferição e responsabilidade estão adstritas ao gestor público.

Da mesma forma, estão fora de nossa análise questões de natureza técnica, a exemplo de planilhas de composições de custos, memórias de composições de itens/insumos/serviços e cadernos de especificações, presentes nos anexos do edital, questões afetas às competentes áreas técnicas da SEE e, em especial, à Equipe de Planejamento da Contratação. No caso trazido nestes autos, vale notar que tais documentos ocupam a maior parte do processo.

Quanto à pertinência de emissão de Parecer Referencial, procede o pedido formulado pela SEE/DF.

O Parecer Referencial foi instituído como uma forma de conferir celeridade aos serviços administrativos das Assessorias Jurídico-Legislativas, bem como desta Procuradoria, que, por vezes, encontram-se abarrotadas de consultas repetitivas versando sobre assuntos semelhantes.

Nesse sentido, vale notar a regra estatuída no art. 25, §1º, da nova Lei de Licitações que positivou uma prática já estabelecida há algum tempo pelas administrações públicas, *verbis*: “*sempre que o objeto permitir, a Administração adotará minutas padronizadas de edital e de contrato com cláusulas uniformes*”.

No âmbito local, a matéria é disciplinada pela Portaria/PGDF n. 115/2020, segundo a qual a elaboração de parecer referencial é admitida “*quando houver processos e expedientes administrativos recorrentes ou com caráter repetitivo em que sejam veiculadas consultas sobre questões com os mesmos pressupostos de fato e de direito para os quais seja possível estabelecer orientação jurídica uniforme que permita a verificação do atendimento das exigências legais mediante a simples conferência de atos administrativos, dados ou documentos constantes dos autos*” (art. 7º^[2]).

Ademais, em sendo aprovado este parecer referencial, ficará dispensado o envio do processo para exame e aprovação da assessoria jurídica, ressalvada a hipótese de consulta acerca de dúvida de ordem jurídica devidamente identificada e motivada (art. 9º da referida portaria). Vale lembrar, entretanto, que a utilização de um Parecer Referencial demanda que a autoridade competente emita uma declaração de que a situação concreta se enquadra nos parâmetros e pressupostos do parecer referencial, e que serão observadas suas orientações (art. 9º, II).

Tal declaração é apresentada como anexo da referida portaria, e prescreve que “*foram*

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

Em sentido semelhante, a Orientação Normativa n. 55/2014 – AGU determina que “os processos que sejam objeto de manifestação jurídica referencial, isto é, aquela que analisa todas as questões jurídicas que envolvam matérias idênticas e recorrentes, estão dispensados de análise individualizada pelos órgãos consultivos, desde que a área técnica ateste, de forma expressa, que o caso concreto se amolda aos termos da citada manifestação”.

De outro lado, vale notar que existe um parecer referencial emitido pela PGDF acerca deste tema, entretanto, sob a vigência da Lei n. 8.666/93.

Trata-se do Parecer Referencial n.º 23/2021, de autoria do ilustre Procurador do Distrito Federal Luciano Araújo de Castro (Concorrência para construção de Centro de Educação para a Primeira Infância no Jardins Mangueiral - São Sebastião)

Apresentadas essas considerações iniciais, tem-se como presentes os requisitos necessários para fins de elaboração de Parecer Referencial.

III. FUNDAMENTAÇÃO

III.1. DO PLANEJAMENTO DA CONCORRÊNCIA. DA FASE INTERNA DA LICITAÇÃO. PROJETO BÁSICO.

De início cabe notar que este parecer referencial está sendo editado a partir de um caso concreto (construção do CEPI da Regional do Recanto das Emas), de modo que algumas das recomendações aqui apresentadas estão ajustadas à instrução processual e às minutas que encontram-se neste processo (SEI 00080-00226436/2024-14).

Entretanto é de se presumir que as demandas conduzidas pela SEE/DF sobre o tema sigam uma uniformidade processual e procedimental, de modo que as orientações e recomendações aqui apresentadas deverão ser replicadas aos demais casos.

Nos presentes autos, a obra é a construção do CEPI – Centro de Educação para Primeira Infância, tipo I, do programa PRÓINFÂNCIA/FNDE, com área construída de 1.640,27m², em terreno de 4.862,27m², a se localizar na Quadra 104 Conjunto 10^a, Lote 01, RA XV, Recanto das Emas/DF.

A edificação contará com estacionamento, guarita, paraciclo, parquinho, pátio descoberto, duchas infantis, bancos, lixeiras, postes de iluminação, torneiras de jardim, grelhas para captação de água pluvial, castelo d’água, central de gás, horta escolar, canteiros e área verde com tratamento paisagístico. Contém ainda, fechamentos com gradil e muro, calçadas e desníveis (cf. Projeto Básico SEI 157374522)

O valor total estimado do Contrato é de R\$ 7.469.218,13 (sete milhões, quatrocentos e sessenta e nove mil duzentos e dezoito reais e treze centavos), conforme Planilha orçamentária estimativa sem desoneração (SEI 153864681).

O regime de execução será o de empreitada por preço global, o critério de julgamento será o de “menor preço”, e o modo de disputa será “aberto e fechado”.

O prazo total estimado para execução da obra é de 305 (trezentos e cinco) dias corridos, contados a partir do 5º dias útil da expedição da Ordem de Serviço (cf. Item 11.1.1. do Edital), sendo o prazo de vigência do Contrato de 915 (novecentos e quinze) dias corridos, contados a partir da data da assinatura do Contrato (Item 11.1.2.).

Feita essa introdução, cabe de início registrar que a NLLC (Lei n.º 14.133/2021) consolidou a fase preparatória das licitações e deu especial ênfase à importância dessa etapa, considerando a primazia do novo princípio prescrito na lei: o Princípio do Planejamento.

O planejamento constitui uma das etapas mais importantes do processo de contratação pública, e por meio dele é possível a obtenção de contratações mais eficientes.

Dessa forma, a fase preparatória passa a ser caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual e com as leis orçamentárias, bem como deve abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação (art. 18, NLLC)[3]. Confira-se o teor do referido artigo:

Art. 18. A fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual de que trata o inciso VII do caput do art. 12 desta Lei, sempre que elaborado, e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, compreendidos

I - a descrição da necessidade da contratação fundamentada em estudo técnico preliminar que caracterize o interesse público envolvido;

II - a definição do objeto para o atendimento da necessidade, por meio de termo de referência, anteprojeto, projeto básico ou projeto executivo, conforme o caso;

III - a definição das condições de execução e pagamento, das garantias exigidas e ofertadas e das condições de recebimento;

IV - o orçamento estimado, com as composições dos preços utilizados para sua formação;

V - a elaboração do edital de licitação;

VI - a elaboração de minuta de contrato, quando necessária, que constará obrigatoriamente como anexo do edital de licitação;

VII - o regime de fornecimento de bens, de prestação de serviços ou de execução de obras e serviços de engenharia, observados os potenciais de economia de escala;

VIII - a modalidade de licitação, o critério de julgamento, o modo de disputa e a adequação e eficiência da forma de combinação desses parâmetros, para os fins de seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, considerado todo o ciclo de vida do objeto;

IX - a motivação circunstanciada das condições do edital, tais como justificativa de exigências de qualificação técnica, mediante indicação das parcelas de maior relevância técnica ou valor significativo do objeto, e de qualificação econômico-financeira, justificativa dos critérios de pontuação e julgamento das propostas técnicas, nas licitações com julgamento por melhor técnica ou técnica e preço, e justificativa das regras pertinentes à participação de empresas em consórcio;

X - a análise dos riscos que possam comprometer o sucesso da licitação e a boa execução contratual;

XI - a motivação sobre o momento da divulgação do orçamento da licitação, observado o art. 24 desta Lei.

