



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL JUNTO À UNIVERSIDADE TECNOLÓGICA FEDERAL DO PARANÁ
GABINETE

PARECER REFERENCIAL n. 00003/2025/GAB/PFUTFPR/PGF/AGU

NUP: 23064.009925/2025-33

INTERESSADOS: UNIVERSIDADE TECNOLÓGICA FEDERAL DO PARANÁ - UTFPR

ASSUNTOS: ADESÃO À ATA DE REGISTRO DE PREÇOS

EMENTA: ADMINISTRATIVO. ADESÃO A ATA DE REGISTRO DE PREÇOS. PROCESSOS DE BAIXA COMPLEXIDADE. POSSIBILIDADE DE DISPENSA DE ANÁLISE JURÍDICA QUANDO NÃO HOUVER DÚVIDA JURÍDICA ESPECÍFICA, DESDE QUE ATENDIDAS AS RECOMENDAÇÕES DESTES REFERENCIAL. ART. 53, LEI 14.133/2021.

1. DO CABIMENTO E DO OBJETO DO PRESENTE PARECER REFERENCIAL

1. A Pró-Reitoria de Planejamento e Administração da UTFPR, solicita análise jurídica e posterior emissão de Parecer Referencial para adesão a atas de registro de preços de outras instituições da Administração Pública, *considerando o alto volume* de processos formalizados para a mesma finalidade (4789938).

2. Surge, portanto, a necessidade de emitir um Parecer Referencial sobre o assunto, o qual irá abordar, sob a ótica da legislação aplicável ao tema, todas as questões jurídicas que devem ser observadas neste tipo de contratação, de forma abstrata, dando assim maior celeridade aos processos dessa natureza.

3. A Orientação Normativa AGU no 55, de 23 de maio de 2014, publicada no DOU em 26 de maio de 2014, autoriza a adoção de manifestação jurídica referencial, dispensando-se a análise individualizada de matérias que envolvam questões jurídicas idênticas e recorrentes. Em tais circunstâncias, ficam dispensadas as análises individualizadas, "desde que a área técnica ateste, de forma expressa, que o caso concreto se amolda aos termos da citada manifestação". Vejamos:

I - Os processos que sejam objeto de manifestação jurídica referencial, isto é, aquela que analisa todas as questões jurídicas que envolvam matérias idênticas e recorrentes, estão dispensados de análise individualizada pelos órgãos consultivos, desde que a área técnica ateste, de forma expressa, que o caso concreto se amolda aos termos da citada manifestação.

II - Para a elaboração de manifestação jurídica referencial devem ser observados os seguintes requisitos: a) o volume de processos em matérias idênticas e recorrentes impactar, justificadamente, a atuação do órgão consultivo ou a celeridade dos serviços administrativos; e b) a atividade jurídica exercida se restringir à verificação do atendimento das exigências legais a partir da simples conferência de documentos.

4. Com o fim de disciplinar a "elaboração e a divulgação de manifestação jurídica referencial pelos órgãos de execução da Procuradoria-Geral Federal no desempenho das atividades de consultoria jurídica", a PGF editou a Portaria PGF no 262, de 5 de maio de 2017. Nos termos do art. 1º, parágrafo único, da aludida Portaria, "considera-se manifestação jurídica referencial aquela que analisa todas as questões jurídicas que envolvam matérias idênticas e

recorrentes, dispensando a obrigatoriedade legal de elaboração de parecer individualizado para os respectivos casos concretos".

5. A manifestação jurídica referencial constitui-se, portanto, em medida adequada a orientar a Administração e capaz de conferir segurança jurídica à sua atuação, prescindindo, no entanto, da análise individualizada desses processos pelo órgão de consultoria jurídica, salvo a existência de dúvida jurídica específica.

6. Trata-se de importante ferramenta destinada à otimização e racionalização do trabalho, viabilizando maior dedicação ao enfrentamento de questões complexas, com atuação prioritária, estratégicas e especializadas, que demandam uma atuação qualificada.

7. Relevante destacar a necessidade de observância aos requisitos estabelecidos pela Portaria PGF nº 262/2017 para a elaboração de manifestação jurídica referencial:

Art. 2º São requisitos para a elaboração de manifestação jurídica referencial:

I - o volume de processos em matérias idênticas e recorrentes que acarrete sobrecarga de trabalho devidamente comprovada e venha a impactar, justificadamente, a atuação do órgão consultivo ou a celeridade dos serviços administrativos; e

II - a atividade jurídica exercida se restringir à verificação do atendimento das exigências legais a partir da simples conferência de documentos.

[...]

