



**ESTADO DE SANTA CATARINA
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
CONSULTORIA JURÍDICA**

PARECER N. 415/2023-PGE

Florianópolis, data da assinatura digital.

Referência: PGE 8414/2023

Assunto: Parecer Jurídico Referencial. Registro de Preços. Órgão ou entidade não participante. Art. 86, § 2º, da Lei nº 14.133/2021

Origem: Procuradoria-Geral do Estado (PGE)

PARECER JURÍDICO REFERENCIAL. DIREITO ADMINISTRATIVO. REGISTRO DE PREÇOS. MODELO DE APLICAÇÃO PREFERENCIAL E DE NECESSÁRIA OBSERVÂNCIA NO PLANEJAMENTO DAS COMPRAS PÚBLICAS. ART. 40, INC. II, DA LEI FEDERAL Nº 14.133/2021. ÓRGÃO OU ENTIDADE NÃO PARTICIPANTE. ADESÃO A ATA DE REGISTRO DE PREÇOS. ART. 86, § 2º, DA LEI FEDERAL Nº 14.133/2021. RACIONALIZAÇÃO DAS AQUISIÇÕES ADMINISTRATIVAS. REQUISITOS A SEREM OBSERVADOS. DOCUMENTOS NECESSÁRIOS PARA A INSTRUÇÃO ADMINISTRATIVA. LIMITAÇÃO DAS FORMALIDADES AOS REQUISITOS NECESSÁRIOS A SEREM DEMONSTRADOS PELO ADERENTE PARA A ADESÃO À ATA DE REGISTRO DE PREÇOS. ADEQUAÇÃO DA ADESÃO A SER AVALIADA PELA UNIDADE GERENCIADORA. MATÉRIA ESTRANHA A ESTE REFERENCIAL.

1. Aplicabilidade aos processos administrativos de adesão à Ata de Registro de Preços com fundamento no art. 86, § 2º, da Lei nº 14.133/2021.
2. Documentos que devem constar da instrução dos processos administrativos para adesão a Atas de Registro de Preços celebradas por órgãos ou entidades estaduais, na condição de não participantes, a Atas de Registro de Preços órgão ou entidade gerenciadora integre a Administração Estadual.
3. Dispensabilidade de análise individualizada de processos que envolvam matéria recorrente e que se amoldem aos termos desta manifestação jurídica referencial.
4. Necessário encaminhamento à consultoria jurídica competente, para análise individualizada, nas hipóteses não abarcadas pelo referencial, bem como em caso de dúvida específica de caráter jurídico externada pelo gestor.
5. Parecer Jurídico Referencial com validade condicionada à aprovação do Procurador-Geral do Estado, nos termos do art. 2º da Portaria GAB/PGE nº 40/21.

Senhor Procurador-Chefe da Consultoria Jurídica,

RELATÓRIO

Trata-se de Parecer Jurídico Referencial elaborado com fundamento no art. 85-A do Decreto nº 1.485/2018 (Regimento Interno da Procuradoria-Geral do Estado) e na Portaria GAB/PGE 040/21, que regulamenta a forma e as condições de emissão e aplicação de pareceres jurídicos referenciais.



**ESTADO DE SANTA CATARINA
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
CONSULTORIA JURÍDICA**

O propósito deste parecer é delinear, de modo homogêneo, os requisitos a serem observados no âmbito do **Poder Executivo Estadual e entidades a ele vinculadas** na adesão destes órgãos e entidades, na condição de não participante, à Ata de Registro de Preço cujo órgão ou entidade gerenciadora seja órgão ou entidade integrante da Administração Estadual, com fundamento no art. 86, § 2º, da Lei nº 14.133/2021¹.

É o relatório.

FUNDAMENTAÇÃO

1. DOS REQUISITOS PARA EMISSÃO DE PARECER REFERENCIAL

O parecer referencial é manifestação jurídica emitida sobre matérias recorrentes, dispensando-se a análise individualizada pelos órgãos consultivos sempre que o caso concreto se amoldar aos termos da referida manifestação, mediante ateste expresso da área técnica. A utilização dos pareceres referenciais visa dar maior celeridade aos serviços administrativos, além de promover a uniformização da atuação dos órgãos envolvidos.

No âmbito do Estado de Santa Catarina, a emissão de pareceres referenciais encontra previsão no art. 85-A do Regimento Interno da Procuradoria-Geral do Estado², regulamentado pela Portaria GAB/PGE 040/21.

No presente caso, observa-se que estão preenchidas as condições para a emissão de parecer jurídico referencial. Isso porque a análise de processos administrativos que visam à instrução de adesão de órgão ou entidade vinculada ao Poder Executivo à Ata de Registro de Preços constitui matéria recorrente no âmbito do órgão público, ensejando grande volume de expedientes similares.

Além disso, a matéria versada é singela, restringindo-se à verificação do atendimento das exigências legais a partir da conferência de dados e/ou documentos constantes dos autos.

Importa destacar que a aplicabilidade do parecer fica circunscrita às situações que se amoldam ao seu escopo, devendo as hipóteses não abarcadas pelos seus termos ou aquelas que ensejem dúvida jurídica específica por parte do gestor serem submetidas à consultoria jurídica competente.

Feitas as considerações, passa-se ao exame da matéria de fundo.

2. DO OBJETO DE APLICAÇÃO DO PARECER REFERENCIAL

Este parecer referencial tem sua aplicação concebida para adesão por órgão ou entidade não participante à Ata de Registro de Preços (ARP) cujo órgão ou entidade gerenciadora³ seja integrante da Administração Estadual, em atenção ao art. 86, §§ 2º e 3º.