Nessa linha, observa-se que a nova lei exige que, desde os primeiros momentos da fase interna da licitação, a aquisição esteja alinhada com o plano de contratações anual da entidade (arts. 12, IV, 18, caput e §1º, II da Lei 14133/21, e arts. 38 a 53 do Decreto distrital n. 44.330/2023).

No caso, o projeto básico informa que “O objeto da contratação está previsto no Plano de Contratações Anual”. No entanto não localizamos cópia ou outra referência do enquadramento desta obra no referido plano anual, de modo que tal omissão deve ser suprida.

De outro lado, tratando-se de obra, outro ponto a ser visto diz respeito à prova da propriedade do imóvel onde será edificado o CEPI. No caso, a certidão do imóvel, atestando que a área é de titularidade do DF, encontra-se no doc. SEI 148562320.

Em relação às justificativas para esta demanda, o Estudo Técnico Preliminar traz, em suma, os seguintes motivos:

4.4 - Ao ser entregue a comunidade local, o novo CEPI – Centro de Educação para primeira infância - TIPO 1, do programa PRÓINFÂNCIA/FNDE, com área construída de 1.640,27 m², em terreno de 4.862,27m², localizado na Quadra 104 Conjunto 10º Lote 01, RA XV, Recanto das Emas/DF, vai ao encontro da missão relevante desta SEEDF de equacionar a demanda por vagas em creche no âmbito do Distrito Federal.

4.5 - Nesses termos, conforme diretrizes, prioridades e objetivos do Plano de Obras da SEEDF 2023 - 2026, constatou-se a prioritária necessidade da obra de engenharia de construção do CEPI – Centro de Educação para primeira infância - TIPO 1, do programa PRÓINFÂNCIA/FNDE, com área construída de 1.640,27m², em terreno de 4.862,27m², localizado na Quadra 104 Conjunto 10º Lote 01, RA XV, Recanto das Emas/DF.

4.6 - Nesse ínterim, considerando a tutela desta SEE/DF, no que se refere ao dever de prover educação de qualidade no âmbito do Distrito Federal, a pretensa construção se mostra imprescindível para a manutenção da qualidade de ensino

De fato, como bem se sabe e amplamente divulgado pela mídia, a demanda por falta de creches no Distrito Federal deixa, por vezes, as mães e as crianças do Distrito Federal em situação de vulnerabilidade, além de retirar mulheres do mercado de trabalho.

Nessa mesma linha, vale lembrar a tese firmada pelo Supremo Tribunal Federal em sede de repercussão geral (Recurso Extraordinário 1008166, Tema 0548), segundo a qual a educação básica é um direito fundamental e, assim, garantiu o dever constitucional do Estado de assegurar vagas em creches e na pré-escola às crianças de até 5 (cinco) anos de idade.

No caso, a única observação a ser feita no tocante às justificativas é a ausência de maiores informações sobre a opção de construir-se a obra naquela regional.

Como bem se sabe, são diversas as localidades que demandam o mesmo serviço, de modo que revela-se prudente que a SEE/DF esclareça as razões para escolha do Recanto das Emas como destinatário do CEPI.

Prosseguindo, vê-se que a equipe de planejamento da contratação foi designada por meio da Ordem de Serviço n. 116 (SEI 148169301).

Não localizamos, entretanto, a designação do Agente de Contratação, ponto sobre o qual vale transcrever trecho do Parecer n. 540/2023-PGCONS:

“(....) da leitura desse novo texto legal, podemos inferir que o legislador pretendeu equiparar o agente de contratação à figura do antigo presidente da comissão permanente de licitação, ao passo que a atual figura da comissão de contratação aproxima-se da antiga comissão especial de licitação, uma vez que, embora a nova ‘comissão de licitação’ possa ter caráter permanente, dedica-se apenas às contratações de bens ou serviços “especiais”.

Percebe-se que o processo traz cópia de designação de Comissão Permanente de Contratação (SEI 154829705), o que deve ser corrigido, uma vez que no regramento da NLLC não existe mais a figura dessa comissão, que foi substituída pelo Agente de Contratação (no caso por se tratar de Concorrência), o qual deve ser servidor ocupante de cargo efetivo ou empregado público do quadro permanente do órgão, além de deter capacidade técnica e atender os requisitos do caput do art. 7º da NLLC.

Nesse sentido, recomendamos a leitura dos Pareceres ns. 540/2023-PGCONS/PGDF e 586/2023 - PGDF/PGCONS.

Assim, deve a SEE providenciar a juntada do ato de designação do Agente de Contratação e da respectiva equipe de apoio.

Em relação aos outros documentos e informações que obrigatoriamente devem constar do procedimento desta natureza (art. 18 da NLLC), podemos extrair do processo, por ora os documentos abaixo, valendo notar que, ao que parece, o Estudo Técnico Preliminar foi elaborado após as memórias e planilhas de cálculos, quando o correto seria o contrário.

- Documento de Formalização de Demanda (SEI 148169650);
- Estudo Técnico Preliminar (SEI 153873980);
- Análise de Riscos (SEI 153776652);
- Projeto Básico (SEI 157374522);
- Edital e minuta de contrato SEI (154829321)
- Informações sobre disponibilidade orçamentária: SEI 157656568
- Autorização para abertura de processo licitatório na modalidade Concorrência, exarada pelo Subsecretário(a) de Administração Geral (SEI 154155570)
- Parecer da AJL/SEE-DF - Nota Jurídica nº 885/2024 (SEI 155588025);
- Aprovação do Projeto Básico (SEI 157375512).

Considerando o valor do contrato, há ainda necessidade de manifestação prévia da Unidade de Controle Interno do órgão, o que pode ser visto no doc. SEI 155218038 (Nota Técnica N.º 420/2024 - SEE/GAB/UCI).

Sobre os documentos acima listados, um ponto já pode ser destacado. Perceba-se que o projeto básico traz a identificação de apenas um servidor, sem os demais membros da equipe de planejamento da contratação. Ademais, não há indicação da ART do referido servidor.

Já o Estudo Técnico Preliminar não traz qualquer assinatura.

Além disso, o edital encontra-se assinado apenas por um servidor, que, ao que parece, não é membro da equipe de planejamento da contratação.

Tais pontos devem ser saneados, mormente porque trata-se de documentos dos mais relevantes em um processo licitatório.