8. Nesse contexto, a adesão a atas de registro de preços de outros órgãos e entidades públicas pela UTFPR representa volume considerável de processos e ostenta aspecto de simples conferência de documentos e prazos, sem questões jurídicas relevantes a serem dirimidas, enquadrando-se nas hipóteses autorizadas pela Orientação Normativa AGU nº 55/2014, e pela Portaria PGF nº 262/2017.

2. FINALIDADE E ABRANGÊNCIA DO PARECER JURÍDICO

9. A atividade de exame e aprovação de minutas de editais e contratos pelos Órgãos Consultivos é prévia, consoante art. 53, da Lei no 14.133/2021. Dessa maneira, não há determinação legal a impor a fiscalização posterior de cumprimento de recomendações feitas pela unidade jurídico-consultiva nos termos do que recomenda a orientação de Boa Prática Consultiva - BPC nº 5 (**BRASIL**. Advocacia-Geral da União - AGU. Manual de Boas Práticas Consultivas. 4a edição revista, ampliada e atualizada. AGU: 2016).

10. Na eventualidade de o administrador não atender as orientações do Órgão Consultivo, passa a assumir, inteiramente, a responsabilidade por sua conduta.

11. Ressalte-se que o exame aqui empreendido se restringe aos aspectos jurídicos do procedimento, excluídos, portanto, aqueles de natureza eminentemente técnica, o que inclui o detalhamento do objeto da contratação, suas características, requisitos e especificações.

12. Com relação a esses dados, parte-se da premissa de que a autoridade competente se municiará dos conhecimentos técnicos imprescindíveis para a sua adequação às necessidades da Administração, conforme orientação constante da Boa Prática Consultiva - BPC nº 7 (**BRASIL**. Advocacia-Geral da União - AGU. Manual de Boas Práticas Consultivas. 4a edição revista, ampliada e atualizada. AGU: 2016, que assim dispõe:

“A manifestação consultiva que adentrar questão jurídica com potencial de significativo reflexo em aspecto técnico deve conter justificativa da necessidade de fazê-lo, evitando-se posicionamentos conclusivos sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade, podendo-se, porém, sobre estes emitir opinião ou formular recomendações, desde que enfatizando o caráter discricionário de seu acatamento.”

13. De outro lado, cabe esclarecer que, via de regra, não é papel do órgão de assessoramento jurídico exercer a auditoria quanto à competência de cada agente público para a prática de atos administrativos. Incumbe, isto sim, a cada um destes observar se os seus atos estão dentro do seu espectro de competências. Assim sendo, parte-se do

pressuposto que as autoridades superiores, ao concordarem com o prosseguimento do pleito, certificaram-se das competências dos agentes envolvidos na tramitação dos autos.

14. Finalmente, é nosso dever salientar que determinadas observações são feitas sem caráter vinculativo, mas em prol da segurança da própria autoridade assessorada a quem incumbe, dentro da margem de discricionariedade que lhe é conferida pela lei, avaliar e acatar, ou não, tais ponderações.

3. DA FUNDAMENTAÇÃO

15. De acordo com a Lei nº 14.133/2021, que regula as licitações e contratos da Administração Pública Federal, nas licitações sob o Sistema de Registro de Preços existem três figuras:

- o órgão gerenciador: unidade promovente do certame;
- o órgão participante: unidade que participa da licitação ainda na fase de planejamento;
- o órgão não participante (“carona”): unidade que se utiliza dos preços já registrados, após a finalização do certame.

Lei nº 14.133/2021

(...)

Art. 6º Para os fins desta Lei, consideram-se:

(...)

XLVII - órgão ou entidade gerenciadora: órgão ou entidade da Administração Pública responsável pela condução do conjunto de procedimentos para registro de preços e pelo gerenciamento da ata de registro de preços decorrente;

XLVIII - órgão ou entidade participante: órgão ou entidade da Administração Pública que participa dos procedimentos iniciais da contratação para registro de preços e integra a ata de registro de preços;

XLIX - órgão ou entidade não participante: órgão ou entidade da Administração Pública que não participa dos procedimentos iniciais da licitação para registro de preços e não integra a ata de registro de preços;

16. Em síntese, tem-se que o registro de preços deve ser conduzido pelo órgão gerenciador. Sendo assim, a ata de registro deverá ser elaborada a partir dos quantitativos indicados pelo órgão gerenciador e pelos órgãos participantes.