O presente parecer referencial **não** foi concebido para os seguintes casos:

¹ A ausência de menção ao diploma legal do qual extraído determinado dispositivo mencionado neste Parecer deve ser entendido que ele se encontra na Lei Federal nº 14.133/2021.

² Decreto nº 1.485, de 2018, com redação dada pelo Decreto nº 541, de 2020.

³ O emprego da expressão “unidade gerenciadora” equivale à expressão “órgão ou entidade gerenciadora” neste opinativo.



**ESTADO DE SANTA CATARINA
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
CONSULTORIA JURÍDICA**

- a) em que a adesão se dá à Ata de Registro de Preços celebrada por órgão ou entidade gerenciadora do Poder Executivo Federal devido a exigência para fins de transferências voluntárias (art. 86, § 6º);
- b) em que o órgão ou entidade gerenciadora da Ata de Registro de Preços não integre a Administração Estadual,
- c) em que o órgão ou entidade que pretende aderir à Ata tenha manifestado seu interesse a tempo e modo no procedimento público de intenção de registro de preços previsto no caput do art. 86 (“órgão ou entidade participante”⁴).

A exclusão do escopo deste referencial dos processos administrativos de adesão à ARP por órgão ou entidade participante (‘c’) justifica-se porque a lei não estabelece expressamente os requisitos a serem observados. Nos termos do caput do art. 86, o procedimento público de intenção de registro de preços deverá ser objeto de regulamento e, idealmente, o mesmo regulamento estabelecerá os requisitos para a adesão à ARP dos órgãos que manifestarem interesse no procedimento público.

Por ora, apenas a adesão à ARP por órgão ou entidade não participante tem seus requisitos previstos na lei, circunstância que explica a extensão do presente opinativo.

3. DA PROCEDIMENTO PARA ADESÃO À ATA DE REGISTRO DE PREÇOS

O Constituinte Federal de 1988 adotou, como regra, a obrigatoriedade de licitação para contratação de obras e serviços, compras e alienações no âmbito da Administração Pública de todos os entes federativos, conforme prescreve o art. 37, XXI, da Constituição da República:

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 da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

I - (...)

XXI- 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, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações; [...].

Todavia, o curso do tempo, a dinamização da atuação administrativa e a necessidade de inserir componentes de eficiência nas aquisições públicas exigiu a incorporação nas rotinas públicas de mecanismos e procedimentos que reduzam o retrabalho administrativo e tornem a atuação administrativa menos burocrática, a exemplo do adesão à Ata de Registro de Preços.

A adesão à ARP, figura coloquialmente denominada como “Carona”, permite que um órgão ou entidade pública se aproveite do procedimento licitatório (de registro de preços)

⁴ Art. 6º..

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;



**ESTADO DE SANTA CATARINA
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
CONSULTORIA JURÍDICA**

realizado por outro, suprima tal etapa do seu processo de compras e, de imediato, obtenha o bem ou serviço de que necessita para a execução de suas atividades e para atender suas necessidades.

A presente adesão tem como fundamento o § 2º do art. 86 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 - prévias consulta e aceitação do órgão ou entidade gerenciadora e do fornecedor.

A manifestação jurídica ampara-se no art. 53, § 4º, da Lei nº 14.133/2021:

Art. 53. Ao final da fase preparatória, o processo licitatório seguirá para o órgão de assessoramento jurídico da Administração, que realizará controle prévio de legalidade mediante análise jurídica da contratação.

§ 1º Na elaboração do parecer jurídico, o órgão de assessoramento jurídico da Administração deverá:

I - apreciar o processo licitatório conforme critérios objetivos prévios de atribuição de prioridade;

II - redigir sua manifestação em linguagem simples e compreensível e de forma clara e objetiva, com apreciação de todos os elementos indispensáveis à contratação e com exposição dos pressupostos de fato e de direito levados em consideração na análise jurídica;

[...]

§ 4º Na forma deste artigo, o órgão de assessoramento jurídico da Administração também realizará controle prévio de legalidade de contratações diretas, acordos, termos de cooperação, convênios, ajustes, **adesões a atas de registro de preços**, outros instrumentos congêneres e de seus termos aditivos.

Os requisitos a serem observados na adesão a atas de registro de preços encontram-se delimitados no transcrito § 2º do art. 86, bem como no § 3º cuja redação é a seguinte:

Art. 86 [...]

3º A faculdade conferida pelo § 2º deste artigo estará limitada a órgãos e entidades da Administração Pública federal, estadual, distrital e municipal que, na condição de não participantes, desejarem aderir à ata de registro de preços de órgão ou entidade gerenciadora federal, estadual ou distrital.



Definido o objeto da manifestação, demonstrado o fundamento da intervenção do órgão jurídico e descrito o procedimento a ser observado, passa-se à análise propriamente dita.

3.1 DA ADESÃO À ATA DE REGISTRO DE PREÇOS PREVISTA NO § 2º DO ART. 86.

Em linha com o exposto acima, o mecanismo de adesão à ARP permite que órgãos e entidades administrativas atendam suas reais necessidades pelo aproveitamento de licitações públicas realizadas por outros órgãos ou entidades.

A situação em análise concebe uma Ata de Registro de Preços em que não tenha sido oportunizada a participação estabelecida no caput do art. 86, na forma do § 1º; ou que, oportunizada, o órgão/entidade que ora pretende aderir não tenha manifestado o seu interesse naquela participação a tempo e modo.

Nos termos da lei, o interessado é qualificado como “órgão ou entidade não participante”, conceituado como aquele que “não participa dos procedimentos iniciais da licitação para registro de preços e não integra a ata de registro de preços” (art. 6º, XLIX).

Previamente à análise, advogo a necessidade de alguns esclarecimentos que permitirão não apenas compreender o exato objeto do presente referencial como, principalmente, justificarão o não tratamento de questões que porventura poder-se-ia admitir que deveriam ser nele abordadas.

