

GRUPO I – CLASSE V – Plenário

TC 016.359/2025-9

Natureza(s): Relatório de Auditoria

Órgão/Entidade: Ministério da Gestão e da Inovação Em Serviços Públicos

Interessados: Assessoria Especial de Controle Interno do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos; Secretaria-executiva do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos.

Representação legal: não há

SUMÁRIO: AUDITORIA DE CONFORMIDADE, COM ASPECTOS OPERACIONAIS. SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS DIGITAL E GESTÃO DE ATAS. AUSÊNCIA DE MECANISMOS EFICAZES DE PESQUISA DOS ESTUDOS TÉCNICOS PRELIMINARES (ETP) DIGITAL. CLASSIFICAÇÃO INADEQUADA DO OBJETO. FALTA DE CRITÉRIOS UNIFORMES PARA PERMITIR OU VEDAR ADESÕES. JUSTIFICATIVAS SUPERFICIAIS DE VANTAJOSIDADE DE ADESÃO. EXTRAPOLAÇÃO DE LIMITES LEGAIS DE ADESÃO. AUSÊNCIA DE CONTROLE DA TEMPESTIVIDADE DA ADESÃO. INVERSÃO DOS PAPEIS DE PARTICIPANTES E NÃO PARTICIPANTES. INEXISTÊNCIA DE DADOS CONFIÁVEIS SOBRE A EXECUÇÃO DOS QUANTITATIVOS REGISTRADOS. DIVERGÊNCIAS INTERPRETATIVAS SOBRE A PRORROGAÇÃO DA VIGÊNCIA DAS ATAS. FRAGILIDADES NO REGISTRO E NA FUNDAMENTAÇÃO DAS MODIFICAÇÕES DE PREÇOS. RECOMENDAÇÃO.

## RELATÓRIO

Trata-se de auditoria de conformidade, com aspectos operacionais, realizada com o objetivo de verificar se os sistemas informatizados referentes a contratações por meio de Sistema de Registro de Preços (SRP), no âmbito do Governo Federal, estão aderentes às disposições da Lei 14.133/2021 e do Decreto 11.462/2023.

2. Transcrevo, a seguir, o relatório elaborado pela Unidade de Auditoria Especializada em Contratações:

1. *“Buscou-se examinar se a utilização do Sistema de Registro de Preços tem exposto a Administração e a sociedade a riscos relevantes, especialmente nas adesões a atas, como superestimação deliberada de quantitativos, atuação de intermediários e contratação de objetos complexos sem estudo técnico preliminar adequado. Essas fragilidades podem resultar em sobrepreço, direcionamento, contratações antieconômicas e perda de eficiência, comprometendo a transparência, a legalidade e a confiança social no modelo do SRP.*

2. *Nessa linha, avaliou-se a conformidade da operacionalização do Sistema de Registro de Preços, com foco nos sistemas SRP Digital e Gestão de Atas, no âmbito do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI) e de órgãos gerenciadores federais e participantes e aderentes de qualquer esfera, considerando os dados disponíveis no período de 1º/1/2023 a 30/6/2025.*

3. *Durante a fase de planejamento, formulou-se nove questões de auditoria, considerando os riscos mais relevante identificados. As questões abrangeram aspectos tais como a*

*superestimativa da demanda, barriga de aluguel, adesões sem planejamento, extrapolação dos limites quantitativos de adesão, tempestividade das adesões, tratamento dos quantitativos nas prorrogações de vigência das atas, justificativas para a permissão ou vedação de adesões, modificação dos preços registrados, adequação do SRP aos objetos contratados e comparação do SRP com os contratos contínuos. O detalhamento das questões e dos riscos consta na Matriz de Planejamento..*

4. *Foram utilizados critérios estabelecidos na Lei 14.133/2021, no Decreto 11.462/2023, em instruções normativas da Secretaria de Gestão e Inovação do MGI (Seges/MGI), tais como a IN Seges/MGI 58/2022, o Manual de Licitações e Contratos do Tribunal de Contas da União (TCU) e na jurisprudência do TCU sobre planejamento, vantajosidade, limites de adesão, execução das atas e controle de preços, incluindo princípios de segurança jurídica, eficiência, economicidade e transparência.*

5. *A metodologia adotada incluiu tratamento de bases de dados fornecidas pelo MGI, análise documental, inspeção direta dos sistemas, revisão de justificativas de adesão, amostra de atas, comparações entre funcionalidades do sistema e o arcabouço normativo, além de coleta de informações junto a órgãos gerenciadores, participantes e aderentes e aos órgãos superiores por meio de ofícios e questionários eletrônicos. Os métodos e procedimentos aplicados estão detalhados nos Papeis de Trabalho 8.1 a 8.10 (peças 425 a 439).*

6. *As limitações identificadas ao longo dos papéis de trabalho decorreram, predominantemente, de restrições sistêmicas, informacionais e operacionais nos sistemas governamentais analisados, incluindo a não localização de documentos para análise (como ETPs e TRs), inexistência de campos obrigatórios essenciais (por exemplo, justificativas de adesão, categorias de objeto, local de fornecimento, data efetiva das adesões), registros inconsistentes ou incompletos (como valores negativos, divergências entre bases, variações irregulares de saldos e incompatibilidades entre documentos e dados sistêmicos) e indisponibilidade de informações fundamentais para a verificação dos quantitativos registrados, executados e modificados. Soma-se a isso a baixa rastreabilidade das prorrogações, a impossibilidade de isolar tipos de modificações e a dificuldade de extração autônoma de bases completas. Como consequência, alguns procedimentos previstos, especialmente a análise documental de ETPs e TRs, a verificação das execuções e análise das justificativas de quantitativos, tiveram seu escopo reduzido ou inviabilizado, restringindo amostras, impedindo generalizações e condicionando algumas análises a avaliações qualitativas ou teóricas. Mais detalhes sobre as limitações e seus impactos constam no texto de cada um dos papéis de trabalho mencionados no parágrafo anterior.*

7. *Os trabalhos foram realizados em conformidade com as Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União – NAT (Portaria-TCU 280/2010), em alinhamento com as Normas Internacionais das Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI).*

8. *O relatório está organizado em capítulos que tratam da visão geral do objeto, dos achados estruturados conforme a fase do processo e os atores envolvidos (gerenciadores, participantes e aderentes), de outros aspectos relevantes do SRP, da conclusão com síntese das fragilidades identificadas e das consequências observadas, e das propostas de encaminhamento destinadas a aprimorar os sistemas sob gestão do MGI e as práticas de planejamento e execução das atas no âmbito da Administração Pública Federal.*

## **VISÃO GERAL**

9. *O Sistema de Registro de Preços (SRP) tem como objetivo otimizar as contratações públicas por meio de um procedimento que permite a seleção prévia de fornecedores e a aquisição futura de bens e serviços de forma planejada, padronizada e economicamente vantajosa.*

Entre seus objetivos específicos, destacam-se a racionalização dos processos de compras, a celeridade nas contratações, a obtenção de ganhos de escala, o aprimoramento do planejamento logístico e orçamentário, e o incentivo à competitividade. Ainda, o SRP serve a finalidades implícitas relevantes, como assegurar continuidade das atividades administrativas, padronizar itens, promover transparência e controle, fortalecer o planejamento conjunto entre órgãos e permitir flexibilidade em situações emergenciais.

10. A condução do objeto envolve diversos atores, com papéis complementares. A Secretaria de Gestão e Inovação do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos exerce a coordenação normativa e técnica, enquanto os órgãos gerenciadores são responsáveis pela condução dos processos compras (licitações ou contratações diretas) e gerenciamento das atas de registro de preços. Os órgãos participantes integram a demanda desde a fase de planejamento e os órgãos não participantes, quando autorizados, podem aderir às atas como caronas. Outros agentes relevantes incluem fornecedores, órgãos de controle e a sociedade civil organizada, além de usuários finais que dependem dos bens e serviços adquiridos pelas entidades públicas. A análise de partes interessadas revela diferentes níveis de influência e interesse, variando de atores com alto poder decisório, como o MGI e os órgãos de controle, até beneficiários finais da política pública, como a sociedade.

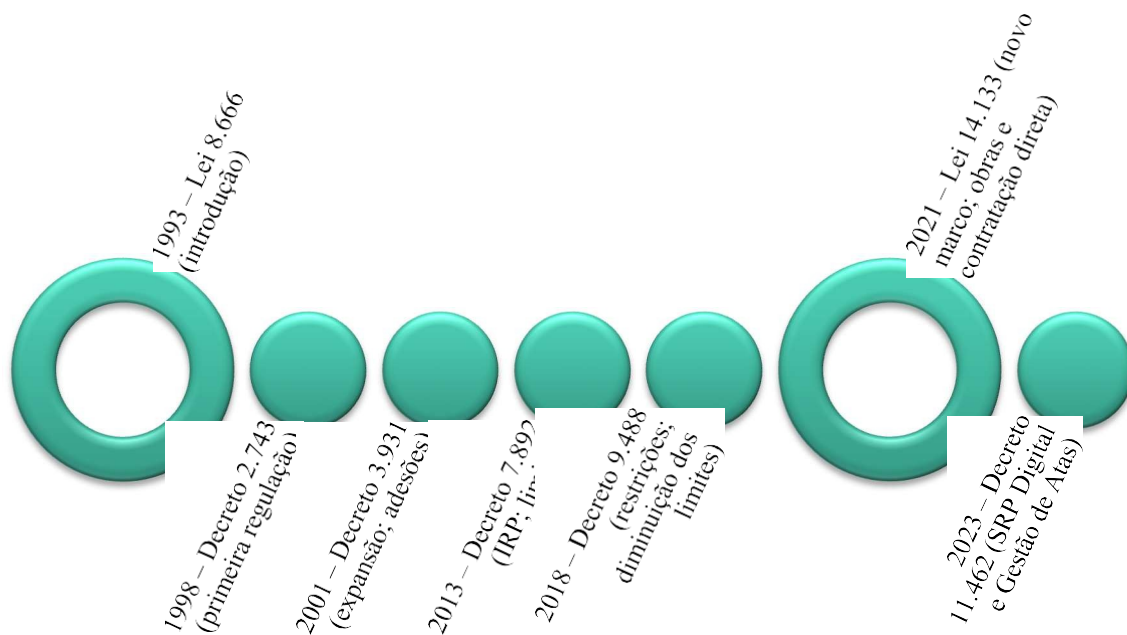
**Tabela 1: Partes Interessadas**

<b>INFLUÊNCIA</b>	<i>Manter satisfeito</i>	<i>Gerenciar de perto</i>
	Congresso Nacional	MGI (SEGES)
	Órgãos de Controle	Órgãos Gerenciadores
	<i>Monitorar</i>	<i>Manter informado</i>
	Sociedade (público em geral)	Órgãos Participantes
	Mídia	Órgãos Não Participantes (Carona)
		Fornecedores
		Sociedade Civil Organizada
	<b>INTERESSE</b>	

11. O marco regulatório do SRP está fundamentado na Lei 14.133/2021, especialmente nos arts. 82 a 86, que instituem o registro de preços como procedimento auxiliar das contratações públicas. No âmbito federal, o Decreto 11.462/2023 regulamenta o processo, disciplinando a operacionalização do SRP Digital, da intenção de registro de preços, dos limites de adesão e da execução por meio do módulo Gestão de Atas. Instruções Normativas da Seges complementam a disciplina, como a IN 58/2022, sobre Estudos Técnicos Preliminares, e a IN 65/2021, que trata da pesquisa de preços. A jurisprudência do TCU também é referência importante, com destaque para os Acórdãos 894/2021- TCU-Plenário, Rel. Min. Benjamin Zymler e 2.630/2024-TCU-Plenário, Rel. Min. Marcos Bemquerer.

12. Quanto ao histórico, o SRP evoluiu significativamente desde sua introdução na Lei 8.666/1993. O Decreto 2.743/1998 inaugurou sua regulamentação, seguido pelos Decretos 3.931/2001 e 7.892/2013, que expandiram o uso do SRP e disciplinaram aspectos estruturantes, como as adesões e a intenção de registro de preços. Em 2018, o Decreto 9.488 ajustou limites e condicionantes. A nova Lei de Licitações reposicionou o SRP em um marco normativo mais amplo e o Decreto 11.462/2023 consolidou sua forma atual, integrando o SRP Digital e o módulo Gestão de Atas.

**Figura 1: Evolução histórica das normas sobre SRP**



Fonte: elaboração própria

13. Os beneficiários do SRP incluem órgãos e entidades da Administração Pública, que podem realizar contratações de maneira mais eficiente, fornecedores que passam a ter maior possibilidade de demanda e, principalmente, a sociedade, que se beneficia de compras públicas mais econômicas, transparentes e planejadas. Os principais produtos entregues pelo SRP abrangem atas de registro de preços estruturadas, padronizadas e vinculadas a processos de contratação mais cêleres, além das contratações derivadas dessas atas, que representam parcela significativa do volume de aquisição pública no país.

14. Os principais resultados associados ao objeto podem ser aferidos por meio de indicadores do Painel do PNCP, que, entre 1º/1/2023 e 30/6/2025, registrou cerca de R\$ 970,9 bilhões, distribuídos em aproximadamente 301,5 mil contratações e 12 milhões de itens, sendo operacionalizados por 179 sistemas diferentes. Esses números revelam a relevância do SRP dentro da estratégia de contratações públicas federais e justificam a necessidade de sistemas robustos, controles adequados e governança estruturada. No que se refere aos sistemas estruturantes, incluem-se o ETP Digital e TR Digital, utilizados no planejamento da licitação ou contratação direta; o SRP Digital, utilizado na fase de licitação e montagem da ata; e o módulo Gestão de Atas, utilizado na execução da ata. Esses sistemas, principais objetos da auditoria, registraram cerca de R\$ 337,8 bilhões, distribuídos em aproximadamente 76,9 mil contratações e 2,6 milhões de itens no mesmo período de 1º/1/2023 a 30/6/2025.

## ACHADOS DE AUDITORIA

15. A presente auditoria identificou um conjunto de achados que foram organizados de forma a refletir, simultaneamente, a etapa do processo de contratação em que cada situação se manifesta e o ator diretamente responsável ou impactado por ela. Essa estruturação busca facilitar a compreensão do leitor sobre como e em que momento as distorções observadas influenciam o funcionamento do Sistema de Registro de Preços, permitindo uma leitura mais lógica, coerente e alinhada à prática administrativa. Os detalhes sobre os achados constam do Apêndice B – Matriz de Achados.

16. Assim, os achados foram organizados sequencialmente considerando duas grandes fases:

**a) fase preparatória:** correspondente ao momento em que o órgão conduz o planejamento

da licitação ou contratação direta, definindo elementos essenciais como estudo técnico preliminar, estimativa de preços, condições de participação, regras de adesão e demais aspectos estruturantes da futura ata; e

**b) fase de execução:** correspondente ao período posterior à formalização da ata de registro de preços, no qual se desenvolvem a gestão da ata, a solicitação e autorização de adesões, o acompanhamento dos quantitativos, a execução das contratações derivadas, a prorrogação da vigência e as modificações dos preços registrados.

17. Os **atores** considerados nesta auditoria correspondem às unidades administrativas que desempenham papéis distintos dentro do Sistema de Registro de Preços. O gerenciador é o órgão responsável pela condução da fase preparatória da contratação, pela coordenação da ata de registro de preços e pela gestão centralizada das informações ao longo de sua vigência. Os participantes são os órgãos que integram a ata desde sua formação, assumindo compromissos de quantitativos e compartilhando as condições pactuadas no certame. Já os não participantes são os órgãos externos à ata original que, em momento posterior, podem solicitar adesão mediante autorização do gerenciador, com vistas a suprir suas necessidades de contratação. Cada um desses atores possui responsabilidades específicas e distintas interfaces com o sistema, sendo essa diferenciação essencial para a adequada análise dos achados.

18. Ao adotar essa lógica (fase do processo e ator envolvido), busca-se oferecer ao leitor uma visão integrada das fragilidades encontradas ao longo do ciclo de vida do Sistema de Registro de Preços, evidenciando de que modo elas se conectam, repercutem entre si e comprometem, em diferentes graus, a eficiência, a transparência, a conformidade e a segurança jurídica das contratações públicas.

## ACHADOS DA FASE PREPARATÓRIA

### AUSÊNCIA DE MECANISMOS DE PESQUISA DE ETP E CLASSIFICAÇÃO INADEQUADA DO OBJETO

A falta de mecanismos de pesquisa eficientes no Sistema ETP Digital e a classificação limitada do objeto no Contratos.gov.br dificultam a localização de Estudos Técnicos Preliminares (ETP) específicos, contrariando a Lei 14.133/2021. Isso prejudica os gestores, pois inviabiliza consultas a ETPs semelhantes, compromete a fundamentação técnica das estimativas e reduz a transparência, rastreabilidade e aprendizado institucional no Sistema de Registro de Preços.

19. Durante os exames realizados pela equipe de auditoria, verificou-se que, mesmo quando se dispunha de todos os elementos necessários, como o número da ata, número da compra, descrição do objeto e demais identificadores, a busca no repositório do ETP Digital retornava longas listas de arquivos, sem qualquer forma de filtragem além do código da Uasg responsável pela elaboração do documento, o que obriga o gestor a navegar por dezenas ou centenas de ETPs sem qualquer pista sobre qual corresponde à contratação desejada. Esse comportamento foi observado tanto nas tentativas conduzidas pela equipe de auditoria quanto pelo próprio Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI), que, quando solicitado, não conseguiu localizar ETPs selecionados em amostra, mesmo tendo acesso integral ao sistema.

20. A tabela a seguir sintetiza a limitação observada e demonstra como a ausência de metadados impede a individualização dos documentos:

**Tabela 2: Parâmetros disponíveis e necessários para localizar ETPs**

Elemento de identificação do ETP	Está disponível para pesquisa?	É necessário para individualização do documento?	É um filtro relevante para análise temática?
Código da	✓ Sim	✓ Sim	✓ Sim

Uasg				
Ata	Número da	✗ Não	✓ Sim	✓ Sim
Compra	Número da	✗ Não	✓ Sim	✓ Sim
Processo	Número do	✗ Não	✓ Sim	✓ Sim
Objeto	Categoria do	✗ Não	✗ Não	✓ Sim
Contratação	Objeto da	✗ Não	✗ Não	✓ Sim

Fonte: elaborado pela equipe de auditoria, a partir de testes realizados no Sistema ETP Digital.

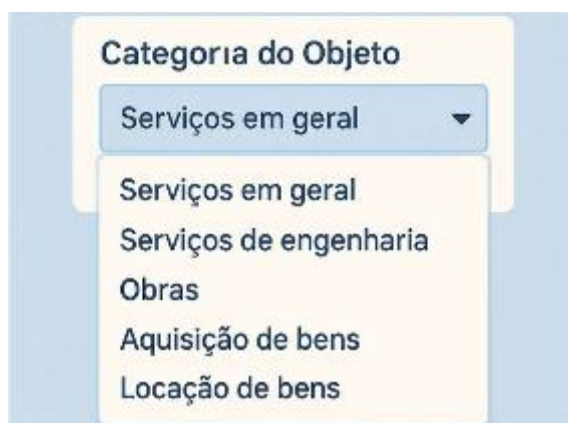
21. Além dessa limitação, constatou-se que o Contratos.gov.br classifica o objeto apenas como “serviço” e “material”, sem observar as categorias previstas no art. 6º, inciso XLV, e no art. 82, § 5º, da Lei 14.133/2021, que distinguem serviços em geral, serviços de engenharia, obras, aquisição de bens e locação de bens. Essa incompletude impacta diretamente a organização das informações, pois impede identificar, com precisão, o tipo de objeto tratado, dificultando análises comparativas entre contratações semelhantes.

22. Essas limitações, somadas, têm efeitos significativos sobre a governança do Sistema de Registro de Preços. A impossibilidade de localizar ETPs específicos, por si só, constitui um efeito real de relevância imediata, observado já durante a auditoria: inviabilizou-se o acesso às justificativas técnicas que deveriam fundamentar a definição dos quantitativos registrados. Tal dificuldade não é restrita ao ambiente de fiscalização, ela também afeta os gestores no cotidiano, reduzindo sua capacidade de consultar experiências anteriores, identificar padrões de consumo ou adotar soluções que já se mostraram viáveis. Sem esses elementos, a elaboração das estimativas tende a ocorrer com menor precisão, maior incerteza e maior propensão à repetição de erros.

23. O impacto dessa limitação sobre os gerenciadores é especialmente relevante, pois são eles os responsáveis por consolidar as intenções de consumo dos participantes e por estabelecer parâmetros que orientarão a execução de contratações derivadas. Entretanto, sem acesso a ETPs de contratações semelhantes, o gerenciador perde a possibilidade de comparar estimativas, revisar fundamentos utilizados anteriormente, identificar inconsistências recorrentes ou aplicar critérios consolidados de dimensionamento. Os participantes, por sua vez, também são prejudicados, pois ficam sem referências que possam subsidiar suas próprias estimativas de consumo, comprometendo a qualidade do planejamento compartilhado.

24. A ausência de classificação adequada do objeto agrava esses efeitos. Sem o registro das categorias previstas na legislação, o sistema não permite distinguir um ETP de obra, por exemplo, de um ETP de serviço comum, nem permite relacionar licitações semelhantes ou agrupar documentos por natureza da contratação. Essa falta de estruturação inviabiliza análises temáticas, reduz a capacidade de identificar padrões e impede a construção de bases de conhecimento que poderiam servir de apoio às decisões dos gestores.

Figura 6: Exemplo ilustrativo de pesquisa pela categoria do objeto.



