



PARECER JURÍDICO Nº 118/2025

Processo Licitatório: ARP nº 020/2025

Adesão à Ata de Registro de Preço nº: 009/2025 oriunda do PE 007/2025

Interessado: Secretaria Executiva Municipal de Saúde – SEMSA

Valor estimado: R\$ 837.120,00

I - RELATÓRIO

Trata-se de processo administrativo que tem por finalidade de “CONTRATAÇÃO DE EMPRESA PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE LOCAÇÃO DE VEÍCULOS, ATRAVÉS DE ADESÃO A ATA DE REGISTRO DE PREÇOS Nº 009/2025 E PREGÃO ELETRÔNICO Nº 007/2025, ATENDENDO A DEMANDA DA SECRETARIA EXECUTIVA MUNICIPAL DE SAÚDE – SEMSA” mediante adesão à Ata de Registro de Preço outrora realizada, conforme justificativa e especificações constantes no Processo em epígrafe.

Os seguintes documentos são relevantes para a análise jurídica:

- a) Documento de Formalização da Demanda - DFD;
- b) Despacho da Secretária Municipal;
- c) Pesquisa de mercado com cotações de preços;
- d) Memória de cálculo;
- e) Declaração de Adequação Orçamentária e Financeira;
- f) Estudo Técnico Preliminar - ETP;
- g) Descrição dos riscos;
- h) Justificativa para adesão à ata de registro de preço;
- i) Autorização do Órgão Gerenciador;
- j) Autorização do Fornecedor;
- k) Cópia do Termo de Referência;
- l) Minuta do edital e anexos da licitação que deu origem à ata de registro de preços;
- m) Cópia da ata de registro de preços;
- n) Certidões negativas e de regularidade da fornecedora;

É a síntese.

II- DA FINALIDADE E ABRANGÊNCIA DO PARECER JURÍDICO

A presente manifestação tem como objetivo assessorar a autoridade responsável na fase inicial da licitação, no controle prévio de legalidade, conforme disposto no artigo 53, incisos I e II, da Lei nº 14.133/2021.

O foco desta análise está na viabilidade jurídica da adesão à Ata de Registro de Preços (ARP) nº 009/2025 oriundo do PE 007/2025, antes da formalização do contrato, sem abranger aspectos de natureza técnica, mercadológica ou de conveniência e



oportunidade, em conformidade com o Enunciado BPC nº 07 do Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia-Geral da União.

Importante destacar ainda que o exame dos autos processuais restringe-se aos seus aspectos jurídicos, excluídos, portanto, aqueles de natureza técnica. Em relação a estes, parte-se da premissa de que a autoridade competente municiou-se dos conhecimentos específicos imprescindíveis para a sua adequação às necessidades da Administração, observando os requisitos legalmente impostos.

Portanto, passa-se à análise dos aspectos jurídicos do presente Processo.

III - DA ADESÃO ÀS ATAS DO SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS

O Sistema de Registro de Preços (SRP), previsto no art. 78, IV, da Lei nº 14.133/2021, é um procedimento auxiliar que permite o registro formal de preços para contratações futuras, seja por licitação (pregão ou concorrência) ou contratação direta, conforme art. 6º, XLV, da mesma lei.

A legislação também prevê expressamente, no art. 86, § 2º, da Lei nº 14.133/2021, a possibilidade de adesão às Atas de Registro de Preços (ARPs). O Decreto nº 11.462/2023, a partir do art. 31, regulamenta os procedimentos para essa adesão.

Esta manifestação orienta-se pela Lei nº 14.133/2021 e pelo Decreto nº 11.462/2023, cabendo aos órgãos e entidades interessados atentar para o cumprimento integral das normas aplicáveis.

Com base nos princípios da economicidade e da eficiência, cabe ao gestor avaliar a vantajosidade da adesão, comparando-a com outras alternativas disponíveis, como a contratação direta de empresa especializada.

Para viabilizar a adesão à ata, é imprescindível comprovar a compatibilidade dos valores registrados com os preços de mercado, nos termos do art. 86, § 2º, II, da Lei nº 14.133/2021.

Essa verificação deve observar o disposto no art. 23 da mesma lei, que trata da pesquisa de preços, bem como as instruções normativas da Secretaria de Gestão (SEGES), quando aplicáveis.

A realização dessa pesquisa constitui exigência legal inafastável, conforme reiterado em precedentes do Tribunal de Contas da União (TCU):

Acórdão 1794/2023 - Primeira Câmara | Relator: Augusto Sherman "A mera comparação dos valores constantes na ata de registro de preços com aqueles obtidos junto a empresas consultadas na fase interna da licitação não é suficiente para configurar a vantajosidade da adesão à ata, uma vez que os



preços informados nas consultas, por vezes superestimados, não serão, em regra, os efetivamente contratados. O órgão não participante ("carona") deve recorrer a outras fontes para aferir a adequação dos preços praticados na ata, como licitações e contratos similares realizados no âmbito da Administração Pública."

