



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL  
EQUIPE DE TRABALHO REMOTO DE LICITAÇÕES E CONTRATOS  
NÚCLEO DE LICITAÇÕES E CONTRATOS  
**PARECER n. 01193/2024/NLC/ETRLIC/PGF/AGU**

**NUP: 23111.025660/2024-27**

**INTERESSADOS: UNIVERSIDADE FEDERAL DO PIAUÍ - UFPI**

**ASSUNTOS: ATIVIDADE MEIO**

**EMENTA:** DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO E CONTRATOS. **SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS. PROCEDIMENTO DE ADESÃO À ATA. CONTRATAÇÃO DE SOLUÇÃO DE FIREWALL.**

**LEGISLAÇÃO APLICÁVEL:** LEI Nº 14.133/2021, DECRETO Nº 11.462/2023, PORTARIA SEGES/ME Nº 8.678/2021, INSTRUÇÃO NORMATIVA SEGES/ME Nº 65/2021, DECRETO Nº 10.947/2022, INSTRUÇÃO NORMATIVA SEGES Nº 58/2022, IN SGD/ME nº 94, de 2022, PORTARIA ME Nº 7.828/2022, DECRETO Nº 11.246/2022.

**A minuta de termo de contrato deve obedecer às mesmas cláusulas do termo de contrato decorrente da licitação, ressaltando-se condições peculiares à Administração aderente, tais como: qualificação, data de início da execução, local onde será entregue ou executado o objeto, quantidade e foro.**

**Deve o gestor público proceder à adesão à ata nos estritos termos e condições estabelecidos no edital da licitação de origem e da ata de registro de preços e demais anexos, observando o disposto na lista de verificação correspondente disponibilizada pela Advocacia-Geral da União.**

**REGULARIDADE JURÍDICA DA ADESÃO, COM RESSALVAS.**

## RELATÓRIO

1. Trata-se de processo administrativo encaminhado a este órgão consultivo para análise prévia da regularidade jurídica de procedimento de adesão à Ata de Registro de Preços 03/2024, gerenciada pela UNIVERSIDADE FEDERAL DE SERGIPE – UFS – Processo Administrativo nº 230113.011753/2023-73, cuja contratada é a empresa APPROACH TECNOLOGIA, que tem por objeto a *contratação de solução de firewall de próxima geração para segurança da informação de perímetro que possibilite a visibilidade e controle de tráfego e aplicações em camada 7, filtragem de conteúdo web, prevenção contra ataques e ameaças avançadas e modernas, filtro dedados, VPN e controle granular de banda de rede*, realizada em grupo único formado por 6 itens, no valor estimado de R\$ 2.567.100,00.

2. Os presentes autos encontram-se instruídos com os seguintes documentos, pertinentes à presente análise:

- documento de formalização da demanda (fls. 04, seq. 01)
- Ofício 002/2024 – STI/UFPI, por meio do qual se manifestou, à empresa contratada, o interesse na adesão à ARP 03/2024 (fls. 13, seq. 01)
- Ofício 20/2024, por meio do qual a empresa contratada concorda com a adesão à ARP, para o Item 02 Objeto: SOLUÇÃO DE SEGURANÇA DE REDE FIREWALL TIPO II (1 unidade) e Item 03 Objeto: SOLUÇÃO DE SEGURANÇA DE REDE FIREWALL TIPO III (1 unidade) (fls. 14, seq. 01);
- indicação da disponibilidade orçamentária (fls. 17, seq. 01);
- ata de registro de preços nº 3/2024 (fls. 21, seq. 01);
- edital do PE nº 90003/24 (fls. 151, seq. 02);
- termo de Referência 80/2023, anexo do edital do PE nº 90003/24 (fls. 174, seq. 02);
- termo de homologação do PE nº 90003/24 (fls. 51, seq. 01);

- o termo de referência (fls. 24, seq. 01);
  - o estudos técnico preliminar - ETP (fls. 61, seq. 02);
  - o mapa de gerenciamento de riscos (fls. 78, seq. 01);
  - o pesquisa de preços (fls. 88, 120-129, seq. 02);
  - o estudos para justificativa de adesão a ata (fls. 117, seq. 01);
  - o despacho com considerações a respeito do orçamento estimativo (fls. 130, seq. 02);
  - o página Compras.gov.br, com solicitação de adesão enviada para aceitação do órgão gerenciador (fls. 133, seq. 02);
  - o página Compras.gov.br, com aceitação de adesão pelo órgão gerenciador (fls. 136, seq. 02);
  - o documento de habilitação da empresa (fls. 137-150, seq. 02);
  - o lista de verificação da regularidade processual (fls. 219, seq. 02);
  - o certificado de adoção das minutas padrão da AGU (fls. 214, seq. 02).
3. Por razões de economia processual, documentos não mencionados no item anterior serão devidamente referenciados ao longo do parecer.
4. É o relatório.

