



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL JUNTO AO INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA
DO AMAZONAS
GABINETE
RUA FERREIRA PENA, Nº 1109, CENTRO, CEP 69.025-010, MANAUS/AM.FONE: (92) 3306-0010

PARECER REFERENCIAL n. 00001/2025/GAB/PF/IFAM/PGF/AGU

NUP: 00815.000024/2018-11

INTERESSADOS: INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DO AMAZONAS - IFAM

ASSUNTOS: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO E OUTROS

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E CONTRATOS. SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS. PROCEDIMENTO DE ADESÃO À ATA, EXCETO EM RELAÇÃO A SOLUÇÕES DE TIC, OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA.

I – Adesão à Ata de Registro de Preços.

II - Legislação geral aplicável: Lei nº 14.133, de 2021; Decreto nº 10.947, de 2022; Decreto nº 11.462, de 2023; Instrução Normativa SEGES/ME nº 65, de 2021; Instrução Normativa SEGES nº 58, de 2022; Instrução Normativa SEGES/ME nº 81, de 2022; Portaria ME Nº 7.828, de 2022; e Portaria SEGES/ME nº 8.678, de 2021.

III - Análise jurídica do procedimento de adesão à ata de registro de preços.

IV - Inaplicabilidade deste parecer para contratação de soluções de TIC, obras e serviços de engenharia, bem como para atas regidas pela Lei nº 8.666, de 1993, e Decreto nº 7.892, de 2013.

V - Resguardadas questões técnicas, econômicas e discricionárias da Administração, entende-se pelo prosseguimento do feito, desde que observadas as recomendações constantes neste opinativo.

VI - Parecer Referencial, na forma da Orientação Normativa AGU nº 55, de 2014 e Portaria PGF nº 262, de 2017, nos casos de ausência de dúvidas jurídicas.

I - FUNDAMENTO NORMATIVO DO PARECER REFERENCIAL

1. A manifestação jurídica referencial está prevista na Orientação Normativa AGU nº 55, de 23 de maio de 2014:

ORIENTAÇÃO NORMATIVA Nº 55, DE 23 DE MAIO DE 2014 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.

2. No âmbito da PGF, o tema foi tratado na Portaria PGF nº 262, de 5 de maio de 2017, que estabelece os requisitos para adoção da manifestação jurídica referencial, **que dispensa a análise individualizada** de matérias que envolvam questões jurídicas idênticas e recorrentes:

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.

(...)

3. A análise de adesão à ata de registro de preços representa grande volume de processos e ostenta aspecto de simples conferência de documentos e prazos, sem questões jurídicas complexas a serem dirimidas, enquadrando-se nas hipóteses autorizadas pelos normativos citados.

4. A qualquer tempo a Administração poderá provocar o órgão de consultoria para esclarecer dúvidas jurídicas específicas, bem como para atualização deste parecer referencial.

II - FINALIDADE E ABRANGÊNCIA DO PARECER REFERENCIAL

5. A finalidade deste parecer referencial é orientar juridicamente a autoridade assessorada no controle prévio de legalidade (art. 53, §§ 1º e 4º, da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021).

6. É preciso esclarecer que esta análise jurídica:

- não abrange aspectos de natureza técnica, mercadológica ou de conveniência e oportunidade (Enunciado nº 7 do Manual de Boas Práticas Consultivas da AGU); e
- não se confunde com auditoria quanto à competência de cada agente público para a prática de atos administrativos.

7. Parte-se da premissa de que o órgão de assessoramento jurídico do órgão ou entidade gerenciadora examinou a legalidade do procedimento de licitação ou contratação direta que originou a ata objeto da adesão (art. 7º, §4º, do Decreto nº 11.462, de 31 de março de 2023), de modo que esta manifestação se restringe ao exame da viabilidade jurídica da pretensa contratação, **por adesão**, de órgão não participante do SRP.

III - INAPLICABILIDADE DESTE PARECER REFERENCIAL

8. Por envolverem regulamentos específicos, este parecer referencial não se aplica a:

- soluções de TIC;
- obras e serviços de engenharia; e
- atas regidas pela Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e pelo Decreto nº 7.892, de 23 de janeiro de 2013, em razão da desnecessidade de análise jurídica para esses casos, conforme Orientação Normativa AGU nº 64, de 29 de maio de 2020.

