

PARECER JURÍDICO Nº 0298/2025 – NSAJ/SEMEC

Processo:	00007240/2025 - SEMEC
Interessado:	SECRETARIA EXECUTIVA DE SERVIÇOS - SES
Assunto:	Análise jurídica acerca da possibilidade de adesão à Ata de Registro de Preços para Registro de Preços nº 029/2025/FNDE/MEC decorrente do Pregão Eletrônico nº 90010/2024/FNDE/MEC, visando à aquisição futura e eventual de mobiliários, estes que serão destinados a suprir a as necessidades da Secretaria Municipal de Educação, Ciência e Tecnologia, fornecido pela empresa MAQMÓVEIS INDÚSTRIA E COMÉRCIO DE MÓVEIS LTDA.

PARECER JURÍDICO OPINATIVO. DIREITO ADMINISTRATIVO. ADESÃO À ATA DE REGISTRO DE PREÇOS Nº 024/2025/DPE-RO ORIUNDA DO PREGÃO ELETRÔNICO Nº 90010/2024-FNDE. MENOR PREÇO POR GRUPO. CONTRATAÇÃO DE EMPRESA PARA AQUISIÇÃO DE MOBILIÁRIOS VISANDO ATENDER AS NECESSIDADES DA SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA - SEMEC. COM FUNDAMENTO NA LEI FEDERAL Nº 14.133/2021 E NO DECRETO FEDERAL Nº 11.462/2023. LEGALIDADE. VIABILIDADE JURÍDICA.

I – RELATÓRIO

Trata-se de análise dos autos do Processo Administrativo nº 00007240/2025-SEMEC, o qual conta com 28 anexos digitais, versa acerca da solicitação de adesão à Ata de Registro de Preços nº 029/2024-FNDE, oriunda do Pregão Eletrônico para Registro de Preços nº 90010/2024/FNDE/MEC, cujo órgão gerenciador é o FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO - FNDE, que tem por objeto o Registro de Preços para futura e eventual aquisição de mobiliários visando atender a demanda dos órgãos participantes.

Por meio do Memorando nº 041/2025-SES/SEMEC, assinado pela servidora Jéssica Anne Saraiva Brisolla, a Secretaria Executiva de Serviços solicitou autorização superior para a adesão a Ata de Registro de Preços nº 029/2025/FNDE/MEC nos seguintes termos:

Considerando a necessidade de contratação de empresa para aquisição de mobiliário escolar para atender as necessidades da Secretaria Municipal de Educação, Cultura e Tecnologia – SEMECT, pelos motivos expostos no Documento de Formalização da Demanda e no Estudo Técnico Preliminar em anexo. Considerando que no referido estudo, a Equipe de Planejamento da Contratação identificou a existência de uma Ata de Registro de Preços, que atende plenamente as necessidades desta Secretaria, cuja solução demonstra-se mais vantajosa em termos de economia, logística e eficiência, no presente momento.

(...)

Encaminhamos os autos para conhecimento do Sr. Secretário Executivo de Serviços e posterior autorização da autoridade competente, para prosseguimento do processo de adesão para aquisição dos mobiliários escolares especificados no Estudo Técnico Preliminar.

Em sede do documento “JUSTIFICATIVA”, assinada pela servidora Jéssica Anne Saraiva Brisolla, informou ser imprescindível à adesão a Ata de Registro de Preços conforme o que segue:

Conforme anteriormente destacado no Documento de Formalização da Demanda – DFD e no Estudo Técnico Preliminar – ETP, o Município de Belém inaugurará 09 (nove) escolas (elencadas no Anexo I) – que atenderão a alta demanda da educação infantil e do ensino fundamental da rede pública municipal – as quais encontram-se em processo de reforma ou construção, com previsão de entrega para o exercício de 2025, e, diante da necessidade de adequar o projeto em execução, faz-se necessária a aquisição de mobiliários escolares padrão FNDE para o espaço. Além disso, outras unidades da rede municipal de ensino que já se encontram em atividade, também, necessitam de novos mobiliários, seja devido ao desgaste dos existentes ou à readequação dos ambientes.

(...)

Sendo assim, a aquisição do mobiliário se faz necessária, também, para atender a demanda represada registrada no almoxarifado desta Secretaria, advindas das escolas municipais.

(...)

No mais, frisa-se que essa escolha, além de atender os requisitos técnicos e econômicos, também, visa promover o princípio da celeridade em nossas operações, uma vez a adesão à Ata de Registro de Preço torna o processo de aquisição mais ágil e eficaz, propiciando o atendimento da demanda de mobiliários identificada nas escolas do município, em um curto espaço de tempo se comparado à realização de um processo licitatório.