## **DA FUNDAMENTAÇÃO**

### **DO ENCAMINHAMENTO DOS AUTOS À ETR-Licitações**

5. Inicialmente, cumpre registrar o que dispõe o art. 14 da Portaria PGF nº 931/2018, acerca do encaminhamento de processos para a Equipe de Trabalho Remoto de Licitações e Contratos – ETR-LIC:

Art. 14 São requisitos para o encaminhamento de processos administrativos contendo consultas sobre licitações e contratos da área meio à ETR-Licitações e Contratos:

I – a utilização de minutas padrão de termo de referência, edital de licitação, contrato e ata de registro de preços, conforme o caso, disponibilizados pela Procuradoria-Geral Federal, preferencialmente, ou pela Consultoria-Geral da União; e

II – a utilização das listas de verificação (checklists) da instrução processual disponibilizados pela Procuradoria-Geral Federal, preferencialmente, ou pela Consultoria-Geral da União.

§ 1º As inclusões, modificações e exclusões em minutas padrão deverão ser expressamente comunicadas e previamente submetidas à apreciação da ETR-Licitações e Contratos, em manifestação apartada que indique as disposições alteradas e explicita suas justificativas.

§ 2º Para otimização dos trabalhos, a Coordenação da ETR-Licitações e Contratos poderá definir modelos de comunicação de inclusões, modificações, exclusões ou informações de observância obrigatória.

§ 3º No caso de crescimento excepcional da demanda de processos encaminhados à ETR-Licitações e Contratos, sem que haja ingresso de novos integrantes, o DEPCONSU poderá, ouvido o Responsável pela coordenação da equipe, entre outras medidas, permitir que os processos sejam analisados pela Equipe em prazo superior àquele estabelecido no plano de trabalho.

§ 4º A ETR-Licitações e Contratos não atuará em processos com pedido de análise em regime de urgência ou de prioridade, competindo à Procuradoria Federal junto à autarquia ou fundação pública federal, nesses casos, a realização das respectivas atividades de consultoria jurídica, nos termos da Portaria PGF nº 261, de 05 de maio de 2017.

6. Sendo assim, nas hipóteses em que não forem observados os requisitos acima, incluindo a informação constante do §1º, os processos serão devolvidos para adequação, sem prejuízo de que, desde logo, sejam feitas considerações a respeito da legalidade do procedimento e recomendações para regularização.

7. Ainda, destaca-se a necessidade de que seja verificada, pela chefia da unidade de execução da PGF (ou a quem lhe for delegada competência), se os processos encaminhados estão, de fato, instruídos com as minutas da AGU. Essa análise é importante para evitar a devolução dos autos e, por conseguinte, atraso na sua análise jurídica. Para tanto, sugere-se orientar o órgão competente para a responsabilização administrativa em caso de divergência de informação em relação ao uso das minutas.

## **DOS LIMITES DA ANÁLISE JURÍDICA**

8. A presente manifestação jurídica tem o escopo de assistir a autoridade assessorada no controle prévio de legalidade, conforme art. 53 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Dessa maneira, não há determinação legal a impor a fiscalização posterior de cumprimento de recomendações feitas pela unidade jurídico-consultiva. Além do mais, na eventualidade de o administrador não atender as orientações do Órgão Consultivo, passa a assumir, inteiramente, a responsabilidade por sua conduta.

9. 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. 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, 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. (Manual de Boas Práticas Consultivas aprovado pela Portaria Conjunta nº 01, de 2 de dezembro de 2016)

10. Ademais, nos termos do art. 2º, da Portaria PGF n. 931/2018, **exclui-se da competência da ETR-LIC o exame de legislação específica afeta à atividade-fim do ente assessorado** que porventura seja aplicável ao caso concreto. Tal análise deve ser feita, pelo órgão de assessoramento jurídico local, preferencialmente antes do encaminhamento dos autos à ETR-LIC ou no despacho de aprovação do presente parecer.

11. Feita a ressalva, passamos à análise estritamente jurídica do presente processo.

#### **DA VEDAÇÃO DA APLICAÇÃO COMBINADA DA LEI N. 14.133, de 2021, COM A LEI N. 8.666, de 1993, A LEI N. 10.520, de 2002, E A LEI N. 12.462, de 2011**

12. Não é demais destacar a vedação da aplicação combinada da Lei n. 14.133, de 2021 com a Lei n. 8.666, de 1993, Lei n. 10.520, de 2002 e a Lei n. 12.462, de 2011 (art. 191, da Lei n. 14.133, de 2021 e item 217 do PARECER n. 00002/2021/CNMLC/CGU/AGU, NUP: 00688.000716/2019-43, sequencial 460), como se observa a seguir:

“217. Ante o exposto, conclui-se que: (...) b) a utilização de mesmos detalhamentos normativos para regimes jurídicos distintos, poderá causar tratamento não isonômico dos administrados e incerteza das consequências jurídicas; c) não é possível que os regulamentos editados na égide das Leis nº 8.666/93, nº 10.520/02 e nº 12.462/11 sejam recepcionados pela Lei nº 14.133, de 2021, enquanto todos esses diplomas continuem em vigor, a luz do art. 191, parte final, da Lei nº 14.133/21 - ressalvada a possibilidade de que um novo ato normativo, editado pela autoridade competente, estabeleça expressamente a aplicação de tais regulamentos para a nova legislação” (PARECER n. 00002/2021/CNMLC/CGU/AGU, NUP: 00688.000716/2019-43, sequencial 460).