17. Todavia, a legislação admite que, após a formalização da ata de registro de preço, outros órgãos e entidades procedam à adesão (“carona”). Esses são considerados órgãos/entidades não participantes, sendo que a adesão deve ser realizada em observância ao que determina o artigo 86 da Lei nº 14.133/21:

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

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

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

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

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

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

§ 3º A faculdade de aderir à ata de registro de preços na condição de não participante poderá ser exercida:

I - por órgãos e entidades da Administração Pública federal, estadual, distrital e municipal, relativamente a ata de registro de preços de órgão ou entidade gerenciadora federal, estadual ou distrital; ou

II - por órgãos e entidades da Administração Pública municipal, relativamente a ata de registro de preços de órgão ou entidade gerenciadora municipal, desde que o sistema de registro de preços tenha sido formalizado mediante licitação.

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

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

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

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

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

18. A adesão à ata de registro de preços representa maior agilidade às contratações públicas, ao mesmo tempo que visa à economicidade nas aquisições, ao proporcionar a possibilidade de ganhos de escala em relação a bens e serviços de interesse de diversas repartições públicas.

19. Segundo a Lei nº 14.133/2021, as normas de adesão à ata de registro de preços encontram-se ainda disciplinadas no Decreto nº 11.462/2023, a saber:

Art. 2º Para fins do disposto neste Decreto, considera-se:

I - sistema de registro de preços -SRP - conjunto de procedimentos para a realização, mediante contratação direta ou licitação nas modalidades pregão ou concorrência, de registro formal de preços relativos à prestação de serviços, às obras e à aquisição e à locação de bens para contratações futuras;

II - ata de registro de preços - documento vinculativo e obrigacional, com característica de compromisso para futura contratação, no qual são registrados o objeto, os preços, os fornecedores, os órgãos ou as entidades participantes e as condições a serem praticadas, conforme as disposições contidas no edital da licitação, no aviso ou no instrumento de contratação direta e nas propostas apresentadas;

III - órgão ou entidade gerenciadora - órgão ou entidade da Administração Pública federal responsável pela condução do conjunto de procedimentos para registro de preços e pelo gerenciamento da ata de registro de preços dele decorrente;

IV - órgão ou entidade participante - órgão ou entidade da Administração Pública que participa dos procedimentos iniciais da contratação para registro de preços e integra a ata de registro de preços;

V - órgão ou entidade não participante - órgão ou entidade da Administração Pública que não participa dos procedimentos iniciais da licitação para registro de preços e não integra a ata de registro de preços;

Art. 7º Compete ao órgão ou à entidade gerenciadora praticar todos os atos de controle e de administração do SRP, em especial:

I - realizar procedimento público de intenção de registro de preços - IRP e, quando for o caso, estabelecer o número máximo de participantes, em conformidade com sua capacidade de gerenciamento;

(...)

XI - deliberar quanto à adesão posterior de órgãos e entidades que não tenham manifestado interesse durante o período de divulgação da IRP;

Art. 31. Durante a vigência da ata, os órgãos e as entidades da Administração Pública federal, estadual, distrital e municipal que não participaram do procedimento de IRP **poderão aderir à ata de registro de preços na condição de não participantes**, observados os seguintes requisitos:

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

II - demonstração da compatibilidade dos valores registrados com os valores praticados pelo mercado, na forma prevista no art. 23 da Lei nº 14.133, de 2021; e

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

§ 1º **A autorização do órgão ou da entidade gerenciadora** apenas será realizada após a aceitação da adesão pelo fornecedor.

§ 2º Após **a autorização do órgão ou da entidade gerenciadora, o órgão ou a entidade não participante efetivará a aquisição ou a contratação solicitada em até noventa dias**, observado o prazo de vigência da ata.

§ 3º O prazo previsto no § 2º poderá ser prorrogado excepcionalmente, mediante solicitação do órgão ou da entidade não participante aceita pelo órgão ou pela entidade gerenciadora, desde que respeitado o limite temporal de vigência da ata de registro de preços.

§ 4º O órgão ou a entidade poderá aderir a item da ata de registro de preços da qual seja integrante, na qualidade de não participante, para aqueles itens para os quais não tenha quantitativo registrado, observados os requisitos previstos neste artigo."

[grifo nosso]

20. Nesse contexto, o Decreto nº 11.462/2023 fixa também as limitações e vedações à adesão por entidades não participantes do certame, a saber:

Limites para as adesões

Art. 32. Serão observadas as seguintes regras de controle para a adesão à ata de registro de preços de que trata o art. 31:

I - as aquisições ou as contratações adicionais não poderão exceder, por órgão ou entidade, a cinquenta por cento dos quantitativos dos itens do instrumento convocatório registrados na ata de registro de preços para o órgão ou a entidade gerenciadora e para os órgãos ou as entidades participantes; e

II - o quantitativo decorrente das adesões não poderá exceder, na totalidade, ao dobro do quantitativo de cada item registrado na ata de registro de preços para o órgão ou a entidade gerenciadora e os órgãos ou as entidades participantes, independentemente do número de órgãos ou entidades não participantes que aderirem à ata de registro de preços.