IV - AVALIAÇÃO DE CONFORMIDADE LEGAL

9. Para a utilização deste parecer referencial, a entidade assessorada deve atestar:

- que o caso concreto se amolda às hipóteses descrita na Orientação Normativa AGU e na Portaria PGF; e
- que foi utilizada lista de verificação atualizada.

V - AUTORIZAÇÃO PARA A CELEBRAÇÃO DE NOVOS CONTRATOS E DAS NORMAS DE GOVERNANÇA

10. O processo deve ser instruído com as providências abaixo:

i. autorização para contratação em caso de atividades de custeio, observando as regras internas de competência da entidade (não se aplica a agências reguladoras). A autorização deve ser obtida antes da contratação.

- Fundamento: Decreto nº 10.193, de 27 de dezembro de 2019, e Portaria ME nº 7.828, de 30 de agosto de 2022;

ii. observar os instrumentos de governança abaixo elencados:

- previsão no Plano de Contratações Anual da entidade;
- alinhamento ao Plano Diretor de Logística Sustentável; e
- alinhamento a outros instrumentos de planejamento da Administração.

- *Fundamento:* Decreto nº 10.947, de 25 de janeiro de 2022, IN SEGES/ME nº 81, de 25 de novembro de 2022 e Portaria SEGES/ME nº 8.678, de 19 de julho de 2021; e

iii. demonstrar a essencialidade e interesse público da contratação.

- *Fundamento:* Decreto nº 8.540, de 9 de outubro de 2015 (art. 3º).

VI - ADOÇÃO DO INSTRUMENTO DE PADRONIZAÇÃO DOS PROCEDIMENTOS DE CONTRATAÇÃO (IPP)

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

12. O documento está disponível na página da AGU na internet e deve ser adotado como referência na condução do processo de contratação, ressalvadas eventuais peculiaridades.

VII - DOCUMENTOS NECESSÁRIOS AO PLANEJAMENTO DA CONTRATAÇÃO

13. De acordo com a Lei nº 14.133, de 2021, a IN SEGES Nº 58, de 8 de agosto de 2022, e a IN SEGES/ME nº 81, de 25 de novembro 2022, a Administração Pública deverá produzir os documentos abaixo durante a fase de planejamento da contratação:

- a) Documento de Formalização da Demanda – DFD (Capítulo 2 do IPP);
- b) Estudos Preliminares – ETP (Capítulo 4 do IPP);
- c) Mapa(s) de Risco/Gerenciamento de Riscos (Capítulo 5 do IPP); e
- d) Termo de Referência – TR (Capítulo 10 do IPP).

14. Embora sejam documentos de natureza essencialmente técnica, serão feitas algumas observações a título de orientação jurídica.

Documento de Formalização da Demanda, Estudos Preliminares e Termo de Referência

15. O **documento de formalização da demanda (DFD)** deve contemplar as exigências do art. 8º do Decreto nº 10.947, 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.

16. Quanto aos **estudos preliminares (ETP)**, a equipe de planejamento deverá certificar-se de que trazem os conteúdos previstos no art. 9º da IN SEGES nº 58, de 2022, em especial:

- descrição da necessidade da contratação, considerado o problema a ser resolvido sob a perspectiva do interesse público (inc. I);
- estimativa das quantidades a serem contratadas, acompanhada das memórias de cálculo e dos

documentos que lhe dão suporte, considerando a interdependência com outras contratações, de modo a possibilitar economia de escala (inc. V);

- estimativa do valor da contratação, acompanhada dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, que poderão constar de anexo classificado, se a Administração optar por preservar o seu sigilo até a conclusão da licitação (inc. VI);
- justificativas para o parcelamento ou não da solução (inc. VII); e
- posicionamento conclusivo sobre a adequação da contratação para o atendimento da necessidade a que se destina (inc. XIII).

17. Em adesão à ata de registro de preço, o ETP deve 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 (art. 11, parágrafo único, da IN 81, de 2022).

18. Eventual não previsão de qualquer dos conteúdos descritos art. 9º, da IN SEGES nº 58, de 2022, deverá ser devidamente justificada no próprio documento, consoante § 1º do referido dispositivo.