Prosseguindo, cabe notar que, ao que parece, o FNDE, órgão federal que patrocina o programa PROINFÂNCIA, tem um projeto padrão, bem como um caderno técnico de especificações, para serem usados em obras como a presente.

É o que se infere de algumas informações do processo, a exemplo dos diversos cadernos de especificações técnicas e arquitetônicas (v.g. SEI 148677146), bem como do preâmbulo do edital, que menciona “projeto padrão do FNDE”.

Entretanto, em que pese a existência desses modelos, fez-se necessária a elaboração de outros memoriais descritivos, plantas, projetos e planilhas de custos.

Perceba-se que, no caso, as planilhas e memórias de cálculos, assim como os cadernos técnicos que compõem o P.B. foram elaborados pela empresa CINANTI^[4] (v.g. planilhas SEI 153863465, 153864681 e 148245912 e seguintes), cuja ART encontra-se no doc. SEI 148567312. As principais planilhas de composição de custos encontram-se nos docs. SEI 156997630, 156998336 e 153864681.

Lado outro, tais planilhas foram validadas e ratificadas pelas áreas técnicas da SEE/DF.

É o que se infere de alguns documentos presentes no processo, em especial o Parecer de Anuência SEI 148312592 e os despachos SEI 153865402 e 156999329, este último proferido pelo Diretor de Orçamento de Obras, e cujo trecho é transcrito abaixo:

“5. Informo que as planilhas orçamentárias foram analisadas por este setor, nas quais não foram identificadas inconsistências tanto sob o aspecto quantitativo como qualitativo e, que as composições de preços, curva ABC, cronograma físico-financeiro e planilhas sintéticas foram realizados pela empresa Cinnanti Arquitetura & Engenharia responsável tecnicamente pela elaboração do orçamento.

6. Diante do exposto, este setor aprova: Planilha Estimativa de Custo com Desoneração (id. 156997630), Planilha Capacidade Técnica Mód-01 - CD (id. 156997854), Planilha Capacidade Técnica Mód-02 - CD (id. 156997917) , Planilha Capacidade Técnica - Ponderada - CD (id. 156998239) , Planilha Estimativa de Custo sem Desoneração (id. 156998336) , Planilha Capacidade Técnica - Mód-01 - SD (id. 156998441) , Planilha Capacidade Técnica - Mód-02 - SD (id. 156998540), Planilha Capacidade Técnica - Ponderada - SD (id. 156999241) , anexadas aos autos

No mesmo sentido, o Projeto Básico, Item 30.13, *verbis*;

30.13. As planilhas orçamentárias acima referenciadas, elaboradas pela empresa CINNANTI Arquitetura e Engenharia Ltda, tiveram como base de referência de preços, a tabela de insumos e de serviços do SINAPI, mantido pela CAIXA Econômica Federal, exceto para os serviços/insumos com características especiais, sem similaridade com os constantes no referido Sistema, conforme o Relatório de Composições dos Preços Unitários juntado aos autos. Ademais, cumprir registrar que tal documentação foi referendada, tanto sob o aspecto quantitativo quanto qualitativo, pelo setor técnico competente desta Pasta (156999329).

Sobre essas planilhas, projetos e cálculos, recomenda-se, em primeiro lugar, que a SEE verifique se todas elas trazem os nomes dos engenheiros/arquitetos/orçamentistas responsáveis por elaborá-las, bem como as respectivas inscrições no CREA.

De outro lado, considerando que o setor técnico da SEE ratificou essas peças técnicas, tomando-as como se suas fossem no que toca tanto ao aspecto quantitativo como qualitativo, necessário também que o ato/despacho de ratificação/aprovação das mesmas indique a respectiva inscrição no CREA/CAU da autoridade ou servidor que exarou aquele ato.

Lembre-se, ainda, que o ato de aprovação dessas planilhas faz presumir que ali estão estimados todos os custos unitários dos serviços a serem contratados, cf. art. 23, §1º, da Lei n.º 14.133/2021. Ou seja, a SEE deve, ou deveria, analisar pormenorizadamente, e validar, todos esses projetos, a fim de que reste evidenciado que o objeto da contratação está descrito com nível de precisão adequado quanto à quantidade e qualidade esperadas, inclusive no que diz respeito aos dados, informações e projetos necessários, a fim de evitar, tanto quanto possível, futuras divergências entre os contratantes e mesmo aditivos contratuais derivados de um planejamento insatisfatório (cfe. Parecer Referencial 23/2021) .

Prosseguindo, e antes de abordar o projeto básico, faz-se pertinente examinar as planilhas de itens e custos que compõem o orçamento-base da licitação. Conforme já aqui adiantado, a maior parte deste processo é composta por planilhas, memoriais de cálculos, plantas, projetos técnicos e croquis.

No caso foi adotada pela SEE a planilha orçamentária sem desoneração (SEI 156998336 e 153864681), que, segundo a Consultante, apresenta o menor valor, nos termos do despacho de aprovação do P.B. (SEI 153933100).

Perceba-se, ainda, que o Edital indica que, como orçamento-base, foi adotada a planilha orçamentária SEI 153864681 (Item 2.1.), que traz o valor total final de R\$ 7.469.218,13 (sete milhões,

quatrocentos e sessenta e nove mil duzentos e dezoito reais e treze centavos), com BDI de 21,54% para serviços e de 13,26% para equipamentos.

Ocorre que, ao que parece, tal planilha teria sido substituída por uma versão mais recente (SEI 156998336), que traz um valor final diferente daquela, qual seja, de R\$ 7.484.302,89. Perceba-se, ainda, que, ao contrário do Edital, o Projeto Básico adota essa última planilha (Item 1.1.). O mesmo vale para as informações orçamentárias (SEI 157656568).

Tal dúvida deve ser esclarecida.

Também no que toca às planilhas de custos, há informação de que foi adotada a tabela SINAPI de setembro de 2024.

Entretanto, ao que parece, há uma série de itens cujos valores não teriam sido colhidos daquela tabela. Tal informação é corroborada pela informação presente na capa daquela planilha, de que *“A estimativa teve como referência cotações de mercado de empresas especializadas e o Preço praticado pela SINAPI e outros bancos de dados governamentais”*.

Nesse contexto, recomenda-se que a Consulente siga as orientações abaixo, extraídas do Parecer Referencial nº 23/2021, uma vez que aplicáveis ao caso nesse ponto específico:

“(…) deve o setor técnico da Secretaria atestar a confiabilidade das planilhas, isto é, deve manifestar-se conclusivamente sobre os custos estimados, dizendo-os compatíveis com o mercado ou não.