25. *A causa central da situação encontrada está na concepção original do Sistema ETP Digital, que foi implementado como um repositório estático, sem mecanismos de indexação, categorização ou busca textual que permitam recuperar documentos específicos. O sistema não exige metadados mínimos, não associa o ETP à ata ou à compra correspondente e não realiza classificação conforme as categorias da Lei 14.133/2021. Tal modelagem impede que o sistema cumpra sua finalidade como instrumento de governança e suporte ao planejamento.*

26. *Diante desse cenário, propõe-se **recomendar** ao MGI que desenvolva filtros de pesquisa no Sistema ETP Digital que permitam localizar ETPs por parâmetros essenciais, tais como número da ata, número da compra, número do processo, além do número da Uasg, que já existe, bem como a inclusão, no Contratos.gov.br, do campo referente à categoria do objeto conforme previsto nos arts. 6º, inc. XLV, e 82, §5º da Lei 14.133/2021, c/c arts. 2º, inc. I, e 3º, parágrafo único, do Decreto 11.462/2023: serviços em geral, serviços de engenharia, obras, aquisição de bens e locação de bens.*

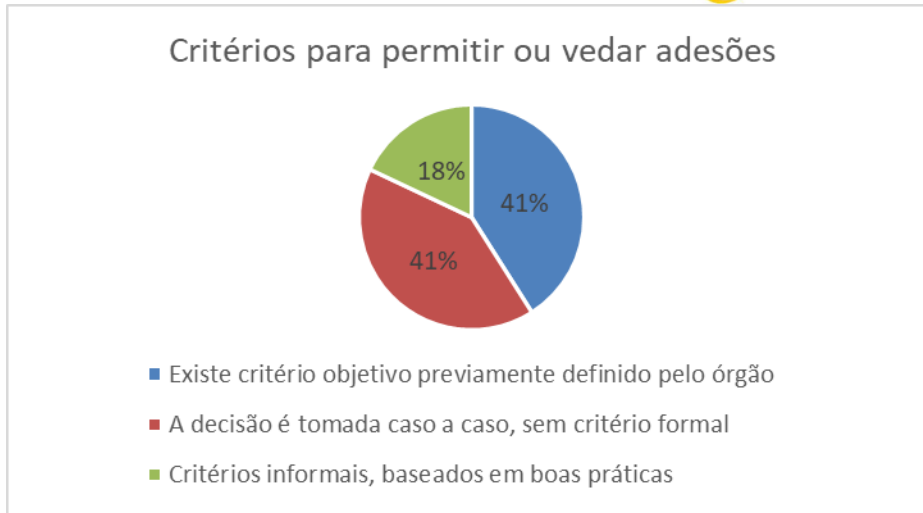
27. *Essas medidas permitirão organizar o repositório de forma consistente, fortalecendo a rastreabilidade e permitindo que gestores, auditores e cidadãos compreendam o histórico de fundamentos que sustentam o dimensionamento das contratações públicas.*

28. *Outros benefícios esperados incluem a melhoria da qualidade técnica das estimativas de quantitativos, maior eficiência e segurança no processo decisório, fortalecimento do aprendizado institucional e aumento da transparência e governança sobre os documentos armazenados. Ademais, o aperfeiçoamento do ETP Digital e do Contratos.gov.br tornará o Sistema de Registro de Preços mais funcional e aderente à legislação, agregando valor às atividades de planejamento e contribuindo para contratações públicas mais fundamentadas, eficientes e confiáveis.*

### **AUSÊNCIA DE CRITÉRIOS OBJETIVOS E DE JUSTIFICATIVA PARA A PERMITIR OU VEDAR ADESÕES**

**A ausência de critérios objetivos claros e de justificativas registradas no Compras.gov.br sobre permitir ou vedar adesões gerou práticas heterogêneas entre órgãos gerenciadores, contrariando o art. 5º da Lei 14.133/2021 e a jurisprudência do TCU. Isso reduziu a segurança jurídica, fragilizou a transparência e comprometeu a rastreabilidade das decisões, aumentando o risco de decisões inconsistentes e prejudicando a legalidade e a efetividade do Sistema de Registro de Preços.**

29. *Durante a auditoria, verificou-se que os órgãos gerenciadores, principais atores afetados por essa limitação, adotam abordagens heterogêneas na fase de planejamento ao decidir se permitem ou vedam adesões de órgãos não participantes às futuras atas de registro de preços. As respostas obtidas no questionário enviado aos órgãos federais revelam um cenário fragmentado, conforme gráfico a seguir:*



*Fonte: respostas ao questionário do Papel de Trabalho 8.2.1 (peça 426)*

30. O gráfico acima demonstra que dos oitenta órgãos respondentes, 41% não possuem qualquer critério formal; 18% utilizam critérios informais, baseados em práticas locais; e 41% afirmam possuir critérios objetivos, muitos dos quais, no entanto, consistem apenas em referência à própria Lei 14.133/2021 e ao Decreto 11.462/2023, além de entendimentos internos sem sustentação normativa consistente. Essa variedade de abordagens, conforme relataram os próprios gestores, decorre de dificuldades estruturais, limitações tecnológicas, restrições de pessoal e receio de interpretações divergentes pelos órgãos de controle, elementos que reforçam a adoção de práticas casuísticas, sem alinhamento ao comportamento institucional desejado.

31. As evidências colhidas também mostram que muitos desses critérios informais decorrem de percepções subjetivas sobre a capacidade operacional do fornecedor, o histórico do órgão no uso do SRP, ou simplesmente de práticas herdadas, sem documentação ou validação adequada. Além disso, o Compras.gov.br não dispõe de campo próprio para registrar a motivação da decisão, o que compromete a transparência e impede que a justificativa fique acessível de forma organizada e auditável.

**Figura 8: Tela do Compras.gov.br demonstrando a ausência de campo para justificar a permissão ou vedação de adesões**

1166 Caracteres Disponíveis

Item Sustentável ⓘ

\* Quantidade Total do Item: 20

\* Quantidade Mínima a ser Cotada: 20 ⓘ

\* Critério de Julgamento: Menor Preço ▾

Critério de Valor: Valor Estimado ▾

\* Valor Unitário (R\$): 1.000,000

\* Valor Sigiloso?  Sim  Não

Tipo de Benefício: Tipo I ⓘ

Grupo: Não Agrupado ⓘ

\* Tipo de Variação: Selecione ▾

Intervalo Mínimo entre Lances:

\* É uma aquisição PAC?  Sim  Não? ⓘ

Exigência de Conteúdo Nacional (CIIA-PAC)? ⓘ [Resoluções CIIA-PAC](#)

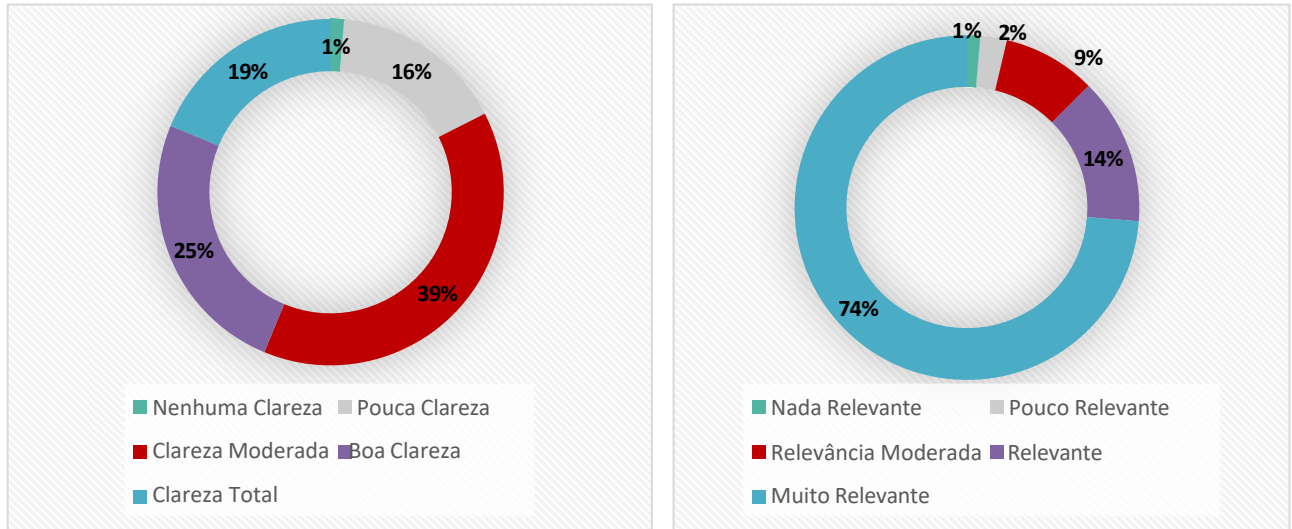
Utilizar Margem de Preferência? ⓘ

\* Permitir Adesões  Sim  Não

Salvar Item | Adicionar Item | Excluir Item

32. *A percepção dos próprios gestores reforça a falta de clareza e padronização das normas atuais acerca dos critérios para decidir, na fase de planejamento, se serão ou não aceitas adesões à futura ata de registro de preços, bem como a demanda pela edição de normas claras a esse respeito, conforme demonstrado nas respostas ao questionário eletrônico objeto do Papel de Trabalho 8.2.1 (peça 426).*

Gráfico 2: Clareza das normas sobre permitir ou vedar adesões      Gráfico 3: Relevância de normas sobre permitir ou vedar adesões



Fonte: respostas ao questionário eletrônico objeto do Papel de Trabalho 8.2.1 (peça 426)

33. *Os gráficos acima evidenciam que aproximadamente 56% dos respondentes classificaram a legislação atual como sendo de clareza "muito baixa", "baixa" ou "moderada" quanto aos critérios a serem adotados e 88% consideraram "relevante" ou "muito relevante" a edição de normas ou diretrizes específicas para apoiar essa decisão no planejamento.*

34. *A fragilidade normativa também foi confirmada pelas análises constantes do Papel de Trabalho 8.4 (peça 430), que evidenciaram a inexistência de normas infralegais dirigidas à definição de critérios exemplificativos para orientar os órgãos gerenciadores, sendo identificadas apenas boas práticas isoladas em órgãos como a Controladoria Geral da União (CGU), Conselho Superior da Justiça do Trabalho (CSJT), Tribunal Superior Eleitoral (TSE) e Conselho da Justiça Federal (CJF).*

35. *A informalidade das práticas reflete diretamente sobre a qualidade, a previsibilidade e a justificativa das decisões relacionadas ao Sistema de Registro de Preços. Na ausência de critérios claros, os gerenciadores acabam tomando decisões baseadas em julgamentos locais, o que dificulta demonstrar aderência aos princípios de planejamento, eficiência, motivação e transparência previstos no art. 5º da Lei 14.133/2021. Em consequência, as unidades administrativas, ao utilizarem atas de registro de preços (ARP), passam a conviver com um ambiente de baixa segurança jurídica, em que decisões semelhantes são tratadas de formas distintas, sem justificativa verificável.*

36. *Essa condição impacta também os órgãos não participantes, que dependem da previsibilidade do sistema para estimar sua demanda futura e planejar contratações derivadas; decisões casuísticas ou restritivas, sem critério claro, podem inviabilizar a utilização de atas já consolidadas e obrigar à realização de novos certames, com aumento de custos e retrabalhos. Além disso, fragiliza-se o papel das unidades de controle, que passam a ter dificuldade em reconstruir o processo decisório e aferir sua conformidade, dada a inexistência de trilhas formais de decisão registradas em sistema, o que reforça a necessidade de registro obrigatório da justificativa no Compras.gov.br.*

37. No plano jurídico, a situação afronta diretamente a jurisprudência consolidada do TCU, segundo a qual “a inserção de cláusula em edital prevendo a possibilidade de adesões exige justificativa específica, lastreada em estudo técnico e registrada no documento de planejamento da contratação” (vide Acórdãos 2.736/2023-TCU-Plenário, Relator Ministro Jorge Oliveira; 2.822/2021-TCU- Plenário, Relator Ministro André de Carvalho; 224/2020-TCU-Plenário, Relator Ministro Vital do Rêgo, entre outros). A ausência de tal justificativa, sobretudo quando aliada à inexistência de diretrizes uniformes, resulta em um ambiente decisório que não atende aos padrões mínimos de transparência, motivação e conformidade exigidos pela legislação e pela boa governança pública.

38. Apesar de essa jurisprudência ter se consolidado sob a égide do Decreto 7.892/2013, seus fundamentos permanecem válidos à luz do art. 15, inciso XI, do Decreto 11.462/2023, que reproduz a exigência do decreto anterior de o edital contemplar a estimativa de quantidades a serem adquiridas por órgãos não participantes no caso de o órgão gerenciador admitir adesões.

39. As causas identificadas apontam para uma combinação de lacunas normativas, procedimentais e tecnológicas. No âmbito central, inexistem diretrizes uniformes, expedidas por órgão competente, que orientem os gerenciadores sobre critérios exemplificativos de situações que recomendem permitir ou vedar adesões. No nível institucional, muitos órgãos gerenciadores não desenvolveram critérios internos formalizados, em parte por falta de maturidade das equipes de planejamento, em parte por receio de interpretações divergentes. No plano tecnológico, o Compras.gov.br não possui funcionalidade específica para registrar a decisão prévia de permitir adesões, o que reforça a informalidade e dificulta o controle e a accountability.

40. Importante ressaltar que, no relatório preliminar, constou proposta de determinação para o MGI inserir um campo no Compras.gov.br para o gerenciador justificar a decisão de permitir adesões. No entanto, na fase de comentários do gestor, o MGI demonstrou preocupação no sentido de que a inserção desse campo poderia aumentar o ônus do gerenciador. Conforme detalhado nos parágrafos 16 a 22 deste relatório, o teor desse comentário revelou ausência de compreensão completa da proposta de encaminhamento, motivo pelo qual a equipe de auditoria promoveu ajustes na redação, a fim de deixar claro que não se trata de criar novo ônus ao gerenciador, mas sim de disponibilizar no sistema que ele já utiliza para elaborar o ETP um campo para registro da justificativa que já é necessário existir, em função da jurisprudência do TCU citada nos parágrafos anteriores.

41. Em função do exposto, propõe-se **determinar** ao MGI que acrescente ao ETP Digital, sistema integrante dos Artefatos Digitais que compõem o Compras.gov.br, campo destinado ao registro da justificativa da decisão do órgão gerenciador, quando este optar por permitir adesões à futura ata de registro de preços, de modo que a informação constante do edital e/ou da ata de registro de preços (permissão ou vedação de adesões) esteja lastreada em justificativa constante expressamente dos documentos de planejamento da compra, assegurando-se, dessa forma, a motivação dos atos administrativos e a observância do princípio do planejamento previsto na Lei 14.133/2021, além da jurisprudência do TCU a esse respeito.

42. Além disso, propõe-se **recomendar** ao MGI que expeça orientação normativa contendo critérios exemplificativos de situações que possam recomendar, conforme o caso, na fase de planejamento, a permissão ou a vedação de adesões a atas de registro de preços, considerando aspectos como a natureza do objeto, a capacidade operacional do órgão gerenciador e do fornecedor, a escala de demanda, a logística de fornecimento, os riscos de sobrecarga contratual e comprometimento da execução primária, o histórico de adesões para o mesmo objeto, entre outros.

43. Por fim, propõe-se **recomendar** à Advocacia-Geral da União (AGU) que inclua notas explicativas nas minutas-padrão de editais e atas de registros de preços, orientando sobre a decisão de permitir ou vedar adesões, com exemplos de situações que possam justificar cada

hipótese, em alinhamento com os critérios recomendados ao MGI.

44. *A adoção das medidas propostas tem potencial para superar essas fragilidades. O registro da justificativa no sistema padroniza a informação, fortalece a transparência, reduz retrabalhos e melhora a consistência das decisões. A orientação normativa reduz incertezas, uniformiza entendimentos e permite decisões replicáveis. As notas explicativas da AGU disseminam conhecimento e promovem alinhamento jurídico em escala nacional, dada a ampla utilização das minutas-padrão pelos órgãos e entidades públicas.*

45. *Esses aprimoramentos beneficiarão não apenas os gerenciadores, mas também participantes, não participantes, unidades de controle interno e externo, e o próprio MGI, ao possibilitar análises agregadas e monitoramento contínuo das decisões tomadas. Com isso, fortalece-se a governança do Sistema de Registro de Preços, aumentando sua eficiência, previsibilidade, integridade e efetividade como política pública de racionalização das contratações governamentais.*

## **ACHADOS DA FASE DE EXECUÇÃO**

### **JUSTIFICATIVAS DE VANTAJOSIDADE DA ADESÃO INSUFICIENTES OU GENÉRICAS**

A análise das justificativas de adesão revelou predominância de declarações vagas e sem comprovação do alinhamento de preços ao mercado ou da adequação do objeto pretendido. Esse comportamento decorre de um modelo procedimental que favorece o cumprimento apenas formal da etapa de justificativa. Como consequência, aumentam os riscos de adesões inadequadas, antieconômicas ou incompatíveis com as necessidades reais dos órgãos aderentes.

46. *A auditoria constatou que os órgãos não participantes, principais atores afetados por essa fragilidade, têm apresentado justificativas superficiais para embasar a adesão a atas de registro de preços. A análise de uma amostra de dez justificativas de vantajosidade de adesão evidenciou que apenas uma foi classificada como consistente, enquanto sete foram consideradas insuficientes e duas genéricas. Em grande parte desses casos, os órgãos limitaram-se a declarar que a adesão “é vantajosa”, “atende às necessidades” ou “é a solução mais adequada”, sem apresentar dados, comparativos, fontes de pesquisa de preços ou análise técnica que sustentasse essas afirmações.*

47. *Essa prática fragiliza a tomada de decisão e compromete a conformidade com o art. 86, § 2º, da Lei 14.133/2021 e com o art. 31 do Decreto 11.462/2023, que exigem apresentação de justificativa da vantagem da adesão e demonstração de que os valores registrados estão compatíveis com os praticados pelo mercado.*

48. *Também se observou que o módulo Gestão de Atas do Contratos.gov.br não registra manifestação do gerenciador quando este aceita integralmente a adesão, o que impede verificar se houve análise técnica efetiva ou se a decisão se limitou a mero deferimento formal.*

49. *Essa situação é agravada pelo fato de o sistema não dispor de campos estruturados para orientar o órgão não participante na elaboração de justificativas técnicas. Atualmente, o fluxo permite anexar qualquer documento sem crítica ou indução a conteúdo mínimo, reforçando um desenho procedimental que favorece justificativas meramente declaratórias. Assim, nem o sistema exige informações estruturadas nem o gerenciador registra sua análise de mérito quando aceita integralmente a adesão, criando lacuna que compromete a rastreabilidade e a governança das adesões.*

50. *A análise das justificativas de adesão apresentadas pelos órgãos não participantes evidencia um padrão consistente de fragilidades, especialmente em cinco critérios que apresentam os maiores percentuais de falhas (somatório de “Parcial” + “Não”). Esses critérios mostram os*

*pontos nos quais a etapa de justificativa mais se distancia dos padrões técnicos e legais esperados.*

51. *O maior percentual de inadequação (90%) aparece em três critérios simultaneamente: demonstração da vantajosidade, coerência interna da justificativa e clareza e completude textual. Esse resultado indica que a maior parte das justificativas carece não apenas de elementos objetivos que comprovem a vantagem da adesão, mas também de estrutura lógica mínima e de clareza para demonstrar como as informações levam à conclusão apresentada. Ou seja, mesmo quando há alguma tentativa de justificar a adesão, a argumentação não é tecnicamente construída, carece de conexão entre premissas e conclusões e não apresenta narrativa consistente.*

52. *O segundo grupo de maiores percentuais (80%), composto pelos critérios fundamentação normativa, compatibilidade dos preços com o mercado e conclusão sobre a vantajosidade, revela fragilidade tanto no atendimento aos requisitos legais quanto na demonstração de que a adesão é vantajosa em termos de preços. Trata-se de lacuna relevante, pois a ausência de comparação com o mercado impede verificar se a adesão é realmente mais econômica do que processo próprio de contratação, o que contraria diretamente os requisitos da Lei 14.133/2021 e do Decreto 11.462/2023. Além disso, mesmo quando parte da justificativa traz elementos parciais, a conclusão não sintetiza adequadamente o raciocínio desenvolvido, deixando dúvidas sobre a motivação administrativa.*

53. *Também foi identificado que 70% das justificativas não apresentam uma argumentação específica e contextualizada sobre a adesão à ata de registro de preços. Em muitos casos, os documentos limitam-se a mencionar a intenção de adesão ou a necessidade de contratação, sem detalhar as razões concretas que justificam a escolha dessa modalidade em detrimento de outras alternativas, como licitação própria ou utilização de outra ata. Essa ausência de fundamentação específica compromete a transparência e a clareza do processo decisório, dificultando a comprovação da vantajosidade e da adequação da adesão. Além disso, a falta de comparações entre diferentes opções disponíveis impede uma análise mais robusta sobre a economicidade e a eficiência da solução adotada, o que pode gerar questionamentos sobre a qualidade da decisão administrativa e aumentar o risco de escolhas inadequadas.*

54. *Por fim, o critério compatibilidade do objeto com a necessidade do órgão aderente, com 60% de falhas, mostra que grande parte dos órgãos não demonstra se o objeto registrado na ata atende às suas necessidades reais. Essa omissão é crítica, pois aumenta o risco de contratações desajustadas, ineficientes e com entrega de produtos inadequados.*

55. *Essas maiores fragilidades, quando consideradas em conjunto, confirmam que o processo atual de justificativa da adesão é predominantemente formal e pouco orientado a evidências.*

56. *A ausência de elementos essenciais compromete não apenas a qualidade técnica das decisões, mas também a transparência e a rastreabilidade do processo. Quando justificativas insuficientes ou genéricas são aceitas sem análise documentada do gerenciador, aumenta o risco de contratação de bens ou serviços inadequados, incompatíveis com o perfil de utilização, com as especificações técnicas necessárias ou com o orçamento estimado. Para os órgãos não participantes, o risco recai diretamente sobre a adequação do produto, a economicidade da contratação e a entrega de resultados; para o gerenciador, sobre a integridade da ata e a segurança jurídica de sua gestão.*

57. *Além disso, verificou-se que, na prática, o sistema não contém validações que impeçam o avanço do fluxo quando o documento apresentado é insuficiente ou genérico. Assim, as adesões acabam concluídas com base em documentos sem a necessária reflexão sobre alternativas, preços, perfil de demanda ou eventuais riscos.*

58. *O problema se agrava pela ausência de manifestação do órgão gerenciador sobre a compatibilidade técnica quando aceita a adesão. Tal lacuna dificulta a atuação de controles interno e externo, que não conseguem identificar se houve exame de mérito ou apenas processamento*

formal do pedido. A situação observada também enfraquece a governança do Sistema de Registro de Preços, pois as adesões constituem mecanismo sensível de ampliação da ata e devem ser baseadas em decisões sólidas, justificadas e alinhadas aos princípios da legalidade, motivação, planejamento e eficiência.

59. Esse conjunto de fatores faz com que as justificativas apresentadas sejam vistas como etapa burocrática, e não como instrumento de análise técnica prévia à contratação.

