



**Prefeitura de Goiânia**  
Procuradoria Geral do Município  
Procuradoria Especializada de Assuntos Administrativos

**PARECER JURÍDICO Nº 1031/2023-PGM/PEAA**

**Processo :** 23.6.000006023-6

**Nome :** PROCURADORIA ESPECIALIZADA DE ASSUNTOS ADM

**Assunto :** CONSULTA

**Ementa:** Consulta jurídica. Administrativo. Licitação e contratos. Padronização administrativa. Parecer Referencial. Sistema de Registro de Preços. Adesão à Ata de Registro de Preços. Órgão não participante. Compras e Serviços Comuns. Não aplicável a obras e/ou serviços de engenharia. Requisitos a serem preenchidos/observados. Art. 15, inciso II, da Lei Federal nº 8.666/93 c/c Lei Municipal nº 9.525/2014 e Acórdão Consulta nº 019/2017 do TCM/GO. Questão reiteradamente submetida à PEAA. Ausência de complexidade a demandar análise específica. *Checklist*.

## 1. Relatório

Trata-se de pedido de análise jurídica (consulta) requerida através do Despacho nº 111/2023 da Procuradoria Especializada de Assuntos Administrativos (andamento nº 1590870) a fim de ser emitido Parecer Referencial acerca dos requisitos a serem observados/preenchidos (lista de verificação documental) para viabilizar a adesão por órgão não participante a atas de registro de preços do Município de Goiânia e outros entes federados, nos termos autorizados pelo art. 15, inciso II, § 3º, da Lei n. 8.666/93 c/c art. 17, § 5º e 10º, da Lei Municipal nº 9.525/2014.

Destaca-se que **a presente manifestação referencial está limitada a compras e à contratação de serviços comuns, e NÃO SE APLICA a adesões a atas de registro de preços cujo objeto seja obras e/ou serviços de engenharia.**

É o breve relatório.

## 2. Fundamentação

### 2.1. Do cabimento de parecer referencial no caso presente

O Parecer Referencial foi instituído como uma forma de conferir celeridade aos serviços administrativos das Assessorias Jurídico-Legislativas, bem como desta Procuradoria, que, por vezes, encontram-se com sobrecarga de consultas repetitivas versando sobre assuntos semelhantes.

Tal novidade vem ao encontro do princípio da eficiência, constitucionalizado no art. 37 da CF/88 pela EC 19/98, e reflete a mudança paradigmática do modelo de administração do Estado brasileiro, consequência da necessidade de se encontrar formas de prestação de serviços públicos mais satisfatórias e eficazes.

Sobre o tema, a Lei Municipal nº 9.861, de 30 de junho de 2016, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública do município de Goiânia, resguardou a obediência ao princípio da eficiência, consoante o art. 2º, *in verbis*: “Art. 2º A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público, **eficiência**, impessoalidade e publicidade”.

De igual sorte, o artigo 51 do diploma legal citado assevera nos §§ 1º e 2º:

§ 1º A motivação deve ser explícita, clara e congruente, **podendo consistir em declaração de concordância com fundamentos de anteriores pareceres**, informações, decisões ou propostas, que, neste caso, **serão parte integrante do ato**.

§ 2º **Na solução de vários assuntos da mesma natureza, pode ser utilizado meio mecânico que reproduza os fundamentos das decisões**, desde que não prejudique direito ou garantia dos interessados.

Noutro aspecto, destaca-se que a atividade de exame e aprovação de minutas de editais e contratos pelos Órgãos Consultivos é prévia, consoante art. 38, parágrafo único, da Lei nº 8.666/93. Dessa maneira, não há determinação legal a impor a fiscalização posterior de cumprimento de recomendações feitas pela unidade jurídico-consultiva. Entretanto, na eventualidade de o administrador não atender as orientações do Órgão Consultivo, passa a assumir, inteiramente, a responsabilidade por sua conduta.

No âmbito local, a matéria é disciplinada pela Portaria nº 31, de 14 de setembro de 2022 da Procuradoria Geral do Município de Goiânia (publicada na edição do DOM eletrônico nº 7890, de 22/09/2022), segundo a qual a elaboração do parecer referencial é admitida para os processos e expedientes administrativos recorrentes ou com caráter

repetitivo em que sejam veiculadas consultas sobre questões com os mesmos pressupostos de fato e de direito, para os quais seja possível estabelecer orientação jurídica uniforme e que permita a verificação do atendimento das exigências legais mediante a simples conferência de atos administrativos, dados ou documentos constantes dos autos e/ou quando, em virtude de alteração ou inovação normativa, o caráter repetitivo ou multiplicador da matéria puder impactar a atuação do órgão consultivo ou a celeridade dos serviços administrativos, embora ainda não esteja presente a repetição de processos e expedientes administrativos. (art. 3º, inciso IV, letras “a” e “b”).

Em outras palavras, a adoção da manifestação jurídica referencial possibilitará aos Procuradores Municipais lotados na Procuradoria Especializada de Assuntos Administrativos – PEAA maior foco e priorização de temas jurídicos estratégicos e de maior complexidade, em benefício dos órgãos e autoridades assessorados. A ideia é que a Especializada 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.

*In casu*, trata-se de traçar uma orientação uniforme com os requisitos a serem preenchidos/observados pelos órgãos da Administração Pública Municipal para aderirem a atas de registro de preços de outras unidades federadas.

De outro lado, conforme podemos inferir dos dispositivos anteriormente referidos, a margem de que a Administração Pública dispõe para alargamento do âmbito de aplicação de um Parecer Referencial é, em regra, **restrita**.

Não é outra a conclusão a que se pode chegar da leitura de outros dispositivos extraídos do Capítulo III da citada Portaria n. 31/2022.

Além disso, a utilização de um Parecer Referencial demanda que a autoridade competente emita uma declaração de que a situação concreta se enquadra nos parâmetros e pressupostos do parecer referencial, e que serão observadas suas orientações (art. 6º, parágrafo único, inciso II, da Portaria nº 31/2022-PGM).

A adoção de um parecer referencial, assim, demanda que o caso concreto seja, senão idêntico, bastante semelhante ao nele disciplinado.

Em sentido semelhante, a Orientação Normativa n. 55/2014 – AGU determina que “*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*”.

Ressalta-se que o Tribunal de Contas da União (TCU), por meio do **Acórdão nº 2.674/2014-Plenário** <sup>[1]</sup>, a seguir transcrito, referendou a viabilidade de tais manifestações:

7. Bem se sabe que a orientação do TCU a respeito da emissão dos pareceres jurídicos emitidos quanto à adequabilidade das minutas dos editais licitatórios previstos no art. 38, parágrafo único, da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, tem sido no sentido da impossibilidade de os referidos pareceres serem incompletos, com conteúdos genéricos, sem evidenciação da análise integral dos aspectos legais pertinentes.

8. A dúvida levantada pela AGU, pressupondo uma suposta obscuridade no acórdão embargado, diz respeito à adequabilidade e à legalidade do conteúdo veiculado na Orientação Normativa AGU nº 55, de 2014, que autoriza a emissão de “manifestação jurídica referencial”, a qual, diante do comando do item 9.4.4, poderia não ser admitida.

(...)

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 abranjam todas as questões jurídicas pertinentes**.

Ainda, mais recentemente o TCU <sup>[2]</sup> referendou o entendimento, em análise também sob o regime da Lei nº 8.666/1993. Na oportunidade destacou a importância da efetiva abrangência do parecer referencial, abarcando todas as questões jurídicas pertinentes:

**67. Assim, os pareceres referenciais não devem se constituir em documentos meramente formais, apenas para atendimento da exigência contida no parágrafo único do art. 38 da Lei 8.666/1993, mas precisam evidenciar uma avaliação efetiva do edital.**

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 Procuradoria-Geral do Município - PGM.

Por essa razão, como condição *sine qua non* à adoção da presente manifestação jurídica referencial, **deve ser atestado, de forma expressa, que o caso concreto se amolda aos termos do presente parecer e que todas as suas orientações serão observadas**.

Destarte, ressalta-se que o exame da matéria posta em debate restringe-se aos seus aspectos exclusivamente jurídicos, excluídos da análise qualquer questão técnica ou econômica, notadamente quanto à conveniência e oportunidade inerentes a qualquer acordo/ajuste, devendo a autoridade competente se municiar de todas as cautelas para que os atos do processo sejam prestados apenas por quem de direito.

Apresentadas essas considerações iniciais, e presentes os requisitos necessários para fins de elaboração de Parecer Referencial, passa-se à análise do mérito propriamente dito.

**2.2. Sistema de Registro de Preços (SRP) e Ata de Registro de Preços (ARP) - Da adesão à ata de registro de preços de outro ente federado por órgão não participante (carona) – requisitos a serem preenchidos**

O Sistema de Registro de Preços – SRP consiste em procedimento previsto no artigo 15, II, da Lei nº 8.666/1993, destinado ao registro formal de preços com o propósito de futuras aquisições de bens e, por extensão, de contratações de serviços, nas hipóteses autorizadoras delimitadas pela norma. Utilizando-se desse procedimento, instaura-se um certame licitatório em que o vencedor terá seus preços registrados para que posteriores necessidades de contratação sejam dirigidas diretamente a ele, de acordo com os preços aferidos.

O Professor Marçal Justen Filho sintetiza o conceito do registro de preços da seguinte forma <sup>[3]</sup>:

O registro de preços é um contrato normativo, constituído como um cadastro de produtos e fornecedores, selecionados mediante licitação, para contratações sucessivas de bens e serviços, respeitados lotes mínimos e outras condições previstas no edital.

A disciplina do registro de preços está prevista no art. 15 da Lei (Federal) nº 8.666/1993 que prevê:

Art. 15. **As compras**, sempre que possível, deverão:

(...)

**II - ser processadas através de sistema de registro de preços;**

§ 1º O registro de preços será precedido de ampla pesquisa de mercado.

§ 2º Os preços registrados serão publicados trimestralmente para orientação da Administração, na imprensa oficial.

**§ 3º O sistema de registro de preços será regulamentado por decreto**, atendidas as peculiaridades regionais, observadas as seguintes condições:

I - seleção feita mediante concorrência;

II - estipulação prévia do sistema de controle e atualização dos preços registrados;

**III - validade do registro não superior a um ano.**

§ 4º A existência de preços registrados não obriga a Administração a firmar as contratações que deles poderão advir, ficando-lhe facultada a utilização de outros meios, respeitada a legislação relativa às licitações, sendo assegurado ao beneficiário do registro preferência em igualdade de condições.

(...)

