



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO À CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA ADJUNTA

PARECER REFERENCIAL Nº. 00002/2026/CONJUR-CGU/CGU/AGU

NUP: 00190.112015/2025-96

INTERESSADOS: CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO - CGU E OUTROS

ASSUNTOS: ADESÃO À ATA DE REGISTRO DE PREÇO

EMENTA: MANIFESTAÇÃO JURÍDICA REFERENCIAL. ORIENTAÇÃO NORMATIVA AGU Nº 55/2014. PORTARIA NORMATIVA CGU/AGU Nº 05/2022. ORIENTAÇÃO NORMATIVA AGU Nº 88/2024. ADESÃO A ATA DE REGISTRO DE PREÇOS COMO ÓRGÃO NÃO PARTICIPANTE. ARTS. 82 A 86 DA LEI Nº 14.133, DE 2021. ARTS. 31 E 32 DO DECRETO Nº 11.462, DE 2023.

1. Dispensabilidade de análise individualizada de processos que envolvem matéria jurídica recorrente e que se amoldam aos termos da manifestação referencial.
2. Artigos 82 a 86 da Lei nº 14.133, de 2021. Artigos 31 e 32 do Decreto nº 11.462, de 2023. Adesão como órgão não participante.
3. Dispensa de submissão à SCGP/CONJUR/CGU, caso a caso, quando se tratar de adesão à ata de registro de preços, com respaldo no item IV da Orientação Normativa AGU nº 88/2024.
4. Exigência de que o gestor ateste nos autos que o parecer referencial amolda-se à situação concreta.
5. Possibilidade de prévio encaminhamento ao órgão de consultoria, em caso de dúvida específica de caráter jurídico externada pelo gestor.
6. ÓRGÃO DESTINATÁRIO: Órgãos assessorados pela Conjur-CGU.
7. **PRAZO DE VALIDADE: 2 (dois) anos, a contar de sua aprovação, admitidas renovações.** Art. 6º da Portaria Normativa CGU/AGU nº 05, de 31 de março de 2022.
8. Revogação do PARECER REFERENCIAL n. 00004/2025/CONJUR-CGU/CGU/AGU e da NOTA JURÍDICA Nº 00062/2025/CONJUR-CGU/CGU/AGU.

Senhora Consultora Jurídica Adjunta,
Senhora Consultora Jurídica,

1. RELATÓRIO

1. Trata-se de medida promovida pela Consultoria Jurídica junto à Controladoria-Geral da União (CONJUR/CGU), em razão da necessidade de consolidação e atualização das orientações jurídicas constantes do Parecer Referencial n. 00004/2025/CONJUR-CGU/CGU/AGU e da Nota Jurídica nº 00062/2025/CONJUR-CGU/CGU/AGU, que tratam da adesão à ata de registro de preços na condição de órgão não participante, nos termos dos arts. 82 a 86 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, e dos arts. 31 e 32 do Decreto nº 11.462, de 31 de março de 2023.

2. O Parecer Referencial nº 00004/2025 foi elaborado sob a égide do novo marco legal das contratações públicas - Lei nº 14.133/2021 e Decreto nº 11.462/2023 -, revogando o anterior Parecer Referencial n. 00005/2018/CONJUR-CGU/CGU/AGU, que se encontrava defasado frente à legislação então vigente.

3. Posteriormente, a Nota Jurídica nº 00062/2025 apresentou complementações e esclarecimentos pontuais ao Parecer Referencial nº 00004/2025, identificando a necessidade de ajustes em temas específicos relativos à caracterização do Sistema de Registro de Preços, à elaboração de Termo de Referência, ao momento de comprovação de dotação orçamentária e à correção de dispositivo legal referente à vedação de contratação de agente público.

4. A fim de conferir maior clareza, segurança jurídica e facilidade de aplicação pelos gestores, optou-se pela consolidação de ambos os documentos em uma única manifestação jurídica referencial, revogando-se os instrumentos anteriores.

5. O volume de trabalho desenvolvido pela CONJUR/CGU, conjugado com o reduzido número de Advogados Públicos no órgão, torna necessária a adoção de medidas de gestão no intuito de racionalizar os procedimentos administrativos e sua análise jurídica.

6. Em razão disso, foram identificados procedimentos licitatórios que reúnem as seguintes características: i) similaridade de tema; ii) frequência numérica (volume); e iii) entendimentos jurídicos sobre o tema razoavelmente sedimentados no âmbito da AGU e da CONJUR/CGU. As características, portanto, tornam propícia a aplicação da Orientação Normativa nº 88 - AGU e a consequente edição de Manifestação Jurídica Referencial, como forma de evitar a análise jurídica

individualizada de cada processo de contratação, sem que isso cause prejuízo à adequada orientação jurídica.

7. Em suma, é o que interessa relatar. Passa-se à análise.

2. ANÁLISE JURÍDICA

2.1 PRELIMINAR - DO CABIMENTO DA MANIFESTAÇÃO JURÍDICA REFERENCIAL

8. A Manifestação Jurídica Referencial (MJR) traz para o gestor os entendimentos jurídicos consolidados sobre o tema de que trata. A Orientação Normativa AGU nº 55, de 23 de maio de 2014, e a Portaria Normativa CGU/AGU nº 05, de 31 de março de 2022, a preveem buscando maior racionalização, celeridade, eficiência e economicidade na atividade de consultoria jurídica.

9. Dispõe a Orientação Normativa AGU nº 55, 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."

10. Por sua vez, a Portaria Normativa CGU/AGU nº 05, de 2022, estabelece:

"CAPÍTULO II

DA MANIFESTAÇÃO JURÍDICA REFERENCIAL

Art. 3º A Manifestação Jurídica Referencial tem como premissa a promoção da celeridade em processos administrativos que possibilitem análise jurídica padronizada em casos repetitivos.

§ 1º Análise jurídica padronizada em casos repetitivos, para os fins da presente Portaria Normativa, corresponde a grupos de processos que tratam de matéria idêntica e que a manifestação do órgão jurídico seja restrita à verificação do atendimento das exigências legais a partir da simples conferência de documentos.

§ 2º A emissão de uma MJR depende do preenchimento dos seguintes requisitos:

I - comprovação de elevado volume de processos sobre a matéria; e

II - demonstração de que a análise individualizada dos processos impacta de forma negativa na celeridade das atividades desenvolvidas pelo órgão consultivo ou pelo órgão assessorado."

11. Conforme o § 2º do art. 3º da Portaria Normativa CGU/AGU nº 05, de 2022, a emissão de uma MJR depende da comprovação de que o volume de processos possa impactar, justificadamente, a atuação do órgão consultivo ou a celeridade dos serviços administrativos. Além disso, deve-se comprovar que a atividade jurídica que seria demandada se restringe à mera conferência de documentos ou à enunciação-padrão de adequação jurídica da instrução ou conclusão firmada pela área técnica.

12. Quanto ao primeiro requisito, é fato notório o elevado volume de procedimentos de adesão a atas de registro de preços realizados pela CGU, especialmente em períodos de final de exercício, em face da urgência e da necessidade de conclusão das contratações com recursos disponíveis. O volume de trabalho desenvolvido pela CONJUR/CGU, conjugado com o reduzido número de Advogados Públicos no órgão, justifica a adoção de medidas de gestão no intuito de racionalizar os procedimentos administrativos e sua análise jurídica, sem prejuízo da adequada orientação jurídica e da segurança jurídica necessária.