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

No particular, lembra-se que, de acordo com o TCDF, para a orçamentação de obras e serviços de engenharia, a consulta a outras tabelas de preços oficiais e fornecedores privados, nessa ordem, somente deve ocorrer subsidiariamente. Nesse sentido, por exemplo, a Decisão TCDF nº 3394/2017:

“O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: (...); IV – determinar às administrações regionais que, nos processos de contratações de obras e serviços de engenharia: c) cuidem para que os custos unitários do orçamento de referência de obras e serviços de engenharia sejam menores ou iguais às referências correspondentes nos sistemas SINAPI e SICRO, podendo-se adotar outras tabelas de preços oficiais no caso de incompatibilidade comprovada de adoção dos referidos sistemas, e, em último caso, utilizar-se de pesquisas de mercado, mediante a juntada de documentação comprobatória no respectivo processo administrativo”. Cumpre, então, verificar se essa orientação do TCDF foi atendida.

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

(grifos nossos)

Perceba-se que orientação semelhante foi apresentada pela UCI/SEE (SEI 155218038, *verbis*:

Não consta a descrição separada de quais são os serviços/insumos com características especiais, sem similaridade com os constantes no referido Sistema, bem como, o seu impacto nos cálculos de composição. Alertamos quanto ao disposto no Parecer Referencial nº 23/2021 e no §2º do art. 23 da Lei nº 14.133/2021 quanto à compatibilidade dos custos e, se for o caso, após análise

No tocante ao BDI, como já informado, foi fixado um percentual de 21,54% para serviços/materiais, e um BDI de 13,26% para equipamentos. A composição desse BDI é trazida ao final da planilha SEI 156998336.

Vale notar que o BDI, no tocante aos serviços/materiais, é superior ao último processo de contratação deste tipo de obra (CEPI) por nós examinado, no Parecer n. 10/2024. Ali o percentual adotado foi de 20,26% para serviços e materiais.

Entretanto não conseguimos identificar em qual ponto reside a diferença.

Recomenda-se à SEE que reexamine a composição e o percentual final de BDI, lembrando que embora esse ponto envolva questões de caráter eminentemente técnico, os itens que sejam quantificáveis devem ser discriminados na planilha orçamentária, e não no BDI (Acórdão TCU n. 1.762/2010 – Plenário).

Ainda no que toca ao BDI, embora a planilha orçamentária, no ponto dedicado à decomposição do BDI, informe que a fórmula de cálculo orienta-se pelo Acórdão nº 2.622/2013 - TCU / Plenário, recomenda-se à área técnica da Consulente que verifique se a composição e percentuais adotados no caso presente não se distanciam, de fato, daqueles previstos pelo TCU no referido acórdão, especialmente no tocante aos itens de mero fornecimento de materiais e equipamentos.

Acerca do Projeto Básico (SEI 157374522), algumas recomendações se fazem necessárias.

Primeiramente cabe notar que o P.B. foi aprovado pelo Subsecretário de Infraestrutura Escolar (despacho SEI 157375512).

Embora a Lei n.º 14.133/2021 não indique expressamente quem é a autoridade competente para fins de aprovação do Projeto Básico e para autorização da licitação, recomenda-se à Consulente confirmar, à luz dos normativos distritais e internos, se aquela autoridade de fato detém tal competência, até mesmo porque a autorização para deflagração da licitação foi dada por outra pessoa (Subsecretário de Administração Geral – SEI 154155570), sendo que tais competências, em regra, são atribuídas à mesma autoridade, ou seja, seria competente para aprovar o projeto básico a mesma autoridade que autoriza a contratação da obra a que tal projeto se refere.

Perceba-se, de outro lado, que o Projeto Básico não traz a assinatura dos demais membros da equipe de planejamento da contratação, ponto este que merece ser esclarecido e saneado pela Consulente.

No tocante aos detalhamentos e especificações técnicas, o P.B. faz remissão aos projetos de arquitetura e de engenharia (v.g. pranchas arquitetônicas, seus respectivos cadernos de especificações e os devidos registros de responsabilidade técnica), bem como às planilhas de composição de preços/itens, BDI, e outras. Desse modo, será possível a qualquer interessado identificar a correta caracterização global da obra e das respectivas soluções escolhidas, com todos os seus elementos constitutivos.

Tais peças, vale notar, devem figurar como anexos do Projeto Básico e, por consequência, do próprio edital.

Ademais, não é demais lembrar que todos os documentos que compõem o Projeto Básico, inclusive planilhas de custos, peças gráficas e croquis, devem ser subscritas por profissional legalmente habilitado (com indicação do registro no CRE/CAU), sendo indispensável, também, a indicação da Anotação de Responsabilidade Técnica – ART.

Nesse sentido, vale repisar a recomendação feita pela UCI/SEE (SEI 155218038):

“(...) sugere-se que os documentos tenham a assinatura do responsável pela ART, ou que, sejam anexadas as ART's dos responsáveis pelas assinaturas dos documentos que compõem o escopo licitatório, em específico, nas peças técnicas e

Com relação a modalidade licitatória escolhida pela Consulente, mostra-se correta a opção pela Concorrência[5], considerando a natureza do objeto da contratação, *ex vi* do disposto no art. 6º, XXXVIII, da NLLC[6].

Além disso, a Concorrência se dará na forma eletrônica, tal como informa o edital, logo em seu preâmbulo.

De fato, não há dúvida de que esse formato possibilita o alcance de um número maior de interessados, tratando-se de uma das novidades da NLLC. Confira-se:

“Art. 167. (...) § 2º As licitações serão realizadas preferencialmente sob a forma eletrônica, admitida a utilização da forma presencial, desde que motivada, devendo a sessão pública ser registrada em ata e gravada em áudio e vídeo.

Perceba-se, entretanto, que o edital não indica o site/portal, por meio do qual será processada a licitação[7], omissão esta que deve ser suprida.

Quanto ao critério de julgamento, o Projeto Básico, assim como também o edital, informa que será o de “menor preço”.

Recomenda-se que seja complementada essa informação para “menor preço global”.

Quanto ao regime de contratação, de acordo com o item 1.2. do P.B., adotou-se a empreitada por preço global, nas condições previstas no art. 6º, inciso XXIX, da Lei n.º 14.133/2021 e conforme Acórdão 1.977/2013-Plenário - TCU.

Prosseguindo, o item 20 do P.B. trata das obrigações da Contratante (DF). As obrigações da Contratada, por sua vez, encontram-se expostas no item 19 do PB.

Recomenda-se, acerca deste ponto, que a Consulente verifique a pertinência de deixar claro que, dentre as obrigações da Contratada, estão os serviços preparatórios, como aterro e terraplanagem, tal como delineado no caderno de especificações técnicas da obra.

No tocante ao cronograma físico-financeiro, o P.B. faz remissão à planilha elaborada pela empresa CINANTI, que traz, logo em seu início, esse cronograma.

Quanto às questões orçamentárias, extrai-se do documento SEI 157656568, subscrito pela Diretoria de Controle e Execução Orçamentário e Financeira da SEE/DF, declaração informando existe orçamento para custear a previsão de desembolso em 2024, que seria de R\$ 30.302,89, restando em aberto, portanto, o valor de R\$ 7.454.000,00 para ser executado em 2025 (valor total da obra de R\$ 7.484.302,89).