Não obstante a literalidade do dispositivo acima fazer alusão a compras, tornou-se pacífico o entendimento de que o registro pode ser utilizado também para serviços <sup>[4]</sup>.

Outrossim, sobre o ponto ora em estudo (adesão de não participantes à ata de registro de preços de determinado ente federado), o **Decreto Federal nº 7.892/13**, aplicável no âmbito da União, regulamentou o Sistema de Registro de Preços previsto no art. 15 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, **em âmbito federal**, asseverando as condições necessárias para a sua utilização por órgãos ou entidades não participantes e trouxe a possibilidade dos demais órgãos da Administração Pública que não tenham participado do registro de preços fazerem uso das atas já celebradas, durante a vigência, na condição de órgão aderente, mediante prévia consulta ao órgão gerenciador, desde que devidamente comprovada a vantagem:

Art. 2º Para os efeitos deste Decreto são adotadas as seguintes definições:

V - **órgão não participante** - órgão ou entidade da administração pública que, *não tendo participado dos procedimentos iniciais da licitação, atendidos os requisitos desta norma, faz adesão à ata de registro de preços.*

Art. 9º O edital de licitação para registro de preços observará o disposto nas [Leis nº 8.666, de 1993, e nº 10.520, de 2002](#), e contemplará, no mínimo:

I - a especificação ou descrição do objeto, que explicitará o conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado para a caracterização do bem ou serviço, inclusive definindo as respectivas unidades de medida usualmente adotadas;

II - estimativa de quantidades a serem adquiridas pelo órgão gerenciador e órgãos participantes;

III - **estimativa de quantidades a serem adquiridas por órgãos não participantes**, observado o disposto no § 4º do art. 22, no caso de o órgão gerenciador admitir adesões;

**DA UTILIZAÇÃO DA ATA DE REGISTRO DE PREÇOS POR ÓRGÃO OU ENTIDADES NÃO PARTICIPANTES**

Art. 22. ***Desde que devidamente justificada a vantagem***, a ata de registro de preços, durante sua vigência, poderá ser utilizada por qualquer órgão ou entidade da administração pública federal que não tenha participado do certame licitatório, mediante anuência do órgão gerenciador.

§ 1º Os órgãos e entidades que não participaram do registro de preços, quando desejarem fazer uso da ata de registro de preços, **deverão consultar o órgão gerenciador da ata para manifestação sobre a possibilidade de adesão.**

§ 2º Caberá ao fornecedor beneficiário da ata de registro de preços, observadas as condições nela estabelecidas, optar pela aceitação ou não do fornecimento decorrente de adesão, desde que não prejudique as obrigações presentes e futuras decorrentes da ata, assumidas com o órgão gerenciador e órgãos participantes.

§ 3º As aquisições ou as contratações adicionais de que trata este **artigo não poderão exceder, por órgão ou entidade, a cinquenta por cento dos quantitativos dos itens do instrumento convocatório e registrados na ata de registro de preços** para o órgão gerenciador e para os órgãos participantes.

**§ 4º O instrumento convocatório preverá que o quantitativo decorrente das adesões à ata de registro de preços**, não poderá exceder, na totalidade, ao dobro do quantitativo de cada item registrado na ata de registro de preços para o órgão gerenciador e para os órgãos participantes, **independentemente do número de órgãos não participantes que aderirem.**

Destaca-se que a redação do Decreto Federal n. 7.892/2013 foi alterada pelo Decreto n. 9.488/2018, tendo sido estabelecidos novos limites à adesão de órgãos não participantes (“caronas”), dentre os quais merece destaque o limite total máximo de quantitativos a serem adquiridos pelos órgãos aderentes (limite global) e **a exigência de que o órgão gerenciador, caso pretenda admitir adesões, inclua obrigatoriamente no edital do certame a estimativa de quantidades a serem adquiridas por órgãos não**

participantes (limite formal)<sup>[5]</sup>.

O Município de Goiânia expediu regulamento próprio alusivo ao Sistema de Registro de Preços, qual seja, a Lei Municipal nº 9.525/2014.

Preliminarmente, importante asseverar que **em âmbito local (município de Goiânia)**, o SRP poderá ser adotado nas seguintes hipóteses (Art. 3º da Lei Municipal nº 9.525/2014):

Art. 3º O Sistema de Registro de Preços poderá ser adotado nas seguintes hipóteses:

I - quando, pelas características do bem ou serviço, houver necessidade de contratações frequentes;

II - quando for conveniente a aquisição de bens com previsão de entregas parceladas, ou contratação de serviços remunerados por unidade de medida, ou em regime de tarefa;

III - quando for conveniente a aquisição de bens ou a contratação de serviços para atendimento a mais de um órgão ou entidade, ou a Programas de Governo;

IV - quando, pela natureza do objeto, não for possível definir previamente o quantitativo a ser demandado pela Administração.

Parágrafo único. Poderá ser realizado Registro de Preços para contratação de bens e serviços de informática, obedecida a legislação vigente, desde que devidamente justificada e caracterizada a vantagem econômica.

Assim, tem-se que a instituição de ata de registro de preços se mostra adequada àqueles objetos que possam ser individualizados por meio de descrição clara e uniforme. Sua aplicação requer a padronização da solução a ser contratada, ou seja, o objeto não poderá sofrer modificações a cada contratação futura que vier a ser celebrada a partir da ata.

Exatamente por essa característica que a regra é a vedação de utilização do SRP para a contratação de obras de engenharia dada a incompatibilidade com a padronização exigida, podendo o instituto ser utilizado apenas para “*serviços comuns de engenharia*”. Nesse sentido, o **Acórdão nº 3605/2014 – Plenário TCU**<sup>[6]</sup>:

DENÚNCIA. PREGÃO ELETRÔNICO COM VISTAS À FORMAÇÃO DE REGISTRO DE PREÇOS PARA MANUTENÇÃO DE INSTALAÇÕES. ADOÇÃO DE MODALIDADE INDEVIDA DE LICITAÇÃO E DA OPÇÃO PELO REGISTRO DE PREÇO PARA CONTRATAÇÃO DE OBRAS. DETERMINAÇÃO PARA ANULAR A LICITAÇÃO.

(...)

15. Sob o aspecto da modalidade de contratação, esta Corte de Contas, recentemente, por meio do [Acórdão 1540/2014-TCU-Plenário](#), em processo de Solicitação do Congresso Nacional que tratou, dentre outras questões, da utilização do pregão em obras de simples execução, se manifestou no sentido de que “não se aplica a modalidade pregão à contratação de obras de engenharia, locações imobiliárias e alienações, sendo permitida nas contratações de serviços comuns de engenharia (Súmula TCU 257/2010)”. Pela pertinência do assunto, reproduzo trecho do Voto que impulsionou o referido decurso:

“(…) é questionado se a construção de banheiros públicos pode ser considerada obra de simples execução e, assim, se a modalidade adequada seria o convite ou o pregão. A Lei nº 10.520/2002, que instituiu o pregão, traz em seu art. 1º e parágrafo único:

‘Art. 1º Para aquisição de bens e serviços comuns, poderá ser adotada a licitação na modalidade de pregão, que será regida por esta Lei.

Parágrafo único. Consideram-se bens e serviços comuns, para os fins e efeitos deste artigo, aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado.’

Embora a Lei nº 10.520/2002 em nenhum momento vede a contratação de obras por meio de pregão, condicionando apenas na figura do objeto da licitação como bens e serviços comuns, o Decreto nº 5.450/2005, que regulamenta o pregão em sua forma eletrônica, é taxativo quanto a tal vedação:

‘A licitação na modalidade de pregão, na forma eletrônica, não se aplica às contratações de obras de engenharia, bem como às locações imobiliárias e alienações em geral.’

Assim, embora muito se discuta a viabilidade e vantajosidade prática na utilização do pregão para a contratação de obras, não existe margem à discricionariedade em comando tão específico ([Acórdão 1538/2012-TCU-Plenário](#)). Nesse diapasão, não se aplica a modalidade pregão à contratação de obras de engenharia, locações imobiliárias e alienações (vide Acórdãos em Licitações Contratos & Orientações e Jurisprudência do TCU, p. 48-64, 4ª Edição - Revista, atualizada e ampliada).

A Lei nº 8.666/93, que subsidiariamente é aplicada ao pregão, estabelece nos incisos I e II do artigo 6º:

‘I - Obra - toda construção, reforma, fabricação, recuperação ou ampliação, realizada por execução direta ou indireta;

II - Serviço - toda atividade destinada a obter determinada utilidade de interesse para a Administração, tais como: demolição, conserto, instalação, montagem, operação, conservação, reparação, adaptação, manutenção, transporte, locação de bens, publicidade, seguro ou trabalhos técnico-profissionais;’

Diante da clara distinção entre o conceito de obra e de serviço, a utilização da modalidade pregão é permitida nas contratações de serviços comuns de engenharia, encontrando amparo na Lei nº 10.520/2002 (Enunciado da Súmula TCU nº 257/2010).

Dessa forma, de acordo com os normativos legais vigentes, a construção de banheiros públicos não pode ser licitada mediante pregão eletrônico.

(...)

18. A realização de obras não atende às hipóteses acima. **Entendo que o aludido normativo viabiliza a contratação de serviços comuns de engenharia com base no registro de preços quando a finalidade é a manutenção e a conservação de instalações prediais, em que a demanda pelo objeto é repetida e rotineira. Mas o uso desse sistema com o intuito de contratar obras não pode ser aceito, uma vez que não há demanda de itens isolados, pois os serviços não podem ser dissociados uns dos outros. Não há, nessa situação, divisibilidade do objeto.**

19. Sob esse aspecto, ressalto que a opção de utilização do registro de preço está prevista no art. 15, inciso II, da Lei 8.666/1993, contudo, quanto à obra, esta Lei é bastante explícita, em seu art. 10º, em definir os regimes de contratação (empregada global, empregada por preços unitários, tarefa e empregada integral), sem fazer menção à possibilidade de emprego do registro de preço.

