



---

**PARECER REFERENCIAL Nº 011/2024**

DA: PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO DE LAGES

INTERESSADOS: SETOR DE LICITAÇÕES E CONTRATOS E DEMAIS ÓRGÃOS E ENTIDADES DO MUNICÍPIO DE LAGES/SC

ASSUNTO: PARECER REFERENCIAL PARA ADESÕES À ATA DE REGISTRO DE PREÇOS (CARONAS)

**EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS. ATA DE REGISTRO DE PREÇOS EM PREGÕES OU CONCORRÊNCIAS ELETRÔNICAS. ADESÃO POR ÓRGÃOS OU ENTIDADES NÃO PARTICIPANTES DA INTENÇÃO DE REGISTRO DE PREÇOS.** Leis Aplicáveis: art. 53, § 4º, e art. 82 ambos da Lei Federal nº 14.133/2021; Decreto nº 11.462/2023 e Decreto Municipal nº 20.682/2023. 1. Adesão à Ata por Órgão ou ente que não participou da fase preparatória da licitação; 2. Dispensada a elaboração de Termo Referencial, porém ainda é exigida a elaboração de Estudo Técnico Preliminar e Justificação da Vantagem na Adesão; 3. Elementos que devem constar na instrução de todos os procedimentos idênticos para Adesão à Ata de Registro de Preços; 4. Não será admitida cópia literal dos documentos utilizados no Procedimento Licitatório ao que se adere; 5. **PARECER REFERENCIAL.**

## I. DO RELATÓRIO

O parecer referencial é instrumento jurídico essencial, voltado à orientação da Administração Pública em processos, diligências e expedientes administrativos repetitivos em situação idêntica, sob o ponto de vista das orientações jurídicas ali traçadas.

Considerando a exigência legal para manifestações jurídicas desta Procuradoria acerca de adesão a Atas de Registros de Preços por órgãos e entes da Administração Pública que não participaram de procedimentos licitatórios de pregão ou concorrência eletrônica já homologados (denominados “não participantes”), bem como do grande volume de solicitações para pareceres análogos, justifica-se a elaboração de um Parecer Referencial para tratar do tema.

Reitera-se que o exame das matérias postas em debate restringe-se aos seus aspectos exclusivamente jurídicos, excluídos da análise qualquer questão técnica ou econômica, por extrapolar a respectiva competência, notadamente quanto à conveniência e oportunidade de qualquer acordo/ajuste, devendo a autoridade competente operar de maneira prudente e de toda cautela, para que os atos no processo sejam prestados apenas por quem tem Direito para tanto.



---

## II. DA POSSIBILIDADE JURÍDICA DO PARECER REFERENCIAL

A padronização da análise e da manifestação jurídica, por meio de Parecer 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 contratos.

A adoção da manifestação jurídica referencial possibilitará aos Procuradores Municipais maior foco e priorização de temas jurídicos estratégicos e de maior complexidade, em benefício dos órgãos e autoridades assessorados.

A ideia é que se possa dedicar maior tempo para análise e manifestação em assuntos que exijam complexa reflexão e desenvolvimento de teses jurídicas, desonerando este órgão da elaboração de pareceres repetitivos, cujas orientações devem ser ou já são amplamente conhecidas pelo gestor.

Registre-se que a adoção do Parecer Referencial, nesta hipótese, atende ao previsto no art. 53, §4º, da Lei nº 14.133/2021, que fixa a competência dos órgãos de consultoria e assessoramento jurídico para a realização de **controle prévio de legalidade** de contratações diretas, acordos, termos de cooperação, convênios, ajustes, **adesões a atas de registros de preços**, outros instrumentos congêneres e de seus termos aditivos.

Destarte, em plena observância ao diploma referido, a presente manifestação jurídica referencial consubstancia a referida análise, de modo que **SE RECOMENDA sua juntada aos autos do processo licitatório pelo órgão**, que atestará, de forma expressa, que o caso concreto se amolda aos termos da citada manifestação.

Além disso, caberá ao ente ou órgão público interessado dar atendimento às recomendações consignadas na presente manifestação.

Daí, portanto, que a elaboração de um parecer jurídico referencial, que atenda às recomendações jurídicas, no tocante aos procedimentos e requisitos que devem ser observados para a adesão à ata de registro de preços previamente homologada por outro ente, cumpre satisfatoriamente as competências desta Procuradoria e atende à exigência legal.

Nessa linha, vale destacar, ainda, que o Tribunal de Contas da União – TCU já se manifestou favoravelmente à adoção de manifestação jurídica referencial. É o que se observa da leitura do Acórdão nº 2674/2014 – Plenário:



(...) o entendimento do TCU quanto à **emissão de pareceres jurídicos sobre as minutas de editais licitatórios e de outros documentos, nos termos do art. 38, parágrafo único, da Lei nº 8.666, de 1993**, referenciado nos Acórdãos 748/2011 e 1.944/2014, ambos prolatados pelo Plenário, **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**, esclarecendo-a, ainda, de que a presente informação é prestada diante da estrita análise do caso concreto apreciado nestes autos, não se constituindo na efetiva apreciação da regularidade da aludida orientação normativa, em si mesma." (Acórdão nº 2.674/2014-Plenário). É importante destacar a ressalva contida no citado Parecer nº 004/ASMG/CGU/AGU/2014 no sentido de que "não se pode dispensar a atuação consultiva, de ofício ou por provocação, visando à retificação, complementação, aperfeiçoamento ou ampliação de posicionamento lançado em manifestação jurídica referencial, ou destinado a adaptá-la a inovação normativa, mutação jurisprudencial ou entendimento de órgão de direção superior da AGU; bem como o esclarecimento de dúvidas jurídicas suscitadas pelo órgão administrativo. 11. Desse modo, a despeito de não pairar obscuridade sobre o acórdão ora embargado, **pode-se esclarecer à AGU que o entendimento do TCU referenciado nos Acórdãos 748/2011 e 1.944/2014**, ambos prolatados por este Plenário, **não impede a utilização, pelos órgãos e entidades da administração pública federal, de um mesmo parecer jurídico em procedimentos licitatórios diversos, desde que envolvam matéria comprovadamente idêntica e sejam completos, amplos e abrangem todas as questões jurídicas pertinentes**. (grifos acrescentados)

Nesse sentido, cite-se que a Advocacia-Geral da União já regulamentou o tema por meio da Orientação Normativa nº 55/2014:

**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. (grifo acrescentado)

Assim, restaram estabelecidos os seguintes critérios para a elaboração de manifestação jurídica referencial:



- Elevado volume de processos em matérias idênticas e recorrentes justificadamente, a impactar a atuação do órgão consultivo ou a celeridade dos serviços administrativos;
- A atividade jurídica exercida se restringirá à verificação do atendimento das exigências legais a partir da simples conferência de documentos; e
- A área técnica precisará atestar, de forma expressa, que o caso concreto se amolda aos termos da citada manifestação

O número reduzido de Procuradores para analisar todos os ajustes promovidos por órgãos/entidades desta municipalidade força medidas gerenciais de modo a equilibrar segurança jurídica e eficiência dos trabalhos realizados.

Considerando que vem surgido alto número de adesões por entes e órgãos não participantes dos certames homologados e a impossibilidade desses setores de preverem a necessidade em aderir previamente, considera-se que o primeiro critério acima já está atendido.

Desse modo, a manifestação jurídica referencial se apresenta como importante mecanismo a reduzir o tempo de tramitação dos processos administrativos e, ao mesmo tempo, permitir que a força de trabalho seja redirecionada a questionamentos jurídicos mais complexos.

Ressalte-se que a análise acerca da possibilidade jurídica da adesão em atas de registros de preço restringe-se, em regra, pelo atendimento dos incisos do §2º, do art. 86, da Lei nº 14.133/2021, e da juntada de documentos e informações (*checklist*), não havendo questões jurídicas complexas a dirimir, além do que usualmente se repete em pareceres.

Para ressaltar o caráter repetitivo da matéria, frisa-se que as condições, requisitos e procedimentos, além dos documentos que devem instruir os respectivos processos, são rigorosamente os mesmos em todos os casos, pelo que se deve reconhecer como presente a necessária identidade de matéria, atendendo o segundo requisito.

Enfim, consoante ao que se expôs anteriormente, entende-se adequada a adoção de manifestação jurídica referencial para os casos em comento, em face da possibilidade jurídica, desde que atendido os requisitos legais, com fulcro na Lei nº 14.133/2021 e Decreto Municipal nº 20.682/2023.

Tendo em vista que o tema é recorrente e, como regra, exige do parecerista a mera conferência de documentos, resta configurada como ausente qualquer controvérsia legal.



Sendo assim, é notório que a presente medida se reveste dos atributos de eficiência e efetividade, imperativos da atuação administrativa pública.

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 junto a Procuradoria-Geral do Município.

Por essa razão, repete-se que é **RECOMENDADO como condição sine qua non à adoção da presente manifestação jurídica referencial, que a área técnica ateste, de forma expressa, que o caso concreto se amolda aos termos do presente parecer.**

No mais, reforce-se que é responsabilidade do gestor público verificar se o caso concreto se enquadra, de fato, na hipótese que autoriza a adesão à ata de registro de preços.

### III. DOS REQUISITOS PARA ADESÃO À ATAS DE REGISTROS DE PREÇOS

#### III.A Características das Atas de Registros de Preços

A Lei nº 14.133/21 define a Ata de Registro de Preços como um documento vinculativo e obrigacional, que envolve a Administração Pública e possíveis fornecedores de determinado produto ou serviço necessário ao interesse da gestão, que pode, ou não, contratar com base em condições para aquisição quando necessário.

Para ser homologada, a referida ata passa por procedimento padrão descrito na Lei nº 14.133/2021, se iniciando pela fase preparatória (com elaboração de Estudo Técnico Preliminar, Pesquisa de Preços, elaboração de Termo de Referência e Projeto Básico, escolha de modalidade de licitação, produção de edital e minuta de contrato), bem como de publicação do edital e configuração de certame adequados.

O Edital e Minuta, para se configurarem como regulares, precisarão apresentar objeto, preços, fornecedores, órgãos participantes e condições a serem praticadas, tudo em seus termos expressos, sem espaço para presunção.

Seu prazo está descrito no Art. 84, parágrafo único, do mesmo diploma acima, sendo de 1 (um) ano, podendo ser prorrogado por igual período, desde que comprovado o preço vantajoso.

Importa destacar que ainda na fase preparatória, qualquer adesão segue as regras normais, sem qualquer dificuldade legal.