Desse modo, aquela unidade declara que há disponibilidade orçamentária apenas para aquele primeiro valor, e que “quanto ao valor de R\$ 7.454.000 (sete milhões quatrocentos e cinquenta e quatro mil reais); que restará a ser executado no exercício financeiro de 2025, o setor responsável deverá apresentar junto à área técnica de planejamento desta SEEDF a inclusão na fase de elaboração da Proposta Orçamentária de 2025”.

Assim, resta pendente a comprovação de existência de dotação orçamentária, com indicação do programa de trabalho, fonte, natureza de despesa e valor. Bem assim, declaração expressa do ordenador de despesas de que o gasto tem adequação orçamentária e financeira com a LOA e PPA e LDO e que a despesa criada não afetará as metas de resultados fiscais.

Nesse ponto, não é ocioso lembrar que o art. 15 da Lei de Responsabilidade Fiscal dispõe que serão consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público a geração de despesa ou assunção de obrigação que não atendam ao disposto em seus artigos 16 e 17. Assim, a ausência de confirmação de recursos orçamentários suficientes para fazer face à despesa pretendida torna inviável o início da fase externa do processo licitatório (art. 16 da LRF[8]).

Outro ponto do Projeto Básico que merece ser destacado diz respeito à possibilidade de subcontratação, que é assim tratado:

razões de especialização técnica, a contratada poderá subcontratar parte do objeto (alguns serviços), desde que representem, no máximo, 30% (trinta por cento) do valor total da contratação ou da parcela de maior relevância, sendo vedada a subcontratação dos itens referentes à administração da obra.

Sobre esta questão valem duas recomendações, além daquelas apresentadas pela UCI/SEE acerca da subcontratação.

Primeiramente, cabe registrar que, em regra, não podem ser subcontratados serviços tidos como relevantes, sobre os quais foram exigidos atestados de capacidade técnica no Edital, os quais, em regra, referem-se à parcelas de maior importância da obra. Assim, recomenda-se à Consulente que revise e altere o trecho anteriormente grifado (“ou da parcela de maior relevância”).

Em segundo lugar, recomenda-se inserir as previsões constantes do art. 122, parágrafo 1º e 3º, da NLLC, abaixo:

§ 1º O contratado apresentará à Administração documentação que comprove a capacidade técnica do subcontratado, que será avaliada e juntada aos autos do processo correspondente.

§ 3º - Será vedada a subcontratação de pessoa física ou jurídica, se aquela ou os dirigentes desta mantiverem vínculo de natureza técnica, comercial, econômica, financeira, trabalhista ou civil com dirigente do órgão ou entidade contratante ou com agente público que desempenhe função na licitação ou atue na fiscalização ou na gestão do contrato, ou se deles forem cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral, ou por afinidade, até o terceiro grau, devendo essa proibição constar expressamente do edital de licitação.

Ainda no tocante ao P.B., note-se que ali é informado que o BDI será de 21,54% (Itens 6.12 e 8.29). Entretanto tal percentual aplica-se somente à serviços e materiais, sendo que para equipamentos o percentual é de 13,26%.

De outro lado, quanto à impossibilidade de parcelamento do objeto, o Projeto Básico traz as justificativas nos seus itens 13.5. e 13.6.

E sobre o licenciamento ambiental, o processo traz informação do IBRAM, de que não há necessidade de tal licença, porque se trata de pequena edificação (SEI 153892132).

III.II. DA MINUTA DE EDITAL DE LICITAÇÃO.

No que interessa neste tópico, de início importa registrar que a SEE/DF deverá observar as recomendações formuladas no tópico anterior que possam repercutir sobre o edital.

Lembre-se, de outro lado, que a licitação deverá seguir o rito procedimental comum do art. 17 da NLLC, conforme ditames do artigo 29 da mesma lei

Prosseguindo, cabe notar que a minuta de Edital (SEI 154829321) traz o nome, ao final, do Diretor de Engenharia da SEE (Frederico Rocha), com o respectivo número do CREA. Entretanto quem assina tal minuta é a Diretora de Deflagração das Licitações.

Sobre esse ponto acima, valem as recomendações traçadas no tópico anterior.

De outro lado, no caso presente o Instrumento Convocatório traz 16 (dezesseis) anexos, quais sejam: projeto básico; estudo técnico preliminar; minuta de termo de contrato; modelo de apresentação da proposta; declaração de vistoria; declaração de abstenção de vistoria; declaração de inexistência de fatos impeditivos; declaração de não contratação de menores; partes signatárias; planilha orçamentária; cronograma físico financeiro exemplificativo; composição de custos; das penalidades; declaração para os fins do decreto nº 39.860/2019; declaração de compromisso ambiental; declaração de

inexistência de nepotismo; declaração de responsabilidade técnica e indicação da equipe técnica e Análise de riscos.

No que toca à esses documentos, importa notar que o Edital, ao enumerar os anexos (Item 29.1.), quando se refere ao Projeto Básico remete à primeira versão daquele documento, quando o correto é fazer referência à versão final (SEI 157374522). Recomenda-se verificar se não ocorreu o mesmo com os demais anexos.

No mais, são cabíveis as recomendações e observações a seguir.

- Item 2.5.9 - veda a participação de entidades empresariais que estejam reunidas em consórcio. As justificativas para tanto encontram-se no Item 4 do P.B. e no Item 5.3.1. do E.T.E.

- Item 7 (Do modo de disputa e da formulação de lances) – Deve trazer a informação, logo de início, que o modo de disputa será o “aberto e fechado”.

- Item 7.6. – Traz a seguinte disposição: “*O lance deverá ser ofertado pelo valor unitário ou total do item*”. Ocorre que não se trata de uma licitação dividida em itens, de modo que vale apenas o valor total.

- Item 7.8. – retirar o trecho “*ou percentual de desconto superior*”, uma vez que não é o caso.

- Item 7.16 – trocar “pregoeiro” por “agente de contratação”. O mesmo vale para os Itens 7.18.4, 7.18.8. e 7.18.9. e 1.19.

- Item 7.18.2.1. – Alterar para: “*empresas estabelecidas no Distrito Federal*” (art. 60, parágrafo 1º, I, da NLLC);

- Item 7.18.4. – Esse item sugere que haveria a negociação apenas quando o preço do primeiro colocado estiver acima do máximo admitido, mas não é esta a conclusão que se deduz do art. 61 da Lei 14.133/2021, que prevê a negociação em qualquer caso (cf. Parecer n. 433/2024 - PGDF/PGCONS). Recomenda-se ajuste.

Ademais, vale lembrar que as propostas com preços unitários ou total superior ao estimado, serão desclassificadas (Item 10.6).

- Item 8 – Trata da subcontratação, tema sobre o qual valem as considerações anteriormente apresentadas.

- Item 10.1. – Dispõe que “*Somente os licitantes habilitados passarão à fase de julgamento das propostas, que compreenderá a análise dos elementos contidos na proposta de preços*”.

Tal item deve ser revisto, uma vez que não se amolda à nova disciplina da Concorrência, em que a análise da habilitação refere-se apenas às empresas vencedoras da licitação. Ou seja, só se analisa e verifica a regularidade da documentação do proponente que venceu o processo de licitação.