Os autos foram instruídos também com as seguintes documentações:

- a) Documento de Formalização da Demanda – DFD;**
- b) Estudo Técnico Preliminar – ETP;**
- c) Análise e avaliação de Riscos;**
- d) Termo de Referência – TR;**
- e) Quadro de necessidades com demandas das escolas a serem inauguradas;**

- f) **Edital de Pregão Eletrônico nº 90010/2024-FNDE e anexos: Termo de Referência, Minuta de Contrato;**
- g) **Ata de Registro de Preços nº 029/2025/FNDE/MEC;**
- h) **Termo de Homologação do Pregão;**
- i) **Manual SIGARP – solicitar adesão a atas no SIGARP;**
- j) **Justificativa;**
- a) **Mapa Comparativo de cotação de preços, pesquisa comercial, relatório de cotação feita no Banco Nacional de Compras e pesquisa em Atas vigentes;**
- a) **Termo de verificação para adesão a Ata, análise feita pela SEGEP, bem como aprovou a vantagem dos preços registrados em relação aos preços praticados no mercado;**
- b) **Termo de aprovação da ARP para utilização por órgãos da Prefeitura de Belém, análise realizada pela SEGEP;**
- c) **Ofício nº 103577/2025-MAQMÓVEIS, pelo qual a empresa fornecedora declara sua ciência em fornecer os mobiliários à SEMEC, em resposta a solicitação SIGARP nº 103577;**
- d) **Autorização nº 1328/2025-CGCOM/DIRAD/FNDE, o órgão gerenciador autoriza à SEMEC a utilização da Ata de Registro de Preços do Pregão Eletrônico nº 90010/2024/FNDE/MEC, em resposta a solicitação SIGARP nº 103577;**
- e) **Autorização de Adesão, a empresa fornecedora dos itens da ARP autoriza a SEMEC a aderir a Ata e que a adesão não prejudicará a entrega dos quantitativos registrados;**

Após tramitação interna, os autos foram endereçados a este Núcleo Setorial de Assuntos Jurídicos para que se fizesse a análise do mérito.

É o que havia de relevante para relatar, ao que se passa a fundamentar e ao final a opinar.

II – CONSIDERAÇÕES INICIAIS

A Lei de Licitação e Contratos Administrativos, ao tratar acerca das competências do órgão se assessoramento jurídico da Administração, estabelece que

cabe a esse realizar o controle prévio de legalidade, por meio de análise jurídica das contratações públicas. Dentre as atribuições, tem-se a análise de questões que envolvam adesão a Atas de Registro de Preços.

Nesse diapasão, é o que se entende do § 4º do artigo 53 da Lei Federal nº 14.133/2021 que assim dispõem:

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.**

(...)

§ 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. (grifo meu)

Preambularmente, cumpre elucidar que o controle prévio de legalidade se dá em função do exercício da competência da análise estritamente jurídica da futura contratação, não cabendo ao parecerista imiscuir-se nos demais aspectos referentes à natureza técnica, mercadológica ou de conveniência e oportunidade da prática dos atos da Administração, os quais são reservados a alçada discricionária do gestor público, tampouco faz exame das questões financeira ou orçamentária.

Assim, o Parecer Jurídico deste Núcleo tem por fim assistir a autoridade máxima do Órgão no controle prévio de legalidade atentando-se aos incisos I e II, do § 1º, do artigo 53 da Lei Federal 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;

Nesse sentido, observa-se do dispositivo predito, que o controle prévio de legalidade se dá em função do exercício da atribuição da análise jurídica da futura contratação, de maneira que a presente análise tem por finalidade a verificação da

conformidade do procedimento, com as disposições estabelecidas pela Lei de Licitações, especificamente no que tange a possibilidade legal no caso em apreço, fundamentada na Lei nº 14.133/2021.

Ainda, compete destacar que o *parecer não é ato administrativo, sendo, quando muito, ato de administração consultiva, que visa a informar, elucidar, sugerir providências administrativas a serem estabelecidas nos atos de administração ativa, conforme os ensinamentos do jurista Celso Antônio Bandeira de Mello*¹.

Assim, não é atribuição deste Núcleo Jurídico exercer a auditoria quanto à competência de cada agente público para a prática dos atos administrativos, nem de atos já praticados. Isso é incumbência de cada um observar se seus atos estão dentro do seu âmbito de atribuições.

Importante destacar que determinadas observações são feitas sem caráter vinculativo, mas em favor da segurança da própria autoridade assessorada a quem incumbe, dentro da margem de discricionariedade que lhe é conferida pela lei, avaliar e acatar, ou não, as ponderações aqui feitas.

Outrossim, a presente análise alcança somente os elementos anexados aos autos até o momento deste parecer. Abstraindo-se o mérito administrativo, este parecer cinge-se, unicamente, ao âmbito dos preceitos normativos em vigor e outras abordagens fático-jurídicas relativas ao pleito em questão.

Ao que se passa *a priori* fundamentar e *a posteriori* a opinar.

III – FUNDAMENTAÇÃO

III.1 – Da obrigação de licitar

Referente aos gastos públicos, deve-se considerar a observância do princípio da obrigatoriedade da licitação como regra imperiosa à qual devem sujeitar-se os entes e órgãos públicos. Contudo, a Constituição da República Federativa do Brasil

¹ Celso Antônio Bandeira de Mello. Curso de Direito Administrativo. Editora Malheiros, 13ª ed.

também prevê uma ressalva à obrigatoriedade de licitar, a teor do que estabelece o art. 37, XXI, *in verbis*:

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

(...)

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.

A Constituição Federal determina em seu artigo 37, inciso XXI, que as obras, serviços, compras e alienações da Administração Pública deverão ser precedidas de licitação pública que assegure igualdade de condições entre todos os concorrentes, ressalvados os casos especificados na legislação.