13. A presente proposta de padronização diminuirá a necessidade de análise individualizada dos processos relativos a adesão a atas de registro de preços, prestigiando o princípio da eficiência e uniformizando a atuação do órgão jurídico neste tipo de matéria repetitiva, sem prejuízo da segurança jurídica necessária à prática do ato. Proporcionará ainda o redimensionamento da atuação consultiva para análise das demandas e consultas jurídicas mais complexas e relevantes.

14. Quanto ao segundo requisito, saliente-se que a dispensa de análise jurídica individualizada de processos que tenham por objeto a adesão a ata de registro de preços justifica-se em razão deste tipo de processo caracterizar-se, em geral, pela necessidade de verificação de requisitos legais padronizados e pela conferência de documentos previamente definidos na legislação e na jurisprudência consolidada.

15. De fato, em casos como tais, a atividade jurídica acaba por se restringir à verificação do atendimento das exigências legais a partir da conferência de documentos, tais como: planejamento, estudo técnico preliminar, termo de referência (quando aplicável), pesquisa de preços, observância de limites, anuência do órgão gerenciador, consultas a cadastros restritivos, dotação orçamentária, entre outros requisitos expressamente previstos na legislação.

16. Cumpre frisar que a presente manifestação tem o escopo de consolidar e atualizar as orientações constantes do Parecer Referencial nº 00004/2025 e da Nota Jurídica nº 00062/2025, tratando-se de matéria jurídica historicamente caracterizada como recorrente e de baixa complexidade jurídica (embora relevante do ponto de vista administrativo e de

gestão). A necessidade e a alta demanda por tais adesões persiste, especialmente considerando as restrições orçamentárias e a proximidade do final do exercício.

17. Não se está a dizer que esses processos jamais deverão ser encaminhados ao órgão jurídico consultivo. Questões de natureza jurídica que eventualmente sobressaiam de um processo e que suscitem dúvidas específicas no gestor público quanto à forma de proceder podem e devem ser pontualmente submetidas à análise da unidade consultiva sempre que o órgão assessorado entender necessário, nos termos do inciso V da Orientação Normativa AGU nº 88/2024.

18. Pelo exposto, considerando que: (i) todo o contorno jurídico que envolve o processo de adesão a ata de registro de preços já está contido no presente Parecer Referencial; (ii) a pluralidade de processos com matéria jurídica idêntica a impactar a atuação do órgão consultivo; e (iii) sua análise demandar essencialmente atividade de conferência documental e verificação de requisitos legais padronizados; resta configurado que a situação objeto de análise se amolda às diretrizes traçadas na Orientação Normativa AGU nº 55, de 2014, na Portaria Normativa CGU/AGU nº 05, de 2022, e na Orientação Normativa AGU nº 88, de 2024, dispensando-se a submissão individualizada e obrigatória de processos versando sobre esta matéria à análise pela unidade consultiva.

2.2 NOVO MARCO LEGAL: LEI Nº 14.133/2021 E DECRETO Nº 11.462/2023

19. A Lei nº 14.133, de 2021, instituiu novo regime jurídico para as licitações e contratos administrativos, revogando a Lei nº 8.666, de 1993, entre outros diplomas normativos.

20. O Sistema de Registro de Preços encontra-se disciplinado nos arts. 82 a 86 da Lei nº 14.133/2021, e regulamentado pelos arts. 31 e 32 do Decreto nº 11.462, de 2023.

21. As principais inovações introduzidas pela nova legislação incluem:

- a) Redefinição das competências da assessoria jurídica (art. 53 da Lei nº 14.133/2021);
- b) Estabelecimento de hipóteses de dispensa de análise jurídica individualizada (art. 53, § 5º, da Lei nº 14.133/2021);
- c) Previsão de manifestação jurídica referencial (Orientação Normativa AGU nº 88/2024);
- d) Detalhamento dos procedimentos de adesão, limites quantitativos e prazos (arts. 31 e 32 do Decreto nº 11.462/2023);
- e) Reforço da exigência de justificativa robusta da vantajosidade e pesquisa de preços crítica.

2.3 ORIENTAÇÃO NORMATIVA AGU Nº 88/2024

22. A Orientação Normativa AGU nº 88, de 16 de dezembro de 2024, estabelece importantes diretrizes sobre a análise jurídica no âmbito do Sistema de Registro de Preços:

"Enunciado: I) No âmbito do Sistema de Registro de Preços, as competências do art. 53 da lei nº 14.133, de 2021, e do art. 11, inciso vi, alínea "a", da Lei Complementar nº 73, de 1993, relativas ao controle de legalidade mediante análise jurídica do processo de contratação, são da exclusiva alçada da unidade consultiva que presta assessoramento jurídico ao órgão gerenciador do registro de preços.

II) O órgão não participante, em obediência ao § 4º do art. 53 da lei nº 14.133, de 2021, deverá submeter o processo de adesão à análise jurídica do respectivo órgão de assessoramento jurídico, hipótese em que este limitar-se-á a examinar a legalidade em relação aos requisitos da adesão.

III) A análise a que se refere o inciso ii desta orientação normativa é dispensada, nos termos do § 5º do art. 53 da Lei nº 14.133, de 2021, nos casos de adesão a ata de registro de preço para contratação: a) voltada à aquisição de bens para entrega imediata; ou b) na hipótese de o valor da contratação por adesão não superar 1% do valor caracterizado pela lei como contratação de grande vulto (art. 6º, xxii, da lei nº 14.133, de 2021), considerada a atualização anual legalmente exigida.

IV) Não será necessária análise e manifestação jurídica específica nos casos em que o órgão de assessoramento jurídico do órgão não participante do registro de preço emitir manifestação jurídica referencial acerca do procedimento de adesão a ata de registro de preço.

V) Os órgãos participante e não participante do sistema de registro de preços poderão solicitar manifestação específica da respectiva unidade de consultoria jurídica para que lhe preste assessoramento acerca da juridicidade do processo de contratação, desde que haja dúvida de ordem jurídica objetivamente exposta no processo."

23. Depreende-se do inciso IV da citada Orientação Normativa que a emissão de manifestação jurídica referencial dispensa a análise e manifestação jurídica específica nos casos de adesão a ata de registro de preços.

24. Tal disposição está em consonância com o princípio da eficiência administrativa, com a Orientação Normativa AGU nº 55/2014, com a Portaria Normativa CGU/AGU nº 05/2022, e com a necessidade de racionalização dos procedimentos, especialmente diante do volume de adesões realizadas pela CGU e do reduzido número de Advogados Públicos na CONJUR/CGU.

2.4 AUSÊNCIA DE OBRIGATORIEDADE DE ENVIO À SCGP PARA ANÁLISE INDIVIDUALIZADA

25. Cuida-se de manifestação jurídica em tese sobre adesão a atas de registros de preços - ARPs e os requisitos legais para sua efetivação, à luz do novo marco legal.

26. É fato que, principalmente ao final do exercício financeiro e orçamentário, em virtude da exiguidade do tempo e do prazo para empenho, utiliza-se com maior frequência esta faculdade, qual seja, de adesão como órgão não participante de atas de registros de preços de outros órgãos e entidades da Administração Pública Federal.

27. Resulta da diretriz do adequado planejamento administrativo que o gestor programe suas aquisições, com antecedência, visando a abertura de licitações próprias ou participação em pregões eletrônicos para registro de preços. Implica reconhecer, portanto, o caráter excepcional da adesão à ata de registro de preços.