O pedido de adesão à Ata de Registro de Preços é analisado sob duas óticas distintas.

A primeira análise é feita sob a ótica do órgão que pretende aderir (no caso “órgão ou entidade não participante”) e tem como objeto o cumprimento dos requisitos legais para que o pedido de adesão seja realizado.

A segunda análise é feita sob a ótica da unidade gerenciadora e tem como objeto a possibilidade de acolhimento do pedido de adesão. A decisão é produto da análise de uma série de especificidades inerentes à ARP cuja adesão é pretendida.

O dispositivo legal é taxativo em indicar que a unidade gerenciadora deve aceitar a adesão (art. 86, § 2º, III), o que naturalmente compreende a análise do pedido (e não a mera comunicação do interesse na adesão). Nessa análise inserem-se questões como a modelagem da ARP admitir a adesão, terem sido respeitados os limites legais para adesão, a fornecedora conservar as condições de habilitação, entre outros, como será abaixo demonstrado.

Pareceres referenciais são concebidos para aplicação massiva e, por tal razão, exige-se algum grau de cautela na sua concepção, o que penso que justifique a prefacial.

Retomo as considerações acima no sentido de que a adesão à ARP permite que um órgão ou entidade pública se aproveite do procedimento licitatório (de registro de preços) realizado por outra, suprima tal etapa do seu processo de compras e, de imediato, obtenha o bem ou serviço de que necessita para atender suas reais necessidades.

Dada tal perspectiva, não identifico lógica alguma em transpor todas as burocracias e formalidades inerentes ao procedimento licitatório para o pedido de adesão. Do contrário, bastaria ao pretense aderente licitar o objeto que persegue pela adesão. Tal exigência é incompatível com a essência que motivou o surgimento e desenvolvimento do mecanismo de adesão.

A segmentação acima proposta e a clara diferenciação entre as duas análises referidas fundamenta-se no comando legal determinante do “desenvolvimento obrigatório de rotina de



ESTADO DE SANTA CATARINA
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
CONSULTORIA JURÍDICA

controle” para o sistema de registro de preços (art. 82, § 2º, III) e da conceituação do órgão ou entidade gerenciadora como o “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**” (art. 6º, XLVII).

Comparados os dois dispositivos com aquele que define os requisitos para a adesão (§ 2º do art. 86), penso que seja cristalina a distinção do objeto de análise a ser feita por aquele órgão que pretende a adesão (no caso do “órgão ou entidade não participante”) daquele que avaliará a viabilidade de que a adesão seja efetivada (unidade gerenciadora).

Da compreensão de que a unidade gerenciadora é responsável pelo “gerenciamento da ata de registro de preços” e de que ela deve autorizar a adesão deriva o entendimento de que este órgão ou entidade deverá avaliar a viabilidade formal do pedido de adesão. Tal modelo normativo justifica a segmentação da análise nas duas óticas acima estratificadas e a submissão das inúmeras especificidades que circundam a adequação legal do pedido de adesão à análise da unidade gerenciadora (não exigindo-se que sejam comprovadas ou refutadas pelo órgão ou entidade não participante).

Nessa perspectiva, os limites quantitativos expostos nos §§ 4º e 5º do art. 86⁵ devem ser avaliados pela unidade gerenciadora (e não demonstrados pelo órgão ou entidade não participante).

Tal entendimento vige no Tribunal de Contas da União⁶ e, embora tenha sido construído sob a égide da Lei nº 8.666/1993, penso que permaneça incólume pelo papel que foi conferido à unidade gerenciadora na gestão da ARP e na prévia autorização do pedido de adesão (no qual está implícita a análise, vide referido).

Advogo que igualmente se insira no domínio da unidade gerenciadora a avaliação do cumprimento das inúmeras recomendações expedidas pelas Cortes de Contas derivadas da aplicação do Registro de Preços durante a vigência da Lei nº 8.666/1993, a exemplo do seguinte Acórdão:

Acórdão 1893/2017-TCU-Plenário | Relator Ministro Bruno Dantas

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.

⁵ Art. 86 ...

§ 4º As aquisições ou as contratações adicionais a que se refere o § 2º deste artigo não poderão exceder, por órgão ou entidade, a 50% (cinquenta por cento) dos quantitativos dos itens do instrumento convocatório registrados na ata de registro de preços para o órgão gerenciador e para os órgãos participantes.

§ 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.

⁶ Acórdão 894/2021-TCU-Plenário | Relator Ministro Benjamin Zymler)

Cabe ao órgão gerenciador da ata de registro de preços o controle das autorizações de adesão, a fim de que os quantitativos de cada item registrado contratados pelos caronas não superem os limites previstos no art. 22, §§ 3º, 4º e 4º-A, do Decreto 7.892/2013.



**ESTADO DE SANTA CATARINA
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
CONSULTORIA JURÍDICA**

Em resumidos termos, quando o objeto da Ata de Registro de Preços for adjudicado por preço global por lote (o julgamento se dá por preço global, mas cada item tem seu preço individualizado), não será possível a aquisição isolada de itens para os quais o fornecedor contratado não apresentou o menor preço.

Competirá à unidade gerenciadora a (i) análise da modelagem adotada no Registro de Preços, (ii) se ela comporta a aquisição isolada do item pretendido e, se viável, (iii) de que a situação não se amolda à vedação prevista na parte final do julgado (ou seja, de que o fornecedor apresentou o menor preço para o item isolado). A avaliação da incidência da vedação prevista no julgado deve ser feita pela unidade gerenciadora (e não demonstrada pelo órgão ou entidade não participante).

