



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL
PRESIDÊNCIA
Procuradoria-Geral
Núcleo de Processo de Licitação e Contratos



PARECER-PG Nº 344/2026-NPLC

Brasília, 16 de junho de 2026.

PREGÃO ELETRÔNICO POR SRP Nº 90012/2025. REGISTRO DE PREÇOS. SISTEMA TECNOLÓGICO ÚNICO DE GESTÃO DE ESTRATÉGIA, PORTFÓLIOS, PROJETOS, PROCESSOS E RISCOS. DECISÃO TCDF Nº 1137/2026. REVOGAÇÃO DA LICITAÇÃO. CONSULTA. ANÁLISE. VIABILIDADE JURÍDICA. ART. 71, INCISO II, DA LEI Nº 14.133/2021. JUÍZO DE CONVENIÊNCIA E OPORTUNIDADE QUE COMPETE À AUTORIDADE SUPERIOR. MATÉRIA TÉCNICA QUE NÃO COMPETE À PROCURADORIA.

I - RELATÓRIO

Trata-se de consulta acerca da viabilidade jurídica da revogação do Pregão Eletrônico por SRP nº 90012/2025, que tem por objeto o registro de preços para futura contratação de Sistema Tecnológico Único de Gestão de Estratégia, Portfólios, Projetos, Processos e Riscos, abrangendo licenças de uso de software, garantia, suporte técnico e serviços especializados, cujo valor total estimado é de R\$ 47.417.986,12.

Histórico do Processo

O certame ultrapassou a fase competitiva, com habilitação de licitante para o objeto (Despacho DMI, Documento SEI nº 2360114), encontrando-se atualmente suspenso por força do Despacho Singular nº 588/2025-GDCIM-TCDF (2361324).

Submetida a matéria ao Plenário do Tribunal de Contas do Distrito Federal -- Processo nº 00600-00012059/2025-39-e, Relator Conselheiro Inácio Magalhães Filho --, sobreveio a Decisão nº 1137/2026 (2646407)/ Relatório/Voto (2646380), proferida por unanimidade em 29.4.2025:

"III – determinar à Câmara Legislativa do Distrito Federal – CLDF, com fulcro nos arts. 169, inciso III, e 171, § 1º, da Lei nº 14.133/2021 e no art. 277 do RI/TCDF, que mantenha suspenso o Pregão Eletrônico por SRP nº 90012/2025, até ulterior deliberação desta Corte, devendo adotar as medidas indicadas a seguir: a) (...) proceda à exclusão da Secretaria de Estado de Economia do Distrito Federal – SEEC/DF, da Junta Comercial do Distrito Federal – JUCIS/DF, do Arquivo Público do Distrito Federal – ArPDF, da Sociedade de Transportes Coletivos de Brasília – TCB e da Secretaria de Estado de Transporte e Mobilidade do Distrito Federal – Semob/DF do rol de participantes do certame; b) estabelecer o parcelamento do objeto em lotes (...) em observância ao art. 40, § 1º, da Lei nº 14.133/2021 e do Item I do § 2º do art. 12 da IN-SGD/ME 94/2022; c) reelabore as estimativas de Unidade de Serviço Técnico (USTs) (...); d) reelabore a pesquisa de preços (...); e) apresente evidências de prontidão organizacional para a adoção e implantação da solução desejada, considerando o alto risco de ineficiência na aplicação de recursos públicos (...)."

Registre-se que a CLDF teve sucessivas oportunidades de apresentar justificativas ou adotar medidas corretivas -- Despacho Singular nº 588/2025-GDCIM (referendado pela Decisão nº 3.897/2025) e Despacho Singular nº 731/2025-GDCIM (referendado pela Decisão nº 17/2026) --, sem, contudo, sanar as irregularidades apontadas, tendo a Corte de Contas considerado "não atendidos os itens 'II.b', 'II.c' e 'II.d', em razão da insuficiência dos esclarecimentos prestados".

Em síntese, foram suscitadas algumas irregularidades:

(I) As fragilidades reconhecidas alcançam elementos estruturantes da contratação. Quanto ao agrupamento dos itens e ao desenho da solução, consignou a unidade técnica (DIFTI), no relatório/voto condutor:

"67. Quanto à questão do agrupamento dos itens, a manifestação da jurisdição revela falha grave no desenho da solução e reforça a necessidade de separação de parte dos serviços previstos no item 3 em um lote distinto."

(II) No tocante à segregação de funções, registrou o órgão de controle:

"75. O que se observa aqui é que a mesma empresa contratada para aprimorar a maturidade do órgão participará do processo de mensuração e avaliação dessa maturidade. Tal situação atenta contra o princípio da segregação de funções e viola diretamente o Art. 4º da IN SGD/ME nº 94/2022 (...)."

(III) Quanto ao dimensionamento das Unidades de Serviço Técnico (USTs), assentou-se:

"81. A CLDF informa que as memórias de cálculo utilizadas na estimativa do quantitativo de USTs constam do Estudo Técnico Preliminar. Todavia, ao se examinar a distribuição das USTs por serviço, verifica-se a existência de diversas estimativas desacompanhadas do necessário detalhamento, comprometendo a transparência e a rastreabilidade dos parâmetros adotados. (...) 90. As inconsistências apresentadas são exemplos capazes de demonstrar que a estimativa de Unidades de Serviço Técnico previstas no certame merece ser reavaliada e melhor estimada pela jurisdição, a qual deve apresentar memória de cálculo capaz de justificar as avaliações para cada um dos itens."