28. Nada obsta, contudo, a utilização da ata de registro de preços por qualquer órgão ou entidade da administração pública federal que não tenha participado do certame licitatório, mediante anuência do órgão gerenciador, dentre outras condições e requisitos fixados nos arts. 31 e 32 do Decreto nº 11.462, de 2023: (i) justificativa da vantagem da adesão, inclusive em situações de provável desabastecimento ou descontinuidade de serviço público; (ii) que os valores registrados estão compatíveis com os valores praticados pelo mercado; (iii) prévias consulta e aceitação do órgão ou entidade gerenciadora e do fornecedor (art. 86, § 2º, da Lei nº 14.133/2021).

29. A adesão implica contratação nos mesmos moldes previstos na ata de registro de preços. Conforme o art. 2º, inciso II, do Decreto nº 11.462/2023, a ata é "documento vinculativo e obrigacional, com característica de compromisso para futura contratação, no qual são registrados o objeto, os preços, os fornecedores, os órgãos participantes e as condições a serem praticadas, conforme as disposições contidas no edital da licitação, no aviso ou instrumento de contratação direta e nas propostas apresentadas". Por sua vez, o art. 83 estabelece que "a existência de preços registrados implicará compromisso de fornecimento nas condições estabelecidas". Assim, o órgão não participante contrata nas condições definidas no edital e termo de referência do órgão gerenciador.

30. Importante destacar que o fornecedor beneficiário da ata tem o direito de aceitar ou recusar o fornecimento ao órgão não participante. O art. 31, inciso III, do Decreto nº 11.462/2023 exige "consulta e aceitação prévias do órgão ou da entidade gerenciadora e do fornecedor", e o § 1º estabelece que "a autorização do órgão ou da entidade gerenciadora apenas será realizada após a aceitação da adesão pelo fornecedor".

31. E, consoante dispõe expressamente o inciso I do enunciado da Orientação Normativa AGU nº 88/2024, "as competências do art. 53 da lei nº 14.133, de 2021, relativas ao controle de legalidade mediante análise jurídica do processo de contratação, são da exclusiva alçada da unidade consultiva que presta assessoramento jurídico ao órgão gerenciador do registro de preços".

32. Nessa toada, tem-se que a minuta de contrato e de termo de referência já foram aprovadas pela assessoria jurídica do órgão gerenciador, sendo dispensável nova análise integral, seja pela consultoria jurídica do órgão participante seja pelo órgão jurídico do não participante ("carona").

33. O que cabe ao órgão não participante é examinar a legalidade em relação aos requisitos da adesão, conforme disposto no inciso II do enunciado da Orientação Normativa AGU nº 88/2024.

34. Vale consignar que, nos termos do inciso IV da Orientação Normativa AGU nº 88/2024, "não será necessária análise e manifestação jurídica específica nos casos em que o órgão de assessoramento jurídico do órgão não participante do registro de preço emitir manifestação jurídica referencial acerca do procedimento de adesão a ata de registro de preço".

35. Assim, a presente manifestação jurídica referencial supre a necessidade de análise individualizada de cada processo de adesão, desde que o gestor ateste, nos autos, que o caso concreto amolda-se aos termos da presente manifestação e que foram cumpridas todas as recomendações aqui exaradas.

36. Sustenta-se, dessa forma, que não é obrigatória a remessa do processo de adesão para exame prévio e individualizado da SCGP/CGU/AGU, devendo o gestor proceder à adesão, rigorosamente adstrito às condições previstas na ata de registro de preços e às orientações constantes do presente parecer referencial. Nada pode ser modificado ou inovado, sob pena de violação ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório.

37. Ainda assim, subsistindo incerteza jurídica sobre elementos da contratação, pode (e deve) o agente público remeter os autos para análise pela CONJUR/CGU. Nesta hipótese, o gestor, entendendo conveniente e necessário, faria o encaminhamento prévio, para consulta sobre determinado aspecto da adesão/contratação, com respaldo no art. 11, V, da Lei Complementar nº 73, de 1993 (Lei Orgânica da AGU).

38. **RECOMENDA-SE** que, havendo questionamento jurídico, o agente público delimite de forma precisa e objetiva a dúvida, a fim de que o órgão jurídico se manifeste sobre os estritos termos consultados, em atenção à eficiência e de forma a evitar redundância na análise já promovida através do Parecer Referencial.

2.5 SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS: CONCEITO E CARACTERÍSTICAS

39. O Sistema de Registro de Preços (SRP) está disciplinado nos arts. 82 a 86 da Lei nº 14.133/2021, e regulamentado pelos arts. 6º a 33 do Decreto nº 11.462/2023.

40. Constitui **procedimento auxiliar** das contratações públicas, conforme expressamente definido no art. 78, inciso IV, da Lei nº 14.133/2021, que permite à Administração Pública realizar o registro formal de preços para contratações futuras, mediante licitação nas modalidades pregão ou concorrência, ou contratação direta. Nos termos do art. 2º, inciso I, do Decreto nº 11.462/2023, o SRP é definido como "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".

41. São características essenciais do SRP: a não obrigatoriedade de contratação (art. 83 da Lei nº 14.133/2021) e a possibilidade de uso por múltiplos órgãos e entidades (arts. 86, § 2º, da Lei nº 14.133/2021 e 31 do Decreto nº 11.462/2023).

42. A utilização de Ata por órgão não participante proporciona, inegavelmente, maior agilidade às contratações e aquisições por parte da Administração Pública, tendendo a resultar em preços menores, dado o volume estimado de aquisição de serviços ou bens (ganhos de escala).

43. Assim, desde que devidamente justificada a vantagem, a ata vigente poderá ser utilizada por órgão não participante.

44. Sem embargo, em se tratando de contratação/aquisição corriqueira, é necessário que o gestor realize o planejamento prévio e adequado de suas necessidades, preferencialmente para registrar preços em pregão próprio ou como órgão participante.

45. Consoante jurisprudência do TCU, a adesão é uma possibilidade anômala e excepcional, não havendo obrigatoriedade em que conste de todos os editais e contratos regidos pelo Sistema de Registro de Preços.

2.6 ADESÃO POR ÓRGÃO NÃO PARTICIPANTE: REQUISITOS E CONDIÇÕES

46. A adesão por órgão não participante ("carona") está prevista no art. 86, § 2º, da Lei nº 14.133/2021, e disciplinada no art. 31 do Decreto nº 11.462/2023.

47. São requisitos essenciais para a adesão:

- a) Anuência do órgão gerenciador;
- b) Justificativa da vantagem da adesão;
- c) Observância dos limites quantitativos;
- d) Realização de pesquisa de preços e comprovação da vantajosidade;
- e) Observância do prazo de vigência da ata;
- f) Identidade do objeto;
- g) Análise jurídica limitada aos requisitos da adesão.

48. Nos termos do art. 31 do Decreto nº 11.462/2023:

"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."

49. Depreende-se dos dispositivos acima que a adesão exige: i) justificativa fundamentada da vantagem; ii) pesquisa de preços demonstrando a compatibilidade; iii) compatibilidade do objeto; iv) autorização do órgão gerenciador; e v) formalização do contrato no prazo de até 90 dias.

2.7 LIMITES PARA ADESÃO

50. Os arts. 32 e 33 do Decreto nº 11.462/2023 estabelecem limites e vedações para a adesão:

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.

51. Assim, existem dois limites para adesão:

a) **Limite individual:** cada órgão não participante pode aderir a até 50% (cinquenta por cento) dos quantitativos dos itens registrados na ata;

b) **Limite global:** o somatório de todas as adesões não pode superar o dobro (2X) do quantitativo registrado na ata para cada item.

