



GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DO DISTRITO FEDERAL

Procuradoria-Geral do Consultivo

Parecer Jurídico n.º 323/2022 - PGDF/PGCONS

PROCESSO N.º 00480-00002209/2022-58

E M E N T A :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

Exmo. Sr. Procurador-Chefe do Consultivo em Matéria Financeira, Tributária e de Licitações e Contratos,

1. **RELATÓRIO**

Trata-se de consulta, formulada pela Controladoria-Geral do Distrito Federal, acerca da aplicabilidade da Lei distrital nº 6.112/2018, na vigência da Lei federal nº 14.133/2021, considerando inclusive a ultratividade das Leis nº 8666/1993, nº 10.520/2002 e nº 12.462/2011.

Eis o teor os questionamentos (ID SEI 86459658):

“a) na contratação com base na Lei nº 14.133/2021, a empresa licitante vencedora para a contratação de obras, serviços e fornecimentos de grande vulto (valor superior a R\$ 200.000.000,00 - duzentos milhões de reais), deverá implementar/apresentar programa de integridade que será avaliado, quanto à sua existência, aplicação e efetividade, de acordo com os parâmetros da Lei nº 6.112/2018, do Decreto nº 40.388/2020 e da Portaria CGDF nº 157/2020?

b) na contratação com base na Lei nº 14.133/2021, as pessoas jurídicas que firmem relação contratual de qualquer natureza com a administração pública do Distrito Federal em todas as esferas de poder, em valor abaixo do ‘grande vulto’ (valor superior a R\$ 200.000.000,00 - duzentos milhões de reais), deverá implementar/apresentar programa de integridade que será avaliado, quanto à sua existência, aplicação e efetividade, de acordo com os parâmetros da Lei nº 6.112/2018, do Decreto nº 40.388/2020 e da Portaria CGDF nº 157/2020?

c) são plenamente aplicáveis os ditames da Lei nº 6.112/2018, do Decreto nº 40.388/2020 e da Portaria CGDF nº 157/2020 para as contratações com base nas Leis nº 8666/1993, nº 10.520/2002 e nº 12.462/2011 e as sucessivas prorrogações?

d) com a revogação da Lei nº 8.666/93 a partir de 1º de abril de 2023, considerando a previsão do artigo 25, § 4º da Lei nº 14.133/2021, o Distrito Federal poderá editar legislação própria referente à exigência dos programas de integridade nas contratações públicas?

e) considerando que normas gerais em matéria de licitações e contratos são de competência legislativa privativa da União (art. 22, XXVII, da Constituição), para a contratação com base na Lei nº 14.133/2021, a Lei nº 6.112/2018 deverá ser alterada para exigir programas de integridade apenas de contratos de grande vulto (valor superior a R\$ 200.000.000,00 - duzentos milhões de reais), ou é possível que o Distrito Federal estabeleça valores menores?

*f) O arcabouço normativo distrital (Lei nº 6.112/2018, Decreto nº 40.388/2020 e Portaria CGDF nº 157/2020) pode ser tido como o **regulamento** que dispõe sobre as medidas a serem adotadas, a forma de comprovação e as penalidades pelo seu descumprimento (§ 4º do art. 25 da Lei nº 14.133/2021)?*

g) Considerando a ementa do Parecer Jurídico n.º 235/2021 - PGDF/PGCONS consignando que ‘há dispositivos da Lei n. 14.133/2021 que dependem de regulamentação própria para alcançarem eficácia, os quais

são identificados a partir da verificação de imprescindibilidade do regulamento para que ela produza seus efeitos essenciais', é possível que o DF edite normas e demais orientações (altere a Lei nº 6.112/2018, etc.) para possibilitar que a CGDF possa avaliar os programas de integridade de pessoas jurídicas que firmem relação contratual de qualquer natureza, sob a égide da Lei nº 14.133/2021, abaixo do valor de 'grande vulto' (valor superior a R\$ 200.000.000,00 - duzentos milhões de reais)?"

É o relatório.

2. **FUNDAMENTAÇÃO**

Deve ser esclarecido que a presente manifestação se limita aos aspectos jurídicos da consulta especificamente formulada, não se adentrando em juízos de valor administrativos e políticos, que escapam à competência conferida a esta Procuradoria.

O cerne da controvérsia diz respeito à aplicabilidade da [Lei distrital nº 6.112/2018](#), que *"dispõe sobre a implementação de Programa de Integridade em pessoas jurídicas que firmem relação contratual de qualquer natureza com a administração pública do Distrito Federal em todas as esferas de poder e dá outras providências"*, em face da edição da [Lei federal nº 14.133/2021](#), nova lei de licitações e contratos administrativos.

A douta Assessoria Jurídico-Legislativa da Controladoria-Geral do Distrito Federal traçou esboço sobre o quadro normativo afeto à implementação de Programa de Integridade em pessoas jurídicas contratadas pelo Distrito Federal (ID SEI 86459658):

"7. A Lei nº 6.112, de 02 de fevereiro de 2018, que dispõe sobre a implementação de Programa de Integridade em pessoas jurídicas que firmem relação contratual de qualquer natureza com a administração pública do Distrito Federal em todas as esferas de poder, estabeleceu que:

*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.***

§ 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.

§ 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.

§ 3º (VETADO).

§ 4º As cooperativas que contratem com a administração pública do Distrito Federal devem observar o disposto no art. 107 da Lei federal nº 5.764, de 16 de dezembro de 1971, independentemente dos valores previstos no caput.

[...].

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.

§ 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.

[...].

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.

(Grifei).

8. Adveio o Decreto nº 40.388, de 14 de janeiro de 2020, que dispõe sobre a avaliação de programas de integridade de pessoas jurídicas que celebrem contratos, consórcios, convênios, concessões ou parcerias público-privadas com a administração pública direta ou indireta do Distrito Federal, de acordo com a Lei nº 6.112/2018, disciplinando que:

Art. 1º Os programas de integridade das pessoas jurídicas, para fins da aplicação do disposto na Lei nº 6.112, de 02 de fevereiro de 2018, serão avaliados nos termos deste Decreto.

Art. 2º Os órgãos e entidades da administração pública direta e indireta do Distrito Federal que contratarem com pessoas jurídicas, cujos contratos se enquadrem nos parâmetros estabelecidos pelo art. 1º da Lei nº 6.112, de 2018, exigirão para celebração do contrato, consórcio, convênio, concessão ou parceria público privada a apresentação de:

I - Relatório de Perfil, nos termos do Anexo I deste Decreto; e

II - Relatório de Conformidade do Programa, nos termos do Anexo II deste Decreto.

Parágrafo único. Os relatórios recebidos pelo órgão ou entidade contratante deverão ser inseridos em processo SEI-GDF e remetidos à Unidade de Compliance da Controladoria-Geral do Distrito Federal - CGDF no prazo de 10 dias, contados a partir da celebração, prorrogação ou renovação da relação contratual.

Art. 3º A confirmação do cumprimento dos parâmetros referidos no caput do art. 6º da Lei nº 6.112, de 02 de fevereiro de 2018, dar-se-á:

I - pela existência de programa de integridade, comprovada pela apresentação do Relatório de Perfil e do Relatório de Conformidade do Programa, nos termos do art. 2º deste Decreto;

II - pela aplicação e efetividade de programa de integridade, comprovadas por avaliação realizada pela CGDF.

Parágrafo único. A CGDF disporá, no prazo de 180 dias a contar da publicação deste Decreto, sobre os procedimentos e diretrizes de avaliação quanto à aplicação e efetividade dos programas de integridade das pessoas jurídicas que celebrarem contratos, consórcios, convênios, concessões ou parcerias público privadas

com a administração pública direta ou indireta do Distrito Federal, de acordo com a Lei nº 6.112, de 02 de fevereiro de 2018.

9. Em atenção ao parágrafo único do art. 3º do Decreto nº 40.388/2020, esta Controladoria-Geral do Distrito Federal (CGDF) editou a Portaria CGDF nº 157, de 1º de outubro de 2020, que dispõe sobre os procedimentos e diretrizes de avaliação quanto à aplicação e efetividade dos programas de integridade das 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.

10. Sendo esse o arcabouço normativo distrital (parâmetros para a avaliação de programas de integridade, quanto à sua existência, aplicação e efetividade), cumpre destacar que no DF constituíram-se instrumentos apropriados de gestão, de metodologia sistematizada apta a gerenciar e tratar possíveis riscos que devem ser detectados em pessoas jurídicas que firmem relação contratual de qualquer natureza com a administração pública do Distrito Federal.

11. Ademais, calha consignar que a integridade na Gestão Pública é um conceito diretamente relacionado aos esforços promovidos para a redução de vulnerabilidades institucionais que podem levar a improbidades administrativas, práticas corruptas e atos que conflitam com o interesse público.

