



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

PARECER REFERENCIAL Nº 2224/2026 – PGM/PEAA

Ementa: Consulta. Parecer referencial. Adesão à ata de registro de preços. Ata de registro de preços gerenciada por órgão ou entidade federal, estadual, distrital ou municipal. Não se aplica a adesões de atas com valores superiores estabelecidos no parecer. Não se aplica a adesões de atas gerenciadas por entidade com personalidade jurídica de direito privado sob controle do poder público Órgão ou entidade não participante. “Carona”. Art. 86, § 2º, da Lei nº 14.133/2021. Necessidade de cumprimento dos requisitos legais. Checklist.

1. Relatório

A presente manifestação tem por objetivo esmiuçar requisitos e ponderações a respeito da legalidade da adesão à ata de registro de preços, gerenciada por órgão ou entidade federal, estadual, distrital ou municipal, pela administração pública do Município de Goiânia, com fundamento no art. 86, § 2º, da Lei nº 14.133/2021 (doc. 9836278).

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.

É o breve relatório.

2. Da possibilidade de utilização do parecer referencial

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 abarrotadas de consultas repetitivas versando sobre assuntos semelhantes.

Tal novidade vem ao encontro do princípio da eficiência, constitucionalizado no art. 37 da CF/1988 pela EC 19/1998, 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.

Nesse sentido, vale notar a regra estatuída no art. 25, §1º, da nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos que positivou uma prática já estabelecida há algum tempo pelas administrações públicas,

verbis: “sempre que o objeto permitir, a Administração adotará minutas padronizadas de edital e de contrato com cláusulas uniformes”.

Especificamente sobre o controle prévio de legalidade da contratação a ser efetivado pelo órgão de assessoramento jurídico, dispõe o art. 53, § 5º, da novel legislação: “É dispensável a análise jurídica nas hipóteses previamente definidas em ato da autoridade jurídica máxima competente, que deverá considerar o baixo valor, a baixa complexidade da contratação, a entrega imediata do bem ou a utilização de minutas de editais e instrumentos de contrato, convênio ou outros ajustes previamente padronizados pelo órgão de assessoramento jurídico”.

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), alterada pela Portaria nº 08, de 26 de janeiro de 2023 (publicada na edição do DOM eletrônico nº 7975, de 30/01/2023), 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.

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.

A Advocacia-Geral da União desde 2014, com a fixação da Orientação Normativa nº 55, faz uso desta prerrogativa, *in verbis*:

I - Os processos que sejam objeto de manifestação jurídica referencial, isto é, aquela que analisa todas as questões jurídicas que envolvam matérias idênticas e recorrentes, estão dispensados de análise individualizada pelos órgãos consultivos, desde que a área técnica ateste, de forma expressa, que o caso concreto se amolda aos termos da citada manifestação. II - Para a elaboração de manifestação jurídica referencial devem ser observados os seguintes requisitos: a) o volume de processos em matérias idênticas e recorrentes impactar, justificadamente, a atuação do órgão consultivo ou a celeridade dos serviços administrativos; e b) a atividade jurídica exercida se restringir à verificação do atendimento das exigências legais a partir da simples conferência de documentos. (Grifos nossos).

Ressalta-se que o Tribunal de Contas da União (TCU), por meio do **Acórdão nº 2.674/2014-Plenário** ^[1], 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**.

(Grifos nossos)

Ainda, o TCU ^[2] 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 Especializada de Assuntos Administrativos – PEAA.

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.**

Assim, **caberá ao gestor comparar o caso concreto com o presente parecer, no intuito de fazer a distinção ou o juízo de correspondência.**

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.

3. Fundamentação

3.1. Dos casos em que não se aplica o presente parecer

O parecer referencial, conforme exposto, configura instrumento apto a racionalizar a atuação da Procuradoria, ao conferir tratamento padronizado a demandas reiteradas sobre matérias análogas, permitindo assim, a otimização do tempo e a alocação mais eficiente de recursos institucionais.

Diante do exposto, revela-se necessária a fixação de parâmetros objetivos, com vistas a delimitar as hipóteses de incidência e a correta aplicação do presente parecer referencial.

Nesse contexto, a primeira distinção a ser estabelecida refere-se ao critério do valor. Considerando que, no âmbito do Município de Goiânia, não há legislação específica que delimite parâmetros objetivos de valor, adota-se, como referência, o critério percentual vinculado ao montante definido pela lei como contratação de grande vulto (art. 6º, XXII, da Lei nº 14.133/2021)^[4], por se tratar de parâmetro legal sujeito a atualização periódica.

Dessa forma, a fim de evitar a utilização indiscriminada do presente parecer referencial, sua aplicação ficará restrita ao percentual de 2% (dois por cento) sobre o valor definido em lei como contratação de grande vulto (art. 6º, XXII, da Lei nº 14.133/2021), considerada a atualização anual legalmente exigida, nos casos de atas de registro de preços cujo órgão gerenciador pertença à Administração Pública federal, estadual, distrital ou municipal.