- Itens 10.7 a 10.13 – repetem o que já dispõem os itens 7.18.1. a 7.18.3.

- Item 12.2. (Qualificação Técnica operacional) – O edital traz um rol de 11 serviços para os quais serão exigidos atestados (item 12.3.3.).

Note-se entretanto que, embora o edital limite tais exigências ao percentual de 50%, deve a SEE justificar o porquê da exigência estender-se à todo esse rol de serviços e demonstrar que tais itens são aqueles de maior relevância técnica ou valor significativo do objeto, conforme item IX do art. 18 e parágrafo 1º do art. 67 da NLLC, respectivamente transcritos abaixo:

IX - a motivação circunstanciada das condições do edital, tais como justificativa de exigências de qualificação técnica, mediante indicação das parcelas de maior relevância técnica ou valor significativo do objeto, e de qualificação econômico-financeira, justificativa dos critérios de pontuação e julgamento das propostas técnicas, nas licitações com julgamento por melhor técnica ou técnica e preço, e justificativa das regras pertinentes à participação de empresas em consórcio;

§ 1º A exigência de atestados será restrita às parcelas de maior relevância ou valor significativo do objeto da licitação, assim consideradas as que tenham valor individual igual ou superior a 4% (quatro por cento) do valor total estimado da contratação.

Não é demais lembrar que os critérios estabelecidos em procedimentos licitatórios para a qualificação técnica devem se ater, única e exclusivamente, ao objetivo de selecionar uma empresa que tenha as condições técnicas e operacionais necessárias para realizar o empreendimento licitado, devendo limitar-se – como sabido – às parcelas de maior relevância técnica e de valor.

O mesmo vale para as exigências de qualificação técnico-profissional, previstas no Item 12.5.

- Itens 12.8. a 12.14. – Estes itens tratam de exigências relacionadas aos documentos que irão instruir a proposta.

Recomenda-se que sejam colocados em tópico específico, e não como estão na minuta, inseridos juntamente com os requisitos de habilitação.

- Item 12.10. – Traz a seguinte redação:

12.10. Para formação de preços de serviços novos incluídos no contrato por meio de aditivos, será utilizada a incidência da taxa de BDI especificada no orçamento base da licitação, sempre que a taxa de BDI adotada pela contratada for injustificadamente elevada, com vistas a garantir o equilíbrio econômico-financeiro do contrato e a manutenção do percentual de desconto ofertado pelo contratado, em atendimento ao art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal.

Recomenda-se que seja revista a redação acima, especialmente o trecho grifado, que nos parece não fazer sentido.

- Item 12.11. Informa que foi adotado um BDI de 20,21%. Entretanto, ao que nos parece, o BDI seria de 21,54% para serviços e de 13,26% para equipamentos.

- Item 12.18.2. – A referência ao art.618 do CC/02 deve ser retirada, por não ter relação com a previsão ali colocada.

- Item 12.19 (Critérios de aceitabilidade de preços) – Recomenda-se que seja explicitado que serão desclassificadas não apenas as propostas que consignem valores globais superiores aos estimados, mas também aquelas que apresentem valores unitários superiores àqueles apresentados no orçamento-base.

- Item 12.21.V – Assim dispõe acerca da habilitação fiscal:

“V - Provas de regularidade fiscal para com a fazenda ESTADUAL, fazenda MUNICIPAL e ainda a FAZENDA DO DISTRITO FEDERAL estadual e/ou municipal do domicílio ou sede do licitante”.

Recomenda-se que esse item seja alterado, conforme abaixo:

“Prova de regularidade com a Fazenda do Distrito Federal para todas as licitantes e prova de regularidade com a Fazenda do Município e do respectivo Estado, para as licitantes com sede ou domicílio fora do Distrito Federal”

- Item 12.22.V – Assim dispõe:

“A licitante deverá comprovar, no balanço patrimonial, que possui patrimônio

líquido (PL) de, no mínimo, 10% (dez por cento) do valor estimado para a contratação. (art. 69, §4º, Lei 14.133/21”.

Confira-se o disposto no dispositivo acima referido:

§ 4º A Administração, nas compras para entrega futura e na execução de obras e serviços, poderá estabelecer no edital a exigência de capital mínimo ou de patrimônio líquido mínimo equivalente a até 10% (dez por cento) do valor estimado da contratação

Como se vê, a opção por exigir tal percentual insere-se no poder discricionário do órgão licitante. Entretanto, havendo tal opção, deverão ser apresentadas as respectivas justificativas.

Nesse mesmo sentido é a interpretação da Súmula 275/TCU, abaixo:

SÚMULA Nº 275 – Para fins de qualificação econômico-financeira, a Administração pode exigir das licitantes, de forma não cumulativa, capital social mínimo, patrimônio líquido mínimo ou garantias que assegurem o adimplemento do contrato a ser celebrado, no caso de compras para entrega futura e de execução de obras e serviços.

- Item 17.1. – Prevê que “a garantia para a execução da obra será de 5% (cinco por cento) do valor anual do contrato.”.

Recomenda-se retirar a palavra “anual”, uma vez que a situação não se enquadra no parágrafo único do art. 98 da NLLC.

- Item 19.1. (Infrações Administrativas e Sanções) – Está redigido da seguinte forma:

“As penalidades aplicadas em razão do eventual descumprimento das obrigações e diretrizes fixadas no Projeto Básico são:”

Deve ser corrigido para: “O licitante ou o contratado será responsabilizado administrativamente pelas seguintes infrações

- Item 21.36. Prevê que:

“Na hipótese de sobrevirem fatos imprevisíveis, ou previsíveis, porém, de consequências incalculáveis, retardadores ou impeditivos da execução do ajustado, ou, ainda, em caso de força maior, caso fortuito ou fato do príncipe, será utilizado, como fator de revisão contratual, a diferença em percentual entre o valor do custo unitário básico do SINAPI do mês de apresentação da proposta e o custo unitário básico do mês da realização da revisão”.

Recomenda-se a inclusão, ao final dessa disposição, do seguinte trecho “...sem prejuízo da prévia análise e deliberação fundamentada acerca da presença dos requisitos para o restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro, respeitando-se, em qualquer caso, a repartição objetiva de risco estabelecida no contrato” (art. 124, I, d, da NLLC).

O mesmo vale para o Projeto Básico, que traz idêntica previsão.

- Item 21.39.2. – Espelha o disposto no art. 93, parágrafo 3º, da NLLC[9]: “A periodicidade anual de que trata o item anterior será contada a cada período de 12 meses, a partir da data do orçamento (153864681), qual seja: 16/10/2024, com fulcro no § 1º, art. 3º da Lei nº 10.192/2001, por meio da fórmula:”

Ocorre que, ao que parece, foi apresentada uma planilha de custos mais recente. Recomenda-se verificar e alterar o item, se for o caso.

