



PARECER-PG Nº 105/2026-NPLC

Brasília, 25 de fevereiro de 2026.

**AUSÊNCIA DE CND. CONTRATAÇÃO DE FUNDAÇÃO PÚBLICA DE ATIVIDADE PÚBLICA. RELATIVIZAÇÃO.**

## RELATÓRIO

Trata-se de questionamento a respeito da possibilidade de contratação por dispensa de licitação, da Fundação de Amparo ao Trabalhador Preso do Distrito Federal – FUNAP/DF para fornecimento de mão de obra de 04 (quatro) profissionais reeducandos, nível I, visando à prestação de serviços de movimentação, carga, descarga e transporte interno de bens patrimoniais, com dedicação exclusiva de mão de obra, nas dependências da Câmara Legislativa do Distrito Federal - CLDF.

Esclareceu-se, através do Despacho NDL (2545075), que a referida instituição encontra-se impossibilitada de apresentar a Certidão de Regularidade Fiscal perante a Receita Federal do Brasil.

É o relatório.

## ANÁLISE JURÍDICA

Inicialmente, a viabilidade da contratação em si já foi analisada pela Procuradoria Geral no Parecer PG nº 56/2026-NPLC (2512203), oportunidade em que se indicou a legalidade da contratação direta por dispensa de licitação, com fundamento no permissivo do art. 75, inc. XV, da Lei nº 14.133/2021:

Por meio do Despacho DAF (SEI 2510714), de 29/01/2026, o Sr. Diretor de Administração e Finanças – Substituto requer manifestação desta Procuradoria-Geral quanto à viabilidade jurídica da contratação direta por dispensa de licitação, com fulcro no permissivo do art. 75, inc. XV, da Lei nº 14.133/2021, da Fundação de Amparo ao Trabalhador Preso do Distrito Federal – FUNAP/DF para fornecimento de mão de obra de 04 (quatro) profissionais reeducandos, nível I, visando à prestação de serviços de movimentação, carga, descarga e transporte interno de bens patrimoniais, com dedicação exclusiva de mão de obra, nas dependências da Câmara Legislativa do Distrito Federal - CLDF, conforme especificações e quantidades constantes no Termo de Referência (SEI 2498745).

Brevemente relatado, passo a opinar.

Preliminarmente, importa registrar que a Lei nº 14.133/2021 autoriza a contratação direta, por dispensa de licitação, com fulcro no permissivo do art. 75, inc. XV, de

instituição dedicada à recuperação social da pessoa presa, desde que o contratado tenha inquestionável reputação ética e profissional e não tenha fins lucrativos:

Art. 75. É dispensável a licitação:

(...)

XV - para contratação de instituição brasileira que tenha por finalidade estatutária apoiar, captar e executar atividades de ensino, pesquisa, extensão, desenvolvimento institucional, científico e tecnológico e estímulo à inovação, inclusive para gerir administrativa e financeiramente essas atividades, ou **para contratação de instituição dedicada à recuperação social da pessoa presa, desde que o contratado tenha inquestionável reputação ética e profissional e não tenha fins lucrativos;** (grifei)

Digno de nota que referida hipótese de dispensa de licitação basicamente coincide com aquela indicada no art. 24, inc. XIII, da Lei nº 8.666/1993.

Desse modo, a hipótese de contratação direta por dispensa de licitação permitida no art. 75, inc. XV, da Lei nº 14.133/2021, deve atender aos seguintes parâmetros: **a)** entidade sem fins lucrativos; **b)** inquestionável reputação ético-profissional da entidade; **c)** previsão no estatuto ou no regimento interno de que a entidade tem por finalidade a recuperação social do preso; **d)** pertinência entre o objeto do contrato e o objeto social da entidade contratada; **e)** caráter *intuitu personae* do contratado (a entidade deve executar diretamente o serviço, sendo vedadas, em princípio, as subcontratações); e **f)** nada obstante o silêncio da norma em questão, o valor do contrato deve respeitar os preços praticados no mercado, conforme arts. 23 e 72, incs. II e VII, da Lei nº 14.133/2021.

Na espécie em exame, extrai-se do documento SEI 2498747 que:

“A FUNAP/DF é uma entidade sem fins lucrativos, instituída pela Lei Federal nº 7.533, de 02 de setembro de 1986, que possui autonomia técnica, administrativa, financeira e operacional. Vinculada à Secretaria de Estado de Justiça e Cidadania, faz parte da administração indireta do Governo do Distrito Federal. A Fundação tem como missão intermediar a oferta e contratação de mão de obra prisional, para atividades tanto dentro quanto fora dos estabelecimentos prisionais do Distrito Federal. O objetivo principal é contribuir para a ressocialização dos detentos, oferecendo oportunidades de trabalho remunerado e aprimoramento profissional, visando ao seu desenvolvimento físico e mental e a inserção na sociedade.