(IV) Em igual sentido manifestou-se o Ministério Público junto ao TCDF (Parecer nº 169/2025-G2P, de 9 de abril de 2026):

"85. Verificam-se inconsistências relevantes no catálogo de serviços, tais como a adoção de esforços e quantitativos idênticos para atividades com cargas horárias distintas, a atribuição de classificações de complexidade sem metodologia clara e a aplicação de fatores de ponderação sem fundamentação verificável, inclusive entre serviços com o mesmo perfil profissional. Tais fragilidades impedem a adequada comprovação da real necessidade dos quantitativos estimados e a validação dos parâmetros utilizados."

(V) No que se refere à economicidade e à pesquisa de preços, registrou a unidade técnica que "92. Considerando que a CLDF optou pela apresentação de justificativas para a manutenção dos termos do Edital, não houve reelaboração da pesquisa de preços (...). 93. (...) os esclarecimentos prestados pela jurisdição foram insuficientes", convergindo o Órgão Ministerial:

"90. (...) ao optar pela mera apresentação de justificativas para a manutenção dos termos do edital, a CLDF deixou de promover a necessária reelaboração da pesquisa de preços. Os esclarecimentos prestados mostraram-se insuficientes para sanar as falhas apontadas, permanecendo hígida a necessidade de adoção das medidas determinadas, inclusive a revisão da pesquisa de preços."

(VI) Por fim, quanto à viabilidade e à prontidão organizacional para a implementação da solução, o relatório/voto foi categórico:

"98. (...) a contratação visada pela Câmara Legislativa do Distrito Federal e demais partícipes apresenta alto risco de falha em sua implementação e consequente mau uso dos recursos públicos. (...) 108. (...) revela-se desarrazoada a premissa de que uma contratação dessa magnitude constitua etapa inicial para o aprimoramento da maturidade de gestão institucional, visto que desconsidera a existência de diversas medidas prévias, de menor complexidade e significativamente menos onerosas, que poderiam ser adotadas antes da contratação do objeto do Pregão Eletrônico nº 90012/2025."

Em sua conclusão, o Conselheiro Relator consignou que "a leitura da Informação nº 35/2026-DIFTI e do Parecer nº 169/2025-G2P permite verificar que os esclarecimentos prestados pelas jurisdições não se mostraram capazes de afastar a grande maioria das falhas apontadas nas fases anteriores acerca do edital do Pregão Eletrônico por SRP nº 90012/2025 – CLDF".

Nesse cenário, a Equipe de Planejamento da Contratação (2646413), manifestou-se no sentido de que não estão presentes as condições institucionais necessárias ao atendimento das determinações da Corte de Contas, apontando, ainda, fatos supervenientes relevantes: (i) o afastamento cautelar do Diretor titular da DMI, Integrante Técnico responsável pela modelagem técnica da solução (DCL nº 89, de 11 de maio de 2026, e Ato do Presidente nº 241/2026); e (ii) a movimentação do servidor designado como Integrante Requisitante, vinculado ao Gabinete da Quarta Secretaria (GQS), para outra unidade administrativa (DCL nº 98, de 21 de maio de 2026, e Ato do Presidente nº 264/2026).

Concluiu, em tese, pela revogação do certame, sugerindo a remessa dos autos ao GQS, unidade requisitante originária da solução.

Vieram os autos a esta Procuradoria-Geral para manifestação jurídica. É o relatório.

II - FUNDAMENTAÇÃO

II.1 - Da viabilidade jurídica da revogação

A possibilidade de revogação encontra amparo no art. 71 da Lei nº 14.133/2021, o qual dispõe:

"Art. 71. Encerradas as fases de julgamento e habilitação, e esgotados os recursos administrativos, o processo licitatório será encaminhado à autoridade superior, que poderá: (...) II - revogar a licitação por motivo de conveniência e oportunidade; (...) § 2º O motivo determinante para a revogação do processo licitatório deverá ser resultante de fato superveniente devidamente comprovado. § 3º Nos casos de anulação e revogação, deverá ser assegurada a prévia manifestação dos interessados."

Igualmente, estabelece a Súmula nº 473 do Supremo Tribunal Federal:

"A administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial."

Para que a revogação seja juridicamente possível, é necessário o cumprimento dos seguintes requisitos cumulativos: 1) ocorrência de fato superveniente ao início do certame; 2) comprovação desse fato nos autos; e 3) demonstração de que esse fato impacta o interesse público, tornando a contratação inconveniente ou inoportuna.

No caso em exame, os fatos supervenientes encontram-se delineados: o afastamento cautelar do Integrante Técnico (Diretor da DMI) e o deslocamento do Integrante Requisitante -- agentes a quem competia, precisamente, a modelagem técnica e a definição das premissas e dos requisitos da contratação --, somados à superveniência da Decisão TCDF nº 1137/2026, que manteve a suspensão e determinou a exclusão dos participantes.

Tais circunstâncias, posteriores à instauração do certame, repercutem diretamente sobre a possibilidade de revisão, validação e eventual reformulação dos artefatos de planejamento, cuja correção depende da atuação de integrantes atualmente afastados do exercício de suas funções na contratação. Sob o estrito prisma da legalidade, os fatos narrados abrem campo jurídico para eventual revogação a ser operada pela autoridade competente, no exercício de seu poder discricionário.

Acrescente-se que o processo, conquanto tenha ultrapassado a fase competitiva, ainda não atingiu a adjudicação e a homologação, de modo que os licitantes detêm mera expectativa de direito, e não direito adquirido à contratação, o que reduz o risco de passivos indenizatórios contra a Administração, especialmente porque se trata de Registro de Preço que, igualmente, não garante a contratação pelo particular.