60. Diante dessas evidências, propõe-se **recomendar** ao MGI que promova o desenvolvimento, no módulo Gestão de Atas do sistema Contratos.gov.br, de um checklist eletrônico obrigatório, integrado ao fluxo de solicitação de adesão e estruturado com todos os elementos mínimos previstos na Lei 14.133/2021 e no Decreto 11.462/2023, contendo itens relativos à demonstração da vantajosidade, à análise de preços e sua compatibilidade com o mercado, à avaliação de alternativas à adesão, à compatibilidade do objeto com as necessidades do órgão, à fundamentação normativa aplicável e à conclusão fundamentada. Para cada um desses pontos, o solicitante da adesão deverá indicar expressamente a página e/o trecho do documento da justificativa da vantajosidade da adesão em que a informação esteja demonstrada.

61. Propõe-se, ainda, **recomendar** ao MGI que o módulo Gestão de Atas passe a exigir a confirmação explícita do gerenciador para cada item do checklist, de forma estruturada e vinculada ao documento anexado pelo órgão solicitante. O gerenciador deverá registrar se cada informação indicada pelo órgão não participante está de fato presente no documento e se atende aos requisitos técnicos e normativos que condicionam a adesão.

62. Além disso, propõe-se **recomendar** ao MGI que disponibilize modelo padronizado e orientações técnicas sobre a elaboração de justificativas de adesão, incluindo exemplos de atendimento adequado e inadequado.

63. Por fim, propõe-se **recomendar** aos Órgãos Superiores que orientem os órgãos e entidades sob sua jurisdição a aprimorarem as justificativas, assegurando que contenham demonstração objetiva da vantajosidade da adesão, comprovação do alinhamento dos preços ao mercado e evidências da compatibilidade técnica do objeto que se deseja contratar.

64. A adoção do checklist eletrônico obrigatório tende a elevar a consistência das justificativas apresentadas, ao induzir o preenchimento estruturado e a demonstração objetiva da vantajosidade, dos preços e da compatibilidade técnica do objeto e outros elementos, reduzindo a ocorrência de justificativas meramente declaratórias. A exigência de confirmação item a item pelo gerenciador também reforça a rastreabilidade e evidencia a realização de análise de mérito, fortalecendo a governança das adesões e permitindo maior transparência e controle sobre as decisões adotadas.

65. Além disso, a disponibilização de modelo padronizado e de orientações técnicas, aliada à atuação dos Órgãos Superiores na orientação, tende a uniformizar entendimentos, aprimorar a qualidade técnica das justificativas e reduzir o risco de adesões inadequadas ou antieconômicas. Espera-se, com isso, promover decisões mais fundamentadas, alinhadas aos princípios da motivação, economicidade e eficiência.

## **ADESÕES ACIMA DOS LIMITES, SEM CONTROLE DE PRAZOS E COM PAPÉIS INCORRETOS**

As falhas do Gestão de Atas permitiram adesões acima dos limites legais, sem controle da data da efetivação e registros incorretos dos papéis de participante e aderente, inconsistências entre atas e sistema e distorções na base de cálculo das adesões. Os problemas identificados comprometeram a legalidade, a rastreabilidade e a confiabilidade das informações, elevando os riscos operacionais e jurídicos na gestão do Sistema de Registro de Preços.

66. As análises realizadas nos Papéis de Trabalho 8.3 (peça 429) e 8.6 (peça 435) mostraram que o módulo Gestão de Atas do Contratos.gov.br permitiu, em diversos casos, solicitações e autorizações acima do limite global de adesões, estabelecido no art. 86, § 5º, da Lei 14.133/2021. Em alguns exemplos emblemáticos, como o Item 2 da Ata 5/2023 do Instituto Federal do Piauí (IFPI), o Item 36 da Ata 8/2024 do MGI/Acre e o Item 24 da Ata 60/2023 do Museu Histórico do Exército, o próprio sistema indicava quantitativos disponíveis para adesão negativos (“-2”, “-155” e “-25”, respectivamente), evidenciando que as rotinas de cálculo e de bloqueio não impediram extrapolações já consumadas.

67. Verificou-se também a ocorrência sistemática de extrapolações do limite individual, originadas de falhas de parametrização: o sistema arredonda para cima o resultado do cálculo dos 50% permitidos pelo art. 86, § 4º, da Lei 14.133/2021, quando o resultado é um número fracionário, possibilitando adesões individuais superiores ao limite legal. Essa inconsistência afetou diretamente os gerenciadores, que, ao confiar nos controles sistêmicos, autorizavam adesões aparentemente regulares, mas que, em análise posterior, revelaram-se ilegais. Também impactou os aderentes, que formalizaram contratações baseadas em informações incorretas, com risco de nulidade.

68. Outra falha relevante refere-se ao controle de prazos. Embora o sistema impeça solicitações de adesão após o fim da vigência da ata, não possui trava lógica para impedir que o gerenciador autorize a adesão após esse período, quando a solicitação tiver sido realizada dentro da vigência. Essa inconsistência contraria o art. 31, caput, do Decreto 11.462/2023, que determina que a adesão deve ocorrer dentro da vigência da ata. Além disso, o sistema não controla de forma automatizada o prazo de noventa dias para efetivação da contratação após a autorização, previsto no art. 31, §§ 2º e 3º, do Decreto 11.462/2023, ficando esse acompanhamento a cargo do gerenciador, de forma manual e sujeita a falhas.

69. Essas lacunas afetam diretamente as dimensões de legalidade, tempestividade e segurança jurídica. A ausência de controle automatizado do prazo de noventa dias aumenta o risco de contratações fora dos parâmetros legais, enquanto a possibilidade de autorizar adesões após o término da vigência compromete a rastreabilidade temporal. Para o gerenciador, isso representa risco de descumprimento de dever legal; e para o aderente, risco de contratar sem fundamento válido.

70. No que se refere à definição dos papéis de gerenciador, participante e aderente, a auditoria identificou inconsistências entre as informações registradas nas atas e aquelas constantes no sistema. O módulo Gestão de Atas permitiu o lançamento incorreto de participantes como caronas e vice-versa, violando os parâmetros legais e alterando a base de cálculo dos limites de adesão. Tais erros foram identificados nas análises da Ata 4/2025 decorrente da Compra 90001/2024 do 22º Grupo de Artilharia de Campanha Autopropulsado (Uasg 160436), em que os participantes foram lançados como caronas, e na Ata 389/2024 decorrente da Compra 90004/2024 do Hospital Militar de Área de Recife (Uasg 711000), em cujo arquivo da ata não constam participantes, porém, no sistema, há participantes em todos os itens. Isso demonstra que o sistema não possui validações fortes o suficiente para impedir ou alertar divergências cadastrais que comprometem diretamente a governança do SRP.

Figura 13: Ata do 22º Gac Ap - papéis invertidos

129	22º Gac Ap	KG	1000
	8º Rc Mec		1150
	5º Rc Mec		200
	10º B Log		1350
	6º RCB		800
	HGUA		2000
	12º Cia Com Mec		450
	12º BE Cmb Bld		500
	2º Bda C Mec		1600

71. *As imagens consistem, acima, em print da ata do 22º Grupo de Artilharia de Campanha Autopropulsado, mostrando o gerenciador e participantes do Item 129. Em baixo, print do Contratos.gov.br referente ao mesmo item da ata, evidenciado que os participantes foram lançados como caronas e que alguns deles executam mais como caronas do que a quantidade que tinham como participantes.*

72. *Essas falhas cadastrais geram impactos significativos para todos os atores:*

- *gerenciador: pode autorizar adesões com base em dados inconsistentes, comprometendo a legalidade dos atos;*
- *participantes: têm seus quantitativos distorcidos, afetando limites e execução; e*
- *não participantes: realizam contratações baseadas em informações incorretas, com risco de nulidade e prejuízo operacional.*

73. *A causa central dessas falhas está na combinação entre deficiências de parametrização sistêmica, ausência de validações robustas e lacunas nos mecanismos de integridade cadastral.*

74. *A auditoria também identificou o risco de que a solicitação e a autorização da adesão sejam realizadas fora do módulo Gestão de Atas, por meio de troca de ofícios entre o órgão não participante e o gerenciador, sem qualquer registro correspondente no sistema. Essa prática cria uma via paralela de processamento das adesões, que escapa por completo das validações sistêmicas, dos controles de limite individual e global previstos na Lei 14.133/2021 e das verificações de vigência e tempestividade exigidas pelo Decreto 11.462/2023. Como consequência, adesões autorizadas por essa via não são computadas nos quantitativos disponíveis, não geram registro estruturado que permita acompanhar sua execução e tampouco integram a base de dados utilizada por gerenciadores, participantes, aderentes, órgãos de controle e sociedade. Trata-se, portanto, de uma grave lacuna de governança, que permite a ampliação da ata sem controle sistêmico, compromete a integridade do SRP e fragiliza a rastreabilidade das autorizações concedidas.*

75. *Em função do exposto, propõe-se **determinar** ao MGI que:*

- *corrija a funcionalidade de cálculo do limite de adesão individual, de forma que o arredondamento seja realizado para baixo;*
- *faça ajustes na funcionalidade de autorização de adesões, de modo que não seja possível autorizar adesão a uma ata vencida, mesmo se a solicitação tiver sido feita enquanto a ata estava vigente;*
- *aprimore o controle de integridade cadastral, para impedir o registro de informações divergentes entre a ata e o sistema quanto aos papéis de participante e aderente;*
- *crie, no Gestão de Atas, um campo estruturado para inserção da data da efetiva adesão; e*
- *torne obrigatório o órgão não participante, no prazo de noventa dias após a autorização do gerenciador, comprovar a efetivação da aquisição ou contratação solicitada ou solicitar a prorrogação do prazo, emitindo alertas antes do vencimento, sob pena de cancelamento automático da autorização de adesão e consequente aviso ao tribunal de contas correspondente.*

76. *Além disso, propõe-se **recomendar** ao MGI que crie no Sistema Contratos.gov.br, rotina automática de verificação da aba “Adesões”, para identificar registros em que o campo “quantidade disponível para adesão” apresente valor negativo e, verificada essa situação, emitir alertas, bloquear novas autorizações e exigir correção.*

77. Por fim, propõe-se **recomendar** aos Órgãos Superiores que orientem os órgãos e entidades sob sua jurisdição que utilizam o módulo Gestão de Atas do sistema Contratos.gov.br a não aceitarem solicitações de adesão realizadas fora do sistema e, caso recebam solicitações encaminhadas por ofício ou por qualquer outro meio externo, os órgãos gerenciadores deverão orientar o solicitante a registrar o pedido no módulo Gestão de Atas.

78. A implementação das medidas propostas permitirá que o sistema impeça automaticamente adesões ilegais, controle com precisão prazos, evite distorções na classificação de órgãos e registre informações essenciais para rastreamento e auditoria futura. A recomendação de estabelecer uma rotina automática de verificação de quantitativos negativos reforça ainda mais o ciclo de governança.

79. Essas melhorias trarão ganhos diretos para os gerenciadores, que passam a contar com um sistema mais seguro; para os participantes, cujos quantitativos e direitos serão respeitados; e para os aderentes, que terão maior previsibilidade e segurança jurídica. Além da redução de riscos operacionais e legais, o aperfeiçoamento incrementará a transparência, a confiabilidade e a qualidade da gestão do Sistema de Registro de Preços.

80. Adicionalmente, a orientação para que todas as solicitações e autorizações de adesão sejam formalizadas exclusivamente no módulo Gestão de Atas evitará rotinas paralelas que fragilizam a governança do SRP, assegurando que todas as adesões passem pelos controles sistêmicos de limite, vigência e tempestividade e que permaneçam registradas de forma íntegra, rastreável e auditável. Ao impedir que adesões ocorram por fora do sistema, reforça-se a segurança jurídica para gerenciadores e aderentes, amplia-se a confiabilidade dos dados e reduzem-se riscos de inconsistências, extrapolações não detectadas e lacunas de registro que comprometem a integridade da gestão das atas.

## **INEXISTÊNCIA DE DADOS CONFIÁVEIS SOBRE A EXECUÇÃO DAS ATAS DE REGISTRO DE PREÇOS**

A ausência de controles estruturados no módulo Gestão de Atas impede o registro confiável dos quantitativos executados, gerando dados incompletos, inconsistentes e divergentes. Essa fragilidade descumprir o art. 24 do Decreto 11.462/2023 e inviabiliza o acompanhamento da execução real das atas e o cálculo de saldos remanescentes. Como consequência, compromete-se a governança, a transparência e a confiabilidade das informações do Sistema de Registro de Preços.

81. A situação identificada pela auditoria mostra que o módulo Gestão de Atas do Contratos.gov.br ainda não possui mecanismos suficientes para registrar, consolidar ou extrair informações básicas sobre a execução das atas de registro de preços. Ao longo da auditoria, mesmo após sucessivas tentativas de extração, análise e validação das bases fornecidas pelo MGI, constatou-se que não é possível obter, de forma direta e segura, dados essenciais como quantitativos executados, saldos remanescentes, datas de execução ou instrumentos utilizados. Essa limitação impacta todos os atores do processo (gerenciadores, participantes, caronas, órgãos de controle e sociedade), que deixam de dispor de informações mínimas para compreender, analisar e fiscalizar o comportamento real das contratações realizadas via SRP.

82. Durante a análise das bases e das telas do sistema, observou-se um conjunto expressivo de inconsistências. Houve casos de duplicação de linhas, de quantitativos substituídos por “1 unidade” no momento do empenho e de divergências entre valores apresentados em bases obtidas diretamente do MGI e aqueles publicados nas páginas oficiais do portal. Em diversos momentos, ao solicitar novas extrações, a equipe de auditoria encontrou versões conflitantes para as mesmas atas e os mesmos itens, evidenciando ausência de integridade e confiabilidade nas rotinas de armazenamento e disponibilização dessas informações.

83. A tabela a seguir sintetiza as principais inconsistências encontradas durante a validação das bases:

**Tabela 3: Inconsistências recorrentes identificadas nas bases de execução**

<b>Duplicação de linhas</b>	Mesma ata e item aparecendo duas ou mais vezes	Distorção do quantitativo executado e dos saldos
<b>Divergência entre bases e telas</b>	Valores diferentes no portal e nos arquivos enviados	Inviabilidade de validação externa
<b>Substituição por “1 unidade”</b>	Quantitativos reais ocultados no empenho	Perda total de rastreabilidade

*Fonte: análise da auditoria com base nas informações fornecidas pelo MGI no Papel de Trabalho 8.9 (peça 438)*

84. Essas inconsistências impossibilitam a reconstrução do ciclo de execução das atas, tornando inviável identificar o que foi efetivamente contratado por cada ator. Para os gerenciadores, essa limitação impede o controle adequado do comportamento da ata, reduz sua capacidade de antecipar riscos, emitir alertas e adotar medidas corretivas. Para os participantes, prejudica o acompanhamento do consumo e dificulta aferir se a execução está coerente com a intenção registrada. Para os caronas, dificulta avaliar se a ata escolhida é de fato adequada para atender suas necessidades, pois não há histórico confiável da execução que permita prever disponibilidade, comportamento de consumo ou eventual risco de esgotamento. Para os órgãos de controle, impede aferir conformidade e detectar desvios. Para a sociedade, a ausência de dados íntegros compromete a transparência pública e limita o controle social sobre o uso dos recursos, impedindo a identificação de padrões de contratação, eventuais desvios ou falhas sistêmicas relevantes.

85. A inexistência de registros confiáveis inviabilizou, inclusive, uma das principais entregas da auditoria: a resposta à Questão de Auditoria 2, que dependia justamente da comparação entre o comportamento de consumo de gerenciadores, participantes e caronas (peça 438). A equipe não conseguiu estabelecer tais proporções, pois não há dados íntegros, completos e auditáveis que representem a execução real das atas.

86. Essas deficiências decorrem de falhas estruturais no desenho e na implementação do módulo Gestão de Atas. O sistema não foi originalmente concebido para registrar a execução das atas de forma estruturada, tampouco para manter controles de integridade das informações. Além disso, não há campos obrigatórios para registrar quantitativos executados, datas da execução ou identificação do instrumento utilizado (contrato, nota de empenho, autorização de compra). Sem esses elementos, o sistema opera como mero repositório parcial e desestruturado, incapaz de suportar processos de governança, gestão e fiscalização relativos à execução das atas.

87. O problema se agrava pelo fato de que o sistema não possui validações que impeçam o envio de dados incompletos ou incoerentes. A ausência de regras de negócio que assegurem consistência temporal, coerência entre quantitativos e saldos e unicidade de registros por item e por ato de execução fragiliza a integridade de toda a base. Assim, órgãos distintos enviam informações de formas distintas, com campos incompletos, incoerentes ou preenchidos de maneira artificial.

88. Diante desse cenário, propõe-se **determinar** ao MGI que promova a adequação do Sistema Contratos.gov.br, módulo Gestão de Atas, de modo a assegurar o registro, a rastreabilidade e a extração de relatórios sobre a execução das atas de registro de preços, contemplando, no mínimo, a criação de campos obrigatórios, por item da ata, para registro de quantitativo executado pelo gerenciador, participantes ou caronas; data de cada execução; identificação do instrumento de execução (contrato, nota de empenho, autorização de compra ou outro instrumento hábil); e saldo remanescente atualizado.

89. Tais medidas permitirão registrar a execução de forma confiável, garantindo integridade, consistência e transparência das informações, além de possibilitar análises agregadas, identificação de padrões anômalos, emissão de alertas, acompanhamento da execução e priorização de ações corretivas.

90. Esses aprimoramentos beneficiarão todos os atores do processo. Os gerenciadores terão maior previsibilidade e segurança na gestão das atas; os participantes poderão acompanhar seu consumo de forma clara; os caronas terão maior segurança jurídica ao aderir; os órgãos de controle contarão com dados auditáveis; e a sociedade poderá exercer controle social com base em informações completas e integradas. Como resultado, a governança do Sistema de Registro de Preços será fortalecida, melhorando a eficiência, a transparência e a confiabilidade das compras públicas realizadas via SRP.

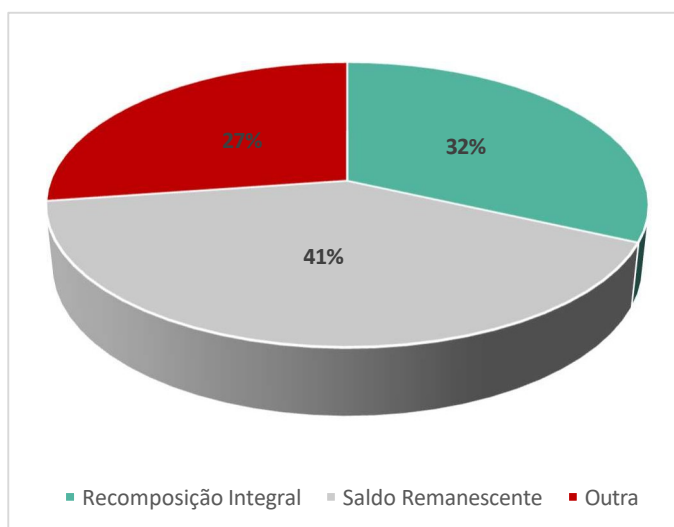
## **HETEROGENEIDADE DE PRÁTICAS SOBRE OS QUANTITATIVOS NA PRORROGAÇÃO DAS ATAS**

*Figura 15: Síntese do 6º Achado*

A falta de entendimento uniforme sobre os efeitos da prorrogação das atas gerou práticas divergentes entre órgãos no tratamento dos quantitativos, variando entre recomposição total, manutenção de saldos remanescente ou soluções intermediárias. Isso decorre de lacunas normativas e interpretações conflitantes entre orientações jurídicas, administrativas e o sistema Contratos.gov.br. O Resultado foi insegurança jurídica e perda de eficiência.

91. A auditoria identificou que os órgãos gerenciadores, atores diretamente afetados por esse problema, adotam comportamentos distintos ao decidir como tratar os quantitativos quando prorrogam a vigência das atas. As respostas ao questionário eletrônico objeto do Papel de Trabalho 8.2 (peça 427) apontam que 32% recompõem integralmente os quantitativos, 41% mantêm apenas o saldo remanescente (diferença entra a quantidade registrada e a quantidade executada) e 27% utilizam critérios intermediários. Essa distribuição evidencia ausência de padrão entre órgãos que operam sob os mesmos dispositivos legais, gerando assimetria procedimental em atividades que deveriam ser homogêneas.

**Gráfico 6: Tratamento dos Quantitativos nas Prorrogações das Atas**



*Fonte: respostas ao questionário eletrônico objeto do Papel de Trabalho 8.2.1 (peça 426)*

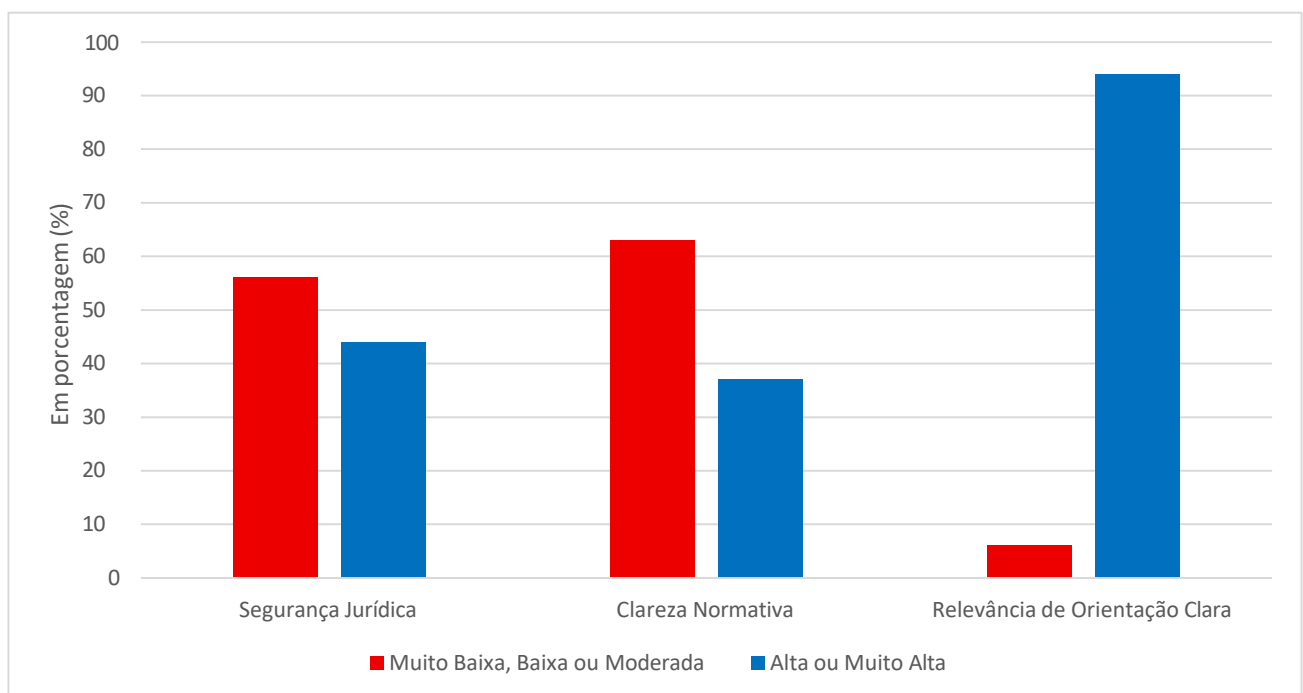
92. Essa heterogeneidade foi observada inclusive entre órgãos com estruturas equivalentes. No Ministério Público, por exemplo, o Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) adota manutenção de saldos, enquanto o Ministério Público da União (MPU) recompõe integralmente. Na Justiça do Trabalho, Tribunais Regionais do Trabalho (TRTs) distintos aplicam

tratamentos divergentes, embora a maioria recomponha integralmente o saldo. Essa dispersão decisória compromete a previsibilidade e dificulta tanto a gestão das atas quanto a fiscalização, pois não há parâmetro consolidado que indique qual procedimento é juridicamente mais adequado.

