



ESTADO DE GOIÁS  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO  
GABINETE

PROCESSO: 201900036000930

INTERESSADO: @nome\_interessado\_maiusculas@

ASSUNTO: CONSULTA

**DESPACHO N° 171/2019 - GAB**

EMENTA:  
CONSULTA.  
CONTRATO  
ORIUNDO DE ATA  
DE REGISTRO DE  
PREÇOS.  
NEGOCIAÇÃO EM  
FAVOR DA  
ADMINISTRAÇÃO  
PÚBLICA.  
POSSIBILIDADE  
JURÍDICA.

1. Trata-se de consulta oriunda da AGETOP a respeito da possibilidade de renegociação de preços e condições de contratos decorrentes de adesão a ata de registro de preços, sobretudo em razão do Decreto Estadual n. 9.376/2019.

2. O **Parecer nº 33/2019** (5704941), do Núcleo Jurídico da AGETOP, de início, pontuou o seu declarado propósito de superar precedente desta Casa, segundo o qual seria inviável a “*redução de preços pela empresa vencedora da ata quando da contratação com o órgão que pega carona*”.

3. Aduziu para tanto, em síntese, que os contratos oriundos de ata de registro de preço ostentariam progressivo distanciamento do procedimento que originou a ata. Comprovada a vantajosidade autorizadora da adesão, o vínculo firmado entre o órgão não participante e o contratado ganharia autonomia, de modo que renegociações que resultem em diminuição de preços contratados não encontrariam obstáculo no fato de o ajuste ter se originado de ata de registro de preços.

4. Em conclusão, a peça pugnou pela aplicação da orientação fixada no precedente apenas às “*situações em que as negociações tiverem como objetivo a alteração dos preços da própria ata*”, após o que remeteu o feito para fins de reconsideração a este Gabinete.

5. Pois bem, embora o parecer não tenha identificado o precedente cuja parcial superação se requer, cuida-se do **Despacho "AG" nº 003965/2016**, que **aprovou o Parecer nº 21/2016**, da Advocacia Setorial da Controladoria-Geral do Estado.

6. Naquela oportunidade, assentou-se que em ata de registro de preços (ARP) decorrente de licitação realizada pelo Estado do Tocantins, a AGETOP, na qualidade de órgão não participante (“carona”), não poderia negociar diretamente com a empresa a ser contratada e, com isso, firmar contrato em valores inferiores àqueles registrados na ARP, seja em razão do princípio da vinculação ao instrumento convocatório, seja porque apenas ao órgão gerenciador caberia realizar essa negociação.

7. Destacou-se, ainda, que a negociação então ultimada pela AGETOP fora feita à revelia do órgão gerenciador da ARP em questão, inviabilizando que este, inclusive, buscasse a revisão dos preços registrados, com potencial benefício a todos os órgãos contratantes (participantes ou aderentes da ARP).

8. Aliás, em razão de diferenças entre as especificações dos serviços que atenderiam a AGETOP e aqueles constantes na ARP questionou-se, ainda, a demonstração de efetiva vantajosidade daquela adesão, em razão de impactos negativos tanto do ponto de vista financeiro quanto no que diz respeito ao dever de adequado planejamento das contratações.

9. Uma vez sumariado o conteúdo da peça opinativa e da orientação que ela busca superar, cumpre anotar que a presente consulta é formulada sem a indicação de nenhum caso concreto, buscando o debate, *em tese*, da matéria e tendo como pano de fundo o Decreto Estadual °. 9.376/19, que estabeleceu medidas de contenção de gastos.

10. Vejamos, o Sistema de Registro de Preços cuida-se de uma relevante alternativa para gestão de contratações de que dispõe a Administração Pública. Consiste em contrato normativo que, oriundo do devido procedimento licitatório, veicula cadastro de produtos e serviços para contratações públicas em potencial.

11. Podem participar dessa sistemática os órgãos cujas necessidades foram tomadas em conta por ocasião da realização da licitação, bem como aqueles que, em momento posterior, aderem aos termos das contratações colocadas à disposição na ata de registro de preços.

12. Não se ignora, contudo, que a adesão tardia, de órgão não participante, é cercada de polêmicas, em razão de possíveis desvirtuamentos. Citando um exemplo que guarda pertinência com o precedente invocado, a adesão à ARP depende da comprovação de adequação do objeto registrado às reais necessidades do aderente.