12. Conforme definição da OECD^[1], o fortalecimento da integridade na administração pública é uma importante condição para o funcionamento efetivo do Estado, aumentando a confiança nos governos e criando condições para sustentabilidade social e desenvolvimento econômico.”

A dúvida jurídica trazida a esta Procuradoria advém da redação do art. 25, §4º c/c art. 6º, XXII, da Lei nº 14.133/2021:

“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.”

“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);”

O valor fixado no art. 6º, XXII foi atualizado, em 30.12.2021, para **R\$ 216.081.640,00**

(duzentos e dezesseis milhões oitenta e um mil seiscentos e quarenta reais), mediante o [Decreto federal nº 10.922, de 30.12.2021](#).

O regulamento federal mencionado no art. 25, §4º da Lei nº 14.133/2021 não foi editado até a data de elaboração deste parecer.

Percebe-se, assim, que a Lei nº 14.133/2021 determinou a obrigatoriedade de implantação de programa de integridade pelo licitante vencedor, no prazo de 6 (seis) meses, contado da celebração do contrato de obras, serviços e fornecimentos de grande vulto, assim entendidos aqueles de valor superior a R\$ 216.081.640,00 (duzentos e dezesseis milhões oitenta e um mil seiscentos e quarenta reais).

No que diz respeito à aplicabilidade da Lei distrital nº 6.112/2018, julgo oportuno apontar precedente desta Casa que examinou o assunto.

Trata-se do [Parecer n.º 235/2021 - PGCONS/PGDF](#):

“(...) há situações em que a regulamentação infralegal local confronte a nova lei de licitações e, nesse caso, ao menos nos casos de adoção da nova lei, deve-se considerar que tais dispositivos estão com sua eficácia suspensa, por aplicação do art. 24, § 4º da Constituição Federal.

É dizer, o ‘dispositivo constitucional não trata a hipótese como revogação, mas como suspensão da eficácia da norma geral editada pelo Estado e apenas naquilo que contrariar a norma geral federal. A terminologia pelo legislador constituinte originário foi tecnicamente precisa, uma vez que a União não pode revogar uma lei elaborada por um Estado, uma vez que a União não pode revogar uma lei elaborada por um Estado, sob pena de ofensa ao paralelismo das formas e ao princípio federativo. Sobre o tema, dois aspectos merecem ser destacados. O primeiro é que a norma geral estadual, apesar de não continuar a produzir seus efeitos por estar bloqueada pela lei geral federal, permanece existente e válida. Isso porque, a suspensão da eficácia impede a produção de efeitos, mas não invalida a norma. A sua vigência somente será retirada de forma definitiva no caso da revogação, a qual opera no plano da existência do ato jurídico. O segundo aspecto relevante é que, caso a norma geral da União seja revogada ou declarada inconstitucional, o diploma estadual voltará a produzir seus efeitos validamente, consubstanciando uma hipótese de efeito repristinatório tácito’. (NOVELINO, Marcelo. ‘Curso de Direito Constitucional’, 14 ed., Editora JUS Podivm. Salvador, 2019, p-. 610-611).

(...)

No que concerne ao art. 25, § 4º, da Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, que disciplina a necessidade de previsão obrigatória de implantação de programa de integridade pelo licitante vencedor nas contratações de obras, serviços e fornecimentos de grande vulto – os quais correspondem, nos termos do art. 6º, inciso XXII, da Lei nº 14.133/2021, àqueles cujos valores estimados superam R\$ 200.000.000,00 (duzentos milhões de reais) –, ‘no prazo de 6 (seis) meses, contados da celebração do contrato, conforme regulamento que disporá as medidas a serem adotadas, a forma de comprovação e as penalidades pelo seu descumprimento’, **verifica-se que a medida já era disciplinada na Lei Distrital nº 6.112, de 2 de fevereiro de 2018, no Decreto nº 40.388, de 14 de janeiro de 2020 e nas Portarias nº 53, 121 e 157, todas de 2020, da Controladoria-Geral do Distrito Federal, os quais conferem plena eficácia ao referido dispositivo da Nova Lei de Licitações. No entanto, por força do disposto no art. 24, § 4º da Constituição Federal, fica suspensa a exigibilidade da implantação do programa para contratações de valor**

inferior ao previsto na lei geral, além de se dever observar o prazo para instauração do programa.”

A cota exarada pela Chefia da PGCONS, que aprovou parcialmente o parecer, afastou a incidência do art. 24, §4º da Constituição Federal, sem, contudo, apontar ressalva expressa quanto à opinião exarada quanto ao art. 25, §4º da Lei n. 14.133/2021, na medida em que ***“normas gerais em matéria de licitações e contratos não são de competência legislativa concorrente (art. 24 da Constituição), mas sim de competência privativa da União, conforme art. 22, XXVII, da Carta Política”***.

Daí que, em matéria de licitações e contratos administrativos, eventual norma distrital de caráter geral deveria ser reputada inconstitucional, por invasão da competência legislativa da União, e não ter sua eficácia suspensa em razão de edição superveniente de lei federal sobre normas gerais (art. 24, §4º da CF/88).

Ocorre que o valor de duzentos milhões de reais, posteriormente atualizado para R\$ 216.081.640,00 (duzentos e dezesseis milhões oitenta e um mil seiscentos e quarenta reais), que define o que seriam ***“obras, serviços e fornecimentos de grande vulto”***, conceito que, por sua vez, estabelece o montante a partir do qual deverá o edital prever a obrigatoriedade de implantação de programa de integridade pelo licitante vencedor (art. 25, §4º c/c art. 6º, XXII, da Lei nº 14.133/2021), ***não possui o caráter geral cuja competência legislativa seria privativo da União.***

Com efeito, sendo o orçamento da União bastante superior ao orçamento individual de cada um dos Estados, Distrito Federal e Municípios, ***mostra-se desarrazoado que um mesmo valor seja considerado para realidades completamente distintas.***

Nesse sentido entendem MORO, PIO e LOBATO^[2]

“A Lei nº 14.133/2021 foi editada para modernizar os procedimentos licitatórios e de contratação com a Administração. Se cumprirá ou não esses objetivos, isso é uma questão que só será respondida pelo tempo.

De forma inédita em relação às leis que tratavam desses institutos anteriormente, a Lei nº 8.666/1993, a Lei nº 10.520/2002, e a Lei nº 12.462/2011, o novo diploma legal contém dispositivos expressos destinados a estimular a adoção de programas de compliance na área de integridade e anticorrupção, assim denominados na lei como ‘programas de integridade’.

Segundo o disposto no art. 25, §4.º, em contratos de grande vulto a existência de um programa de integridade passa a ser obrigatória e, caso ausente, deve ser implementado no prazo de seis meses da contratação. Segundo o art. 6.º, contratos de grande vulto são aqueles cujo valor estimado supera R\$ 200 milhões. O dispositivo legal remete à edição de um ‘regulamento que disporá sobre as medidas a serem adotadas, a forma de comprovação e as penalidades pelo seu descumprimento’.

Cabe criticar o patamar elevado de R\$ 200 milhões. O valor é alto mesmo para contratos do Governo Federal e dos Governos Estaduais e Distritais. Para grande parte dos Município, é algo muito distante da realidade, o que pode ser ilustrado pelo fato de que somente 1,65% dos cerca de 5.568 Municípios do país apresentam receitas orçamentárias acima de R\$ 1 bilhão de reais.

Vários Estados já haviam editado leis exigindo programas de integridade para licitações e contratos de valores menores. Ilustrativamente, a Lei do Estado do Amazonas n.º 4.730/2018 estabeleceu patamar em R\$ 3,3 milhões em contratos de obras e engenharia e R\$ 1,43 milhões para compras e serviços. A Lei do Distrito Federal nº 6.112/2018 exige

programas de integridade para contratos de valor igual ou superior a R\$ 200 milhões. A Lei do Estado de Pernambuco nº 16.722/2019 fixou o patamar em R\$ 10 milhões.

*A disparidade do patamar previsto na lei federal com as leis locais irá gerar controvérsia. Licitantes poderão impugnar os critérios locais com base no parâmetro federal. Entretanto, **a melhor interpretação é no sentido de que a lei federal exige o programa de integridade para contratos de valor superior a R\$ 200 milhões, mas não impede que os entes federados fixem patamares menores e adequados as suas realidades locais.** Afinal, promover programas de integridade atende ao interesse público. A virtude de uma federação é exatamente permitir a diversidade de legislação conforme as diferentes realidades locais. Cabe à União, ademais, apenas editar normas gerais de licitações e contratos, tendo Estados, Distrito Federal e Municípios competência para editar normas específicas. Mesmo sendo viável essa interpretação conciliadora, teria feito melhor a Lei n.º 14.133/2021 se tivesse deixado expressa a possibilidade de adoção de parâmetros inferiores pelos entes federados, evitando assim insegurança jurídica.”*

Na mesma linha de entendimento, Sandro Luiz Nunes^[3] entende **viável a fixação, por Estados, Distrito Federal e Municípios, de valores inferiores para a definição de obras, serviços e fornecimentos de grande vulto:**

“Em se tratando de licitações e contratações há muito se questiona a atuação do legislador federal que, por várias vezes, a pretexto de estabelecer regras gerais acaba por invadir ou restringir a atuação dos demais entes federativos.