A contratação de mão de obra prisional segue o que preconiza a Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984 (Lei de Execução Penal) e o disposto no Decreto nº 43.824, de 07 de outubro de 2022 (Programa RESSOCIALIZA-DF), dirigido aos sentenciados do Sistema Penitenciário do Distrito Federal. O objetivo é proporcionar oportunidades no processo de ressocialização e inserção social dos sentenciados por meio do aprendizado de novas práticas profissionais e do oferecimento de trabalho remunerado. O Programa é executado pela FUNAP/DF através de contratos firmados entre os órgãos da administração direta e indireta do Governo do Distrito Federal, órgãos da administração direta e indireta do Governo Federal, órgãos do Poder Legislativo, órgãos do Poder Judiciário e o setor privado.”

Nesse sentido, entendo que a FUNAP-DF preenche os requisitos legais para fins de contratação direta por dispensa de licitação, com fundamento no permissivo do art. 75, inc. XV, da Lei nº 14.133/2021, reafirmando, todavia, a vedação a subcontratações, bem como destacando a necessidade de regular instrução do procedimento de contratação direta, com a oportuna comprovação de que o valor do contrato respeita os preços praticados no mercado, conforme arts. 23 e 72, incs. II e VII, da Lei nº 14.133/2021.

É o parecer, *sub censura*.

Contudo, posteriormente, foi verificada a ausência de CND Federal da Fundação.

Nesse contexto, o presente parecer tem como objeto de análise apenas a possibilidade de seguimento da contratação considerando esse novo óbice.

Nos termos da legislação, cabe a Administração Pública exigir a apresentação de CND em suas contratações:

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

- I - jurídica;
- II - técnica;
- III - fiscal, social e trabalhista;
- IV - econômico-financeira.

Art. 63. Na fase de habilitação das licitações serão observadas as seguintes disposições:

- I - poderá ser exigida dos licitantes a declaração de que atendem aos requisitos de habilitação, e o declarante responderá pela veracidade das informações prestadas, na forma da lei;
- II - será exigida a apresentação dos documentos de habilitação apenas pelo licitante vencedor, exceto quando a fase de habilitação anteceder a de julgamento;
- III - serão exigidos os documentos relativos à regularidade fiscal, em qualquer caso, somente em momento posterior ao julgamento das propostas, e apenas do licitante mais bem classificado;

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

- I - a inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas (CPF) ou no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ);
- II - a inscrição no cadastro de contribuintes estadual e/ou municipal, se houver, relativo ao domicílio ou sede do licitante, pertinente ao seu ramo de atividade e compatível com o objeto contratual;
- III - a regularidade perante a Fazenda federal, estadual e/ou municipal do domicílio ou sede do licitante, ou outra equivalente, na forma da lei;
- IV - a regularidade relativa à Seguridade Social e ao FGTS, que demonstre cumprimento dos encargos sociais instituídos por lei;
- V - a regularidade perante a Justiça do Trabalho;
- VI - o cumprimento do disposto no [inciso XXXIII do art. 7º da Constituição Federal](#).

§ 1º Os documentos referidos nos incisos do caput deste artigo poderão ser substituídos ou supridos, no todo ou em parte, por outros meios hábeis a comprovar a regularidade do licitante, inclusive por meio eletrônico.

§ 2º A comprovação de atendimento do disposto nos incisos III, IV e V do caput deste artigo deverá ser feita na forma da legislação específica.

O TCU, por diversas vezes, já se manifestou no sentido de que esses requisitos também

devem ser exigidos em dispensa de licitação, como no caso concreto.

**Não há no texto legal ressalva alguma que permita a contratação em análise.**

No entanto, a teleologia da exigência da certidão de regularidade fiscal é impedir que particulares sejam contratados pela Administração Pública quando não estão quitados com o Poder Público.

Existe até um racional econômico/concorrencial, qual seja, impedir que o inadimplente tenha vantagens sobre os demais competidores que estão regulares com o Estado. Ou seja, privilegiar a isonomia.