Nesse sentido, caberá à Administração, por meio de procedimento licitatório, selecionar a proposta apta a gerar a contratação mais vantajosa, observando os dispositivos legais e os princípios jurídicos previstos na Constituição Federal e na legislação infraconstitucional, conforme preleciona o artigo 5º da Lei nº 14.133/2021:

Art. 5º **Na aplicação desta Lei, serão observados os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade**, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, **da vinculação ao edital, do julgamento objetivo**, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, **da celeridade, da economicidade** e do desenvolvimento nacional sustentável, (...) (grifo nosso)

Portanto, a regra constitucional é licitar. Assim, toda licitação deve ser pautada em princípios e regras previstas no texto constitucional e infraconstitucional, sendo de suma importância fundamentar que o presente procedimento licitatório seja fruto da observância do que dispõe a Lei nº 14.133/2021.

Regulando o dispositivo constitucional, coube ao legislador ordinário à incumbência de delinear as modalidades de licitação e traçar as regras de procedimentos que podem ser adotados pela Administração Pública. Assim, com

características próprias e únicas, diversas são as modalidades de licitação que poderão ser adotados pela Administração Pública.

Toda licitação deve ser pautada em princípios e regras previstas no texto constitucional e infraconstitucional, sendo de suma importância que o procedimento licitatório seja fruto da observância do que dispõe a Lei Federal nº 814.133/2021.

No caso em apreço, trata-se de Pregão Eletrônico para Registro de Preços nº 90010/2024/FNDE/MEC, promovido pelo FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO - FNDE, do qual resultou a Ata de Registro de Preços nº 029/2024/FNDE/MEC, cuja empresa fornecedora é a MAQMÓVEIS INDÚSTRIA E COMÉRCIO DE MÓVEIS LTDA, inscrita no CNPJ sob o nº 54.826.367/0005-11.

III.2 – Da modalidade Pregão fundamentada na Lei de Licitações e Contratos

Nos termos da Lei Federal nº 14.133/2021 se tem as seguintes modalidades licitatórias:

Art. 28. **São modalidades de licitação:**

- I - **pregão;**
- II - concorrência;
- III - concurso;
- IV - leilão;
- V - diálogo competitivo. (grifo meu)

A Lei de Licitações e Contratos tem nos termos do artigo 29 que, o Pregão deverá ser adotado sempre que o objeto possuir padrões de desempenho e qualidade que possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado.

Art. 29. A concorrência e o pregão seguem o rito procedimental comum a que se refere o [art. 17 desta Lei](#), **adotando-se o pregão sempre que o objeto possuir padrões de desempenho e qualidade que possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado.**

Parágrafo único. O pregão não se aplica às contratações de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual e de obras e serviços de engenharia, exceto os serviços de engenharia de que trata a [alínea "a" do inciso XXI do caput do art. 6º desta Lei](#). (grifo meu)

Por esse seguimento, tem-se que o Pregão é a modalidade de licitação obrigatória pela qual se faz aquisição de bens e contratação de serviços comuns, cujo critério de julgamento poderá ser o de menor preço ou o de maior desconto, como fica estabelecido nos termos do artigo 6º, inciso XLI, da Lei Federal nº 14.133/2021, assim vejamos:

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

(...)

XLI - **pregão: modalidade de licitação obrigatória para aquisição de bens e serviços comuns, cujo critério de julgamento poderá ser o de menor preço ou o de maior desconto;** (grifo meu)

III.3 – Dos procedimentos auxiliares da licitação

Os procedimentos auxiliares da licitação estão elencados e regidos pela Lei Federal nº 14.133/2021, a saber: credenciamento; pré-qualificação; procedimento de manifestação de interesse; sistema de registro de preços e; registro cadastral, conforme disposto no artigo 78 da Lei de Licitações:

Art. 78. São procedimentos auxiliares das licitações e das contratações regidas por esta Lei:

I - credenciamento;

II - pré-qualificação;

III - procedimento de manifestação de interesse;

IV - sistema de registro de preços;

V - registro cadastral.

§ 1º Os procedimentos auxiliares de que trata o caput deste artigo obedecerão a critérios claros e objetivos definidos em regulamento.

§ 2º O julgamento que decorrer dos procedimentos auxiliares das licitações previstos nos incisos II e III do caput deste artigo seguirá o mesmo procedimento das licitações. (grifo meu)

Acerca do Sistema de Registro de Preços, a Lei nº 14.133/2021 prevê as figuras do órgão gerenciador, do participante e do não participante. Os conceitos desses atores estão dispostos no artigo 6º:

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

(...)

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; (grifo meu)

O registro de preços deve ser conduzido pelo órgão gerenciador. Contudo, durante a tramitação do feito é possível a participação de outros órgãos, os quais integrarão o registro de preços. Assim, a ata de registro de preços deverá ser elaborada a partir dos quantitativos indicados pelo órgão gerenciador e pelos órgãos participantes.