Sem qualquer pretensão de exaurir o assunto, o exemplo busca ilustrar em concreto a estratificação das análises a serem realizadas e ressaltar que o presente parecer não se debruça sobre questões que devem ser avaliadas pela unidade gerenciadora no pedido de adesão à ARP. Este opinativo limita-se tão somente ao cumprimento dos requisitos **legais e necessários** para que o órgão ou entidade não participante adira à ARP.

O primado que dirige a racionalização das compras públicas, tratado em vários dos princípios indicados no art. 5º e na determinação de que se observe “condições de aquisição e pagamento semelhantes às do setor privado” (art. 40, I), motiva a exclusão da instrução administrativa de documentos sem utilidade prática (a exemplo da juntada de peças sobre o registro de preços originário e sobre a ARP que se pretende aderir) e sobre questões a serem avaliadas pela unidade gerenciadora (a exemplo das condições de habilitação da fornecedora).

A mesma lógica, acrescida do pressuposto de que num negócio por adesão o aderente consente com os termos negociais predefinidos, explica porque o presente parecer referencial não traz em seus anexos instrumento contratual, minuta de termo de adesão ou qualquer outro instrumento que formalize a adesão. De tudo o que já foi exposto, imperativa a conclusão de que tais documentos observarão o modelo elaborado pela unidade gerenciadora da Ata de Registro de Preços cuja adesão se pretende.

Concluída a prefacial, retomo ao objeto principal do referencial que é a análise de processos administrativos de adesão de órgãos e entidades não participantes à Ata de Registro de Preços cuja unidade gerenciadora seja órgão ou entidade integrante da Administração Estadual.

Nesse sentido, prescreve o § 2º do art. 86 pressupõe a comprovação dos seguintes requisitos:

- I - apresentação de justificativa da vantagem da adesão, inclusive em situações de provável desabastecimento ou descontinuidade de serviço público;
- II - demonstração de que os valores registrados estão compatíveis com os valores praticados pelo mercado na forma do art. 23 desta Lei;
- III - prévias consulta e aceitação do órgão ou entidade gerenciadora e do fornecedor.

Adicionalmente, reitera-se a necessidade de observância do § 3º do mesmo artigo, que limita a adesão na condição de não participante (§ 2º) às atas de registro de preços cujo órgão ou entidade gerenciadora integre a mesma unidade federativa daquele cujo pedido de adesão se analisa.



**ESTADO DE SANTA CATARINA
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
CONSULTORIA JURÍDICA**

A instrução dos processos administrativos de adesão à Ata de Registro de Preço cuja unidade gerenciadora seja órgão ou entidade integrante da Administração Estadual, na condição de não participante, com fundamento no art. 86, § 2º, da Lei nº 14.133/2021 deve contemplar os seguintes documentos, cuja presença deve ser atestada na forma do Checklist constante do Anexo I deste Parecer Referencial:

- a) justificativa da vantagem da adesão;
- b) demonstração de que os valores registrados estão adequados à realidade de mercado;
- c) órgão ou entidade gerenciadora integrante da Administração Estadual;
- d) aceitação da adesão pela unidade gerenciadora;
- e) aceitação da adesão pelo fornecedor.

A justificativa da vantagem da adesão ('a') deve indicar as razões de fato e/ou de direito **concretas** que motivam a administração a aderir à ARP em detrimento da realização do regular procedimento licitatório ou da contratação direta, dispensadas razões extensas ou prolixas

A ausência de regulamento que confira densidade normativa ao termo "vantagem", por ora penso que motive a aplicação do entendimento consagrado do Tribunal de Contas da União sobre a apuração de vantagem na adesão à ARP, consolidada no Acórdão 1823/2017-Plenário:

Acórdão 1823/2017-TCU-Plenário | Relator Ministro Walton Alencar Rodrigues

A adesão a ata de registro de preços deve ser justificada pelo órgão não participante mediante detalhamento das necessidades que pretende suprir por meio do contrato e demonstração da sua compatibilidade com o objeto discriminado na ata, não servindo a esse propósito a mera reprodução, parcial ou integral, do plano de trabalho do órgão gerenciador. A comprovação da vantagem da adesão deve estar evidenciada pelo confronto entre os preços unitários dos bens e serviços constantes da ata de registro de preços e referenciais válidos de mercado.

Como se observa, a Corte de Contas entende que a "vantagem" pressupunha: i) detalhamento das reais necessidades que pretende suprir por meio do contrato⁷; ii) demonstração da sua compatibilidade com o objeto discriminado na ata (ou seja, "da adequação do objeto registrado às reais necessidades"); e iii) que os preços registrados estejam adequados à realidade de mercado, em confronto com "referenciais válidos de mercado".

Nos termos do já transcrito § 2º do art. 86, nomeadamente os incisos I e II, penso que a Lei nº 14133/2021 incorporou a leitura feita pela Corte de Contas ao termo "vantagem", mas o estratificou nos dois mencionados incisos, concebendo o inciso II para tratar apenas do elemento "preço" ("demonstração de que os valores registrados estão compatíveis com os valores praticados pelo mercado na forma do art. 23 desta Lei").

Via de consequência, penso que a justificativa da vantagem da adesão ('a') deve abordar os requisitos indicados em 'i' e 'ii' acima, ou seja, (a) detalhar as necessidades reais que se pretende suprir/atender com o contrato a ser celebrado e (b) demonstrar de que o objeto

⁷ Acórdão 2877/2017-TCU-Plenário | Relator Ministro Augusto Nardes

A adesão a ata de registro de preços (carona) está condicionada, entre outros requisitos (art. 22 do Decreto 7.892/2013), à comprovação da adequação do objeto registrado às reais necessidades do órgão ou da entidade aderente e à vantagem do preço registrado em relação aos preços praticados no mercado onde o serviço será prestado.