Frise-se que, mais recentemente, no julgamento do **Acórdão nº 980/2018 – Plenário**<sup>[7]</sup>, o TCU novamente reiterou seu posicionamento:

REPRESENTAÇÃO. LICITAÇÃO COM VISTAS À REFORMA NAS INSTALAÇÕES E DEPENDÊNCIAS FÍSICAS DE ORGANIZAÇÃO MILITAR. UTILIZAÇÃO DA MODALIDADE DE CERTAME PREGÃO ELETRÔNICO E DO SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇO PARA CONTRATAÇÃO DE OBRAS. CONTRATO COM OBJETO GENÉRICO, SEM A ELABORAÇÃO PRÉVIA DE PROJETOS E SEM A ESPECIFICAÇÃO DOS LOCAIS EM QUE SERIAM EXECUTADAS AS REFORMAS. AUTORIZAÇÃO PARA PAGAMENTO DE ITENS DE MATERIAIS OU SERVIÇOS QUE NÃO FORAM LICITADOS. APLICAÇÃO DE MULTA AOS GESTORES. 1. A modalidade de licitação pregão não deve ser utilizada para contratação de obras, sendo permitida nas contratações de serviços comuns de engenharia. 2. O sistema de registro de preços não é aplicável à contratação de obras, uma vez que nessa situação não há demanda de itens isolados, pois os serviços não podem ser dissociados uns dos outros. 3. O parecer técnico e jurídico favorável a um determinado ajuste não retira a responsabilidade do administrador público pela prática de ato irregular, uma vez que cabe ao gestor, em última instância, decidir sobre a legalidade, a conveniência e a oportunidade de efetivar as avenças sob sua administração. 4. Nos casos em que se verificam infrações graves à norma legal ou regulamentar, sem que as justificativas

para tanto sejam suficientes para afastar as irregularidades apontadas, deixar de responsabilizar o administrador público secundarizaria o princípio da legalidade e, em consequência, apequenaria o dever geral de obediência ao ordenamento jurídico de regência.

Sobre a contratação dos **serviços comuns de engenharia**, traz-se o seguinte julgado <sup>[8]</sup>:

ACOMPANHAMENTO DE EDITAIS DE LICITAÇÃO POR MEIO DO SISTEMA DE ANÁLISE DE LICITAÇÕES, CONTRATOS E EDITAIS (ALICE). PREGÃO PARA REGISTRO DE PREÇOS DE SERVIÇOS DE ENGENHARIA, COM POSSIBILIDADE DE ADESÃO À ATA DE REGISTRO DE PREÇOS . SUSPENSÃO CAUTELAR DO CERTAME. OITIVA. ANULAÇÃO DO CERTAME. POSSIBILIDADE DE CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS COMUNS DE ENGENHARIA MEDIANTE PREGÃO. 1. A contratação de serviços comuns de engenharia pode ser realizada mediante pregão para registro de preços quando padrões de desempenho e qualidade são objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado, e a contratação tenha por objetivo prover serviços de manutenção predial repetidos e rotineiros. 2. A utilização do critério de julgamento menor preço auferido pela oferta de desconto sobre os preços da tabela Sinapi tem amparo no artigo 9º, § 1º, do Decreto 7.892/2013, desde que os pagamentos dos serviços, durante a validade da ata de registro de preços, ocorram com base nos valores da tabela Sinapi da data da licitação, tendo em vista o disposto na Lei 8.666/1993 sobre reajustes anuais. 3. O instrumento convocatório de pregões para registro de preços de serviços comuns de engenharia deve demonstrar que tais serviços serão empregados em atividades de manutenção predial, observados os conceitos do artigo 6º da Lei 8.666/1993 e das normas técnicas relacionadas à matéria, de forma que não haja margem de interpretação para a realização de obras mediante a contratação.

Portanto, a adesão a atas de registro de preços apenas resta admitida quando tratar-se de *serviços comuns de engenharia*, bem como quando os padrões de desempenho e qualidade são objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado, e a contratação tenha por objetivo prover serviços de manutenção predial repetidos e rotineiros.

De todo modo, ressalte-se, novamente, que o presente parecer referencial não abarca a adesão a ata de registro de preços que tenham como objeto obra e/ou serviço de engenharia, sendo feitas as considerações jurídicas acima apenas para propósitos de contextualização jurídica.

Fincadas estas premissas, especificamente sobre a possibilidade de adesão a atas de outros entes, a **Lei nº 9.525/2014** <sup>[9]</sup> (que dispõe sobre o Sistema de Registro de Preços nas compras, obras e serviços contratados pelos órgãos da Administração Pública Direta, Indireta, Autárquica e Fundacional e das Sociedades de Economia Mista do Município de Goiânia) expressamente autorizou o Município de Goiânia e seus órgãos/entidades a aderir a atas de registro de preços municipais, estaduais, distritais e federais. Veja-se:

**Art. 17.** A Ata de Registro de Preços, durante sua vigência, poderá ser utilizada por qualquer órgão ou entidade da Administração Pública Municipal, que não tenha participado do certame licitatório, mediante prévia consulta ao órgão gerenciador, desde que devidamente comprovada a vantagem.

(...)

§ 5º Os órgãos da Administração Direta, as autarquias e fundações, os fundos especiais, as empresas públicas, sociedades de economia mista e demais entidades controladas, direta ou indiretamente pelo Município somente poderão aderir à Ata de Registro de Preços quando a licitação tiver sido promovida por órgão ou entidade municipal, estadual ou federal.

(...)

§ 10. É facultado ao Município, desde que comprovada a economicidade, a adesão à Ata de Registro de Preços gerenciada por órgão ou entidade municipal, distrital ou estadual e federal.

Outrossim, destaca-se que, para se aderir à ata de outro ente federado, deve constar expressamente no edital a que se pretenda aderir tanto a possibilidade de adesão por órgãos não participantes como respectivos quantitativos permitidos, que devem estar em conformidade com a legislação regulamentadora local (do referido ente).

Corroborando a argumentação supra alinhavada, e dando interpretação aos dispositivos citados, o **Tribunal de Contas da União - TCU** vem entendendo que a ausência de previsão de estimativa de quantitativos a serem adquiridos por entidades não participantes da licitação impede a adesão à ata.

Nesse sentido, foi proferido o **Acórdão nº 213/2013-Plenário** e o **Acórdão nº 855/2013-Plenário**, do qual se transcreve o seguinte trecho:

“15. No entanto, considerando que duas das exigências editalícias não estão em perfeita sintonia com a Lei nº 8.666/93, com a Lei nº 10.520/2002 e com a jurisprudência desta Corte de Contas, e que outra exigência ainda carece de análise mais detida por parte da Sefti, entendo que deva ser determinado à Universidade Federal de Viçosa que se abstenha de autorizar adesão à ata de registro de preços.

16. Ad argumentandum, ainda que não houvesse previsão expressa no acórdão a ser prolatado, a sobredita vedação de adesão à ata por parte dos chamados “caronas” (órgãos não participantes) estaria implícita por força do art. 9º, III, c/c o art. 22, § 4º, ambos do novel Decreto nº 7.892/2013, que regulamenta o Sistema de Registro de Preços previsto no art. 15 da Lei nº 8.666/93, senão vejamos: “Art. 9º O edital de licitação para registro de preços observará o disposto nas Leis nº 8.666, de 1993, e nº 10.520, de 2002, e contemplará, no mínimo: (...) **III – estimativa de quantidades a serem adquiridas por órgãos não participantes, observado o disposto no § 4º do art. 22, no caso de o órgão gerenciador admitir adesões;** (...) Art. 22. Desde que devidamente justificada a vantagem, a ata de registro de preços, durante sua vigência, poderá ser utilizada por qualquer órgão ou entidade da administração pública federal que não tenha participado do certame licitatório, mediante anuência do órgão gerenciador. (...) § 4º **O instrumento convocatório deverá prever que o quantitativo decorrente das adesões à ata de registro de preços** não poderá exceder, na totalidade, ao quintuplo do quantitativo de cada item registrado na ata de registro de preços para o órgão gerenciador e órgãos participantes, independente do número de órgãos não participantes que aderirem.”

17. No caso concreto, considerando que o edital não estimou as quantidades a serem a adquiridas pelos “caronas”, vedada está a adesão à ata .”

Nesta monta, observa-se que para a validade e eficácia da extensão da ata de registro de preços aos órgãos não participantes é necessário o preenchimento de uma série de requisitos, a saber:

· Existência de licitação anterior, em decorrência da qual foi celebrada ata de registro de preços, desde que haja previsão no edital de permissão para adesão de

órgão não participante, bem como regulamentação no instrumento convocatório dos quantitativos e percentuais autorizados ao órgão gerenciador, participantes e não participantes;

- Prévia consulta e anuência do órgão gerenciador sobre a utilização da ata e controle pelo gerenciador dos quantitativos dos itens do instrumento convocatório para o órgão gerenciador e participantes, de modo a ficar dentro dos limites legais permitidos;
- Avaliação em processo próprio precedido de planejamento, no qual o órgão demonstre a adequação dos termos e das especificações da ata para o atendimento de sua demanda, e que os preços e condições da ata de registro de preços são vantajosos;
- Interesse do órgão aderente em utilizar a ata celebrada, devendo a contratação ser celebrada dentro do prazo de validade da anuência do órgão gerenciador, que, em regra é de 90 (noventa) dias, e sempre dentro do prazo de vigência da ata;
- Consulta e aceitação pelo fornecedor da contratação pretendida, desde que mantidas as mesmas condições do registro.

Destaca-se que o instrumento convocatório da licitação deverá prever a possibilidade de adesão à ARP e o limite quantitativo para contratações decorrentes de adesões. Por essa razão, é obrigatório que os autos do processo de Adesão estejam instruídos com cópia do Edital e respectivos anexos da Licitação que originou a ARP, para fins de verificação e demonstração destes elementos.

Ainda, alerta-se que as disposições contidas no Edital originário da Ata nortearão a formalização dos contratos derivados de adesões a Atas de Registro de Preços, tanto no que se refere aos quantitativos, quanto à verificação da exata identidade do objeto e a pertinência dos requisitos, das restrições e das especificações dispostos no edital às necessidades e peculiaridades do órgão aderente, sendo indispensável a juntada das cópias referidas.

Noutro aspecto, tanto a formalização da adesão como a celebração do contrato (ou instrumento equivalente) devem ocorrer dentro da vigência da ata. Assim, é de fundamental importância a observância do prazo preciso para adoção de todas as providências necessárias à formalização do processo, concessão de autorização e contratação que devem ser adotadas com a maior antecedência possível para que seja concluído **no curso da vigência da ARP.**

**Frise-se que a vigência da ARP se encerra tanto pelo decurso do tempo quanto pela utilização integral dos quantitativos nela registrados.**

Nessa linha, observa-se que quanto à utilização pelo “órgão carona”, conforme Jurisprudência do TCU, antes da adesão à ARP **deve ser feita uma ampla pesquisa de mercado que comprove que os preços estabelecidos na ARP são compatíveis com os praticados no mercado, garantindo assim a seleção da proposta mais vantajosa para Administração,** consoante estabelece o art. 3º da Lei 8.666/1993 (Acórdãos nº 2.786/2013 - Plenário e nº 301/2013 - Plenário).