Não obstante, e justamente porque já há licitante habilitada, impõe-se assegurar a prévia manifestação dos interessados, nos termos do art. 71, § 3º, da Lei nº 14.133/2021.

De todo modo, **e ainda que parte dos apontamentos dos órgãos de controle ostente natureza de vício de legalidade** -- em tese passível de anulação (art. 71, inciso III) --, a opção entre as vias de desfazimento do certame insere-se na esfera decisória da autoridade competente, à luz das razões técnicas e de gestão, não competindo a esta Procuradoria substituí-la nesse juízo.

II.2 - Do juízo técnico que não compete à Procuradoria

As fragilidades que ensejam a presente consulta -- agrupamento de itens, dimensionamento de USTs, metodologia do catálogo de serviços e prontidão organizacional -- ostentam natureza eminentemente técnica. As manifestações da Procuradoria Legislativa, no assessoramento jurídico, estão limitadas ao campo técnico do direito, não lhe competindo adentrar à conveniência dos atos praticados no âmbito desta Casa, nem analisar aspectos de natureza eminentemente técnica.

O legislador, no parágrafo único do art. 38 da Lei nº 8.666/1993 e, atualmente, no art. 53 da Lei nº 14.133/2021, previu que as minutas de editais, contratos, acordos, convênios ou ajustes devem ser previamente examinadas e aprovadas por assessoria jurídica da Administração. Nesse sentido, o Supremo Tribunal Federal, no HC nº 171.576/RS, consignou que "no processo licitatório, o advogado é mero fiscal de formalidades", destacando o Ministro Gilmar Mendes:

"Sua função é zelar pela lisura sob o aspecto formal do processo, de maneira a atuar como verdadeiro fiscal de formalidades. (...) A assinatura do assessor na minuta do contrato, de igual modo, serve de atestado de cumprimento de requisitos formais e não materiais."

Consequentemente, não cabe a esta Procuradoria avaliar se é necessária ou não a revogação, tampouco validar as premissas técnicas, o dimensionamento das USTs, a modelagem da solução ou a demonstração de prontidão organizacional, mas tão somente esclarecer que, juridicamente, a revogação é possível, presentes os requisitos cumulativos antes indicados. O crivo técnico compete ao setor competente e, no caso, à unidade requisitante originária (GQS).

Contudo, fato é que são diversas as possíveis ilegalidades no certame, como se nota da instrução e das decisões do TCDF:

(I) As fragilidades reconhecidas alcançam elementos estruturantes da contratação. Quanto ao agrupamento dos itens e ao desenho da solução, consignou a unidade técnica (DIFTI), no relatório/voto condutor:

"67. Quanto à questão do agrupamento dos itens, a manifestação da jurisdição revela falha grave no desenho da solução e reforça a necessidade de separação de parte dos serviços previstos no item 3 em um lote distinto."

(II) No tocante à segregação de funções, registrou o órgão de controle:

"75. O que se observa aqui é que a mesma empresa contratada para aprimorar a maturidade do órgão participará do processo de mensuração e avaliação dessa maturidade. Tal situação atenta contra o princípio da segregação de funções e viola diretamente o Art. 4º da IN SGD/ME nº 94/2022 (...)."

(III) Quanto ao dimensionamento das Unidades de Serviço Técnico (USTs), assentou-se:

"81. A CLDF informa que as memórias de cálculo utilizadas na estimativa do quantitativo de USTs constam do Estudo Técnico Preliminar. Todavia, ao se examinar a distribuição das USTs por serviço, verifica-se a existência de diversas estimativas desacompanhadas do necessário detalhamento, comprometendo a transparência e a rastreabilidade dos parâmetros adotados. (...) 90. As inconsistências apresentadas são exemplos capazes de demonstrar que a estimativa de Unidades de Serviço Técnico previstas no certame merece ser reavaliada e melhor estimada pela jurisdição, a qual deve apresentar memória de cálculo capaz de justificar as avaliações para cada um dos itens."

(IV) Em igual sentido manifestou-se o Ministério Público junto ao TCDF (Parecer nº 169/2025-G2P, de 9 de abril de 2026):

"85. Verificam-se inconsistências relevantes no catálogo de serviços, tais como a adoção de esforços e quantitativos idênticos para atividades com cargas horárias distintas, a atribuição de classificações de complexidade sem metodologia clara e a aplicação de fatores de ponderação sem fundamentação verificável, inclusive entre serviços com o mesmo perfil profissional. Tais fragilidades impedem a adequada comprovação da real necessidade dos quantitativos estimados e a validação dos parâmetros utilizados."

(V) No que se refere à economicidade e à pesquisa de preços, registrou a unidade técnica que "92. Considerando que a CLDF optou pela apresentação de justificativas para a manutenção dos termos do Edital, não houve reelaboração da pesquisa de preços (...). 93. (...) os esclarecimentos prestados pela jurisdição foram insuficientes", convergindo o Órgão Ministerial:

"90. (...) ao optar pela mera apresentação de justificativas para a manutenção dos termos do edital, a CLDF deixou de promover a necessária reelaboração da pesquisa de preços. Os esclarecimentos prestados mostraram-se insuficientes para sanar as falhas apontadas, permanecendo hígida a necessidade de adoção das medidas determinadas, inclusive a revisão da pesquisa de preços."