93. A falta de entendimento uniforme contraria princípios previstos no art. 5º da Lei 14.133/2021, especialmente segurança jurídica, eficiência, economicidade e planejamento, e gera impactos práticos significativos. Para os gerenciadores, aumenta a dificuldade de prever o comportamento das atas e compromete a consistência do planejamento anual de contratações. Para os participantes, cria incerteza quanto à disponibilidade futura dos itens registrados. Para os aderentes, reduz a previsibilidade quanto ao comportamento dos quantitativos disponíveis. Para os órgãos de controle, dificulta aferir conformidade e reconstruir a linha decisória adotada. Para a sociedade, a ausência de critérios uniformes reduz a transparência e dificulta o controle social sobre o uso dos recursos públicos, comprometendo a confiança no processo de compras governamentais.

94. Os efeitos reais observados comprovam esse cenário. Conforme dados do Papel de Trabalho 8.2 (peça 427), 56% dos gestores classificaram sua segurança jurídica como moderada, baixa ou muito baixa na tomada de decisão sobre quantitativos na prorrogação, o que evidencia ambiente decisório frágil. Além disso, 63% apontaram baixa clareza normativa e 94% consideraram relevante ou muito relevante a edição de normas que disciplinem o tema. Esses números demonstram que a heterogeneidade não é eventual, mas estrutural, decorrente de lacunas normativas e falta de orientação sistematizada.

**Gráfico 7: Percepção dos gestores sobre a prorrogação das atas**



*Fonte: respostas ao questionário eletrônico objeto do Papel de Trabalho 8.2.1 (peça 426)*

95. No plano potencial, conservar esse quadro pode gerar riscos de nulidade contratual caso o tratamento dos quantitativos seja considerado incompatível com o arcabouço jurídico aplicável. Pode também reduzir a flexibilidade administrativa, dificultar o atendimento às necessidades contínuas e resultar em novos certames desnecessários. Ademais, há risco de planejamento distorcido, com órgãos inflando quantitativos iniciais para compensar incertezas futuras quanto à prorrogação, prejudicando a economicidade e a racionalidade nas contratações públicas.

96. A causa central desse cenário está na divergência interpretativa entre os órgãos sobre os efeitos da prorrogação de vigência das atas de registro de preços. Essa divergência é reforçada pela ausência de regulamentação infralegal clara e expressa no Decreto 11.462/2023, que

*não disciplinou explicitamente o tratamento dos quantitativos durante a prorrogação. Além disso, houve contradições entre orientações jurídicas e parametrizações dos sistemas: enquanto pareceres da AGU admitem recomposição integral em determinadas condições, o Contratos.gov.br foi parametrizado para manter apenas saldos remanescentes. Essa assimetria normativa-sistêmica ampliou a margem interpretativa e aumentou a insegurança administrativa.*

97. *É necessário, portanto, integrar orientações jurídicas, parametrizações técnicas e procedimentos administrativos de forma coerente, de modo que o tratamento dos quantitativos nas prorrogações deixe de depender de interpretações isoladas e passe a refletir entendimento uniforme da Administração. Nesse ponto, as manifestações recebidas dos órgãos, bem como os pareceres e notas jurídicas analisadas, revelam uma evolução interpretativa significativa e permitem consolidar uma posição da equipe de auditoria sobre a matéria.*

98. *As evidências colhidas ao longo da auditoria mostram que, nos primeiros meses de vigência do Decreto 11.462/2023, prevaleceu interpretação restritiva, baseada na Nota Informativa SEI 42027/2024/MGI, segundo a qual, na prorrogação, seria admitida apenas a utilização do saldo remanescente, vedando-se a recomposição integral dos quantitativos. Esse entendimento, contudo, foi posteriormente revisto em documentos de maior peso jurídico, especialmente o Parecer 75/2024/DECOR/CGU/AGU e a Nota Jurídica 3/2024/CNLCA/CGU/AGU, que passaram a admitir a possibilidade de recomposição integral dos quantitativos originalmente registrados, desde que observados requisitos objetivos: previsão no planejamento, indicação expressa no edital e na ata, comprovação da manutenção do preço vantajoso e formalização por meio de termo aditivo dentro da vigência.*

99. *Esse movimento interpretativo também alcançou os órgãos superiores da Administração Pública. O Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI), por meio da Nota Técnica SEI 34058/2025/MGI, já anunciou que adaptará o sistema Contratos.gov.br até abril de 2026 para permitir a recomposição integral, alinhando-se ao parecer da Advocacia-Geral da União (AGU). A Câmara dos Deputados igualmente revisou seu entendimento e passou a admitir a recomposição integral, assim como o Senado Federal e o Ministério Público da União, que regulamentaram expressamente a matéria em seus atos normativos. No Judiciário, Conselho da Justiça Federal (CJF), Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e Tribunal Superior Eleitoral (TSE) reconheceram a possibilidade de renovação integral, ainda que, no TSE, prevaleçam, por ora, práticas restritivas ao saldo remanescente. Em sentido diverso, o Superior Tribunal Militar (STM) permanece vedando expressamente a recomposição integral em sua minuta padrão de ata.*

100. *O levantamento realizado mostra que, dos doze órgãos consultados, seis já adotam a recomposição integral, dois estão em transição para essa posição e quatro ainda se restringem ao saldo remanescente. Embora persistam divergências, o quadro geral revela tendência consistente de convergência para a interpretação que admite a recomposição integral, condicionada ao atendimento de requisitos objetivos. Essa tendência foi impulsionada pela atuação normativa da AGU e pelo alinhamento progressivo do MGI.*

101. *Essa controvérsia interpretativa resulta, em grande medida, da ausência de dispositivo legal ou regulamentar que discipline expressamente o tratamento dos quantitativos na prorrogação da ata. Tanto o art. 84 da Lei 14.133/2021 quanto o art. 22 do Decreto 11.462/2023 tratam exclusivamente do prazo de vigência, sem abordar os efeitos da prorrogação sobre as quantidades. A lacuna foi intensificada pela leitura isolada do art. 23 do Decreto, que veda acréscimos ao quantitativo originalmente registrado, mas que não alcança a recomposição decorrente da prorrogação, assim como ocorre nos contratos administrativos.*

102. *A partir dessa constatação, e considerando a natureza jurídica da ata como instrumento auxiliar das contratações, torna-se necessário adotar raciocínio análogo ao utilizado nos contratos prorrogáveis. Nos contratos por escopo, por exemplo, a vigência está vinculada à entrega do objeto; já nos contratos contínuos, a prorrogação visa assegurar a prestação no período*

subsequente, o que naturalmente implica renovação dos quantitativos necessários. De modo semelhante, quando a ata serve de instrumento auxiliar a uma contratação pontual ou de natureza finita, tende a prevalecer a manutenção do saldo remanescente; quando serve a uma contratação contínua, a recomposição integral dos quantitativos se mostra adequada.

103. Os exemplos hipotéticos analisados demonstram essa lógica: a aquisição de mobiliário para um projeto específico sugere manutenção de saldo; serviços ou fornecimentos recorrentes, como organização de eventos ou material de expediente, apontam para renovação integral. Isto é, para demandas específicas e não recorrentes, a manutenção do saldo remanescente tende a ser a opção adequada; para bens e serviços de consumo continuado, a recomposição integral tende a ser a solução mais eficiente. Essa leitura harmoniza o funcionamento das atas com os princípios da anualidade do planejamento e da eficiência, fundamentos reforçados no Parecer 75/2024/DECOR/CGU/AGU.

104. Assim, vedar indiscriminadamente a recomposição integral implicaria restringir a prorrogação apenas a casos em que a execução não ocorreu conforme o planejado, esvaziando a finalidade do instituto previsto no art. 84 da Lei 14.133/2021. A evolução normativa entre a Lei 8.666/1993 e a Lei 14.133/2021, inclusive, reforça essa interpretação: a antiga lei limitava a vigência máxima da ata a um ano, eliminando a controvérsia; já a nova lei introduziu a possibilidade de prorrogação, conferindo flexibilidade, mas exigindo maturidade interpretativa para definição dos quantitativos.

105. Desse modo, conclui-se que o tratamento dos quantitativos deve guardar relação direta com a natureza da necessidade da Administração, ser compatível com a finalidade da prorrogação, respeitar o interesse público, estar expressamente previsto no planejamento e no edital, e observar a demonstração de vantajosidade, como indicam os pareceres da AGU e a prática dos órgãos que já consolidaram normativos sobre o tema.

106. Embora haja tendência de padronização, ainda existem divergências relevantes, razão pela qual se justifica **recomendar** ao MGI que atualize o Decreto 11.462/2023, de modo a prever expressamente que o edital da licitação e a ata de registro de preços devem indicar o tratamento dos quantitativos nas prorrogações de vigência das atas, admitindo-se tanto a recomposição integral como a manutenção apenas do saldo remanescente dos quantitativos, conforme a natureza da necessidade da Administração; bem como que altere o sistema Contratos.gov.br, módulo Gestão de Atas, para permitir a recomposição integral dos quantitativos ou apenas do saldo remanescente, conforme o caso.

107. Além disso, propõe-se **recomendar** à AGU que incorpore às minutas-padrão de editais e atas de registro de preços os entendimentos consolidados nos pareceres referenciais sobre o tratamento dos quantitativos nas prorrogações de vigência das atas de registro de preços, especialmente o Parecer 75/2024/DECOR/CGU/AGU.

108. As medidas recomendadas pela auditoria têm potencial para trazer segurança jurídica, previsibilidade e uniformidade às decisões futuras, gerando benefícios diretos para todos os atores: a atualização do decreto tende a uniformizar os entendimentos; o ajuste no Contratos.gov.br eliminará a divergência atual entre as orientações jurídicas ou normativas e o sistema; a incorporação dos entendimentos às minutas-padrão tende a disseminar conhecimento uniformizado.

109. Em síntese, a padronização do tratamento dos quantitativos nas prorrogações de vigência das atas é medida essencial para aumentar a eficiência, a previsibilidade e a segurança jurídica do Sistema de Registro de Preços, contribuindo para contratações públicas mais racionais, transparentes e alinhadas ao planejamento anual da Administração.

---

**FRAGILIDADES NO REGISTRO, CONTROLE E**  
**FUNDAMENTAÇÃO DAS MODIFICAÇÕES DE**  
**PREÇOS**

As fragilidades do módulo Gestão de Atas no registro e controle das modificações de preços permitiram inconsistências entre valores registrados e os efetivamente vigentes e alterações sem fundamentação adequada, comprometendo a aderência ao art. 25 do Decreto 11.462/2023. Como resultado, reduzem-se a transparência, a rastreabilidade e a confiabilidade dos dados, aumentando riscos jurídicos, operacionais e de governança no Sistema de Registro de Preços.

110. *As fragilidades observadas no registro e controle das modificações de preços no módulo Gestão de Atas do Contratos.gov.br permitiram que alterações fossem efetuadas e inseridas sem consistência nos valores, sem notificação aos órgãos potencialmente impactados e com fundamentação frequentemente superficial, em desconformidade com o art. 25 do Decreto 11.462/2023. Esses problemas comprometem a rastreabilidade, a integridade e a confiabilidade das informações sobre preços registrados, afetando a governança e dificultando o acompanhamento e a fiscalização das contratações públicas no âmbito do Sistema de Registro de Preços.*

111. *A análise das bases de dados relativas às modificações de preços evidenciou inconsistências relevantes na forma como os valores foram registrados no sistema. Em diversos casos, observou-se que o módulo Gestão de Atas aceita e mantém valores vazios ou zerados, erros de digitação, inserção de valores totalmente incoerentes com aqueles constantes das atas e apostilamentos, variações acima de 1.000%. Também se constatou inexistência de controle de correspondência entre o preço constante da ata e aquele digitado no sistema e falta de mecanismos que assegurem a integridade e rastreabilidade das informações registradas.*

**Figura 18: Divergência de preços entre a Ata e o Sistema**

ITEM	ESPECIFICAÇÃO	CATMAT	UNIDADE DE MEDIDA	QUANT	VALOR	VALOR TOTAL
1	Cal extinta, material hidróxido cálcio e hidróxido magnésio, cor branca, apresentação pó, características adicionais com fixador	388007	Sac 5Kg	2655	R\$ 17,55	R\$46.595,25
8	Lixas para Madeira nº 50, comprimento 275 mm, largura 225 mm	213808	UND	8530	R\$ 2,01	R\$17.145,30
11	Lixas para Madeira nº 100, comprimento 275 mm, largura 225 mm	385175	UND	8730	R\$ 1,62	R\$14.142,60
20	Espátula de aço 3 polegadas	449541	UND	917	R\$ 7,13	R\$6.538,21

Número do item:	00001			
Descrição detalhada:	CAL VIVA, MATERIAL ÓXIDO CÁLCIO, COR BRANCA, APRESENTAÇÃO PÓ, CARACTERÍSTICAS ADICIONAIS INODORO, COM FIXADOR, PUREZA MÍNIMA 90%			
Código do item:	25647			
Tipo do item:	Material			
Quantidade homologada:	2655			
Vigência inicial:	19/09/2024			
Vigência final:	19/09/2026			
Fornecedor:	Classificação	CNPJ	Fornecedor	Valor unitário
	001	13.014.203/0001-89	ALMADA MATERIAIS DE CONSTRUÇÃO LTDA	R\$ 11.11000

Número do item:	00005			
Descrição detalhada:	LIXA, MATERIAL ÓXIDO ALUMÍNIO, TIPO LIXA MADEIRA, APRESENTAÇÃO FOLHA, TIPO GRÃO 60, COMPRIMENTO 275 MM, LARGURA 225 MM			
Código do item:	23150			
Tipo do item:	Material			
Quantidade homologada:	8530			
Vigência inicial:	19/09/2024			
Vigência final:	19/09/2026			
Fornecedor:	Classificação	CNPJ	Fornecedor	Valor unitário
	001	13.014.203/0001-89	ALMADA MATERIAIS DE CONSTRUÇÃO LTDA	R\$ 0.56000

Número do item:	00011			
Descrição detalhada:	LIXA, MATERIAL CARBURETO SILÍCIO, TIPO LIXA MADEIRA, APRESENTAÇÃO FOLHA, TIPO GRÃO 100, COMPRIMENTO 275 MM, LARGURA 225 MM			
Código do item:	23507			
Tipo do item:	Material			
Quantidade homologada:	8730			
Vigência inicial:	19/09/2024			
Vigência final:	19/09/2026			
Fornecedor:	Classificação	CNPJ	Fornecedor	Valor unitário
	001	13.014.203/0001-89	ALMADA MATERIAIS DE CONSTRUÇÃO LTDA	R\$ 0.49000

Detalhes do item	Unidades do item	Empenhos	Adesões	Contratos										
Número do item:	00020													
Descrição detalhada:	ESPÁTULA, MATERIAL LÂMINA AÇO CROMADO, MATERIAL CABO PLÁSTICO, APLICAÇÃO MASSA E RASPAGEM, COMPRIMENTO TOTAL 21,60 CM, LARGURA DA LÂMINA 6 CM													
Código do item:	17957													
Tipo do item:	Material													
Quantidade homologada:	917													
Vigência inicial:	19/09/2024													
Vigência final:	19/09/2026													
Fornecedor:	<table border="1"> <thead> <tr> <th>Classificação</th> <th>CNPJ</th> <th>Fornecedor</th> <th>Quantidade total</th> <th>Valor unitário</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>001</td> <td>13.014.203/0001-89</td> <td>ALMADA MATERIAIS DE CONSTRUCAO LTDA</td> <td>917,00000</td> <td>R\$ 3.34000</td> </tr> </tbody> </table>				Classificação	CNPJ	Fornecedor	Quantidade total	Valor unitário	001	13.014.203/0001-89	ALMADA MATERIAIS DE CONSTRUCAO LTDA	917,00000	R\$ 3.34000
Classificação	CNPJ	Fornecedor	Quantidade total	Valor unitário										
001	13.014.203/0001-89	ALMADA MATERIAIS DE CONSTRUCAO LTDA	917,00000	R\$ 3.34000										

*Fonte: Ata 109/2024, decorrente da Compra 90005/2024, do 3º Regimento de Cavalaria de Guarda (Uasg 160388), disponível em [Visualizar Exibe informações detalhadas da ata :: Contratos.gov.br](#), acesso em 24/11/2025*

112. O Papel de Trabalho 8.8 (peça 437) mostra que tais inconsistências não são pontuais, mas refletem uma fragilidade estrutural na forma como o sistema recebe, valida e exibe as informações de preços. A tabela a seguir apresenta exemplos de inconsistências nos preços, como campos vazios, valor zero e alterações exorbitantes (a coluna “vlr\_historico” e a coluna “vlr\_unitario” correspondem, respectivamente, ao valor inicial e ao valor modificado):

**Tabela 4: Inconsistências nas modificações de preços**

00099/2024	0	112408	10	-	14,18	-
00099/2024	90001/2024	112408	10	-	14,18	-
00098/2024	90001/2024	112408	7	-	55,89	-
00098/2024	90001/2024	112408	7	-	55,89	-
00008/2025	90002/2024	158381	9	-	1.499,00	-
00008/2025	90002/2024	158381	12	-	980,00	-
00083/2024	90242/2023	158132	3	0,00	2.500,00	-
00019/2023	00006/2023	160082	1	1,00	5.482.100,00	548.209.900%
00351/2024	90006/2024	927495	1	0,00	300,00	-
00019/2025	90005/2025	956520	1	124,34	3.290.615,47	2.646.366%
00024/2024	90011/2024	986843	51	0,98	10.321,00	1.053.063%
00024/2024	90011/2024	986843	51	0,98	10.321,00	1.053.063%
00020/2025	90005/2025	956520	4	128,50	1.060.900,00	825.503%
00020/2025	90005/2025	956520	2	128,67	727.350,00	565.183%
00020/2025	90005/2025	956520	5	128,58	636.650,00	495.039%
00020/2025	90005/2025	956520	3	128,68	542.696,30	421.641%

*Fonte: base de dados do Gestão de Atas fornecida pelo MGI*

113. O segundo grupo de fragilidades diz respeito à ausência de notificação automática aos órgãos participantes e aderentes quando há modificações de preços nos itens registrados na ata. O módulo Gestão de Atas registra a modificação, mas não envia qualquer aviso aos órgãos que integram a ata como participantes ou que aderiram a ela. Assim, os órgãos somente têm ciência da alteração de preços caso acessem manualmente o sistema ou realizem consultas diretas ao gerenciador. Essa ausência de funcionalidade foi confirmada nos testes da equipe e na

análise da documentação técnica do sistema.

114. Essa fragilidade gera impactos diretos sobre os participantes e os aderentes, que podem planejar contratações com base em valores defasados sem terem sido informados da modificação, criando risco de incoerências nas estimativas, erros nos processos de empenho ou contratações com valores diferentes do planejado. Também afeta o gerenciador, que permanece como único ponto de referência para eventuais esclarecimentos, aumentando a assimetria de informação e o risco de sobrecarga operacional.

115. O terceiro grupo de fragilidade dentro deste achado consiste na fundamentação superficial dos documentos que embasaram as alterações. Em diversas atas analisadas, os documentos apresentados pelos gerenciadores para justificar reajustes, repactuações ou revisões de preços continham apenas declarações sumárias, sem memória de cálculo, sem demonstração dos percentuais aplicados, sem referência expressa à hipótese legal adotada ou à cláusula contratual correspondente. Em alguns casos, os documentos limitavam-se a informar que o preço estava sendo ajustado ou referiam-se genericamente a “reajuste previsto em contrato”, sem detalhamento.

116. Essa prática dificulta a verificação posterior da regularidade do ato e compromete a rastreabilidade da decisão administrativa. Para os gerenciadores, a fundamentação limitada enfraquece a aderência ao princípio da motivação e dificulta a comprovação da vantagem da alteração. Para os participantes, reduz a clareza sobre a evolução do preço ao longo da vigência da ata. Para os aderentes, pode comprometer a confiabilidade da decisão de aderir, caso não seja possível verificar se o valor vigente está devidamente fundamentado. Para os órgãos de controle, dificulta a análise da conformidade da alteração e a reconstituição do caminho decisório. Para a sociedade, compromete a transparência sobre a evolução dos preços contratados com recursos públicos.

117. A tabela abaixo ilustra os elementos frequentemente ausentes nas fundamentações analisadas:

**Tabela 5: Elementos ausentes ou insuficientes nos documentos de alteração de preços**

<b>Memória de cálculo</b>	Impossibilidade de verificar percentuais aplicados
<b>Hipótese legal</b>	Falta de aderência ao art. 25 do Decreto 11.462/2023
<b>Comparação com preço anterior</b>	Dificuldade de conferir evolução do valor
<b>Data-base ou índice aplicado</b>	Desalinhamento com regras de reajuste
<b>Justificativa detalhada</b>	Fundamentação insuficiente

Fonte: Papel de Trabalho 8.8 (peça 437).