**ESTADO DE SANTA CATARINA
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
CONSULTORIA JURÍDICA**

discriminado na ata é idôneo para suprir/atender a necessidade existente, na forma do Anexo II deste Parecer Referencial.

A demonstração de que os valores estão adequados à realidade de mercado ('b') em muito se aproxima de uma pesquisa de preços ordinária realizada pela administração pública.

Conhecido o entendimento do Tribunal de Contas da União no sentido de que as pesquisas de preços devem perseguir uma multiplicidade distinta de amostras ("cestas de preços"):

Acórdão 4958/2022-Primeira Câmara | Relator: AUGUSTO SHERMAN

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).

Acórdão 2637/2015-Plenário | Relator: BRUNO DANTAS

As estimativas de preços prévias às licitações devem estar baseadas em cestas de preços aceitáveis, tais como os oriundos de pesquisas diretas com fornecedores ou em seus catálogos, valores adjudicados em licitações de órgãos públicos, sistemas de compras (Comprasnet), valores registrados em atas de SRP, avaliação de contratos recentes ou vigentes, compras e contratações realizadas por corporações privadas em condições idênticas ou semelhantes.

A diversidade de amostras busca a homogeneização dos valores, expurga valores desviantes e permite a obtenção de um preço médio representativo daquilo que seria praticado no mercado.

Em âmbito estadual, a pesquisa de preços encontra-se disciplinada na IN SEA nº 16/2022. Ao realizar a pesquisa de preços, deve a unidade técnica observar a instrução editada pela SEA, principalmente no que se refere aos parâmetros priorizados estabelecidos nos incs. I a III do art. 5º, sob pena de ser necessária a inserção da justificativa prevista no § 1º do art. 5º na instrução⁸.

A unidade técnica deve ter especial atenção ao realizar a pesquisa de preço com base em pesquisa de mercado exclusivamente realizada junto a potenciais fornecedores, diante de recente posicionamento do Tribunal de Contas da União:

Acórdão 3569/2023-Segunda Câmara | Relator: MARCOS BEMQUERER

Para fins do exercício do poder sancionatório do TCU, pode ser tipificada como erro grosseiro (art. 28 do Decreto-lei 4.657/1942 - Lindb) a elaboração do orçamento estimado da licitação sem o dimensionamento adequado dos quantitativos e com base em pesquisa de mercado exclusivamente junto a potenciais fornecedores, sem considerar contratações similares realizadas pela

⁸ Art. 5º A pesquisa de preços para fins de determinação do preço estimado em processo licitatório para a aquisição e contratação de serviços em geral será realizada mediante a utilização dos seguintes parâmetros, empregados de forma combinada ou não:

[...]

§ 1º Deverão ser priorizados os parâmetros estabelecidos nos incisos I, II e III, devendo, em caso de impossibilidade, apresentar justificativa nos autos.



**ESTADO DE SANTA CATARINA
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
CONSULTORIA JURÍDICA**

Administração Pública, propiciando a ocorrência de substancial sobrepreço no orçamento do certame.

O julgado não deve ser compreendido como uma vedação do uso da pesquisa com potenciais fornecedores, mas como um elemento de reforço da natureza residual dessa metodologia de pesquisa e a necessidade que a instrução administrativa seja clara e objetiva acerca da metodologia de pesquisa de preços adotada.

Dado esse cuidado, nas situações em que a unidade técnica não identifica outra fonte de pesquisa plausível, torna-se ainda mais relevante a inserção da justificativa prevista no § 1º do art. 5º da IN 16/2022, com o relato das dificuldades enfrentadas na condução da pesquisa de preços que culminaram na utilização exclusiva de amostras obtidas com potenciais fornecedores⁹.

Tais diretrizes foram concebidas para pesquisas de preço em procedimentos licitatórios, mas penso que de certo modo se aplicam também naquela a ser realizada para justificar a vantagem do preço registrado e a adesão à ARP.

Penso que o mesmo entendimento vija no Tribunal de Contas da União, vide recente decisão sobre a TCU a necessidade de demonstração de que os preços registrados estão adequados à realidade de mercado:

Acórdão 1794/2023-TCU-Primeira Câmara | Ministro-Substituto Augusto Sherman

A mera comparação dos valores constantes em ata de registro de preços com os obtidos junto a empresas consultadas na fase interna de licitação não é suficiente para configurar a vantajosidade da adesão à ata, haja vista que os preços informados nas consultas, por vezes superestimados, não serão, em regra, os efetivamente contratados. Deve o órgão não participante ("carona"), com o intuito de aferir a adequação dos preços praticados na ata, se socorrer de outras fontes, a exemplo de licitações e contratos similares realizados no âmbito da Administração Pública.

O emprego da locução “de certo modo” acima foi proposital e motiva-se pela particularidade de que a ARP que se pretende aderir é celebrada após a realização de “ampla e prévia pesquisa de mercado” e o modelo normativo concebe a manutenção da adequação dos preços à realidade de mercado durante toda a vigência da ARP.

Tal leitura deriva da inovação promovida pela Lei nº 14133/2021, a qual dedicou especial relevância ao componente preço, que deverá ser adequado à realidade de mercado e conservar esta condição durante a vigência da Ata, vide a necessidade de “realização prévia de ampla pesquisa de mercado”, de “desenvolvimento obrigatório de rotina de controle”, de “atualização periódica dos preços registrados” e de “definição do período de validade do registro de preços” (incs. I, III, IV e V do § 5º do art. 82).

O modelo normativo informa ao analista que os preços registrados estariam (ou deveriam estar) adequados à realidade de mercado durante todo o período de vigência da ARP.