(VI) Por fim, quanto à viabilidade e à prontidão organizacional para a implementação da solução, o relatório/voto foi categórico:

"98. (...) a contratação visada pela Câmara Legislativa do Distrito Federal e demais partícipes apresenta alto risco de falha em sua implementação e consequente mau uso dos recursos públicos. (...) 108. (...) revela-se desarrazoada a premissa de que uma contratação dessa magnitude constitua etapa inicial para o aprimoramento da maturidade de gestão institucional, visto que desconsidera a existência de diversas medidas prévias, de menor complexidade e significativamente menos onerosas, que poderiam ser adotadas antes da contratação do objeto do Pregão Eletrônico nº 90012/2025."

Nesse cenário, cabe ao gestor compreender se esses elementos são suficientes para caracterizar a revogação -- apesar de ser relevante observar que a própria área demandante é quem requer essa revogação.

II.3 - Do agrupamento de itens (breve observação)

Apenas quanto ao apontamento relativo ao agrupamento dos itens -- em relação ao qual o TCDF consignou "falha grave no desenho da solução" --, cabe registrar, no plano estritamente jurídico, que o Tribunal de Contas da União firmou entendimento de que, no âmbito do sistema de registro de preços, a modelagem de aquisição por preço global de grupo de itens é medida excepcional que precisa ser devidamente justificada:

"9.2.2. a jurisprudência pacífica do TCU (...) é no sentido de que, no âmbito do sistema de registro de preços, a modelagem de aquisição por preço global de grupo de itens é medida excepcional que precisa ser devidamente justificada, além de ser, em regra, incompatível com a aquisição futura de itens isoladamente (...)." (TCU, Acórdão nº 1.347/2018 - Plenário)

A exceção a essa regra é admissível quando o setor técnico demonstrar a vantagem técnica exigida pelo art. 82, § 1º, da Lei nº 14.133/2021, atendendo ao requisito de declaração de "inviabilidade de se promover a adjudicação por item". Ressalta-se, assim, o acerto jurídico de eventual reavaliação dessa estratégia, sem que tal observação importe juízo sobre a conveniência técnica da contratação.

Parte-se, então, para o segundo ponto pelo qual se pode questionar o uso da SRP no caso concreto: ao final, toda a licitação está partindo de um ponto necessário e independente: o sistema (software de gestão). Sem a aquisição dele, nem sequer existe a possibilidade de demandar os demais itens.

Não há lógica em se pedir um serviço especializado sem o *software* necessário para ele. Igualmente, não faz sentido contratar uma garantia para algo que não "existe" ainda.

Assim, na realidade, há um item (software) que possui "serviços agregados", o que cria **interdependência na Ata**. Não há como se contratar o item 2 e 3 sem que o primeiro seja, o que demonstraria não ser caso de utilização do SRP.

Conforme exposto até então, para quem se filiar a esse pensamento, o que existe é uma contratação única que poderia ser realizada individualmente, sem o uso do SRP.

Contra-argumentando essa questão, a DMI suscita que (i) *"a prática de licitar por meio de SRP com IRP e adesão à ARP é amplamente adotada na Administração Pública, em especial no setor de TIC, justamente pela capacidade de gerar ganhos de escala, padronização técnica e redução de custos significativos ao erário"*; e (ii) não ser possível realizar a contratação sob demanda, pois nem sequer se sabe quantas USTs realmente serão demandadas.

São fundamentos válidos e que realmente sensibilizam quanto ao potencial ganho de escala pelo uso do SRP. Contudo, na função de fiscal da legalidade da contratação, há uma efetiva dúvida quanto à viabilidade de contratação, por meio de SRP, quando há interdependência interna na Ata de Registro de Preços.

Nesse sentido, se tem ciência de que a compra centralizada com destinação descentralizada é uma das hipóteses que autoriza o uso da Ata de Registro de Preço, conforme se nota do Decreto 11.462/2023:

Art. 3º O SRP poderá ser adotado quando a Administração julgar pertinente, em especial:

I - quando, pelas características do objeto, houver necessidade de contratações permanentes ou frequentes;

II - quando for conveniente a aquisição de bens com previsão de entregas parceladas ou contratação de serviços remunerados por unidade de medida, como quantidade de horas de serviço, postos de trabalho ou em regime de tarefa;

III - quando for conveniente para atendimento a mais de um órgão ou a mais de uma entidade, inclusive nas compras centralizadas;

IV - quando for atender a execução descentralizada de programa ou projeto federal, por meio de compra nacional ou da adesão de que trata o § 2º do art. 32; ou

V - quando, pela natureza do objeto, não for possível definir previamente o quantitativo a ser demandado pela Administração.

Parágrafo único. O SRP poderá ser utilizado para a contratação de execução de obras e serviços de engenharia, desde que atendidos os seguintes requisitos:

I - existência de termo de referência, anteprojeto, projeto básico ou projeto executivo padronizados, sem complexidade técnica e operacional; e

II - necessidade permanente ou frequente de obra ou serviço a ser contratado.

II.4 – Dúvidas sobre a utilização do SRP

Inclusive, no presente processo, houve dúvida quanto à contratação no decorrer do planejamento.