52. **RECOMENDA-SE** que a autoridade competente certifique nos autos a observância de tais limites, tanto o individual quanto o global, mediante consulta ao órgão gerenciador, se necessário.

2.8 PLANEJAMENTO, ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR E TERMO DE REFERÊNCIA

53. A adesão não dispensa o cumprimento às etapas internas da contratação, quais sejam:

a) Oficialização da demanda pela área competente;

b) Planejamento da aquisição (Estudo Técnico Preliminar - ETP e Plano de Contratações Anual - PCA, quando aplicável);

c) Termo de Referência ou Estudo Técnico Preliminar, conforme a natureza do objeto (vide distinção abaixo).

54. O art. 18 da Lei nº 14.133/2021 estabelece que "a fase preparatória do processo de licitação é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual de que trata o inciso VII do caput do art. 12 desta Lei, sempre que elaborado, e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação".

a) Contratações de bens e serviços em geral (NÃO TIC):

55. A Instrução Normativa SEGES/ME nº 81, de 20 de abril de 2022, que dispõe sobre regras e diretrizes para elaboração do Termo de Referência e do Projeto Básico, estabelece **dispensa** de elaboração de Termo de Referência em caso de adesão à ata de registro de preços. Com efeito, o art. 11, *caput*, da IN SEGES/ME nº 81/2022 dispõe:

"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."

56. O parágrafo único do mesmo artigo exige, em substituição ao Termo de Referência, a elaboração de **Estudo Técnico Preliminar**:

"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."

57. Essa dispensa visa justamente evitar a mera duplicação do Termo de Referência do órgão gerenciador, prática que não agrega valor ao processo.

58. **RECOMENDA-SE**, portanto, para contratações de bens e serviços em geral (NÃO TIC), a elaboração de **Estudo Técnico Preliminar (ETP)** contendo a caracterização da necessidade, identificação do objeto, quantidades, local de entrega e justificativa da adesão, nos termos do art. 11 da IN SEGES/ME nº 81/2022.

b) Contratações de Soluções de Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC):

59. A dispensa do Termo de Referência **não se aplica** às contratações de soluções de Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC), conforme previsto no art. 9º, § 1º, inciso IV, da IN SGD/ME nº 94, de 23 de dezembro de 2022:

"Art. 9º A fase de Planejamento da Contratação consiste nas seguintes etapas:

I - instituição da Equipe de Planejamento da Contratação;

II - elaboração do Estudo Técnico Preliminar da Contratação; e

III - elaboração do Termo de Referência.

§ 1º Salvo nas situações tratadas no § 1º do art. 1º desta Instrução Normativa, é obrigatória a execução de todas as etapas da fase de Planejamento da Contratação, independentemente do tipo de contratação, inclusive nos casos de:

[...]

IV - adesão à Ata de Registro de Preços;"

60. **RECOMENDA-SE**, portanto, para contratações de soluções de TIC, a elaboração de **Termo de Referência** completo, observando o disposto no art. 9º da IN SGD/ME nº 94/2022 e as especificações da ata. O Termo de Referência do órgão não participante deverá estar em conformidade com as especificações e condições estabelecidas pelo órgão gerenciador, precipuamente naquilo que dispuser sobre regras relativas à execução (preço, condições de pagamento, critério de reajuste, sanções administrativas, direitos e responsabilidades das partes), salvo as informações específicas do órgão não participante, tais como nome do órgão, dotação orçamentária e local de entrega.

61. **Ressalva para contratações TIC de pequeno valor:** O art. 1º, § 1º, da IN SGD/ME nº 94/2022 estabelece que, para contratações cuja estimativa de preços seja inferior ao limite de dispensa por valor previsto no inciso II do art. 75 da Lei nº 14.133/2021, a aplicação da referida norma é facultativa, exceto quanto ao disposto nos arts. 6º e 24. Nessa hipótese, por força do art. 42 da IN SGD/ME nº 94/2022, que prevê a aplicação subsidiária de regulamentos editados pelo Órgão Central do SISG, a área técnica poderá, mediante justificativa fundamentada nos autos e aprovação pela autoridade máxima da área de TIC, optar pela não aplicação da IN SGD 94/2022 e pela elaboração apenas de Estudo Técnico Preliminar (ETP), nos termos do art. 1º, § 1º, e art. 42 da IN SGD 94/2022 c/c art. 11 da IN SEGES 81/2022.

62. **RECOMENDA-SE** que, caso a área técnica opte por essa faculdade, fundamente expressamente nos autos: (i) a opção pela faculdade prevista no art. 1º, § 1º; (ii) a demonstração de que o valor da adesão está abaixo do limite de dispensa por valor; (iii) a adequação do ETP à natureza da solução de TIC; e (iv) a aprovação da autoridade máxima da área de TIC quanto à suficiência do planejamento adotado.

c) Em ambos os casos:

63. **RECOMENDA-SE** a demonstração da compatibilidade entre a necessidade do órgão não participante e o objeto registrado na ata, bem como a aprovação do ETP ou Termo de Referência pela autoridade competente, com indicação do ato que lhe confere a atribuição para tal.

64. **RECOMENDA-SE** ainda a justificativa acerca da necessidade da contratação (necessidade do objeto), bem como do quantitativo solicitado, com base em estudo técnico e no histórico de consumo e utilização prováveis, nos termos do art. 40, III, da Lei nº 14.133/2021.

2.9 IDENTIDADE DO OBJETO

65. Considerando que a adesão vincula o órgão não participante de forma integral às condições da ata, é necessário que o gestor tenha cautela ao utilizar esse formato de contratação, assegurando-se sobre a exata identidade do objeto frente às necessidades da Administração.

66. Por sua vez, a escolha do objeto - que envolve os bens e os correspondentes quantitativos - é ato discricionário da autoridade administrativa, a quem compete aferir a sua adequação às finalidades institucionais, fundada nos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência, supremacia do interesse público, economicidade e eficácia.

67. **RECOMENDA-SE** certificação expressa pelo gestor acerca da exata identidade do objeto de que necessita a administração em relação àquele registrado na ata.

2.10 PESQUISA DE PREÇOS E COMPROVAÇÃO DA VANTAJOSIDADE

68. É relevante destacar, ainda, a imprescindibilidade da pesquisa de preços e da comprovação da vantajosidade da adesão.

69. O art. 31, inciso II, do Decreto nº 11.462/2023 exige "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".

70. A Instrução Normativa SEGES/ME nº 65, de 7 de julho de 2021, regulamenta o procedimento administrativo para a realização de pesquisa de preços na administração pública federal. Em seu art. 1º, § 3º, a norma estabelece expressamente que, para aferição da vantagem econômica das adesões às atas de registro de preços, deverão ser observados os seus procedimentos.

71. O art. 5º da IN SEGES/ME nº 65/2021 estabelece cinco parâmetros para a pesquisa de preços, que podem ser empregados de forma combinada ou isolada:

I - composição de custos unitários menores ou iguais à mediana do item correspondente nos sistemas oficiais de governo, como Pannel de Preços ou banco de preços em saúde, observado o índice de atualização de preços correspondente;

II - contratações similares feitas pela Administração Pública, em execução ou concluídas no período de 1 (um) ano anterior à data da pesquisa de preços, inclusive mediante sistema de registro de preços, observado o índice de atualização de preços correspondente;

III - dados de pesquisa publicada em mídia especializada, de tabela de referência formalmente aprovada pelo Poder Executivo federal e de sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que atualizados no momento da pesquisa e compreendidos no intervalo de até 6 (seis) meses de antecedência da data de divulgação do edital, contendo a data e a hora de acesso;

IV - pesquisa direta com, no mínimo, 3 (três) fornecedores, mediante solicitação formal de cotação, por meio de ofício ou e-mail, desde que seja apresentada justificativa da escolha desses fornecedores e que não tenham sido obtidos os orçamentos com mais de 6 (seis) meses de antecedência da data de divulgação do edital; ou

V - pesquisa na base nacional de notas fiscais eletrônicas, desde que a data das notas fiscais esteja compreendida no período de até 1 (um) ano anterior à data de divulgação do edital.