§ 1º Para aquisição emergencial de medicamentos e de material de consumo médico-hospitalar por órgãos e entidades da Administração Pública federal, estadual, distrital e municipal, a adesão à ata de registro de preços gerenciada pelo Ministério da Saúde não estará sujeita ao limite de que trata o inciso II do **caput**.

§ 2º A adesão à ata de registro de preços por órgãos e entidades da Administração Pública estadual, distrital e municipal poderá ser exigida para fins de transferências voluntárias, hipótese em que não ficará sujeita ao limite de que trata o inciso II do **caput**, desde que:

I - seja destinada à execução descentralizada de programa ou projeto federal; e

II - seja comprovada a compatibilidade dos preços registrados com os valores praticados no mercado, na forma prevista no art. 23 da Lei nº 14.133, de 2021.

Vedações

Art. 33. Fica vedada aos órgãos e às entidades da Administração Pública federal a adesão a ata de registro de preços gerenciada por órgão ou entidade estadual, distrital ou municipal.

4. DA VEDAÇÃO DA APLICAÇÃO COMBINADA DA LEI Nº 14.133/21 COM A LEI Nº 8.666/93, A LEI Nº 10.520/02 E A LEI Nº 12.462/11

21. Cabe salientar, ainda, que de acordo com o art. 191 da Lei nº 14.133/2021, os contratos decorrentes de licitações reguladas pela Lei nº 8.666/1993, ora revogada, devem ser regidas pela lei pretérita:

Art. 191. **Até o decurso do prazo de que trata o inciso II do caput do art. 193, a Administração poderá optar por licitar ou contratar diretamente de acordo com esta Lei ou de acordo com as leis citadas no referido inciso,** e a opção escolhida deverá ser indicada expressamente no edital ou no aviso ou instrumento de contratação direta, vedada a aplicação combinada desta Lei com as citadas no referido inciso.

Parágrafo único. Na hipótese do caput deste artigo, **se a Administração optar por licitar de acordo com as leis citadas no inciso II do caput do art. 193 desta Lei, o contrato respectivo será regido pelas regras nelas previstas durante toda a sua vigência.**

Art. 193. Revogam-se:

I - os arts. 89 a 108 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, na data de publicação desta Lei;

II - em 30 de dezembro de 2023:

a) a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993;

b) a Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002; e

c) os arts. 1º a 47-A da Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011.

[grifo nosso]

5. DO PLANEJAMENTO DA CONTRATAÇÃO

22. A Advocacia-Geral da União elaborou, em parceria com o Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI), o Instrumento de Padronização dos Procedimentos de Contratação (IPP), que se caracteriza como um guia destinado a orientar gestores públicos em procedimentos de contratação.

23. Recomenda-se que o planejamento da contratação seja realizado em conformidade com as diretrizes constantes do referido instrumento, que se encontra disponível em: <https://www.gov.br/agu/pt-br/comunicacao/noticias/instrumento-de-padronizacao-dos-procedimentos.pdf> ou em <https://www.gov.br/compras/pt-br/acesso-a-informacao/manuais/manual-fase-interna>.

24. Cabe à Administração, portanto, observar o IPP, que vai servir como referência para as contratações públicas em todo o país. O documento está em formato de um verdadeiro manual, cujo objetivo central é facilitar e, ao mesmo tempo, dar maior segurança à atuação dos administradores públicos, de modo a prevenir eventuais riscos e conferir economia de tempo e de recursos nos processos licitatórios e nas contratações diretas.

25. Oportuno registrar que o presente trabalho não aborda as especificidades das contratações de obras e serviços de engenharia, de serviços de tecnologia, informação e comunicação, serviços de publicidade ou aquelas que utilizam como modalidade o Diálogo Competitivo. Para contratações dessas naturezas, é recomendável a observância da legislação específica, adotando o IPP de forma subsidiária.

5.1. Documentos necessários ao planejamento da contratação

26. De acordo com a Lei nº 14.133/2021, IN SEGES Nº 58/2022 e IN SEGES/ME Nº 81/2022, a Administração Pública deverá produzir os documentos abaixo durante a fase de planejamento da contratação:

a) documento para formalização da demanda;

b) estudo técnico preliminar;

c) mapa(s) de risco;

d) termo de referência.