Além disso, recomenda-se retirar a referência à Lei n. 10.192/2001, que tem previsão

distinta da NLLC sobre o reajuste, e, considerando que a nova lei é especial, prevalece sobre a lei geral sobre o tema, Lei nº 10.192/2001.

Essas mesmas orientações valem para o Projeto Básico, que traz idêntica previsão.

Por fim, duas últimas recomendações:

- Deverão ser retiradas as referências à duas normas federais que não se aplicam ao caso. A primeira é a Instrução Normativa SEGES/MGI nº 79/2024 (Itens 7.18.3. e 10.130.), que não tem aplicação no DF. A segunda é a Instrução Normativa MPO n. 05/2017 (preâmbulo do edital), que diz respeito à contratação de mão-de-obra mediante terceirização, e que, portanto, não se aplica ao caso presente.

- Deve ser inserida a previsão de a contratada atender às exigências da Lei Distrital n. 6.679/2020 (dispõe sobre a exigência de garantia de equidade salarial entre homens e mulheres nas empresas que contratam com o Poder Público do Distrito Federal).

III.III. DA MINUTA CONTRATUAL.

No tocante à minuta contratual, cabe primeiramente repetir a observação feita pela UCI/SEE, de que *“A minuta do contrato não está adaptada para o caso em concreto, sendo anexado apenas um modelo ao edital”*.

De fato, a minuta anexada ao edital encontra-se incompleta e não ajustada ao caso presente, de modo que recomenda-se à Consulente que encaminhe o processo para a análise da PGDF com a instrução finalizada, o que inclui, evidentemente, uma versão do instrumento contratual com todas as informações já conhecidas, harmonizando-o com os demais documentos do processo, principalmente edital e projeto básico.

De todo modo, cabem algumas recomendações.

A primeira é de que a SEE/DF deverá verificar as recomendações feitas anteriormente, a propósito da fase interna da licitação, que tenham impacto na minuta de contrato. Essa recomendação é de fundamental importância a fim de evitar disposições conflitantes entre esses documentos.

As outras recomendações cabíveis seguem abaixo.

- No preâmbulo deve ser colocada referência também ao Decreto 44.330/23.

- Cláusula 2.2. – Assim prevê:

2.2. O prazo de vigência da contratação é de contados do(a) , prorrogável por até 10 anos, na forma dos artigos 106 e 107 da Lei nº 14.133, de 2021.

2.2.1. A prorrogação de que trata este item é condicionada ao ateste, pela autoridade competente, de que as condições e os preços permanecem vantajosos para a Administração, permitida a negociação com o contratado.

Essas cláusulas devem ser retiradas, uma vez que não se aplicam à espécie de contrato ora sob exame.

Bem assim, recomenda-se inserir ao final da Cláusula 2.1.1. o seguinte: “Neste caso a Administração deverá providenciar a readequação do cronograma fixado para o contrato”.

- Cláusula Quarta (Subcontratação) – Devem ser observadas as recomendações apresentadas anteriormente sobre este tema. Bem assim, deve ser retirada a Cláusula 4.1., por ser

incompatível com as demais.

- Cláusula 5.1. e 5.4. – Devem ser retiradas.

- Cláusula Sexta (Pagamento) – Alterar a parte final “*encontram-se definidos no Projeto Básico, anexo a este Contrato*” para “*encontram-se definidos no Edital*”.

- Cláusula 9.35 – Alterar o trecho “*Observar, invariavelmente, todas as diretrizes, formas e modelos constantes do Cadernos de Especificações elaborado...*” para “Observar, invariavelmente, todas as diretrizes, formas e modelos constantes do Projeto Básico e dos Cadernos de Especificações elaborado..”

- Cláusula Décima (Garantia) – Devem ser retiradas as Cláusulas 10.1., 10.3. e 10.5, que não se ajustam ao caso.

No mais, as outras disposições dessa cláusula devem ser ajustadas ao que prevê o edital, *verbis*; “*A garantia para a execução da obra será de 5% (cinco por cento) do valor do contrato e/ou eventuais termos aditivos de prorrogação de vigência contratual, devendo ser prestada, à escolha do contratado, mediante caução em dinheiro ou títulos de dívida pública, seguro garantia ou fiança bancária, cujo valor será atualizado, na forma do art. 96 c/c art. 98 da Lei 14.133/21.*”

- Cláusula Décima Primeira (Infrações e Sanções) – Verificar se as disposições estão em consonância com o Edital.

- Cláusulas 12.4. a 12.4.3. – Devem ser retiradas, uma vez que se aplicam à contratos de serviços contínuos.

- Cláusula 12.5. – Prevê que “*O contrato poderá ser extinto antes de cumpridas as obrigações nele estipuladas, ou antes do prazo nele fixado, por algum dos motivos previstos no artigo 137 da Lei nº 14.133/21, bem como amigavelmente, assegurados o contraditório e a ampla defesa*”.

Recomenda-se que a rescisão amigável seja disciplinada em cláusula própria, lembrando que a rescisão amigável não pode operar-se com a mera manifestação escrita do contratado, sendo imprescindível que haja manifestação motivada e prévia por parte da Administração.

Por fim, lembre-se que a consulente deve observar o Decreto 39.620/2019, que estabelece medidas de integridade pública.

Ademais, impende salientar que nos termos da Lei distrital n.º 5.575/2015, as súmulas dos contratos devem ser publicadas no Portal da Transparência, as quais devem constar 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 serviço.

São essas as observações e recomendações a serem feitas.

IV. CONCLUSÃO

Diante de todo o exposto, opina-se no seguinte sentido:

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

b) pela viabilidade de utilização do presente opinativo como “parecer referencial”, na forma da Portaria PGDF n. 115/2020, porém apenas para os processos de contratação com o mesmo objeto do caso ora analisado, qual seja: construção de Centro de Educação para a Primeira Infância - Tipo 01, do Programa PROINFÂNCIA/FNDE, a ser licitado por meio de concorrência eletrônica.

Lembre-se por fim, que deverá ser anotado nos sistemas da PGDF que o Parecer Referencial n.º 23/2021 deixou de ter validade.

É o parecer, sub censura.

À elevada consideração superior.

Brasília-DF, 16 de dezembro de 2024.

Romildo Olgo Peixoto Júnior

Procurador do Distrito Federal

OAB/DF 28.361

[1] Nesse sentido, o despacho SEI 153933100 “*tendo em vista a força-tarefa arrematada pela Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal (SEEDF), tendente a viabilizar a **contratação simultânea de 9 (nove) obras** de construção de Centros de Educação de Primeira Infância (CEPIs), em diversas Regiões Administrativas (RAs) do Distrito Federal, e considerando ainda que todos estes CEPIs têm seus projetos e demais especificações técnicas padronizadas pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), solicitamos que, ao remeter o presente Processo ao crivo da D. Procuradoria-Geral do Distrito Federal (PGDF), seja sugerida a emissão de Parecer Referencial, com vistas à otimização dos tramites processuais.*”

[2] Art. 8º A elaboração de parecer referencial deverá observar a seguinte forma:

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

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

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

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

[3] Conforme lição de Marçal Justen Filho : “Um dos pilares da Lei 14.133/21 consiste em promover o planejamento, reconhecido como essencial e indispensável para a gestão eficiente dos recursos públicos e a obtenção de contratações satisfatórias e bem executadas. A Lei pressupõe que o planejamento pode neutralizar os defeitos fundamentais das contratações administrativas, que são a ineficiência e a corrupção”.