72. O art. 5º, § 1º, da IN SEGES/ME nº 65/2021 estabelece que deverão ser priorizados os parâmetros dos incisos I e II, devendo, em caso de impossibilidade, apresentar justificativa nos autos. Assim, **RECOMENDA-SE** a utilização prioritária de:

- a) Pannel de Preços (<https://www.gov.br/compras/pt-br/sistemas/conheca-o-compras/pesquisa-de-precos>) ou banco de preços em saúde; e
- b) Contratações similares da Administração Pública (inclusive atas de registro de preços).

73. Quando a pesquisa for realizada mediante consulta direta a fornecedores (inciso IV do art. 5º), o art. 5º, § 2º, da IN SEGES/ME nº 65/2021 exige:

- a) Prazo de resposta compatível com a complexidade do objeto;
- b) Propostas formais contendo: descrição do objeto, valores unitário e total, CNPJ/CPF, endereços, telefone, data de emissão e identificação do responsável;
- c) Informação aos fornecedores das características da contratação (prazos, locais de entrega, quantidades, formas de pagamento, etc.);
- d) Registro nos autos da relação de fornecedores consultados que não responderam.

74. Ademais, o art. 6º da IN SEGES/ME nº 65/2021 estabelece que serão utilizados, como métodos para obtenção do preço estimado, a média, a mediana ou o menor dos valores obtidos na pesquisa de preços, desde que o cálculo incida sobre um conjunto de três ou mais preços, desconsiderados os valores inexequíveis, inconsistentes e os excessivamente elevados.

75. **RECOMENDA-SE** que a pesquisa de preços contenha, no mínimo (art. 3º da IN SEGES/ME nº 65/2021):

- a) Descrição do objeto a ser contratado;
- b) Identificação do(s) agente(s) responsável(is) pela pesquisa;
- c) Caracterização das fontes consultadas;
- d) Série de preços coletados;

- e) Método estatístico aplicado para definição do valor estimado;
- f) Justificativas para a metodologia utilizada, em especial para a desconsideração de valores inconsistentes, inexequíveis ou excessivamente elevados;
- g) Memória de cálculo do valor estimado e documentos que lhe dão suporte; e
- h) Justificativa da escolha dos fornecedores, no caso de pesquisa direta.

76. **RECOMENDA-SE** excluir da pesquisa de preços, como regra, de acordo com jurisprudência do TCU:

- a) A cotação obtida junto ao fornecedor com preço registrado na ARP a que se pretende aderir; e
- b) A cotação do próprio preço da Ata objeto da adesão.

Fundamento: se a finalidade é validar o preço do fornecedor para compra por adesão, não é adequado incluí-lo na própria pesquisa de preços, sob pena de viciar a análise de vantajosidade.

77. Na impossibilidade de obtenção de três ou mais preços, o art. 6º, § 5º, da IN SEGES/ME nº 65/2021 admite excepcionalmente a determinação de preço estimado com base em menos de três preços, desde que devidamente justificada nos autos e aprovada pela autoridade competente.

78. **RECOMENDA-SE** também a certificação fundamentada da vantajosidade e economicidade da contratação, à luz da pesquisa de preços, nos termos do art. 31, inciso II, do Decreto nº 11.462/2023 c/c art. 1º, § 3º, da IN SEGES/ME nº 65/2021.

79. Acerca da relevância da pesquisa de preços, como condição prévia essencial à demonstração da vantajosidade da adesão à ARP, assim vem decidindo o TCU:

"Não há como exigir do órgão gerenciador a verificação da vantagem da adesão para cada interessado. Cabe ao carona utilizar os preços previstos na ata combinados com os quantitativos do evento que pretende realizar para avaliar a economicidade da adesão. (Acórdão 1151/2015 - Plenário | Relatora: Ana Arraes)."

80. Ainda segundo o TCU:

"A adesão a ata de registro de preços deve ser justificada pelo órgão não participante mediante detalhamento das necessidades que pretende suprir por meio do contrato e demonstração da sua compatibilidade com o objeto discriminado na ata (...)" (Acórdão 2630/2024-Plenário)

2.11 AUTUAÇÃO DE PROCEDIMENTO ESPECÍFICO

81. **RECOMENDA-SE** autuação própria para a contratação pretendida, com autorização para abertura do procedimento pela autoridade competente.

2.12 DOCUMENTO DE FORMALIZAÇÃO DA DEMANDA (DFD)

82. O art. 2º, IV, do Decreto nº 10.947, de 25 de janeiro de 2022, define o Documento de Formalização da Demanda (DFD) como "documento que fundamenta o plano de contratações anual, em que a área requisitante evidencia e detalha a necessidade de contratação". No art. 8º, dispõe acerca das informações que o DFD deve conter:

- I - justificativa da necessidade da contratação;
- II - descrição sucinta do objeto;
- III - quantidade a ser contratada, quando couber, considerada a expectativa de consumo anual;
- IV - estimativa preliminar do valor da contratação, por meio de procedimento simplificado, de acordo com as orientações da Secretaria de Gestão da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia;
- V - indicação da data pretendida para a conclusão da contratação, a fim de não gerar prejuízos ou descontinuidade das atividades do órgão ou da entidade;
- VI - grau de prioridade da compra ou da contratação em baixo, médio ou alto, de acordo com a metodologia estabelecida pelo órgão ou pela entidade contratante;
- VII - indicação de vinculação ou dependência com o objeto de outro documento de formalização de demanda para a sua execução, com vistas a determinar a sequência em que as contratações serão realizadas; e
- VIII - nome da área requisitante ou técnica com a identificação do responsável.

83. **RECOMENDA-SE** a elaboração do DFD pela área técnica competente, contendo a caracterização clara e precisa da necessidade, a identificação do objeto, as quantidades e as especificações técnicas, em consonância com o objeto registrado na ata.

2.13 ADJUDICAÇÃO POR ITEM E CONTRATAÇÃO ECONÔMICA

84. O TCU vem reiteradamente enunciando a obrigatoriedade da adjudicação por item, no sistema de registro de preço, como regra, sendo a adjudicação global ou por lote medida excepcional. São nesse sentido, entre tantos outros, os Acórdão 1823/2017-TCU-Plenário (Relator Ministro Walton Alencar Rodrigues), 1.893/2017 - Plenário (Relator Ministro Bruno Dantas) e 828/2018 - Plenário (Relator Ministro-Substituto André Luís de Carvalho).

85. Assim, em se tratando de aquisição de itens separados em ata decorrente de licitação por preço global (por lote ou grupo), **RECOMENDA-SE** que a área técnica comprove que o fornecedor vencedor registrado na ata apresentou também o menor preço no item específico a ser adquirido.

86. A ressalva no tocante à adjudicação por item decorre de reiteradas decisões do Tribunal de Contas da União, no sentido de que, na licitação para registro de preços, a regra é a adjudicação por item, com a consequente aquisição por item.