Afinal, estabelecer um limite claro e objetivo entre o que é e o que não é regra geral, em matéria de contratação pública nunca foi tarefa fácil e, com a nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, que entrou em vigor em 1º de abril de 2021 (Lei nº 14.133/2021), o mesmo problema se verifica. A Lei é longa e detalhista e, apesar de ter remetido dezenas de situações à regulamentação pelos entes federativos, acabou criando situações que, certamente, causarão problemas de interpretação.

Trazemos, por exemplo, a definição de obra de grande vulto prevista no art. 6º, inc. XXII da Lei nº 14.133/2021, que assim dispõe:

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);

*À primeira vista, o dispositivo citado não nos traria grandes dúvidas quanto à interpretação. Sempre que a lei fizer menção à obra de grande vulto e suas consequências/exigências, bastaria observar o valor estimado da contratação. **Se para a União serão consideradas de grande são todas as obras com valores acima de 200 milhões de reais, assim deveria ser para todos os demais entes federativos. Certo?***

Se considerarmos que esta regra poderia ser objeto de regulamentação específica por parte dos demais entes federativos, dada as diferentes realidades que cada ente federativo vivencia, poderíamos considerar que os demais entes federativos poderiam dispor de modo diverso, trazendo a definição de obra de grande vulto para a sua realidade. Afinal, uma obra

de 50, 100 ou 150 milhões poderá ser considerada como de grande vulto para milhares de municípios brasileiros, se não para a maioria deles.

A importância de saber se uma obra será ou não considerada de grande vulto é relevante posto que, para esse tipo de contratação o edital deverá contemplar, obrigatoriamente, a matriz de alocação de riscos entre o contratante e o contratado e prever a obrigatoriedade de implantação de programa de integridade pelo licitante vencedor, no prazo de 6 (seis) meses, contado da celebração do contrato, ou ainda, poderá a Administração exigir do licitante a prestação de garantia, na modalidade segura-garantia, até 30% do valor inicial do contrato, com a previsão de cláusula de retomada (art. 99 c/c 102 da Lei nº 14.133/2021). Portanto, saber se uma obra ou serviço será ou não considerada de grande vulto tem relevância para elaboração do edital e para a execução contratual, especialmente sobre questões que poderão impactar no equilíbrio econômico-financeiro do contrato e na execução da obra.

Pois bem, aqui chegamos ao ponto principal.

Municípios, no exercício da competência legislativa suplementar, poderiam dispor de modo diverso quanto à definição de obras de grande vulto para fins de aplicação das regras gerais de licitação previstas na Lei nº 14.133/2021?

A definição de competência dos municípios para legislar sobre normas específicas sobre licitações e contratos possui relação com a preponderância de interesses que cada ente político está a defender.

À União cabe a harmonização do sistema nacional de contratações, dispondo sobre regras de maior amplitude a fim de conferir racionalidade e uniformidade processual-administrativa visando conferir maior segurança jurídica a todos aqueles que pretendam participar das contratações realizadas pelos entes públicos. **Aos Municípios, caberá trazer respeitar as normas abstratas e gerais firmadas pela União, e, caso entenda necessário, poderão definir novas regras de modo a ajustar as licitações às suas realidades locais.**

Assim, no exemplo, o município de São Paulo poderia entender como obras de grande vulto aquelas que atendam às regras definidas no art. 6º, inc. XXII da Lei nº 14.133/2021 para da União, ou, entender que, considerando a sua realidade orçamentária, as obras de grande vulto seriam aquelas com valores superiores a 100 milhões ou outro valor a ser definido pelo legislador municipal.

Considerando-se o volume orçamentário da União frente aos demais entes federativos, principalmente em relação aos médios e pequenos municípios brasileiros, parece-nos razoável aceitar que o valor das obras de grande vulto possa ser reduzido, quando comparado ao valor definido para a União. Para se ter uma ideia, uma obra de 200 milhões para a União, em 2021, corresponderia a 0,005% do seu orçamento anual.”

Defendem, ainda, a possibilidade de definição desses valores a nível municipal Mauricio Gazen e Jailson Soares^[4]

“Veja que a Lei delimita a exigência de demonstração da implantação do compliance para os contratos de ‘grande vulto’. Segundo a Nova Lei, especificamente no art. 6, inciso XXII, há a conceitualização do que se trata ‘grande vulto’: considera-se ‘obras, serviços e fornecimentos de grande vulto: aquelas cujo valor estimado supera R\$ 200.000.000,00 (duzentos milhões de reais);’ Notório que não serão todos os contratos em que a

administração exigirá, por força legal, a implementação do programa de Compliance.

Acontece que no Edital trazido pelo cliente, o valor global do contrato é menor que duzentos milhões de reais e mesmo assim a municipalidade exige o programa.

Oras, está errada a municipalidade? Parece-nos que não. Sendo assim, entende-se que, para os contratos menores que duzentos milhões, há uma faculdade (e não um dever) do ente licitante.

Pode-se concluir então que demais órgãos, a exemplo o Município de Tapejara/RS, podem exigir a apresentação de implementação do compliance como requisito para execução do contrato, nos casos em que o valor global seja menor que duzentos milhões de reais, determinado pela Nova Lei de Licitações.

Entende-se que essa faculdade está em conformidade com a essência do programa de integridade, que é um agir preventivo da administração em face da corrupção que ainda, infelizmente, está presente no Brasil. Dessa forma, alguns estados e municípios já vem buscando por meio de leis e decretos uma forma de regulamentar e fiscalizar a implantação do compliance.

Desde 2018, o Estado do Rio Grande do Sul tem previsão (Lei 15.228) de que a empresa contratada deverá apresentar a implementação do compliance em até 180 dias a contar da celebração do contrato. Tal previsão está regulamentada pelo Decreto Estadual 55.631. A lei prevê o compliance e o Decreto regulamenta como isso será feito. Segundo a Lei 15.228/2018, alterada pela redação da Lei 15.600/2021, ficou estabelecido que a exigência do Programa de Integridade às empresas que celebrarem qualquer contrato com a Administração Pública Estadual, cujo valor global seja superior a R\$ 3.300.000,00 (três milhões e trezentos mil reais), para obras e serviços de engenharia, e R\$ 1.430.000,00 (um milhão, quatrocentos e trinta mil reais), para compras e serviços.

Por seu turno, recentemente em 06/05/2021, foi publicado no D.O.M. (Diário Oficial do Município) de Porto Alegre/RS a Lei n.º 12.827, a qual dispõe, dentre outros pontos, ‘a obrigatoriedade da implantação do Programa de Integridade nas empresas que contratarem com a Administração Pública do Município de Porto Alegre’. Segundo a Lei Municipal, a obrigatoriedade fica atrelada a contratos com valor global igual ou superior a 5 milhões.”

Entendo, assim, na linha dos artigos acima mencionados, que 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.

Já havendo norma que estabelece tal parâmetro, no caso a Lei distrital nº 6.112/2018, entendo que essa permanece vigente, mesmo considerando a superveniência da nova lei de licitações e contratos administrativos.

Nesse sentido, colho trecho do Parecer n.º 235/2021 – PGCONS/PGDF:

“(...) vários dispositivos da nova Lei que dependem de maior detalhamento já se encontram disciplinados em regulamentos distritais promulgados sob a égide da Lei nº 8.666/1993 e que são aptos a conferir eficácia imediata aos dispositivos.

Tal raciocínio se deve ao art. 2º, § 2º, da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942), segundo o qual 'a lei nova, que estabeleça disposições gerais ou especiais a par das já existentes, não revoga nem modifica a lei anterior'. Sob essa perspectiva, podem ser utilizados, no que não colidir com a Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, normas infralegais já existentes, para efeito de conferir plena eficácia a normas da Lei nº 14.133/2021, desde que suas disposições aplicáveis garantam a imediata incidência do dispositivo da nova lei que exija regulamentação."

Dessa forma, não há se cogitar em não aplicabilidade da Lei distrital nº 6.112/2018, inclusive no que diz respeito ao patamar de R\$ 5.000.000,00 para a exigência de programa de integridade, para as licitações que serão realizadas no regime da Lei n. 14.133/2021.

Fixadas essas premissas, passamos à apresentação das respostas aos quesitos formulados pela Controladoria-Geral do Distrito Federal.

"a) na contratação com base na Lei nº 14.133/2021, a empresa licitante vencedora para a contratação de obras, serviços e fornecimentos de grande vulto (valor superior a R\$ 200.000.000,00 - duzentos milhões de reais), deverá implementar/apresentar programa de integridade que será avaliado, quanto à sua existência, aplicação e efetividade, de acordo com os parâmetros da Lei nº 6.112/2018, do Decreto nº 40.388/2020 e da Portaria CGDF nº 157/2020?"