---

**A controvérsia em questão é se (e como) é possível a Adesão de outros entes públicos que não participaram à Ata após a homologação do certame licitatório, o que será tratado adiante.**

### **III.B Da Possibilidade de Adesão à Ata de Registros de Preços Após a Homologação do Certame**

O §2º, do art. 86, da Lei nº 14.133/2021, trata expressamente da possibilidade da adesão à ata de registro de preços, fixando os requisitos para tal. Vejamos:

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

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

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

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

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

III - **prévias consulta e aceitação do órgão ou entidade gerenciadora e do fornecedor.** (grifos acrescentados)

Por sua vez, o art. 31, do Decreto Federal nº 11.462/2023, detalha as regras gerais para a adesão, previstas expressamente no dispositivo imediatamente acima elencado, a saber:

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. (grifos acrescentados)

Ciente da previsão legal que permite a adesão em ata de registros de preços após a homologação do certame, explica-se melhor adiante os requisitos para a adesão à ata de registro de preços.

### **III.C Dos Requisitos para Adesão à Atas de Registros de Preços**

De plano, destaque-se que **a solicitação e concordância do órgão/entidade gerenciadora e do fornecedor**, nos termos do inciso III, do §2º, do art. 86 da Lei nº 14.133/2021, **é requisito obrigatório para a adesão, recomendando-se que seja realizada de forma expressa e, em sendo positiva, juntada aos autos do processo originário.**

Quanto ao inciso I do dispositivo acima e o inciso I, do art. 31, do Decreto Federal nº 11.462/2023, impõem ao ente ou órgão não participante, o dever de justificar porque a contratação por adesão se revela opção mais vantajosa do que aquela precedida da instauração de procedimento licitatório, mas não indica elemento mínimo para essa comprovação.

Compreende-se que a vantagem da adesão não se comprova, exclusivamente, sob o enfoque do preço a ser praticado, mas por todas as variáveis que o Gestor do Ente ou Órgão consiga comprovar benefício para a Administração Pública.

Portanto, será necessário demonstrar a adequação das condições registradas em ata em face das necessidades da Administração a serem atendidas, cabendo o regular planejamento prévio da contratação para que isso seja demonstrado nos autos do processo.



---

Nesse sentido, são diversos os precedentes do Tribunal de Contas da União estabelecendo requisitos e critérios a serem atendidos como condição para adesão, dos quais se destaca o Acórdão nº 1.233/2012. É o seu teor:

9.3. determinar, com fundamento na Lei 8.443/1992, art. 43, inciso I, c/c RITCU, art. 250, inciso II, à Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação (SLTI/MP) que:

(...)

9.3.3. **quando realizarem adesão à ata de registro de preços atentem que:**

9.3.3.1. **o planejamento da contratação é obrigatório**, sendo que se o objeto for solução de TI, caso seja integrante do Sisp, deve executar o processo de planejamento previsto na IN - SLTI/MP 4/2010 (IN - SLTI/MP 4/2010, art. 18, inciso III) ou, caso não o seja, realizar os devidos estudos técnicos preliminares (Lei 8.666/1993, art. 6º, inciso IX);

(...)

9.3.3.3. **as regras e condições estabelecidas no certame que originou a ata de registro de preços devem ser conformes as necessidades e condições determinadas na etapa de planejamento da contratação** (Lei 8.666/1993, art. 6º, inciso IX, alínea d, c/c o art. 3º, § 1º, inciso I, e Lei 10.520/2002, art. 3º, inciso II); (grifos acrescentados)

Em harmonia, o Acórdão nº 3.137/2014/TCU voltou a tratar do tema e concluiu que a adesão à ata de registro de preços sem a efetiva demonstração da vantagem da contratação e da compatibilidade às reais necessidades do órgão não se coaduna com o art. 22 do Decreto nº 7.892/13.

Outros acórdãos do TCU repetem essa orientação, conforme se reproduz:

**DENÚNCIA. MINISTÉRIO DO ESPORTE. CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO MEDIANTE ADESÃO A ATA DE REGISTRO DE PREÇOS DO MINISTÉRIO DA DEFESA. AUSÊNCIA DE PLANEJAMENTO DA CONTRATAÇÃO. DESCRIÇÃO IMPRECISA DOS SERVIÇOS DEMANDADOS. INADEQUAÇÃO DA MÉTRICA DE SERVIÇOS UTILIZADA NA LICITAÇÃO. CONTAMINAÇÃO DAS ADESÕES À RESPECTIVA ARP. NÃO DEMONSTRAÇÃO DA VANTAGEM DA ADESÃO.** UTILIZAÇÃO, NAS MEDIÇÕES PARA EFEITO DE PAGAMENTO, DE MÉTRICA DISTINTA DA CONTRATADA. PROCEDÊNCIA. MULTA. O art. 8º do Decreto 3.931/2001 autoriza a *adesão à ata de registro de preços* por qualquer *órgão* ou entidade da Administração que não tenha participado do certame licitatório, *mediante* prévia consulta ao *órgão gerenciador*, e desde que devidamente comprovada a vantagem da *adesão*. Para justificar a *adesão*, cabe ao *órgão* contratante detalhar as *necessidades* que *pretende suprir* por meio do *contrato* e demonstrar sua *compatibilidade com o objeto discriminado* na *ata de registro de preço*, não lhe socorrendo a *mera reprodução, parcial ou integral, do plano de trabalho do órgão* que realizou a





licitação. Para evidenciar a vantagem da *adesão*, é mister que o contratante demonstre a metodologia utilizada, confrontando os *preços* unitários dos bens e serviços constantes em *ata de registro de preço* com referenciais válidos de mercado. Constatada a prática de ato com grave infração ao disposto no art. 8º do Decreto 3.931/2001, aplica-se aos responsáveis a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992 “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, não servindo a esse propósito a mera reprodução, parcial ou integral, do plano de trabalho do órgão gerenciador”. (Acórdão 509/2015 – Plenário do TCU) (grifos acrescentados)