Ainda, quanto às formalidades para adesão à ata de registro de preços, traz-se importante julgado do TCU:

Formalidades exigidas para adesões a atas de registro de preços A adesão a ata de registro de preços não prescinde da caracterização do objeto a ser adquirido, das justificativas contendo o diagnóstico da necessidade da aquisição e da adequação do objeto aos interesses da Administração, da pesquisa de preço com vistas a verificar a compatibilidade dos valores dos referidos bens com os preços de mercado e do cumprimento ao limite imposto pelo art. 8º, § 3º, do Decreto n.º 3.931/2001, segundo o qual é proibida a compra de quantidade superior à registrada na ata. Foi esse o entendimento defendido pelo relator, ao apreciar representação autuada com base em informação da Ouvidoria do TCU, versando sobre supostas irregularidades ocorridas no Tribunal Regional do Trabalho da 22ª Região (TRT/22ª Região). Realizada inspeção no órgão, a unidade técnica analisou uma série de processos em que veículos foram adquiridos utilizando-se ata de registro de preços de outro órgão. Após aprofundado exame, sobressaíram as seguintes impropriedades: 1º) ausência de formalização de termo de caracterização do objeto, previamente à contratação; 2º) ausência de justificativa contendo o diagnóstico da necessidade da aquisição e da adequação do objeto aos interesses da Administração; 3º) descumprimento do § 1º do art. 15 da Lei n.º 8.666/1993, que prevê a obrigação de ampla pesquisa de mercado previamente às aquisições mediante registro de preços; 4º) desobediência ao § 3º do art. 8º Decreto n.º 3.931/2001, que limita o quantitativo a ser adquirido em 100% daquele registrado na ata de registro de preços, tendo sido comprados quatro veículos quando a cotação realizada pelo órgão responsável pela licitação foi referente a apenas três. Uma vez confirmadas tais irregularidades, o relator propôs e o Plenário decidiu expedir determinação corretiva ao TRT/22ª Região para futuras contratações por meio de adesões a atas de registro de preços. (Acórdão n.º 2764/2010-Plenário, TC026.542/2006-1, rel. Min-Subst. Marcos Bemquerer Costa, 13.10.2010).

Noutro aspecto, acerca da necessária pesquisa de preços, em âmbito municipal, foi expedida a **Instrução Normativa n. 001/2018, da Controladoria-Geral do Município de Goiânia** (que dispõe sobre a realização de Pesquisa de Preços de Mercado para a contratação pelo Município de Goiânia), vigente desde 06 de fevereiro de 2018 (art. 12), *in verbis*:

Art.1º. Todos os Órgãos e Unidades da Administração Direta, fundos especiais, autarquias, fundações, empresas públicas, sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pelo Município de Goiânia **deverão discriminar o nome, matrícula e função do Servidor responsável pela pesquisa de preços para a indicação dos valores praticados no mercado**, por ocasião da solicitação para a aquisição de bens e contratação de obras e serviços em geral.

§1º. A inserção dos dados mencionados poderá corresponder a um servidor específico ou uma equipe, a depender do volume e/ou da complexidade do objeto a ser licitado.

(...)

Art.2º. A **Pesquisa de Preços para a aquisição de bens ou serviços** em geral, exceto de engenharia, no âmbito do Poder Executivo, será realizada mediante a utilização, a par do contato telefônico, **de dois dos seguintes itens:**

- Portal de Compras do Município de Goiânia ou quaisquer outros sistemas contendo registro dos últimos preços praticados pela Administração;
- tabela oficial, se houver;
- contratos firmados anteriormente pelo próprio Órgão;
- contratações similares de outros entes públicos, em execução ou concluídos nos 180 dias anteriores à data da pesquisa de preços;
- pesquisa publicada em mídia especializada, sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo;
- cotação de preços com fornecedores;
- valores registrados nas Atas de Registros de Preços do Município de Goiânia e de outros e
- contato telefônico.

**PARÁGRAFO ÚNICO. A impossibilidade de utilização das fontes indicadas é medida excepcional e deve ser consignada nos autos do processo de contratação,** de forma a comprovar que, embora a Administração tenha adotado os procedimentos necessários à obtenção de preços daquela fonte, não fora possível lograr êxito na solicitação.

Frise- que tal elemento é requisito *sine qua non* à legalidade da adesão, uma vez que a razão de ser da adesão à ata é justamente a obtenção de benefícios ao aderente, sobretudo aquele relacionado ao dispêndio financeiro a ser realizado, em especial diante do art. 17, §10, da Lei Municipal n. 9.525/2014, que preceitua a necessidade de comprovação da economicidade.

Destarte, impende destacar que, em relação ao instituto da adesão a atas de registro de preços, o **Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás - TCM/GO**, através do **Acórdão Consulta nº 019/2017**<sup>[10]</sup>, que possui caráter normativo e constitui prejulgamento da tese, regulamentou o instituto da adesão a atas de registro de preços formuladas por outros entes federativos, *in verbis*:

**LICITAÇÕES. ATA DE REGISTRO DE PREÇOS. ADESÃO. ADOÇÃO MEDIANTE DECRETO. POSSIBILIDADE.** É possível ao Município adotar, mediante decreto, preferencialmente nos moldes do Decreto Federal nº 7.982/2013, o **instituto da adesão a atas de registro de preços formuladas por outros órgãos do município e também de outros entes federativos, atendidas as orientações legais e os requisitos formais manifestos nesta Consulta**.

Assim, foram estabelecidos os seguintes parâmetros para a adesão a ata de registro de preços de outros entes federados:

II - RESPONDER AO CONSULENTE que é possível **ao município a adoção do instituto da adesão às atas de registro de preços de outros entes federados** ou outro órgãos do próprio município, **observando-se os seguintes parâmetros:**

a) **a adoção deve-se dar mediante decreto do Poder Executivo**, devidamente publicado nos órgãos oficiais e na internet, **preferencialmente nos moldes adotados pela União no Decreto Federal nº 7.892/2013;**

b) o decreto municipal deve limitar o quantitativo da adesão a 100% do quantitativo registrado na respectiva Ata, observando, também, que as adesões de outros órgãos não excedam ao quíntuplo do total registrado para o órgão gerenciador e os respectivos participantes;

c) **as adesões devem ser precedidas de termo de referência, no qual constem:**

- c.1. o diagnóstico da necessidade administrativa;
- c.2. a caracterização da solução a ser contratada;
- c.3. a motivação técnica capaz de justificar a adequação do objeto e das condições registradas em ata, em vista da necessidade administrativa;
- c.4. a pesquisa de preços apta a demonstrar a compatibilidade dos valores a serem contratados com os praticados no mercado fornecedor; e
- c.5. a motivação da vantajosidade do procedimento de adesão em vista de eventual instauração de procedimento licitatório específico;

d) **o município deve, ainda, em cada aquisição oriunda de adesão a ata de registro de preços :**

- d.1. **consultar o Órgão gerenciador e o fornecedor por ele indicado**, para obtenção de autorização para a adesão e anuência, respectivamente;
- d.2. **observar as condições fixadas na Ata**, limitar a aquisição à quantidade exata autorizada pelo gerenciador para adesão e celebração da contratação dentro do prazo de vigência da ata;
- d.3. **publicar o Termo de adesão e o contrato decorrente** (ou o instrumento que o substitua) nos moldes previstos em lei;

Na mesma linha, o Acórdão nº 1.233/2012, o Plenário do Tribunal de Contas da União<sup>[11]</sup> orientou que, por ocasião da adesão à ata de registro de preços, o planejamento da contratação é obrigatório, assim como a demonstração formal da vantajosidade da adesão e da adequação e compatibilidade das regras e das condições estabelecidas no certame que originou a ata de registro de preços, com as necessidades e as condições determinadas na etapa de planejamento da contratação.

Sobre pesquisa de preços, ALERTA-SE que recentes julgados dos Tribunais de Contas e, com o escopo do regular atendimento ao disposto no art. 15, inciso V, da Lei nº 8.666/93, **exigem que seja feita a verificação de preços em outras contratações com a Administração Pública.**

Nessa linha, em 2013, a orientação da Corte de Contas federal no Acórdão nº 868/2013 – Plenário<sup>[12]</sup>, o min. relator concluiu que “para a estimativa do preço a ser contratado, **é necessário consultar as fontes de pesquisa que sejam capazes de representar o mercado.**” Ou seja, o *decisum* reconheceu, em certa medida, **a insuficiência da pesquisa de preços realizada, unicamente, com base nos orçamentos fornecidos pela iniciativa privada.** Assim, necessário que seja efetivada, sempre que possível, busca de preços públicos para os serviços a serem contratualizados, já que a cotação deve ser parametrizada também em preços públicos.

### 2.3. Da IMPOSSIBILIDADE de adesão à ata de registro de preços cujo objeto contenha terceirização de serviços que não sejam de atividade meio (serviços auxiliares, instrumentais ou acessórios)

A Constituição Federal Brasileira de 1988 dispõe expressamente que compete à Administração suprir suas necessidades de recursos humanos por meio de concurso público, ressalvada a possibilidade de investidura em cargos em comissão. Veja-se:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

- I - os cargos, empregos e funções públicas são acessíveis aos brasileiros que preencham os requisitos estabelecidos em lei, assim como aos estrangeiros, na forma da lei;
- II - a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração;

Portanto, a regra gizada na CF/88 é que a necessidade de mão-de-obra da Administração Pública seja suprida mediante concurso público.

Noutro aspecto, tem-se que a terceirização ocorre quando uma empresa contrata outra para executar parte ou o todo de sua atividade. É uma descentralização de serviços, mediante contrato, em que a empresa contratada oferece mão-de-obra objeto do contrato pactuado entre as partes.

No serviço público a terceirização é uma *forma de contratação de empresa prestadora de serviço, fornecedora de bens, serviços ou mão-de-obra para o desempenho de atividades que originalmente eram desenvolvidas pela empresa terceirizante* (MARTINS, Sergio Pinto. A terceirização e o direito do trabalho. 6. ed. rev. e amp. São Paulo:



É um instrumento utilizado pela administração pública para reduzir ou suprimir a participação do Estado em atividades não-essenciais, buscando diminuição dos gastos públicos, aumento da qualidade e maior eficiência da máquina administrativa.