19. Sobre o **termo de referência (TR)**, o art. 11, parágrafo único, da Instrução Normativa Seges/ME nº 81, de 2022, estabeleceu possibilidade de sua dispensa em caso de adesão à ata de registro de preços:

Art. 11. A **elaboração do TR é dispensada** na hipótese do inciso III do art. 75 da Lei nº 14.133, de 2021, **nas adesões a atas de registro de preços** e nos casos de prorrogações dos contratos de serviços e fornecimentos contínuos.

Parágrafo único. 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. (Grifos não originais)

Gerenciamento de riscos

20. A gestão de riscos se materializa no *Mapa de Riscos*, que é o documento elaborado para identificação dos principais riscos que permeiam o procedimento de contratação e das ações para controle, prevenção e mitigação de seus impactos. Tal documento deverá ser confeccionado no módulo de Gestão de Riscos Digital, consoante item 5.2 do Instrumento de Padronização dos Procedimentos de Contratação (IPP).

21. O *Mapa de Riscos* não se confunde com a *matriz de risco*, que é cláusula contratual caracterizadora do equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato (art. 6º, XXVII, da Lei nº 14.133, de 2021).

VIII - ADESÃO À ATA DE REGISTRO DE PREÇOS

22. A adesão à ata de registro está prevista no art. 86 da Lei nº 14.133, de 2021. A regulamentação foi realizada pelo Decreto nº 11.462, de 2023, cujos artigos 13, II, e 31 a 33 tratam dos requisitos para a adesão, conforme abaixo apresentado:

- *Utilização da ata por órgãos ou entidades não participantes (art. 31, caput e §4º);*
- *Justificativa da vantagem da adesão (art. 31, I);*
- *Compatibilidade dos valores registrados com os praticados pelo mercado (art. 31, II);*
- *Consulta e aceitação prévia do fornecedor e do órgão/entidade gerenciadora (art. 31, II);*
- *Prazo para efetivação da aquisição/contratação e vigência da ata (art. 31, §§ 1º e 2º);*
- *Limitações de quantitativos permitidos (art. 32);*
- *Atas passíveis de adesão: apenas da administração pública federal (art. 33); e*
- *Adesão em relação a item específico de grupo de itens (art. 13, II).*

23. Cada um desses pontos será tratado abaixo.

i. Utilização da ata por órgãos ou entidades não participantes (art. 31, caput e §4º)

24. É possível a adesão tanto pelas **entidades não participantes** do registro de preços como **por entidades participantes**.

25. No caso de entidades participantes, admite-se a adesão em relação a itens para os quais não tenham quantitativo registrado, observados os requisitos previstos na lei e no decreto regulamentador.
admite-se a adesão em relação a itens

ii. Justificativa da vantajosidade da adesão (art. 31, I)

26. Especificamente sobre a justificativa, Lei nº 13.655, 2018, incluiu na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público.

27. Nesse contexto, recomenda-se que, ao menos, os seguintes elementos sejam considerados na justificativa da vantagem de adesão, inclusive em situações de provável desabastecimento ou de descontinuidade de serviço público:

- circunstâncias do caso concreto;
- soluções alternativas possíveis;
- consequências práticas da adesão;
- eventuais obstáculos e dificuldades reais do gestor e exigências das políticas públicas a seu cargo, caso se mostrem relevantes na situação concreta; e
- orientações eventualmente vigentes ao tempo da tomada de decisão, caso tenham pertinência com adesão pretendida.

iii. Compatibilidade dos valores registrados com os praticados pelo mercado (art. 31, II)

28. Somente será possível a adesão caso fique demonstrada a compatibilidade dos preços registrados com os valores praticados pelo mercado, observada a potencial economia de escala e as peculiaridades do local de execução do objeto.

29. Essa compatibilidade deve considerar as orientações do art. 23 da Lei nº 14.133, de 2021, bem como da IN SEGES/ME nº 65, de 2021, para aquisição de bens e contratação de serviços em geral.

iv. Consulta e aceitação prévia do fornecedor e do órgão/entidade gerenciadora (art. 31, II)

30. Como condição para a adesão, é preciso que o processo seja instruído com a consulta e aceitação da demanda por parte do fornecedor.