A norma vigente admite que, após a formalização da ata de registro de preços, outros órgãos e entidades procedam à adesão. Esses são considerados os órgãos ou entidades não participantes, de modo que a adesão desses deve ser realizada em observância ao estabelecido no artigo 86 da Lei Federal nº 14.133/2021, o procedimento deste artigo deverá ser adotado quando, no caso em apreço, o Município de Belém pretender aderir a ata de registro de preços de outra entidade, figurando na condição de ente não participante.

Quanto ao Sistema de Registro de Preços, cumpre observar que a Lei de Licitações determina, em seu artigo 82 no § 5º e incisos, algumas condições para sua utilização, vejamos:

Art. 82. O edital de licitação para registro de preços observará as regras gerais desta Lei e deverá dispor sobre:

(...)

§ 5º **O sistema de registro de preços poderá ser usado** para a contratação de bens e serviços, inclusive de obras e serviços de engenharia, **observadas as seguintes condições:**

- I - realização prévia de ampla pesquisa de mercado;
- II - seleção de acordo com os procedimentos previstos em regulamento;
- III - desenvolvimento obrigatório de rotina de controle;
- IV - atualização periódica dos preços registrados;
- V - definição do período de validade do registro de preços;
- VI - inclusão, em ata de registro de preços, do licitante que aceitar cotar os bens ou serviços em preços iguais aos do licitante vencedor na sequência de classificação da licitação e inclusão do licitante que mantiver sua proposta original. (grifo meu)

Assim, o edital de licitação para Registro de Preços deverá observar as regras gerais da Lei de Licitações e Contratos e deverá dispor sobre as especificidades da licitação e de seu objeto, inclusive a quantidade máxima de cada item que poderá ser adquirido ou contratado.

III.4 – Do Sistema de Registro de Preços

O Sistema de Registro de Preços, conforme o artigo 78 da Lei 14.133/2021, não é uma modalidade licitatória, é considerado um procedimento auxiliar da licitação para facilitar a atuação da Administração Pública. De maneira que não gera compromisso efetivo de aquisição. Iniciado o certame licitatório e declarado o ganhador, esse terá seus preços registrados, desse modo, as necessidades posteriores de contratação deverão, em regra, ser formalizadas com o vencedor, de acordo com o preço que houver sido registrado.

No caso em apreço, a modalidade de licitação escolhida foi o Pregão Eletrônico, para fim de Registro de Preço, nesse passo, Jorge Ulisses Jacoby Fernandes indica que algumas características do SRP *o distinguem e o flexibilizam para atender às contingências do orçamento a determinados tipo de compras com dificuldade de planejamento e demandas imprevisíveis. Sobretudo o sistema aqui delineado garante a plena eficácia dos princípios constitucionais da isonomia e da legalidade, além de colocar, em pronunciada vantagem, a economicidade e a eficiência em favor do erário*².

O SRP é um procedimento que se destina ao registro formal de preços para futuras e eventuais contratações referentes à prestação de serviços e à aquisição frequente de bens pela Administração Pública, visando à celeridade e a redução de custos nas contratações públicas, ademais é de grande vantagem em questão de manutenção de maiores quantidades de estoque, o que permite economia com espaço físico, com pessoal e com recursos financeiros.

III.5 – Da possibilidade de adesão a Ata de Registro de Preços por órgão que não participou do processo licitatório

A possibilidade de adesão do órgão não participante aderir a ARP é considerado, também, como a figura do “carona” no Sistema de Registro de Preços, a qual é vista como uma maneira inteligente e vantajosa a ser utilizada pelos órgãos públicos que não participaram do processo licitatório original, isso depois de consultar o

² FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. Sistema de registro de preços e pregão presencial e eletrônico. 2ª ed. rev. e ampl. – 2ª tiragem. Belo Horizonte: Fórum, 2006.

órgão gerenciador e o fornecedor vencedor da Licitação, de maneira que faz-se a demonstração de vantagem à adesão para que assim possa se utilizar dos preços registrados e celebrem o contrato de aquisição dos bens ou a contratação dos serviços registrados na Ata.

In casu, o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE, do Ministério da Educação – MEC, organizou processo licitatório de Pregão Eletrônico nº 90010/2024/FNDE/MEC, com critério de julgamento menor preço por grupo, no modo de disputa aberto e fechado. Por fim foi registrada a Ata de Registro de Preços nº 029/2025/FNDE/MEC, cuja vencedora foi a empresa MAQMÓVEIS Indústria e Comércio de Móveis LTDA.

A Ata de Registro de Preços consiste em documento de compromisso de contratação futura, onde ficam registrado os preços, os fornecedores, os órgãos que participam e as condições que devem ser praticadas. Para Marçal Justem Filho *consiste na contratação fundada num sistema de registro de preços em vigor, mas envolvendo entidade estatal dele não participante originalmente, com a peculiaridade de que os quantitativos contratados não serão computados para o exaurimento do limite máximo*³.