Nessa linha, embora no âmbito do Município de Goiânia não tenha sido editada norma específica para delimitar quais seriam as funções passíveis de serem terceirizadas (mitigação da obrigatoriedade do concurso público), a União editou o **Decreto nº 9.507/2018** (*que dispõe sobre a execução indireta, mediante contratação, de serviços da administração pública federal direta, autárquica e fundacional e das empresas públicas e das sociedades de economia mista controladas pela União*) e deu um “norte” acerca das atividades que não poderiam ser terceirizadas:

Art. 3º **Não serão objeto de execução indireta na administração pública federal direta**, autárquica e fundacional, **os serviços**:

I - que envolvam a tomada de decisão ou posicionamento institucional nas áreas de planejamento, coordenação, supervisão e controle;

II - que sejam considerados estratégicos para o órgão ou a entidade, cuja terceirização possa colocar em risco o controle de processos e de conhecimentos e tecnologias;

III - que estejam relacionados ao poder de polícia, de regulação, de outorga de serviços públicos e de aplicação de sanção; e

IV - **que sejam inerentes às categorias funcionais abrangidas pelo plano de cargos do órgão ou da entidade**, exceto disposição legal em contrário ou quando se tratar de cargo extinto, total ou parcialmente, no âmbito do quadro geral de pessoal.

§ 1º Os serviços auxiliares, instrumentais ou acessórios de que tratam os incisos do **caput** poderão ser executados de forma indireta, vedada a transferência de responsabilidade para a realização de atos administrativos ou a tomada de decisão para o contratado.

§ 2º Os serviços auxiliares, instrumentais ou acessórios de fiscalização e consentimento relacionados ao exercício do poder de polícia não serão objeto de execução indireta.

Em matéria de terceirizações no serviço público, é cediço que somente são admitidas em área-meio, para atividades que não se configuram como típicas e indelegáveis e para as quais não existam cargos públicos vagos com atribuições correlatas. A propósito, já decidiu o Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais:

(...) conclui não ser possível a terceirização de todos os serviços, mas apenas daqueles de natureza auxiliar, ligados à atividade-meio. Não pode o Município terceirizar serviços que abrangem sua atividade-fim, traduzindo atribuições típicas de cargos permanentes, que só podem ser preenchidos por concurso público. (Consulta nº 44.370, Relator Cons. Moura e Castro).

[PSF. Contratação Temporária para necessidade de excepcional interesse público] (...) considera-se irregular a terceirização de mão de obra inerente às atividades-fins da Administração Pública, as quais possuam correspondentes efetivos na estrutura de cargos e salários, uma vez tratar-se de substituição a servidor público. (...). Em relação à viabilidade de terceirização dos serviços previstos no Programa Saúde da Família, (...) os mencionados serviços não podem ser objeto de contratação com particulares. Caberia, sim, na espécie, a contratação temporária para atender a necessidade de excepcional interesse público de que trata o art. 37, inciso IX, da Constituição Federal, a qual deverá ser submetida ao regime geral de previdência social, com base no art. 40, § 13º. Nesse caso, é mister que lei local específica discipline o assunto, com previsão do prazo da contratação vinculado à duração do mencionado programa. (...) para os efeitos da LRF, artigo 18, § 1º, os valores dos contratos de terceirização de mão de obra, que se referem a substituição de servidores e empregados públicos serão contabilizados como Outras Despesas de Pessoal” (...) (Consulta n. 783820, Rel. Cons. Elmo Braz).

Também na lição de Maria Sylvia Zanella Di Pietro (Parcerias na Administração Pública: concessão, permissão, franquia, terceirização, parceria público-privada e outras formas. 8 ed., p. 119):

No âmbito da Administração Pública, a terceirização, como contrato de fornecimento de mão de obra, (...), não tem guarida, nem mesmo com base na Lei nº 6.019, que disciplina trabalho temporário, porque a Constituição, no art. 37, inciso II, o exige que a investidura em cargos empregos e funções se dê sempre por concurso.

No mesmo sentido assevera Marçal Justen Filho:

Não cabe, ao contrário do que o texto literal induz, a aplicação do regime da Lei n. 8.666/93 à contratação de todos os “serviços” de terceiros. Somente quando se tratar de serviços esporádicos ou temporários, desenvolvidos por exceção, incidirá tal regime. Quando o serviço corresponder a cargo ou emprego público, aplicam-se os dispositivos constitucionais acerca dos servidores públicos (CF, art.37, incs. II e IV).

Destaca-se o Parecer Consulta nº 00921-20 do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia, que fincou as seguintes ponderações sobre o tema, no âmbito dos municípios:

CONSULTA. ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. TERCEIRIZAÇÃO. ATIVIDADE-MEIO E ATIVIDADE-FIM. LEI DAS TERCEIRIZAÇÕES. JURISPRUDÊNCIA DO E TCU. REGULAMENTAÇÃO FEDERAL. CONSIDERAÇÕES. 1) **A terceirização só é admitida na Administração Pública Direta municipal, sem violar o essencial do princípio do concurso público, quando cumpridas cumulativamente as seguintes condições: a) tratar-se de atividades auxiliares, instrumentais ou acessórias (atividades-meio); b) não constante do quadro de cargos, empregos e funções do órgão ou entidade (atividades permanentes); e, c) inexistentes na relação os elementos de pessoalidade e subordinação direta (vínculo direto).** 2) Além do preenchimento dos requisitos acima especificados, a terceirização não pode ocorrer com o único objetivo fornecimento de mão de obra em substituição à obrigatória contratação de servidores públicos. 3) O gestor municipal deve atentar-se para a INSTRUÇÃO TCM nº 02/2017 que traz orientações quanto à terceirização de mão de obra para efeito do cálculo das despesas com pessoal estabelecido na Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF. (Disponível em: <https://www.tcm.ba.gov.br/sistemas/textos/juris/08201e20.odt.pdf> Acesso em 12/05/2023).

Frise-se que por representarem exceção ao regime regular das contratações de mão-de-obra pelo Poder Público, as terceirizações requerem ampla justificativa da vantagem sob os aspectos técnicos, operacionais e econômicos.

Assim, conclui-se que, mantido pela Municipalidade serviço próprio, isto é, executado por servidores municipais, organizados, ou não em carreira (constante do quadro de cargos, empregos e funções do órgão ou entidade – atividades permanentes), a estes compete sua execução, sendo portanto, incabível a contratação de empresa especializada com o escopo de efetivar a terceirização.

Ademais, os *serviços auxiliares, instrumentais ou acessórios* das mencionadas atividades (atividades-meio) poderão ser executados de forma indireta, vedada a



transferência de responsabilidade para a realização de atos administrativos ou a tomada de decisão para o contratado, assim como *não* poderão ser terceirizados os mesmos serviços quando relativos à fiscalização e relacionados ao exercício do poder de polícia.

Alerta-se que não devem ser feitas adesões a ata de registros de preços decorrentes de licitação **na qual tenham sido estabelecidos critérios e condições estritamente particulares às necessidades o órgão gerenciador**, conforme tratado no Acórdão do Plenário do TCU nº 2.600/2017.

Outrossim, em se tratando de contratações de serviços contínuos com dedicação mão de obra exclusiva, deve ser criteriosamente avaliada a pertinência das condições estabelecidas no certame, especialmente no que diz respeito às categorias profissionais, suas respectivas convenções coletivas e sua abrangência territorial etc., posto que as peculiaridades de cada qual determinam os parâmetros de preços e de execução contratual a serem observados. E, quando as condições da licitação originária não puderem ser exatamente praticadas pelo órgão/entidade aderente em razão das especificidades em questão, dentre outras, não será possível a adesão.

**Destaca-se que, em havendo dúvidas sob este ponto, o processo administrativo deverá ser remetido à Procuradoria-Geral do Município - PGM para consulta/manifestação.**

#### **2.4. Da IMPOSSIBILIDADE de contratação de serviços advocatícios – existência de cargo de Procurador do Município – Lei Complementar nº 313, de 30 de outubro de 2018**

Os serviços prestados pelo Procurador do Município voltam-se para realização do interesse público. O cargo de Procurador do Município é caracterizado pelo caráter efetivo de seu provimento, que o direciona no sentido de prover-se em caráter definitivo, permanente, o que se sedimenta após o atendimento das exigências legais - nomeação de concursado na ordem de classificação do concurso específico ou o estágio probatório etc. Acerca do tema:

O advogado público tem vínculo jurídico específico e compromisso peculiar com o interesse público posto no sistema jurídico, o qual há de ser legalmente concretizado pelo governante e pelo administrador público. Tal interesse não sucumbe nem se altera a cada quatro anos aos sabores e humores de alguns administradores ou de grupos que, eventualmente, detenham maiorias parlamentares e administrativas. Por isso mesmo é que o advogado não pode ficar sujeito a interesses subjetivos e passageiros dos governantes. (ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. Princípios Constitucionais dos Servidores Públicos, Saraiva, 1999.)

As atribuições de consultoria e assessoramento jurídico, bem como a representação judicial e extrajudicial do ente público, são próprias do referido cargo, razão pela qual a contratação desses serviços, em casos excepcionais e singulares, depende da prévia autorização da Procuradoria-Geral do Município. Fincadas estas premissas, resta inviabilizada a adesão à ata de registro de preços que contemple serviços advocatícios, **salvo expressa autorização por parte da Procuradoria-Geral do Município, em circunstâncias excepcionais.**

#### **2.5. Da IMPOSSIBILIDADE de adesão à ata de registro de preços para aquisição de item, quando a licitação for por lote ou grupo, não registrado pelo menor valor na licitação**

Segundo aduz o entendimento consolidado do TCU (Acórdãos 2.977/2012 e 529, 1.592, 1.913, 2.695 e 2.796/2013, todos do Plenário), em licitações para registro de preços, a regra geral aponta para a obrigatoriedade da **adjudicação por item**, tendo em vista o objetivo de propiciar a ampla participação de licitantes e a seleção das propostas mais vantajosas, sendo a adjudicação por preço global de lote/grupo medida excepcional que precisa ser devidamente justificada, além de incompatível com a aquisição futura por itens. Tal raciocínio tem sido reiteradamente ratificado pelo Tribunal, a exemplo dos recentes Acórdãos 757/2015 e 3.081/2016-TCU-Plenário.

**Assim, é vedada a aquisição separada de itens de objeto adjudicado por preço global de lote/grupo para os quais o fornecedor convocado para assinar a ata não tenha apresentado o menor preço no procedimento licitatório.**

Explica-se: é que o agrupamento de itens em lotes, frequentemente, possibilita a adjudicação de itens por valores superiores aos que teriam sido obtidos casos os mesmos fossem licitados separadamente. Em outras palavras, o critério do menor preço por lote com itens agrupados geralmente resulta no descarte de lances individuais mais vantajosos para a Administração. Para espantar qualquer dúvida, trago à colação excertos da proposta de deliberação do Min. Weder de Oliveira que fundamentou o [Acórdão 2977/2012-TCU-Plenário](#):

35. A adjudicação por grupo, em licitação para registro de preços, sem robustas, fundadas e demonstradas razões (fáticas e argumentativas) que a sustente, revela-se sem sentido quando se atenta para o evidente fato de que a Administração não está obrigada a contratar adquirir a composição do grupo a cada contrato, podendo adquirir isoladamente cada item, no momento e na quantidade que desejar.