Sobre o tema, a utilização do SRP com o IRP possui respaldo legal nos artigos 82 e 86 da Lei nº 14.133/2021:

Art. 82. O edital de licitação para registro de preços observará as regras gerais desta Lei e deverá dispor sobre:

I - as especificidades da licitação e de seu objeto, inclusive a quantidade máxima de cada item que poderá ser adquirida;

II - a quantidade mínima a ser cotada de unidades de bens ou, no caso de serviços, de unidades de medida;

III - a possibilidade de prever preços diferentes:

- a) quando o objeto for realizado ou entregue em locais diferentes;
- b) em razão da forma e do local de acondicionamento;
- c) quando admitida cotação variável em razão do tamanho do lote;
- d) por outros motivos justificados no processo;

IV - a possibilidade de o licitante oferecer ou não proposta em quantitativo inferior ao máximo previsto no edital, obrigando-se nos limites dela;

V - o critério de julgamento da licitação, que será o de menor preço ou o de maior desconto sobre tabela de preços praticada no mercado;

VI - as condições para alteração de preços registrados;

VII - o registro de mais de um fornecedor ou prestador de serviço, desde que aceitem cotar o objeto em preço igual ao do licitante vencedor, assegurada a preferência de contratação de acordo com a ordem de classificação;

VIII - a vedação à participação do órgão ou entidade em mais de uma ata de registro de preços com o mesmo objeto no prazo de validade daquela de que já tiver participado, salvo na ocorrência de ata que tenha registrado quantitativo inferior ao máximo previsto no edital;

IX - as hipóteses de cancelamento da ata de registro de preços e suas consequências.

§ 1º O critério de julgamento de menor preço por grupo de itens somente poderá ser adotado quando for demonstrada a inviabilidade de se promover a adjudicação por item e for evidenciada a sua vantagem técnica e econômica, e o critério de aceitabilidade de preços unitários máximos deverá ser indicado no edital.

§ 2º Na hipótese de que trata o § 1º deste artigo, observados os parâmetros estabelecidos nos [§§ 1º, 2º e 3º do art. 23 desta Lei](#), a contratação posterior de item específico constante de grupo de itens exigirá prévia pesquisa de mercado e demonstração de sua vantagem para o órgão ou entidade.

§ 3º É permitido registro de preços com indicação limitada a unidades de contratação, sem indicação do total a ser adquirido, apenas nas seguintes situações:

I - quando for a primeira licitação para o objeto e o órgão ou entidade não tiver registro de demandas anteriores;

II - no caso de alimento perecível;

III - no caso em que o serviço estiver integrado ao fornecimento de bens.

§ 4º Nas situações referidas no § 3º deste artigo, é obrigatória a indicação do valor máximo da despesa e é vedada a participação de outro órgão ou entidade na ata.

§ 5º O sistema de registro de preços poderá ser usado para a contratação de bens e serviços, inclusive de obras e serviços de engenharia, observadas as seguintes condições:

I - realização prévia de ampla pesquisa de mercado;

II - seleção de acordo com os procedimentos previstos em regulamento;

III - desenvolvimento obrigatório de rotina de controle;

IV - atualização periódica dos preços registrados;

V - definição do período de validade do registro de preços;

VI - inclusão, em ata de registro de preços, do licitante que aceitar cotar os bens ou serviços em preços iguais aos do licitante vencedor na sequência de classificação da licitação e inclusão do licitante que mantiver sua proposta original.

§ 6º O sistema de registro de preços poderá, na forma de regulamento, ser utilizado nas hipóteses de inexigibilidade e de dispensa de licitação para a aquisição de bens ou para a contratação de serviços por mais de um órgão ou entidade.

(...)

Art. 86. O órgão ou entidade gerenciadora deverá, na fase preparatória do processo licitatório, para fins de registro de preços, realizar procedimento público de intenção de registro de preços para, nos termos de regulamento, possibilitar, pelo prazo mínimo de 8 (oito) dias úteis, a participação de outros órgãos ou entidades na respectiva ata e determinar a estimativa total de quantidades da contratação.

§ 1º O procedimento previsto no **caput** deste artigo será dispensável quando o órgão ou entidade gerenciadora for o único contratante.

§ 2º Se não participarem do procedimento previsto no **caput** deste artigo, os órgãos e entidades poderão aderir à ata de registro de preços na condição de não participantes, observados os seguintes requisitos:

I - apresentação de justificativa da vantagem da adesão, inclusive em situações de provável desabastecimento ou descontinuidade de serviço público;

II - demonstração de que os valores registrados estão compatíveis com os valores praticados pelo mercado na forma do [art. 23 desta Lei](#);

III - prévias consulta e aceitação do órgão ou entidade gerenciadora e do fornecedor.

§ 3º A faculdade conferida pelo § 2º deste artigo estará limitada a órgãos e entidades da Administração Pública federal, estadual, distrital e municipal que, na condição de não participantes, desejarem aderir à ata de registro de preços de órgão ou entidade gerenciadora federal, estadual ou distrital.

§ 3º A faculdade de aderir à ata de registro de preços na condição de não participante poderá ser exercida: [\(Redação dada pela Lei nº 14.770, de 2023\)](#)

I - por órgãos e entidades da Administração Pública federal, estadual, distrital e municipal, relativamente a ata de registro de preços de órgão ou entidade gerenciadora federal, estadual ou distrital; ou [\(Incluído pela Lei nº 14.770, de 2023\)](#)

II - por órgãos e entidades da Administração Pública municipal, relativamente a ata de registro de preços de órgão ou entidade gerenciadora municipal, desde que o sistema de registro de preços tenha sido formalizado mediante licitação. [\(Incluído pela Lei nº 14.770, de 2023\)](#)

§ 4º As aquisições ou as contratações adicionais a que se refere o § 2º deste artigo não poderão exceder, por órgão ou entidade, a 50% (cinquenta por cento) dos quantitativos dos itens do instrumento convocatório registrados na ata de registro de preços para o órgão gerenciador e para os órgãos participantes.

§ 5º O quantitativo decorrente das adesões à ata de registro de preços a que se refere o § 2º deste artigo não poderá exceder, na totalidade, ao dobro do quantitativo de cada item registrado na ata de registro de preços para o órgão gerenciador e órgãos participantes, independentemente do número de órgãos não participantes que aderirem.