118. A convergência desses três fatores – inconsistências nos registros, ausência de notificação e fundamentação insuficiente – revela fragilidades que comprometem a governança da modificação de preços registrados em atas. O módulo Gestão de Atas, na forma como está parametrizado atualmente, não induz comportamentos adequados, não previne erros operacionais, não assegura transparência em tempo real e não facilita a auditoria externa ou interna. Além disso, a ausência de validações sistêmicas amplifica erros de digitação em inconsistências que se propagam para todas as consultas e relatórios. Ao mesmo tempo, a fundamentação superficial reduz a confiabilidade das modificações e dificulta a reconstituição das razões administrativas que justificaram a modificação.

119. Por fim, necessário destacar que no relatório preliminar constou proposta de recomendar ao MGI a criação, no módulo Gestão de Atas do Contratos.gov.br, de mecanismo de

validação, por autoridade superior, quando da modificação dos preços. Contudo, na fase de comentários do gestor, o MGI pontuou que o módulo Gestão de Atas tem natureza declaratória e o registro da modificação do preço no sistema ocorre após a formalização da ata e de suas alterações, assim, tal validação por autoridade superior, em tese, já deve ter ocorrido no âmbito do processo administrativo do órgão responsável pela alteração (peça 423, p. 18). A equipe de auditoria concordou com o MGI e optou por retirar essa proposta de encaminhamento.

120. Em função do exposto, propõe-se **determinar** ao MGI que aperfeiçoe o Sistema Contratos.gov.br, módulo Gestão de Atas, para implementar mecanismos de validação dos dados de preços inseridos, incluindo: bloqueio para inclusão de valores incompatíveis com os dados do sistema de seleção de fornecedores e/ou com o documento que fundamenta o registro; alertas automáticos para modificações discrepantes do preço registrado; e desenvolver funcionalidades voltadas ao monitoramento, sinalização e acompanhamento da consistência dos registros de modificação de preços, com relatórios consolidados que permitam aos gestores identificar inconsistências, campos não preenchidos ou valores incompatíveis.

121. Além disso, propõe-se **recomendar** ao MGI a implementação das seguintes funcionalidades no sistema Contratos.gov.br, relativas à modificação dos preços registrados em atas de registro de preços:

- opção para que o usuário informe em qual dos incisos do art. 25 do Decreto 11.462/2023 está amparada a modificação do preço, caso o órgão esteja submetido a esse decreto ou, caso não esteja submetido, informar a legislação aplicável;
- apresentar em tela, para os usuários, os preços antes e depois da modificação;
- opção para o usuário gerar relatórios consolidados de alterações de preços por ata/item/período/órgão, mostrando-se os preços antes e depois da modificação; e
- notificações automáticas aos participantes e aderentes quando houver modificação de preços.

122. Finalmente, propõe-se **recomendar** aos Órgãos Superiores que orientarem os órgãos e entidades federais sob sua jurisdição a aprimorarem a fundamentação dos aditivos e apostilamentos que modifiquem preços, garantindo que os documentos indiquem expressamente o percentual aplicado, o índice utilizado, que deve estar previsto na ata, o motivo concreto da alteração, a data de efeito do reajuste e o fundamento legal correspondente.

123. As medidas propostas contribuirão para elevar a integridade e a confiabilidade dos lançamentos de preços no Contratos.gov.br, prevenindo erros materiais e inconsistências decorrentes de preenchimentos inadequados. Os mecanismos de validação e os relatórios consolidados fortalecerão o monitoramento pelos gerenciadores, permitindo identificação tempestiva de distorções e aprimorando a governança das atas. As notificações automáticas garantirão maior simetria de informações entre gerenciadores e participantes e aderentes, reduzindo riscos operacionais nas contratações. A exigência de indicação da hipótese legal e de fundamentação mais completa nos aditivos e apostilamentos aumentará a segurança jurídica dos atos e facilitará a atuação dos órgãos de controle. Em conjunto, os encaminhamentos reforçarão a transparência, a rastreabilidade e a eficiência na gestão das modificações de preços no Sistema de Registro de Preços.

## **OUTROS ASPECTOS RELEVANTES DO OBJETO**

### **ADEQUAÇÃO DO SRP ÀS CARACTERÍSTICAS DO OBJETO E ALTERNATIVA DOS CONTRATOS CONTÍNUOS**

124. A auditoria previa avaliar se, nas contratações conduzidas por órgãos

gerenciadores federais entre 1º/1/2023 e 30/6/2025, a escolha do Sistema de Registro de Preços (SRP) mostrou-se compatível com as características dos objetos, considerando a padronização, a uniformidade de preços, a frequência da demanda e a possibilidade de adoção de contratos de fornecimento contínuo. A questão buscava examinar, em especial, hipóteses de inadequação do modelo, nos termos do art. 5º e do art. 40, III, da Lei 14.133/2021, e do art. 3º do Decreto 11.462/2023.

125. A execução dos procedimentos planejados tornou-se inviável devido às limitações estruturais do sistema TR Digital, sob gestão do MGI. Conforme informado em reunião técnica de 12/11/2025, esses sistemas não armazenam os documentos de forma pesquisável, permitindo apenas consultas por unidade gestora. Esse formato impede a extração automatizada das amostras necessárias, o que tornaria desproporcional o esforço de obtenção dos documentos frente ao prazo e aos recursos disponíveis. Como consequência, não foi possível coletar evidências suficientes para avaliar empiricamente os termos de referência (TRs) selecionados, inviabilizando a execução dos procedimentos previstos para responder à Questão de Auditoria 9, conforme detalhado no Papel de Trabalho 8.10 (peça 439).

126. Diante disso, a equipe realizou análise teórica com base na Lei 14.133/2021, no Decreto 11.462/2023 e na jurisprudência do Tribunal, sintetizada a seguir.

127. O SRP é modelo flexível, voltado a demandas incertas, entregas parceladas, atendimento a múltiplos órgãos e objetos padronizados. Já os contratos de serviços ou fornecimentos contínuos mostram-se mais adequados a demandas permanentes, previsíveis e essenciais, cuja interrupção comprometeria a continuidade de serviços públicos, permitindo prazos contratuais mais longos e maior estabilidade na execução. A escolha entre os dois modelos deve ocorrer na fase de planejamento e constar expressamente no termo de referência, em consonância ao disposto no art. 6º, inc. XXIII, alínea “h”.

128. O art. 3º do Decreto 11.462/2023 apresenta hipóteses exemplificativas de cabimento do SRP, reforçando a necessidade de análise do gestor caso a caso. Já o contrato contínuo é preferível quando houver demanda estável, essencialidade do objeto, integração entre bens e serviços ou necessidade de resposta imediata e contínua, como na manutenção predial integrada, fornecimento de gases medicinais, alimentação escolar ou medicamentos de uso permanente.

129. Ambos os modelos apresentam vantagens, limitações e riscos, devendo o gestor demonstrar de que forma o modelo escolhido atende com maior eficiência, economicidade e segurança ao interesse público.

130. Na tabela a seguir, observa-se uma síntese desses aspectos:

**Tabela 6: Vantagens, desvantagens, riscos e oportunidade do SRP e do contrato contínuo**

<b>Aspecto</b>	<b>Sistema de Registro de Preços (SRP)</b>	<b>Contrato Contínuo</b>
<b>Vantagens</b>	Agilidade nas contratações futuras; ganho de escala entre órgãos; flexibilidade de uso; e padronização.	Maior garantia de fornecimento ininterrupto; prazos longos (até dez anos); estabilidade contratual; previsibilidade para gestão; redução do número de licitações do órgão; e simplificação administrativa com empenho anual único.

<i>Aspecto</i>	<i>Sistema de Registro de Preços (SRP)</i>	<i>Contrato Contínuo</i>
<b><i>Desvantagens</i></b>	<i>Exige planejamento rigoroso; risco de superestimativa e “barriga de aluguel”; preço pode ficar defasado; e necessidade de emitir empenho a cada pedido.</i>	<i>Menor flexibilidade; risco de obsolescência ou perda de vantajosidade em contratos longos; e necessidade de acompanhamento rigoroso a cada prorrogação.</i>
<b><i>Riscos</i></b>	<i>Atas subutilizadas; adesões indevidas; dependência de fornecedores que podem falhar; e não há garantia de consumo para fornecedor.</i>	<i>Vinculação a fornecedor único por longo período; custos imprevistos; consumo menor que o estimado; e manutenção de contrato economicamente desvantajoso.</i>
<b><i>Oportunidades</i></b>	<i>Integração de demandas de múltiplos órgãos; fortalecimento do planejamento setorial; e maior competitividade.</i>	<i>Estímulo a investimentos de longo prazo pelos fornecedores; e especialização na prestação de serviços e fornecimentos.</i>

*Fonte: elaboração própria*

131. *Além de avaliar as vantagens e desvantagens, riscos e oportunidades de cada modelo, a escolha entre o SRP e o contrato contínuo deve considerar, ainda, as características do objeto e a forma como a demanda se manifesta. Alguns bens e serviços são naturalmente mais compatíveis com um ou outro modelo, enquanto outros podem se enquadrar em ambos, dependendo do caso concreto e do planejamento realizado. A análise de exemplos práticos contribui para ilustrar como a escolha entre o SRP e o contrato contínuo pode impactar a eficiência da Administração.*

132. *O SRP é mais indicado para bens e serviços padronizados, de uso comum e demanda frequente, mas cujas quantidades ou periodicidade são de difícil definição prévia. Nessas situações, o modelo proporciona flexibilidade para atender a variações de consumo, assegurando preços uniformes e condições previamente estabelecidas.*

133. *Um exemplo clássico de objeto adequado ao SRP é o fornecimento de materiais de expediente e almoxarifado, como papel A4 e copos descartáveis. Esses itens são de uso comum em praticamente todos os órgãos públicos, mas a demanda exata de cada unidade varia ao longo do tempo, de acordo com o volume de atividades administrativas e o número de usuários atendidos. O SRP mostra-se eficiente nesse contexto, pois permite consolidar a demanda de diversos órgãos em uma única licitação, registrando preços uniformes e possibilitando que cada unidade adquira apenas o quantitativo necessário quando a necessidade se apresentar. Caso se optasse por um contrato de fornecimento contínuo, a Administração teria que estimar previamente o consumo de cada item para todo o período, o que poderia levar a erros significativos, seja com estoques ociosos e desperdício, seja com a necessidade de contratações adicionais por insuficiência do quantitativo previsto.*

134. *Outros exemplos típicos de SRP:*

- *medicamentos de uso comum em rede hospitalar, sujeitos a variações sazonais;*
- *suprimentos e periféricos de informática (toners, cabos, mouses, teclados); e*
- *serviços padronizados por unidade de medida (hora de manutenção, tradução etc.).*

135. *Por sua vez, o contrato contínuo é mais indicado quando a necessidade é permanente, previsível e essencial, ou quando há integração indissociável entre bens e serviços. A Administração garante a regularidade do fornecimento e reduz riscos de desabastecimento que poderiam comprometer a prestação de serviços públicos.*

136. *Um exemplo típico de objeto adequado ao contrato contínuo é a manutenção predial. Nesse tipo de contratação, há integração indissociável entre a prestação de serviços de*

*mão de obra (como eletricitistas, encanadores, pintores e pedreiros) e o fornecimento dos materiais necessários para os reparos. A previsibilidade da necessidade de manutenção, que é contínua ao longo da vida útil dos edifícios públicos, torna o modelo contratual mais eficiente, assegurando a disponibilidade de equipes e insumos sempre que for necessário. Caso se optasse pelo SRP, cada intervenção demandaria a formalização de uma contratação específica, com emissão de novo empenho e trâmites administrativos a cada solicitação, o que poderia gerar atrasos na execução e comprometer a continuidade dos serviços prediais. O contrato contínuo, ao concentrar a responsabilidade em um único fornecedor e assegurar disponibilidade permanente, garante maior eficiência, previsibilidade e controle sobre a execução contratual.*

137. *Outros exemplos característicos:*

- *fornecimento periódico de merenda escolar ou de alimentos para merenda escolar;*
- *fornecimento contínuo de oxigênio medicinal e gases hospitalares;*
- *materiais e medicamentos de uso permanente em hospitais, como soros e anestésicos; e*
- *manutenção de frota com mão de obra e fornecimento de peças.*

138. *Alguns objetos, porém, podem ser contratados tanto por meio do SRP quanto por contratos contínuos, a depender das circunstâncias e da forma como a demanda se manifesta. Nesses casos, a avaliação do gestor, na fase de planejamento, será determinante para justificar a opção mais vantajosa.*

139. *Um exemplo é o fornecimento de medicamentos. Em uma rede de hospitais, em que a demanda de cada unidade é variável e sujeita a oscilações sazonais, o SRP mostra-se eficiente por permitir que os hospitais requisitem apenas os medicamentos de que necessitarem, sem que se tenha de definir de antemão um consumo exato. Já em um hospital específico, cuja demanda por determinados medicamentos é estável e previsível, um contrato de fornecimento contínuo pode ser mais vantajoso, assegurando entregas regulares e evitando a fragmentação de pedidos ao longo do ano.*

140. *Outro exemplo é o fornecimento de cestas básicas ou kits sociais destinados a programas de assistência pública. Quando a distribuição ocorre de forma eventual, sujeita a variações na quantidade de beneficiários ou a contingenciamentos orçamentários, como em programas emergenciais de combate à insegurança alimentar ou ações pontuais de apoio a famílias atingidas por calamidades, o SRP mostra-se mais eficiente. Nesses casos, o registro de preços permite à Administração mobilizar rapidamente o fornecimento sempre que houver demanda, sem a necessidade de celebrar contratos que poderiam permanecer inativos por longos períodos. Além disso, evita o risco de a Administração manter obrigações contratuais em um contexto de incerteza quanto à continuidade do programa. Por outro lado, quando a política pública é permanente, com entregas regulares e previsíveis, por exemplo, a distribuição mensal de cestas básicas a famílias cadastradas em programas de transferência de renda, o contrato de fornecimento contínuo é a alternativa mais adequada. Ele assegura a regularidade do fornecimento, facilita o controle de qualidade dos produtos e permite ao fornecedor planejar a logística de entregas, otimizando custos de transporte e armazenagem.*

141. *Esses exemplos evidenciam que não há solução única. A definição do modelo contratual deve considerar o contexto da demanda, o grau de previsibilidade do consumo, a integração entre bens e serviços, a necessidade de continuidade e a participação de múltiplos órgãos. Cabe à Administração, na fase de planejamento, demonstrar a compatibilidade do objeto com o modelo escolhido, fundamentando a decisão com base na eficiência e na economicidade.*

142. *Em síntese, devido às limitações encontradas nos sistemas do MGI, não foi possível avaliar empiricamente se os órgãos gerenciadores têm adotado modelos compatíveis com as características dos objetos contratados. Assim, a análise realizada limita-se às considerações teóricas acima, as quais não substituem a verificação documental originalmente prevista, impedindo a formação de conclusão substancial sobre a questão de auditoria.*

143. *Todo o detalhamento da comparação teórica entre o SRP e os contratos de contínuos consta no Papel de Trabalho 8.10 (peça 439).*

## CONCLUSÃO

144. *A auditoria avaliou a conformidade da operacionalização do Sistema de Registro de Preços, com foco nos sistemas SRP Digital e no módulo Gestão de Atas (Cotratos.gov.br), em relação à Lei 14.133/2021 e ao Decreto 11.462/2023, no período de 1º/1/2023 a 30/6/2025. Concluiu-se que, embora o SRP continue sendo instrumento relevante para conferir eficiência, vantajosidade e racionalidade às compras públicas, sua utilização não tem ocorrido, em aspectos essenciais, de forma plenamente alinhada aos critérios normativos e às boas práticas de governança exigidas para prevenir riscos como superestimação de quantitativos, “barriga de aluguel” e “corretagem de atas”.*

145. *Na primeira questão de auditoria buscou-se avaliar as justificativas das quantidades demandas. Não se obteve uma resposta, pois, embora o ETP Digital exija o preenchimento do campo de justificativa dos quantitativos, a ausência de mecanismos de pesquisa no sistema impediu o acesso aos ETPs necessários para avaliar a qualidade das justificativas, conforme consta no Achado 1.*

146. *A segunda questão, por sua vez, tinha como objetivo verificar se as aquisições dos não participantes superaram as aquisições dos gerenciadores e participantes. Essa questão também não foi respondida, dada a inexistência de dados confiáveis sobre a execução das atas, inviabilizando o cálculo dos percentuais necessários para a análise e o confronto entre os diferentes atores do SRP, nos termos detalhados no achado 5.*

147. *Já na terceira questão examinou se os órgãos não participantes demonstraram a vantajosidade das adesões às atas. Verificou-se que, apesar da exigência sistêmica de registro da justificativa, prevaleceram manifestações insuficientes ou genéricas, sem evidências do alinhamento dos preços ao mercado nem da compatibilidade do objeto com as necessidades efetivas dos órgãos aderentes, conforme caracterizado no Achado 3.*

148. *A quarta questão concentrou-se na atuação do gerenciador quanto à apreciação das justificativas de vantajosidade de adesão apresentadas pelos não participantes. Não se chegou a uma resposta, uma vez que a configuração do Sistema Gestão de Atas não demanda a manifestação do gerenciador na hipótese de aceitação integral da adesão, conforme evidenciado no Achado 3.*

149. *A quinta questão examinou a observância dos limites quantitativos e a tempestividade das adesões. Evidenciou-se que tais parâmetros não foram integralmente respeitados, sendo identificadas adesões acima dos limites legais, ausência de controle da data de efetivação das contratações e inversão dos papéis de participantes e aderentes, nos termos detalhados no Achado 4.*

150. *A sexta questão tratou das práticas adotadas pelos órgãos federais nas prorrogações de vigência das atas de registro de preços, especificamente quanto ao tratamento dos quantitativos originalmente pactuados. Constatou-se adoção de soluções distintas entre os órgãos, ora pela recomposição integral ora pela manutenção apenas do saldo remanescente,*

conforme do Achado 6.

151. A sétima questão analisou a existência de critérios objetivos, definidos ainda na fase de planejamento, para permitir ou vedar adesões às atas gerenciadas por órgãos federais. Concluiu-se que tais critérios não estavam formalmente estabelecidos, resultando em decisões heterogêneas entre os órgãos gerenciadores, conforme descrito no Achado 2.

152. A oitava questão examinou se os sistemas auditados controlaram adequadamente as alterações e atualizações de preços. Constatou-se que tais sistemas não asseguraram controle confiável nem aderência plena às hipóteses legais, em razão de fragilidades no registro, na validação e na fundamentação das modificações de preços, conforme apontado no Achado 7.

153. Finalmente, a nona questão abordou a adequação do uso do SRP às características dos objetos contratados, inclusive em comparação com os contratos contínuos. Não foi possível respondê-la com base em dados empíricos, em razão da indisponibilidade de ETPs e TRs de forma pesquisável nos sistemas, conforme relatado na sessão “Outros Aspectos Relevantes do Objeto”. Porém foi feita uma análise em tese sobre os diferentes instrumentos legais disponíveis, concluindo-se que o SRP é mais adequado para bens e serviços padronizados, de uso compartilhado entre múltiplos órgãos e demanda frequente, mas cujas quantidades ou periodicidade são de difícil definição prévia, enquanto os contratos contínuos se mostram mais adequados quando a necessidade é permanente, previsível e essencial ou quando há integração entre bens e serviços, conforme desenvolvido no PT 8.10.

154. As fragilidades detectadas por meio dos Achados 1 a 7 produzem consequências relevantes: reduzem a previsibilidade do gestor público, dificultam o planejamento anual de contratações, ampliam riscos de decisões inconsistentes, comprometem o acompanhamento da execução das atas e limitam a capacidade de controle, tanto institucional quanto social. Além disso, a ausência de informações confiáveis, especialmente sobre quantitativos executados e alterações de preços, fragiliza a transparência e dificulta a verificação da vantagem econômica das contratações realizadas.

155. As melhorias propostas pelo Tribunal, consolidadas, após os comentários dos gestores, nos encaminhamentos dirigidos ao MGI, à AGU e aos Órgãos Superiores, mediante determinações e recomendações, buscam endereçar as causas dessas fragilidades. Destacam-se: aperfeiçoamento dos sistemas SRP Digital e Gestão de Atas, com inclusão de filtros de pesquisa, validações automáticas, bloqueios sistêmicos, apresentação clara da evolução de preços, notificações automáticas, campos obrigatórios para fundamentação e relatórios consolidados; coexistência estruturada de critérios para permitir ou vedar adesões; aprimoramento da classificação dos objetos; e qualificação das justificativas dos órgãos gerenciadores, participantes e aderentes. Essas medidas tendem a padronizar práticas, reduzir erros operacionais, fortalecer a aderência normativa e conferir maior segurança aos atos praticados no âmbito do SRP.

156. Espera-se, com isso, que o Sistema de Registro de Preços evolua para um modelo mais confiável, transparente e coerente com os princípios da Lei 14.133/2021, aumentando a eficiência, a economicidade e a rastreabilidade das contratações públicas e fortalecendo a confiança dos gestores, dos órgãos de controle e da sociedade no processo de compras governamentais.