Além disso, conforme o Decreto nº 967/2022, art. 27, III, é possível a **adesão à Ata de registro de preços gerida por entidade com personalidade jurídica de direito privado sob controle do poder público**. Considerando que ainda está pacificado o entendimento com relação a tais entidades, não será possível utilizar este parecer em tais casos.

3.2. Da Adesão à Ata de Registro de Preços

3.2.1. Da nomenclatura e definições

Inicialmente, necessário se faz apresentar a nomenclatura e definições relativas à adesão à ata de registro de preços, conforme disposto na Lei 14.133/2021, art. 6º:

Art. 6º Para os fins desta Lei, consideram-se:

(...)

XLV - **sistema de registro de preços:** conjunto de procedimentos para realização, mediante contratação direta ou licitação nas modalidades pregão ou concorrência, de registro formal de preços relativos a prestação de serviços, a obras e a aquisição e locação de bens para contratações futuras;

XLVI - **ata de registro de preços:** documento vinculativo e obrigacional, com característica de compromisso para futura contratação, no qual são registrados o objeto, os preços, os fornecedores, os órgãos participantes e as condições a serem praticadas, conforme as disposições contidas no edital da licitação, no aviso ou instrumento de contratação direta e nas propostas apresentadas;

XLVII - **órgão ou entidade gerenciadora:** órgão ou entidade da Administração Pública responsável pela condução do conjunto de procedimentos para registro de preços e pelo gerenciamento da ata de registro de preços dele decorrente;

XLVIII - **órgão ou entidade participante:** órgão ou entidade da Administração Pública que participa dos procedimentos iniciais da contratação para registro de preços e integra a ata de registro de preços;

XLIX - **órgão ou entidade não participante:** órgão ou entidade da Administração Pública que não participa dos procedimentos iniciais da licitação para registro de preços e não integra a ata de registro de preços;

Destarte, passaremos a utilizar a nomenclatura apresentada pela lei, podendo a expressão “*carona*” ser utilizada no lugar de “*órgão ou entidade não participante*”.

3.2.2. Da hipótese legal de Adesão à Ata de Registro de Preços. Artigo 86, § 3º da Lei 14.133/2021

As aquisições e contratações das entidades públicas devem seguir, obrigatoriamente, um regime legal. O fundamento principal para tanto se encontra previsto no art. 37, XXI, da Constituição Federal de 1988, que determina que, ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei. A regulamentação para as licitações e contratações públicas foi recentemente inovada em âmbito nacional, por meio na promulgação da Lei nº 14.133/2021, mais conhecida como Nova Lei Geral de Licitações e Contratos Administrativos – NLCC.

O Sistema de Registro de Preços para aquisições dentro da Administração Pública está prevista no art. 82 e seguintes, da Lei 14.133/2021. Conforme art. 78, § 1º da Lei 14.133/2021, o Sistema de registro de preços receberá a regulamentação. No Município de Goiânia, foi publicado o Decreto nº 967, de 14 de março de 2022, para fins de regulamentação do Sistema de registro de preços.

Acerca de tais contratações, explica Rafael Carvalho Rezende Oliveira, em seu livro ^[5]:

O objetivo do registro de preços é racionalizar as contratações e efetivar o princípio da economicidade. Em vez de promover nova licitação a cada aquisição de produtos e serviços, necessários para o dia a dia da máquina administrativa, a Administração realiza uma única licitação para registrar os preços e realizar, futura e discricionariamente, as contratações.

Logo, verifica-se que o Sistema de Registro de Preços – SRP é procedimento útil à máquina administrativa, com o escopo de aprimorar a gestão organizacional e funcional, possibilitando, a um só tempo, a aquisição mais vantajosa pela administração, assim como o processo menos burocrático.

Nesse contexto surge a figura do órgão ou entidade não participante, também conhecido como “carona”, definido pela Lei 14.133/2021 como “*órgão ou entidade da Administração Pública que não participa dos procedimentos iniciais da licitação para registro de preços e não integra a ata de registro de preços*” (art. 6º, XLIX).

O art. 86, § 3º da Lei 14.133/2021 dispõe sobre quem poderá aderir à ata de registro de preços, *in verbis*:

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.

(...)

§ 3º A faculdade de aderir à ata de registro de preços na condição de não participante poderá ser exercida: (Redação dada pela Lei nº 14.770, de 2023)

I - por órgãos e entidades da Administração Pública federal, estadual, distrital e municipal, relativamente a ata de registro de preços de órgão ou entidade gerenciadora federal, estadual ou distrital; ou (Incluído pela Lei nº 14.770, de 2023)

II - por órgãos e entidades da Administração Pública municipal, relativamente a ata de registro de preços de órgão ou entidade gerenciadora municipal, desde que o sistema de registro de preços tenha sido formalizado mediante licitação. (Incluído pela Lei nº 14.770, de 2023)

(Grifos nossos)

Ademais, o Decreto municipal nº 967/2022, em seu art. 27, estabeleceu a possibilidade de o Município de Goiânia aderir a atas de registro de preços de outros entes federativos, atuando como órgão ou entidade não participante. Vejamos:

Art. 27. Os órgãos ou entidades de que trata o art. 1º podem aderir, na qualidade de não participantes, a atas de registro de preços gerenciadas: (Redação dada pelo Decreto nº 14, de 2026.)