#### **DA AUTORIZAÇÃO PARA A CELEBRAÇÃO DE NOVOS CONTRATOS E DAS NORMAS DE GOVERNANÇA**

13. Para atividades de custeio, deve a Administração Pública comprovar que foi obtida autorização para celebração de contrato prevista no art. 3º do Decreto nº 10.193, de 27 de dezembro de 2019. A PORTARIA ME Nº 7.828, de 30 de agosto de 2022, estabelece normas complementares para o cumprimento do Decreto nº 10.193, de 2019.

14. Tal providência deve ser juntada aos autos até antes da efetiva contratação (Art. 3º, da PORTARIA ME Nº 7.828, de 30 de agosto de 2022).

15. Ressalte-se que a Administração deve certificar-se da obediência às regras internas de competência para autorização da presente contratação.

16. Tratando-se especificamente de contratação de solução de TIC, além da referida autorização para firmar o presente contrato, a IN SGD/MGI nº 6, de 29 de março de 2023 exige, no seu art. 2º que “Os órgãos e as entidades previstos no art. 1º deverão submeter à Secretaria de Governo Digital do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos solicitação para aprovação de contratações relativas a bens e serviços de TIC, para efeito do disposto no art. 9º-A do Decreto nº 7.579, de 11 de outubro de 2011, com valor global estimado do objeto igual ou superior a20 (vinte) milhões de reais”. Para efeitos deste valor referenciado, deve-se considerar os valores estimados para a primeira vigência do(s) contrato(s), nos termos do §2º do mesmo artigo.

17. Considerando-se que o valor estimado da contratação não ultrapassa esse valor, não é necessária a submissão dos autos à aprovação da (SGD/MGI).

18. Deverá ser atestado nos autos que a presente contratação está contemplada no Plano de Contratações Anual da entidade e alinhada com o Plano Diretor de Logística Sustentável, além de outros instrumentos de planejamento da Administração (Decreto nº 10.947, de 25 de janeiro de 2022, art. 7º da IN SEGES/ME nº 81, de 25 de novembro de 2022 e Portaria SEGES/ME nº 8.678, de 19 de julho de 2021). Tal providência encontra-se parcialmente atendida quanto ao Plano de Contratações Anual da entidade, cujo atesto encontra-se no item 3.1 do TR. Entretanto, remanesce a necessidade de atesto quanto ao alinhamento com o Plano Diretor de Logística Sustentável.

19. Por fim, observa-se que no item 2 do DFD foi demonstrada a essencialidade e o interesse público da contratação, para os fins do previsto no art. 3º do Decreto nº 8.540, de 9 de outubro de 2015.

## **PLANEJAMENTO DA CONTRATAÇÃO**

### **Da recomendação para adoção do Instrumento de Padronização dos Procedimentos de Contratação (IPP)**

20. 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.

21. Recomenda-se que o planejamento da contratação seja realizado em conformidade com as diretrizes constantes no referido instrumento.

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

### **Da certificação de alinhamento da contratação aos instrumentos de planejamento institucionais.**

23. Segundo a IN SGD/ME nº 94, de 2022, em seus arts. 6º e 7º, as contratações de Soluções de TIC deverão ser precedidas de planejamento, observando-se a necessidade de haver:

- consonância com o Plano Diretor de Tecnologia da Informação e Comunicação (PDTIC) da entidade, elaborado conforme Portaria SGD/ME nº 778, de 4 de abril de 2019;
- alinhamento à Estratégia de Governo Digital, instituída pelo Decreto nº 10.332, de 28 de abril de 2020;
- e integração à Plataforma gov.br, nos termos do Decreto nº 8.936, de 19 de dezembro de 2016, quando tiverem objeto a oferta digital de serviços públicos.
- previsão no Plano de Contratações Anual da entidade, nos termos do Decreto nº 10.947, de 25 de janeiro de 2022;

24. Na espécie, observa-se, no item 2.2 do ETP, que o setor responsável afirma que a presente contratação está alinhado com a Estratégia de Governo Digital e em consonância com o Plano Diretor de Tecnologia da Informação e Comunicação (PDTIC) da UFPI

25. De acordo com o item 3.3 do TR do Processo nº 23113.011753/2023-73 "... *por NÃO se tratar de oferta de serviços públicos digitais, o objeto da contratação não será integrado à Plataforma Gov.br*". Sendo de responsabilidade do gestor as informações prestadas, não há apontamentos adicionais a serem feitos, tratando-se de matéria de ordem técnica.