## PROPOSTAS DE ENCAMINHAMENTO

157. Ante o exposto, submete-se o presente relatório à consideração superior com as seguintes propostas:

157.1 **determinar** ao Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI), com fundamento no art. 4º, inc. I, da Resolução-TCU 315/2020, que, no prazo de **sessenta dias**, elabore e encaminhe ao TCU, plano de ação contendo responsáveis, prazos e etapas para correção das falhas identificadas na auditoria, contemplando as seguintes medidas:

a) acrescentar ao ETP Digital, sistema integrante dos Artefatos Digitais que compõem o Compras.gov.br, campo destinado ao registro da justificativa da decisão do órgão gerenciador, quando este optar por permitir adesões à futura ata de registro de preços, de modo que a informação constante do edital e/ou da ata de registro de preços (permissão ou vedação de adesões) esteja lastreada em justificativa constante expressamente dos documentos de planejamento da compra, assegurando-se, dessa forma, a motivação dos atos administrativos e a observância do princípio do planejamento previsto na Lei 14.133/2021, além da jurisprudência do TCU a esse respeito (Acórdãos 2.736/2023- TCU-Plenário, Relator Ministro Jorge Oliveira; 2.822/2021-TCU-Plenário, Relator Ministro André de Carvalho; 224/2020-TCU-Plenário, Relator Ministro Vital do Rêgo, entre outros);

b) corrigir a funcionalidade de cálculo do limite de adesão individual, de forma que o arredondamento seja realizado para baixo, impedindo quantitativos que ultrapassem o percentual máximo de 50% previsto no art. 86, § 4º da Lei 14.133/2021;

c) ajustar a funcionalidade de autorização de adesões, de modo que não seja possível autorizar adesão a uma ata vencida, mesmo se a solicitação de adesão tiver sido feita enquanto a ata estava vigente, em atenção ao art. 31, caput, do Decreto 11.462/2023;

d) aprimorar o controle de integridade cadastral, de forma que os dados da intenção de registro de preços sejam carregados e validados no Gestão de Atas, para impedir o registro de informações divergentes entre a ata e o sistema, especialmente quanto aos papéis de gerenciador, participante e aderente, disciplinados nos Capítulos II, III e VIII do Decreto 11.462/2023, o que impacta diretamente a base de cálculo dos limites de adesão previstos no art. 86, §§ 4º e 5º da Lei 14.133/2021;

e) disponibilizar, no sistema Gestão de Atas, um campo estruturado para inserção da data da efetiva adesão (data em que o órgão não participante efetivou a aquisição ou contratação decorrente da adesão, isto é, data do empenho ou da assinatura do contrato), de modo a possibilitar a obediência e o controle do disposto no art. 31, caput e §§ 2º e 3º, do Decreto 11.462/2023;

f) tornar obrigatório que o órgão não participante, no prazo de noventa dias após a autorização do gerenciador, comprove a efetivação da aquisição ou contratação solicitada ou solicite a prorrogação do prazo, conforme previsão do art. 31, §§ 2º e 3º do Decreto 11.462/2023, emitindo alertas antes do vencimento, sob pena de cancelamento automático da autorização de adesão e consequente aviso ao tribunal de contas correspondente;

g) adequar o sistema Contratos.gov.br, módulo Gestão de Atas, de modo a assegurar o registro, a rastreabilidade e a extração de relatórios sobre a execução das atas de registro de preços, contemplando, no mínimo, a criação de campos obrigatórios, por item da ata, para registro de quantitativo executado pelo gerenciador, participantes ou caronas; data de cada execução; identificação do instrumento de execução (contrato, nota de empenho, autorização de compra ou outro instrumento hábil); e saldo remanescente atualizado, em conformidade com os arts. 24 e 34 do Decreto 11.462/2023;

h) aperfeiçoar o sistema Contratos.gov.br, módulo Gestão de Atas, para implementar mecanismos de validação dos dados de preços inseridos, incluindo: bloqueio para inclusão de valores incompatíveis com os dados do sistema de seleção de fornecedores e/ou com o documento que fundamenta o registro; e alertas automáticos para modificações discrepantes do preço registrado, em atenção ao disposto no art. 25 do Decreto 11.462/2023; e

*i) desenvolver funcionalidades no sistema Contratos.gov.br, módulo Gestão de Atas, voltadas ao monitoramento, sinalização e acompanhamento da consistência dos registros de modificação de preços, com relatórios consolidados que permitam aos gestores identificar inconsistências, campos não preenchidos ou valores incompatíveis, em atenção ao disposto no art. 25 do Decreto 11.462/2023;*

*157.2 recomendar ao Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos (MGI), com fundamento no art. 11 da Resolução - TCU 315/2020, que avalie a conveniência e oportunidade de incluir as seguintes medidas no plano de ação mencionado no item anterior:*

*a) desenvolver filtros de pesquisa no sistema ETP Digital que permitam localizar Estudos Técnicos Preliminares por parâmetros essenciais, tais como número da ata, número da compra, número do processo, além do número da Uasg, que já existe;*

*b) incluir no sistema Contratos.gov.br campo referente à categoria do objeto, conforme previsto nos arts. 6º, inc. XLV, e 82, §5º da Lei 14.133/2021, c/c arts. 2º, inc. I, e 3º, parágrafo único, do Decreto 11.462/2023: serviços em geral, serviços de engenharia, obras, aquisição de bens e locação de bens;*

*c) expedir orientação normativa contendo critérios exemplificativos de situações que possam recomendar, conforme o caso, na fase de planejamento, a permissão ou a vedação de adesões a atas de registro de preços, considerando aspectos como a natureza do objeto, a capacidade operacional do órgão gerenciador e do fornecedor, a escala de demanda, a logística de fornecimento, os riscos de sobrecarga contratual e comprometimento da execução primária, o histórico de adesões para o mesmo objeto, entre outros;*

*d) desenvolver, no módulo Gestão de Atas do sistema Contratos.gov.br, um checklist eletrônico obrigatório, integrado ao fluxo de solicitação de adesão e estruturado com todos os elementos mínimos previstos na Lei 14.133/2021 e no Decreto 11.462/2023, contendo itens relativos à demonstração da vantajosidade, à análise de preços e sua compatibilidade com o mercado, à avaliação de alternativas à adesão, à escolha da ata, à compatibilidade do objeto com as necessidades do órgão, à fundamentação normativa aplicável, à conclusão fundamentada, entre outros, devendo o solicitante da adesão indicar expressamente, para cada item do checklist, a página e/ou trecho do documento da justificativa da vantajosidade da adesão em que a informação esteja demonstrada;*

*e) desenvolver, no módulo Gestão de Atas do sistema Contratos.gov.br, opção para o gerenciador registrar se cada informação indicada pelo órgão não participante no checklist de solicitação de adesão, mencionado no item anterior, está de fato presente no documento de justificativa da vantajosidade da adesão e se atende aos requisitos técnicos e normativos que condicionam a adesão;*

*f) disponibilizar aos órgãos e entidades públicas modelo padronizado e orientações técnicas sobre a elaboração de justificativas de adesão, incluindo exemplos de atendimento adequado e inadequado;*

*g) estabelecer rotina automática de verificação da aba “Adesões” no Contratos.gov.br, para identificar registros em que o campo “quantidade disponível para adesão” apresente valor negativo e, verificada essa situação, emitir alerta ao gerenciador e ao suporte do MGI, bloquear novas autorizações até saneamento e abrir chamado exigindo justificativa e correção (ajuste cadastral ou cancelamento/retificação da autorização), de modo a garantir aderência completa das adesões ao disposto no art. 86, §§ 4º e 5º da Lei 14.133/2021;*

*h) atualizar o Decreto 11.462/2023, de modo a prever expressamente que o edital da*

licitação e a ata de registro de preços devem indicar o tratamento dos quantitativos nas prorrogações de vigência das atas, admitindo-se tanto a recomposição integral como a manutenção apenas do saldo remanescente dos quantitativos, conforme a natureza da necessidade da Administração;

i) alterar o sistema *Contratos.gov.br*, módulo *Gestão de Atas*, para permitir a recomposição integral dos quantitativos ou apenas do saldo remanescente, conforme o caso; e

j) implementar as seguintes funcionalidades no Sistema *Contratos.gov.br*, módulo *Gestão de Atas*, relativas à modificação dos preços registrados em atas de registro de preços:

i. opção para que o usuário informe em qual dos incisos do art. 25 do Decreto 11.462/2023 está amparada a modificação do preço, caso o órgão esteja submetido a esse decreto ou, caso não esteja submetido, informar a legislação aplicável;

ii. apresentar em tela, para os usuários, os preços antes e depois da modificação;

iii. opção para o usuário gerar relatórios consolidados de alterações de preços por ata/período/órgão, mostrando-se os preços antes e depois da modificação; e

iv. notificações automáticas aos participantes e aderentes quando houver modificação de preços;

157.3 **recomendar** à Advocacia-Geral da União (AGU), com fundamento no art. 11 da Resolução - TCU 315/2020, que avalie a conveniência e oportunidade de adotar as medidas abaixo:

a) incluir notas explicativas nas minutas-padrão de editais e atas de registros de preços, orientando sobre a decisão de permitir ou vedar adesões, com exemplos de situações que possam justificar cada hipótese, considerando aspectos como a natureza do objeto, a capacidade operacional do órgão gerenciador e do fornecedor, a escala de demanda, a logística de fornecimento, os riscos de sobrecarga contratual e comprometimento da execução primária, o histórico de adesões para o mesmo objeto, entre outros;

b) incorporar às minutas-padrão de editais e atas de registro de preços os entendimentos consolidados nos pareceres referenciais sobre o tratamento dos quantitativos nas prorrogações de vigência das atas de registro de preços, especialmente os do Parecer 75/2024/DECOR/CGU/AGU; e

157.4 **recomendar**, com fundamento no art. 11 da Resolução - TCU 315/2020, aos Órgãos Superiores – Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos (MGI), Comando do Exército, Comando da Aeronáutica, Comando da Marinha, Comissão Interministerial de Governança Corporativa e de Administração de Participações Societárias da União (CGPAR), Gabinete de Segurança Institucional (GSI/PR), Controladoria-Geral da União (CGU), Advocacia-Geral da União (AGU), Conselho Nacional de Justiça (CNJ), Conselho Superior da Justiça do Trabalho (CSJT), Conselho da Justiça Federal (CJF) e Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) – que avaliem a conveniência e oportunidade de orientarem os órgãos e entidades federais sob sua jurisdição acerca dos seguinte pontos:

a) aprimorarem a fundamentação das justificativas de vantajosidade de adesão, assegurando que contenham:

i. demonstração objetiva dos elementos que justificam a vantajosidade da adesão, incluindo os fatores que tornam a adesão mais adequada que a realização de procedimento próprio e a escolha da ata à qual se pretende aderir;

ii. comprovação de que os valores registrados estão alinhados aos preços praticados no mercado ao qual o não participante está inserido, conforme parâmetros do art. 23

da Lei 14.133/2021, isto é, comparação entre o preço da ata escolhida e o os preços obtidos na pesquisa de preços; e

iii. evidência de que as especificações técnicas do objeto registrado na ata guardam aderência com o objeto que se pretende contratar;

b) caso utilizem o módulo Gestão de Atas do sistema Contratos.gov.br, não aceitarem solicitações de adesão realizadas fora do sistema e, caso recebam solicitações encaminhadas por ofício ou por qualquer outro meio externo, os órgãos gerenciadores deverão orientar o solicitante a registrar o pedido no módulo Gestão de Atas; e

c) aprimorem a fundamentação dos aditivos e apostilamentos que modifiquem preços de atas de registro de preços, garantindo que os documentos indiquem expressamente o percentual aplicado, o índice utilizado, que deve estar previsto na ata, o motivo concreto da alteração, a data de efeito do reajuste e o fundamento legal correspondente;

157.5 **informar** ao Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos (MGI), à Advocacia- Geral da União (AGU) e aos Órgãos Superiores mencionados no parágrafo 160.4 retro do acórdão que vier a ser proferido, destacando que o relatório e o voto que fundamentam a deliberação ora encaminhada podem ser acessados por meio do endereço eletrônico [www.tcu.gov.br/acordaos](http://www.tcu.gov.br/acordaos);

157.6 **encaminhar** cópia deste relatório ao Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos (MGI), à Advocacia-Geral da União (AGU) e aos Órgãos Superiores mencionados no parágrafo 160.4 retro, a fim de subsidiar a adoção das providências propostas;

157.7 **autorizar** a AudContratações a proceder ao monitoramento das deliberações que vierem a ser prolatadas no presente processo; e

157.8 arquivar os autos, nos termos do art. 169, inc. V, do Regimento Interno/TCU.”

É o relatório.

## VOTO

Trata-se de auditoria de conformidade, com aspectos operacionais, realizada com o objetivo de verificar se os sistemas informatizados referentes a contratações por meio de Sistema de Registro de Preços (SRP), no âmbito do Governo Federal, estão aderentes às disposições da Lei 14.133/2021 e do Decreto 11.462/2023.

2. O sistema de registro de preços é um procedimento auxiliar de contratação em que a Administração Pública realiza uma licitação não para contratar imediatamente, mas para registrar preços, fornecedores e condições para futuras contratações, conforme a necessidade. A licitação gera uma Ata de Registro de Preços (ARP), e a contratação só acontece se e quando houver demanda (art. 82 da Lei 14.133/2021).

3. Consoante o Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), no exercício de 2025, foram realizadas por meio do SRP, nas três esferas de governo, R\$ 470 bilhões em contratações homologadas (sem a inclusão dos valores dos órgãos participantes ou aderentes), representando 42,38% de um total de R\$ 1,1 trilhões contratados no período.

4. Avaliou-se no presente trabalho a conformidade da operacionalização das contratações via registro de preços, com foco nos sistemas informatizados atualmente em operação no âmbito do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI), de órgãos gerenciadores federais e participantes e aderentes de qualquer esfera, considerando os dados disponíveis no período de 1º/1/2023 a 30/6/2025 (registro que o SRP Digital – módulo do sistema Compras.gov.br do Governo Federal – de que trata o inciso X do art. 2º do Decreto 11.462/2023 ainda não se encontra implementado).

5. Em geral, a amostra de órgãos destinatários foi definida a partir de uma população de 525 órgãos e entidades federais. O dimensionamento da amostra, composta por 82 unidades, foi calculado com nível de confiança de 95% e margem de erro de 10%, utilizando a fórmula para populações finitas (peça 427, p. 1).

6. Foram apontados os seguintes achados de auditoria:

a) Fase preparatória da processo licitatório:

– ausência de mecanismos eficazes de pesquisa dos estudos técnicos preliminares (sistema ETP Digital) e classificação inadequada do objeto; E

– falta de critérios uniformes para permitir ou vedar adesões;

b) Fase executória do processo licitatório:

– justificativas superficiais de vantajosidade de adesão;

– extrapolação de limites legais de adesão;

– ausência de controle da tempestividade da adesão;

– inversão dos papéis de participantes e não participantes;

– inexistência de dados confiáveis sobre a execução dos quantitativos registrados;

– divergências interpretativas sobre a prorrogação da vigência das atas; e

– fragilidades no registro e na fundamentação das modificações de preços.

## II

7. Em relação ao primeiro achado, observo que o ETP é o documento que identifica o problema a ser resolvido (caracterizando o interesse público) e sua melhor solução, e que permite a avaliação da viabilidade técnica e econômica da contratação, servindo de base para a elaboração do

termo de referência, do projeto básico ou do anteprojeto, caso se conclua pela viabilidade da contratação (§ 1º do art. 18 da Lei 14.133/2021).

8. O ETP Digital (Estudo Técnico Preliminar Digital) é um módulo do sistema Compras.gov.br, utilizado na fase interna e preparatória das licitações públicas. Ele permite aos usuários criar, editar e gerenciar estudos técnicos preliminares de forma digital, facilitando o planejamento e a execução de compras e contratações no âmbito do Governo Federal.

9. O sistema dispõe de campos para inserção das informações e dos elementos necessários à composição do ETP, tais como: descrição de necessidades, levantamento de mercado, estimativa de valores e quantidades, justificativas técnicas e econômicas, entre outros (<https://www.gov.br/compras/pt-br/sistemas/conheca-o-compras/estudos-tecnicos-preliminares-etp-1>).

10. Como se vê, trata-se de um relevante instrumento de planejamento das contratações. Entretanto, sua importância não se restringe à contratação a que se dirige especificamente, pois os estudos nele elaborados podem servir de base para outras contratações de diferentes órgãos públicos. Isso porque, ao consultar os ETP de outras contratações, o gestor público pode identificar padrões de consumo e adotar soluções que já se mostraram viáveis e evitar repetições de erros, criando um histórico de inteligência de contratações e reduzindo os retrabalhos.

11. Os gerenciadores de atas de registros de preços podem, por exemplo, comparar estimativas, revisar fundamentos utilizados anteriormente, identificar inconsistências recorrentes ou aplicar critérios consolidados de dimensionamento.

12. Para tanto, é necessário que os ETP estejam em base de dados de fácil acesso e pesquisa. Entretanto, não foi essa a constatação verificada pela equipe de auditoria, pois *“quando se dispunha de todos os elementos necessários, como o número da ata, número da compra, descrição do objeto e demais identificadores, a busca no repositório do ETP Digital retornava longas listas de arquivos, sem qualquer forma de filtragem além do código da Uasg responsável pela elaboração do documento, o que obriga o gestor a navegar por dezenas ou centenas de ETPs sem qualquer pista sobre qual corresponde à contratação desejada”* (grifou-se).

13. Ademais, constatou-se que o módulo “Gestão de Atas”, no âmbito do sistema Contratos.gov.br, classifica o objeto apenas como “serviço” e “material”, sem observar as categorias previstas no art. 6º, inciso XLV, e no art. 82, § 5º, da Lei 14.133/2021, que distinguem serviços em geral, serviços de engenharia, obras, aquisição de bens e locação de bens.

14. Essa incompletude, consoante apontado pela equipe de auditoria, impacta diretamente a organização das informações, pois impede identificar, com precisão, o tipo de objeto tratado, dificultando análises comparativas entre contratações semelhantes.

15. Nessa linha, acompanho as propostas de recomendações para que a questão seja endereçada.

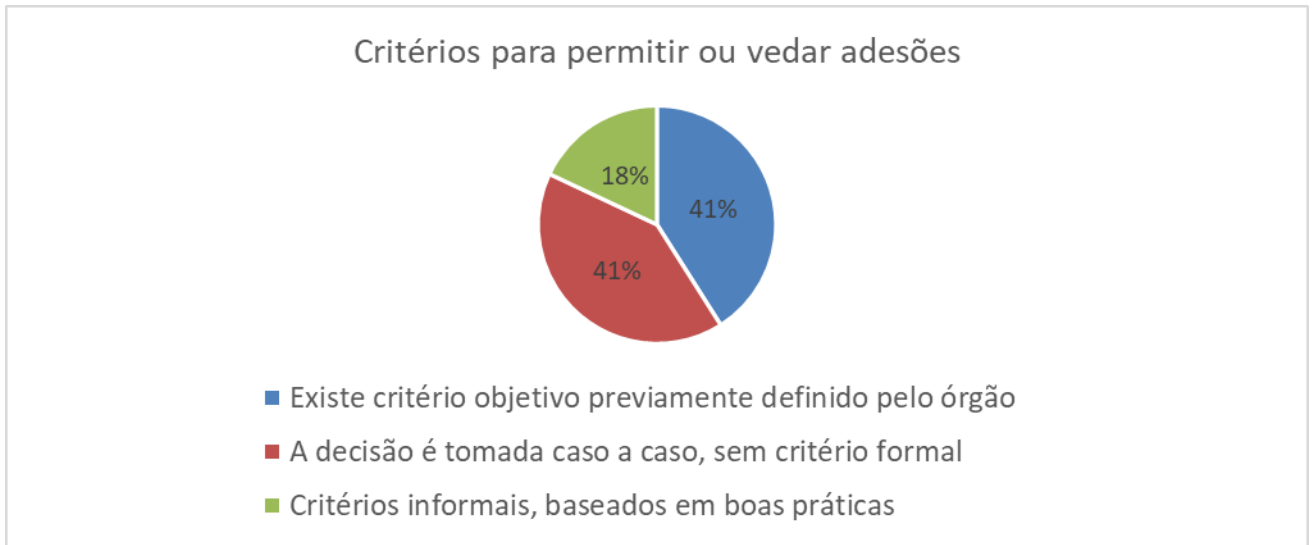
### III

16. O próximo achado diz respeito a adesões a atas de registro de preços, as quais ocorrem quando um órgão ou uma entidade que não participou da licitação do registro de preços usa uma ata já existente, registrada por outro órgão, para contratar o mesmo objeto, nas mesmas condições (§ 2º do art. 86 da Lei 14.133/2021).

17. A definição da possibilidade de adesão ocorre na fase do planejamento da licitação (art. 15, inciso XI, do Decreto 11.462/2023). A equipe de auditoria constatou que os órgãos gerenciadores adotam práticas heterogêneas nesse procedimento decisório.

18. Dos oitenta órgãos respondentes, 41% não possuem qualquer critério formal; 18% utilizam critérios informais, baseados em práticas locais; e 41% afirmam possuir critérios objetivos, muitos dos

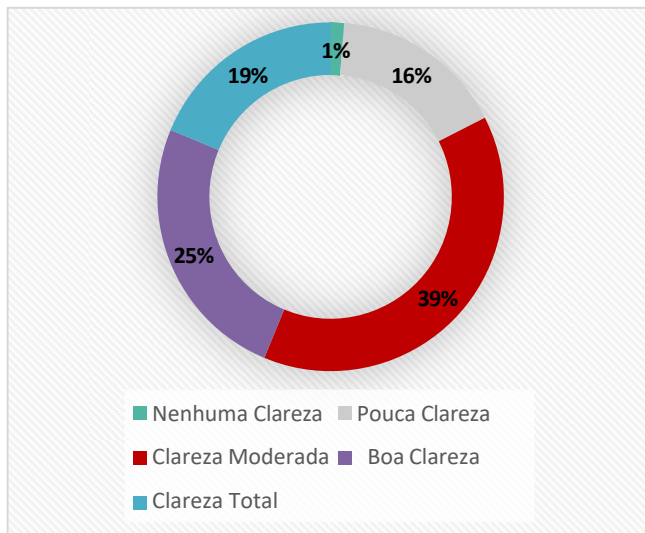
quais, no entanto, consistem apenas em referência à própria Lei 14.133/2021 e ao Decreto 11.462/2023, além de entendimentos internos sem sustentação normativa consistente:



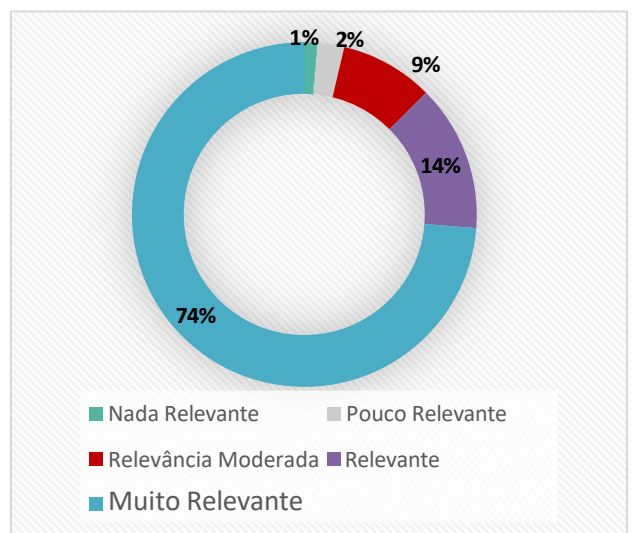
19. Consoante apontado pela equipe de auditoria, a *“inexistência de diretrizes uniformes, resulta em um ambiente decisório que não atende aos padrões mínimos de transparência, motivação e conformidade exigidos pela legislação e pela boa governança pública”*.