[4] Nesse sentido, o Projeto Básico informa: “30.12. A documentação técnica presente nos autos do Processo nº 00080-00226436/2024-14, referenciada neste Projeto Básico - projetos complementares e planilhas orçamentárias - foram elaborados pela empresa CINNANTI Arquitetura e Engenharia Ltda, a qual foi contratada por esta SEEDF, Contrato nº 35/2019 (27031804), para a execução dos serviços, de natureza continuada, de sondagem, elaboração de projetos complementares e de orçamentos para construção, ampliação e/ou reforma de Instituições de Ensino e demais próprios da Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal - SEEDF.”

[5] Com a Lei nº 14.133/21, a diferença entre a concorrência e o pregão deixa de ser baseada no rito de cada modalidade e passa

a se basear no objeto a ser contratado e no critério de julgamento adotado

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

(...)

XXXVIII - concorrência: modalidade de licitação para contratação de bens e serviços especiais e de obras e serviços comuns e especiais de engenharia, cujo critério de julgamento poderá ser:

- a) menor preço;
- b) melhor técnica ou conteúdo artístico;
- c) técnica e preço;
- d) maior retorno econômico;
- e) maior desconto;

[7] Ao que parece será o www.gov.br/compras

[8] 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 subseqüentes;

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.

[9] § 3º Independentemente do prazo de duração, o contrato deverá conter cláusula que estabeleça o índice de reajustamento de preço, com data-base vinculada à data do orçamento estimado, e poderá ser estabelecido mais de um índice específico ou setorial, em conformidade com a realidade de mercado dos respectivos insumos.



Documento assinado eletronicamente por **ROMILDO OLGO PEIXOTO JUNIOR - Matr.0171650-6, Procurador(a) do Distrito Federal**, em 17/12/2024, às 18:40, 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= **158907722** código CRC= **02150DEF**.

"Brasília - Patrimônio Cultural da Humanidade"

SAM, Bloco I, Ed. Sede - Asa Norte, Brasília - DF - Bairro Asa Norte - CEP 70620000 - 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 Nº: 00080-00226436/2024-14

MATÉRIA: Administrativo

APROVO O PARECER REFERENCIAL Nº 72/2024 - PGCONS/PGDF, exarado pelo ilustre Procurador do Distrito Federal Romildo Olgo Peixoto Júnior.

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

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

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

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

Procurador-Geral Adjunto do Consultivo



Documento assinado eletronicamente por **DANUZA MARIA MACHADO RAMOS - Matr.0140582-9, Procurador(a)-Chefe**, em 27/12/2024, às 09:52, conforme art. 6º do Decreto nº 36.756, de 16 de setembro de 2015, publicado no Diário Oficial do Distrito Federal nº 180, quinta-feira, 17 de setembro de 2015.



Documento assinado eletronicamente por **FABIOLA DE MORAES TRAVASSOS - Matr.0140620-5, Procurador(a)-Geral Adjunto(a) do Consultivo substituto(a)**, em 06/01/2025, às 15:56, 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=0verificador=159353015 código CRC= **0FA696A2**.



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

Despacho - PGDF/PGCONS/CHEFIA

Brasília, 13 de outubro de 2025.

À Diretoria de Suporte Administrativo (DIGAB),

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

Senhora Diretora de Suporte Administrativo,

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

Atenciosamente,



Documento assinado eletronicamente por **JOAO PEDRO AVELAR PIRES - Matr.0216809-X, Procurador(a)-Geral Adjunto(a) do Consultivo**, em 14/10/2025, às 10:48, conforme art. 6º do Decreto nº 36.756, de 16 de setembro de 2015, publicado no Diário Oficial do Distrito Federal nº 180, quinta-feira, 17 de setembro de 2015.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site:
[http://sei.df.gov.br/sei/controlador_externo.php?](http://sei.df.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0)
[acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0](http://sei.df.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0)
verificador= **184373873** código CRC= **7258C783**.

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

00020-00048531/2025-75

Doc. SEI/GDF 184373873



Governo do Distrito Federal
Procuradoria-Geral do Distrito Federal

Procuradoria-Geral do Consultivo

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

PROCESSO Nº: 00480-00002368/2025-03

INTERESSADO: Controladoria-Geral do Distrito Federal

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

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

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

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

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

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

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

1 - RELATÓRIO

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

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

Na oportunidade, foram formulados os seguintes quesitos:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2 – FUNDAMENTAÇÃO

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

2.1 – Noções introdutórias

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

XXII - obras, serviços e fornecimentos de grande vulto: aqueles cujo valor estimado supera R\$ 200.000.000,00 (duzentos milhões de reais); [...]

Art. 25. O edital deverá conter o objeto da licitação e as regras relativas à convocação, ao julgamento, à habilitação, aos recursos e às penalidades da licitação, à fiscalização e à gestão do contrato, à entrega do objeto e às condições de pagamento. [...]

§ 4º Nas contratações de obras, serviços e fornecimentos de grande vulto, o edital deverá prever a obrigatoriedade de implantação de programa de integridade pelo licitante vencedor, no prazo de 6 (seis) meses, contado da celebração do contrato, conforme regulamento que disporá sobre as medidas a serem adotadas, a forma de comprovação e as penalidades pelo seu descumprimento.” (destacou-se)

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

4. A Lei nº 6.112, de 2 de fevereiro de 2018, continua vigente e eficaz, exceto quanto aos dispositivos que tratam do valor mínimo previsto para se exigir a implantação do programa e o prazo para sua instauração a partir da contratação, motivo pelo qual ACOLHO o Despacho - PGDF/PGCONS (90630376), para revisar e alterar o entendimento externado no Parecer nº 323/2022-PGDF/PGCONS e sua cota com acréscimos. (Parecer nº 323/2022 – PGDF/PGCONS, destacou-se)

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Lei Federal nº 14.133/21:

“Art. 25. O edital deverá conter o objeto da licitação e as regras relativas à convocação, ao julgamento, à habilitação, aos recursos e às penalidades da licitação, à fiscalização e à gestão do contrato, à entrega do objeto e às condições de pagamento. [...]”

§ 4º **Nas contratações de obras, serviços e fornecimentos de grande vulto, o edital deverá prever a obrigatoriedade de implantação de programa de integridade pelo licitante vencedor**, no prazo de 6 (seis) meses, contado da celebração do contrato, conforme regulamento que disporá sobre as medidas a serem adotadas, a forma de comprovação e as

penalidades pelo seu descumprimento” (destacou-se)

Lei Distrital nº 6.112/18:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3 - CONCLUSÃO

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

exigida.

É o parecer, *s.m.j.*

À superior consideração.

Brasília/DF, 18 de setembro de 2025.

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



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



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

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