26. Por fim, no item 3.1 do TR há o atesto de que a contratação está prevista no Plano anual de Contratações - PAC 2024.

27. A relevância do planejamento estratégico é constantemente destacada pelo Tribunal de Contas da União, como forma de evitar irregularidades, a exemplo do Acórdão nº 224/2020 - TCU - Plenário, Acórdão nº 122/2020 - TCU - Plenário, Acórdão nº 265/2010 - Plenário, Acórdão nº 2037/2019-Plenário, e Acórdão nº 1508/2020 - TCU - Plenário, cujas recomendações devem ser observadas pela Administração.

### **Documentos necessários ao planejamento da contratação**

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

- a) documento para formalização da demanda - DFD;
- b) estudo técnico preliminar - ETP;
- c) mapa(s) de risco; e
- d) termo de referência - TR.

29. De igual teor é a previsão na Instrução Normativa SGD/ME nº 94, de 23 de dezembro de 2022, que dispõe sobre o processo de contratação de soluções de Tecnologia da Informação e Comunicação - TIC pelos órgãos e entidades integrantes do Sistema de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação - SISP do Poder Executivo Federal:

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:**

I - inexigibilidade;

II - dispensa de licitação ou licitação dispensada;

III - formação de Ata de Registro de Preços;

**IV - adesão à Ata de Registro de Preços;**

§ 3º O órgão ou entidade interessada em aderir à Ata de Registro de Preços deverá registrar no Estudo Técnico Preliminar o ganho de eficiência, a viabilidade e a economicidade para a administração pública federal da utilização da ata de registro de preços, conforme o disposto no § 2º do art. 86 da Lei nº 14.133, de 2021.

§ 8º A publicação do Estudo Técnico Preliminar da Contratação em sítio eletrônico de fácil acesso, pelo órgão interessado em aderir a Ata de Registro de Preço, é condição para viabilizar a autorização de adesão exarada pelo órgão gerenciador, observadas as demais disposições legais.

30. Destaca-se que, nos termos do art. 9º, § 7º, da mesma IN, os artefatos de planejamento da contratação deverão ser elaborados de forma digital, em sistema disponibilizado pela Secretaria de Gestão e Inovação do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI), o que deve ser observado pela Administração.

31. Além disso, a Secretaria de Governo Digital do MGI disponibilizou em seu site templates de acordo com a IN SGD/ME nº 94/22 como modelos de artefatos para facilitar a observância das disposições normativas que regem esse tipo de contratação, o que desde já se recomenda a observância.

32. Dito isso, percebemos que os documentos foram juntados ao processo, conforme relatado na parte inicial deste opinativo.

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

### **Documento para formalização da demanda e estudos preliminares: principais elementos**

34. Da análise do Documento de Formalização da Demanda (fls. 04, seq. 01), percebe-se que foram previstos 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.

35. Em relação ao Estudo Técnico Preliminar, a Lei nº 14.133/2021 (art. 18, inciso I, e §1º) e a IN SEGES nº 58/2022 estabelecem que a Administração deverá elaborar estudo técnico preliminar da contratação.

36. A área técnica deverá certificar-se de que o estudo técnico preliminar traz os conteúdos previstos no art. 9º, da IN SEGES nº 58/2022. Destaque-se, em especial, que o art. 9º, §1º, da IN SEGES nº 58/2022 estabelece que os estudos preliminares, obrigatoriamente, deverão conter:

- 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);
- posicionamento conclusivo sobre a adequação da contratação para o atendimento da necessidade a que se destina (inc. XIII)

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

38. No caso, verifica-se que a Administração juntou o estudo técnico preliminar (fls. 61, seq. 01).

39. Percebe-se que referido documento contém, em geral, os elementos exigidos pela IN SEGES nº 58/2022 e pelo art. 11, parágrafo único, da IN 81/2022.

40. Além disso, “nas contratações de TI em que houver risco de dependência em relação a determinada solução tecnológica, o estudo técnico preliminar da contratação deve incluir estudo de viabilidade acerca da continuidade ou substituição da solução em uso, com a divulgação de seus resultados”, como determina o Acórdão 1685/2023 Plenário do TCU, que reforça as disposições do item 1.4 do Anexo I da IN SGD/ME nº 94, de 2022.

41. Na espécie, percebe-se que os Estudos Preliminares trazidos aos autos contém, em geral, os elementos exigidos pela IN SGD/ME nº 94, de 2022, com a respectiva fundamentação, e a aprovação da autoridade competente, como exigem os §§ 2º e 3º do art. 11.

42. 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, conforme expressa previsão do art. 11, parágrafo único, da IN 81/2022.

43. Por fim, nos termos do § 8º do artigo 9º da IN 94/22, a publicação do Estudo Técnico Preliminar da Contratação em sítio eletrônico de fácil acesso, pelo órgão interessado em aderir a Ata de Registro de Preço, é condição para viabilizar a autorização de adesão exarada pelo órgão gerenciador, observadas as demais disposições legais.