No caso concreto, a Fundação de Amparo ao Trabalhador Preso do Distrito Federal (FUNAP/DF), criada pela Lei nº 7.533, de 02 de setembro de 1986, integra a Administração Indireta do Governo do Distrito Federal e é uma entidade vinculada à Secretaria de Estado de Justiça e Cidadania do Distrito Federal (SEJUS/DF). Regida pelo Decreto nº 37.132, de 23 de fevereiro de 2016, a FUNAP/DF tem como principal finalidade contribuir para a inclusão e reintegração social das pessoas presas, oportunizando melhorias em suas condições de vida por meio da qualificação profissional e oportunidades de inserção no mercado de trabalho.

Isto é, trata-se de **fundação pública integrante da administração que não possui qualquer competição nem mesmo exercer atividade econômica propriamente dita.**

Mais do que isso, é nítido que o serviço prestado possui natureza pública e é incentivado pelo Legislador e Constituinte. Exemplo disso, a Lei 14.133/2021 autoriza e reforça a conveniência de se exigir egressos do sistema carcerário em contratação públicas:

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.

(...)

§ 9º O edital poderá, na forma disposta em regulamento, exigir que percentual mínimo da mão de obra responsável pela execução do objeto da contratação seja constituído por:

I - mulheres vítimas de violência doméstica; [\(Vide Decreto nº 11.430, de 2023\) Vigência](#)

**II - oriundos ou egressos do sistema prisional.**

Nesse sentido, a relativização deste critério, na visão deste Procurador, não traria prejuízo à Administração Pública. Repita-se, trata-se de contratação social de Fundação pública cujo objeto é igualmente público e louvável.

Inclusive, a ausência da Certidão Negativa (ou Positiva com Efeitos de Negativa), na realidade, não implica em inquestionável irregularidade fiscal da FUNAP.

Pelo contrário, as decisões proferidas judicialmente em situações semelhantes depõem a favor da FUNAP, com grandes chances de ser reconhecida sua imunidade tributária, **como já observado pela Procuradoria Geral do Distrito Federal no Parecer nº 160/2016.**

A imunidade recíproca não se resume a manutenção da unidade federal, pelo contrário, ela visa impedir, também, que entes estatais, desprovidos de capacidade contributiva, sejam tributados. Nesse prisma, autoras como Regina Helena Costa (COSTA, Regina Helena. *Imunidades tributárias: teoria e análise da Jurisprudência do STF*. 3ª ed. São Paulo: Malheiros, 2015. p. 152) e Misabel Derzi (BALEIRO, Aliomar. *Limitações Constitucionais ao poder de tributar*. 8ª ed. Atualizada por Misabel Abreu Machado Derzi. Rio de Janeiro: Forense, 2010. p. 404.) explicam que os recursos estatais não expressam riqueza, pois possuem como destino a prestação de serviços públicos que lhe foram atribuídos constitucionalmente.

Ou seja, a imunidade recíproca tem como um de seus pilares a adequada prestação do serviço público, pois desonera, em nível constitucional, a renda, patrimônio e bens dos entes públicos e equiparados visando exatamente o adequado oferecimento dessas atividades de competência estatal. É, ao final, um instrumento constitucional que beneficia o exercício de funções públicas.

Desse modo, a imunidade recíproca mudaria de foco, deixando de ser analisada como mero benefício subjetivo que alcançaria tão somente União, Estados e Municípios, passando a abarcar também aqueles agentes prestadores do serviço público em regime não concorrencial. Isso porque, conforme destacado pelos Ministros do Supremo Tribunal Federal, no julgamento do RE 601.392/PR, a imunidade tem como intuito impedir que as atividades precípuas do Estado sejam oneradas. Nesta oportunidade, reconheceram o direito das Empresa de Correios e Telégrafos (ECT) ao benefício constitucional e afastaram a tributação de seus serviços, dado que o serviço postal é de interesse público, sendo até uma obrigação estatal.

Além disso, o Supremo Tribunal Federal em diversas oportunidades já garantiu a extensão da imunidade recíproca a pessoas jurídicas de direito privado que prestassem serviços públicos em regime de exclusividade, exatamente porque os Ministros vislumbram a imunidade como objetiva:

*(...).* 1. *A imunidade tributária recíproca pode ser estendida a empresas públicas ou sociedades de economia mista prestadoras de serviço público de cunho essencial e exclusivo.* Precedente: RE 253.472, Rel. Min. Marco Aurélio, Redator para o acórdão Min. Joaquim Barbosa, Pleno, DJe 1º.02.2011. (ACO 2730 AgR, Relator(a): Min. EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, julgado em 24/03/2017, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-066 DIVULG 31-03-2017 PUBLIC 03-04-2017)