O Decreto Federal nº 11.462/2023, o qual regulamenta o Sistema de Registro de Preços para a contratação de bens e serviços, estabelece em seu artigo 33 que a Ata de Registro de Preços poderá ser utilizada por qualquer órgão ou entidade não participante do procedimento licitatório, desde que preenchidos determinados requisitos legais, vejamos:

Art. 31. Durante a vigência da ata, os órgãos e as entidades da Administração Pública federal, estadual, distrital e municipal que não participaram do procedimento de IRP 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 de descontinuidade de serviço público;

II - **demonstração da compatibilidade dos valores registrados com os valores praticados pelo mercado**, na forma prevista no [art. 23 da Lei nº](#)

³ JUSTEN FILHO, Marçal. Curso de Direito Administrativo. 6ª ed. Belo horizonte: Fórum, 2010.

[14.133, de 2021](#); e

III - **consulta e aceitação prévias do órgão ou da entidade gerenciadora e do fornecedor.**

§ 1º A autorização do órgão ou da entidade gerenciadora apenas será realizada após a aceitação da adesão pelo fornecedor.

§ 2º Após a autorização do órgão ou da entidade gerenciadora, o órgão ou a entidade não participante efetivará a aquisição ou a contratação solicitada em até noventa dias, observado o prazo de vigência da ata.

§ 3º O prazo previsto no § 2º poderá ser prorrogado excepcionalmente, mediante solicitação do órgão ou da entidade não participante aceita pelo órgão ou pela entidade gerenciadora, desde que respeitado o limite temporal de vigência da ata de registro de preços.

§ 4º O órgão ou a entidade poderá aderir a item da ata de registro de preços da qual seja integrante, na qualidade de não participante, para aqueles itens para os quais não tenha quantitativo registrado, observados os requisitos previstos neste artigo. (grifo meu)

Desse modo, o procedimento de adesão deve ser efetuado em observância aos requisitos elencados no dispositivo supradito.

Nesse passo, a Secretaria Municipal de Educação, Ciência e Tecnologia - SEMEC instruiu os autos administrativos em cumprimento às exigências legais como se vê a seguir:

- a) Inicialmente, verifica-se que consta nos autos a justificativa para adesão a Ata de Registro de Preços com objetivo de adquirir os mobiliários com as seguintes especificações: Conjunto Aluno CJA-06 – ABS (1.500 unidades); Conjunto Professor/CJP-01 (300 unidades) e; Conjunto Aluno CJA-04-ABS (1.000 unidades), tal aquisição, conforme argumentou o setor demandante, é para atender as necessidades desta Secretaria;
- b) Por conseguinte, tem-se no processo administrativo a demonstração de compatibilidade de valores praticados no mercado, uma vez que a Secretaria Municipal de Planejamento – SEGEP fez a avaliação de vantajosidade, verificando que os valores comparados são condizentes com os valores registrados na Ata de Registro de Preços restando demonstrado o cumprimento dos princípios da eficácia, eficiência e economicidade, de maneira que a SEGEP aprovou a utilização da ARP pela SEMEC;
- c) O órgão gerenciador foi consultado, assim como a empresa fornecedora dos materiais, e restou aprovada a participação da SEMEC quanto a

possibilidade de aquisição dos bens listados na Ata de Registro de Preços nº 029/2024/FNDE/MEC;

- d) Observa-se que o requisito constante no § 1º do artigo 33 do Decreto Federal nº 11.462/2023 restou preenchido, uma vez que o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, órgão gerenciador da Ata de Registro de Preços nº 029/2025/FNDE/MEC, autorizou a adesão solicitada pela SEMEC;
- e) Nota-se, por fim, que a exigência contida no § 2º está sendo cumprida, haja vista que a SEMEC como órgão não participante está dentro do prazo legal de 90 (noventa) dias para a aquisição dos bens materiais os quais necessita, considerando que a autorização do órgão gerenciador foi concedida no dia 13/06/2025 conforme a Autorização deferida pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, anexada aos autos.

De todo modo, vê-se que é possível a contratação de serviços ou a aquisição de bens por meio de adesão a Ata de Registro de Preços, por órgão ou entidade que não participou do processo de licitação original, aquela que decorreu de processo licitatório realizado por outros órgãos públicos, havendo necessidade apenas que o órgão gerenciador dê sua anuência para a participação do carona.

No tocante aos autos em análise, observa-se que o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação autorizou a SEMEC a utilizar a Ata e Registro de Preços nº 029/2025/FNDE/MEC decorrente do Pregão Eletrônico nº 90010/2024/FNDE/MEC. Ato contínuo, a empresa MAQMÓVEIS INDÚSTRIA E COMÉRCIO DE MÓVEIS LTDA manifestou sua concordância e compromisso com os termos estabelecidos na Ata de Registro de Preços, bem como as condições previamente estabelecidas entre as partes.

III.5 – Da justificativa da vantagem para a adesão

A Secretaria Executiva de Serviços, por meio da servidora Jéssica Anne Saraiva Brisolla, informou em sede do Documento de Formalização da Demanda e da “Justificativa” para a aquisição, que a pretensa compra dos mobiliários escolar se faz

necessária para atender as demandas deste órgão, de maneira que aduziu o seguinte:

DOCUMENTO DE FORMALIZAÇÃO DE DEMANDA - DFD

3.1. O Município de Belém inaugurará 09 (nove) escolas, que estão em processo de reforma ou construção, com previsão de entrega para o exercício de 2025, e, diante da necessidade de adequar o projeto em execução, faz-se necessário a aquisição de mobiliário padrão FNDE para o espaço.