87. Em sintonia com o princípio da economicidade, a alternativa, nestes casos, é a aquisição de bens que, nada obstante terem sido licitados por grupo ou lote, ofereçam os menores preços na fase de lances.

88. **RECOMENDA-SE**, portanto, a juntada nos autos da ata da sessão da licitação e a certificação de que o preço registrado para determinado item de grupo ou lote é o menor obtido no certame.

2.14 CONSULTA AO CADIN E CADASTROS RESTRITIVOS

89. **RECOMENDA-SE** verificação, durante a fase de contratação, além da habitual consulta já realizada no Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores (SICAF), da existência de registros impeditivos da contratação:

a) No Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas (CEIS), disponível no Portal da Transparência (<http://www.portaltransparencia.gov.br>);

b) No Cadastro Nacional de Empresas Punidas (CNEP), disponível no Portal da Transparência;

c) No Cadastro Nacional de Condenações Cíveis por Ato de Improbidade Administrativa, disponível no Portal do CNJ;

d) No sistema SICAF, a composição societária das empresas a serem contratadas a fim de certificar-se de que entre os sócios não há servidores do próprio órgão contratante, abstendo-se de celebrar contrato nessas condições, em atenção a o **art. 14, inciso IV**, da Lei nº 14.133/2021, que veda a participação na licitação ou execução de contrato daquele que mantenha vínculo de natureza técnica, comercial, econômica, financeira, trabalhista ou civil com dirigente do órgão ou entidade contratante ou com agente público que desempenhe função na licitação ou atue na fiscalização ou na gestão do contrato.

2.15 DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA

90. A realização da contratação deve ser feita com a caracterização adequada de seu objeto e com a indicação dos créditos orçamentários para pagamento das parcelas contratuais vincendas no exercício em que for realizada a contratação, sob pena de nulidade do ato e de responsabilização de quem lhe tiver dado causa, nos termos do art. 150 da Lei nº 14.133/2021.

91. Cumpre esclarecer que o art. 17 do Decreto nº 11.462/2023 estabelece expressamente que "a indicação da disponibilidade de créditos orçamentários somente será exigida para a formalização do contrato ou de outro instrumento hábil". Assim, a comprovação da disponibilidade de créditos orçamentários é requisito para a **formalização do contrato** ou instrumento hábil (nota de empenho, autorização de fornecimento, etc.), e não para a conclusão do procedimento de adesão em si.

92. Essa sistemática permite que o órgão não participante conclua o procedimento de adesão (obtenção de autorização do gerenciador e aceitação do fornecedor) mesmo antes da disponibilização efetiva dos recursos orçamentários, postergando a formalização do contrato para o momento em que os créditos estiverem disponíveis, desde que dentro do prazo de 90 dias e da vigência da ata. Tal flexibilidade é especialmente relevante em situações como: aguardo de disponibilização de recursos de emendas parlamentares; liberação de créditos orçamentários no início do exercício financeiro seguinte; e contingenciamento temporário de recursos que será revertido.

93. **RECOMENDA-SE**, portanto:

a) Incluir nos autos do processo de adesão a indicação da dotação orçamentária pretendida e/ou justificativa para a postergação da formalização do contrato;

b) Certificar-se de que os recursos estarão disponíveis dentro do prazo de 90 dias após a autorização do gerenciador;

c) Juntar aos autos o documento comprobatório da disponibilidade orçamentária (nota de empenho ou documento equivalente) **no momento da formalização do contrato/instrumento hábil**, em atendimento ao art. 17 do Decreto nº 11.462/2023, com indicação das respectivas rubricas e fontes de recursos.

2.16 AUTORIZAÇÃO DO ÓRGÃO GERENCIADOR E PRAZO PARA CONTRATAÇÃO

94. A adesão depende de consulta e aceitação prévias do órgão gerenciador e do fornecedor (art. 31, inciso III, do Decreto nº 11.462/2023). A autorização do órgão gerenciador somente será realizada após a aceitação da adesão pelo fornecedor (art. 31, § 1º, do Decreto nº 11.462/2023).

95. Conforme jurisprudência consolidada do TCU:

"O procedimento de adesão de órgão não participante a ata de registro de preços depende de planejamento prévio que demonstre a compatibilidade de suas necessidades com a licitação promovida e de demonstração formal da vantajosidade da contratação. (Acórdão 3137/2014-Plenário)"

96. A responsabilidade pela justificativa da vantajosidade é do órgão não participante, conforme art. 31, inciso I, do Decreto nº 11.462/2023, devendo demonstrar a compatibilidade dos valores registrados com os valores praticados pelo mercado (art. 31, inciso II).

97. Após a autorização do órgão gerenciador, o órgão não participante deverá firmar o contrato diretamente com o fornecedor beneficiário da ata, no prazo de até noventa dias, observado o prazo de vigência da ata (art. 31, § 2º, do Decreto nº 11.462/2023).

98. **RECOMENDA-SE**, portanto, que a contratação seja efetivada em até 90 (noventa) dias após a autorização do órgão gerenciador e desde que dentro também do prazo de vigência da Ata.

2.17 TERMO DE CONTRATO OU INSTRUMENTO ALTERNATIVO

99. Na hipótese do edital conter, como anexo, minuta de contrato, **RECOMENDA-SE** sua adoção pelo órgão não participante, tendo em vista que foi objeto de aprovação pela assessoria jurídica do órgão gerenciador, podendo-se presumir que assegura a contratação, nos moldes da ata de registro de preços.

100. O art. 95 da Lei nº 14.133/2021 estabelece as hipóteses em que é obrigatória a formalização de contrato:

"Art. 95. O instrumento de contrato é obrigatório, salvo nas seguintes hipóteses, em que a Administração poderá substituí-lo por outro instrumento hábil, como carta-contrato, nota de empenho de despesa, autorização de compra ou ordem de execução de serviço:

I - dispensa de licitação em razão de valor;

II - compras com entrega imediata e integral dos bens adquiridos e dos quais não resultem obrigações futuras, inclusive quanto a assistência técnica, independentemente de seu valor.

§ 1º Às hipóteses de substituição do instrumento de contrato, aplica-se, no que couber, o disposto no art. 92 desta Lei.

§ 2º É nulo e de nenhum efeito o contrato verbal com a Administração, salvo o de pequenas compras ou o de prestação de serviços de pronto pagamento, assim entendidos aqueles de valor não superior a R\$ 10.000,00 (dez mil reais)."

101. Lembra-se, ademais, que os contratos poderão sofrer alterações qualitativas e quantitativas, com fundamento no art. 124 e seguintes da Lei nº 14.133/2021, durante o prazo de vigência contratual, cujo aditivo deverá obrigatoriamente ser submetido ao prévio exame da CONJUR/CGU, salvo hipóteses em que já houver manifestação jurídica referencial vigente aplicável ao caso.

2.18 EXIGÊNCIAS APLICÁVEIS CONFORME O OBJETO

102. Em se tratando de contratação de Soluções de Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC), devem estas observar, ainda, à Instrução Normativa SGD/ME nº 94, de 23 de dezembro de 2022, ou norma que vier a substituí-la.

103. Por sua vez, quando se estiver diante de contratações de serviços continuados, devem ser atendidas as exigências aplicáveis da Instrução Normativa SEGES/ME nº 98, de 26 de dezembro de 2022, que autoriza a aplicação da Instrução Normativa nº 5 de 26 de maio de 2017, no que couber, para a realização dos processos de licitação e de contratação direta de serviços de que dispõe a Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, ou norma que vier a substituí-la.

