



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



**PARECER-PG Nº 276/2026-NPLC**

Brasília, 12 de maio de 2026.

**PROCEDIMENTO LICITATÓRIO. PREGÃO. BEM E SERVIÇO COMUM.  
OBSERVÂNCIA DA LEGISLAÇÃO DE REGÊNCIA. LEGALIDADE.**

Sr. Procurador-Geral,

**RELATÓRIO**

Trata-se de requerimento de análise da legalidade -- nos termos da Lei nº 14.133/2021 -- da legalidade do Pregão ([2659295](#)) que visa a contratação de empresa especializada no fornecimento de licença de uso de plataforma online de controle de acesso destinado à gestão de usuários e veículos, contemplando módulos de reconhecimento facial e demais licenças necessárias, impressoras de etiquetas com insumos e cancela veicular, com serviços de manutenção preventiva e corretiva vinculados, tendo como diretriz a integração dos sistemas de segurança eletrônica da Câmara Legislativa do Distrito Federal (CLDF), conforme as especificações técnicas contidas no Termo de Referência ([2633882](#)).

Além do citado Termo de Referência, os autos foram instruídos com autorizada pelo senhor Ordenador de Despesas 2643631, o Estudo com a Instrução NUINP e com a Informação de Disponibilidade Orçamentária.

Na Instrução Pregão 28/2026, indicou-se o uso da modalidade pregão, bem como que:

- 1) Valor estimado da despesa : **R\$ 546.699,43 (quinhentos e quarenta e seis mil seiscientos e noventa e nove reais e quarenta e três centavos)**, conforme mapa de preços elaborado por este Núcleo [2629518](#).
- 2) Amparo legal: Art. 6º, inciso XLI, da Lei nº 14.133/2021;
- 3) Modalidade de Licitação: Pregão Eletrônico;
- 4) Classificação da despesa, em conformidade com a Portaria nº 1.026, de 23 de Dezembro de 2025, conforme informado pelo NUCOD [2603333](#):
  - Elemento 44.90.40 e Subelemento 25, no valor: R\$ 52.787,32;
  - Elemento 33.90.40 e Subelemento 21, no valor: R\$ 123.654,82;
  - Elemento 44.90.52 e Subelemento 24, no valor: R\$ 216.805,96;
  - Elemento 44.90.52 e Subelemento 32, no valor: R\$ 15.057,00;
  - Elemento 33.90.30 e Subelemento 17, no valor: R\$ 1.895,00;
  - Elemento 33.90.30 e Subelemento 16, no valor: R\$ 3.450,00;
  - Elemento 33.90.40 e Subelemento 20, no valor: R\$ 10.313,33;
  - Elemento 33.90.39 e Subelemento 17, no valor: R\$ 122.736,00.

É o breve relatório.

## **ANÁLISE JURÍDICA**

Inicialmente, importante destacar que a manifestação deste órgão de assessoramento jurídico está limitada ao âmbito jurídico, não lhe competindo adentrar à conveniência dos atos praticados no âmbito desta Casa, nem mesmo analisar aspectos de natureza eminentemente técnica do objeto da contratação. Ou seja, a necessidade ou não de contratação é matéria não afeta à competência dessa Procuradoria.

A contratação almejada envolve a contratação de empresa especializada no fornecimento de licença de uso de plataforma online de controle de acesso destinado à gestão de usuários e veículos, contemplando módulos de reconhecimento facial e demais licenças necessárias, impressoras de etiquetas com insumos e cancela veicular, com serviços de manutenção preventiva e corretiva vinculados:

<b>Grupo único</b>
--------------------

Item	Descrição resumida	Qtde.	Unid. de medida / Frequência
1	Licença vitalícia para sistema informatizado de gerenciamento de usuários (controle de acesso de pessoas e veículos)	1	unidade
2	Integração - CFTV e sistema de controle de acesso	1	unidade
3	Leitoras de reconhecimento facial + licenças vitalícias + software + cabos e fonte	54	unidade
4	Suportes para leitoras de reconhecimento facial	54	unidade
5	Impressoras térmica de etiquetas	7	unidade
6	Ribbons de cera (cor preta)	100	unidade
7	Rolos com 500 etiquetas adesivas, cor branca, tamanho 10cm x 5cm	100	rolo
8	Cancela de controle veicular + 02 totens + 02 leitoras de cartões RFID	1	conjunto
9	Serviços de instalação e configuração (inclui estruturação dos pontos de rede)	1	imediato
10	treinamento e acompanhamento técnico	1	imediato
11	Serviços de manutenção (preventiva/corretiva) - incluindo atual parque de controle de acesso: catracas, cancelas e fechaduras eletromagnéticas	1	mensal

Logo, o objeto a ser adquirido se enquadra no conceito de bem e serviço comum, o que autoriza e recomenda o uso da modalidade pregão, conforme artigo 29 da Lei nº 14.133/2021, pois atende ao requisito de que os "padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado".