20. Os gráficos abaixo evidenciam que aproximadamente 56% dos respondentes classificaram a legislação atual como sendo de clareza “muito baixa” (1%), “baixa” (16%) ou “moderada” (39%) quanto aos critérios a serem adotados e 88% consideraram “relevante” (14%) ou “muito relevante” (74%) a edição de normas ou diretrizes específicas para apoiar essa decisão no planejamento.

Clareza das normas sobre permitir ou vedar adesões



Relevância de normas sobre permitir ou vedar adesões



21. Em sendo assim, acato, no essencial, as propostas de encaminhamento a respeito, em especial a de recomendar ao MGI que *“expeça orientação normativa contendo critérios exemplificativos de situações que possam recomendar, conforme o caso, na fase de planejamento, a permissão ou a vedação de adesões a atas de registro de preços, considerando aspectos como a natureza do objeto, a capacidade operacional do órgão gerenciador e do fornecedor, a escala de demanda, a logística de fornecimento, os riscos de sobrecarga contratual e comprometimento da execução primária, o histórico de adesões para o mesmo objeto, entre outros”* (grifou-se).

22. Oportuno destacar a realização de formação de atas de registro de preços mediante contratações diretas – sejam dispensas, sejam inexigibilidades. Consoante o PNCP, no exercício de 2025, nas três esferas federativas, foram realizadas contratações sem licitação, via SRP, no total de R\$ 5,3 bilhões.

23. Aqui, as justificativas para a permissão de aderentes se fazem ainda mais necessárias. Nos casos de dispensas por valor, afinal, não obstante o montante por cada unidade gestora ser inferior aos limites intitulados no art. 75, incisos I e II, da Lei 14.133/2021, o somatório pode ultrapassar em muito esse patamar. Por exemplo, a necessidade de um órgão contratar R\$ 60.000,00 mil de determinado produto, considerando dez participantes com a mesma necessidade, pode representar R\$ 600.000,00 e mais R\$ 1,2 milhões em adesões: caracterizando R\$ 1,8 milhões totais.

24. Ora, em termos valorativos, as dispensas por valor encontram guarida em dois aspectos fundamentais:

- o primeiro é que a “economia” gerada com a licitação não compensaria os custos do procedimento licitatório (aí incluídos todos os afazeres da fase preparatória); e
- o segundo é a eficiência, pois, se fosse licitada toda a miríade de materiais de expediente e necessidades diversas dos órgãos e entidades, quaisquer que sejam as quantidades e volumes, seriam centenas de licitações, o que se faz materialmente inviável, haja vista os limitados recursos de pessoal disponíveis.

25. A questão é que, quando se licita em quantidades alargadas, em face de participantes e não-participantes, a economia global advinda da disputa poderia, sim, compensar os custos do procedimento. Isso porque o ganho em escala pode propiciar preços melhores.

26. Em outras palavras, a possibilidade de adesão a atas de registro de preços oriundas de contratações diretas fundamentadas no valor pode, paradoxalmente, funcionar como incentivo à realização de procedimento licitatório, na medida em que a perspectiva de adesões futuras tende a ampliar os ganhos de escala e, conseqüentemente, favorecer a obtenção de propostas mais vantajosas para a Administração. Impõe-se, nesse contexto, examinar a licitude da autorização de adesão por órgãos ou entidades não participantes a atas de registro de preços decorrentes de contratações diretas.

27. Essas considerações, portanto, merecem ser tratadas quando da formulação de diretrizes institucionais sobre a matéria.

### III.1

28. Consoante exposto no voto condutor do Acórdão 53/2025-Plenário, os valores das contratações referentes aos órgãos participantes e aderentes não são contabilizados no PNCP, o que gera uma subestimação dos dados registrados em tal portal.

29. Ademais, a equipe de meu Gabinete apurou que, consoante a Ata da 3ª Reunião Ordinária do Comitê Gestor da Rede Nacional de Contratações Públicas (CGRNCP), realizada em 9/8/2024, os órgãos que não integram o Sistema de Serviços Gerais (Sisg) do Poder Executivo Federal e não utilizam – ou não têm acesso – o módulo de “Gestão de Atas” do sistema Contratos.gov.br possuem consideráveis dificuldades operacionais para divulgarem no PNCP os contratos administrativos decorrentes de adesões a atas de registros de preços. Segue trecho da participação do sr. Victor Aguiar Jardim de Amorim, membro titular do referido colegiado, representante do Poder Legislativo:

*“[...] quando um órgão municipal pretende realizar a divulgação de algum contrato no PNCP decorrente de uma adesão a Ata de Registro de Preço (ARP), há a necessidade de informar o “processo de origem da compra”. No caso em questão, o processo de origem seria a adesão propriamente dita e não o processo realizado pelo Órgão Gerenciador para gerar a ARP. Como, atualmente, a “adesão à ARP” não está nas “opções” relativas aos processos de origem da compra nos campos de integração com o PNCP, há uma dificuldade operacional para os órgãos não-SISG*

realizarem a divulgação dos contratos decorrentes de adesão à ARP. Amorim informou que, em razão de tal dificuldade, para viabilizar a divulgação do contrato no PNCP, alguns órgãos estão informando, como processo de origem da compra, a realização de uma “dispensa de licitação”, o que, definitivamente, não se mostra adequado sob o ponto de vista jurídico, além de representar um enviesamento de dados e de indicadores em relação às dispensas que são realizadas e a própria identificação do que é uma contratação de corrente de uma adesão e o que não é. Continuou Amorim enfatizando a importância desse enfrentamento por parte do Comitê Gestor a fim de criar alguma alternativa para oportunizar os usuários a estruturarem, como processos de origem da compra, a adesão à ARP”.

([https://www.gov.br/pncp/pt-br/pncp/atas-de-reunioes/atas-de-2024/3SEI\\_46080923\\_Atata\\_de\\_Reuniao090824.pdf](https://www.gov.br/pncp/pt-br/pncp/atas-de-reunioes/atas-de-2024/3SEI_46080923_Atata_de_Reuniao090824.pdf), acesso em 4/3/2026)

30. Como visto, para contornar tal limitação de ordem operacional, alguns órgãos desenvolvem como alternativa o cadastramento de contrato decorrente de adesão de ARP como se a “origem” da contratação fosse um procedimento de contratação direta. Tal prática acaba por gerar distorção informacional, na medida em que artificialmente eleva o quantitativo de contratações diretas registradas e, ao mesmo tempo, omite aquelas efetivamente derivadas do sistema de registro de preços.

31. Assim, entendo pertinente a formulação de recomendação ao Comitê Gestor da Rede Nacional de Contratações Públicas para que sejam desenvolvidas soluções, no âmbito da estrutura de integração ao PNCP dos sistemas utilizados por órgãos nãointegrantes do Sigs, de modo a viabilizar operacionalmente o cadastramento de contratos cuja “Modalidade de Contratação” — parâmetro utilizado no PNCP, conforme o respectivo Manual de Integração — corresponda à adesão à ata de registro de preços.

#### IV

32. Associado ao achado anterior, a auditoria constatou que os órgãos não participantes têm apresentado justificativas superficiais para embasar a adesão a atas de registro de preços.

33. Em uma amostra de dez justificativas de vantajosidade de adesão, evidenciou-se que apenas uma foi classificada como consistente, enquanto sete foram consideradas insuficientes e duas genéricas. Em grande parte desses casos, os órgãos limitaram-se a declarar que a adesão “é vantajosa”, “atende às necessidades” ou “é a solução mais adequada”, sem apresentar dados, comparativos, fontes de pesquisa de preços ou análise técnica que sustentasse essas afirmações.

34. Esse comportamento, consoante apontado no relatório de auditoria, decorre de um modelo procedimental que favorece o cumprimento apenas formal da etapa de justificativa. Como consequência, aumentam os riscos de adesões inadequadas, antieconômicas ou incompatíveis com as necessidades reais dos órgãos aderentes.

35. Acato, pois, as propostas de recomendação efetuadas, em especial a proposta de recomendar ao MGI que “promova o desenvolvimento, no módulo Gestão de Atas do sistema Contratos.gov.br, de um checklist eletrônico obrigatório, integrado ao fluxo de solicitação de adesão e estruturado com todos os elementos mínimos previstos na Lei 14.133/2021 e no Decreto 11.462/2023”.

#### V

36. A Lei 14.133/2021 estabelece limites quantitativos para as adesões:

– o § 4º do art. 86 estabelece que não poderão exceder, por órgão ou entidade, a 50% dos quantitativos dos itens do instrumento convocatório registrados na ata de registro de preços para o órgão gerenciador e para os órgãos participantes; e

– o § 5º do art. 86 estabelece que o quantitativo decorrente das adesões à ata de registro não poderá exceder, na totalidade, ao dobro do quantitativo de cada item registrado na ata de registro

de preços para o órgão gerenciador e os órgãos participantes.

37. Foi constatado que o módulo “Gestão de Atas” do Contratos.gov.br permitiu, em diversos casos, solicitações e autorizações acima do limite global de adesões, estabelecido no art. 86, § 5º, da Lei 14.133/2021. O próprio sistema indicava a inexistência de quantitativos disponíveis para adesão e mesmo assim ela foi permitida, evidenciando a ausência de rotinas de cálculo e de bloqueio para impedir as extrapolações.

38. Verificou-se também a ocorrência sistemática de extrapolações do limite individual, originadas de falhas de parametrização: quando o resultado é um número fracionário, o sistema arredonda para cima o resultado do cálculo dos 50% permitidos pelo art. 86, § 4º, da Lei 14.133/2021, possibilitando adesões individuais superiores ao limite legal.

39. Outra falha relevante refere-se ao controle de prazos. O sistema, efetivamente, impede solicitações de adesão após o fim da vigência da ata. Entretanto, solicitada a adesão dentro da vigência da ata, o sistema não possui trava lógica para impedir que o gerenciador autorize a adesão após esse período, o que contraria o art. 31, **caput**, do Decreto 11.462/2023, que determina que a adesão deve ocorrer dentro da vigência da ata. Além disso, o sistema não controla de forma automatizada o prazo de noventa dias para efetivação da contratação após a autorização, previsto no art. 31, §§ 2º e 3º, do Decreto 11.462/2023.

40. A auditoria também identificou o risco de que a solicitação e a autorização da adesão sejam realizadas fora do módulo “Gestão de Atas”, por meio de troca de ofícios entre o órgão não participante e o gerenciador, sem qualquer registro correspondente no sistema, dificultando os controles pertinentes.

41. No que se refere à definição dos papéis de gerenciador, participante e aderente, a auditoria identificou inconsistências entre as informações registradas nas atas e aquelas constantes no sistema. O módulo “Gestão de Atas” permitiu o lançamento incorreto de participantes como caronas e vice-versa, violando os parâmetros legais e alterando a base de cálculo dos limites de adesão.

42. Acompanho, pois, na essência, as propostas de encaminhamento efetuadas, em especial a recomendação ao MGI para que crie, no sistema Contratos.gov.br, rotina automática de verificação da aba “Adesões”, para identificar registros em que o campo “quantidade disponível para adesão” apresente valor negativo e, verificada essa situação, emitir alertas, bloquear novas autorizações e exigir correção.

## VI

43. Consoante o art. 24 do Decreto 11.462/2023, o controle e o gerenciamento das atas de registro de preços serão realizados por meio da ferramenta de “Gestão de Atas”, quanto a:

- I - quantitativos e saldos;
- II - solicitações de adesão; e
- III - remanejamento das quantidades.

44. Entretanto, verificou-se que o módulo “Gestão de Atas” do sistema Contratos.gov.br ainda não possui mecanismos suficientes para registrar, consolidar ou extrair informações básicas sobre a execução das atas de registro de preços. Ou seja, não é possível obter, de forma direta e segura, dados essenciais como quantitativos executados, saldos remanescentes, datas de execução ou instrumentos utilizados.

45. Essa impossibilidade de apuração revela um problema estrutural relevante para a governança do SRP. Sem dados confiáveis sobre a execução das atas, torna-se inviável, por exemplo, verificar se as quantidades planejadas guardam proporcionalidade com as quantidades contratadas e se as adesões permanecem dentro dos limites legais na etapa de execução.

46. Acolho, pois, a proposta de encaminhamento para que o MGI promova a adequação do sistema Contratos.gov.br, módulo “Gestão de Atas”, de modo a assegurar o registro, a rastreabilidade e a extração de relatórios sobre a execução das atas de registro de preços, contemplando, no mínimo, a criação de campos obrigatórios por item da ata.

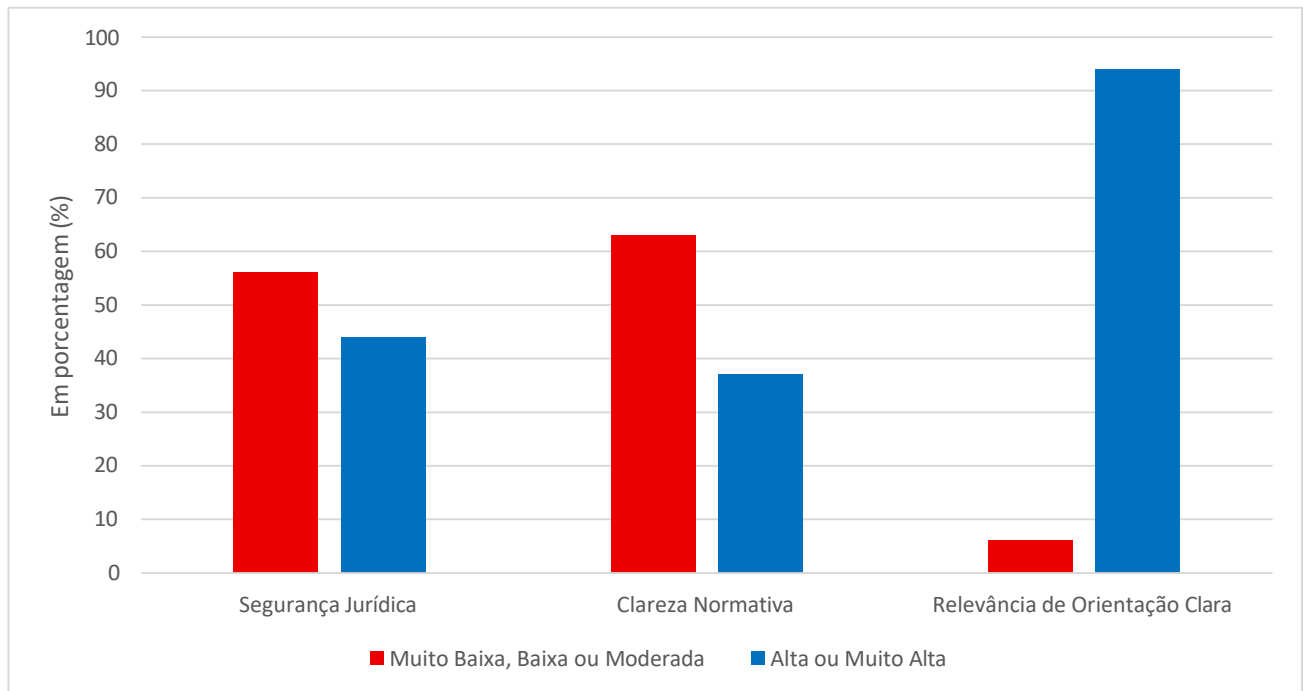
47. O prazo de vigência da ata de registro de preços é de um ano e poderá ser prorrogado, por igual período, desde que comprovado o preço vantajoso, nos termos do art. 84 da Lei 14.133/2021.

48. Entretanto, as normas não são claras a respeito do tratamento a ser dado aos quantitativos nessas prorrogações, gerando dúvidas se deve ocorrer a recomposição total ou a manutenção de saldos remanescentes.

49. A auditoria identificou que os órgãos gerenciadores adotam comportamentos distintos ao decidir como tratar os quantitativos quando prorrogam a vigência das atas. As respostas ao questionário eletrônico apontam que 32% recompõem integralmente os quantitativos, 41% mantêm apenas o saldo remanescente (diferença entre a quantidade registrada e a quantidade executada) e 27% adotam solução a depender de análise caso a caso.

50. Consoante apontado pelos gestores, essa ausência de uniformização decorre da falta de clareza normativa a respeito, sendo destacada a relevância de um melhor ambiente regulamentar:

Percepção dos gestores sobre a prorrogação das atas



51. O Parecer 75/2024/DECOR/CGU/AGU e a Nota Jurídica 3/2024/CNLCA/CGU/AGU admitem a possibilidade de recomposição integral dos quantitativos originalmente registrados, desde que observados os requisitos objetivos: previsão no planejamento, indicação expressa no edital e na ata, comprovação da manutenção do preço vantajoso e formalização por meio de termo aditivo dentro da vigência.

52. A equipe de auditoria entende que esse entendimento deve ser temperado, de forma que deva ser dado tratamento diverso em função do objeto licitado: quando a ata serve de instrumento auxiliar a uma contratação pontual ou de natureza finita, tende a prevalecer a manutenção do saldo remanescente; quando serve a uma contratação contínua, a recomposição integral dos quantitativos se mostra adequada.

53. Entretanto, na linha das manifestações da Controladoria-Geral da União/Advocacia-Geral da União antes mencionadas, entendo que o cálculo das necessidades da administração pública deve observar o princípio do planejamento anual (art. 40, **caput**, da Lei 14.133/2021) de forma que se há a possibilidade de prorrogação, é decorrência lógica que os quantitativos devem ser recompostos. Caso contrário, em sabendo que a ata poderá ser prorrogada, e caso não haja a possibilidade de recomposição dos quantitativos, o gestor público tenderá a dimensionar os quantitativos iniciais para o tempo total da vigência, violando o princípio do planejamento anual.

52. Nesse aspecto, são precisas as palavras de Ronny Charles Lopes Torres:

*“Interpretar que a prorrogação admitida para ARP deveria ser compreendida como uma prorrogação em sentido estrito (inadmitindo, portanto, a renovação dos quantitativos) induziria o agente público competente a, para resguardar utilidade à prorrogação da ata de registro de preços, projetar o quantitativo previsto anualmente para um período de 24 meses. Assim, uma ARP envolvendo a pretensão contratual de fornecimento estimado em 10.000 unidades no ano, seria projetada com um quantitativo de, pelo menos, 20.000 unidades (para abarcar o quantitativo grosseiramente estimado para o período subsequente). Tal postura induziria um planejamento impreciso e provavelmente seria recebida como uma indicação falsa ou superestimada do quantitativo pretendido pela Administração, algo que geraria desconfiança entre os fornecedores sérios,*

prejudicando a obtenção de melhores propostas, pelo aumento de risco, baixa fidedignidade da demanda informada e perda de confiabilidade do órgão licitante.

*Essa posição afrontaria o princípio da anualidade do planejamento, induzindo o gestor responsável a ampliar a periodicidade da projeção de demanda. Ela também premiaria o mal planejamento, pois superestimar a demanda anual passaria a ser aparentemente vantajoso, uma vez que quanto maior a sobra em relação ao consumo anual, mais proveitosa seria a prorrogação da ARP*

(...)

*Em suma, parece-nos que o legislador, ao se referir à prorrogação da Ata, optou pela possibilidade de renovação do instrumento, o que repercute na possibilidade de renovação dos quantitativos inicialmente previstos para o ciclo anual original” (grifou-se).*

(TORRES, Ronny Charles Lopes. **Lei de Licitações Públicas Comentadas**. 16ª ed., rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Jus Podivm, 2025.)

53. Como reforço, trago, ainda, à baila, as palavras de Victor Amorim:

*“Considerando que o pressuposto central para o cabimento do SRP é justamente a impossibilidade de definição prévia do quantitativo e da oportunidade temporal da demanda, entendemos, sob uma perspectiva instrumental, pela possibilidade de renovação dos quantitativos, considerando que a incerteza estaria atrelada ao novo lapso temporal de execução da ARP. Ademais, ao se pugnar pela inviabilidade da renovação dos quantitativos, estar-se-ia esvaziando a própria pertinência prática da prorrogação da ARP, afinal, se a incerteza se restaura para o novo período de vigência, seria contraproducente, em termos de custos administrativos, dedicar tempo e esforço na instrução de uma prorrogação apenas para a utilização futura do saldo remanescente da ARP. Caso contrário, seria mais eficiente canalizar tal esforço administrativo na realização do procedimento apto a gerar uma nova ARP (licitação ou contratação direta)” (grifou-se).*

(AMORIM, Victor Aguiar Jardim de. **Contratações públicas na Lei nº 14.133/2021: uma visão pragmática**. Belo Horizonte: Fórum, 2025, p. 345.)

54. Ademais, o Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI), por meio da Nota Técnica SEI 34058/2025/MGI, já anunciou que adaptará o sistema Contratos.gov.br até abril de 2026 para permitir a recomposição integral, alinhando-se ao parecer da Advocacia-Geral da União (AGU).

55. Assim, como a solução das divergências interpretativas está endereçada, deixo de propor qualquer encaminhamento a respeito.

## VIII

56. O art. 25 do Decreto 11.462/2023 estabelece que os preços registrados poderão ser alterados ou atualizados em decorrência de eventual redução dos preços praticados no mercado ou de fato que eleve o custo dos bens, das obras ou dos serviços registrados, nas seguintes situações:

I - em caso de força maior, caso fortuito ou fato do príncipe ou em decorrência de fatos imprevisíveis ou previsíveis de consequências incalculáveis, que inviabilizem a execução da ata tal como pactuada;

II - em caso de criação, alteração ou extinção de quaisquer tributos ou encargos legais ou superveniência de disposições legais, com comprovada repercussão sobre os preços registrados; ou

III - na hipótese de previsão no edital ou no aviso de contratação direta de cláusula de reajustamento ou repactuação sobre os preços registrados.