*E M E N T A: RECURSO EXTRAORDINÁRIO – IMPOSTO PREDIAL E TERRITORIAL URBANO (IPTU) – SOCIEDADE DE ECONOMIA MISTA – CONCESSIONÁRIA DE SERVIÇO PÚBLICO – IMUNIDADE RECÍPROCA – APLICABILIDADE (...)* (RE 1003246 AgR, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, Segunda Turma, julgado em 24/02/2017, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-060 DIVULG 27-03-2017 PUBLIC 28-03-2017)

*EMENTA: TRIBUTÁRIO. IMUNIDADE RECÍPROCA. SOCIEDADE DE ECONOMIA MISTA CONTROLADA POR ENTE FEDERADO. CONDIÇÕES PARA APLICABILIDADE DA PROTEÇÃO CONSTITUCIONAL. ADMINISTRAÇÃO PORTUÁRIA. COMPANHIA DOCAS DO ESTADO DE SÃO PAULO (CODESP). INSTRUMENTALIDADE ESTATAL. ARTS. 21, XII, f, 22, X, e 150, VI, a DA CONSTITUIÇÃO. DECRETO FEDERAL*

85.309/1980. 1. IMUNIDADE RECÍPROCA. CARACTERIZAÇÃO. Segundo teste proposto pelo ministro-relator, a aplicabilidade da imunidade tributária recíproca (art. 150, VI, a da Constituição) deve passar por três estágios, sem prejuízo do atendimento de outras normas constitucionais e legais: 1.1. A imunidade tributária recíproca se aplica à propriedade, bens e serviços utilizados na satisfação dos objetivos institucionais imanentes do ente federado, cuja tributação poderia colocar em risco a respectiva autonomia política. Em conseqüência, é incorreto ler a cláusula de imunização de modo a reduzi-la a mero instrumento destinado a dar ao ente federado condições de contratar em circunstâncias mais vantajosas, independentemente do contexto. 1.2. Atividades de exploração econômica, destinadas primordialmente a aumentar o patrimônio do Estado ou de particulares, devem ser submetidas à tributação, por apresentarem-se como manifestações de riqueza e deixarem a salvo a autonomia política. 1.3. A desoneração não deve ter como efeito colateral relevante a quebra dos princípios da livre-concorrência e do exercício de atividade profissional ou econômica lícita. Em princípio, o sucesso ou a desventura empresarial devem pautar-se por virtudes e vícios próprios do mercado e da administração, sem que a intervenção do Estado seja favor preponderante. 2. SOCIEDADE DE ECONOMIA MISTA. EXPLORAÇÃO DE SERVIÇOS DE ADMINISTRAÇÃO PORTUÁRIA. CONTROLE ACIONÁRIO MAJORITÁRIO DA UNIÃO. AUSÊNCIA DE INTUITO LUCRATIVO. FALTA DE RISCO AO EQUILÍBRIO CONCORRENCIAL E À LIVRE-INICIATIVA. Segundo se depreende dos autos, a Codesp é instrumentalidade estatal, pois: 2.1. Em uma série de precedentes, esta Corte reconheceu que a exploração dos portos marítimos, fluviais e lacustres caracteriza-se como serviço público. 2.2. O controle acionário da Codesp pertence em sua quase totalidade à União (99,97%). Falta da indicação de que a atividade da pessoa jurídica satisfaça primordialmente interesse de acúmulo patrimonial público ou privado. 2.3. Não há indicação de risco de quebra do equilíbrio concorrencial ou de livre-iniciativa, eis que ausente comprovação de que a Codesp concorra com outras entidades no campo de sua atuação. 3. Ressalva do ministro-relator, no sentido de que "cabe à autoridade fiscal indicar com precisão se a destinação concreta dada ao imóvel atende ao interesse público primário ou à geração de receita de interesse particular ou privado". Recurso conhecido parcialmente e ao qual se dá parcial provimento. (RE 253472, Relator(a): Min. MARCO AURÉLIO, Relator(a) p/ Acórdão: Min. JOAQUIM BARBOSA, Tribunal Pleno, julgado em 25/08/2010, DJe-020 DIVULG 31-01-2011 PUBLIC 01-02-2011 EMENT VOL-02454-04 PP-00803 RTJ VOL-00219-01 PP-00558)