Conforme destaca Joel de Menezes Niebuhr, *"bem e serviço comum são aqueles que possam ser definidos no edital por meio de especificações objetivas, que se prestam a estabelecer o padrão de qualidade desejado pela Administração Pública, de acordo com características usuais no mercado, sem que variações de ordem técnica eventualmente existentes entre os bens e serviços ofertados por diversos fornecedores que atendam a tais especificações objetivas sejam importantes ou decisivas para a determinação de qual proposta melhor satisfaz o interesse público e desde que a estrutura procedimental da modalidade pregão, menos formalista e mais célere, não afete a análise da qualidade do objeto licitado ou importe prejuízos ao interesse público"*. NIEBHUR, Joel de Menezes. *Pregão Presencial e Eletrônico*. Curitiba: Zênite, 2005.

Portanto, nota-se que o serviço e os bens podem ser objeto de contratação via pregão, pois identificável para fins de permitir a concorrência.

Sobre a disputa, observa-se que foi adotado o critério de julgamento do MENOR PREÇO GLOBAL:

10.2 Tipo de licitação 10.2.1 O critério de julgamento será o de MENOR PREÇO GLOBAL, observado o atendimento integral às especificações técnicas, funcionais e operacionais a serem definidas nos Termos de Referência.

Conforme estabelecido no art. 40 da Lei Federal nº 14.133, de 2021, e no art. 13, § 3º do Ato da Mesa Diretora nº 71, de 2023, o parcelamento do objeto é a regra nas contratações públicas, visando ampliar a competitividade e o melhor aproveitamento dos recursos de mercado.

Igualmente, nota-se que foi esclarecida a vantajosidade da utilização do critério menor preço pelo conjunto de itens, o que, nesse momento, parece decorrer da complexidade da organização da contratação e necessidade de um único fornecedor/prestador de serviço. Veja-se o alegado:

#### **2.4 Justificativas para o parcelamento ou não da contratação**

2.4.1 O objeto consiste em solução única, integrada e sistêmica de controle de acesso, cujos componentes são interdependentes e indissociáveis, sendo o parcelamento incompatível com a funcionalidade, segurança e governança do sistema, nos termos da Lei nº 14.133/2021.

2.4.2 O fracionamento poderia gerar incompatibilidade tecnológica, fragmentação de responsabilidades, aumento da complexidade de fiscalização, conflitos entre fornecedores, elevação de custos e maior risco de falhas operacionais em infraestrutura crítica de segurança institucional.

2.4.3 A adoção de contratação global assegura responsabilidade técnica unificada, interoperabilidade plena, padronização tecnológica, maior eficiência na gestão e manutenção, redução de riscos sistêmicos e conformidade jurídica, preservando o interesse público e as boas práticas de governança.

Esse requisito é relevante, pois o TCU possui entendimento de que “**aquisição por preço global de grupo de itens é medida excepcional que precisa ser devidamente justificada**”. Veja-se:

**"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 [...]; 9.2.3.1. no âmbito das licitações para registro de preços realizadas sob a modelagem de aquisição por preço global de grupo de itens, somente serão admitidas as seguintes circunstâncias: 9.2.3.1.1. aquisição da totalidade dos itens de grupo, respeitadas as proporções de quantitativos definidos no certame; ou 9.2.3.1.2. aquisição de item isolado para o qual o preço unitário adjudicado ao vencedor seja o menor preço válido ofertado para o mesmo item na fase de lances; 9.2.3.2. constitui irregularidade a aquisição de item de grupo adjudicado por preço global, de forma isolada, quando o preço unitário adjudicado ao vencedor do grupo não for o menor lance válido ofertado na disputa relativo ao item; [...]; 9.2.4. no âmbito do sistema de registro de preços, não é admissível a aquisição/contratação avulsa de item não registrado, uma vez que, nos termos dos arts. 13 e 15 do Decreto 7.892/2013, a licitação para registro de preços objetiva a convocação dos fornecedores mais bem classificados para assinar as atas de registro de preços, sendo possível, única e exclusivamente, a contratação com as empresas vencedoras para fornecimento dos itens nelas registrados [...]"**. (Grifamos.) **(TCU, Acórdão nº 1.347/2018 – Plenário)**

Ou seja, a regra é que a disputa seja por item.

No caso concreto, foi utilizada a modalidade global para todos os itens, e houve a explicação dos motivos, qual seja, a padronização e organização.

Verifica-se, assim, que foram observadas quase todas as normas da legislação de regência, Lei nº 14.133/2021 e Ato da Mesa Diretora nº 71/2023.

Sobre o valor do bem, foi elaborado Mapa de Preços identificando o valor médio esperado na licitação.

Ainda, observa-se que foram atendidas as exigências legais relativas à disponibilidade orçamentária e à adequação ao disposto na Lei de Responsabilidade Fiscal, bem como a declaração do ordenador de despesa aprovando o Termo de Referência.

Assim, verifica-se que foram observadas as normas da legislação de regência, Lei nº 14.133/2021 e Ato da Mesa Diretora nº 71/2023, ressalvada a necessidade de mapeamento de riscos da contratação.

## CONCLUSÃO

Portanto, para fins do controle de legalidade exigido pela Lei nº 14.133/2021, opina-se pela legalidade da contratação.

É o parecer.

**RAFAEL VACANTI**  
*Procurador Legislativo*



Documento assinado eletronicamente por **RAFAEL CARDOSO VACANTI - Matr. 23437, Procurador(a) Legislativo**, em 12/05/2026, às 10:32, 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: **2660977** Código CRC: **86AC350F**.

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)