Entendemos que, com base no art. 22, XXVII da CF/88, em se tratando o dispositivo que estabelece o valor para a definição de "*obras, serviços e fornecimentos de grande vulto*" **norma que não possui caráter geral**, remanesce a competência legislativa do Distrito Federal para fixar valor inferior ao fixado pela União na Lei n. 14.133/2021, podendo, ainda, disciplinar diretrizes locais para a aferição de programa de integridade pelos contratados pela Administração.

Dessa forma, entende-se plenamente aplicável a legislação local (Lei nº 6.112/2018, do Decreto nº 40.388/2020 e da Portaria CGDF nº 157/2020) às licitações e contratações a serem realizadas com base na nova lei federal.

Por se tratar de norma que não possui caráter geral, não há se falar em aplicação direta, no âmbito da Administração do Distrito Federal, do Decreto Federal que venha a ser editado para regulamentar o art. 25, §4º da Lei n. 14.133/2021, sendo, necessário, para tal, se for esse o caso, a sua expressa incorporação, mediante ato normativo local, ao ordenamento jurídico distrital.

"b) na contratação com base na Lei nº 14.133/2021, as pessoas jurídicas que firmem relação contratual de qualquer natureza com a administração pública do Distrito Federal em todas as esferas de poder, em valor abaixo do 'grande vulto' (valor superior a R\$ 200.000.000,00 - duzentos milhões de reais), deverá implementar/apresentar programa de integridade que será avaliado, quanto à sua existência, aplicação e efetividade, de acordo com os parâmetros da Lei nº 6.112/2018, do Decreto nº 40.388/2020 e da Portaria CGDF nº 157/2020?"

Nos termos da argumentação expendida no quesito anterior, bem como no bojo do opinativo, a resposta é afirmativa.

"c) são plenamente aplicáveis os ditames da Lei nº 6.112/2018, do Decreto nº 40.388/2020 e da Portaria CGDF nº 157/2020 para as contratações com base nas Leis nº 8666/1993, nº 10.520/2002 e nº 12.462/2011 e as sucessivas prorrogações?"

Tendo em vista que a matéria não se insere em norma de caráter geral, sendo, portanto, de competência legislativa dos Estados, Distrito Federal e Municípios, não há se cogitar em ocorrência de hipótese de revogação tácita ou mesmo suspensão da eficácia da legislação distrital por força do art. 24, §4º da Constituição Federal.

Por tal razão, a aplicação das mencionadas normas permanece plena para as contratações com base nas Leis nº 8666/1993, nº 10.520/2002 e nº 12.462/2011 e sucessivas prorrogações.

“d) com a revogação da Lei nº 8.666/93 a partir de 1º de abril de 2023, considerando a previsão do artigo 25, § 4º da Lei nº 14.133/2021, o Distrito Federal poderá editar legislação própria referente à exigência dos programas de integridade nas contratações públicas?”

Considerando o entendimento aqui desenvolvido acerca da competência legislativa do Distrito Federal para a matéria, mostra-se juridicamente viável a edição, mediante normas locais, de legislação própria referente à exigência dos programas de integridade nas contratações públicas.

Repita-se que a edição de novas normas locais não se trata de imposição da Lei n. 14.133/2021, sendo mera faculdade do legislador local.

“e) considerando que normas gerais em matéria de licitações e contratos são de competência legislativa privativa da União (art. 22, XXVII, da Constituição), para a contratação com base na Lei nº 14.133/2021, a Lei nº 6.112/2018 deverá ser alterada para exigir programas de integridade apenas de contratos de grande vulto (valor superior a R\$ 200.000.000,00 - duzentos milhões de reais), ou é possível que o Distrito Federal estabeleça valores menores?”

Por entender que o estabelecimento do valor que conceitua “obras, serviços e fornecimentos de grande vulto” (art. 25, §4º c/c art. 6º, XXII, da Lei nº 14.133/2021) não se caracteriza como norma de caráter geral (art. 22, XXVII da CF/88), há, assim, competência legislativa do Distrito Federal para fixação de valor inferior àquele estabelecido na Lei n. 14.133/2021. Por tal razão, entende-se por regular o parâmetro de R\$ 5.000.000,00 (cinco milhões de reais) definido pela Lei distrital nº 6.112/2018, não havendo, assim, necessidade de sua alteração para adequação ao valor constante na lei federal.

“f) O arcabouço normativo distrital (Lei nº 6.112/2018, Decreto nº 40.388/2020 e Portaria CGDF nº 157/2020) pode ser tido como o regulamento que dispõe sobre as medidas a serem adotadas, a forma de comprovação e as penalidades pelo seu descumprimento (§ 4º do art. 25 da Lei nº 14.133/2021)?”

Entendemos que a resposta a essa questão é afirmativa, pois a edição das normas em apreço se caracteriza como regular exercício da competência legislativa do Distrito Federal para tratar questões específicas do procedimento de licitação e contratos administrativos em âmbito local.

“g) Considerando a ementa do Parecer Jurídico n.º 235/2021 - PGDF/PGCONS consignando que ‘há dispositivos da Lei n. 14.133/2021 que dependem de regulamentação própria para alcançarem eficácia, os quais são identificados a partir da verificação de imprescindibilidade do regulamento para que ela produza seus efeitos essenciais’, é possível que o DF edite normas e demais orientações (altere a Lei nº 6.112/2018, etc.) para possibilitar que a CGDF possa avaliar os programas de integridade de pessoas jurídicas que firmem relação contratual de qualquer natureza, sob a égide da Lei nº 14.133/2021, abaixo do valor de ‘grande vulto’ (valor superior a R\$ 200.000.000,00 - duzentos milhões de reais)?”

Na forma como explicitamos no bojo do opinativo, entendemos que a Lei distrital nº 6.112/2018 mostra-se plenamente eficaz para regulamentar, em âmbito local, o art. 25, §4º da Lei n. 14.133/2021, mesmo para valores inferiores ao patamar de R\$ 200.000.000,00 (duzentos milhões de reais) estabelecida na norma federal.

Em se tratando de regular exercício da competência legislativa do Distrito Federal, poderá a legislação distrital ser aplicada tal como está, ou mesmo alterada, desde que, nesse caso, se observe os contornos das normas gerais estabelecidas na Lei n. 14.133/2021.

3. **CONCLUSÃO**

Ante o exposto, opinamos, **s.m.j.**, no sentido de que **sejam ofertadas as respostas acima descritas aos questionamentos formulados pela Controladoria-Geral do Distrito Federal, acerca da aplicabilidade da Lei distrital nº 6.112/2018, na vigência da Lei federal nº 14.133/2021.**

À elevada consideração superior.

ALEXANDRE MORAES PEREIRA
Procurador do Distrito Federal
OAB/DF 22.078

[1] <http://www.oecd.org/corruption/acn/library/EthicsTrainingforPublicOfficialsBrochureEN.pdf>

[2] MORO, Sérgio Fernando, PIO, Diego e LOBATO, Isabella. *A nova Lei de Licitações e o estímulo aos programas de compliance*, Jota. Disponível em <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/a-nova-de-lei-de-licitacoes-e-o-estimulo-aos-programas-de-compliance-26052021>. Acesso em 02.06.2022

[3] NUNES, Sandro Luiz. *A definição do valor das obras de grande vulto por regulamentos municipais – aplicação dos princípios da razoabilidade e proporcionalidade*, Zênite Fácil, categoria Doutrina, 05 nov. 2021. Disponível em: <http://www.zenitefacil.com.br>. Acesso em: 02.06.2022.

[4] GAZEN, Maurício e SOARES, Jailson. *Edital e a Exigência de Compliance. Caso Tapejara/RS*. Licijur. Disponível em <https://www.licijur.com.br/artigo-licijur-edital-e-a-exigencia-de-compliance-caso-tapejara-rs/>. Acesso em 02.06.2022



Documento assinado eletronicamente por **ALEXANDRE MORAES PEREIRA - Matr.0140431-8, Procurador(a) do Distrito Federal**, em 03/06/2022, às 19:01, conforme art. 6º do Decreto nº 36.756, de 16 de setembro de 2015, publicado no Diário Oficial do Distrito Federal nº 180, quinta-feira, 17 de setembro de 2015.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site:
http://sei.df.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0
verificador= **88031561** código CRC= **F5A7ED64**.

"Brasília - Patrimônio Cultural da Humanidade"

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

00020-00021244/2022-75

Doc. SEI/GDF 88031561



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: 00480-00002209/2022-58

MATÉRIA: Administrativo

APROVO O PARECER Nº 323/2022 - PGCONS/PGDF, proferido pelo ilustre Procurador do Distrito Federal Alexandre Moraes Pereira, com os acréscimos a seguir.

A questão tratada nos autos traz diversas nuances.