§ 6º A adesão à ata de registro de preços de órgão ou entidade gerenciadora do Poder Executivo federal por órgãos e entidades da Administração Pública estadual, distrital e municipal poderá ser exigida para fins de transferências voluntárias, não ficando sujeita ao limite de que trata o § 5º deste artigo se destinada à execução descentralizada de programa ou projeto federal e comprovada a compatibilidade dos preços registrados com os valores praticados no mercado na forma do [art. 23 desta Lei](#).

§ 7º Para aquisição emergencial de medicamentos e material de consumo médico-hospitalar por órgãos e entidades da Administração Pública federal, estadual, distrital e municipal, a adesão à ata de registro de preços gerenciada pelo Ministério da Saúde não estará sujeita ao limite de que trata o § 5º deste artigo.

§ 8º Será vedada aos órgãos e entidades da Administração Pública federal a adesão à ata de registro de preços gerenciada por órgão ou entidade estadual, distrital ou municipal.

Não só possui respaldo legal, como, em muitos casos, a IRP é alternativa que tende, a partir da centralização da contratação, obter preços mais vantajosos para a Administração Pública -- especialmente no mercado de *software* em que os players do mercado, como anotado pelo TCU no tópico anterior, possuem maior força para impor seu preço, o que implica dificuldade de concessão de descontos para aquisições individuais.

No caso concreto, **durante a instrução do processo, houve divergência quanto à utilização do sistema de registro de preços (SRP) para a referida contratação.**

A DMI entende ser viável a utilização do SRP, precedida de Intenção de Registro de Preços (IRP), com a finalidade de permitir que outros órgãos e entidades da Administração Pública do Distrito Federal manifestem interesse em participar da futura ata, bem como com a possibilidade de adesão, conforme justificativas apresentadas no item "Do Sistema de Registro de Preço" do referido TR, no Despacho DMI 2156426, na Nota Técnica 1 DMI (2164325) e na Nota Técnica DMI 06 Complementar (2241912).

No entanto, a Diretoria de Administração e Finanças entende não ser viável a utilização do SRP, conforme análise realizada pelo Núcleo de Classificação e Codificação (2149265). Em síntese, alegou-se que:

Observação: após análise do presente T.R, salvo melhor entendimento e a título de colaboração, uma vez que foge do escopo de atribuições deste Núcleo, entende-se que a forma de contratação por meio do sistema de registro de preços mostra-se não ser a mais adequada ao caso em tela, pelas seguintes razões, que são apenas exemplificativas:

- Interpretando o T.R, entende-se que os itens 01 e 02 serão executados em sua integralidade, não fazendo sentido registrar preço para eles;
- A execução dos itens 02 e 03 são atreladas ao fornecimento do item 01. Caso esse não seja demandado, os demais itens perdem a necessidade;
- Pelo contido no T.R, caso o item 01 seja executado, o item 02 será necessariamente executado em sua integralidade, desfigurando a essência da ARP para esse item;
- A execução do item 3, que pelo disposto no T.R será algo frequente e rotineiro, com o SRP será algo mais complexo e demorado, uma vez que para cada necessidade deverá haver um pedido na ARP;

Assim, a sugestão deste Núcleo é que a contratação seja realizada diretamente por contratado, sendo que o item 03 será executado por demanda, conforme necessidade desta CLDF.

Caso a presente sugestão seja acatada, é necessário revisar todo o T.R para eliminar as disposições que tratam de SRP.

Nesse contexto, apesar de não ser objeto do pedido de revogação formulado pelo Setor Demandante, este fundamento também corrobora com as dúvidas sobre a adoção do melhor planejamento no caso concreto.

Em síntese, a utilização do SRP -- como se nota dos artigos 82 e 85 da Lei nº 14.133/2021 -- exige que haja um projeto padronizado sem complexidade técnico/operacional; bem como **uma necessidade permanente ou frequente da contratação**.

Na vigência da Lei nº 8.666/1993 muito se debateu sobre a legalidade do uso do SRP para obras e serviços de engenharia em razão da impossibilidade de "replicação" da contratação, seja pela complexidade, seja pela ausência de demanda repetitiva (o que afastaria a necessidade de registro do preço).

Ao final, o TCU concluiu que seria possível, desde que não se tratasse de contratação muito específica e que houvesse efetivamente uma repetida e rotineira exigência daquele serviço (tal como o de manutenção predial):

Enunciado: É possível a contratação de serviços comuns de engenharia com base em registro de preços quando a finalidade é a manutenção e a conservação de instalações prediais, em que a demanda pelo objeto é repetida e rotineira. Contudo, o sistema de registro de preços não é aplicável à contratação de obras, uma vez que nesta situação não há demanda de itens isolados, pois os serviços não podem ser dissociados uns dos outros. (TCU, Acórdão nº 3.605/2014, Plenário.)

Enunciado: É cabível o registro de preços para a contratação de serviços de engenharia em que a demanda pelo objeto é repetida e rotineira, a exemplo dos serviços de manutenção e conservação de instalações prediais, não podendo ser utilizado para a execução de obras. [...]

Sumário: 1. A contratação de serviços comuns de engenharia pode ser realizada mediante pregão para registro de preços quando padrões de desempenho e qualidade são objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado, e a contratação tenha por objetivo prover serviços de manutenção predial repetidos e rotineiros. [...] (TCU, Acórdão nº 1.381/2018, Plenário, grifamos.)