### Gerenciamento de riscos

44. O Gerenciamento de Risco se materializa pelo denominado “Mapa de Riscos” e deverá ser confeccionado no módulo de Gestão de Riscos Digital, consoante Instrumento de Padronização dos Procedimentos de Contratação: Advocacia-Geral da União: Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos, 2023.

45. Quanto ao mapa de riscos (art. 18, inciso X, da Lei nº 14.133, de 2021), percebe-se que foi confeccionado no módulo de Gestão de Riscos Digital (fls. 78, seq. 01), com indicação do risco, da probabilidade, do impacto, do responsável e das ações preventiva e de contingência.

### Termo de referência

46. Sobre o termo de referência, o art. 11, parágrafo único, da Instrução Normativa Seges/ME nº 81, de 25 de novembro de 2022 (IN 81/2022), estabeleceu a possibilidade de **dispensa** de sua elaboração em caso de adesão a 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.

47. Inobstante, no caso dos autos, consta às fls. 24, seq. 02, o termo de referência.

## DOS REQUISITOS PARA ADESÃO À ATA DE REGISTRO DE PREÇOS

48. Segundo o art. 86 da Lei nº 14.133, de 2021, c/c os arts. 31, 32 e 33 do Decreto nº 11.462, de 2023, são requisitos para a adesão a atas de registro de preços por órgãos da Administração direta, autárquica ou fundacional federal:

- a) apresentação de justificativa da vantagem da adesão;
- b) demonstração da compatibilidade dos valores registrados com os valores praticados pelo mercado;
- c) consulta e aceitação prévias do fornecedor;
- d) consulta e aceitação prévias do órgão ou da entidade gerenciadora, devendo esta manifestar-se apenas após a aceitação do fornecedor;
- e) realização da aquisição ou da contratação do serviço dentro do prazo de 90 (noventa) dias, contados da data da autorização do órgão ou entidade gerenciadora, sendo que, excepcionalmente, tal prazo pode vir a ser prorrogado, mediante solicitação do órgão ou entidade aderente e aquiescência do órgão ou entidade gerenciadora;
- f) realização da aquisição ou da contratação do serviço dentro do prazo de vigência da ata;
- g) que o órgão ou entidade gerenciadora da ata seja federal;
- h) que a adesão por parte de um órgão ou entidade aderente específico equivalha a no máximo 50% (cinquenta por cento) do quantitativo registrado na ata para o gerenciador e participantes;
- i) que o quantitativo de todas as adesões realizadas a ata não exceda ao dobro do quantitativo registrado para os órgãos e entidades gerenciadoras e participantes;
- j) no caso de adesão a atas de registro de preço gerenciadas pelo Ministério da Saúde para a aquisição emergencial de medicamentos e de material de consumo médico-hospitalar não incidirão os limites previstos nas alíneas "h" e "i" acima.
- k) manutenção pelo fornecedor dos requisitos de habilitação exigidos na licitação e consulta ao CADIN.

### **Da apresentação de justificativa da vantagem da adesão e da demonstração da compatibilidade dos valores registrados com os valores praticados pelo mercado**

49. No caso, o documento de fls. 117, seq. 02, assenta o ganho de eficiência e economicidade na adesão Ata de Registro de Preços 03/2024, gerenciada pela UNIVERSIDADE FEDERAL DE SERGIPE– UFS.

50. Em reforço de argumentação, citemos também o contido no RELATÓRIO DE PESQUISA DE PREÇOS Nº 38/2024 - CCL/PRAD (11.00.15.10) (fls. 130, seq. 02):

#### 7. ANÁLISE DE VANTAJOSIDADE À ATA DE REGISTRO DE PREÇOS

A pesquisa de preços do processo de adesão 23111.025660/2024-05 foi realizada de acordo com os parâmetros da Instrução Normativa SEGES 65/21, por força de seu Art. 1º, 3º:

3º Para aferição da vantagem econômica das adesões às atas de registro de preços, bem como da contratação de item específico constante de grupo de itens em atas de registro de preços, deverá ser observado o disposto nesta Instrução Normativa.

Como instrumento para a realização da pesquisa, utilizamos o sítio Banco de Preços, uma ferramenta informatizada, cuja pesquisa baseia-se em resultados de licitações adjudicadas e/ou homologadas realizadas pela Administração Pública o que contempla os parâmetros dos incisos I e II do art. 5º da 65/21 (pesquisa de compras públicas do Governo Federal - painel de preços e pesquisa em 65 licitações públicas similares). Também foi utilizado o parâmetro IV, pois não foram encontrados preços suficientes nos parâmetros I e II, devido à especificidade do objeto. A pesquisa direta com fornecedores foi realizada pelo setor requisitante, conforme documentação comprobatória nos autos do processo