A primeira delas é o fato de norma aqui cogitada (Lei nº 6.112/2018) ser de duvidosa constitucionalidade. É dizer: criar a exigência abstrata de certas empresas instituírem programas de integridade como condição contratual invade a competência legislativa da União para dispor sobre normas gerais de licitação e contratação. Em resumo, a lei parece ofensiva ao art. 22, XXVII, da Constituição:

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

(...)

XXVII – normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, obedecido o disposto no art. 37, XXI, e para as empresas públicas e sociedades de economia mista, nos termos do art. 173, § 1º, III; [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)](#)

Por melhores que fossem as intenções da lei local, voltadas ao incremento da moralidade no trato da coisa pública, há uma questão meritória a considerar: a possibilidade de tensão entre a nova exigência e outros princípios também caros à Administração. Primeiramente, vislumbra-se eventual risco à economicidade, pois há gastos com a implementação de programas de integridade, os quais podem ser repassados aos preços; em seguida, à competitividade, pois a exigência pode alijar empresas probas de certames licitatórios, especificamente as que não desejem, não possam ou não julguem conveniente instituir tais programas. Por fim, há potencial fragilização (ainda que tênue) da liberdade de gestão interna de cada empresa por seus responsáveis, agora sujeitos à condição de instituir programas de integridade para aceder a ajustes com o poder público (dando margem a alegações de ofensa ao princípio da livre iniciativa - arts. 1º, IV e 170, *caput*, da Constituição). De toda sorte, com o possível sacrifício da competitividade, da economicidade e, em menor grau, da livre iniciativa, optou-se legislativamente pela homenagem ao princípio da moralidade.

Numa situação hipoteticamente ideal, não se teria agora o problema trazido à Casa, pois se houvesse declaração de inconstitucionalidade da norma, ou medida cautelar afastando-a, os valores seriam infirmados por arrastamento. De fato, se a previsão abstrata dos programas de integridade não poderia advir do ente distrital, o piso para aplicação da regra, por acessório, tampouco poderia ter existência autônoma.

Porém, não foi o que ocorreu. Eis, assim, a segunda nuance: sem essa declaração de inconstitucionalidade, passou-se à convivência entre as duas normas. Uma delas seria teoricamente inconstitucional (a lei 6.112/2018) e a outra, constitucional (a Lei nº 14.133/2021). Porém, pela presunção de constitucionalidade da lei distrital, jamais elidida, não se poderia reputá-la inaplicável. Tampouco se pode falar, como bem observa o parecer, em suspensão da eficácia da lei local, pois tal previsão decorre do § 4º do art. 24 da Constituição e, como sabido, o dispositivo traz essa previsão apenas para normas editadas sob a competência legislativa concorrente:

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

(...)

§ 4º A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário.

Como já se viu, esse não é o caso das normas gerais de licitação e contratação, editadas sob a competência legislativa **privativa da União (art. 22 da Constituição)**. Portanto, como não há suspensão de eficácia da norma local, vive-se a paradoxal situação de convivência entre duas normas editadas por entes federativos distintos em aparente antinomia.

Para tais casos, a solução ofertada por esta Casa é a de solucionar o concurso de normas presumidamente constitucionais por meio do prestígio àquela editada em conformidade com a Constituição. Essa a lógica que permeou o exame da questão da contratação de egressos do sistema prisional, inicialmente prevista em norma local (Lei 4.652/2011) e posteriormente trazida à Lei nº 8.666/93 por Lei Federal (Lei nº 13.500/2017), esta com regramentos bastante distintos. Nesse sentido, a cota que aprovou parcialmente o Parecer nº 235/2021-PGDF/PGCONS, assim ementada:

PARECER Nº 235/2021-PGCONS/PGDF. APROVAÇÃO PARCIAL. LEI Nº 4.652/2011. SUSPENSÃO DE EFICÁCIA. HIPÓTESE DE COMPETÊNCIA LEGISLATIVA PRIVATIVA DA UNIÃO. INAPLICABILIDADE DO ART. 24, § 4º, DA CF. LEI INCONSTITUCIONAL.

Conforme ressalva elaborada na cota de aprovação do Parecer nº 163/2019-PGCONS/PGDF, que alterou o entendimento da cota de aprovação parcial do Parecer nº 85/2018-PRCON/PGDF, a Lei nº 4.652/2011 é inconstitucional.

Normas gerais em matéria de licitações e contratos são de competência legislativa privativa da União (art. 22, XXVII, da Constituição) e não de competência concorrente (art. 24 da Constituição).

Logo, inaplicável o art. 24, § 4º, da Carta Política, que trata da suspensão de eficácia da norma estadual diante da superveniência de lei federal, pois tal medida é adstrita aos casos de competência legislativa concorrente.

A Lei Distrital nº 4.652/2011 tem o mesmo objeto do § 5º do art. 40 da Lei nº 8.666/93, pois também prevê a contratação de egressos do sistema prisional, regra de caráter geral, atraindo a competência privativa da União. Com isso, a Lei Distrital é inconstitucional.

Entretanto, à míngua de declaração de inconstitucionalidade da lei distrital em sede de controle abstrato, deve-se prestigiar a presunção de sua constitucionalidade, o que, na prática, equivalerá à suspensão de eficácia dos dispositivos que contrariarem a regra nacionalmente estabelecida. Questão já esclarecida no Processo SEI - 00020-00037137/2019-63.

Parecer que, ao ratificar as conclusões externadas na cota de aprovação parcial do Parecer nº 85/2018-PRCON/PGDF, merece ser desaprovado no

ponto.

Como se vê, esta Chefia reconheceu que, sob o ponto de vista prático, considerar suspensão a eficácia de uma lei local pela superveniência de uma norma federal equivale a afastar a primeira por ser inviável a convivência de regras conflitantes, sendo a primeira potencialmente inconstitucional.

No caso concreto, porém, há uma outra (e terceira) nuance: defende-se no parecer a ideia de ser possível a cada ente federado definir, por iniciativa própria, um limite distinto para o conceito de *grande vulto*. Isso poderia fundamentar muito bem a convivência entre a lei local e a lei federal - ao menos no tocante à distinção de valores entre tais órbitas federativas.

A questão se mostra relevante porque o limite estabelecido na Lei nº 14.133/2021 como mínimo para a obrigatoriedade dos programas de *compliance* (hoje em R\$ 216.081.640,00, de acordo com Decreto nº 10.922/2021) obedece exatamente ao conceito de *grande vulto*:

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.

Em outros termos, mesmo que se afaste a Lei nº 6.112/2018 por suspensão de eficácia ou por uma inconstitucionalidade aliada à coexistência de lei federal, tal conflito estaria adstrito à possibilidade de previsão abstrata da exigência local dos programas de integridade, não se estendendo às demais matérias. Nessa perspectiva, uma vez criada a exigência pela lei federal, a falta de declaração de inconstitucionalidade da lei distrital tornaria viável o diálogo de fontes, a fim de que prevaleçam as normas distritais que não contrariem o texto federal. Dessarte, a questão do piso de valor permaneceria como regra ainda aplicável, caso se entenda caber ao Distrito Federal dispor autonomamente sobre o tema. A discussão, pois, cinge-se a definir se a definição do montante é norma geral.

Admitida teoricamente essa possibilidade, o parecer traz ensinamentos doutrinários bastante convincentes: as peculiaridades e a pujança de cada um dos milhares de entes da Federação parecem indicar a necessidade de maior autonomia.

Em todo caso, a lei distrital **não tinha a intenção de definir o que se entende por contratação de grande vulto** - e sim tratar da exigência dos programas de integridade. Nesse ponto, caberia ainda alguma discussão sobre se poderia a lei distrital criar um valor apenas para o efeito de funcionar como piso para a exigência do *compliance* - deixando de lado a questão do vulto para os demais fins legais (por exemplo, a exigência de matriz de riscos). Em outros termos, acrescenta-se

uma nova nuance à matéria: é possível haver *um vulto diferenciado*, ou seja, pode a lei local definir um valor apenas *para os fins de exigência de programa de integridade*, sem vinculação à ideia geral de grande vulto?

A julgar pelo critério da autonomia dos entes federados para definirem o conceito mais amplo, parece-me razoável conferir-lhe também a faculdade de definir ainda mais esses valores para situações também específicas. Pode ser que se lhes interesse fixar uma importância para considerar determinados casos como *grande vulto* e outro seja o parâmetro para vincular as empresas à instituição de programas de *compliance*.

Aparentemente, não seria o caso de se exigir, aqui, a edição de uma nova norma para definir o que seriam contratações de grande vulto pelo só fato de a lei federal haver adotado tal parâmetro para definir o piso para a exigência de programas de integridade. Ou seja: não haveria invalidade na lei distrital, que serviria (mesmo não tendo sido essa a sua intenção) para definir um valor mínimo para a exigência de programas de integridade.