Voto: 37. Por último, sobre a possibilidade de se utilizar SRP no caso em questão, a discussão reside no fato de o objeto em tela se caracterizar como obra ou serviço de engenharia. A SED entende que a construção de um sistema simplificado de abastecimento de água seja um serviço de engenharia. Porém, como bem apregoado pela unidade técnica, para o correto funcionamento de todo o sistema é necessária a construção de várias etapas, como captação de água, bombeio, adução, tratamento, reservação e distribuição. A execução de etapas parciais de cada sistema, conforme defende a SED/GO ao classificar essas etapas em separado como meros serviços de engenharia, não permite a entrega de sistemas de abastecimento úteis em sua integralidade, isto é, operacionais. 38. Desta forma, trata-se de obra de engenharia com complexidade considerável, o que afasta a possibilidade de se utilizar sistema de registro de preço na licitação em tela. (TCU, Acórdão nº 1.238/2019, Plenário, grifamos.)

Essa preocupação foi inclusive sedimentada na Lei nº 14.133/2021, quando se expressamente considerou a jurisprudência do TCU no sentido de que o uso do SRP demanda necessidade permanente ou frequente de obra ou serviço a ser contratado.

Art. 85. A Administração poderá contratar a execução de obras e serviços de engenharia pelo sistema de registro de preços, desde que atendidos os seguintes requisitos:

- I - existência de projeto padronizado, sem complexidade técnica e operacional;
- II - necessidade permanente ou frequente de obra ou serviço a ser contratado.

No entanto, ao disciplinar o tema, nota-se que o Executivo, no art. 3º do Decreto nº 11.462/2023, aparentemente consignou que a **necessidade permanente ou frequente da contratação** era uma das hipóteses para o uso da SRP e não requisito intrínseco para a adoção da referida modalidade:

Art. 3º O SRP poderá ser adotado quando a Administração julgar pertinente, em especial:

- I - quando, pelas características do objeto, houver necessidade de contratações permanentes ou frequentes;
- II - quando for conveniente a aquisição de bens com previsão de entregas parceladas ou contratação de serviços remunerados por unidade de medida, como quantidade de horas de serviço, postos de trabalho ou em regime de tarefa;
- III - quando for conveniente para atendimento a mais de um órgão ou a mais de uma entidade, inclusive nas compras centralizadas;
- IV - quando for atender a execução descentralizada de programa ou projeto federal, por meio de compra nacional ou da adesão de que trata o § 2º do art. 32; ou
- V - quando, pela natureza do objeto, não for possível definir previamente o quantitativo a ser demandado pela Administração.

Inclusive, apesar de com escopo um pouco diferente, verifica-se que esta CLDF, no AMD 62/2023, adotou regulamentação similar ao separar a "necessidade de contratação permanente ou frequentes" da hipótese em que não é "possível definir previamente o quantitativo":

Art. 3º O SRP poderá ser adotado quando julgado pertinente pela CLDF, em especial:

- I - quando, pelas características do objeto, houver necessidade de contratações permanentes ou frequentes;
- II - quando for mais conveniente a aquisição de bens com previsão de entregas parceladas ou contratação de serviços remunerados por unidade de medida, por quantidade de horas de serviço ou postos de trabalho, ou em regime de tarefa;
- III - quando, pela natureza do objeto, não for possível definir previamente o quantitativo a ser demandado pela administração.

Nesse contexto, surge uma das primeiras questões: haveria, então, independência dos requisitos "necessidade de contratação permanente ou frequente" com aquela em que "conveniente para atendimento a mais de um órgão ou a mais de uma entidade, inclusive nas compras centralizadas" OU em que "não for possível definir previamente o quantitativo a ser demandado pela Administração"?

Pela Lei nº 14.133/2021 e ao se analisar alguns julgados do TCU, parece que a **necessidade permanente ou frequente da contratação é requisito para toda a contratação em que se pretenda utilizar o SRP**.

Pelo mencionado Decreto, pelo AMD e por outros julgados do TCU, parece haver a independência entre as hipóteses ensejadoras do uso do SRP.

Exemplificando, o TCU consignou que:

"9.6.2. a hipótese autorizadora para adoção do sistema de registro de preços, indicando se seria o caso de contratações frequentes e entregas parceladas (e não de contratação e entrega únicas), **ou** de atendimento a vários órgãos (e não apenas um), **ou** de impossibilidade de definição prévia do quantitativo a ser demandado (e não de serviços mensurados com antecedência) - art. 3º do Decreto 7.892/2013 e [Acórdão 113/2012-TCU-Plenário](#)".

A leitura do precedente acima passa a ideia de que se trata de hipóteses totalmente distintas, de modo que a "demanda frequente" não seria um requisito para toda e qualquer contratação pelo SRP.

No entanto, para esse Procurador, o SRP tem como razão de ser exatamente garantir o fornecimento de demandas frequentes, facilitando o processo de contratação. Não há como dissociar, então, a necessidade das demais hipóteses.

Contudo, por se tratar de matéria aparentemente controvertida até nos Tribunais de Contas, há insegurança deste Procurador ao se posicionar no presente processo.

Isso, porque, conforme demonstrado no tópico anterior, efetivamente, como demonstrado pela DMI, há suporte para a afirmativa de que não é necessária a demanda frequente quando se tratar de compra centralizada ou "hipótese de difícil mensuração da quantidade a ser adquirida".