3.2. A aquisição proposta visa aprimorar a infraestrutura escolar da região, refletindo na melhoria da qualidade da educação do Município. Destaca-se que estas unidades escolares atenderão a alta demanda da educação infantil e ensino Fundamental da rede pública da localidade, de forma que a edificação modelo padrão do FNDE promoverá integral padronização e qualificação das unidades escolares.

3.3. Além disso, outras unidades da rede municipal de ensino que já se encontram em atividade, também, necessitam de novos mobiliários, seja devido ao desgaste dos existentes ou à readequação dos ambientes.

3.4. Outro ponto relevante é a substituição de móveis e equipamentos, que em razão do uso e vida útil, já estão obsoletos ou que não atendem mais aos critérios ergonômicos estabelecidos, sendo a sua manutenção ou recuperação inviável economicamente.

3.5. Sendo assim, a aquisição do mobiliário acima especificado, se faz necessária para atender a demanda represada registrada no almoxarifado desta Secretaria, advindas das escolas municipais.

3.6. Em linhas gerais, a aquisição almejada se faz necessária para atender adequadamente as escolas do município com mobiliários que irão supri-las para melhor desenvolver as suas atividades, favorecendo resultados mais efetivos.

JUSTIFICATIVA

Sendo assim, a aquisição do mobiliário se faz necessária, também, para atender a demanda represada registrada no almoxarifado desta Secretaria, advindas das escolas municipais.

(...)

A escolha pela adesão a esta ata foi motivada pelo fato de atender integralmente a atual necessidade desta Secretaria, destacando-se como a alternativa mais vantajosa em termos de economia, logística e eficiência, no presente momento.

No mais, frisa-se que essa escolha, **além de atender os requisitos técnicos e econômicos, também, visa promover o princípio da celeridade em nossas operações, uma vez a adesão à Ata de Registro de Preço torna o processo de aquisição mais ágil e eficaz, propiciando o atendimento da demanda de mobiliários identificada nas escolas do município, em um curto espaço de tempo se comparado à realização de um processo licitatório.** (grifo meu)

Nesse passo, tem-se que o setor técnico responsável justificou seu pedido de adesão a Ata de Registro de Preços nº 029/2025/FNDE/MEC, haja vista a necessidade em adquirir os mobiliários escolares para a Secretaria Municipal de Educação, de maneira célere e adquirindo itens já testados por outros órgãos e entidades da Administração Pública.

III.6 – Da comprovação dos valores compatíveis com o mercado e dos anexos do Edital

A comprovação da vantajosidade por meio de adesão Ata de Registro de Preços pelo órgão não participante, *in casu*, a Secretaria Municipal de Educação, é uma exigência do artigo 33 do Decreto Federal nº 11.462/2023, pois diferente do órgão participante, o qual registra sua necessidade na fase de planejamento da contratação, integra a ARP e pode exigir que o fornecedor celebre contrato, o órgão não participante precisa comprovar a vantagem da adesão à Ata, a compatibilidade dos valores registrados com os de mercado, e depende de prévia aceitação tanto por parte do órgão gerenciador como por parte do fornecedor.

O órgão não participante deve identificar a sua necessidade, avaliar se o objeto constante da Ata atende essa necessidade, inclusive com realização prévia de ampla pesquisa de mercado. No caso de adesão é necessário justificar a vantagem de aderir à ARP e verificar se os preços registrados estão compatíveis com os praticados no mercado. Foi anexada aos autos a pesquisa de mercado, realizada pela Coordenação Geral de Licitações – CGL da Secretaria Municipal de Planejamento e Gestão, o Mapa Comparativo de Preços e Planilha de pesquisa de Mercado.

Por sua vez, o demonstrativo dos valores para aderir a ARP nº 029/2025/FNDE/MEC constante no processo administrativo, está calculado a partir do valor unitário registrado na referida Ata, apresentando o total de: 1.500 conjuntos aluno – CJA-06 no valor de R\$ 1.057.500,00 (um milhão, cinquenta e sete mil e quinhentos reais); 300 conjuntos professor – CJP-01 por R\$ 315.000,00 (trezentos e quinze mil reais) e; 1.000 conjuntos aluno – CJA-04 pelo valor de 670.000,00 (seiscentos e setenta mil reais) totalizando no importe global de R\$ 2.042.500,00 (dois milhões, quarenta e dois mil e quinhentos reais), a vantagem se demonstra pela celeridade do processo e vantajosidade atestada pela SEGEP, conforme verificado em relatório do setor competente. De maneira que se encontra dentro dos parâmetros legais estabelecidos.

Assim, a Coordenadoria Geral de Licitações – CGL da SEGEP verificou o Edital e seus anexos concluindo que estão em conformidade com a Legislação vigente,

informando que o Termo de Referência dispõe de informações claras e específicas quanto ao objeto, quanto a Minuta do contrato, observou que está consonante com os fundamentos da Lei nº 14.133/2021, referente a Ata de Registro de Preços, constatou que foi elaborada de acordo com a norma legal e por fim aprovou a utilização da Ata de Registro de Preços nº 029/2025/FNDE/MEC certificando que fora atendido o critério de vantajosidade para a Administração, de maneira que restou aprovada a utilização por órgãos da Prefeitura de Belém com o objetivo de possibilitar a aquisição de objetos já testados por outros órgãos, propiciando a segurança de que tal aquisição atenderá a demanda municipal, proporcionando presteza, celeridade e pronto atendimento.