No caso concreto, a ideia se amolda ao próprio ideário norteador da Lei nº 6.112/2018 e da própria Lei nº 14.133/2021: prestigiar o princípio da moralidade administrativa. Localmente, porém, esse prestígio se dá em maior grau: o valor é substancialmente inferior (o art. 1º da Lei nº 6.112/2018 estabelece o valor "*igual ou superior a R\$ 5.000.000,00*"). Por essa razão, o douto parecer se apoia em lições doutrinárias apontando "*que essa faculdade [de os municípios definirem seus próprios limites] está em conformidade com a essência do programa de integridade, que é um agir preventivo da administração em face da corrupção que ainda, infelizmente, está presente no Brasil*" (AZEN, Maurício e SOARES, Jailson. *Edital e a Exigência de Compliance. Caso Tapejara/RS*. Licijur. Disponível em <https://www.licijur.com.br/artigo-licijur-edital-e-a-exigencia-de-compliance-caso-tapejara-rs/> . Acesso em 008/06/2022).

Por outro lado, a liberdade aqui cogitada também pode dar origem à ampliação da cifra definida na órbita federal, fragilizando o controle. No artigo de autoria de Sandro Nunes (NUNES, Sandro Luiz. *A definição do valor das obras de grande vulto por regulamentos municipais – aplicação dos princípios da razoabilidade e proporcionalidade*, Zênite Fácil, categoria Doutrina, 05 nov. 2021. Disponível em: <http://www.zenitefacil.com.br>. Acesso em: 06/06/2022), também citado no parecer, o autor relata diversos exemplos de municípios que elevaram o conceito de *grande vulto* até o montante de R\$ 330.000.000,00, bem superior àquele estabelecido pela União, e conclui:

Como se pode observar, as regras fixadas em decretos que alteraram a definição de obras de grande vulto para fins de aplicação da Lei nº 14.133/2021 promovidas por municípios pequenos e médios, demonstram-se desproporcionais e irrazoáveis frente às regras de governança e de responsabilidade fiscal. Afinal, não faz qualquer sentido a União exigir diversas garantias dos licitantes e contratados para contratos que não ultrapassem a 0,005% do seu orçamento, ao passo que municípios deixem de observar as exigências da Lei nº 14.133/2021 para contratações que, muitas vezes, superarão seus orçamentos anuais.

Na prática, as modificações realizadas por meio de decretos municipais tornam letra morta alguns dispositivos da Lei nº 14.133/2021 (art. 6º, XXII; 22, § 3º; 25, § 4º e 99), regras estas que visam ofertar maiores garantias à Administração Pública, seja pela definição de regras de distribuição de responsabilidades frente aos riscos advindos de contratações de grande porte financeiro, ou exigência de implementação de regras mais rígidas e objetivas de controle empresarial ou mesmo como a possibilidade de exigir garantia adicional dos licitantes/contratantes.

Ao passarem a considerar como obras de grande vulto aquelas com valores superiores a R\$200 milhões, os municípios estão na contramão do que pretendeu o legislador da Lei nº 14.133/2021, de forma que, em vez

de conferirem maior segurança e garantias à Administração Pública, cessando afrouxando as regras.

Os órgãos de assessoramento jurídico e de controles internos e externos deverão ficar atentos a estas questões.

Como visto, esse problema não existe na legislação distrital, que adotou parâmetro mais rigoroso do que a União. Dadas essas circunstâncias (presunção de constitucionalidade da Lei nº 6.112/2018 e a tese de ser possível aos demais entes federados definirem montantes diferentes para o conceito de *grande vulto*), hei por bem aprovar o parecer.

Contudo, o Relatório Final Consolidado elaborado pelo Grupo de Trabalho instituído pela Portaria PGDF nº 147, de 4 de maio de 2021, destinado a adaptar a legislação local à Lei nº 14.133/2021, adota posição **diversa**:

Essa obrigatoriedade já vinha regulamentada tanto na Lei Distrital nº 6.112, de 2 de fevereiro de 2018, quanto no Decreto nº 40.388, de 14 de janeiro de 2020 e nas Portarias nº 53, 121 e 157, todas de 2020, da Controladoria- Geral do Distrito Federal, de modo a conferir plena eficácia ao referido dispositivo da Nova Lei de Licitações.

No entanto, por força do disposto no art. 24, § 4º da Constituição Federal, fica suspensa a exigibilidade da implantação do programa para contratações de valor inferior ao previsto na lei geral, além de se dever observar o prazo para instauração do programa agora previsto na nova lei de licitações, nos termos do Parecer n. 235/2021-PGDF/PGCONS.

3. Conclusões

Pelo exposto, entende-se que a Lei 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.

Nessa trilha, considerando a aprovação do presente opinativo, sugiro **alteração** do **Relatório Final Consolidado** elaborado pelo Grupo de Trabalho instituído pela Portaria PGDF nº 147, de 4 de maio de 2021, no tocante à eficácia da Lei nº 6.112, de 2 de fevereiro de 2018, para afirmar aplicável a legislação local (Lei nº 6.112/2018, do Decreto nº 40.388/2020 e da Portaria CGDF nº 157/2020) às licitações e contratações a serem realizadas com base na nova Lei de Licitações, inclusive quanto ao valor.

GABRIEL ABBAD SILVEIRA

Procurador-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 PGDF** proceder às devidas anotações no sistema de consulta de pareceres, a fim de registrar a **complementação** do entendimento anteriormente adotado por ocasião da emissão da cota de aprovação parcial do Parecer n.º 235/2021 - PGCONS/PGDF.

Encaminhem-se os autos ao Presidente do Grupo de Trabalho, instituído pela Portaria PGDF nº 147, de 4 de maio de 2021, para alteração do Relatório Final Consolidado com a adoção da fundamentação do opinativo ora aprovado.

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

HUGO DE PONTES CEZARIO
Procurador-Geral Adjunto do Consultivo



Documento assinado eletronicamente por **GABRIEL ABBAD SILVEIRA - Matr.0171596-8, Procurador(a)-Chefe**, em 09/06/2022, às 00:48, 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.



Documento assinado eletronicamente por **HUGO DE PONTES CEZARIO - Matr.0232490-3, Procurador(a)-Geral Adjunto(a) do Consultivo**, em 06/07/2022, às 14:37, 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= **88062208** código CRC= **FFEF2711**.

"Brasília - Patrimônio Cultural da Humanidade"

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

00020-00021244/2022-75

Doc. SEI/GDF 88062208



GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DO DISTRITO FEDERAL

Procuradoria-Geral do Consultivo

Despacho - PGDF/PGCONS

Brasília-DF, 08 de julho de 2022.

Senhor Procurador-Geral Adjunto do Consultivo,

Vieram-me estes autos "para alteração do Relatório Final Consolidado com a adoção da fundamentação" do Parecer n. 323/2022-PGCONS/PGDF, especificamente quanto à permanência do valor de R\$ 5.000.000,00 como parâmetro para se exigir a instituição do Programa de Integridade pelas contratadas pelo Distrito Federal.

O Grupo de Trabalho instituído pela Portaria n. 147, de 4 de maio de 2021, se extinguiu pelo decurso do prazo prorrogado pela Portaria n. 447, de 3 de dezembro de 2021, falecendo-me competência, smj, para alterar o Relatório Final que, ademais, foi aprovado pelos membros do GT.

Conforme consignado no próprio Relatório, sus conclusões "não pretendem ser definitivas e podem ser alteradas a partir da evolução natural das discussões sobre a nova lei, a partir da doutrina administrativista e constitucional, pareceres jurídicos e jurisprudência de Tribunais jurisdicionais e Cortes de Contas do país".

Para além disso, foi opção do relatório final, para resolver questão jurídica controversa, adotar como premissa - nas normas que divergem das previsões da Lei n. 14.133/2021 e que aparentam inconstitucionalidade formal decorrente da ausência de competência constitucional do Distrito Federal para editar normas gerais em matérias de licitações e contratos - "considerar aplicável a regra do artigo 24, § 4o da Constituição Federal, como se se tratasse de competência legislativa concorrente, para se considerar a suspensão de eficácia do dispositivo/norma com advento da lei nacional de caráter geral".

Portanto, a revisão desse entendimento não repercutirá apenas na conclusão sobre o impacto na Lei Distrital n. 6.112/2018, mas em diversas outras leis que apresentam regras incompatíveis com a nova lei e que não foram declaradas inconstitucionais, impedindo a pontual alteração do relatório apenas nesse ponto, mas exigindo sua completa revisão, com indicação de outra solução harmônica para esse ponto.

Demais disso, registro minha respeitável discordância com as conclusões do Parecer n. 323/2022-PGCONS/PGDF e sua cota de aprovação.