Acórdão 420/2018 - Plenário | Relator: Walton Alencar Rodrigues "Para que seja possível a adesão à ata de registro de preços, deve ser demonstrada a vantajosidade, mediante a realização de pesquisa de preços. Não é suficiente a mera comparação dos valores constantes na ata com aqueles obtidos junto a empresas consultadas na fase interna da licitação."

Deve constar nos autos a consulta prévia e formal ao órgão gerenciador da ARP, com manifestação expressa quanto à possibilidade de adesão, existência de quantitativos disponíveis, indicação dos fornecedores e respectivos preços, conforme art. 31, III, do Decreto nº 11.462/2023.

Os órgãos e entidades não participantes do registro de preços devem, ainda, consultar previamente o fornecedor beneficiário da ata, que poderá aceitar ou recusar o fornecimento decorrente da adesão.

A anuência do fornecedor é condição indispensável à adesão e deve estar formalizada nos autos, acompanhada da comprovação de que a solicitação não compromete as obrigações assumidas com o órgão gerenciador ou com os participantes, nos termos do art. 31, III, do Decreto nº 11.462/2023.

A vigência da ata de registro de preços é de um ano, contado do primeiro dia útil após sua divulgação no PNCP, podendo ser prorrogada por igual período, desde que demonstrada a vantajosidade dos preços.

Por fim, destaca-se o Enunciado 144 do VI Congresso da Associação Nacional dos Procuradores Municipais, que trata especificamente sobre as adesões às atas.

Enunciado 144 (AI III): ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO. ADESÃO À ATA DE REGISTRO DE PREÇOS. CARONA. ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. POSSIBILIDADE. LIMITES QUANTITATIVOS. RAZOABILIDADE. No âmbito municipal, é possível a adesão à ata de registro de preços ("carona") entre órgãos e entidades da Administração Pública, desde que não haja vedação em norma local e que seja observada a razoabilidade quanto aos limites quantitativos da adesão e o princípio da contratação mais vantajosa para a Administração. (Enunciado revisado pela plenária do XIV CBPM).

Admite-se a adesão de entes municipais a atas de registro de preços de outros órgãos ou entidades da Administração Pública — prática conhecida como "carona" — desde



que não haja vedação expressa em norma local. Tal adesão deve observar os princípios da razoabilidade e da vantajosidade, especialmente quanto aos limites quantitativos dos itens registrados.

Essa diretriz visa assegurar contratações eficientes, evitar desperdícios e preservar o planejamento original da ata, sem comprometer a competitividade e a economicidade do certame, além da observância dos limites quantitativos de adesão da mesma ata.

IV - DA APRECIÇÃO JURÍDICA

Neste momento, a Administração Pública encontra-se na fase preparatória, realizando os estudos e levantamentos necessários para embasar a adesão à ata, de forma a assegurar segurança jurídica, transparência e conformidade com a legislação vigente.

A adesão à Ata de Registro de Preços é regulada pela Lei nº 14.133/2021, especialmente pelos seguintes dispositivos:

- Art. 82 – Define o Sistema de Registro de Preços (SRP).
- Art. 86 – Permite que órgãos e entidades públicas não participantes da licitação original possam aderir à ata, mediante autorização do órgão gerenciador e anuência do fornecedor.
- Art. 95 – Exige formalização contratual para fornecimento parcelado de bens e serviços.
- Art. 54 e 94 – Determinam a publicação da adesão no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) e no Diário Oficial.
- Decreto Federal 11.462, de 31 de março de 2023 – Regulamenta o art. 82 ao art. 86 da Lei nº 14.133 de 1º de abril de 2021.
- Instrução Normativa SEGES nº 65, de 7 de julho de 2021.

Os procedimentos preparatórios são fundamentais para garantir a regularidade e eficiência da adesão à Ata de Registro de Preços. A observância de cada etapa, desde a justificativa da necessidade, passando pela verificação da economicidade e obtenção das autorizações formais, confere transparência e segurança jurídica ao processo, evitando riscos de impugnação ou questionamentos por órgãos de controle.

Nesse sentido, o Tribunal de Contas da União (TCU) tem reforçado a importância do rigor técnico e jurídico na adesão às atas de registro de preços, como destaca o Acórdão 2630/2024 – Plenário, que recomenda a adoção de medidas que garantam a vantajosidade, a regularidade formal e a efetiva fiscalização do procedimento de adesão.