36. **Essa modelagem torna-se potencialmente mais danosa ao erário na medida em que diversos outros órgãos e entidade podem aderir a uma ata cujos preços não refletem os menores preços obtidos na disputa por item.**

37. **O que fica registrado quando a adjudicação se dá pelo menor preço por grupo, não é o menor preço de cada item, mas o preço do item no grupo em que se sagrou vencedor o futuro fornecedor.**

38. Embora não fosse necessário, por ser evidente, devo observar que a mera similaridade entre itens não é critério hábil para fundamentar a formação de grupos/lotes.

39. Vale lembrar, também, que o registro de preços tem por escopo exatamente promover o registro de preços de muitos itens, uma vez que é da própria essência do sistema permitir aquisições à medida que forem surgindo as necessidades da Administração.

40. Em modelagens dessa natureza, é preciso demonstrar as razões técnicas, logísticas, econômicas ou de outra natureza que tornam necessário promover o agrupamento como medida tendente a propiciar contratações mais vantajosas, comparativamente à adjudicação por item. É preciso demonstrar que não há incoerência entre adjudicar pelo menor preço global por grupo e promover aquisições por itens, em sistema de registro de preços. A Administração não irá adquirir grupos, mas itens.

41. **Repisando, na licitação por grupos/lotes, a vantajosidade para a Administração apenas se concretizaria se fosse adquirido do licitante o grupo/lote integral, pois o menor preço é resultante da multiplicação de preços de diversos itens pelas quantidades estimadas.**

42. Em registro de preços, a realização de licitação utilizando-se como critério de julgamento o menor preço global por grupo/lote leva, vis à vis a adjudicação por item, a

flagrantes contratações antieconômicas e dano ao erário, potencializado pelas possibilidades de adesões, uma vez que, como reiteradamente se observa, itens são ofertados pelo vencedor do grupo a preços superiores aos propostos por outros competidores.

Isto posto, sobre o ponto, alerta-se, nos termos do Acórdão nº 1893/2017 – Plenário do Tribunal de Contas da União, que **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 para o respectivo item.**

Além disso, recomenda-se que adesões nessas circunstâncias sejam feitas excepcionalmente, justificando-se as razões pelas quais se faz necessária a adesão diante da necessidade pública a ser satisfeita e o tempo exigido para resposta a essa.

## 2.6. Da IMPOSSIBILIDADE de adesão à ata de registro de preços de estatais por órgão da Administração Direta - vedação constante na Lei Federal nº 13.303/2016

Em relação à utilização da ata de registro de preços por órgão ou entidades não participantes (adesão), convém frisar que a própria Lei das estatais definiu limitação subjetiva à adesão em uma ata decorrente do SRP/Estatal.

Nesse sentido, preceitua o artigo 66, §1º da Lei nº 13.303/2016:

Art. 66. O Sistema de Registro de Preços especificamente destinado às licitações de que trata esta Lei reger-se-á pelo disposto em decreto do Poder Executivo e pelas seguintes disposições:

§ 1º Poderá aderir ao sistema referido no caput **qualquer órgão ou entidade responsável pela execução das atividades contempladas no art. 1º desta Lei**.

Por sua vez, o artigo 1º traz a relação das entidades que estão autorizadas a aderir a ata de registro de preços:

Art. 1º Esta Lei dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, abrangendo toda e qualquer empresa pública, sociedade de economia mista da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios que explore atividade econômica de produção ou comercialização de bens ou de prestação de serviços, ainda que a atividade econômica esteja sujeita ao regime de monopólio da União ou seja de prestação de serviços públicos.

Assim, ao indicar que apenas as estatais, sejam empresas públicas e sociedades de economia mista que explorem atividade econômica de produção ou comercialização de bens ou de prestação de serviços, poderão aderir ao sistema de registro de preços das Estatais, **resta inviabilizada a adesão por órgãos da Administração municipal direta, a atas de registro de preços gerenciadas por estatais**, com a aplicação do regime licitatório e contratual da Lei nº 13.303, de 2016, haja vista a incompatibilidade jurídica entre os regimes jurídicos.

## 3. Do procedimento e checklist

Conforme prescrito no *caput* do art. 38 da Lei nº 8.666/93, o procedimento de contratação deve ser iniciado, com a abertura de processo administrativo, devidamente autuado, protocolado e numerado, contendo a autorização respectiva, concedida pela autoridade competente para contratar, e a indicação sucinta de seu objeto e formalização da demanda elaborada pelo agente ou setor competente que requer o objeto.

Importa aqui ressaltar que a realização de procedimento de adesão não dispensa a realização prévia de todos os procedimentos internos de planejamento da contratação, incluindo estudo que demonstre o ganho de eficiência, a viabilidade e a economicidade para a administração pública da utilização da ata de registro de preços, posto que as adesões a atas de registro de preço são medidas alternativas que podem ser adotadas quando se revelarem vantajosas no contexto do planejamento das suas contratações.

Isto posto, os casos de adesão devem observar rigorosamente todos os documentos e requisitos constantes no Anexo I.

Para tanto, é elaborado por este órgão de assessoramento jurídico *checklist*, que já detalha, com o respectivo fundamento legal, os documentos necessários à regularidade formal do procedimento a ser adotado (vide Anexo I).

Alerta-se que a responsabilidade pela correta instrução do processo com toda a documentação necessária, bem como pela regularidade das planilhas de quantitativos, valores, cálculos e especificação técnica do objeto, será dos agentes públicos responsáveis pela elaboração dos referidos documentos.

Por último, cumpre alertar aos órgãos e entidades municipais que as adesões a atas de registro de preço são medidas alternativas que podem ser adotadas quando se revelarem vantajosas no contexto do planejamento das suas contratações, **não consistindo, contudo, uma prática que possa ser executada em regime ordinário em detrimento das licitações que podem e devem ser também realizadas pelo próprio órgão.**

Ademais, **não devem ser feitas adesões a ata de registros de preços decorrentes de licitação na qual tenham sido estabelecidos critérios e condições estritamente particulares às necessidades do órgão gerenciador**, conforme tratado no Acórdão do Plenário do TCU nº 2.600/2017.

Por fim, acerca da **análise da minuta contratual**, ressalta-se que a Consultoria Jurídica da União Especializada Virtual de Aquisições E-CJU/Aquisições da Consultoria Geral da União da Advocacia Geral da União entendeu que **o ato de aprovação jurídica da minuta de edital ou contrato, obrigatório, nos termos do parágrafo único do artigo 38 da Lei n.º 8.666/93, compete ao órgão de assessoramento jurídico do órgão gerenciador**. Na adesão à ata de registro de preços, portanto, a manifestação do órgão de assessoria jurídica não é obrigatória, pois não tem o condão de aprovar a minuta.

**Portanto, tendo em vista a desnecessidade de análise individualizada de cada um dos processos para adesão por órgão municipal à Ata de Registro de Preços promovida e gerenciada por órgão ou entidade municipal, distrital, estadual e federal, as considerações jurídicas apresentadas e requisitos necessários enumerados na presente manifestação deverão ser adotadas pelos órgãos da Administração Pública Municipal nas situações que se amoldem à hipótese autorizativa ora tratada.**

4. Conclusão

Por todo exposto, observados os preceitos da legislação vigente, os apontamentos acima enumerados, opina-se pela viabilidade jurídica da modelagem de contratação ora apresentada, **dispensada a análise individualizada para adesões a ata de registro de preços de aquisição de bens e contratação de serviços, desde que respeitados todos os preceitos jurídicos deste Parecer Referencial e a instrução processual ocorra de acordo com seção específica do checklist em apêndice a esta manifestação** (Anexo I).

Deve o gestor público sempre observar os princípios que lhe são impostos pelo art. 37 da Constituição Federal, bem como aqueles previstos no art. 3º da Lei 8.666/93.

Saliente-se, nesse ponto, que a análise jurídica individualizada da adesão à Ata de Registro de Preços promovida e gerenciada por órgão ou entidade municipal, distrital, estadual e federal, será dispensada, competindo à Administração atestar, de forma expressa, que o caso concreto se amolda aos termos da presente manifestação jurídica referencial.

**Repisa-se que eventual dúvida sobre algum caso específico ou acerca da interpretação ou aplicação de normas deverá ser objeto de consulta singular e objetiva, com a delimitação do(s) ponto(s) a ser(em) elucidado(s).**

Destaca-se que a presente manifestação referencial está limitada à compras e a contratação de serviços, e **NÃO SE APLICA a adesões a atas de registro de preços cujo objeto seja obras e/ou serviços de engenharia.**

De todo modo, salienta-se que o presente exame limitou-se aos aspectos jurídicos, tomando por base exclusivamente, os elementos constantes dos autos até a presente data, não competindo adentrar na análise de aspectos técnicos e da conveniência e oportunidade que ficam a cargo dos órgãos competentes deste Município.

Cumpra anotar que o “*parecer não é ato administrativo, sendo, quando muito, ato de administração consultiva, que visa a informar, elucidar, sugerir providências administrativas a serem estabelecidas nos atos de administração ativa*”. (Celso Antônio Bandeira de Mello, “*Curso de Direito Administrativo*”, Malheiros Ed., 13ª. ed., p. 377). Ou seja, trata-se de ato meramente opinativo.

Por fim, para a utilização do parecer referencial nos casos concretos, deve a Administração Pública instruir o processo com a cópia integral deste parecer referencial.

É o parecer.

**Procuradoria Especializada em Assuntos Administrativos**, aos 15 (quinze) dias do mês de maio de 2023.

**ANA PAULA NOÉ**  
Procuradora do Município  
Matrícula 1416898

De acordo:

**ALEXANDRE BORGES RABELO**  
Subprocurador-Chefe de Assuntos Administrativos

**MAIUME SUZUE COELHO**  
Procuradora Chefe de Assuntos Administrativos

Acato:

**MARCOS AURÉLIO EGÍDIO**  
Procurador-Geral do Município

ANEXO I

**CHECKLIST PARA ADESÃO A ATAS DE REGISTRO DE PREÇOS DERIVADAS DE LICITAÇÕES PROMOVIDAS POR ÓRGÃO OU ENTIDADE MUNICIPAL, ESTADUAL, DISTRITAL OU FEDERAL.**

(Adesão à Ata de Registro de Preços de licitação promovida por órgão ou entidade municipal, estadual, distrital ou federal. – Fundamento: art. 15, inciso II, e § 3º da Lei n. 8.666/93 c/c §§ 5º e 10 da Lei Municipal nº 9.525/2014)

**LEGENDA: S – Sim; N – Não; OBS- Observação.**

ITEM	DESCRIÇÃO	DISPOSITIVO LEGAL	S/N	OBS
1	Solicitação de aquisição do bem ou contratação do serviço <b>formalizada</b> por	Art. 38, <i>caput</i> , da Lei n. 8.666/93 c/c art.		