104. **RECOMENDA-SE** a certificação pela área técnica acerca do cumprimento das exigências específicas aplicáveis ao objeto da contratação, conforme a natureza dos bens ou serviços.

2.19 CHECKLIST DE VERIFICAÇÃO

105. **RECOMENDA-SE**, como boa prática, a utilização de checklist de verificação contendo os requisitos essenciais para a adesão, a ser preenchido pela área técnica responsável e aprovado pela autoridade competente.

106. O checklist encontra-se disponível no sítio eletrônico da AGU: <https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/cgu/cgu/modelos/licitacoescontratos/14133/listas-de-verificacao>

2.20 MANIFESTAÇÃO JURÍDICA REFERENCIAL: APLICAÇÃO E LIMITES

107. Em decorrência da Orientação Normativa AGU nº 55, de 2014, da Portaria Normativa CGU/AGU nº 05, de 2022, e da Orientação Normativa AGU nº 88/2024, o Advogado-Geral da União autorizou a elaboração de manifestação jurídica referencial para os procedimentos de adesão à ata de registro de preços por órgão não participante.

108. A manifestação jurídica referencial é definida como aquela que analisa todas as questões jurídicas que envolvam matérias idênticas e recorrentes (ON AGU nº 55/2014).

109. Conforme disposto no inciso IV da Orientação Normativa AGU nº 88/2024, "não será necessária análise e manifestação jurídica específica nos casos em que o órgão de assessoramento jurídico do órgão não participante do registro de preço emitir manifestação jurídica referencial acerca do procedimento de adesão a ata de registro de preço".

110. Nessa toada, a presente manifestação jurídica referencial justifica-se e legitima-se na situação em que (i) o volume de processos em tais matérias — idênticas e recorrentes — justificadamente, impactar a atuação do órgão consultivo ou a celeridade dos serviços administrativos; e (ii) quando a atividade jurídica a cargo do órgão de consultoria restringir-se à verificação do atendimento das exigências legais, conforme requisitos estabelecidos na Orientação Normativa AGU nº 55/2014 e na Portaria Normativa CGU/AGU nº 05/2022.

111. Com efeito, demandas recorrentes exigem respostas e soluções em bloco, desde que não abdicuem da necessária segurança jurídica. O mesmo raciocínio pode aplicar-se às análises jurídicas essencialmente voltadas para a verificação do cumprimento de requisitos legais padronizados.

112. É relevante estabelecer que as competências da Advocacia-Geral da União (AGU) estão delineadas no art. 131 da Constituição Federal, cabendo-lhe a consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo Federal, e não o controle dos atos de gestão. Daí, portanto, que a análise individualizada dos processos administrativos não é obrigatória, vale dizer a atividade de checagem de documentos, da instrução do processo, das justificativas, das autorizações, de minutas padronizadas etc.

113. É papel da AGU orientar o gestor a realizar o trabalho, com base nas normas aplicáveis à espécie, mas não cabe ao órgão jurídico controlar o administrador na prática de atos de gestão administrativa, na medida em que já existem instituições com competência para tanto, a exemplo da própria Controladoria-Geral da União (CGU), bem como do Tribunal de Contas da União (TCU), no que se refere à esfera federal.

114. Dito de outro modo, ao órgão jurídico compete recomendar, orientar e alertar o gestor quanto à necessidade do cumprimento das normas aplicáveis à determinada situação concreta, mas não se exige que o advogado adentre em questões de mérito administrativo ou confira, posteriormente, se suas recomendações foram efetivamente cumpridas.

115. A padronização da análise e da manifestação jurídica, assim, em temas como a adesão a ata de registro de preços, por meio da manifestação jurídica referencial, tem fundamento no princípio da eficiência e da economicidade, possibilitando ao gestor o conhecimento prévio dos requisitos procedimentais uniformes e necessários à celebração de tais contratações.

116. Além disso, é fato que os pareceres que analisam adesões a atas de registro de preços contêm as mesmas recomendações, não havendo necessidade, em regra, de orientações jurídicas específicas para o caso concreto, salvo quando houver dúvida jurídica objetivamente exposta no processo.

117. A adoção da manifestação jurídica referencial possibilitará aos Advogados Públicos federais da CONJUR/CGU maior foco e priorização de temas jurídicos estratégicos e de maior complexidade, em benefício dos órgãos e autoridades assessorados. A ideia é que a CONJUR possa dedicar seu tempo para análise e manifestação em assuntos que exijam reflexão e desenvolvimento de teses jurídicas, desonerando-se da elaboração de pareceres repetitivos, cujas orientações são amplamente conhecidas pelo gestor.

118. Registra-se que a adoção do Parecer Referencial, nesta hipótese, atende ao previsto no art. 53, § 4º, da Lei nº 14.133, de 2021, e no item II da Orientação Normativa AGU nº 88/2024, que estabelecem que "o órgão não participante, em obediência ao § 4º do art. 53 da lei nº 14.133, de 2021, deverá submeter o processo de adesão à análise jurídica do respectivo órgão de assessoramento jurídico, hipótese em que este limitar-se-á a examinar a legalidade em relação aos requisitos da adesão".

119. Destarte, em plena observância aos diplomas referidos, a presente manifestação jurídica referencial consubstancia a referida análise prévia, de modo que **RECOMENDA-SE** sua juntada aos autos pelo gestor, que atestará, de

forma expressa, que o caso concreto se amolda aos termos da citada manifestação. Além disso, caberá ao gestor dar atendimento às recomendações consignadas na presente manifestação.

120. Daí, portanto, que a elaboração de um parecer jurídico referencial, que contemple todas as recomendações de caráter jurídico, no tocante ao procedimento e aos requisitos da adesão, cumpre satisfatoriamente as competências da AGU e atende à exigência legal da prévia análise jurídica.

121. Vale destacar, ainda, que o TCU já se manifestou favoravelmente à adoção de manifestação jurídica referencial, especificamente na situação em exame:

"Informar à Advocacia-Geral da União que o entendimento do TCU quanto à emissão de pareceres jurídicos sobre as minutas de editais licitatórios e de outros documentos (...) não impede a utilização, pelos órgãos e entidades da administração pública federal, de um mesmo parecer jurídico em procedimentos licitatórios diversos, desde que envolva matéria comprovadamente idêntica e que seja completo, amplo e abranja todas as questões jurídicas pertinentes, cumprindo as exigências indicadas na Orientação Normativa AGU nº 55, de 2014." (Acórdão nº 2.674/2014-Plenário)

122. Sem embargo, repisa-se que eventuais dúvidas jurídicas suscitadas pelo órgão assessorado, ou mesmo para esclarecer se determinado caso concreto amolda-se ou não aos termos da presente manifestação referencial, podem (e devem) ser objeto de consulta e análise específica pela CONJUR/CGU, nos termos do inciso V da Orientação Normativa AGU nº 88/2024.

123. A presente manifestação jurídica referencial visa registrar os apontamentos que a Consultoria Jurídica junto à Controladoria-Geral da União (CONJUR/CGU) emite sobre a adesão à ata de registro de preços, na condição de órgão não participante, nos termos dos arts. 82 a 86 da Lei nº 14.133/2021 e dos arts. 31 e 32 do Decreto nº 11.462/2023.

124. A partir dela, os órgãos assessorados, no âmbito da CGU, deverão dar atendimento às recomendações usualmente feitas, dispensando-se o envio do processo específico, para análise individualizada desta Consultoria Jurídica.