REPRESENTAÇÃO. CONHECIMENTO. IMPROPRIEDADES NA CONDUÇÃO DO PREGÃO ELETRÔNICO 17/2016, PARA “PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE MODERNIZAÇÃO ADMINISTRATIVA PORTUÁRIA”. DESCRIÇÃO GENÉRICA DO OBJETO, LEVANDO A BAIXA COMPETITIVIDADE DO CERTAME. DETERMINAÇÃO DE MEDIDA CAUTELAR. AGRAVO. NÃO CONHECIMENTO POR INTEMPESTIVIDADE. AUTOS EM CONDIÇÕES DE DECISÃO DE MÉRITO. PROVIMENTO PARCIAL DA REPRESENTAÇÃO. AUSÊNCIA DE SOBREPREGO. AUSÊNCIA DE JOGO DE PLANILHA. DESCRIÇÃO ADEQUADA DOS SERVIÇOS A SEREM DESNVOLVIDOS NO TERMO DE REFRÊNCIA E NA ORDEM DE SERVIÇO EMITIDA NO ÂMBITO DO CONTRATO 63/2016. **DEMONSTRAÇÃO DE QUE OS PREÇOS REGISTRADOS NA ATA 1/2016 SÃO VANTAJOSOS PARA A ADMINISTRAÇÃO. TRÊS OUTROS CONTRATOS JÁ CELEBRADOS POR OUTROS ÓRGÃOS QUE ADERIRAM À ATA DE REGISTRO DE PREÇOS 1/2016.** **SUSPENSÃO DA MEDIDA CAUTELAR. DETERMINAÇÕES. (...) 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, não servindo a esse propósito a mera reprodução, parcial ou integral, do plano de trabalho do órgão gerenciador. A comprovação da vantagem da adesão deve estar evidenciada pelo confronto entre os preços unitários dos bens e serviços constantes da ata de registro de preços e referenciais válidos de mercado.** (Acórdão 1.823/2017 - Plenário do TCU) (grifos acrescentados)

Desse modo, reitera-se de que **a justificativa da vantagem** exigida pelo inciso I, do §2º, do art. 86 da Lei nº 14.133/2021, e inciso I, do art. 31, do Decreto Federal nº 11.462/2023 **não se centra tão somente no fator preço, mas na demonstração de que há planejamento para a contratação pretendida.**

Não apenas isso, mas é essencial que **o planejamento do próprio órgão que pretende aderir a ata não poderá reproduzir parcial ou integralmente o mesmo plano do gerenciador anterior** (como se afere do acórdão 1.823/2017, que se destacou).



Também não poderá afirmar que o planejamento anterior é suficiente e que o objeto registrado em ata atende às necessidades do pretenso aderente à ata, bem como a vantagem do preço é objetiva ou presumida.

Vale destacar que há possibilidade de dispensa de elaboração de Termo de Referência para Adesão à Ata de Registro de Preços já homologada, mais especificamente em Instrução Normativa CGNOR/ME nº 81, de 25 de novembro de 2022, que trata da elaboração do Termo de Referência - TR no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, conforme se apresenta a seguir:

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.**

**Portanto**, pelo menos no âmbito da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional, **não se exige a elaboração do termo de referência por parte do pretenso aderente quando de adesões a atas de registro de preços.**

Em não havendo previsão contrária a isso nos regramentos municipais, é de se compreender que não é obrigatório a apresentação do referido documento para Adesão em Atas de Registro de Preços já homologadas.

Contudo, **ainda é imprescindível que se elabore o Estudo Técnico Preliminar.**

Mais especificamente sobre a vantagem econômica envolvida no procedimento, apresenta-se o seguinte acórdão do TCU:

Acórdão nº 2.877/17, TCU, Plenário:

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO. PEDIDO DE MEDIDA CAUTELAR. **ADESÃO A ATA DE REGISTRO DE PREÇOS. SERVIÇOS DE VIGILÂNCIA ARMADA. NÃO ATENDIMENTO AOS REQUISITOS NORMATIVOS PARA O PROCEDIMENTO DE “CARONA”. INSUBSISTÊNCIA DA BASE METODOLÓGICA DE COMPARAÇÃO DE CUSTOS. PESQUISA DE PREÇOS REALIZADA EM DESCONFORMIDADE COM A LEI. AVALIAÇÃO DOS CUSTOS DA PRESTAÇÃO DE SERVIÇO EM APENAS UMA LOCALIDADE. NÃO EVIDENCIAÇÃO DA VANTAJOSIDADE DA ADESÃO.** INGRESSO DA EMPRESA REPRESENTADA COMO PARTE INTERESSADA NÃO JUSTIFICADO. INFORMAÇÕES ADICIONAIS. **NECESSIDADE DE SE CONDICIONAR A ADESÃO À ARP AO EXATO**