5.2. Documento para formalização da demanda e estudos preliminares: principais elementos

27. O Documento de Formalização da Demanda deve conter os conteúdos do art. 8º do Decreto nº 10.947, de 25 de janeiro de 2022, especialmente a justificativa da necessidade da contratação, o nome da área requisitante ou técnica com a identificação do responsável e a indicação da data pretendida para a conclusão da contratação.

28. O Estudo Técnico Preliminar foi definido pela Lei nº 14.133/21 como a primeira etapa do planejamento de uma contratação, que caracteriza o interesse público envolvido, o problema a ser resolvido e a melhor solução. A área técnica deverá certificar-se de que o estudo técnico preliminar traz os conteúdos previstos no art. 9º, da IN SEGES nº 58, de 2022, justificando a ausência de qualquer um deles no próprio documento.

5.3. Gerenciamento de riscos

29. Também deve ser elaborado mapa de riscos (art. 18, X, da Lei nº 14.133, de 2021), adotando-se, para todas as fases da contratação, o modelo disponível no módulo de Gestão de Riscos Digital, consoante o item 5.2. do Instrumento de Padronização dos Procedimentos de Contratação.

5.4. Termo de Referência

30. Nesse ponto, vale ressaltar que a Instrução Normativa SEGES/ME nº 81/2022 dispensa a elaboração do Termo de Referência nas adesões a atas de registro de preços (artigo 11), porém expressamente ressalva que "*nas adesões a atas de registro de preços de que trata o caput, o estudo técnico preliminar deverá conter as informações que bem caracterizam a contratação, tais como o quantitativo demandado e o local de entrega do bem ou de prestação do serviço.*" (parágrafo único).

6. DA ADESÃO À ATA DE REGISTRO DE PREÇOS POR ÓRGÃO NÃO PARTICIPANTE

31. O Sistema de Registro de Preços (SRP), conforme conceituação trazida pela Lei nº 14.133/2021, consiste no *conjunto de procedimentos para realização, mediante contratação direta ou licitação nas modalidades pregão ou concorrência, de registro formal de preços relativos a prestação de serviços, a obras e a aquisição e locação de bens para contratações futuras.*

32. A adesão, também conhecida como “carona”, ocorre quando um órgão não gerenciador e não participante, que não integrou os procedimentos iniciais do processo licitatório e não integra a ata de registro de preços – art. 6º inciso XLIX da Lei nº 14.133/21, decide contratar o objeto licitado pelo órgão gerenciador.

33. Ao contrário da revogada Lei nº 8.666/93, o procedimento da adesão foi expressamente previsto na Lei nº 14.133/21, regulamentado, no âmbito federal, pelo Decreto nº 11.462/23, com o estabelecimento de algumas limitações.

34. De acordo com o § 2º, do art. 86, da Lei nº 14.133/21, a adesão dos não participantes poderá ocorrer, desde que observados os seguintes requisitos:

- I) apresentação de justificativa da vantagem da adesão, inclusive em situações de provável desabastecimento ou descontinuidade de serviço público;
- II) demonstração de que os valores registrados estão compatíveis com os valores praticados pelo mercado;
- e
- III) prévias consulta e aceitação do órgão ou entidade gerenciadora e do fornecedor.

35. Doravante, o art. 22 do Decreto nº 11.462/2023, estabelece que o prazo de vigência da ata de registro de preços será de um ano, contado do primeiro dia útil subsequente à data de divulgação no PNCP, e poderá ser prorrogado por igual período, desde que comprovado que o preço é vantajoso.

6.1. Requisitos Legais para a Adesão

36. Conforme acima exposto, pode-se concluir que para a adesão de órgão não participante a ata de registro de preços vigente, faz-se necessário o atendimento dos seguintes requisitos:

- o a) apresentação de justificativa da vantagem da adesão, inclusive em situações de provável desabastecimento ou descontinuidade de serviço público;
- o b) demonstração de que os valores registrados estão compatíveis com os valores praticados pelo mercado;
- o c) prévias consulta e aceitação do órgão ou entidade gerenciadora e do fornecedor;
- o d) limitação de cinquenta por cento dos quantitativos dos itens do instrumento convocatório registrados na ata de registro de preços para o órgão ou a entidade gerenciadora e para os órgãos ou as entidades participantes, não podendo o quantitativo decorrente das adesões exceder, na totalidade, ao dobro do quantitativo de cada item registrado na ata de registro de preços para o órgão ou a entidade gerenciadora e os órgãos ou as entidades participantes, independentemente do número de órgãos ou entidades não participantes que aderirem à ata de registro de preços.