Primeiro, porque o artigo 1o da Lei n. 14.133/2021 afirma que **essa "lei estabelece normas gerais de licitação e contratação para as Administrações Públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios"**, de modo que se afirmar que parte dela, na verdade, veicula normas de caráter local implicaria **juízo de inconstitucionalidade desse dispositivo** (como se pretendeu, por exemplo, na ADI 927, ajuizada no STF em relação à Lei n. 8.666/93) ou do próprio § 4o do artigo 25 e do inciso XXII do artigo 6o da Lei n. 14.133/2021 (declaração de inconstitucionalidade sem redução de texto), o que contraria o entendimento desta Casa sobre a possibilidade de se considerar norma inconstitucional sem prévia declaração judicial, atraindo marcante insegurança jurídica, ainda mais que o valor escolhido pelo legislador nacional se encontra na própria definição do que se entende por "obras, serviços e fornecimento de grande vulto". Sequer na vigência da Lei n. 8.666/93, houve impugnação da constitucionalidade do conceito de "obra, serviço e fornecimento" de grande vulto em controle concentrado de constitucionalidade.

Segundo, porque a alteração desse conceito implica repercussão em outros

procedimentos da própria norma, como a exigência de matriz de alocação de recursos (que pode demandar contratação de consultoria externa para sua elaboração) e na possibilidade de exigência de garantia, na modalidade seguro-garantia, com cláusula de retomada, em percentual equivalente a até 30% do valor inicial do contrato.

Terceiro, porque a pretensão não recairia nem mesmo sobre a alteração do conceito de "grande vulto" tratado pelos textos doutrinários que ilustram o aludido parecer, mas para alterar o dispositivo que trata da exigência do programa de integridade, havendo sérias dúvidas de que essa exigência contratual não se trate de norma geral e possa ou deva ser tratado de forma distinta pelo DF, Estados e Municípios, com virtual possibilidade de haver milhares de valores diferentes para essa finalidade.

Por fim, a exigência de instituição de programa de integridade para contratos com valor superior a R\$ 5.000.000,00 (cinco milhões de reais) atenta contra a competitividade do certame porque afasta empresas que não fornecem com periodicidade ao Poder Público Distrital, além de ter aptidão de afastar empresas de outras unidades da federação que não instituirão programa de integridade apenas para atender legislação do DF, enquanto nos outros Estados se adotará o valor previsto na norma geral de licitação (R\$ 200.000.000,00) ou qualquer valor distinto, maior ou menor, que o previsto na lei geral. A exigência de programa para contratações de baixo valor estimula a prática de programas de fachada.

Não custa lembrar, a esse respeito, que o artigo 5º da Lei n. 14.133/2021 estabelece diversos princípios que também devem ser observados pela Administração, inclusive o da **eficiência, da igualdade, da eficácia, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade e da economicidade**, além de ter a lei incorporado - como normas gerais - diversas regras editadas anteriormente apenas no âmbito da União exatamente para conferir maior padronização no âmbito nacional e para aproveitar os benefícios de eficiência experimentados com o advento dessas normas. O excesso de burocracia não significa - e a Lei n. 8.666/93 e seus escândalos bem demonstram isso - maior controle ou respeito à probidade.

De qualquer sorte, a se confirmar o entendimento externado no Parecer n. 323/2022-PGDF/PGCONS/CHEFIA, sugiro que a divulgação da superação do que se afirmou no Relatório Final do GT se faça por meio de link entre o Relatório e os pareceres supervenientes que tratem da relação das normas distritais vigentes com a nova Lei de Licitações, sobretudo caso se afaste a aplicação do art. 24, § 4º da Constituição Federal que constituiu premissa do Relatório Final para suas conclusões.

Wesley Bento

Procurador do DF

Mat. 171.595-X



Documento assinado eletronicamente por **WESLEY RICARDO BENTO DA SILVA - Matr.0171595-X, Procurador(a) do Distrito Federal**, em 08/07/2022, às 13:56, 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?](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= **90630376** código CRC= **5088390C**.

"Brasília - Patrimônio Cultural da Humanidade"

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

00020-00021244/2022-75

Doc. SEI/GDF 90630376



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: 00480-00002209/2022-58 (00020-00021244/2022-75)

MATÉRIA: Administrativo

**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.

Cuidam os autos de consulta formulada pela Controladoria-Geral do Distrito Federal, acerca da aplicabilidade da Lei distrital nº 6.112/2018, na vigência da Lei federal nº 14.133/2021, considerando inclusive a ultratividade das Leis nº 8666/1993, nº 10.520/2002 e nº 12.462/2011.

Designado para análise dos autos, o i. Procurador do Distrito Federal Alexandre Moraes Pereira emitiu o Parecer nº 323/2022-PGDF/PGCONS, cuja ementa restou transcrita nos seguintes termos *in verbis*:

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.

O opinativo foi aprovado, com acréscimos, em razão da presunção de constitucionalidade da Lei nº 6.112/2018 e a tese de ser possível aos demais entes federados definirem montantes diferentes para o conceito de *grande vulto*.

Na oportunidade, esta Chefia destacou que o Relatório Final Consolidado elaborado pelo Grupo de Trabalho instituído pela Portaria PGDF nº 147, de 4 de maio de 2021, destinado a adaptar a legislação local à Lei nº 14.133/2021, adotou posição **diversa**:

Essa obrigatoriedade já vinha regulamentada tanto na Lei Distrital nº 6.112, de 2 de fevereiro de 2018, quanto no Decreto nº 40.388, de 14 de janeiro de 2020 e nas Portarias nº 53, 121 e 157, todas de 2020, da Controladoria- Geral do Distrito Federal, de modo a conferir plena eficácia ao referido dispositivo da Nova Lei de Licitações.

No entanto, por força do disposto no art. 24, § 4º da Constituição Federal, fica suspensa a exigibilidade da implantação do programa para contratações de valor inferior ao previsto na lei geral, além de se dever observar o prazo para instauração do programa agora previsto na nova lei de licitações, nos termos do Parecer n. 235/2021-PGDF/PGCONS.

3. Conclusões

Pelo exposto, entende-se que a Lei 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.

Com isso, tendo em vista a aprovação do Parecer nº 323/2022-PGDF/PGCONS, sugeri a **alteração** do **Relatório Final Consolidado** elaborado pelo Grupo de Trabalho instituído pela Portaria PGDF nº 147, de 4 de maio de 2021, no tocante à eficácia da Lei nº 6.112, de 2 de fevereiro de 2018, para afirmar aplicável a legislação local (Lei nº 6.112/2018, do Decreto nº 40.388/2020 e da Portaria CGDF nº 157/2020) às licitações e contratações a serem realizadas com base na nova Lei de Licitações, inclusive quanto ao valor.

Em sequência, os autos foram encaminhados ao i. Procurador do Distrito Federal Wesley Bento, que atuou como Presidente do citado Grupo de Trabalho, o qual emitiu o Despacho - PGDF/PGCONS (90630376), tendo **manifestado discordância em relação ao Parecer nº 323/2022-PGDF/PGCONS e à sua cota de aprovação**, com base nos seguintes fundamentos:

Primeiro, porque o artigo 1º da Lei n. 14.133/2021 afirma que **essa "lei estabelece normas gerais de licitação e contratação para as Administrações Públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios"**, de modo que se afirmar que parte dela, na verdade, veicula normas de caráter local implicaria **juízo de inconstitucionalidade desse dispositivo** (como se pretendeu, por exemplo, na ADI 927, ajuizada no STF em relação à Lei n. 8.666/93) ou do próprio § 4º do artigo 25 e do inciso XXII do artigo 6º da Lei n. 14.133/2021 (declaração de inconstitucionalidade sem redução de texto), o que contraria o entendimento desta Casa sobre a possibilidade de se considerar norma inconstitucional sem prévia declaração judicial, atraindo marcante insegurança jurídica, ainda mais que o valor escolhido pelo legislador nacional se encontra na própria definição do que se entende por "obras, serviços e fornecimento de grande vulto". Sequer na vigência da Lei n. 8.666/93, houve impugnação da constitucionalidade do conceito de "obra, serviço e fornecimento" de grande vulto em controle concentrado de constitucionalidade.

Segundo, porque a alteração desse conceito implica repercussão em outros procedimentos da própria norma, como a exigência de matriz de alocação de riscos (que pode demandar contratação de consultoria externa para sua elaboração) e na possibilidade de exigência de garantia, na modalidade seguro-garantia, com cláusula de retomada, em percentual equivalente a até 30% do valor inicial do contrato.

Terceiro, porque a pretensão não recairia nem mesmo sobre a alteração do conceito de "grande vulto" tratado pelos textos doutrinários que ilustram o aludido parecer, mas para alterar o dispositivo que trata da exigência do programa de integridade, havendo sérias dúvidas de que essa exigência contratual não se trate de norma geral e possa ou deva ser tratado de forma distinta pelo DF, Estados e Municípios, com virtual possibilidade de haver milhares de valores diferentes para essa finalidade.