13. Nesse sentido, eis o seguinte excerto extraído do Acórdão n. 8340/2018 [1]

*“i) é possível aderir a Ata de Registro de Preço para a execução de eventos festivos, desde que a carona justifique a adequação do objeto registrado às reais necessidades do órgão e à vantagem do preço registrado em relação aos preços praticados no mercado onde serão adquiridos os bens ou*

*serviços, conforme teor do Acórdão 1.202/2014-TCU-Plenário;*

*ii) com fundamento no Acórdão 998/2016-TCU-Plenário, referida adesão requer planejamento da ação, com levantamento das reais necessidades da administração contratante, não se admitindo a contratação baseada somente na demanda originalmente estimada pelo órgão gerenciador”;*

14. Outra questão delicada quanto à adesão refere-se a sua vantajosidade; tal requisito deve ser demonstrado tendo em vista os preços praticados no mercado onde serão adquiridos os bens e serviços, e a partir de fontes de pesquisa fidedignas, concretas e atualizadas. Nesse sentido, os seguintes precedentes (sem destaque no original):

*“Segundo o relator, ao aderir às atas como órgão não participante, sem qualquer atuação nos procedimentos iniciais dos certames, deveria o Inte justificar obrigatoriamente as vantagens da adesão (art. 22 do Decreto 7.892/2013). Tal pressuposto ademais já fora objeto de orientação expedida pelo TCU (Acórdão 1233/2012), no sentido de que, ao aderirem a atas de registro de preço, os órgãos e entidades da Administração devem atentar para: a) obrigatoriedade do planejamento da contratação; b) demonstração formal da vantajosidade da adesão; e c) compatibilidade das regras e condições estabelecidas no certame que originou a ata de registro de preços com as necessidades e condições determinadas na etapa de planejamento da contratação. Assim, o Plenário, em linha com a proposta da relatoria, cientificou o Inte, dentre outros comandos, que a adesão a ata de registro de preços sem a efetiva demonstração da vantajosidade da contratação e da compatibilidade às reais necessidades do órgão, não se coaduna com o art. 22 do Decreto 7.892/2013 nem com o item 9.3.3 do Acórdão 1233/2012 - Plenário” (Acórdão 3137/2014-Plenário, TC 017.208/2014-9, relator Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti, 12.11.2014, TCU, Informativo de Licitações e Contratos n. 233, março/2015)*

*“Alinhado à análise da unidade técnica, o relator aduziu que a conduta dos responsáveis “foi inadequada por terem prescindido do levantamento de necessidades do órgão que dirigem, uma vez que transcreveram o plano de trabalho do Ministério da Defesa; por terem incorporado ao contrato a utilização de unidade de quantificação de serviços notadamente inconsistente, desacompanhada de qualquer metodologia de cálculo (...); e por não terem comprovado a economicidade da adesão à Ata de Registro de Preços do Pregão Eletrônico (...) do Ministério da Defesa (MD), haja vista que utilizaram parâmetros de preços inválidos” (...) O Tribunal, endossando o voto do relator, rejeitou as justificativas apresentadas pelos responsáveis, aplicando-lhes a multa prevista no art. 58, inciso II da Lei 8.443/92. (Acórdão 509/2015-Plenário, TC 028.577/2011-6, relator Ministro-Substituto Marcos Bemquerer, 11.3.2015, TCU, Informativo de Licitações e Contratos n. 233, março/2015)*

*“(...) Na visão do relator, os preços apresentados ao Ministério da Saúde pelas empresas consultadas na fase de pesquisa de preços “não servem como parâmetro único e suficiente para aferição da regularidade dos valores contratados, em razão das diferentes condições em que tais preços foram ofertados”. Em defesa ao seu posicionamento, destacou: “Não se pode olvidar que, em regra, as empresas que atendem a consultas realizadas na fase interna da licitação têm conhecimento de que os preços informados não serão os efetivamente contratados. Da mesma forma, sabem que as informações prestadas nessas consultas não vinculam as propostas que eventualmente apresentarão na fase externa. Por isso, com vistas a se manterem competitivas, tendem a superestimar os valores inicialmente informados”. Considerando, então, que o Ministério da Saúde, com o intuito de aferir a adequação dos preços praticados na ata da CEAL, “não se socorreu de outras importantes fontes, a exemplo de licitações e contratos similares realizados no âmbito da Administração Pública”, o relator propôs e o Plenário decidiu negar provimento aos recursos” (Acórdão 420/2018 Plenário, Recurso de Reconsideração, Relator Ministro Walton Alencar Rodrigues, TCU, Informativo de Licitações e Contratos n. 341, março/2018)*

15. Enfim, as exigências atinentes à demonstração de vantajosidade aludidas nos precedentes transcritos bem demonstram que também o contrato administrativo firmado com fulcro em adesão tardia a ata de registro de preços deve obediência ao princípio da seleção da proposta mais vantajosa para a Administração (art. 3, *caput*, da Lei n. 8.666/93). A respeito desse princípio, é certo que

ele engloba a economicidade, ainda que não se limite a esse aspecto. Segundo a doutrina:

*"a economicidade consiste em considerar a atividade administrativa sob prisma econômico. Como os recursos públicos são extremamente escassos, é imperioso que sua utilização produza os melhores resultados econômicos, do ponto de vista quantitativo e qualitativo. (...)"*

*"Por outro lado, a economicidade delimita a margem de liberdade atribuída ao agente administrativo. Ele não está autorizado a adotar qualquer escola, dentre aquelas teoricamente possíveis. Deverá escolher, no caso concreto, aquela alternativa que se afigure como a economicamente mais vantajosa"[2]."*

16. Aplicando tais considerações ao objeto da consulta, assiste razão ao parecerista na medida em que, sem prejuízo da competência do órgão gerenciador da ata de registro de preços para renegociar o preço registrado (art. 27 da Lei n. 17.928/12), inexiste impedimento jurídico à renegociação efetuada, pontualmente, pelo órgão não participante no âmbito de seu contrato específico, com posterior comunicação ao órgão gerenciador para o exercício de suas atribuições, no que diz respeito à ata.

17. A vinculação ao instrumento convocatório não autoriza a celebração ou manutenção de ajustes em condições menos vantajosas à Administração, considerado o cotejo entre os preços registrados e aqueles mais vantajosos obtidos a partir de negociação pontual. **Ante o caráter instrumental da licitação, e observado o contexto desta consulta, a vantajosidade deve prevalecer sobre a obediência às prescrições editalícias.**

18. Situação semelhante já enfrentada pelo TCU reforça esse argumento. Frente a questionamento sobre a negociação de preços com o licitante vencedor mesmo nas situações em que a proposta apresentada tivesse atendido ao critério de aceitabilidade previsto no edital, o TCU posicionou-se favoravelmente a essa possibilidade, tendo em vista a maximização do interesse público em obter-se a proposta mais vantajosa. Nesse sentido:

*"no pregão, constitui poder-dever da Administração a tentativa de negociação para reduzir o preço final, tendo em vista a maximização do interesse público em obter-se a proposta mais vantajosa, mesmo que eventualmente o valor da oferta tenha sido inferior à estimativa da licitação. Nesse sentido, os Acórdãos 3.037/2009 e 694/2014, ambos do Plenário" (Acórdão 2637/2015-Plenário, TC 013.754/2015-7, relator Ministro Bruno Dantas, 21.10.2015)*

19. Enfim, no âmbito de contrato administrativo decorrente de ata de registro de preços, não há obstáculo jurídico à negociação pontual com o contratante visando obter menores preços, o que se dá inclusive a propósito do cumprimento das finalidades subjacentes ao Decreto Estadual nº 9.376/19. As negociações ultimadas, contudo, deverão ser comunicadas ao órgão gerenciador para o exercício de suas atribuições no que diz respeito à possibilidade de revisão dos preços registrados na ARP.

20. Ante o exposto, **adoto o Parecer nº 33/2019** (5704941), do Núcleo Jurídico da AGETOP, consoante as considerações contidas nesta manifestação. Por conseguinte, devem ser feitos os devidos registros a propósito da parcial superação da orientação emanada do **Despacho "AG" nº 003965/2016**, pelo CEJUR e DDL

21. Matéria orientada, encaminhe-se cópia do presente expediente a todas as Advocacias Setoriais e Gerências Jurídicas da Administração Indireta do Estado de Goiás. Após, restituam-se os autos à **AGETOP, via Núcleo Jurídico**, para os fins de mister.

**Juliana Pereira Diniz Prudente**  
Procuradora-Geral do Estado

[1] Segunda Câmara, TCU, julgamento: 11/09/2018, Relator: Min. Augusto Nardes.

[2] FILHO, Marçal Justen. Comentários à lei de licitações e contratos administrativos. 14ª edição. São Paulo: Dialética, 2010 p. 67.

GABINETE DA PROCURADORA-GERAL DO ESTADO



Documento assinado eletronicamente por **JULIANA PEREIRA DINIZ PRUDENTE**,  
**Procurador (a)-Geral do Estado**, em 08/02/2019, às 11:46, conforme art. 2º, § 2º, III, "b",  
da Lei 17.039/2010 e art. 3ºB, I, do Decreto nº 8.808/2016.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site  
[http://sei.go.gov.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=1](http://sei.go.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=1) informando o código verificador  
5736264 e o código CRC CED95378.

NÚCLEO DE NEGÓCIOS PÚBLICOS  
PRACA DR. PEDRO LUDOVICO TEIXEIRA 03 - Bairro SETOR CENTRAL - CEP 74003-010  
- GOIANIA - GO - S/C



Referência: Processo nº 201900036000930



SEI 5736264