37. Acrescenta-se, ainda, a necessidade de a ata de registro de preços estar vigente, pois, por óbvio, as adesões e contratações decorrentes só podem ser feitas durante aquele prazo, em consonância com o *caput* do art. 31 do Decreto nº 11.462/2023.

38. Passa-se, a seguir, à análise dos aspectos relativos à regularidade da Adesão:

a) Demonstração da vantajosidade

A vantagem da adesão à ata de registro de preços deve ser devidamente justificada, evidenciando a necessidade da contratação e a adequação da adesão como a melhor opção dentre as demais possibilidades.

b) Demonstração de que os valores registrados estão compatíveis com os valores praticados no mercado

Para aferir a compatibilidade dos valores registrados com aqueles praticados no mercado é necessária a realização de pesquisa de preços, a qual deve observar as orientações da Instrução Normativa SEGES/ME nº 65, de 7 de julho de 2021 ou outra norma que vier a substituí-la.

Destaca-se da IN nº 65/2021 o seguinte:

Art. 3º - Pesquisa materializada em documento contendo as exigências mínimas ali definidas;

Art. 5º - Parâmetros de pesquisa, com limitação temporal para validade e priorização dos parâmetros dos incisos I e II (painel para consulta de preços do PNCP e contratações similares, respectivamente), salvo justificativa acostada aos autos;

Art. 6º - Metodologia a ser adotada na obtenção do preço estimado - média, mediana ou o menor dos valores, a partir de um conjunto mínimo de 03 (três) preços, salvo justificativa aprovada pela autoridade competente, desconsiderando os inexecutáveis, inconsistentes e os excessivamente elevados. No seu § 4º, consta que "Os preços coletados devem ser analisados de forma crítica, em especial, quando houver grande variação entre os valores apresentados".

Para todas as demandas, a Administração, como já informado, deverá seguir o Instrumento de Padronização de Procedimentos de Contratações, no posto específico sobre a pesquisa de preços.

c) Prévias consulta e aceitação do órgão ou entidade gerenciadora e do fornecedor

Há necessidade de consulta e aceitação do órgão gerenciador, a quem cabe controlar as adesões diante das limitações de quantitativos. Também há necessidade de aceitação pelo fornecedor em relação à adesão. Ambas as autorizações devem ser expressas e a autorização do órgão ou da entidade gerenciadora apenas será realizada após a aceitação da adesão pelo fornecedor.

De acordo com o art. 30 do Decreto nº 11.462/2023, "as quantidades previstas para os itens com preços registrados nas atas de registro de preços poderão ser remanejadas pelo órgão ou pela entidade gerenciadora entre os

órgãos ou as entidades participantes e não participantes do registro de preços."

O art. 86, §8º, da nova lei de licitações proíbe que os órgãos e entidades da Administração Pública Federal façam adesão a atas de registro de preços gerenciadas por órgãos ou entidades estaduais, distritais ou municipais. A vedação também consta no art. 33, do Decreto 11.462/2023. Assim, não obstante a redação atual do § 3º, I, do mesmo artigo 86 (redação conferida pela Lei nº 14.770/2023), entende-se prudente recomendar que, considerando se trata a UFTM de entidade federal, que as adesões se limitem às atas de órgãos ou entidades federais.

d) Limites de quantitativos

Preceitua o art. 22 do Decreto nº 11.462/2023, que as aquisições ou contratações adicionais deverão observar as seguintes regras de controle:

Art. 32. Serão observadas as seguintes regras de controle para a adesão à ata de registro de preços de que trata o art. 31:

I - as aquisições ou as contratações adicionais não poderão exceder, por órgão ou entidade, a cinquenta por cento dos quantitativos dos itens do instrumento convocatório registrados na ata de registro de preços para o órgão ou a entidade gerenciadora e para os órgãos ou as entidades participantes; e

II - o quantitativo decorrente das adesões não poderá exceder, na totalidade, ao dobro do quantitativo de cada item registrado na ata de registro de preços para o órgão ou a entidade gerenciadora e os órgãos ou as entidades participantes, independentemente do número de órgãos ou entidades não participantes que aderirem à ata de registro de preços.

§ 1º Para aquisição emergencial de medicamentos e de material de consumo médico-hospitalar por órgãos e entidades da Administração Pública federal, estadual, distrital e municipal, a adesão à ata de registro de preços gerenciada pelo Ministério da Saúde não estará sujeita ao limite de que trata o inciso II do caput.