**CUMPRIMENTO DA LEI. INDEFERIMENTO DA MEDIDA CAUTELAR PLEITEADA. DETERMINAÇÕES. CIÊNCIA. (...) A adesão a ata de registro de preços (carona) está condicionada**, entre outros requisitos (art. 22 do Decreto 7.892/2013), **à comprovação da adequação do objeto registrado às reais necessidades do órgão ou da entidade aderente e à vantagem do preço registrado em relação aos preços praticados no mercado onde o serviço será prestado**. (...) Voto 8. Em acréscimo, reconheço haver outras irregularidades no processo de adesão, em dissonância com a legislação pertinente, as quais, não obstante, entendo passíveis de saneamento por parte do Dnocs: (...) c) o Dnocs deixou de avaliar os custos da prestação do serviço em localidade diversa daquela registrada na ata, visto que no termo de referência foram indicados como locais de prestação do serviço tanto a sede da autarquia, em Fortaleza/CE, quanto o Centro de Pesquisa de Pentecoste/CE; contudo, a ata de registro de preços referiu-se apenas à prestação do serviço na cidade de Fortaleza/CE, há necessidade, portanto, de se demonstrar a vantagem econômica para a prestação do serviço em Pentecoste/CE. 9. Diante disso, peço vênia para dissentir parcialmente do encaminhamento alvitrado pela Secex-CE, pois considero, como já frisei, que as irregularidades apontadas pela representante são passíveis de saneamento, motivo pelo qual reputo plausível condicionar a adesão, pelo Dnocs, à ARP da Companhia Docas do Ceará, à realização dos atos necessários ao exato cumprimento da lei, na forma do art. 71, IX, da Constituição Federal, a fim de que seja demonstrada a efetiva vantajosidade do procedimento de “carona”, em relação a eventual novo procedimento licitatório. Acórdão 9.3. determinar ao Departamento Nacional de Obras contra as Secas (Dnocs) que condicione a adesão à Ata de Registro de Preços (ARP) 001/2017, lavrada no âmbito do Pregão Eletrônico para Registro de Preços 015/2016 da Companhia Docas do Ceará (CDC), ao cumprimento das seguintes exigências, informando a este Tribunal no prazo de sessenta dias os resultados obtidos: (...) 9.3.3. avaliação dos custos da prestação do serviço conforme as localidades indicadas no termo de referência, quais sejam, Fortaleza/CE e Pentecoste/CE;” (TC023.072/2017-2 – Acórdão nº 2.877/2017 - Plenário TCU) (grifos acrescentados)

Assim, do teor dos incisos I e II, do §2º, do art. 86, da Lei 14.133/2021, e incisos I e II, do art. 31, do Decreto nº 11.462/2023, e dos acórdãos do TCU apresentados, resta cristalino que incumbe ao órgão aderente da ata de registro de preços demonstrar a vantagem na adesão em Ata de Registro de Preços já homologada.

Isso se fará através de comprovação de que há planejamento para a contratação pretendida no estudo técnico preliminar, dispensada a elaboração de termo de referência, comprovando a adequação do objeto registrado às suas reais necessidades e a vantagem do preço registrado.

Também será necessária a realização de sua própria pesquisa de preços, a ponto de demonstrar que o valor constante da ata de registro de preços é compatível com o



---

valor usualmente praticado no mercado onde serão adquiridos os bens ou praticados os serviços.

Portanto, **caso a Administração localize ata de registro de preços que contemple objeto que interessa ao órgão/entidade não participante**, ela pode instaurar um processo administrativo e, **cumpridos todos os requisitos já elencados acima, poderá aderir à ata que possui o objeto que satisfaça à necessidade pública**, se atentando para os documentos imprescindíveis à instrução do ato.

#### **IV. DOS DOCUMENTOS NECESSÁRIOS À ADESÃO À ATA DE REGISTRO DE PREÇOS**

Este tópico tem o escopo de assistir a autoridade assessorada no controle prévio de legalidade, conforme estabelece o artigo 53, I e II, da Lei nº 14.133, de 2021.

A análise jurídica, portanto, não abrange os demais aspectos envolvidos, como os de natureza técnica, mercadológica ou de conveniência e oportunidade.

Cabe esclarecer que não é papel do órgão de assessoramento jurídico exercer a auditoria quanto à competência de cada agente público para a prática de atos administrativos, nem de atos já praticados. **Incumbe, isto sim, a cada um destes observar se os seus atos estão dentro do seu espectro de competências.**

A análise e observações aqui apresentadas são feitas sem caráter vinculativo, mas em prol da segurança da própria autoridade assessorada a quem incumbe, dentro da margem de discricionariedade que lhe é conferida pela lei, avaliar e acatar, ou não, tais ponderações.

Não obstante, **as questões relacionadas à legalidade serão apontadas para fins de sua correção.** O seguimento do processo sem a observância destes apontamentos será de responsabilidade exclusiva da Administração Pública.

Superados tais pontos, destaca-se que os documentos objeto dessa análise precisarão NECESSARIAMENTE ser anexados aos autos, junto com cópia deste parecer e a lista de verificação (constante no Anexo I) preenchida e assinada pelos responsáveis.