125. A Orientação Normativa AGU nº 88/2024 explicita, na parte final do inciso IV, que compete ao órgão assessorado atestar que o assunto do processo é o tratado na manifestação jurídica referencial, para o fim de não encaminhar o processo. Isso significa que não se deve adotar como praxe o encaminhamento dos processos para a CONJUR/CGU deliberar se a análise individualizada se faz necessária ou não.

126. Por evidente, as dúvidas específicas podem e devem ser submetidas à análise desta CONJUR, mas o escopo da manifestação referencial é justamente eliminar esse trâmite com o consequente ganho de eficiência.

127. Consoante exposto, entendemos adequada a adoção de manifestação jurídica referencial, em face de processo de adesão à ata de registro de preços, tendo em vista que o tema é recorrente e, como regra, exige do parecerista a verificação do atendimento de requisitos legais e documentais padronizados, ausente, em regra, controvérsia legal.

128. **RECOMENDA-SE**, como condição *sine qua non*, à adoção da presente manifestação jurídica referencial, que o gestor ateste, de forma expressa, que o caso concreto amolda-se aos termos do presente parecer, consoante exigência da citada Orientação Normativa.

129. **RECOMENDA-SE**, assim, em suma: i) a supracitada certificação, de forma expressa, nos autos; ii) a juntada do presente parecer referencial em cada um dos autos em que se pretender a contratação via adesão à ata de registro de preços, bem como sua observância integral; e iii) a juntada do Checklist de Verificação, devidamente preenchido, datado e assinado pelo responsável, preferencialmente com aprovação pela autoridade competente pela celebração do contrato, dada a relevância da certificação do atendimento aos requisitos e condições nela fixados, a revelar a conformidade procedimental legitimadora do ajuste.

3. CONCLUSÃO

130. Quanto ao presente Parecer Jurídico Referencial, poderá ser adotado nas situações de contratação por adesão à ata de registro de preços, na condição de órgão não participante, cabendo ao gestor observar todas as recomendações acima exaradas, em cada procedimento, principalmente as destacadas ("**RECOMENDA-SE**").

131. Nesta hipótese, não haverá óbices jurídicos ao prosseguimento do processo, com a formalização do Termo de Contrato ou instrumento equivalente, que deverá observar rigorosamente as condições estabelecidas na ata de registro de preços à qual se vai aderir.

132. Conforme recomendação exposta, nesta situação, caberá ao gestor certificar nos autos, de forma expressa, que o caso concreto amolda-se aos termos da presente manifestação jurídica referencial, não havendo obrigatoriedade da submissão à SCGP/CGU/AGU, consoante Orientação Normativa AGU nº 55/2014, Portaria Normativa CGU/AGU nº 05/2022 e item IV da Orientação Normativa AGU nº 88/2024.

133. Por evidente, sempre que houver dúvida jurídica não suprida pelos parâmetros estabelecidos na manifestação referencial, deverá o gestor submeter o processo à consulta específica desta Consultoria Jurídica, delimitando claramente os

limites do questionamento suscitado.

134. Vale ressaltar que as orientações aqui emitidas aplicam-se a todas as adesões a atas de registro de preços no âmbito da CGU, sendo que o órgão assessorado que as procurar atender, ou que justificar eventual discordância ou impossibilidade, tende a obter uma análise jurídica mais célere, caso seja necessária manifestação específica.

135. **Recomenda-se**, por fim, que se dê ciência aos demais Advogados Públicos com atuação nesta Consultoria Jurídica junto à Controladoria-Geral da União do teor desta manifestação jurídica referencial.

136. **Propõe-se**, ainda:

- a) Encaminhamento do presente parecer jurídico referencial à Consultoria-Geral da União;
- b) Ciência do presente Parecer Referencial aos órgãos da CGU, indicando-se o encaminhamento à Secretaria-Executiva deste Ministério para ciência e adoção de providências, bem como à Diretoria de Gestão Corporativa - DGC;
- c) Realização de monitoramento periódico junto aos órgãos assessorados por esta CONJUR, acerca da utilização do presente Parecer, a fim de esclarecer eventuais dúvidas quanto à sua aplicação.

137. Ainda em sede de conclusão, em atendimento ao disposto no art. 4º, inciso III, alínea a, da Portaria Normativa CGU/AGU nº 05/2022, sugere-se que, em caso de aprovação, o prazo inicial de validade desta Manifestação Jurídica Referencial seja de 2 (dois) anos, a contar de sua aprovação, admitidas renovações, nos termos do art. 6º, da referida Portaria Normativa.

138. Ficam revogados o **PARECER REFERENCIAL n. 00004/2025/CONJUR-CGU/CGU/AGU** e a **NOTA JURÍDICA Nº 00062/2025/CONJUR-CGU/CGU/AGU**.

139. **Recomenda-se** a publicação do presente Parecer Referencial na Base de Conhecimento da CGU, para amplo conhecimento dos gestores e demais interessados.

140. É o parecer. À consideração superior.

Brasília, 11 de março de 2026.

(assinado eletronicamente)

JÔNITAS MATOS DOS SANTOS DUARTE

Advogado da União

Consultoria Jurídica junto à Controladoria-Geral da União

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00190112015202596 e da chave de acesso d00fb040



Documento assinado eletronicamente por JONITAS MATOS DOS SANTOS DUARTE, 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 3108950788 e chave de acesso d00fb040 no endereço eletrônico <https://supersapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): JONITAS MATOS DOS SANTOS DUARTE, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 11-03-2026 14:13. Número de Série: 65635031372271175007508848075. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO À CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA ADJUNTA

DESPACHO Nº 00160/2026/CONJUR-CGU/CGU/AGU

NUP: 00190.112015/2025-96

INTERESSADOS: CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO - CGU E OUTROS

ASSUNTOS: ATIVIDADE FIM

1. Concordo com os fundamentos e, portanto, **opino pela aprovação** do PARECER REFERENCIAL Nº. 00002/2026/CONJUR-CGU/CGU/AGU.

À consideração superior.

Brasília, 15 de março de 2026.

HELENA MARTA SALGUEIRO ROLO

Consultora Jurídica Adjunta

Controladoria-Geral da União

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00190112015202596 e da chave de acesso d00fb040



Documento assinado eletronicamente por HELENA MARTA SALGUEIRO ROLO, 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 3137168592 e chave de acesso d00fb040 no endereço eletrônico <https://supersapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): HELENA MARTA SALGUEIRO ROLO, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 15-03-2026 23:33. Número de Série: 65635031372271175007508848075. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO À CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO
GABINETE

DESPACHO Nº 00166/2026/CONJUR-CGU/CGU/AGU

NUP: 00190.112015/2025-96

INTERESSADOS: CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO - CGU E OUTROS

ASSUNTOS: ATIVIDADE FIM

1. Concordo com os fundamentos, e, portanto, APROVO, nos termos do **DESPACHO Nº 00160/2026/CONJUR-CGU/CGU/AGU**, o **PARECER REFERENCIAL Nº. 00002/2026/CONJUR-CGU/CGU/AGU**.
2. À Coordenação Administrativa desta CONJUR, para trâmite via SEI à unidade consulente.

Brasília, 16 de março de 2026.

PATRICIA ALVES DE FARIA
Consultora Jurídica
Controladoria - Geral da União

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00190112015202596 e da chave de acesso d00fb040



Documento assinado eletronicamente por PATRICIA ALVES DE FARIA, 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 3137821314 e chave de acesso d00fb040 no endereço eletrônico <https://supersapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): PATRICIA ALVES DE FARIA, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 16-03-2026 13:18. Número de Série: 65635031372271175007508848075. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.