§ 2º A adesão à ata de registro de preços por órgãos e entidades da Administração Pública estadual, distrital e municipal poderá ser exigida para fins de transferências voluntárias, hipótese em que não ficará sujeita ao limite de que trata o inciso II do caput, desde que:

I - seja destinada à execução descentralizada de programa ou projeto federal; e

II - seja comprovada a compatibilidade dos preços registrados com os valores praticados no mercado, na forma prevista no art. 23 da Lei nº 14.133, de 2021.

Dessarte, deve o órgão Consultante, independentemente de eventual controle/gerenciamento efetuado pela própria ferramenta informatizada do sistema, instruir o feito com a informação/declaração de respeito aos limites supracitados.

7. DAS CONDIÇÕES DE HABILITAÇÃO E QUALIFICAÇÃO

39. As condições de habilitação devem ser exigidas para a contratação e ser preservadas durante toda a sua execução (do contrato). Da mesma forma, para a realização de qualquer pagamento ou celebração de contrato, a UTFPR deverá exigir a apresentação da documentação de regularidade do contratado, conforme as exigências legais.

40. Nesse sentido, compete ao gestor verificar a situação da futura contratada junto aos seguintes cadastros/sistemas:

- Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores – SICAF;
- Cadastro Informativo de créditos não quitados do setor público federal - CADIN
- Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas - CEIS, mantido pela Controladoria-Geral da União;
- Cadastro Nacional de Condenações Cíveis por Atos de Improbidade Administrativa, mantido pelo Conselho Nacional de Justiça - CNJ;
- Lista de Inidôneos, mantida pelo Tribunal de Contas da União – TCU;
- Banco Nacional de Devedores Trabalhistas – CNDT.

41. Ressalte-se que é essencial, também, a declaração relativa ao cumprimento do disposto no art. 7º, inciso XXXIII, da Constituição Federal, nos termos do art. 68, inciso VI da Lei nº 14.133, de 2021.

8. DA CONTRATAÇÃO DE SOLUÇÃO DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO

42. Caso o objeto a ser contratado seja enquadrado como Solução de Tecnologia da Informação e Comunicação - TIC, deve ser observada a Instrução Normativa SGD/ME nº 94, de 23 de dezembro de 2022 (IN SGD/ME nº 94, de 2022).

43. Em se tratando de Contratação de Serviços de Desenvolvimento, Manutenção e Sustentação de Software, deve ser observada a Portaria SGD/MGI nº 750, de 20 de março de 2023, a qual traça modelo específico de contratação para o referido objeto. Considerando que a referida Portaria disciplina aspectos eminentemente técnicos, de competência da Administração, recomenda-se que seja certificado, pela área competente, o atendimento integral a seus comandos.

44. Além disso, deve ser destacado que, em se tratando de contratação e gestão de estações de trabalho, deve ser integralmente observada a Portaria SGD/MGI nº 2.715, de 21 de junho de 2023, a qual traça modelo específico de contratação para o referido objeto. Considerando que a referida Portaria disciplina aspectos eminentemente técnicos, de competência da Administração, recomenda-se que seja certificado, pela área competente, o atendimento integral a seus comandos.

45. Referido modelo é de utilização obrigatória, porém, excepcionalmente, admite-se a utilização de outros modelos para esta contratação, desde que devidamente justificado, comunicado via ofício e obtida a autorização prévia da Secretaria de Governo Digital (art. 2º, § 3º).

46. Os órgãos e entidades deverão, sempre que possível, considerar as compras centralizadas sob responsabilidade da Central de Compras da Secretaria de Gestão e Inovação do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços (art. 3º), bem como adotar o catálogo eletrônico de padronização regulamentado pela Portaria SEGES/ME nº 938, de 2 de fevereiro de 2022, caso a solução de TIC a ser contratada esteja disponível no referido catálogo (art. 4º).

47. Lembra-se que o escopo do modelo de contratação e gestão de estações de trabalho, nos termos do item 3.1 do Anexo I da citada portaria, abrange:

- a) A aquisição de estações de trabalho, incluindo desktops, workstations, notebooks, tablets e monitor, além dos respectivos acessórios e serviços;
- b) Prestação de garantia técnica e suporte em estações de trabalho;
- c) Prestação de serviços de manutenção de estações de trabalho;
- d) Fornecimento de estações de trabalho como serviço (PCaaS);e
- e) Virtualização de estações de trabalho.

9. DA DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA E LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

48. Os autos devem conter declaração firmada pelo setor competente acerca da previsão dos recursos orçamentários necessários para fazer face às despesas decorrentes da futura contratação, com a indicação da respectiva rubrica, nos termos consignados no art. 6º, XXIII, alínea "j", c/c art. 18, caput, da Lei nº 14.133, de 2021.