Vejamos a ementa do julgado:

“2. 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, a serem obtidos nos termos do art. 23 da Lei 14.133/2021 e do art. 5º da IN Seges/ME 65/2021, que estabelecem, prioritariamente, a realização de consultas a painel de preços da Administração Pública e a contratações similares de outros entes públicos”.

Consigne-se que a presente análise considerará exclusivamente os aspectos estritamente jurídicos da questão submetida ao exame desta Procuradoria, partindo da premissa fundamental de que, ao propor a solução administrativa ora analisada, o administrador público certificou-se quanto às possibilidades orçamentárias, financeiras, organizacionais e administrativas, levando em conta as análises econômicas e sociais de sua competência.

V. ANÁLISE DOS REQUISITOS LEGAIS

O art. 31 do Decreto nº. 11.462/2023 e o art. 86, §2º da Lei 14.133/2021 define quais são os requisitos para adesão à Ata de Registro de Preços:

- **Justificativa da vantagem da adesão;**
- **Comprovação de que os valores são compatíveis com os praticados no mercado, a partir de pesquisa de preços;**
- **Consulta e aceitação prévia do fornecedor e do órgão gerenciador;**
- **Identificação dos produtos ou serviços e quantitativos demandados;**
- **Carta de aceite do fornecedor;**
- **Ofício ou requerimento do órgão ou entidade gerenciadores.**

Para o regular procedimento de Adesão é indispensável atestar no processo que houve o atendimento a todos os requisitos acima mencionados, conforme se passa a expor:

V.I - JUSTIFICATIVA DA VANTAGEM DA ADESÃO:

Especificamente sobre a justificativa, a Lei nº 13.655, 2018, incluiu na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público.

Nesse contexto, recomenda-se que, ao menos, os seguintes elementos sejam considerados na justificativa da vantagem de adesão, inclusive em situações de provável desabastecimento ou de descontinuidade de serviço público:

- Circunstâncias do caso concreto;
- Soluções alternativas possíveis;



- Consequências práticas da adesão;
- Eventuais obstáculos e dificuldades reais do gestor e exigências das políticas públicas a seu cargo, caso se mostrem relevantes na situação concreta; e
- Orientações eventualmente vigentes ao tempo da tomada de decisão, caso tenham pertinência com adesão pretendida.

Esses elementos representam os principais aspectos a serem considerados na justificativa da decisão, sendo indispensáveis para demonstrar a razoabilidade, a legitimidade e a conformidade do ato com as exigências da boa gestão pública.

V.II - PESQUISA DE PREÇO

Somente será possível a adesão caso fique demonstrada a compatibilidade dos preços registrados com os valores praticados pelo mercado, observada a potencial economia de escala e as peculiaridades do local de execução do objeto.

Essa compatibilidade deve considerar as orientações do art. 23 da Lei nº 14.133, de 2021, bem como da IN SEGES/ME nº 65, de 2021, para aquisição de bens e contratação de serviços em geral.

Ademais, ante a possibilidade de revisão dos preços registrados, a pesquisa de mercado deve estar de acordo com os preços devidamente atualizados da ARP, atentando-se a eventuais aditivos de reequilíbrio que possam ter ocorrido.

V.III - PRÉVIA CONSULTA AO ÓRGÃO GERENCIADOR

Como condição para a adesão, é preciso que o processo seja instruído com a consulta e aceitação da demanda por parte do fornecedor.

Somente após a formalização da aceitação do fornecedor é que será providenciada consulta ao órgão/entidade gerenciadora, cuja aceitação é indispensável para a adesão pretendida.

V.IV - VIGÊNCIA DA ATA

A formalização da Adesão deve ocorrer no curso da vigência da Ata de Registro de Preços, conforme previsto no art. 31 do Decreto nº 11.462/2023.

Com o advento da Lei nº 14.133/2021, a Ata de Registro de Preços passou a contar com a possibilidade de prorrogação, de modo que a vigência será de um ano, prorrogável por igual período, conforme o art. 84 da Lei.

Cumpra-se asseverar, ainda, que a vigência da ata é exigida até a efetivação da contratação, de modo que o procedimento de adesão deve iniciar com prazo hábil para tanto.



VI - DO ATENDIMENTO ÀS RECOMENDAÇÕES

Ponto que merece destaque, devendo ser objeto de ciência pelos gestores, diz respeito ao devido atendimento às recomendações dos despachos e pareceres jurídicos.

Importante esclarecer que as recomendações jurídicas veiculadas por meio dos despachos e pareceres comportam justificativa em sentido contrário por parte dos gestores. Isso porque, conforme já explanado, a análise empreendida pelos Procuradores e Assessores Jurídicos é estritamente técnico-jurídica, mas sem prejuízo quanto a eventuais recomendações de aspecto administrativo, cujas decisões, ao fim e ao cabo, competem ao gestor responsável.