Todavia, penso que não se pode ignorar o entendimento firmado pelos órgãos de controle no sentido de que a adesão reclama do pretense aderente a demonstração de que os preços registrados estão adequados à realidade de mercado.

Embora aparentemente contrapostos, advogo a conjunção dos parágrafos anteriores e proponho uma leitura intermediária, cujo núcleo concebe o “tempo” como um elemento de

⁹ À semelhança do que foi acima dito, não se exige justificativas extensas ou prolixas, mas sim aquelas adequadas ao caso concreto.



**ESTADO DE SANTA CATARINA
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
CONSULTORIA JURÍDICA**

fragilização da adequação dos preços registrados à realidade de mercado. Dito de outra forma, quanto maior o período de tempo transcorrido entre a realização da pesquisa de mercado ou a atualização dos preços registrados mais relevante se torna a pesquisa de preços do pretense órgão ou entidade aderente.

Por consequência, a adesão à ARP recém celebrada dispensaria a realização da pesquisa de preços, visto que os preços recém registrados presumem-se adequados à realidade de mercado: caso não sejam, eventual falha ou vício seria derivado daquele congênito e existente na ARP celebrada (e não originado no procedimento de adesão).

A metodologia e o rigor da pesquisa de preços dependem do objeto a ser pesquisado, o que impede a definição abstrata ou o estabelecimento de prazos ou metodologias genéricas ou generalistas. Alguns objetos têm seu preço em constante flutuação; em outros o preço é tabelado; e ainda há aqueles em que o comportamento dos preços é previsível em razão do conhecimento das variáveis exógenas que justificam a movimentação desta ou daquela forma.

Visto isso, observada a premissa acima acerca da importância do elemento “tempo” como indicativo da adequação dos preços registrados à realidade de mercado e consideradas as especificidades concretas da dinâmica de preços dos objetos cujo fornecimento por meio da adesão se pretende, deve a unidade técnica avaliar se os preços registrados permanecem adequados à realidade de mercado e, caso entenda que eles permanecem adequados à realidade de mercado, expor os fundamentos que motivaram sua conclusão pela desnecessidade de pesquisa de preços, na forma do Anexo III deste parecer referencial.

Caso a unidade técnica entenda que não existem elementos que permitam a sua compreensão de que os preços estão adequados à realidade de mercado (sempre observando a relevância do componente temporal), deve ser realizada pesquisa de preços com atenção às determinações do controle acima expostas e das previsões da IN SEA 16/2022 (hipótese em que o Anexo III não deve ser preenchido).

A comprovação de que a unidade gerenciadora da ARP integra a Administração Estadual (‘c’) dispensa maiores comentários e, embora de observância obrigatória, dispensa qualquer formalismo que o comprove.

A aceitação da adesão pela unidade gerenciadora (‘d’) e pelo fornecedor (‘e’) serão tratadas conjuntamente porque o procedimento de ambos é igual e, tal como o requisito ‘c’, não reclamam formalidades na sua comprovação.

Bastante que seja inserido nos autos documento no qual o órgão ou entidade não participante manifesta seu interesse em aderir à ARP e a resposta da unidade gerenciadora e do fornecedor na qual aceitam a adesão, admitindo-se que tal contato seja realizado por meio virtual.

Como exposto na prefacial, questões a serem avaliadas pela unidade gerenciadora não são objeto do presente parecer e, aceito o pedido de adesão, presume-se que elas tenham sido avaliadas adequadamente por aquela.

Cumpridos tais requisitos será possível a adesão à Ata de Registro de Preços.

Feitas as considerações pertinentes sobre as normas jurídicas aplicáveis à espécie, o emprego deste referencial exige a observância da seguinte ordem:

a.1) inserção nos autos dos documentos indispensáveis à instrução da adesão à Ata de Registro de Preços (arts. 86, §§ 2º e 3º), incluída a declaração e justificativa da vantagem da



**ESTADO DE SANTA CATARINA
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
CONSULTORIA JURÍDICA**

adesão à Ata (Anexo II) e, **se for o caso**, justificativa da dispensa da realização de pesquisa de preços (Anexo III);

a.2) inserção do Checklist constante no Anexo I devidamente preenchido;

a.3) inserção do Termo de Conformidade constante no Anexo IV assinado pela autoridade competente;

a.4) cópia integral deste Parecer Referencial, com despacho de aprovação do Procurador-Geral do Estado.

A observância deste rito permite a aplicação do referencial e a formalização da adesão à ARP sem a submissão de cada procedimento à prévia e específica análise jurídica.

4. CONCLUSÃO

Ante o exposto, o presente Parecer Referencial deverá ser utilizado na instrução dos processos administrativos instaurados no Poder Executivo Estadual e entidades a ele vinculadas para adesão à Ata de Registro de Preços cuja unidade gerenciadora seja órgão ou entidade integrante da Administração Estadual, na condição de não participante, com fundamento no art. 86, § 2º, da Lei nº 14.133/2021.

A utilização deste parecer está condicionada à juntada no respectivo processo dos seguintes documentos:

a) *Checklist* previsto no **Anexo I**, devidamente preenchido e assinado pelo servidor competente, certificando que os autos se encontram instruídos com os documentos nele listados, incluída a justificativa de vantagem da adesão à ARP (**Anexo II**) e, **se for o caso**, a justificativa da dispensa da realização de pesquisa de preços (**Anexo III**);

c) Declaração do agente administrativo competente de que a situação analisada se enquadra nos parâmetros e pressupostos do Parecer Referencial (**Anexo IV**);

e) Cópia integral deste Parecer Referencial, com despacho de aprovação do Procurador-Geral do Estado.

Os demais casos que não se enquadrem nos padrões de referência, além de qualquer dúvida jurídica específica relacionada ao tema, devem ser encaminhados previamente à consultoria jurídica, para análise do caso concreto, antes da adesão pretendida.