I - pela administração direta, autárquica ou fundacional da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios; (Incluído pelo Decreto nº 14, de 2026.)

II - por consórcios públicos formados pelos entes previstos no inciso I ; ou (Incluído pelo Decreto nº 14, de 2026.)

III - por entidades com personalidade jurídica de direito privado sob controle do poder público, desde que a respectiva Ata de Registro de Preços tenha sido formalizada integralmente sob o regime da Lei federal nº 14.133, de 2021. (Incluído pelo Decreto nº 14, de 2026.)

§ 1º A adesão de que trata o caput deste artigo deverá ser formalizada diretamente pelos órgãos

ou pelas entidades municipais demandantes, observado o disposto no art. 21 deste Decreto. (Redação dada pelo Decreto nº 5.014, de 2023.)

§ 2º O processo de adesão deverá ser instruído pelos órgãos ou pelas entidades municipais não participantes, sem prejuízo das demais exigências legais, com os seguintes documentos: (Incluído pelo Decreto nº 5.014, de 2023.)

I - motivação circunstanciada contendo, obrigatoriamente, os requisitos previstos no caput do art. 26 deste Decreto; (Incluído pelo Decreto nº 5.014, de 2023.)

II - parecer técnico, se for o caso; (Incluído pelo Decreto nº 5.014, de 2023.)

III - anuência do órgão municipal de finanças; e (Incluído pelo Decreto nº 5.014, de 2023.)

IV - parecer jurídico. (Incluído pelo Decreto nº 5.014, de 2023.)

§ 3º Na hipótese de adesão a ata de registro de preços gerenciada por entidade com personalidade jurídica de direito privado sob controle do poder público, a contratação fica condicionada, cumulativamente, às seguintes exigências: (Incluído pelo Decreto nº 14, de 2026.)

I - é vedada a adesão a atas de registro de preços gerenciadas por empresas estatais regidas pela Lei federal nº 13.303, de 30 de junho de 2016; (Incluído pelo Decreto nº 14, de 2026.)

II - a licitação que originou a ata de registro de preços deverá ter sido processada integralmente sob o regime da Lei federal nº 14.133, de 2021; e (Incluído pelo Decreto nº 14, de 2026.)

III - deverão ser observados os limites subjetivos e os demais requisitos legais aplicáveis à adesão, especialmente aqueles previstos na Lei federal nº 14.133, de 2021, e neste Decreto. (Incluído pelo Decreto nº 14, de 2026.)

(Grifou-se)

Portanto, desde que cumprido os requisitos estabelecidos em lei, em particular o art. 86, § 2º da Lei 14.133/2021, e demais normas, há a possibilidade de adesão à ata de registro de preços por órgão ou entidade do Município de Goiânia.

3.2.3. Da instrução processual

Os casos de adesão à ata de registro de preços não dispensam a observância de um procedimento formal prévio. A Lei 14.133/2021 estabeleceu a necessidade de cuidado com a fase preparatória da licitação e contratação, como bem explica Tatiana Camarão ^[6]:

Um dos aperfeiçoamentos promovidos pela novel Lei para o alcance de contratações eficazes diz respeito à **promoção da etapa do planejamento, com todas as suas fases**, qual sejam, Plano Anual de Contratações (PAC), Estudo Técnico Preliminar (ETP), Gestão de Riscos, Termo de Referência (TR)/Projeto Básico. Aliás, **a Lei reconheceu o planejamento como pilar das contratações**, incluindo esse preceito no rol de princípios descritos no artigo 5º.

É essencial, portanto, o estímulo ao planejamento como alicerce das contratações. Nesse contexto, os órgãos devem adotar algumas medidas antes de divulgar o chamamento. É necessário identificar a necessidade da contratação e como ela se adequa ao mercado, às novas tecnologias e ao ciclo orçamentário. São vários os procedimentos que devem ser implementados para se alcançar uma contratação exitosa.

(Grifos nossos)

Para que seja feita a adesão à ata de registro de preços, **deverão ser cumpridos**, no que couber, **os ditames do art. 18 e seguintes da Lei 14.133/2021**, que trata sobre a fase preparatória.

Especificamente para a adesão à ata de registro de preços, deverão ser observados os requisitos do art. 86, § 2º, da Lei nº 14.133/2021:

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**:

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 - **prévia consulta e aceitação do órgão ou entidade gerenciadora e do fornecedor**.

(Grifou-se)

Além disso, o Decreto municipal nº 967/2022 também trouxe um rol de requisitos em seu art. 27:

Art. 27. Os órgãos ou entidades de que trata o art. 1º podem aderir, na qualidade de não participantes, a atas de registro de preços gerenciadas: (Redação dada pelo Decreto nº 14, de 2026.)

(...)

§ 1º **A adesão de que trata o caput deste artigo deverá ser formalizada diretamente pelos órgãos ou pelas entidades municipais demandantes**, observado o disposto no art. 21 deste Decreto. (Redação dada pelo Decreto nº 5.014, de 2023.)