EMENTA: DIREITO TRIBUTÁRIO E PROCESSUAL CIVIL. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO EM AGRAVO REGIMENTAL EM AÇÃO CIVIL ORIGINÁRIA. COMPETÊNCIA ORIGINÁRIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. RECONHECIMENTO DA IMUNIDADE RECÍPROCA À EMPRESA BRASILEIRA DE CORREIOS E TELÉGRAFOS. (...) 3. No mérito, a jurisprudência da Casa já assentou o entendimento de que a imunidade recíproca prevista no art. 150, VI, "a", e §§ 2º e 3º, da Constituição Federal é extensível à ECT, prestadora de serviços públicos essenciais, obrigatórios e exclusivos do Estado, quais sejam, o serviço postal e o correio aéreo nacional (art. art. 21, X, da CF/88). Esta imunidade subsiste em relação a todas as suas atividades, incluídos os serviços não exclusivos, dispensados em regime concorrencial, os quais se prestam, via subsídio cruzado, ao financiamento do serviço postal deficitário. 4. Embargos de declaração rejeitados. (ACO 811 AgR-segundo-ED, Relator(a): Min. ROSA WEBER, Primeira Turma, julgado em 09/12/2016, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-268 DIVULG 16-12-2016 PUBLIC 19-12-2016)

Dentre os casos acima colacionados, merece atenção especial o Recurso Extraordinário 253.472, em que se debatia a possibilidade de sociedade de economia mista, no caso a CODESP, prestadora de serviço portuário, gozar da imunidade recíproca para não recolher o IPTU sobre os imóveis de propriedade da União que eram utilizados na exploração da atividade para qual foi delegada.

Na oportunidade, a maioria dos Ministros entendeu pelo reconhecimento da imunidade recíproca para os imóveis da União utilizados pela sociedade de economia mista na consecução do serviço público, uma vez que o benefício constitucional visa abarcar os objetivos institucionais imanentes do ente federado, e não conceder ao ente a vantagem de contratar em condições mais vantajosas.

Ou seja, para os julgadores, não basta que o imóvel seja de titularidade da União, mas sim que o seu emprego justifique o reconhecimento da imunidade recíproca. Para tanto, argumentaram que devem ser levados em conta 3 (três) pontos para verificar o cumprimento dos requisitos para fruição da benesse constitucional, quais sejam:

(i) As propriedades, os bens ou os serviços devem ser utilizados na satisfação dos objetos institucionais do ente federado;

(ii) A atividade de exploração econômica não pode ter como alvo primordial o aumento patrimonial,

(iii) A desoneração não pode atentar contra a livre-concorrência, pois o sucesso da desventura empresarial deve se dar pelas virtudes do próprio negócio, e não pela intervenção do Estado.

Trazendo para o caso concreto, são grandes as chances da FUNAP obter tal benefício, o que resolveria o problema de sua regularidade fiscal.

Mais do que isso, a própria razão de ser da exigência não é violada pela relativização do requisito na presente contratação.

No entanto, objetivamente, há a vedação legal, apesar deste procurador compreender que a relativização não traria prejuízo algum à Administração Pública (especialmente considerando que é um integrante do DF contratando outro integrante do DF).

## CONCLUSÃO

Pela literalidade da legislação, não haveria como relativizar a ausência de CND, de modo que a contratação seria irregular.

No entanto, considerando que a Contratada é Fundação Pública que exerce atividade pública (ressocialização de presos) entende-se não haver prejuízo à relativização, especialmente diante da grande possibilidade de obtenção de imunidade recíproca pela FUNAP – como já reconhecido pela PGDF no Parecer nº 160/2016.

É o Parecer.

**RAFAEL VACANTI**  
*Procurador Legislativo*



Documento assinado eletronicamente por **RAFAEL CARDOSO VACANTI - Matr. 23437, Procurador(a) Legislativo**, em 25/02/2026, às 17:37, conforme Art. 30, do Ato da Mesa Diretora nº 51, de 2025, publicado no Diário da Câmara Legislativa do Distrito Federal nº 62, de 27 de março de 2025.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site:

[http://sei.cl.df.gov.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](http://sei.cl.df.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0)

Código Verificador: **2547483** Código CRC: **04DDF5F7**.

Praça Municipal, Quadra 2, Lote 5, 5º Andar, Sala 5.28– CEP 70094-902– Brasília-DF– Telefone: (61)3348-8584  
[www.cl.df.gov.br](http://www.cl.df.gov.br) - [pg@cl.df.gov.br](mailto:pg@cl.df.gov.br)

00001-00051262/2025-71

2547483v2