Por fim, a exigência de instituição de programa de integridade para contratos com valor superior a R\$ 5.000.000,00 (cinco milhões de reais) atenta contra a competitividade do certame porque afasta empresas que não fornecem com periodicidade ao Poder Público Distrital, além de ter aptidão de afastar empresas de outras unidades da federação que não instituirão programa de integridade apenas para atender legislação do DF, enquanto nos outros Estados se adotará o valor previsto na norma geral de licitação (R\$ 200.000.000,00) ou qualquer valor distinto, maior ou menor, que o previsto na lei geral. A exigência de programa para contratações de baixo valor estimula a prática de programas de fachada.

Não custa lembrar, a esse respeito, que o artigo 5º da Lei n. 14.133/2021 estabelece diversos princípios que também devem ser observados pela Administração, inclusive o da **eficiência, da igualdade, da eficácia, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade e da economicidade**, além de ter a lei incorporado - como normas gerais - diversas regras editadas anteriormente apenas no âmbito da União exatamente para conferir maior padronização no âmbito nacional e para aproveitar os benefícios de eficiência experimentados

com o advento dessas normas. O excesso de burocracia não significa que a Lei n. 8.666/93 e seus escândalos bem demonstram isso - maior controle ou respeito à probidade.

De fato, em análise minuciosa sobre o tema, convencem-me as razões invocadas a respeito de a **Lei nº 14.133/2021 se autoproclamar nacional**. De tal modo, **não nos caberia afastar esse caráter em relação ao aspecto concretamente considerado nos autos (questão do valor para grande vulto) sem reputarmos inconstitucional a norma nacional, o que não pode ser feito na seara administrativa**.

Quanto à aplicação do art. 24 da Constituição Federal, apesar da divergência de entendimentos **e de minha posição pessoal**, hei por bem ressaltá-la para homenagear, tal como bem assevera o Despacho - PGDF/PGCONS (90630376), o Relatório Final do Grupo de Trabalho. Isso porque, além das questões de coerência levantadas no Despacho e da possível repercussão desse entendimento da Chefia sobre outras normas, há margem ao acolhimento da ideia. **Corroborar a visão externada no Despacho o julgamento da ADI 4658/PR** (<https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15341680553&ext=.pdf>), de cujo voto condutor se extrai o seguinte entendimento:

"José Afonso da Silva, ao tratar da competência legislativa da União, insere, no âmbito da competência concorrente com os Estados e Distrito Federal, a competência da União para editar normas gerais sobre licitação, destacando que a Carta Magna foi omissa quando atribuiu à União competência privativa para legislar sobre normas gerais: a) de organização, efetivos, material bélico, garantias, convocação e mobilização das polícias militares e corpos de bombeiros (art. 22, XXI); e b) de licitação e contratação, em todas as modalidades, nas diversas esferas de governo, para a Administração Pública direta, autárquica e fundacional, obedecido o disposto no art. 37, XXI, mas não inseriu a matéria no art. 24, para indicar que Estados podem legislar também sobre essas matérias, como fez, por exemplo, relativamente à polícia civil. Salienta, nesse passo, que

'Não é, porém, porque não consta na competência comum que Estados e Distrito Federal (este não sobre polícia militar, que não é dele) não podem legislar suplementarmente sobre esses assuntos. Podem e é de sua competência fazê-lo, pois que nos termos do § 2º do art. 24, a competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui (na verdade até pressupõe) a competência suplementar dos Estados (e também do Distrito Federal, embora não se diga aí), e isso abrange não apenas as normas gerais referidas no § 1º desse mesmo artigo no tocante à matéria neste relacionada, mas também as normas gerais indicadas em outros dispositivos constitucionais, porque justamente a característica da legislação principiológica (normas gerais, diretrizes, bases), na repartição de competências federativas, consiste em sua correlação com competência suplementar (complementar e supletiva) dos Estados. Tanto isso é uma técnica de repartição de competência federativa que os §§ 3º e 4º complementam sua normatividade, estabelecendo em primeiro lugar, que, inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades, e, em

segundo lugar, que a superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrária'.

(SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. 29.ed. São Paulo: Malheiros, 2007. p. 503-504).

Nessa linha de entendimento, 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:

'No arranjo de competências legislativas instituído pelo texto da CF/88, a responsabilidade pelo estabelecimento de normas gerais sobre licitações e contratos foi privativamente outorgada ao descortino da União (art. 22, XXVII). Esta privatividade, contudo, não elidiu a competência dos demais entes federativos para legislar sobre o tema. Na medida em que se limitou ao plano das normas gerais, a própria regra, de competência do art. 22, XXVII, da CF pressupõe a integração da disciplina jurídica da matéria pela edição de outras normas, não gerais, a serem editadas pelos demais entes federativos, no desempenho das competências próprias que lhes cabem, seja com fundamento nos arts. 24 e 25, §1º, da CF no caso dos Estados-membros ou no art. 30, II, da CF no tocante aos Municípios. Isso quer dizer que, 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.'

Indene de dúvidas, pois, que assiste competência aos Estados para legislar suplementarmente acerca de temas especiais, em observância aos interesses locais, em matéria de licitação e contratação."

Nesse sentido, manifesto concordância com os fundamentos do Despacho - PGDF/PGCONS (90630376), devendo ser mantidas as conclusões do Relatório Final do Grupo de Trabalho no sentido de que 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.

Além disso, também cabe a revisão do entendimento defendido na cota de aprovação a respeito da alteração do Relatório Final do Grupo de Trabalho. Admitir a alteração do Relatório Final a cada mudança de entendimento é impraticável, considerando que, tal como afirmado no Despacho - PGDF/PGCONS (90630376), *o Grupo de Trabalho instituído pela Portaria n. 147, de 4 de maio de 2021, se extinguiu pelo decurso do prazo prorrogado pela Portaria n. 447, de 3 de dezembro de 2021, não havendo mais competência do seu então Presidente para alterá-lo.*

Assim, apesar de prejudicado no caso dos presentes autos em razão da revisão de entendimento anterior, concordo novamente com as razões do Despacho - PGDF/PGCONS (90630376) para entender que eventuais mudanças normativas e/ou de orientação em matérias relativas ao Relatório Final do Grupo de Trabalho **deverão ser acompanhadas via link entre o Relatório e os pareceres supervenientes que tratem da relação das normas distritais vigentes com a nova Lei de Licitações.**

Por todas essas razões, **ACOLHO** o **Despacho - PGDF/PGCONS**(90630376), emitido pelo i. Procurador Wesley Bento, para **revisar e alterar o entendimento externado no Parecer nº 323/2022-PGDF/PGCONS e sua cota com acréscimos.**

Em decorrência do novo entendimento, **sugiro que:**

- a presente cota de revisão do Parecer nº 323/2022-PGDF/PGCONS e da cota anteriormente emitida, bem como o **Despacho - PGDF/PGCONS**(90630376), emitido pelo i. Procurador Wesley Bento, fazem parte do Parecer citado e devem ser incluídos juntamente no arquivo disponibilizado no Sistema de Pesquisa de Pareceres;

- o processo nº 00480-00002209/2022-58 deve ser reaberto nesta Unidade para inserção do novo arquivo com todos os documentos citados no item anterior.

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.

Por fim, 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.

GABRIEL ABBAD SILVEIRA

Procurador-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 PGDF** proceder às devidas anotações no sistema de consulta de pareceres, a fim de registrar a **complementação** do entendimento anteriormente adotado por ocasião da emissão da cota de aprovação parcial do Parecer n.º 235/2021 - PGCONS/PGDF.

Além do mais, deve a **Biblioteca Jurídica Onofre Gontijo Mendes desta PGDF** **juntar** a presente **cota de revisão** do Parecer nº 323/2022-PGDF/PGCONS e da cota anteriormente emitida, bem como o **Despacho - PGDF/PGCONS**(90630376), emitido pelo i. Procurador Wesley Bento, ao arquivo disponibilizado no Parecer nº 323/2022-PGDF/PGCONS no Sistema de Pesquisa de Pareceres.

À Diretoria de Suporte Administrativo, para reabertura do processo nº 0480-00002209/2022-58 e inserção do novo arquivo com todos os documentos citados referentes à revisão do Parecer nº 323/2022-PGDF/PGCONS.

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

HUGO DE PONTES CEZARIO

Procurador-Geral Adjunto do Consultivo



Documento assinado eletronicamente por **HUGO DE PONTES CEZARIO - Matr.0232490-3, Procurador(a)-Geral Adjunto(a) do Consultivo**, em 24/08/2022, às 14:10, conforme art. 6º do Decreto nº 36.756, de 16 de setembro de 2015, publicado no Diário Oficial do Distrito Federal nº 180, quinta-feira, 17 de setembro de 2015.



Documento assinado eletronicamente por **GABRIEL ABBAD SILVEIRA - Matr.0171596-8, Procurador(a)-Chefe**, em 24/08/2022, às 14:35, 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= **92232269** código CRC= **B877D3DB**.

"Brasília - Patrimônio Cultural da Humanidade"

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

00020-00021244/2022-75

Doc. SEI/GDF 92232269