57. A respeito, foram apontados três grupos de fragilidades.

58. O primeiro grupo diz respeito ao fato de que o módulo “Gestão de Atas” aceita a inserção de valores vazios ou zerados ou incoerentes com aqueles das atas. Também se constatou inexistência de controle de correspondência entre o preço constante da ata e aquele digitado no sistema e falta de mecanismos que assegurem a integridade e a rastreabilidade das informações registradas.

59. O segundo grupo de fragilidades diz respeito à ausência de notificação automática aos órgãos participantes e aderentes quando há modificações de preços nos itens registrados na ata.

60. O terceiro grupo de fragilidades consiste na fundamentação superficial dos documentos que embasaram as alterações. Consoante apontado pela equipe de auditoria, em diversas atas analisadas, os documentos apresentados continham apenas declarações sumárias, sem memória de cálculo, sem demonstração dos percentuais aplicados, sem referência expressa à hipótese legal adotada ou à cláusula contratual correspondente.

61. Assim, acolho a proposta de encaminhamento a respeito dessas ocorrências.

## IX

62. Finalizo, aqui, a avaliação das propostas de encaminhamento apresentadas pela unidade técnica, anuindo, no essencial, ao consignado no relatório instrutivo. Destaco, entretanto, que, em diversas situações, de forma diversa da unidade técnica, opto por fazer recomendações e não determinações, por vislumbrar oportunidades de melhoria e não o descumprimento de normas.

63. Entendo, porém, que existem ainda oportunidades de aperfeiçoamento do instituto a serem exploradas. Passo a tratá-las de modo específico.

### IX.1

64. Inicialmente, trato da superestimativa de quantitativos que leva à indesejada prática da “barriga de aluguel” – registro de preços de compras, obras ou serviços por um gerenciador que não possui – total ou parcialmente – a necessidade dos quantitativos registrados.

65. Na comunicação que proferi na sessão do dia 2/4/2025 – que determinou a realização da presente fiscalização – registrei a conduta delituosa dos chamados “*corretores de atas*”. Situei que a “*barriga de aluguel*” é a “*estipulação, pelos órgãos gerenciadores e participantes, de quantidades superestimadas de itens nas atas de registro de preços, desprovidas de correspondência com a real demanda, com o objetivo de favorecer determinados fornecedores. Estes, por sua vez, buscam “comercializar” os itens registrados junto a outros entes públicos por meio das adesões subsequentes (“caronas”)*”.

66. Além da imoralidade das condutas – com declaração ideologicamente falsa –, trata-se de afronta aos arts. 6º, incisos XXIII, alínea “a” e XXV, alínea “f”; 18, inciso I; art. 23, **caput**; art. 40, inciso III; entre outros dispositivos da Lei 14.133/2021. A superestimativa de quantitativos redundante, ainda, na discriminação ilegal de empresas de menor porte, em face da superestimação da habilitação econômico-financeira e técnica, em desarmonia com o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal e com o art. 9º, inciso I, alíneas “a” e “c”, da Lei 14.133/2021.

67. Quanto mais genérica a ata, mais “vendável” ela é para futuros “caronas”. De posse de quantitativos registrados – que não mais carecerão de licitação –, os fornecedores partem então para contatar unidades gestoras de recursos potencialmente interessadas naquelas especificações. Não que a prática seja, de forma estrita, ilegal. A questão são os riscos advindos dessa personalidade de tratativas, que vão desde promessas de vantagens ilegais a contratações de produtos cujo preço ou especificação não correspondem à maior vantagem para a administração.

68. A prática de estabelecer uma previsão muito elasticada da necessidade de contratação para posteriormente utilizar apenas uma fração do previsto também traz incertezas que acabam impactando na precificação. Cito, a esse respeito, as ponderações de Paulo Sérgio de Monteiro Reis:

*“A definição do quantitativo é importante, ainda que não vincule a administração, por se tratar de uma estimativa. É importante para o sucesso da empreitada, tendo em vista que cria, perante os licitantes, uma expectativa de futura contratação. Em decorrência disso, eles devem elaborar suas propostas exatamente com base nesse quantitativo estimado, definindo o preço a ser cotado com fundamento na economia de escala. Se a administração, no curso da vigência do registro, não efetivar as contratações em quantitativo próximo ao estimado, o licitante vencedor, detentor da ata, ficará frustrado. Essa frustração repercutirá nos próximos certames licitatórios para registro de preços. Temos tido notícias do insucesso da utilização do sistema em alguns órgãos/entidades. Pesquisada a causa, muitas vezes encontramos exatamente o registro de um quantitativo elevado e uma demanda muito inferior. Isso gera uma tendência de que, daí em diante, a quantidade de licitantes vá caindo paulatinamente – às vezes, até abruptamente. A redução da competitividade gera, como consequência natural, aumento de preços” (grifou-se).*

(REIS, Paulo Sérgio de Monteiro. **Sistema de registro de preços: uma forma inteligente de contratar - Teoria e prática**. Belo Horizonte: Editora Fórum Ltda, 2020.)

69. Certo é que uma das hipóteses de uso do SRP, definida no inciso V do art. 3º do decreto 11462/2023 “V - quando, pela natureza do objeto, não for possível definir previamente o quantitativo a ser demandado pela Administração.” Nada obstante, isso não afasta o dever de a administração planejar adequadamente a sua pretensão contratual tomando em conta sua necessidade. Importante haver seriedade na utilização do sistema de registro de preços, a fim de não desnaturar esse instrumento de contratação.

70. Pois bem, creio que uma forma de coibir a superestimativa de quantitativos seja objetivar a responsabilização por tanto, ampliar a expectativa de controle a respeito e fortalecer a consciência sobre a importância dos levantamentos das necessidades das contratações.

71. Assim, entendo pertinente recomendar ao MGI que proceda à inclusão, no bojo do ETP (no capítulo referente ao levantamento de quantidades), declaração do responsável pelos quantitativos de que os levantamentos foram realizados e correspondem à real necessidade do órgão ou da entidade, com a ciência de que eventuais levantamentos que não correspondam à realidade infringem os arts. 6º, incisos XXIII, alínea “a” e XXV, alínea “f”; 18, inciso IV; art. 23, **caput** e art. 40, inciso III, da Lei 14.133/2021.

72. Outrossim, vislumbro como medida adicional para mitigar os riscos de direcionamento indevido de adesões (“caronas”) a necessidade de ampliar a transparência e a publicidade das atas de registro de preços disponíveis para adesão. Para tanto, mostra-se recomendável a centralização dessas informações em ambiente virtual estruturado no PNCP, em consonância com o art. 174, § 2º, inciso IV, da Lei 14.133/2021.

73. A disponibilização de módulo específico, que reúna de forma organizada e facilmente consultável as atas vigentes passíveis de adesão por órgãos não participantes, permitirá que os potenciais interessados tenham conhecimento amplo das alternativas existentes. Desse modo, a escolha da ata a ser aderida poderá decorrer de análise comparativa mais transparente e racional, levando em consideração não apenas a compatibilidade do objeto, mas também aspectos como preço, condições contratuais e logística de fornecimento.

74. Nessa hipótese, a decisão acerca da adesão e da seleção da ata mais vantajosa deverá ser devidamente fundamentada em estudo técnico preliminar elaborado pelo órgão interessado, instrumento vocacionado justamente à identificação e à comparação das alternativas disponíveis para atendimento da necessidade administrativa. O ETP deverá demonstrar as razões pelas quais determinada ata representa a solução mais vantajosa diante das opções existentes.

75. Em nome dos princípios da transparência e da impessoalidade, entendo, portanto, pertinente recomendar ao Comitê Gestor da Rede Nacional de Contratações Públicas que promova o

desenvolvimento, no âmbito do PNCP, de módulo específico destinado à consulta estruturada das atas de registro de preços vigentes que admitam a adesão de órgãos ou entidades não participantes.

## IX.2

76. Também se faz necessário tratar das chamadas “*atas guarda-chuva*”, as quais consistem na especificação generalista de obras ou serviços que, pela excessiva generalidade, permitem uma gama de contratações diversas, entre quantitativos, localizações, requisitos, capacidades técnicas e outras especificidades. A prática representa fuga ao regular certame licitatório, pois a ausência da especificação do objeto (obra ou serviço), quando da licitação, impede que se conclua que as propostas registradas sejam as mais vantajosas para atender a necessidade da administração em concreto.

77. Alguns exemplos dessas “*atas guarda-chuva*” são registros para:

- construções ou reformas de edifícios: registram-se serviços previstos em tabelas do Sinapi, preferencialmente em valores materialmente relevantes (milhões de reais) e, qualquer que seja a obra – entre reforma de prédio (independentemente do tamanho), impermeabilização, **retrofit** de fachada, ampliação, construção de anexo etc. –, não se faz necessária licitação;

- limpeza predial: registra-se uma ata, com preço genérico por metro quadrado de área, sem grande detalhamento no termo de referência que individualize as necessidades de cada contratante, como modelos de execução do objeto (próprios da dinâmica daquela edificação a ser mantida) e Instrumentos de Medição de Resultado (IMR), conforme o volume de serviços e os indicadores qualitativos próprios da entidade contratante;

- manutenção predial: termos de referência sem um plano de manutenção preventiva (sempre individual), sem o memorial descritivo dos materiais daquela instalação específica (cujos equipamentos e materiais diferem de outras), além de requisitos de habilitação genéricos, desconsiderando os subsistemas relevantes próprios de cada edificação; e

- de recuperação de ruas e recapeamento: são registrados preços por metro quadrado de reparo, ignorando que se faz necessário projeto prévio de intervenção, com espessuras distintas de camadas para cada pavimento e com variação de custos impactados relevantemente conforme a origem dos insumos (areia, brita, ligante, bota-fora, empréstimos etc.).

78. Nesse contexto, por meio do Acórdão 3.143/2020-Plenário, esta Corte constatou a “*utilização indevida do sistema de registro de preços para a contratação de obras, com o emprego da ata de registro de preços como contrato do tipo “guarda-chuva”, com objeto incerto e indefinido, sem a prévia realização dos projetos básico e executivo das intervenções a serem realizadas”* (grifou-se).

79. No caso específico de obras e serviços de engenharia a irregularidade é ainda mais gritante: afora a necessidade de se ter um projeto específico para cada empreitada, a Lei 14.133/2021 impõe, como condição de utilização do SRP, que o objeto seja “padronizável” e sem “complexidade técnica” (art. 85, inciso I). Não havendo essas qualificações, ao inverso, se faz proibida a utilização da ata.

80. Considero, pois, oportuno determinar à Unidade de Auditoria Especializada em Contratações que, no bojo de representações ou fiscalizações, aprecie a ocorrência dessa irregularidade de forma a se dar o tratamento pertinente.

## X

81. Como visto, os achados evidenciam fragilidades relevantes na operacionalização do Sistema de Registro de Preços, com impactos diretos sobre a governança, a eficiência e a segurança jurídica do procedimento previsto na Lei 14.133/2021.

82. A tecnologia integra a própria lógica estruturante da Lei 14.133/2021, fruto tanto da experiência acumulada com licitações eletrônicas quanto do contexto de consolidação das ferramentas digitais à época de sua edição. A norma pressupõe que os procedimentos licitatórios sejam realizados e

geridos integralmente em ambiente informatizado. Por isso, os sistemas informatizados são condição de efetiva aplicabilidade da lei e do modelo de gestão orientado por planejamento, controle e transparência.

83. No âmbito do SRP, essa tendência tecnológica se manifesta de forma ainda mais evidente. Os sistemas informatizados constituem a base operacional do SRP, pois viabilizam o controle de saldos, prazos de vigência, órgãos participantes, adesões e execuções contratuais. Sem essas ferramentas, o gerenciamento das atas de registro de preços tornar-se-ia excessivamente complexo e altamente suscetível a falhas, comprometendo a eficiência administrativa, a transparência e a legalidade das aquisições públicas. Assim, a utilização de sistemas adequados é condição essencial para assegurar que o SRP funcione de maneira segura, econômica e eficiente.

84. Preocupa-me ver as fragilidades identificadas nessa auditoria e as consequências para essa importante ferramenta de gestão que é o SRP. Elas reduzem a previsibilidade das ações do gestor, dificultam o planejamento anual das contratações, ampliam o risco de decisões inconsistentes, comprometem o acompanhamento da execução das atas e limitam a capacidade de controle, tanto institucional quanto social. Ademais, a ausência de informações confiáveis – especialmente quanto aos quantitativos executados e às alterações de preços – enfraquece a transparência administrativa e dificulta a verificação da efetiva vantagem econômica das contratações realizadas.

85. Isso posto, destaco o mérito do trabalho desenvolvido pela equipe de auditoria, cuja atuação técnica permitiu identificar com precisão os principais pontos de aprimoramento e oferecer propostas de encaminhamento adequadas.

Diante do exposto, voto por que o Tribunal adote o acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 11 de março de 2026.

BENJAMIN ZYMLER  
Relator

## ACÓRDÃO Nº 547/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 016.359/2025-9.
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Relatório de Auditoria
3. Interessados/Responsáveis:
  - 3.1. Interessados: Assessoria Especial de Controle Interno do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos; Secretaria-executiva do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos.
4. Órgão/Entidade: Ministério da Gestão e da Inovação Em Serviços Públicos.
5. Relator: Ministro Benjamin Zymler.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações).
8. Representação legal: não há

## 9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de auditoria de conformidade, com aspectos operacionais, realizada com o objetivo de verificar se a utilização dos sistemas informatizados referentes a contratações por meio de Sistema de Registro de Preços (SRP), no âmbito do Governo Federal, está alinhada às disposições da Lei 14.133/2021 e do Decreto 11.462/2023,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, por unanimidade, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo relator, em:

9.1. nos termos do art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992 e do art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU:

9.1.1. recomendar ao Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI) que, no prazo de sessenta dias, elabore e encaminhe ao TCU, plano de ação contendo responsáveis, prazos e etapas para correção das falhas identificadas na auditoria, contemplando as seguintes medidas:

9.1.1.1. desenvolver filtros de pesquisa no sistema ETP Digital que permitam localizar Estudos Técnicos Preliminares por parâmetros essenciais, tais como número da ata, número da compra, número do processo e descrição do objeto;

9.1.1.2. incluir no sistema Contratos.gov.br campo referente à categoria do objeto, conforme previsto nos arts. 6º, XLV, e 82, §5º, da Lei 14.133/2021 c/c arts. 2º, inc. I, e 3º, parágrafo único, do Decreto 11.462/2023: serviços em geral, serviços de engenharia, obras, aquisição de bens e locação de bens;

9.1.1.3. acrescentar ao ETP Digital campo destinado ao registro da justificativa da decisão do órgão gerenciador, quando este optar por permitir adesões à futura ata de registro de preços, de modo que a informação constante do edital e/ou da ata de registro de preços (permissão ou vedação de adesões) esteja lastreada em justificativa constante expressamente dos documentos de planejamento da compra;

9.1.1.4. expedir orientação normativa para que o órgão gerenciador, quando do planejamento da contratação, defina a permissão ou a vedação de adesões a atas de registro de preços considerando aspectos como a natureza do objeto, ata proveniente de contratação direta, capacidade operacional do órgão gerenciador e do fornecedor, a escala de demanda, a logística de fornecimento, os riscos de sobrecarga contratual e o comprometimento da execução primária, o histórico de adesões para o mesmo objeto, entre outros;

9.1.1.5. desenvolver, no módulo “Gestão de Atas” do sistema Contratos.gov.br, **checklist** eletrônico obrigatório, integrado ao fluxo de solicitação de adesão e estruturado com todos os elementos mínimos previstos na Lei 14.133/2021 e no Decreto 11.462/2023, devendo o solicitante da adesão indicar expressamente, para cada item do **checklist**, a página e/ou trecho do documento da justificativa da vantagem da adesão em que a informação esteja demonstrada;

9.1.1.6. corrigir a funcionalidade de cálculo do limite de adesão individual, de forma que o arredondamento seja realizado para baixo, impedindo quantitativos que ultrapassem o percentual

máximo de 50% previsto no art. 86, § 4º, da Lei 14.133/2021;

9.1.1.7. ajustar a funcionalidade de autorização de adesões, de modo que não seja possível autorizar adesão a uma ata vencida, mesmo se a solicitação de adesão tiver sido feita enquanto a ata estava vigente, em atenção ao art. 31, **caput**, do Decreto 11.462/2023;

9.1.1.8. aprimorar o controle de integridade cadastral, de forma que os dados da intenção de registro de preços sejam carregados e validados no módulo “Gestão de Atas”, para impedir o registro de informações divergentes entre a ata e o sistema, especialmente quanto aos papéis de gerenciador, participante e aderente;

9.1.1.9 disponibilizar, no módulo “Gestão de Atas”, um campo estruturado para inserção da data da efetiva adesão, de modo a possibilitar a obediência e o controle do disposto no art. 31, **caput** e §§ 2º e 3º, do Decreto 11.462/2023;

9.1.1.10. tornar obrigatório que o órgão não participante, no prazo de noventa dias após a autorização do gerenciador, comprove a efetivação da aquisição ou contratação solicitada ou solicite a prorrogação do prazo, conforme previsão do art. 31, §§ 2º e 3º do Decreto 11.462/2023;

9.1.1.11. estabelecer rotina automática de verificação da aba “Adesões” no sistema Contratos.gov.br, de forma a vedar a existência de adesões quando não houver quantitativos disponíveis para tanto;

9.1.1.12. adequar o sistema Contratos.gov.br, módulo “Gestão de Atas”, para assegurar o registro, a rastreabilidade e a extração de relatórios sobre a execução das atas de registro de preços;

9.1.1.13. aperfeiçoar o sistema Contratos.gov.br, módulo “Gestão de Atas”, para implementar mecanismos de validação dos dados de preços inseridos, incluindo: bloqueio para inclusão de valores incompatíveis com os dados do sistema de seleção de fornecedores e/ou com o documento que fundamenta o registro e alertas automáticos para modificações discrepantes do preço registrado;

9.1.1.14. desenvolver funcionalidades no sistema Contratos.gov.br, módulo “Gestão de Atas”, voltadas ao monitoramento, sinalização e acompanhamento da consistência dos registros de modificação de preços, com relatórios consolidados que permitam aos gestores identificarem inconsistências, campos não preenchidos ou valores incompatíveis;

9.1.1.15. implementar as seguintes funcionalidades no sistema Contratos.gov.br, módulo “Gestão de Atas”, relativas à modificação dos preços registrados em atas de registro de preços: opção para que o usuário informe em qual norma está amparada a modificação do preço; apresentar em tela, para os usuários, os preços antes e depois da modificação; opção para o usuário gerar relatórios consolidados de alterações de preços por ata/período/órgão, mostrando-se os preços antes e depois da modificação; e notificações automáticas aos participantes e aderentes quando houver modificação de preços;

9.1.1.16. acrescentar ao ETP Digital declaração do responsável pelos quantitativos de que os levantamentos foram realizados e correspondem à real necessidade do órgão ou da entidade, com a ciência de que, eventuais levantamentos que não correspondam à realidade infringem os arts. 6º, incisos XXIII, alínea “a”, e XXV, alínea “f”; art. 18, inciso IV; art. 23, **caput** e art. 40, inciso III, da Lei 14.133/2021;

9.1.2. recomendar ao Comitê Gestor da Rede Nacional de Contratações Públicas que:

9.1.2.1. sejam desenvolvidas soluções, no âmbito da estrutura de integração ao PNCP dos sistemas utilizados por órgãos não integrantes do Sisg, de modo a viabilizar operacionalmente o cadastramento de contratos cuja “Modalidade de Contratação” — parâmetro utilizado no PNCP, conforme o respectivo Manual de Integração — corresponda à adesão à ata de registro de preços;

9.1.2.2. o PNCP passe a dispor sobre as informações de contratações referentes aos órgãos e entidades participantes e aderentes a atas de registros de preços;

9.1.2.3. promova o desenvolvimento, no âmbito do PNCP, de módulo específico destinado à consulta estruturada das atas de registro de preços vigentes que admitam a adesão de órgãos ou entidades não participantes;

9.1.3. recomendar ao Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos que avalie a conveniência e oportunidade de orientarem os órgãos e entidades federais do Poder Executivo Federal acerca dos seguintes pontos:

9.1.3.1. aprimorem a fundamentação das justificativas de vantajosidade de adesão, assegurando que contenham:

9.1.3.1.1. demonstração objetiva dos elementos que justificam a vantajosidade da adesão, incluindo os fatores que tornam a adesão mais adequada que a realização de procedimento próprio e a escolha da ata à qual se pretende aderir;

9.1.3.1.2. comprovação de que os valores registrados estão alinhados aos preços praticados no mercado no qual o não participante está inserido;

9.1.3.1.3. evidência de que as especificações técnicas do objeto registrado na ata guardam aderência com o objeto que se pretende contratar;

9.1.3.2. ao utilizarem o módulo “Gestão de Atas” do sistema Contratos.gov.br, não aceitem solicitações de adesão realizadas fora desse sistema e orientem os eventuais órgãos não participantes a solicitar a adesão por meio do módulo “Gestão de Atas”, de modo a assegurar a rastreabilidade, a transparência e o controle dos pressupostos e requisitos estabelecidos no § 2º do art. 86 da Lei 14.133/2021 e a devida publicidade da matéria no PNCP;

9.1.3.3. aprimorem a fundamentação dos aditivos e apostilamentos que modifiquem preços de atas de registro de preços, garantindo que os documentos indiquem expressamente o percentual aplicado, o índice utilizado, que deve estar previsto na ata, o motivo concreto da alteração, a data de efeito do reajuste e o fundamento legal correspondente;

9.2. determinar à Unidade de Auditoria Especializada em Contratações que, no bojo de representações ou fiscalizações, aprecie a utilização indevida do sistema de registro de preços para a contratação de obras, com o emprego da ata de registro de preços como contrato do tipo “guarda-chuva”, com objeto incerto e indefinido, sem a prévia realização dos projetos básico e executivo das intervenções a serem realizadas;

9.3 autorizar a AudContratações a proceder ao monitoramento das presentes deliberações;

e

9.4. arquivar os autos, nos termos do art. 169, V, do Regimento Interno do TCU.

10. Ata nº 7/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 11/3/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0547-07/26-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Jorge Oliveira (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler (Relator), Augusto Nardes e Antonio Anastasia.

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa.

13.3. Ministro-Substituto presente: Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)

JORGE OLIVEIRA

Vice-Presidente, no exercício da Presidência

(Assinado Eletronicamente)

BENJAMIN ZYMLER

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA

Procuradora-Geral