51. Consta dos autos também pesquisa de preços (fls. 88, 120-129, seq. 02).
52. Ressalta-se, contudo, que a pesquisa de preços deverá ser executada de acordo com a IN SEGES/ME nº 65/2021.
53. Quanto à pesquisa feita mediante consulta ao banco de preços, importa fazer o registro de que os modelos da AGU exigem a comprovação da pesquisa ao painel de preços e das contratações de outros órgãos como padrão nos processos administrativos licitatórios, devendo a sua ausência ser devidamente justificada.
54. Portanto, o Banco de Preços não eliminaria essa etapa prevista na IN nº 65/21, na medida em que se constitui em uma consulta complementar à pesquisa de preços realizada nos meios institucionais. Com efeito, há potencial possibilidade de interferência privada na escolha da cesta de preços da Administração, consistente na apresentação de resultados determinados por escolha da empresa, através dos algoritmos que farão a pré-seleção de determinados fornecedores em detrimento de outros que não serão cogitados na pesquisa (tais como fornecedores locais, por exemplo).
55. Assim, tal ferramenta, embora útil, é apenas auxiliar, não substituindo os critérios preferenciais da IN na pesquisa de mercado. A fonte primária é a oficial, devendo a mesma prevalecer ao final. O aplicativo é uma fonte secundária, de auxílio, não podendo a pesquisa limitar-se a ele. Desta forma, a ferramenta poderá ser utilizada como meio para realização de consultas (informações secundárias), no entanto, as informações daí resultantes devem ser confirmadas e extraídas do Painel de Compras do Governo Federal (informações primárias), que devem ser juntadas aos autos, uma vez que estas informações gozam de primariedade, nos termos da lei de acesso e informação.
56. Tendo em conta a natureza estritamente técnica do orçamento, a adequação da metodologia empregada para estimar o valor de mercado do objeto contratual deixará de ser examinada por esse órgão jurídico, posto ser atribuição não afeta à formação jurídica e ao prisma do exame da estrita legalidade.

### **Da consulta e aceitação prévias do fornecedor e do órgão gerenciador**

Tal requisito foi comprovado nos autos, conforme apontado nos seguintes documentos:

- Ofício 002/2024 – STI/UFPI, por meio do qual se manifestou, à empresa contratada, o interesse na adesão à ARP 03/2024 (fls. 13, seq. 01)
- Ofício 20/2024, por meio do qual a empresa contratada concorda com a adesão à ARP, para o Item 02 Objeto: SOLUÇÃO DE SEGURANÇA DE REDE FIREWALL TIPO II (1 unidade) e Item 03 Objeto: SOLUÇÃO DE SEGURANÇA DE REDE FIREWALL TIPO III (1 unidade) (fls. 14, seq. 01);
- página Compras.gov.br, com solicitação de adesão enviada para aceitação do órgão gerenciador (fls. 133, seq. 02);
- página Compras.gov.br, com aceitação de adesão pelo órgão gerenciador (fls. 136, seq. 02);

### **Dos limites temporais**

57. A contratação do serviço deve ser efetivada dentro do prazo de vigência da ata de registro de preços. No caso, percebe-se a tempestividade da pretendida adesão.
58. A contratação do serviço deve ser realizada ainda dentro do prazo de 90 (noventa) dias, contados da data da autorização do órgão ou entidade gerenciadora, sendo que, excepcionalmente, tal prazo pode vir a ser prorrogado, mediante solicitação do órgão ou entidade aderente e aquiescência do órgão ou entidade gerenciadora, desde que respeitado o limite temporal de vigência da ata de registro de preços.

### **Da exigência de que órgão ou entidade gerenciadora da ata seja federal**

59. Tal requisito se encontra atendido, já que o órgão gerenciador é a UNIVERSIDADE FEDERAL DE SERGIPE – UFS.

## Dos limites quantitativos para adesões

60. Deve-se observar que as adesões **não poderão exceder:**

- a) **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 ou a entidade gerenciadora e para os órgãos ou as entidades participantes (limite quantitativo individual); e
- b) **na totalidade**, ao **dobro do quantitativo de cada item** registrados 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 participatntes que aderirem à ata de registro de preços (limite quantitativo global).

61. Tal controle deve ser aferido pelos gestores por meio do Gestão de Atas - ferramenta informatizada, integrante do Compras.gov.br, disponibilizada pela Secretaria de Gestão e Inovação do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, **o que deve ser expressamente atestado nos autos.**

## Da manutenção das condições de habilitação

62. Mesmo em adesão à ata de registro de preços, deve ser verificada 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).

63. 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.

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

65. Sobre o cadastro do CADIN, seu conteúdo é meramente informativo, de modo que a existência de pendências não impede a contratação (art. 6º, III, da Lei nº 10.522, de 2002).

66. No caso, constam os seguintes documentos de habilitação nos autos:

- Consulta SICAF APPROACH TECNOLOGIA LTDA (fls. 137, seq. 02);
- Consulta Consolidada TCU APPROACH TECNOLOGIA LTDA (fls. 147, seq. 02);
- Consulta CADIN APPROACH TECNOLOGIA LTDA (fls. 149, seq. 02).