#### **IV.A Consulta e Concordância Expressa do Fornecedor e do Órgão ou Entidade Gerenciador**

Tal documento é requisito para adesão e está exigido no inciso III, do §2º, do Art. 86, da Lei nº 14.133/2021, já reproduzido anteriormente e repetido a seguir, com destaques acrescentados:

**Art. 86. O órgão ou entidade gerenciadora deverá, na fase preparatória do processo licitatório, para fins de registro de preços, realizar procedimento público de intenção de registro de preços para, nos termos de regulamento, possibilitar, pelo prazo mínimo de 8 (oito) dias úteis, a participação de**



---

outros órgãos ou entidades na respectiva ata e determinar a estimativa total de quantidades da contratação.

(...)

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

(...)

III - prévias consulta e aceitação do órgão ou entidade gerenciadora e do fornecedor. (grifos acrescentados)

Portanto, tal consulta e aceitação deverá constar de maneira expressa entre os documentos para a Adesão em Ata de Registro de Preços.

#### **IV.B Exigência de que a Adesão Ocorra Obrigatoriamente na Forma Digital**

Conforme art. 12 Inciso VI da lei nº 14.133/2021, os atos serão preferencialmente digitais, conforme se apresenta a seguir.

Art. 12. No processo licitatório, observar-se-á o seguinte:

(...)

VI - os atos serão preferencialmente digitais, de forma a permitir que sejam produzidos, comunicados, armazenados e validados por meio eletrônico;

Considerando que a Administração optou pela utilização digital, todos os documentos e assinaturas devem ser digitais.

Portanto, os documentos digitalizados deverão ser assinados eletronicamente, obrigatoriamente por sistema de assinaturas oficial, para que possam ter validade jurídica averiguável.

#### **IV.C Desenvolvimento Nacional Sustentável**

As adesões à Atas de Registros de Preço, tais quais as demais contratações públicas em certames, devem estabelecer critérios que promovam o desenvolvimento nacional sustentável.

Assim, devem ser especialmente voltadas à redução do consumo e à aquisição preferencial de produtos inseridos no conceito de economia circular ou que representem menor impacto ambiental, a exemplo dos produtos reciclados e/ou recicláveis (arts. 5º e 11 da Lei nº 14.133/2021, c/c art. 7º, XI, da Lei nº 12.305/2010).

No planejamento da contratação devem ser observados determinados pressupostos, como as normas especiais de comercialização ou de licenciamento de atividades, requisitos previstos na legislação de regência ou em leis especiais, sempre que incidentes.



Na especificação técnica do objeto a ser adquirido, recomenda-se utilizar o CATMAT Sustentável que permite identificar itens de materiais sustentáveis que poderão ser adquiridos em substituição a itens similares.

A consulta e a inserção nas minutas correspondentes, das previsões legais e infra legais constantes no Guia Nacional de Contratações Sustentáveis (da AGU), é de obrigação do Gestor Público, citado como exemplo de boa prática administrativa pelo TCU no Acórdão 1056/2017 - Plenário.

Em síntese, deverão ser tomados os seguintes cuidados gerais: a) definir e inserir os critérios sustentáveis que incidam diretamente no objeto da contratação como especificação técnica, obrigação da contratada ou requisito previsto em lei especial e; b) verificar o alinhamento da contratação com o Plano de Gestão de Logística Sustentável.

Se a Administração entender que a contratação não se sujeita aos critérios de sustentabilidade ou que as especificações de sustentabilidade restringem indevidamente a competição em dado mercado, deverá apresentar a devida justificativa com a indicação das pertinentes razões de fato e/ou direito.

#### **IV.D Planejamento da Adesão à Ata de Registro de Preços**

Conforme já repetido algumas vezes neste opinativo referencial, a Lei nº 14.133/2021 estabelece que a fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual de que trata, sempre que elaborado, e com as leis orçamentárias.

Também deverá abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação.

No mesmo diploma, os incisos do art. 18 abordam o que deve estar presente nesse planejamento, cujos elementos, em que se identificou necessidade de correções e orientações, serão adiante abordados, exceto no que toca ao termo de referência, que conforme já justificando anteriormente, estará dispensado na adesão à Ata de Registro de Preços já homologada.

#### **IV.E Estudo Técnico Preliminar (ETP)**

O inciso I, do art. 18 da Lei nº 14.133, de 2021, dispõe sobre a descrição da necessidade da contratação fundamentada no estudo técnico preliminar (ETP), este que, conforme conceituação do inciso XX do art. 6º da Lei nº 14.133/2021, trata-se do documento constitutivo da primeira etapa do planejamento de uma contratação.

Ele caracteriza o interesse público envolvido e a sua melhor solução, dando base ao anteprojeto, ao termo de referência ou ao projeto básico a ser elaborado caso se conclua pela viabilidade da contratação.



Os elementos do Estudo Técnico Preliminar estão previstos no §§1º e 2º, do art. 18, da Lei nº 14.133/2021, sendo obrigatórios. Quanto aos demais elementos (facultativos), sempre que ausentes, deverão ser justificados.

#### **IV.F Orçamento Estimado e Pesquisa de Preços**

A pesquisa ampla e idônea com base no valor de mercado, lastreada na legislação pertinente, é essencial para propiciar a adequada estimativa de custos da contratação e, ao mesmo tempo, possibilitar a aferição do valor referencial da licitação.

Destaca-se que as diligências concernentes à pesquisa de preços não se resumem à simples juntada de orçamentos, cabendo a análise detida de cada proposta/preço, não apenas sob seu aspecto formal (identificação da empresa, idoneidade, compatibilidade da sua finalidade social, etc.), mas também quanto ao seu teor.