Nessa toada, destaque-se o Acórdão 2599/2021-Plenário, do Tribunal de Contas da União - TCU:

Para fins de responsabilização perante o TCU, pode ser tipificada como erro grosseiro (art. 28 do Decreto-lei 4.657/1942 - Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro) a decisão do gestor que desconsidera, sem a devida motivação, parecer da consultoria jurídica do órgão ou da entidade que dirige. Tal conduta revela desempenho aquém do esperado do administrador médio, o que configura culpa grave, passível de multa. Acórdão 2599/2021-Plenário

Fica claro, diante da interpretação do acórdão supra, que a adoção das recomendações emanadas do órgão de assessoramento jurídico não é obrigatória.

Contudo, eventual desconsideração deve ser devidamente motivada, sob pena de configuração de culpa grave.

Analisando-se os autos, verifica-se que foram cumpridos os requisitos, e juntadas certidões negativas e de regularidade em nome da pessoa jurídica a ser contratada. Contudo, **recomenda-se** que no OBJETO seja feita menção ao órgão do qual a ata está sendo aderida, trazendo assim maior clareza ao processo licitatório, da mesma forma no ETP, no item 5.1 e no item 5.2, na planilha, recomenda que seja colocado o valor mensal unitário de cada automóvel.

VII - DOS CUIDADOS FINAIS

Diante do exposto, recomenda-se cautela por parte dos gestores públicos na adoção da adesão às atas de registro de preços, especialmente diante das diretrizes fixadas pela Nota Recomendatória Conjunta nº 01/2025, emitida por entidades representativas dos Tribunais de Contas.



A referida Nota reforça que a adesão deve ser tratada como medida **excepcional**, exigindo processo administrativo específico, devidamente instruído com os documentos e justificativas previstos na Lei nº 14.133/2021 e nas normas complementares. Tais exigências visam garantir a legalidade, a economicidade e a adequada fiscalização dos atos administrativos.

Nesse sentido, cabe aos administradores públicos assegurar que a adesão seja precedida de análise criteriosa e documentação robusta, especialmente quanto à vantajosidade da contratação, à compatibilidade dos preços com o mercado e à capacidade de atendimento por parte do fornecedor, conforme disciplinado pela legislação vigente e orientado pelos órgãos de controle.

A **adesão excessiva pode enfraquecer a competitividade**, reduzir o controle sobre as especificidades das contratações e, em alguns casos, comprometer a economicidade. A licitação ordinária, quando conduzida de maneira eficiente, permite maior concorrência, o que pode resultar em preços mais vantajosos e melhores condições contratuais.

Por esse motivo, cabe aos gestores públicos **avaliar com critério se a adesão a uma ata de registro de preços é realmente a melhor alternativa**, considerando não apenas os aspectos financeiros, mas também a adequação da contratação às necessidades específicas do órgão.

VIII - CONCLUSÃO

Em face do exposto, nos limites da análise jurídica e excluídos os aspectos técnicos e o juízo de oportunidade e conveniência do ajuste, **opina-se pela possibilidade jurídica do prosseguimento do presente processo, desde que cumpridos os pontos resumidamente elencados acima.**

Assim, o gestor ao analisar o prosseguimento da contratação ou a realização da despesa, deve exercer sua competência com base na conveniência e oportunidade, avaliando criteriosamente as circunstâncias do momento.

Somente após o acatamento das recomendações emitidas ao longo do parecer, ou após seu afastamento, de forma motivada, consoante previsão do art. 50, VII, da Lei de Processo Administrativo (Lei nº 9.784, de 1999), e conforme já alertado nas considerações preliminares desta manifestação, será possível dar-se o prosseguimento do feito, nos seus demais termos, sem a necessidade de retorno para nova manifestação desta unidade jurídica, nos termos do Enunciado BPC nº 5, da AGU.

Por fim, destaca-se competir a esta Procuradoria prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não competindo adentrar na conveniência e oportunidade dos atos praticados no âmbito desta Secretaria, nem analisar aspectos de natureza eminentemente técnico-administrativa. Por tais aspectos, respondem os setores técnicos competentes.



Estado do Pará

Prefeitura Municipal de São Félix do Xingu

PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO - PGM



Salienta-se, ademais, que a presente manifestação toma por base, exclusivamente, os elementos que constam até a presente data nos autos do processo administrativo em epígrafe.

É o Parecer. S.M.J.

São Félix do Xingu, 13 de maio de 2025.

LEONARDO MOURA GUIDO
Decreto nº 296/2025
Procurador-Geral