Nesse contexto, cumpre destacar um **entendimento que não deve ser confundido**: utilização de SRP e futuro **esgotamento/extinção de ata**. Veja-se o seguinte precedente do TCU:

Afronta os princípios da razoabilidade e da finalidade a utilização, pelo órgão gerenciador, do sistema de registro de preços para realização de contratação única e integral do objeto registrado, ocasionando a extinção da ata na primeira contratação. Atenta contra os princípios da razoabilidade e da finalidade o ente público ("órgão gerenciador", nos termos do art. 1º, parágrafo único, III, do Decreto Federal nº 3.931/2001) valer-se do sistema de registro de preços para celebrar contrato com objeto absolutamente idêntico ao da ata que lhe deu origem, isto é, constituir uma ata de registro de preços para simplesmente firmar contrato pela totalidade do valor da ata. Não se pode aceitar aqui o argumento de que, nesse caso, a ata ainda teria utilidade para os "caronas", uma vez que sua finalidade precípua - sua razão maior de ser - é o atendimento às necessidades do "gerenciador" e dos eventuais "participantes" (art. 2º, III, do Decreto Federal nº 3.931/2001)*. (**Acórdão 1443/2015 - Plenário | Relator: Vital do Rêgo**).

O acórdão deixa explícito "*contratação única e integral do objeto*", "*celebrar contrato com objeto*" e "*firmar contrato pela totalidade do valor da ata*". Sendo assim, fica evidente que **não é o caso da contratação em tela**, visto que em nenhum momento será gerado um contrato único dos 3 itens, contemplando assim a totalidade do **objeto e/ou totalidade do valor da ata**, principalmente pela incerteza de utilização do quantitativo de UST's.

No entanto, para esse Procurador – que novamente pode estar errado –, o fato de as "UST" serem demandadas por diversas vezes (existindo aqui claramente uma recorrência) não altera a conclusão de que, quanto à licença do software não existe essa reiterada necessidade pela Administração Pública.

Assim, com a ausência desse requisito, surge um dos problemas do uso do SRP: a inexistência da demanda recorrente que potencialmente é requisito para a inclusão dos itens em uma licitação via SRP.

Isso sem falar na questão "estratégica/gerencial" trazida pela DAF: a falta de agilidade que, possivelmente, a contratação das USTs por meio do SRP traria para a CLDF em relação ao *software*, na medida em que a "cada requerimento" haveria um novo instrumento contratual da exigência da quantidade pleiteada.

No entanto, quanto à conveniência e oportunidade, nada me cabe dizer. Apenas acrescentei tal parágrafo para apontar as complexidades que me fazem concluir pela necessidade de envio de questionamento ao TCDF.

Fato é que, ao menos potencialmente, não se revelaria possível a contratação, uma vez que a contratação do *software* (i) não se caracteriza como uma demanda permanente ou frequente; e (ii) só será realizada uma única vez, o que é vedado pelo TCU.

Os dois pontos, na visão deste Procurador, que podem indicar a impossibilidade de uso, no caso concreto, são (i) a inexistência de uma "demanda ou necessidade frequente" do software a ser contratado, pelo contrário, ocorrerá apenas uma vez a aquisição da licença vitalícia por cada um dos órgãos, inclusive aqueles que aderirem à licitação por meio do IRP; e (ii) a verificação de uma interdependência entre os itens da Ata a ser formada.

III - CONCLUSÃO

Ante o exposto, sob o aspecto estritamente jurídico, opina-se pela viabilidade jurídica da revogação do Pregão Eletrônico por SRP nº 90012/2025, com fundamento no art. 71, inciso II, da Lei nº 14.133/2021, restando a decisão final a cargo do juízo discricionário da autoridade superior da CLDF, a quem compete avaliar se as razões fáticas expostas pela área técnica e os apontamentos dos órgãos de controle justificam, sob o prisma da gestão, o desfazimento do certame.

Caso a autoridade superior decida revogar a licitação, recomenda-se a adoção das seguintes providências:

1) a juntada formal aos autos da documentação comprobatória dos fatos supervenientes (DCL nº 89, de 11 de maio de 2026, e Ato do Presidente nº 241/2026; DCL nº 98, de 21 de maio de 2026, e Ato do Presidente nº 264/2026), bem como da Decisão TCDF nº 1137/2026 e respectivo Relatório/Voto, a fim de cumprir estritamente o requisito de robusta comprovação do fato superveniente, exigido pelo art. 71, § 2º, da Lei nº 14.133/2021;

2) a concessão de prazo de 3 (três) dias úteis para eventual manifestação dos interessados, em especial da licitante habilitada, em cumprimento ao disposto no art. 71, § 3º, da Lei nº 14.133/2021;

3) após o exercício do contraditório, o encaminhamento dos autos à autoridade superior para avaliar se acata ou não as razões da unidade técnica;

4) acolhidos os fundamentos, a edição de ato formal de revogação, devidamente motivado, conferindo-se publicidade ao ato por meio do Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP);

5) a formalização processual da exclusão dos órgãos participantes do Sistema de Registro de Preços (SRP) determinada pelo TCDF, com a atualização das peças processuais, registros e demais atos administrativos correlatos; e

6) a remessa dos autos ao GQS, unidade requisitante originária da solução, para a deliberação técnica que lhe compete acerca da conveniência, oportunidade e viabilidade de prosseguimento da contratação.

Reitera-se que este parecer tem caráter opinativo, sem efeito vinculante, com o objetivo de garantir a segurança jurídica da autoridade assessorada, a quem incumbe, dentro da margem de discricionariedade que lhe é conferida por lei, avaliar e acatar, ou não, as ponderações aqui lançadas.

É o parecer que submeto à apreciação superior.

RAFAEL VACANTI

Procurador Legislativo



Documento assinado eletronicamente por **RAFAEL CARDOSO VACANTI - Matr. 23437, Procurador(a) Legislativo**, em 16/06/2026, às 16:34, 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
Código Verificador: **2713321** Código CRC: **148B7BC4**.

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 - pg@cl.df.gov.br

00001-00010568/2025-77

2713321v2