67. Alerta-se para a necessidade de **atualização da validade de certidões vencidas, por ocasião da celebração do contrato.**

## Da adjudicação por item

68. Por oportuno, transcrevemos trecho do Acórdão 1893/2017 – Plenário, segundo o qual:

*"É indevida a utilização da ata de registro de preços por quaisquer interessados – incluindo o próprio gerenciador; os órgãos participantes e eventuais caronas, caso tenha sido prevista a adesão para órgãos não participantes – para aquisição separada de itens de objeto adjudicado por preço global de lote ou grupo para os quais o fornecedor convocado para assinar a ata não tenha apresentado o menor preço na licitação".*

69. Desse modo, recomenda-se que a entidade se certifique de que os itens para os quais tenha direcionado a sua adesão, nada obstante terem sido licitados por grupo ou lote, foram oferecidos pelos menores preços na fase de lances.

Ou seja, deve-se juntar a ata da sessão da licitação nos autos e certificar que o preço registrado para determinado item de grupo ou lote é o menor obtido no certame. Caso contrário, restará inviabilizada a adesão.

## DA MINUTA DE CONTRATO

70. **A modificação pelo órgão não participante, quando da celebração de contrato com o fornecedor registrado, das condições originais estabelecidas no edital da licitação para registro de preços e em seus anexos implica em violação aos princípios da isonomia e da vinculação ao instrumento convocatório, maculando o termo de contrato firmado com a pecha de nulidade.**

71. Com efeito, a lógica do instituto da adesão, como se infere da sua própria denominação, é a de que um órgão que não participou da licitação para registro de preços venha a aderir à ata já firmada, **aproveitando-se dos resultados da licitação anteriormente realizada** por órgão ou entidade diversos para promover, a partir daí, contratação própria com o fornecedor registrado. O contrato firmado entre o “carona” e o fornecedor beneficiário da ata constitui, pois, à evidência, **um ajuste decorrente do edital da licitação original.**

72. Daí porque **o contrato celebrado pelo órgão não participante**, assim como todos aqueles decorrentes da licitação original, sejam eles firmados pelo órgão gerenciador da ata ou pelos órgãos participantes, **deverá respeitar fielmente os mesmos termos e condições estipulados no instrumento convocatório do certame**, bem como na ata de registro de preços firmada e na minuta de contrato administrativo oriunda da licitação - que integra o edital para os fins legais, **salvo no que se refere às condições peculiares do “carona”, tais como a qualificação das partes, a data de início e o local da execução do objeto, o quantitativo de bens ou serviços, foro, dentre outros.**

73. Nessa linha, muito embora a contratação celebrada pelo órgão não participante com base na ata de registro de preços configure formalmente um contrato administrativo novo e específico, **não se pode perder de vista que tanto esse ajuste como aqueles firmados pelos órgãos gerenciador e participantes do SRP têm como fundamento uma única e mesma minuta, decorrente do edital da licitação original.**

74. Ora, se **todas as contratações firmadas pelos órgãos gerenciador, participantes e não participantes decorrem de uma mesma licitação e, portanto, de um mesmo instrumento convocatório e seus anexos**, e se incumbe apenas ao órgão gerenciador conduzir o conjunto de procedimentos para o registro de preços, promovendo os “(...) atos necessários à instrução processual para a realização do procedimento licitatório ou da contratação direta e todos os atos deles decorrentes” - dentre os quais se inclui a elaboração do edital, da ata e do futuro contrato (art. 2º, inciso III, c/c art. 7º, inciso VII, do Decreto nº 11.462, de 31 de março de 2023), é de se concluir que apenas à consultoria jurídica junto ao órgão gerenciador compete o exame e a aprovação obrigatórios das minutas de edital, contrato e demais anexos dessa licitação.

75. Nesse sentido, tal atribuição foi reafirmada inclusive no art. 7º, § 4º, do Decreto nº 11.462, de 31 de março de 2023:

Art. 7º (...)

§ 4º O exame e a aprovação das **minutas** do edital, dos avisos ou dos instrumentos de contratação direta e do contrato serão efetuados **exclusivamente** pela Assessoria Jurídica do órgão ou da entidade gerenciadora.

76. Portanto, a vinculação do contrato administrativo a ser firmado pelo órgão não participante aos termos e condições do instrumento convocatório do certame original e de seus anexos termina por afastar a obrigatoriedade de novo exame e aprovação dessas mesmas minutas, quando da futura adesão à ata.

77. Com efeito, o controle de legalidade prévio do edital, da minuta de ata e de termo de contrato exigido pelo art. 53, *caput*, da Lei n.º 14.133, de 2021, a essa altura, já fora realizado pela consultoria jurídica do órgão gerenciador na fase interna da licitação. **Note-se que não é dado à consultoria jurídica do órgão ou entidade não participante sequer sugerir a retificação da minuta de contrato como condição para a efetiva adesão.**

78. Para além, ainda que assim não o fosse, esta subscritora não logrou êxito no acesso à minuta de contrato, através do link [https://www.sipac.ufpi.br/public/jsp/processos/processo\\_detalhado.jsf?id=660990](https://www.sipac.ufpi.br/public/jsp/processos/processo_detalhado.jsf?id=660990).