§ 2º **O processo de adesão deverá ser instruído pelos órgãos ou pelas entidades municipais não participantes, sem prejuízo das demais exigências legais, com os seguintes documentos**: (Incluído pelo Decreto nº 5.014, de 2023.)

I - **motivação circunstanciada contendo**, obrigatoriamente, os requisitos previstos no caput do art. 26 deste Decreto; (Incluído pelo Decreto nº 5.014, de 2023.)

II - **parecer técnico**, se for o caso; (Incluído pelo Decreto nº 5.014, de 2023.)

III - **anuência do órgão municipal de finanças**; e (Incluído pelo Decreto nº 5.014, de 2023.)

IV - **parecer jurídico**. (Incluído pelo Decreto nº 5.014, de 2023.)

Logo, a colação dos referidos documentos é medida indispensável para a formalização da contratação em cotejo.

a) Fase preparatória e apresentação de justificativa da vantagem da adesão

Esmiuçando os documentos necessários para a instrução do processo de adesão à ata de registros de preços, com fulcro no art. 86, § 2º da Lei 14.133/2021, é necessário que, primeiramente, seja instruída a fase preparatória para a contratação.

A Lei 14.133/2021, em seus arts. 18 e seguintes, inovou ao dar importância à fase preparatória da licitação/contratação, caracterizada pelo planejamento, tornando obrigatória a produção de alguns documentos antes de se adentrar na fase licitatória ou contratual.

Destarte, antes da juntada da “*justificativa da vantagem da adesão*”, deverão constar no processo o estudo técnico preliminar (ETP), nos termos do art. 18, § 1º da Lei 14.133/2021, o termo de referência (TR), orçamento estimado etc., de acordo com o art. 18, devendo, inclusive ser acrescida cópia do edital e da ata que se pretende aderir.

Frisa-se que, caso tenha sido elaborado o plano de contratações anual de que trata o inciso VII do *caput* do art. 12 da Lei 14.133/2021, a parte preparatória deverá demonstrar a compatibilidade da contratação que se pretende fazer com o plano.

Além disso, no ETP ou TR, deverá ser apresentada justificativa sobre os quantitativos solicitados, bem como da adequação das especificações técnicas e condições contratuais à necessidade pública do Município.

Cumprido, a necessidade de que conste nos autos 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, podendo tal manifestação constar no ETP.

Após a fase preparatória, deverá ser juntado aos autos o documento denominado “*justificativa da vantagem da adesão*”. Essa justificativa deverá conter demonstrações da eficiência e economicidade da adesão tardia, tendo que apresentar tal justificativa “*inclusive em situações de provável desabastecimento ou descontinuidade de serviço público*”. Nesse sentido, nos ensina Cristiana Fortini e Tatiana Camarão ^[7]:

Por outro lado, o carona que aproveita a Ata de Registro de Preços deverá demonstrar a vantagem da adesão tardia. Há requisitos para que a adesão se faça de forma regular. O §2º do art. 86 estabelece que se deve demonstrar que os valores registrados estão compatíveis com os praticados no mercado à luz do que fixa o art. 23 desta Lei. A isso se adiciona a justificativa da vantagem da adesão, inclusive em situações de provável desabastecimento ou descontinuidade de serviço público.

Não são apenas essas as situações em que a vantagem se materializa. Trata-se de exemplos que o legislador quis destacar.

Muito embora a Lei não tenha feito referência à demonstração do ganho de eficiência, da viabilidade da contratação pelo registro e economicidade da utilização da ata, esses elementos são pressupostos de sua utilização e constam, inclusive, do termo de referência que

analisará a adesão ao registro como uma das opções disponíveis para atender a demanda apresentada.

(Grifou-se)

Ademais, com relação à justificativa da vantagem da adesão, importante colacionar o disposto no art. 26, I do Decreto nº 967/2022, que determina que conste no processo a justificativa da vantagem de utilização da ata de registro de preços, “*inclusive em situações de provável desabastecimento ou descontinuidade de serviço público*”.

Ressalta-se que adequada instrução da fase preparatória, em especial, o estudo técnico preliminar e o termo de referência auxiliam a justificar as vantagens da adesão à ata.

b) Demonstração de que os valores registrados estão compatíveis com os valores praticados pelo mercado na forma do art. 23 da Lei 14.133/2021;

O art. 23 da Lei 14.133/2021 trata da pesquisa de preços para a contratação, que deverá ser compatível com os valores praticados no mercado.

No âmbito do Município de Goiânia foi publicada a Instrução Normativa nº 001, de 29 de janeiro de 2022, de autoria da Secretaria Municipal de Administração, que “*dispõe sobre os procedimentos e diretrizes para a realização de pesquisa de preços para aquisição de bens e contratação de serviços em geral, obras e serviços de engenharia de que trata a Lei Federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021, no âmbito da Administração Pública Municipal direta, autárquica e fundacional e dá outras providências*”.

Destarte, para fins de pesquisa de preço e estimativa de gastos com a contratação, deverão ser cumpridas as disposições da IN nº 001/2022 ou outra determinação que a substituir, uma vez que é ela o regulamento do art. 23 da lei 14.133/2021 em âmbito municipal.