31. Somente após a formalização da aceitação do fornecedor é que será providenciada consulta ao órgão/entidade gerenciadora, cuja aceitação é indispensável para a adesão pretendida.

v. Prazo para efetivação da aquisição/contratação e vigência da ata (art. 31, §§ 1º e 2º)

32. De acordo com o art. 31, §2º, do Decreto nº 11.462, de 2023, o órgão participante tem o prazo de até noventa dias para efetivar a aquisição ou a contratação solicitada ou, excepcionalmente, solicitar sua prorrogação.

33. Nesse caso, o processo deve ser instruído com a aceitação da prorrogação do prazo, que deve ser formalizada pelo órgão/entidade gerenciadora e se restringir ao limite temporal de vigência da ata de registro de preços.

vi. Limitações de quantitativos permitidos (art. 32)

34. A adesão à ata de registro de preços é admitida desde que observados, por parte do órgão/entidade gerenciadora, os limites quantitativos do art. 32, abaixo explicitados:

- **em relação à entidade aderente individualmente:** não pode exceder a cinquenta por cento dos quantitativos dos itens registrados para o órgão ou a entidade gerenciadora e para os órgãos ou as entidades participantes; e
- **em relação a todas as adesões admitidas para determinado item:** não pode 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.

35. A hipótese ii, acima, não se aplica em caso de aquisição emergencial de medicamentos e de material de

consumo médico-hospitalar por adesão à ata gerenciada pelo Ministério da Saúde.

vii. Atas passíveis de adesão: apenas da administração pública federal (art. 33)

36. Em razão da vedação prevista no art. 33 do Decreto nº 11.462, de 2023, as entidades da Administração Pública federal **não** podem aderir a atas de registro de preços gerenciadas por órgão ou entidade estadual, distrital ou municipal.

viii. Adesão em relação a item específico de grupo de itens (art. 13, II)

37. Caso se pretenda aderir a item específico licitado por grupo de itens, é preciso que seja providenciada pesquisa de mercado e demonstração de sua vantagem para a Administração aderente, nos termos do art. 13, inciso II, do Decreto nº 11.462, de 2023.

IX - MINUTA DO TERMO DE CONTRATO OU INSTRUMENTO SUBSTITUTIVO

38. Para a contratação deve ser utilizada a mesma minuta de instrumento contratual ou instrumento substitutivo constante do processo conduzido pelo Órgão Gerenciador (art. 7º, § 4º, do Decreto nº 11.462, de 2023), admitindo-se as inserções elementares pertinentes à adesão (a exemplo da indicação do órgão, quantitativos, local de entrega, fonte de recurso e foro).

X - REQUISITOS PARA CONTRATAR COM A ADMINISTRAÇÃO

39. Mesmo em adesão à ata de registro de preços, deve ser verificado se o fornecedor pode contratar com a Administração Pública (art. 91, § 4º, art. 92, XVI, e art. 161 da Lei nº 14.133, de 2021).

40. 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. É essencial, também, a declaração relativa ao cumprimento do disposto no artigo 7º, XXXIII, da Constituição Federal.

42. Sobre o cadastro do CADIN, a eventual existência de pendência impede a contratação e respectivos aditamentos (art. 6º-A, da Lei nº 10.522, de 2002, incluído pela Lei nº 14.973, de 2024).

XI - ASPECTOS ORÇAMENTÁRIOS

43. Sobre providências relacionadas à **responsabilidade fiscal**, a Administração deve:

- **informar** no processo a natureza/tipologia/classificação da ação que suporta a despesa decorrente da futura contratação; e
- **observar** o art. 16, incisos I e II, da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, ressalvada a Orientação Normativa AGU nº 52, de 25 de abril de 2014, abaixo citada.

"As despesas ordinárias e rotineiras da administração, já previstas no orçamento e destinadas à manutenção das ações governamentais preexistentes, dispensam as exigências previstas nos incisos I e II do art. 16 da Lei Complementar nº 101, de 2000".