É o parecer que se submete à consideração superior.

MARCELO LUIS KOCH

Procurador do Estado



ANEXO I

Checklist – Requisitos para Adesão à Ata de Registro de Preços na condição de órgão ou entidade não participante – Art. 86, § 2º

Documentos necessários	S/N*	Fls.
Justificativa da vantagem da adesão (Anexo II)		
Demonstração de que os valores registrados estão adequados à realidade de mercado <u>ou Anexo III</u>		
Qualquer documento idôneo a demonstrar que órgão ou entidade gerenciadora da ARP cuja adesão se pretende integra a Administração Estadual		
Aceitação da adesão pela unidade gerenciadora;		
Aceitação da adesão pelo fornecedor.		

* Leia-se: S = sim; N = não.

Local, data da assinatura eletrônica.

Nome (*)

Cargo (*)

Matrícula nº (*)

(*) Dados do servidor responsável pela conferência



ANEXO II

Justificativa da vantagem na adesão

DECLARO, para os devidos fins, ser vantajosa a adesão à ata de registro de preços na condição de órgão ou entidade não participante, em atenção ao art. 86, § 2º, inc. I, da Lei nº 14.133/2021.

A adesão à ata de registro de preços busca suprir/atender a seguinte necessidade: **[INDICAR A(S) NECESSIDADE(S) CONCRETA(S) A SER(EM) ATENDIDA(S) COM O OBJETO CONTRATUAL PRETENDIDO COM A ADESÃO].**

A compatibilidade da necessidade administrativa com o objeto discriminado na ata e a idoneidade deste para suprir/atender aquela demanda existente justifica-se nos termos seguintes: **[JUSTIFICAR A ADEQUAÇÃO DO OBJETO PARA ATENDER A NECESSIDADE ADMINISTRATIVA. AINDA QUE A JUSTIFICATIVA SEJA ÓBVIA E DISPENSE MAIORES CONSIDERAÇÕES, ELA DEVE SER EXPOSTA].**

Local, data da assinatura eletrônica.

Nome (*)

Cargo (*)

Matrícula nº (*)

(*) Dados do agente administrativo competente



ANEXO III

Justificativa da dispensa de pesquisa de preços

DECLARO, para os devidos fins, que os preços registrados estão adequados à realidade de mercado, sendo desnecessária a realização de nova pesquisa de preços.

A compreensão de que os preços registrados estão adequados à realidade de mercado justifica-se nos termos seguintes: [EXPOR DE FORMA OBJETIVA AS RAZÕES CONCRETAS QUE MOTIVAM A COMPREENSÃO DE ADEQUAÇÃO DOS PREÇOS, A EXEMPLO DE A ARP TER SIDO CELEBRADA RECENTEMENTE; DE OS PREÇOS SEREM TABELADOS; DE O COMPORTAMENTO DOS PREÇOS SER CONHECIDO; DE A UNIDADE TÉCNICA TER TIDO CONHECIMENTO DA CELEBRAÇÃO DE OUTRO CONTRATO EM BASES FINANCEIRAS PARECIDAS;

ENFIM, AS RAZÕES PELAS QUAIS ENTENDE-SE QUE O PREÇO REGISTRADO ESTÁ ADEQUADO À REALIDADE DE MERCADO]

Local, data da assinatura eletrônica.

Nome (*)

Cargo (*)

Matrícula nº (*)

(*) Dados do agente administrativo competente



**ESTADO DE SANTA CATARINA
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
CONSULTORIA JURÍDICA**

ANEXO IV

Termo de conformidade

DECLARO, para os devidos fins, que o caso concreto tratado neste expediente se enquadra, integralmente, nos parâmetros e pressupostos do Parecer Jurídico Referencial nº **xx/xxx (PGE xxx/xxx)**, estando os autos devidamente instruídos com os documentos nele listados, tendo sido observadas as orientações nele contidas, nos termos da Portaria GAB/PGE 040/21.

Local, data da assinatura eletrônica.

Nome (*)

Cargo (*)

Matrícula nº (*)

(*) Dados do agente administrativo competente



Assinaturas do documento



Código para verificação: **29HSS4Z2**

Este documento foi assinado digitalmente pelos seguintes signatários nas datas indicadas:



MARCELO LUIS KOCH (CPF: 010.XXX.980-XX) em 20/10/2023 às 15:46:57

Emitido por: "SGP-e", emitido em 24/07/2020 - 13:50:35 e válido até 24/07/2120 - 13:50:35.

(Assinatura do sistema)

Para verificar a autenticidade desta cópia, acesse o link <https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo/conferencia-documento/UEdFXzY2MDRfMDAwMDg0MTRfODQyN18yMDIzXzI5SFNTNFoy> ou o site <https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo> e informe o processo **PGE 00008414/2023** e o código **29HSS4Z2** ou aponte a câmera para o QR Code presente nesta página para realizar a conferência.