Destaca-se que, segundo o art. 26, § 1º do Decreto nº 967/2022, é dispensável a realização prévia de pesquisa de mercado para adesão a atas de registro de preços do Município de Goiânia por órgão ou entidade da administração pública direta e indireta do próprio Município de Goiânia, na qualidade de não participante, salvo na contratação posterior de item específico constante de grupo de itens, quando for utilizado na licitação o critério de julgamento de menor preço por grupo de itens.

Além disso, em caso de adesão a item específico constante de grupo de itens (lote), deverá haver a prévia pesquisa de mercado e demonstração de sua vantagem para o órgão ou entidade carona, ou seja, deverá ser demonstrado que o valor do item é vantajoso, nos termos do art. 82, § 2º da Lei nº 14.133/2021.

c) Prévia consulta e aceitação do órgão ou entidade gerenciadora e do fornecedor

Outros documentos obrigatórios a serem juntados aos autos são a aceitação da adesão pelo órgão ou entidade gerenciadora e pelo fornecedor.

Isso se deve ao fato de haver o teto máximo de contratações que poderão ser feitas por caronas ^[8], que

é o “dobro do quantitativo de cada item registrado na ata de registro de preços para o órgão gerenciador e órgãos participantes”, que deverá ser verificado pelo órgão ou entidade gerenciadora.

Quanto ao fornecedor, é necessária sua aceitação, uma vez que haverá o aumento de fornecimento de bens ou serviços, sendo esse o momento em que irá manifestar sua vontade com relação a mais uma contratação.

d) Parecer jurídico e pareceres técnicos, se for o caso, que demonstrem o atendimento dos requisitos exigidos

No que tange aos pareceres jurídicos, em virtude da elaboração do presente Parecer Referencial, cumprirá às Advocacias Setoriais das Pastas interessadas a averiguação do cumprimento, em cada caso concreto, das condicionantes aqui expostas, bem como a observação do *checklist* que constitui anexo da presente manifestação. Eventualmente, **surgindo novas controvérsias jurídicas, diversas das já solucionadas por este Parecer, a questão deverá ser submetida à apreciação desta Procuradoria.**

Já os pareceres técnicos necessários devem ser acostados aos autos, de modo a demonstrar o atendimento de todos os requisitos exigidos para configuração da hipótese de adesão a ata de registro de preços com fulcro no art. 86 da Lei nº 14.133/2021, pois existem bens e serviços que, por suas características, dependem de anuência de Pastas específicas no Município, como por exemplo a aquisição de bens e serviços de Tecnologia da Informação e Comunicação, que dependem da anuência da Secretaria Municipal de Inovação e Transformação Digital – SIT (art. 6º do Decreto municipal nº 27/2025).

e) Anuência do órgão municipal de finanças e Comitê de Controle de Gastos

Conforme o Decreto municipal nº 967/2022, art. 27, § 2º, III, deverá ser juntada aos autos documento que contenha a anuência do órgão municipal de finanças com a contratação a ser realizada.

Além disso, para a adesão à ata, será necessária a anuência do Comitê de Controle de Gastos – CCG, em conformidade com o art. 3º, III e § 4º do Decreto nº 729/2025^[9].

Tendo em vista que há representante do órgão municipal da fazenda no CCG, **entende-se que a aprovação pelo comitê supre a necessidade de anuência do órgão municipal de finanças.**

3.2.4. Demais observações

Em conformidade com o Decreto nº 131/2021, art. 22, III^[10], a adesão à ata de registros de preços deverá ter manifestação favorável da Secretaria Municipal de Administração (SEMAD).

Por se tratar de adesão à ata de registro de preços, deverá o carona cumprir as disposições do edital e da ata de registro de preços para que seja realizada a contratação. Inclusive, deverá ser utilizada a minuta do contrato ou instrumento equivalente disposto no edital, não sendo possível o uso de minuta diversa criada pelo órgão carona.

Além dos requisitos já elencados no tópico anterior, deverão ser cumpridos os requisitos constantes no edital e na ata de registro de preços, podendo ser citados: os requisitos de habilitação e qualificação do contratado, que deverão permanecer os mesmos; o contrato a ser utilizado é o mesmo contido no edital, sendo feitos os devidos ajustes; as formas de garantia contida no edital/ata são as mesmas etc.

Ademais, a contratação somente poderá ocorrer durante a vigência da ata de registros de preços, por isso o processo de adesão à ata deverá conter a documentação que comprove a vigência da ata.

Há necessidade de demonstração de existência de previsão expressa no edital ou na ata de registro de preços da possibilidade de adesão à ata por órgão não participante (permissão).

Também deverá ser demonstrada a compatibilidade da previsão de recursos orçamentários, com a juntada da solicitação financeira e cumprimento dos demais requisitos contidos no Decreto nº 134, de 10 de janeiro de 2025, ou seus sucessores.

Há de ser juntada aos autos a autorização da autoridade competente (gestor do órgão). Além disso, deverá ser feita a divulgação da contratação no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) e no sítio eletrônico oficial (art. 91 da Lei n. 14.133/2021). Por outro lado, recomenda-se a divulgação da contratação no Diário Oficial do Município.