79. Nesse cenário, recomenda-se, apenas, que haja uma **correspondência entre a minuta de contrato a ser firmada e as cláusulas do termo de contrato decorrente da licitação ressaltando-se condições peculiares do órgão não participante.**

80. Em resumo, não cabe agora reexaminar os termos da minuta contratual que já fora submetida ao crivo de unidade da AGU com atuação perante o gerenciador. Nesta oportunidade, cabe reforçar que a minuta contratual que integrou o edital de licitação, como anexo, deverá ser adotada de **modo fiel e uniforme pela entidade aderente.**

81. Dito de outra forma, a UFPI não poderá alterar a formatação da contratação do órgão gerenciador, exceto com relação a questões específicas de sua contratação, a exemplo do local e prazo de entrega, uma vez que a característica da adesão ao registro de preços é a subsunção integral ao regramento estabelecido pelo órgão gerenciador.

82. Não obstante, compete à entidade, nos termos do Decreto 11.462/23, os atos relativos à cobrança do cumprimento pelo fornecedor das obrigações contratualmente assumidas e a aplicação, observada a ampla defesa e o contraditório, de eventuais penalidades decorrentes do descumprimento de cláusulas contratuais, em relação às suas próprias contratações, informando as ocorrências ao órgão gerenciador.

83. Para além, alerta-se à Administração de que o prazo de vigência do contrato deverá abarcar as datas de execução do objeto contratado, comportando cabalmente a entrega e o recebimento do objeto, devendo este último ocorrer antes do pagamento.

## DA DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA E DISPONIBILIDADE DO CRÉDITO

84. No presente caso, em atenção ao art. 6º, XXIII, alínea "j", c/c art. 18, *caput*, da Lei nº 14.133, de 2021, consta a declaração (fls. 17, seq. 01) do setor competente acerca da previsão dos recursos orçamentários necessários para fazer face às despesas decorrentes da futura contratação, com a indicação da respectiva rubrica.

85. Alerta-se, ainda, para a necessidade de juntar ao feito, antes da celebração do contrato administrativo, a nota de empenho suficiente para o suporte financeiro da respectiva despesa, em atenção ao disposto no art. 60 da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964.

86. Necessário destacar, outrossim, que o atendimento ao art. 16, incisos I e II, da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, somente será necessário se as despesas que amparam a ação orçamentária em apreço não forem qualificáveis como atividades, mas, sim, como projetos, isto é, se não constituírem despesas rotineiras, como estabelece a Orientação Normativa AGU nº 52/2014 ("*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*").

87. 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, incisos 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 nº 101/2000).

## DA PUBLICAÇÃO E DA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO

88. Conforme art. 94 da Lei nº 14.133, de 2021, é obrigatória a divulgação e a manutenção do inteiro teor do termo de contrato no Portal Nacional de Contratações Públicas, bem como no respectivo sítio eletrônico oficial, em atenção ao art. 91, *caput*, da referida Lei.

89. Ademais, de acordo com o art. 8º, §2º, da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, c/c art. 7º, §3º, inciso V, do Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012, deverão ser disponibilizados os seguintes documentos e informações no sítio oficial do órgão licitante na *internet*:

- a) cópia integral do edital com seus anexos;
- b) resultado da licitação;
- c) contratos firmados e notas de empenho emitidas.

## CONCLUSÃO

90. Em face do exposto, manifesta-se esta Procuradoria pela **REGULARIDADE JURÍDICA, COM RESSALVAS**, do procedimento submetido ao exame desta unidade consultiva, condicionada ao prévio atendimento das recomendações formuladas nos itens 14, 18, 43, 48, 55, 58, 61, 67, 69, 79 e 87 deste parecer, ressalvado o juízo de mérito da Administração e os aspectos técnicos, econômicos e financeiros, que escapam à análise deste órgão.

91. Registre-se, por fim, que não há determinação legal a impor a fiscalização posterior de cumprimento de recomendações feitas. Eis o teor do BPC nº 05: "*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*".

92. É o parecer, segundo o entendimento consolidado da ETR LIC, elaborado por meio do Sistema AGU de Inteligência Jurídica (Sapiens), assinado digitalmente pelo parecerista, consoante os objetivos de eficiência, padronização

e uniformidade na atividade submetida à sua consultoria jurídica (art. 2º, incisos I e II e art. 4º, inc. I, da Portaria PGF nº 931/2018).

93. À consideração da chefia da entidade consulente.

Brasília, 22 de agosto de 2024.

MARCELA SALES MEINERZ  
Procuradora Federal

---

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 23111025660202427 e da chave de acesso e1f2adca



Documento assinado eletronicamente por MARCELA SALES MEINERZ, 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 1599077658 e chave de acesso e1f2adca no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): MARCELA SALES MEINERZ, com certificado A1 institucional (\*.agu.gov.br). Data e Hora: 26-08-2024 18:38. Número de Série: 65437255745187764576406211080. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.

---