III.7 – Da limitação legal para aquisição adicional dos quantitativos registrados na Ata de Registro de Preços

Nos termos do artigo 86, § 4º, da Lei nº 14.133/2021 e, do artigo 32 do Decreto Federal nº 11.462/2023, as aquisições ou contratações adicionais não poderão ultrapassar a 50% (cinquenta por cento) sobre o somatório registrado para cada item, dos quantitativos dos itens registrados na Ata para órgão gerenciador e para as organizações participantes, vejamos:

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.

(...)

§ 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.

Art. 32. Serão observadas as seguintes regras de controle para a adesão à ata de registro de preços de que trata o art. 31:

I - as aquisições ou as contratações adicionais não poderão exceder, por órgão ou entidade, a cinquenta por cento dos quantitativos dos itens do instrumento convocatório registrados na ata de registro de preços para o órgão ou a entidade gerenciadora e para os órgãos ou as entidades participantes; e

II - o quantitativo decorrente das adesões não poderá exceder, na totalidade, ao dobro do quantitativo de cada item registrado na ata de registro de preços para o órgão ou a entidade gerenciadora e os órgãos ou as entidades participantes, independentemente do número de órgãos ou entidades não participantes que aderirem à ata de registro de preços. (grifo meu)

Além disso, o total dos quantitativos aderidos para cada item não pode ultrapassar o dobro do quantitativo registrado para o item, independentemente do número de órgãos não participantes que aderirem, assim aduz o § 5º do artigo 86 da Lei nº 14.133/2021:

Art. 86 (...)

§ 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.

Para o entendimento desse dispositivo o Tribunal de Contas da União, em seu sítio eletrônico⁴, disponibiliza um quadro para exemplificar o cálculo limite, vejamos:

Ata 1/2023	Quantitativo registrado para o item X	Quantitativo registrado para o item Y
Gerenciador	50	10
Participante A	20	20
Participante B	30	30
Participante C	40	40
Participante D	40	50
TOTAL REGISTRADO	180	150
Limite para cada adesão ao item por organização não participante	90	75
Limite para total de adesões ao item (somatório das adesões)	360	300

Fonte: Elaboração própria.

Assim, para um registro de preços que previu a aquisição de 180 produtos X

⁴ https://licitacoesecontratos.tcu.gov.br/5-9-4-sistema-de-registro-de-precos-2/#_ftnref21

e 150 produtos Y (considerando o órgão gerenciador + órgãos participante), cada órgão que não participou do processo licitatório poderá adquirir, individualmente, até 90 produtos X e 75 produtos Y. Se outro órgão aderir à Ata, o total a ser adquirido para todos os órgãos (gerenciador + participantes (180) e (150)) não participantes é de 360 produtos X e 300 produtos Y.

Desse modo, a solicitação do Setor Demandante, após verificação da SEGEP, está dentro do limite legal permitido para adesão a Ata de Registro de Preços por órgãos não participantes do certame licitatório.

II.8 Do princípio da segregação de funções

A Lei Federal de Licitações e Contratos Administrativos nº 14.133/2021 traz em seu bojo um rol de princípios que devem ser observados quando de sua aplicação pela Administração Pública, de maneira que a segregação de funções consiste em um princípio básico de controle interno administrativo que visa diminuir os riscos de falhas e vícios nas fases do processo licitatório, tornando estes mais eficientes.

O princípio da segregação é parte da necessidade de independência estrutural das funções entre os servidores atuantes nas diversas fases da licitação, para que esses não venham a exercer atividades conflitantes, de modo que tal princípio foi positivado no ordenamento jurídico pela Lei Federal nº 14.133/2021, em seu artigo 5º, juntamente com os princípios da legalidade, da probabilidade administrativa, do planejamento, da transparência, da eficiência, da economicidade, dentre outros que devem ser aplicados pela Administração Pública.

Por sua vez, o artigo 7º da predita Lei, estabelece o seguinte sobre o tema:

Art. 7º Caberá à autoridade máxima do órgão ou da entidade, ou a quem as normas de organização administrativa indicarem, promover gestão por competências e designar agentes públicos para o desempenho das funções essenciais à execução desta Lei que preencham os seguintes requisitos:

(...)

§ 1º A autoridade referida no caput deste artigo deverá observar o princípio da segregação de funções, vedada a designação do mesmo agente público para atuação simultânea em funções mais suscetíveis a riscos, de modo a reduzir a possibilidade de ocultação de erros e de

ocorrência de fraudes na respectiva contratação.