	<p>meio de processo administrativo devidamente autuado, protocolado e numerado, contendo a respectiva <b>justificativa</b> que, dentre outras coisas, indique expressamente:</p> <p><b>a)</b> manifestação de interesse do órgão não participante em usar a ata de registro de preços justificando a necessidade da contratação com a devida motivação e mencionando o interesse público/benefício social;</p> <p><b>b)</b> manifestar-se atestando que há previsão expressa no edital de possibilidade de adesão à Ata de Registro de Preços por órgão não participante (permissão) e que a ata encontra-se vigente e com quantitativos registrados disponíveis em quantidade suficiente para atender às necessidades do órgão interessado;</p> <p><b>c)</b> indicar a finalidade, a quantidade demandada, as especificações técnicas do objeto da contratação, quem efetua o pedido e qual órgão ou setor será atendido com a contratação;</p> <p><b>e)</b> juntar realização de estudo que demonstre o ganho de eficiência, a viabilidade e a economicidade para a administração pública municipal da utilização da ata de registro de preços (comprovação da vantajosidade);</p> <p><b>d)</b> seja exarado reconhecimento expresso da exata identidade de objetos, com justificativa sobre a pertinência dos requisitos, das restrições e das especificações dispostos no edital às necessidades e peculiaridades do órgão interessado na adesão.</p> <p><b>Obs. 1:</b> Segundo o art. 19 da Lei Complementar n. 335/2021: “Fica proibida a autuação e a consequente tramitação de processo em meio físico de qualquer processo automatizado, sendo declarados nulos os atos assim praticados, salvo autorização expressa do Chefe do Poder Executivo Municipal”.</p> <p><b>Obs. 2:</b> Deve ser apresentada justificativa sobre os quantitativos solicitados, não se admitindo a contratação baseada tão somente na demanda originalmente estimada pelo órgão gerenciador (Acórdão do Plenário do TCU nº 998/2016);</p> <p><b>Obs. 3:</b> deve haver reconhecimento expresso da exata identidade de objetos, com justificativa sobre a pertinência dos requisitos, das restrições e das especificações dispostos no edital às suas necessidades e peculiaridades (artigo 6º, caput, da Lei Municipal nº 9.525/2014, artigos 3º, <i>caput</i>, e 15, § 7º, incisos I e II, da Lei nº 8.666/1993 e Acórdão do Plenário do TCU nº 248/2017);</p> <p><b>Obs. 4:</b> deve ser comprovada a <b>vantagem da adesão</b>, evidenciada pelo confronto entre os preços unitários dos bens e serviços constantes da ata de registro de preços e referenciais válidos de mercado, mediante realização de prévia pesquisa de preços nos parâmetros exigidos pela IN nº 01/2018/CGM (Acórdãos do Plenário do TCU de nº 509/2015, 2.877/2017 e 1.548/2018).</p>	19 da Lei Complementar n. 335/21. art. 17, §10, da Lei Municipal n. 9.525/2014.		
2	<p><b>Termo de referência</b> (aprovado pela autoridade competente) contendo:</p> <p>c.1. o diagnóstico da necessidade administrativa;</p> <p>c.2. a caracterização da solução a ser contratada;</p> <p>c.3. a motivação técnica capaz de justificar a adequação do objeto e das condições registradas em ata, em vista da necessidade administrativa;</p>	<p>Art. 38, inciso I, c/c art. 6º, inciso IX, e artigos 14 e 15 da Lei n. 8.666/93;</p> <p>Instrução Normativa nº CGM nº 01/2018;</p>		

	<p>c.4. a pesquisa de preços apta a demonstrar a compatibilidade dos valores a serem contratados com os praticados no mercado fornecedor; e</p> <p>c.5. a motivação da vantajosidade do procedimento de adesão em vista de eventual instauração de procedimento licitatório específico.</p> <p><b>Obs. 1:</b> Autoridade competente é o gestor do órgão que detém atribuição para autorizar a despesa. Ex: Chefe do Poder Executivo, Secretário(a) Municipal ou Presidente de Autarquia, ou seus delegatários.</p> <p><b>Obs. 2:</b> Deve ser juntado ao processo administrativo motivação técnica capaz de justificar a adequação do objeto e das condições registradas em ata, em vista da necessidade administrativa.</p>			
3	<p><b>Estimativa de despesa</b>, que deverá ser elaborada em observância à Instrução Normativa nº CGM nº 01/2018 que comprove <u>a economicidade da adesão à ata de registro de preços</u>.</p>	Art. 17, §10, da Lei Municipal nº 9.525/2014 c/c Instrução Normativa nº CGM nº 01/2018;		
4	<p>Parecer jurídico e Pareceres técnico, se for o caso, que demonstre o atendimento dos requisitos exigidos.</p> <p><b>Obs. :</b> No casos de bens e serviços referentes a tecnologias da informação e comunicação, será necessária a manifestação técnica da Sictec, conforme art. 1º do Decreto Municipal n. 1.251/18.</p>	Art. 38, inciso VI da Lei n. 8.666/93;		
5	<p>Indicação do <b>recurso</b> próprio para a despesa e comprovação da existência de previsão de recursos orçamentários, de acordo com o respectivo cronograma.</p> <p><b>Obs.:</b> Para tanto, juntar a <b>Solicitação Financeira devidamente autorizada</b>, com a Declaração de Adequação Financeira e compatibilidade com as leis orçamentárias, dada pelo ordenador de despesas.</p>	<p>Art. 38 caput c/c art. 14 da Lei n. 8.666/93;</p> <p>Art. 60 da Lei n. 4.320/1964;</p> <p>Art. 16 da Lei Complementar n. 101/2000.</p>		
6	<p><b>Cópia da lei e/ou decreto regulamentador</b> do ente federado detentor da ata de registro de preços em que conste autorização/permissão de adesão por outros municípios.</p> <p><b>Obs. 1:</b> O decreto e/ou lei do ente federado deve limitar, no máximo, o quantitativo da adesão a 100% do quantitativo registrado na respectiva Ata, observando, também, que as adesões de outros órgãos não excedam ao quintuplo do total registrado para o órgão gerenciador e os respectivos participantes;</p> <p><b>Obs. 2:</b> Em se tratando de licitação de ente Federal devem ser observados os limites menores constantes nos §§ 3º e 4º do art. 22 do Decreto nº 7.892/2013, com redação alterada pelo Decreto nº 9.488/2018.</p>	<p>Art. 15, § 3º, da Lei n. 8.666/93;</p> <p>Art. 17, §§ 3º e 4º, da Lei Municipal nº 9.525/2014 c/c Acórdão Consulta 019/2017 do TCM/GO;</p>		
7	<p><b>Cópia do edital de licitação e de todos os seus anexos</b> do órgão ou entidade municipal, estadual ou federal a que se pretende aderir em que conste <u>expressamente item referente a autorização para a adesão por órgãos não participantes e os quantitativos e percentuais permitidos</u>.</p> <p><b>Obs. 1:</b> O instrumento convocatório deverá prever o quantitativo permitido para adesões à Ata de Registro de Preços por órgãos não participantes.</p> <p><b>Obs. 2:</b> Quando o termo inicial de vigência da ARP estiver condicionado à publicação do instrumento, indispensável será a juntada de cópia do respectivo</p>	<p>Art. 38, caput e inciso I, da Lei n. 8.666/93;</p> <p>Art. 17, §§ 5º e 10º, da Lei Municipal nº 9.525/2014;</p>		

	extrato publicado na imprensa oficial.  <b>Obs. 3:</b> <u>A adesão à ata de registro de preços não deve ocorrer para aquisição separada de itens adjudicados por preço global para os quais o fornecedor registrado não tenha apresentado o menor preço na licitação</u> (Acórdãos da Segunda Turma do TCU de nº 7243/2017 e 3985/2018).			
8	<b>Cópia da ata de registro de preços</b> de órgão ou entidade municipal, estadual ou federal a que se pretende aderir em que conste expressamente item referente a autorização para a adesão por órgãos não participantes e os quantitativos e percentuais permitidos.  <b>Obs.: 1:</b> A ata de registro de preços deve estar válida e vigente (deve ser observado seu prazo de validade);  <b>Obs. 2:</b> A contratação/compra só pode ser celebrada durante a plena vigência da ata e dentro do prazo constante no edital, a contar da anuência do órgão gerenciador (acaso existente este prazo no edital/ato normativo local) e desde que haja quantidade/quantitativo disponível à adesão.	Art. 38, caput e inciso I, da Lei n. 8.666/93;  Art. 17, §§ 5º e 10º da Lei Municipal nº 9.525/2014;		
9	<b>Anuência e autorização prévia e formal do órgão gerenciador</b> acerca da possibilidade de Adesão, existência de quantitativos disponíveis, a indicação do(s) fornecedor(es) e respectivo(s) preço(s) praticado(s).	Art. 17, §1º, da Lei Municipal nº 9.525/2014;		
10	<b>Anuência e aceitação da contratada</b> em manter os termos previstos no edital para o fornecimento/execução, <u>devendo ser conferido pela área técnica antes da celebração do contrato, se foi juntado ao processo todos os documentos de habilitação exigidos no edital do certame, que precisam estar válidos e vigentes no momento da assinatura do contrato ou em quem é realizada a contratação</u> (documentos de habilitação jurídica, qualificação técnica/econômica, se for o caso, e de regularidade fiscal, trabalhista e em relação ao FGTS exigidos no edital).  Deverá, também, consultar o Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas (Ceis), Cadastro Nacional de Empresas Punidas (Cnep) e cadastros locais de suspensão, impedimento ou inidoneidade.	Art. 17, §2º, da Lei Municipal nº 9.525/2014; Arts. 27 a 33 da Lei n. 8.666/93;		
11	<b>Justificativa de preço</b> , mediante pesquisa de preços realizada de acordo com a Instrução Normativa nº CGM nº 01/2018, bem como deve ser juntada a <b>Declaração de Compatibilidade de Preços</b> , contendo os requisitos previstos no art. 1º da referida instrução, para fins de comprovação da economicidade da adesão à ata de registro de preços.  <b>Obs. :</b> Destaca-se que é essencial que se busque parametrizar os valores da eventual contratação com base em cota de preços, incluindo, preferencialmente, os preços praticados no âmbito da Administração Pública, oriundos de outros certames de modo que se deve dar preferência à consulta de preços públicos (Art. 15, inciso V, da Lei n. 8.666/93) <sup>[13]</sup> .	Art. 38, caput e inciso XII, c/c art. 15, inciso V, da Lei n. 8.666/93;  Art. 17, §10, da Lei Municipal nº 9.525/2014 c/c Instrução Normativa nº CGM nº 01/2018;		
12	<b>Autorização motivada</b> a ser emitida pela <b>autoridade competente</b> <sup>[14]</sup> <b>capaz de justificar a adequação do objeto e das condições registradas em ata, em vista da necessidade administrativa</b> , bem como a motivação/justificativa da vantagem do procedimento de adesão face eventual instauração de procedimento licitatório específico.	Art. 38, caput e inciso XII, da Lei n. 8.666/93;		