Conforme já informado, mesmo já havendo uma Ata de Registro de Preços com valores contratados pela Administração Pública, será necessário comprovar que ainda há vantagem na adesão à referida Ata, sendo que uma das formas exigidas é essa pesquisa de preços.

Reitera-se que é de inteira responsabilidade do órgão a verificação quanto à plausibilidade dos valores apresentados.

Isso porque os membros desta Consultoria Jurídica não detêm competência legal, conhecimento especializado ou mesmo ferramentas para apreciar a adequação das avaliações de preços realizadas nos processos submetidos à análise jurídica, recaindo, portanto, integralmente sobre os agentes do órgão promotor da licitação a responsabilidade pela idoneidade e lisura de tais atos.

A propósito, deve-se atentar para o disposto no inciso V, do art. 10 da Lei nº 8.429/1992 (Lei de Improbidade Administrativa):

Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão dolosa, que enseje, efetiva e comprovadamente, perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta Lei, e notadamente:

(...)

V - permitir ou facilitar a aquisição, permuta ou locação de bem ou serviço por preço superior ao de mercado;

Nesse contexto, impõe-se que o órgão ou ente aderente observe o disposto no art. 23, da Lei nº 14.133, de 2021, onde é estabelecida a necessidade de compatibilidade



---

com valores praticados no mercado, considerados os preços constantes de bancos de dados públicos e as quantidades a serem contratadas.

Também é necessário observar a potencial economia de escala e as peculiaridades do local de execução do objeto, sendo que, para compras, devem ser considerados os parâmetros previstos em no §1º, do Art. 23, da Lei nº 14.133/2021.

#### **IV.G Dotação Orçamentária**

A existência de dotação orçamentária é condição *sine qua non* para a adesão à Ata de Registro de Preços.

Por sua vez, com o advento da Lei Complementar 101/2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal trouxe a lume normas de finanças públicas, com o objetivo de equilibrar as contas públicas e, por consequência, permitir uma atuação mais eficiente e eficaz da Administração Pública, atendendo ao princípio constitucional da eficiência.

Ainda, além de comprovar a existência de recursos orçamentários e a adequação da despesa com as leis de natureza orçamentária, será necessário demonstrar a viabilidade financeira para a assunção da nova obrigação, com a possibilidade real de pagamento, a fim de evitar o desequilíbrio das contas públicas.

Portanto, para a Administração Pública é vedado iniciar procedimento licitatório sem prévia dotação orçamentária suficiente para suportar a despesa, bem como, sem verificar a estimativa do impacto orçamentário financeiro da despesa a ser gerada.

Conforme Instrução Normativa N.TC-0020/2015 do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, em seu Art. 36:

Art. 36. A nota de empenho indicará o nome e o CNPJ ou CPF do credor, a especificação detalhada e a importância da despesa, **a dedução desta do saldo da dotação orçamentária própria**, o tipo de empenho, a classificação institucional, funcional, programática, categoria econômica da despesa e demais classificações orçamentárias pertinentes. (grifo acrescentado)

Caso se trate de criação ou expansão de ação governamental que acarrete aumento da despesa, deverá ser anexada a estimativa do impacto orçamentário no exercício e nos dois subsequentes, bem como a declaração sobre a adequação orçamentária e financeira para fazer face às despesas, em conformidade com as normas constantes dos arts. 16 e 17 da Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal.

#### **IV.H Análise de riscos**





O art. 18, inciso X, da Lei nº 14.133, de 2021, estabelece que o planejamento da contratação deverá contemplar a análise dos riscos.

A Administração pode se valer das informações geradas no gerenciamento de riscos para, se for o caso, construir a Matriz de Alocação de Riscos, prevista na Lei acima enumerada.

Nesse sentido, o órgão precisará demonstrar as vantagens na adesão à Ata de Registro de Preços, considerando os riscos e possíveis prejuízos, especialmente considerando que quando da apresentação da Intenção de Registro de Preços também são considerados elementos próprios dos Entes que aderiram no momento inicial.

Portanto, cabe a identificação das necessidades e elementos variáveis específicos, com apresentação de justificativa, haja vista a possibilidade de elevação dos custos para o fornecedor e/ou Administração Pública.

#### **IV.1 Designação de agentes públicos**

O art. 7º da Lei nº 14.133/2021, trata da designação dos agentes públicos para desempenho das funções essenciais à execução da lei, estabelecendo em seus incisos os requisitos a serem observados.

No mesmo dispositivo, o §1º enuncia que a autoridade deverá observar o princípio da segregação de funções, vedando a designação do mesmo agente público para atuação simultânea em funções mais suscetíveis a riscos, de modo a reduzir a possibilidade de ocultação de erros e de ocorrência de fraudes na respectiva contratação.

O Decreto Municipal nº 20.682/2023, também prevê condições, tratando de regras para a atuação do agente de contratação e da equipe de apoio, bem como sobre o funcionamento da comissão de contratação e a atuação dos gestores e fiscais de contratos, as quais devem ser observadas.

Em complemento, o Art. 5º do mesmo Decreto trata de forma mais aprofundada sobre o princípio da segregação de funções, discorrendo melhor o que já estava previsto na Lei nº 14.133/2021, determinado como certo que o administrador deverá cuidar para que tais normas sejam observadas ao longo da fase interna e externa da licitação.