DESPACHO

Referência: PGE 8414/2023

Assunto: Parecer Jurídico Referencial. Registro de Preços. Órgão ou entidade não participante. Art. 86, § 2º, da Lei nº 14.133/2021

Origem: Procuradoria-Geral do Estado (PGE)

Manifesto concordância com o parecer de página 02-17 firmado pelo Procurador do Estado Dr. Marcelo Luis Koch, cuja ementa foi assim formulada:

PARECER JURÍDICO REFERENCIAL. DIREITO ADMINISTRATIVO. REGISTRO DE PREÇOS. MODELO DE APLICAÇÃO PREFERENCIAL E DE NECESSÁRIA OBSERVÂNCIA NO PLANEJAMENTO DAS COMPRAS PÚBLICAS. ART. 40, INC. II, DA LEI FEDERAL Nº 14.133/2021. ÓRGÃO OU ENTIDADE NÃO PARTICIPANTE. ADESÃO A ATA DE REGISTRO DE PREÇOS. ART. 86, § 2º, DA LEI FEDERAL Nº 14.133/2021. RACIONALIZAÇÃO DAS AQUISIÇÕES ADMINISTRATIVAS. REQUISITOS A SEREM OBSERVADOS. DOCUMENTOS NECESSÁRIOS PARA A INSTRUÇÃO ADMINISTRATIVA. LIMITAÇÃO DAS FORMALIDADES AOS REQUISITOS NECESSÁRIOS A SEREM DEMONSTRADOS PELO ADERENTE PARA A ADESÃO À ATA DE REGISTRO DE PREÇOS. ADEQUAÇÃO DA ADESÃO A SER AVALIADA PELA UNIDADE GERENCIADORA. MATÉRIA ESTRANHA A ESTE REFERENCIAL.

1. Aplicabilidade aos processos administrativos de adesão à Ata de Registro de Preços com fundamento no art. 86, § 2º, da Lei nº 14.133/2021.
2. Documentos que devem constar da instrução dos processos administrativos para adesão a Atas de Registro de Preços celebradas por órgãos ou entidades estaduais, na condição de não participantes, a Atas de Registro de Preços órgão ou entidade gerenciadora integre a Administração Estadual.
3. Dispensabilidade de análise individualizada de processos que envolvam matéria recorrente e que se amoldem aos termos desta manifestação jurídica referencial.
4. Necessário encaminhamento à consultoria jurídica competente, para análise individualizada, nas hipóteses não abarcadas pelo referencial, bem como em caso de dúvida específica de caráter jurídico externada pelo gestor.
5. Parecer Jurídico Referencial com validade condicionada à aprovação do Procurador-Geral do Estado, nos termos do art. 2º da Portaria GAB/PGE nº 40/21.

À consideração superior, tendo em vista o disposto no art. 2º, §§1º e 2º, da Portaria GAB/PGE 040/21.

Florianópolis, data da assinatura digital.

ANDRÉ FILIPE SABETZKI BOEING
Procurador-Chefe da Consultoria Jurídica



Assinaturas do documento



Código para verificação: **I3G2B9C1**

Este documento foi assinado digitalmente pelos seguintes signatários nas datas indicadas:



ANDRE FILIPE SABETZKI BOEING (CPF: 071.XXX.229-XX) em 20/10/2023 às 15:58:49

Emitido por: "SGP-e", emitido em 24/07/2020 - 13:34:48 e válido até 24/07/2120 - 13:34:48.

(Assinatura do sistema)

Para verificar a autenticidade desta cópia, acesse o link <https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo/conferencia-documento/UEdFXzY2MDRfMDAwMDg0MTRfODQyN18yMDIzX0kzRzJCOUMx> ou o site

<https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo> e informe o processo **PGE 00008414/2023** e o código **I3G2B9C1** ou aponte a câmera para o QR Code presente nesta página para realizar a conferência.



**ESTADO DE SANTA CATARINA
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL**

DESPACHO

Referência: PGE 8414/2023

Assunto: Parecer Jurídico Referencial. Registro de Preços. Órgão ou entidade não participante. Art. 86, § 2º, da Lei nº 14.133/2021

Origem: Procuradoria-Geral do Estado (PGE)

1. De acordo com o **Parecer n. 415/2023 (p. 2-17)** da lavra do Procurador do Estado, Dr. Marcelo Luis Koch, referendado pelo Procurador-Chefe da Consultoria Jurídica, Dr. André Filipe Sabetzki Boeing.

ANDRÉ EMILIANO UBA

Procurador-Geral Adjunto para Assuntos Jurídicos

1. Aprovo o **Parecer nº 415/2023-PGE (p. 2-17)**, acolhido pelo Dr. André Emiliano Uba, Procurador-Geral Adjunto para Assuntos Jurídicos, referendando-o como **Parecer Referencial nº 10/2023-PGE**.

2. Expeça-se ofício circular dando ciência deste parecer aos órgãos setoriais e seccionais do Sistema Administrativo de Serviços Jurídicos.

3. Encaminhe-se cópia do presente parecer à Gerência de Tecnologia da Informação e Governança Eletrônica (GETIN) da PGE, para fins de publicação na página eletrônica deste órgão (art. 2º da Portaria GAB/PGE 040/21). Após, arquivem-se.

Florianópolis, data da assinatura digital.

MÁRCIO LUIZ FOGAÇA VICARI

Procurador-Geral do Estado



Assinaturas do documento



Código para verificação: **8221TFBC**

Este documento foi assinado digitalmente pelos seguintes signatários nas datas indicadas:



ANDRÉ EMILIANO UBA (CPF: 039.XXX.669-XX) em 20/10/2023 às 16:04:19

Emitido por: "SGP-e", emitido em 30/03/2018 - 12:32:35 e válido até 30/03/2118 - 12:32:35.

(Assinatura do sistema)



MÁRCIO LUIZ FOGAÇA VICARI (CPF: 888.XXX.859-XX) em 26/10/2023 às 19:06:18

Emitido por: "SGP-e", emitido em 03/01/2023 - 12:39:09 e válido até 03/01/2123 - 12:39:09.

(Assinatura do sistema)

Para verificar a autenticidade desta cópia, acesse o link <https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo/conferencia-documento/UEdFXzY2MDRfMDAwMDg0MTRfODQyN18yMDIzXzgyMjFURkJD> ou o site <https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo> e informe o processo **PGE 00008414/2023** e o código **8221TFBC** ou aponte a câmera para o QR Code presente nesta página para realizar a conferência.