Frisa-se a necessidade de se observar se na licitação da qual derivou a ata de registros de preços, foram impostos critérios e condições particulares às necessidades do ente gerenciador, uma vez que nesse caso, não é possível a adesão à ata, de acordo com a jurisprudência do TCU [\[11\]](#).

Por fim, insta consignar, que considerando a disposição contida no art. 337-M do Código Penal, que dispõe ser crime “*Admitir à licitação empresa ou profissional declarado inidôneo*”, recomenda-se, antes da contratação, por exemplo, a averiguação de impedidos de licitar e contratar disponível no site do TCM/GO; no Cadastro Nacional de Condenações Cíveis por Ato de Improbidade Administrativa e Inelegibilidade, mantido pelo CNJ, no Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas, da Controladoria Geral da União e no Sistema de Inabilitados e Inidôneos do TCU.

5. Conclusão

Diante de todo o exposto, ante os propósitos apresentados no relatório, este órgão de assessoramento entende que:

a) é admissível juridicamente a celebração de adesão à ata de registro de preços de órgão ou entidade gerenciadora federal, estadual ou distrital, com fundamento no art. 86, § 2º, da Lei nº 14.133/2021, desde que se atente aos preceitos jurídicos acima descritos e que seja cumprido o *checklist* definido por esta Procuradoria, anexo a este parecer;

b) recomenda-se, como condição *sine qua non* à adoção da presente manifestação jurídica referencial, que o gestor ateste de forma expressa, que o caso concreto se amolda aos termos do presente parecer. Eventualmente, surgindo novas controvérsias jurídicas, diversas das já solucionadas por este Parecer, a

questão deverá ser submetida à apreciação desta Procuradoria-Geral;

c) esse parecer se aplica somente à adesão à ata de registro de preços com **valores iguais ou inferiores a 2% (dois por cento) sobre o valor definido em lei como contratação de grande vulto** (art. 6º, XXII, da Lei nº 14.133/2021), considerada a atualização anual legalmente exigida, **nos casos de atas de registro de preços cujo órgão gerenciador pertença à Administração Pública federal, estadual, distrital ou municipal.**

d) esse parecer não se aplica a adesão à ata de registro de preços gerida por entidade com personalidade jurídica de direito privado sob controle do poder público.

É o parecer.

Isto posto, remeto os autos ao **Gabinete da Procuradoria Geral do Município** para apreciação.

Procuradoria Especializada de Assuntos Administrativos, data da última assinatura

MELISSA BRAGA MASCARENHAS
Procuradora do Município

ISADORA DE SOUZA SANTOS
Procuradora Chefe de Assuntos Administrativos

ANEXO I

CHECKLIST: procedimento administrativo de celebração de **ADESÃO À ATA DE REGISTRO DE PREÇOS** pela Administração Pública Municipal, na condição de não participante, nos casos descritos no Parecer nº 2224/2026 – PGM/PEAA.

ITEM	DESCRIÇÃO	DISPOSITIVO LEGAL	SIM/NÃO	OBS
1	Solicitação foi formalizada por meio de processo administrativo devidamente autuado no sistema virtual? Contendo os seguintes documentos: a) Documento de	Art. 86, § 3º da Lei nº 14.133/2021.		

	<p>formalização de demanda,;</p> <p>b) estudo técnico preliminar;</p> <p>c) análise de riscos (se for o caso);</p> <p>d) termo de referência (assinado pela autoridade competente), projeto básico ou projeto executivo.</p> <p>OBS: a análise de riscos é indispensável nos casos previstos no art. 4º da IN 005/2022/SEMAD</p>	<p>art. 18 e seguintes da Lei nº 14.133/2021</p>		
2	<p>Foi juntada a Justificativa da vantagem da adesão?</p> <p>OBS: inclusive em situações de provável desabastecimento ou descontinuidade de serviço público, que deverá conter demonstrações da eficiência e economicidade da adesão tardia</p>	<p>art. 86, § 2º, I da Lei nº 14.133/2021</p> <p>art. 26, I do Decreto nº 967/2022</p>		
3	<p>Foi juntada a estimativa de despesa, com a pesquisa de preços?</p> <p>OBS1: a pesquisa de preços deverá ser calculada na forma estabelecida no art. 23 da Lei 14.133/2021 e no que couber, na forma da Instrução Normativa n. 001/2022 – SEMAD, em especial, juntada da Justificativa do Preço Referencial.</p> <p>OBS 2: Em caso de adesão de item</p>	<p>art. 86, § 2º, II da Lei 14.133/2021</p> <p>art. 23 da Lei nº 14.133/2021</p> <p>Instrução Normativa n. 001/2022 – SEMAD</p> <p>art. 82, § 2º da Lei nº 14.133/2021</p>		