13	<b>Documentos de execução orçamentária e financeira</b> , conforme normas municipais vigentes.	Art. 38, <i>caput</i> e inciso XII, da Lei n. 8.666/93.  Decreto n. 2.125, de 30 de março de 2021, alterado pelo Decreto n. 466, de 02 de fevereiro de 2023.  Decreto Municipal n. 152, de 17 de janeiro de 2023, ou outro que venha a substituí-lo.		
14	<b>Minuta do contrato</b> que deve ser aquela anexada ao edital de licitação e/ou instrumento equivalente;  <b>Obs. :</b> Ressalta-se sobre a possibilidade de serem promovidas as alterações circunstanciais necessárias à adequação do termo à contratação, especialmente no que tange às condições de entrega, pagamento e foro, nos casos em que o fornecimento deva ocorrer em local diverso daquele previsto no Edital e anexos da licitação originária.	Art. 38, inciso X, c/c art. 62, §§ 1º e 2º, da Lei n. 8.666/93 ;		
15	<b>Publicação do termo de adesão e o extrato do contrato decorrente</b> (ou instrumento que o substitua) que deverá ser divulgado e mantido à disposição do público em sítio eletrônico oficial.	Art. 61, parágrafo único, da Lei n. 8.666/93;		
16	<b>Cópia integral do parecer referencial</b>	Art. 38, parágrafo único da Lei n. 8.666/93 c/c art. 6º, parágrafo único, inciso I, da Portaria n. 31/2022 da Procuradoria Geral do Município.		
17	<b>Declaração da autoridade competente</b> com autorização para a prática do ato pretendido, <b>atestando</b> que o caso se enquadra nos parâmetros e pressupostos do Parecer Referencial e que serão seguidas as orientações jurídicas nele contidas.	Art. 6º, parágrafo único, inciso II, da Portaria n. 31/2022 da Procuradoria Geral do Município.		
18	Lista de verificação específica, devidamente preenchida e assinada pelo responsável pelo preenchimento.			

#### Observações:

**a)** os atos serão preferencialmente digitais, de forma a permitir que sejam produzidos, comunicados, armazenados e validados por meio eletrônico, podendo a assinatura do ato ser feita por certificado digital, emitido por Autoridade Certificadora credenciada na Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira (ICP-Brasil);

**b)** não devem ser feitas adesões a ata de registros de preços decorrentes de licitação na qual tenham sido estabelecidos critérios e condições estritamente particulares às necessidades do órgão gerenciador, conforme tratado no Acórdão do Plenário do TCU nº 2.600/2017;

**c)** após a verificação dos requisitos essenciais, a autoridade competente deve então apresentar justificativa acerca da exata identidade do objeto de que necessita à administração àquele registrado na ata, indicando inclusive a pertinência dos requisitos, das restrições e das especificações dispostos no edital às suas necessidades e peculiaridades (Acórdão do Plenário do TCU nº 248/2017), bem como justificar os quantitativos solicitados, não se admitindo a contratação baseada tão somente na demanda originalmente estimada pelo órgão gerenciador, concedendo, por fim, sua autorização para que a aquisição se dê por meio de adesão à Ata de Registro de Preços;

**d)** em relação à minuta do instrumento contratual, deve respeitar os requisitos previstos no art. 55 da Lei 8.666/93 e estar de acordo com as disposições da Minuta Contratual constante no Edital da Licitação Originária da ARP, pois a adesão se encontra vinculada aos termos originais da contratação.

**f)** deverá ser publicada portaria designando o fiscal e o gestor da contratação, consoante art. 67 da Lei n. 8.666/93 c/c IN n. 02/2018/CGM, bem como serem realizadas as atividades de registro e publicação necessárias, conforme normas internas do Município e do TCMGO.

[1] Acórdão 2674/2014-Plenário, TC 004.757/2014-9, relator MinistroSubstituto André Luís de Carvalho, 8/10/2014.

[2] Acórdão 903/2019-Plenário. R. Augusto Nardes, s. 16/04/2019.

[3] JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e contratos administrativos. Editora Revista dos Tribunais. 2ª edição em e-book baseada na 17ª edição impressa (2016).

[4] “DENÚNCIA. IRREGULARIDADE NA UTILIZAÇÃO DO SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS PARA CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS DE NATUREZA CONTINUADA. DETERMINAÇÕES. PEDIDO DE REEXAME. PROVIMENTO PARCIAL. ALTERAÇÃO DA DELIBERAÇÃO RECORRIDA. **PERMISSÃO PARA UTILIZAÇÃO DO SRP PARA CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS CONTÍNUOS**, OBSERVADAS CONDIÇÕES PARA IMPEDIR DESVIRTUAMENTO DA LICITAÇÃO. CIÊNCIA AOS INTERESSADOS.” (TCU, DEN Acórdão 1737/2012 – Plenário, Relatora Ana Arraes, Data da sessão: 04.07.2012, Ata nº 24/2012).

[5] De acordo com o TCU, a ausência de tal estimativa no edital da licitação impede a adesão de “caronas” a atas de registro de preços: “A falta de estimativa prévia, no edital, das quantidades a serem adquiridas por não participante impede a adesão desses entes (caronas) a atas de registro de preços constituídas após o início da vigência do Decreto 7.892/2013. As atas constituídas antes da vigência dessa

norma somente podem ser utilizadas pelo órgão gerenciador e pelos órgãos participantes, não sendo cabível a adesão por parte de órgãos não participantes (Acórdão 855/2013 - Plenário)".

[6] Disponível em: [https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/\\*KEY%253AACORDAO-COMPLETO-1337796/DTRELEVANCIA%2520desc/0/sinonimos%253Dfalse](https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*KEY%253AACORDAO-COMPLETO-1337796/DTRELEVANCIA%2520desc/0/sinonimos%253Dfalse) Acesso em 09/05/2023.

[7] Disponível em: [https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/resultado/acordao-completo/\\*NUMACORDAO%253A980%2520ANOACORDAO%253A2018%2520COLEGIADO%253A%2522Plen%25C3%25A1rio%2522/%2520](https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/resultado/acordao-completo/*NUMACORDAO%253A980%2520ANOACORDAO%253A2018%2520COLEGIADO%253A%2522Plen%25C3%25A1rio%2522/%2520) Acesso em 09/05/2023.

[8] Disponível em: [https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/publicacao/\\*PUBLICACAO%253A%2522Boletim%2520de%2520Jurisprud%25C3%25Ancia%2522%2520NUMERO%253A%2522224%2522/DTRELEVANCIA%2520desc/0/sinonimos%253Dfalse](https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/publicacao/*PUBLICACAO%253A%2522Boletim%2520de%2520Jurisprud%25C3%25Ancia%2522%2520NUMERO%253A%2522224%2522/DTRELEVANCIA%2520desc/0/sinonimos%253Dfalse) Acesso em: 09/05/2023.

[9] Disponível em: [https://www.goiania.go.gov.br/html/gabinete\\_civil/sileg/dados/legis/2014/lo\\_20141229\\_000009525.html](https://www.goiania.go.gov.br/html/gabinete_civil/sileg/dados/legis/2014/lo_20141229_000009525.html) Acesso em 08/05/2023.

[10] Disponível em: <https://www.tcmgo.tc.br/site/wp-content/uploads/2017/08/RC019-2017.pdf> Acesso em 31/05/2022.

[11] Disponível em: [https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/\\*KEY%253AACORDAO-COMPLETO-1233850/DTRELEVANCIA%2520desc/0/sinonimos%253Dfalse](https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*KEY%253AACORDAO-COMPLETO-1233850/DTRELEVANCIA%2520desc/0/sinonimos%253Dfalse) Acesso em 08/05/2023.

[12] TCU, Acórdão nº 868/2013 – Plenário, Rel. Min. Marcos Bemquerer, j. em 10.04.2013.

[13] "As pesquisas de preços para aquisição de bens e contratação de serviços em geral devem ser baseadas em uma "cesta de preços", devendo-se dar preferência para preços praticados no âmbito da Administração Pública, oriundos de outros certames. A pesquisa de preços feita exclusivamente junto a fornecedores deve ser utilizada em último caso, na ausência de preços obtidos em contratações públicas anteriores ou cestas de preços referenciais (Instrução Normativa Seges-ME 73/2020)." - TCU, Acórdão 1875/2021-Plenário.

[14] **Autoridade Competente:** Chefe do Poder Executivo, Secretário(a) Municipal ou Presidente de Autarquia, ou seus delegatários, conforme o caso.



Documento assinado eletronicamente por **Marcos Aurélio Egídio da Silva, Procurador Geral do Município**, em 06/06/2023, às 16:32, conforme art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006.



Documento assinado eletronicamente por **Natasha Palma Garcia, Chefe de Gabinete**, em 06/06/2023, às 16:35, conforme art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006.



Documento assinado eletronicamente por **Alexandre Borges Rabelo, SubProcurador Chefe de Assuntos Administrativos**, em 06/06/2023, às 16:37, conforme art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006.



Documento assinado eletronicamente por **Maiume Suzue Coelho, Procuradora Chefe de Assuntos Administrativos**, em 07/06/2023, às 09:12, conforme art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006.



Documento assinado eletronicamente por **Ana Paula Noé, Procuradora do Município**, em 07/06/2023, às 10:17, conforme art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site <https://www.goiania.go.gov.br/sei> informando o código verificador **1655794** e o código CRC **765A0738**.

Avenida do Cerrado, 999, APM-09, Bloco F, 1º andar  
Palácio das Campinas Venerando de Freitas Borges (Paço Municipal) - Bairro Park Lozandes  
CEP 74884-900 Goiânia-GO

Referência: Processo Nº 23.6.000006023-6

SEI Nº 1655794v1