44. Em relação à **regularidade orçamentária**, são exigidas as seguintes providências antes da formalização da contratação:

- **declaração** de previsão dos recursos orçamentários para a despesa, com a indicação da rubrica orçamentária (art. 6º, XXIII, "j", c/c art. 18, *caput*, da Lei nº 14.133, de 2021; e
- **juntada** da nota de empenho suficiente para a despesa (art. 60 da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, e ao art. 34 do Decreto nº 11.462, de 2023).

XII - PUBLICAÇÃO E DA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO

45. Conforme art. 94 da Lei nº 14.133, de 2021, a divulgação no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) é condição indispensável para a eficácia do contrato e de seus aditamentos e deverá ocorrer nos prazos previstos em seus incisos:

Art. 94. A divulgação no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) é condição indispensável para a eficácia do contrato e de seus aditamentos e deverá ocorrer nos seguintes prazos, contados da data de sua assinatura:

I - 20 (vinte) dias úteis, no caso de licitação;

II - 10 (dez) dias úteis, no caso de contratação direta.

46. Além disso, é obrigatória a divulgação do contrato, seus aditamentos e notas de empenho emitidas, no respectivo sítio oficial na internet, em atenção ao art. 91, *caput*, da Lei nº 14.133, de 2021, e ao art. 8º, §2º, da Lei n.

12.527, de 2011, c/c art. 7º, §3º, V, do Decreto n.º 7.724, de 2012.

XIII - CONCLUSÃO

47. Ante o exposto, nos limites da análise jurídica e excluídos os aspectos técnicos e o juízo de oportunidade e conveniência do ajuste, desde que sejam preenchidos todos os requisitos constantes deste Parecer Referencial, considera-se juridicamente regular a adesão à ata de registro de preços.

48. Esta manifestação jurídica consultiva é referencial. Isso quer dizer que seus termos são aplicáveis a processos administrativos que tratem da mesma matéria (Portaria AGU nº 262, de 2017). Como consequência, não haverá necessidade de análise individualizada dos respectivos processos. Para tanto, é preciso que o setor competente ateste expressamente que a situação concreta se amolda aos termos desta manifestação, conforme modelo anexo.

49. Em caso de dúvida jurídica, a Procuradoria deve ser consultada, para exame individualizado, mediante formulação dos questionamentos específicos, nos moldes da Portaria PGF nº 526, de 26 de agosto de 2013.

50. As orientações emanadas dos pareceres jurídicos, ainda que apenas opinativos, devem ser seguidas ou, caso contrário, justificadas no corpo do processo.

51. É o parecer, elaborado por meio do Sistema AGU de Inteligência Jurídica (Sapiens), assinado digitalmente.

Manaus, 09 de janeiro de 2025.

DANDARA VIEGAS DANTAS
PROCURADORA-CHEFE DA PF/IFAM

ANEXO

Instruções para preenchimento

O presente atestado deverá ser preenchido e assinado por servidor da área competente para a análise técnica da adesão à ata de registro de preços.

ATESTADO DE CONFORMIDADE DO PROCESSO COM O PARECER REFERENCIAL

Processo:

Referência/objeto:

Atesto que o caso concreto contido no bojo dos presentes autos amolda-se à hipótese analisada pelo **PARECER REFERENCIAL n. 00001/2025/GAB/PF/IFAM/PGF/AGU** cujas recomendações foram integralmente atendidas. Fica, assim, dispensada a remessa dos autos para exame individualizado pela Procuradoria Federal Especializada junto ao IFAM, nos termos da Portaria PGF/AGU nº 262, de 05/05/2017 e Orientação Normativa nº 55, da

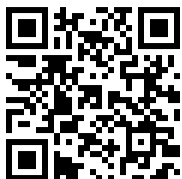
Advocacia Geral da União.

Atesto também que a lista de verificação atualizada da AGU para Adesão à Ata de Registro de Preços foi preenchida e juntada ao processo.

....., de..... de 20.....

Identificação e assinatura

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00815000024201811 e da chave de acesso 4a107c62



Documento assinado eletronicamente por DANDARA VIEGAS DANTAS, 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 1816598281 e chave de acesso 4a107c62 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): DANDARA VIEGAS DANTAS, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br). Data e Hora: 09-01-2025 12:11. Número de Série: 65437255745187764576406211080. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.