	específico de lote, foi juntada pesquisa de preços demonstrando a variedade do item?			
4	Foram juntados os documentos que atestem prévias consulta e aceitação do órgão ou entidade gerenciadora e do fornecedor?	art. 86, § 2º, III da Lei 14.133/2021		
5	Foram juntados os Pareceres técnicos, se for o caso, que demonstrem o atendimento dos requisitos exigidos? OBS: Nos casos de bens e serviços referentes a tecnologias da informação e comunicação, será necessária a manifestação técnica da SIT, conforme art. 6º do Decreto municipal nº 27/2025.	Art. 27, § 2º, II, Decreto nº 967/2022		
6	Foi juntada a cópia integral do parecer referencial? OBS: O parecer referencial desde que observado supre a necessidade de parecer jurídico.	Art. 27, § 2º, IV, Decreto nº 967/2022		
7	Foi juntada a anuência do órgão municipal de finanças? OBS: Tendo em vista que há representante do órgão municipal da fazenda no CCG, entende-se que a aprovação pelo comitê supre a necessidade de anuência do órgão municipal de finanças.	Art. 27, § 2º, III, Decreto nº 967/2022		
8	Foi juntada a anuência do Comitê de Controle de Gastos – CCG?	art. 3º, III e § 4º do Decreto nº 729/2025		

9	<p>Foi juntada a manifestação favorável da Secretaria Municipal de Administração (SEMAD)?</p>	<p>Art. 22, III, Decreto nº 131/2021</p>		
10	<p>Foram juntados o Edital e ata de registro de preços?</p>	<p>Art. 96 da Lei n. 14.133/2021.</p>		
11	<p>Houve comprovação da manutenção, pela Contratada, das mesmas condições de habilitação exigidas na licitação?</p> <p>OBS: Deverão ser juntados os Documentos de habilitação jurídica, qualificação técnica/econômica, se for o caso, conforme edital.</p>	<p>Art. 92, XVI da Lei nº 14.133/2021.</p>		
12	<p>Ficou comprovada a inexistência de suspensão, impedimento e declaração de inidoneidade da empresa ou proibição de contratar com a Administração Pública?</p> <p>OBS: Deverá ser consultado o Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas (Ceis) e o Cadastro Nacional de Empresas Punidas (Cnep), emitir as certidões negativas de inidoneidade, de impedimento e juntar ao processo.</p>	<p>Art. 91, §4º, e art. 161, da Lei nº 14.133, de 2021</p>		
13	<p>Foram cumpridas as exigências do edital e da ata de registros de preços, em especial a</p>	<p>Art. 96 da Lei nº 14.133/2021.</p>		

	<p>juntada de garantia, conforme o caso?</p> <p>OBS: aplica-se nos casos em que for exigida, para formalização do contrato, a apresentação de garantida</p>			
14	<p>Foi juntada a documentação demonstrando a vigência da ata de registro de preços [12]?</p>			
15	<p>Foi juntada a autorização (emitida pela autoridade competente) para a realização da contratação?</p>			
16	<p>Foi juntada a minuta do contrato ou instrumento equivalente, que deverá seguir o disposto no edital.</p>	<p>Art. 95 da Lei nº 14.133/2021</p>		
17	<p>Houve comprovação da existência de dotação orçamentária suficiente para as despesas da contratação?</p> <p>OBS: Indicação do recurso próprio para a despesa e comprovação da existência de previsão de recursos orçamentários (com a indicação das respectivas rubricas) que assegurem o pagamento das obrigações a serem assumidas no exercício financeiro em curso, de acordo com o respectivo cronograma. Para tanto, juntar a Solicitação Financeira devidamente autorizada, com a declaração de compatibilidade orçamentária e</p>	<p>Art. 6º, XXIII, "j", Art. 18, <i>caput</i>, art. 106, II, e art. 150, todos da Lei nº 14.133, de 2021.</p> <p>Decreto Municipal n. 134/2025</p>		

	financeira.			
18	<p>Está sendo providenciada a Divulgação no Portal Nacional de Contratações Públicas - PNCP e Sítio Eletrônico do Município de Goiânia?</p> <p>Obs.: a divulgação no PNCP e Sítio Eletrônico do Município é condição indispensável para a eficácia do contrato e de seus aditamentos.</p>	<p>Art. 94 da Lei nº 14.133, de 2021.</p> <p>Art. 23 da IN n. 04/2022-SEMAD.</p>		
19	<p>Foi juntada declaração da autoridade competente com autorização para a prática do ato pretendido, atestando que o caso se enquadra nos parâmetros e pressupostos do Parecer Referencial e que serão seguidas as orientações jurídicas nele contidas?</p>	<p>Art. 6º, parágrafo único, inciso II, da Portaria n. 31/2022 da Procuradoria Geral do Município.</p>		
20	<p>Foi juntada lista de verificação específica da documentação (<i>Checklist</i>), devidamente preenchida e assinada pelo responsável pelo preenchimento?</p>			

Observações:

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

Deverá ser publicada portaria designando o fiscal e o gestor da contratação, consoante art. 117 da Lei n. 14.133/2021 c/c Decreto Municipal n. 963/2022, bem como serem realizadas as atividades de registro e publicação necessárias, conforme normas internas do Município e do TCMGO.