49. Registre que a mera juntada do espelho do extrato SIAFI não é suficiente para o atendimento da norma acima mencionada, devendo ser providenciada a juntada da Declaração de Existência de Recursos Orçamentários.

50. Recomenda-se, pois, que a Administração informe nos autos a natureza da ação que suporta a despesa decorrente da futura contratação, adotando, a depender do caso, as providências previstas no art. 16, I e II, da Lei de Responsabilidade Fiscal, com as premissas da estimativa de impacto orçamentário-financeiro e a metodologia de cálculo utilizadas (art. 16, §2º, da Lei Complementar n.º 101/2000).

10. DA MINUTA DO TERMO DE CONTRATO OU INSTRUMENTO SUBSTITUTIVO

51. Quanto à minuta contratual, recomenda-se que a Administração formalize a contratação através de instrumento de contrato ou instrumento equivalente, conforme o caso, o qual deverá obedecer às mesmas condições decorrentes da licitação objeto de adesão, ressaltando-se condições peculiares à administração aderente, tais como: qualificação, data de início da execução, local onde será entregue o objeto e quantidade.

10.1. Da publicidade do termo de contrato

52. Conforme art. 94 da Lei nº 14.133/2021, é obrigatória a divulgação e a manutenção do inteiro teor do termo de contrato ou substitutivos no Portal Nacional de Contratações Públicas.

53. De acordo com o art. 8º, §2º, da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, c/c art. 7º, §3º, V, do Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012, deverão ser disponibilizados no sítio oficial do órgão público na *internet* contratos firmados e notas de empenho emitidas.

11. CONCLUSÃO

54. Em face do exposto, nos limites da análise jurídica e excluídos os aspectos técnicos e o juízo de oportunidade e conveniência do ajuste, caso sejam preenchidos todos os requisitos constantes deste Parecer Referencial, considera-se juridicamente regular a adesão à ata de registro de preços (art. 86, § 2º, da Lei nº 14.133, de 2021).

55. Assim, para casos similares, dispensa-se manifestação jurídica desta Procuradoria Federal nos processos que envolvam adesão a ata de registro de preços, **exceto** se houver dúvida jurídica específica por parte do setor administrativo competente.

56. Sendo referencial a presente manifestação jurídica consultiva, os processos administrativos que guardarem relação inequívoca e direta com a abordagem aqui realizada poderão, de agora em diante, dispensar análise individualizada, desde que o setor competente ateste, de forma expressa, que a situação concreta se amolda aos termos esta manifestação, conforme modelo anexo.

57. Na ocorrência de dúvida específica de cunho jurídico, esta deverá resultar na remessa do processo administrativo ao órgão de consultoria para exame individualizado, mediante formulação dos questionamentos específicos, nos moldes da Portaria PGF no 526/2013.

58. As orientações emanadas dos Pareceres Jurídicos, ainda que apenas opinativos, devem ser seguidas ou, caso contrário, justificadas no corpo do processo.

59. Registre-se, por fim, que não há determinação legal a impor a fiscalização posterior de cumprimento de recomendações feitas. Nesse sentido segue o Enunciado nº 5 do Manual de Boas Práticas Consultivas da AGU (**BRASIL**. Advocacia-Geral da União - AGU. Manual de Boas Práticas Consultivas. 4a edição revista, ampliada e atualizada. AGU: 2016.):

“Ao Órgão Consultivo que em caso concreto haja exteriorizado juízo conclusivo de aprovação de minuta de edital ou contrato e tenha sugerido as alterações necessárias, não incumbe pronunciamento subsequente de verificação do cumprimento das recomendações consignadas.”

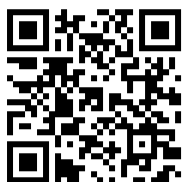
60. Com as considerações acima, devolvo o presente processo à Pró-Reitoria de Planejamento e Administração para os procedimentos subsequentes.

À consideração superior.

Curitiba, 18 de março de 2025.

LESLIE DE OLIVEIRA BOCCHINO
PROCURADORA FEDERAL
PROCURADORA-GERAL DA UTFPR

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 23064009925202533 e da chave de acesso f8f7259d



Documento assinado eletronicamente por LESLIE DE OLIVEIRA BOCCHINO, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1889359964 e chave de acesso f8f7259d no endereço eletrônico <https://supersapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): LESLIE DE OLIVEIRA BOCCHINO, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 18-03-2025 16:48. Número de Série: 24688056426646610828629120681. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.