§ 2º O disposto no caput e no § 1º deste artigo, inclusive os requisitos estabelecidos, também se aplica aos órgãos de assessoramento jurídico e de controle interno da Administração. (grifo meu)

Nesse sentido, o artigo 12 do Decreto Federal nº 11.246/2022, o qual dispõe sobre as regras de atuação dos agentes de contratação, trouxe o conceito do princípio em apreço, bem como os critérios para sua aplicação. Vejamos:

Art. 12. **O princípio da segregação das funções veda a designação do mesmo agente público para atuação simultânea em funções mais suscetíveis a riscos, de modo a reduzir a possibilidade de ocultação de erros e de ocorrência de fraudes na contratação.**

Parágrafo único. A aplicação do princípio da segregação de funções de que trata o caput:

I – será avaliada na situação fática processual; e

II – poderá ser ajustada, no caso concreto, em razão:

a) da consolidação das linhas de defesa; e

b) de características do caso concreto tais como o valor e a complexidade do objeto da contratação. (grifo meu)

Sobre essa definição conceitual do princípio acima referido, o jurista Marçal Justen Filho⁵ leciona da seguinte forma:

O princípio da segregação de funções reflete a concepção da limitação do poder pelo próprio poder. Implica a vedação à concentração de atribuições em um único sujeito e a exigência do fracionamento do exercício de um poder decisório entre uma multiplicidade de agentes estatais.

(...)

A segregação de funções implica o fracionamento do exercício das atribuições inerentes a essa competência e a sua distribuição entre órgãos e agentes diversos. Há uma redução da concentração de atribuições e a pluralidade de sujeito envolvidos propicia a redução do poder individual, ampliando-se os mecanismos de controle da atividade administrativa.

Finalizando o aspecto conceitual do princípio em análise, no mesmo sentido, o Tribunal de Contas da união possui acórdão conforme o que segue:

1.7.1. Que observe em suas unidades gestoras o princípio de segregação de funções que consiste na separação de funções de autorização, aprovação, execução, controle e contabilização das operações, evitando o acúmulo de funções por parte de um mesmo servidor. TCU – Acórdão 5615/2008.

Verifica-se que a finalidade essencial deste princípio é evitar a ocultação de erros e a prática de fraudes, visto que ao impossibilitar a prática de atos distintos pelo

⁵ Justen Filho, Marçal, Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas, 2ª Ed, São Paulo, Thomson Reuters, Brasil, 2023.

mesmo servidor a norma traz a possibilidade de maior fiscalização, ampliando-se os mecanismos de controle da atividade administrativa. Apesar disso, pode ser interpretado com vistas a assegurar a especialização no desempenho de funções, evitando atuações generalistas no âmbito da atividade.

A aplicação desse princípio não deve ser de rigidez absoluta, devendo ser observado, conforme leciona o artigo 12 do Decreto Federal nº 11.246/2022, os seguintes critérios, tais como: análise da situação fática processual; ajuste de acordo com a consolidação das linhas de defesa e as características do caso concreto e a complexidade do objeto da contratação.

Por esse viés é que se observa a aplicação do predito princípio em conjunto com os princípios da eficiência, da razoabilidade e do interesse público. Assim, a segregação de funções consiste na separação de funções de forma que estejam segregadas entre agentes diferentes, com a finalidade de reduzir os riscos de erros ou de ações inadequadas ou até mesmo fraudulentas.

É a fundamentação, passa-se a opinar.

IV – CONCLUSÃO

À face do que fora exposto, após exame da documentação presente nos autos e em observância aos dispositivos legais da Lei Federal nº 14.133/2021 e Decreto Federal nº 11.462/2023 este Núcleo Setorial de Assuntos Jurídicos - NSAJ entende pela possibilidade jurídica da Adesão e pelo prosseguimento do processo administrativo para aquisição de mobiliários escolares visando atender as necessidades da Secretaria Municipal de Educação, Ciência e Tecnologia.

Ainda, importante que seja verificada a existência de disponibilidade orçamentária para cobrir os custos da aquisição, desde que autorizada pelo ordenador de despesas deste órgão.

No mais, o processo atende os requisitos legais para adesão a Ata de Registro de Preços nº 029/2024/FNDE/MEC, considerando, ainda, que a SEGEP

aprovou a Ata de Registro de Preços e atestou a vantajosidade para a Administração, conforme relatório do setor competente, visando celebrar Contrato com a empresa MAQMÓVEIS INDÚSTRIA E COMÉRCIO DE MÓVEIS LTDA, inscrita no CNPJ sob o nº 54.826.367/0005-11.

Sugere-se, aos agentes administrativos, que observem o princípio da segregação de funções que parte da necessidade de independência estrutural das funções entre os servidores atuantes nas diversas fases do processo de licitação, para que esses não venham exercer atividades conflitantes. Também, recomendamos aos demais setores que se atentem ao Instrumento Contratual que deve está de acordo com os itens que este órgão pretende adquirir, a realidade local, e as correspondentes rubricas orçamentárias conforme destinação dos itens.

Por fim, reafirma-se que este Parecer Jurídico tem natureza meramente opinativa, não vinculante a atuação do Gestor Público, como explicitado anteriormente, de maneira que submete para conhecimento, apreciação e deliberação do Exmo. Senhor Secretário para os demais trâmites cabíveis.

Belém-PA, 16 de junho de 2025.

Adriana Neves Gomes
Assessora Jurídica
NSAJ/SEMEC

Visto e de acordo com os termos do presente Parecer Jurídico,

Júlio Machado dos Santos
Superintendente – NSAJ/SEMEC