Cabe ressaltar, **que os agentes públicos designados**, principalmente os gestores e fiscais do contrato, **devem ser servidores efetivos dos quadros permanentes do**



---

**Poder Executivo Municipal, além de preencher os demais requisitos**, conforme artigos 3º e 4º do Decreto Municipal nº 20.682/2023

#### **IV.J Da Proteção de Dados Sensíveis**

A Lei nº 13.709/2018 dispõe sobre o tratamento de dados pessoais, inclusive nos meios digitais, por pessoa natural ou por pessoa jurídica de direito público ou privado, com o objetivo de proteger os direitos fundamentais de liberdade e de privacidade e o livre desenvolvimento da personalidade da pessoa natural.

As adesões à Ata de Registro de Preços, tanto quanto qualquer outra contratação pública, não devem ficar à margem da temática da proteção de dados, alçada à categoria de direito fundamental pela EC nº 115/2022.

Nessa esteira, recomenda-se ao órgão ou ente pública que queira aderir à Ata de Registro de Preços que não inclua, entre os documentos e instrumentos necessários, números e fotos de documentos pessoais, limitando-se a informar, no preâmbulo do ajuste, o nome do contratado.

#### **V. CONCLUSÃO**

Por todo o exposto, o presente parecer referencial deverá ser utilizado para consulta exigida em Leis, bem como na instrução dos processos administrativos, orientando a adesão à Ata de Registro de Preços por órgão ou entidade da Administração Pública Municipal, segundo procedimento previsto no artigo 82, da Lei nº 14.133/2021, condicionando-se à juntada de:

- a) Declaração da autoridade competente para a prática do ato pretendido (gestor), atestando que o caso se enquadra nos parâmetros e pressupostos deste opinativo e que serão seguidas as orientações jurídicas nele contidas;
- b) Concordância Expressa do Gestor e do Fornecedor com a adesão pretendida;
- c) Todos os documentos e dados exigidos em Lei (conforme Anexo I);
- d) Cópia deste parecer Referencial, com aprovação da Chefia da Procuradoria Geral do Município;
- e) Lista de Verificação específica para Adesão, devidamente preenchida e assinada pelo Responsável pelo Órgão ou Ente aderente e pelo Chefe do Setor de Licitações e Contratos do Município, constante no Anexo I deste Parecer.



---

O presente Parecer Referencial passa a vigorar imediatamente após sua publicação no sítio eletrônico da Prefeitura Municipal de Lages.

Por fim, recomenda-se, como condição *sine qua non* à adoção da presente manifestação jurídica referencial, que agente técnico do órgão/entidade ateste de forma expressa que o caso concreto se amolda aos termos do presente parecer.

Eventualmente, surgindo novas controvérsias jurídicas, diversas das já solucionadas por este instrumento, a questão pode e deve ser submetida à apreciação desta Procuradoria-Geral do Município.

Lages, 7 de outubro de 2024

**Tiago Salcides Gonçalves Lugon**  
Assistente Jurídico

**Marcio Augusto Vasques da Silva**  
Procurador do Município

**Larissa Sandri Wojcik**  
Procuradora-geral do Município



---

## ANEXO I

### LISTA DE VERIFICAÇÃO DE DOCUMENTOS E REQUISITOS PARA ADESÃO À ATA DE REGISTRO DE PREÇOS

Favor verificar, responder e, ao final, assinar se:

1. A Ata de Registro de Preços a ser aderida ainda possui prazo de vigência (compatível não apenas com o procedimento licitatório, como também com a contratação)? SIM  NÃO
2. Existe Consulta e Aceitação Expressa do Fornecedor e do Órgão ou Entidade Gerenciador anexada aos documentos? SIM  NÃO
3. Os documentos anexados aos autos (incluindo esta lista) foram assinados digitalmente em plataformas oficiais? SIM  NÃO
4. Foram considerados os critérios de Desenvolvimento Nacional Sustentável na adesão? SIM  NÃO
5. Foi realizado planejamento da adesão à Ata de Registro de Preços? SIM  NÃO
6. Foi apresentado Estudo Técnico Preliminar específico para o órgão aderente (com dados e informações diferentes do que já foi apresentado anteriormente no mesmo certame)? SIM  NÃO
7. Foram realizados e apresentados entre os documentos o Orçamento Estimado e a Pesquisa de Preços em portal oficial? SIM  NÃO
8. Foi apresentado comprovante de dotação orçamentária com recursos suficientes para justificar a adesão à Ata de Registro de preços? SIM  NÃO
9. Foi realizada e apresentada a análise de riscos entre os documentos? SIM  NÃO
10. Foi apresentada portaria respectiva que demonstra a designação de Agentes Públicos responsáveis pelo procedimento licitatório? SIM  NÃO
11. Os agentes designados preenchem os requisitos e são servidores públicos efetivos dos quadros permanentes do Poder Executivo Municipal? SIM  NÃO
12. Há respeito à Lei Geral de Proteção de Dados, sem a exibição de dados ou foto de documentos sensíveis? SIM  NÃO
13. Há demonstração de efetiva e expressa vantagem na adesão à Ata de Registro de Preços? SIM  NÃO

**Os signatários do presente anexo atestado que as respostas a este questionário são verdadeiras e completas e se responsabilizam pela autenticidade das informações aqui prestadas.**

---

Chefe do Setor de Licitações e Contratos

---

Responsável pelo Ente ou Órgão Aderente à Ata de Registro de Preços