Em caso de adesão por itens unitários em ata com preços registrados por lote, indispensável a pesquisa de mercado adequada e demonstração de vantajosidade em relação a cada item, na forma do art. 82, §2º, da Lei n. 14.133/2021.

ANEXO II

ATESTADO DE CONFORMIDADE DO PROCESSO COM O PARECER REFERENCIAL

Processo:

Referência/objeto:

Atesto que o caso concreto contido no bojo dos presentes autos amolda-se à hipótese analisada pelo PARECER REFERENCIAL Nº 2224/2026 – PGM/PEAA, cujas recomendações foram integralmente atendidas. Fica, assim, dispensada a remessa dos autos para exame individualizado pela Procuradoria Especializada de Assuntos Administrativos, nos termos da Portaria nº 31, de 14 de setembro de 2022 da Procuradoria Geral do Município de Goiânia.

Atesto, ainda, que o *checklist* de verificação elaborado pela Procuradoria-Geral do Município foi devidamente preenchido e acostado aos autos, acompanhado de toda a documentação pertinente ao caso.

Goiânia-GO, de..... de 20.....

Identificação e assinatura

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

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

[3] MARINONI, Luiz Guilherme. Novo Código de Processo Civil Comentado. 1. ed. São Paulo: RT, 2015.

[4] Art. 6º Para os fins desta Lei, consideram-se:

(...)

XXII - obras, serviços e fornecimentos de grande vulto: aqueles cujo valor estimado supera R\$ 200.000.000,00 (duzentos milhões de reais);

[5] Oliveira, Rafael Carvalho Rezende. Curso de direito administrativo. 9. ed. Rio de Janeiro: Forense; MÉTODO, 2021.

[6] CAMARÃO, Tatiana. Artigo 18. In: FORTINI, Cristiana; OLIVEIRA, Rafael Sérgio Lima de; CAMARÃO, Tatiana (Coord.). **Comentários À Lei De Licitações E Contratos Administrativos** - Volume 1: Lei Nº 14.133, De 1º De Abril De 2021 - Artigos De 1º A 70º. Belo Horizonte: Fórum, 2023. Página 254. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/livro/L4367/E4567/34178>. Acesso em: 11 jan. 2024.

[7] FORTINI, Cristiana; CAMARÃO, Tatiana. Artigo 86. In: FORTINI, Cristiana; OLIVEIRA, Rafael Sérgio Lima de; CAMARÃO, Tatiana (Coord.). **Comentários À Lei De Licitações E Contratos Administrativos** - Volume 2: Lei Nº 14.133, De 1º De Abril De 2021 - Artigos De 71º A 194º. Belo Horizonte: Fórum, 2022. Página 253. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/livro/L4368/E4568/34252>. Acesso em: 12 jan. 2024.

[8] 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.

§ 5º O quantitativo decorrente das adesões à ata de registro de preços a que se refere o § 2º deste artigo não poderá exceder, na totalidade, ao dobro do quantitativo de cada item registrado na ata de registro de preços para o órgão gerenciador e órgãos participantes, independentemente do número de órgãos não participantes que aderirem.

[9] Art. 3º Compete ao CCG:

(...)

VII - examinar e aprovar as propostas de adesão a atas de registro de preços por órgãos e entidades da administração pública municipal; e [\(Incluído pelo Decreto nº 2.795, de 2025.\)](#)

(...)

§ 4º Nas hipóteses de autorização da adesão à ata de registro de preços, a efetiva contratação dos respectivos itens ficará condicionada à autorização do Comitê. [\(Incluído pelo Decreto nº 2.795, de 2025.\)](#)

[10] Art. 22. Compete à Superintendência de Licitação e Suprimentos, unidade da Secretaria Municipal de Administração, e ao seu Superintendente:

(...)

III - Promover a gestão enquanto órgão gerenciador do Sistema de Registro de Preços na Administração Pública Municipal, responsabilizando-se pela condução do conjunto de procedimentos de Intenção de Registro de Preços (IRP), bem como pelo gerenciamento das Atas de Registro de Preços, **além de manifestação nos processos com pedidos de adesão à ata de Registro de Preços gerenciada por outro órgão ou entidade municipal, distrital, estadual e federal;** (Grifos nossos)

[11] É irregular a permissão de adesão à ata de registro de preços derivada de licitação na qual foram impostos critérios e condições particulares às necessidades do ente gerenciador. (TCU; Acórdão 2600/2017-Plenário | Relator: ANA ARRAES; Publicado: Boletim de Jurisprudência nº 200 de 12/12/2017).

[12] **É vedada a adesão à ata de registros de preços quando esta se encontra com validade expirada**
(TCU - Acórdão 1793/2011-Plenário | Relator: VALMIR CAMPELO)



Documento assinado eletronicamente por **Isadora De Souza Santos**,
Procuradora Chefe de Assuntos Administrativos, em 13/05/2026, às 18:08,
conforme art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006.



Documento assinado eletronicamente por **Melissa Braga Mascarenhas**,
Procuradora do Município, em 14/05/2026, às 10:18, 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 **9836446**
e o código CRC **B071D4C1**.

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 26.6.000008568-8

SEI Nº 9836446v1