



Estado do Pará

Prefeitura Municipal de São Félix do Xingu

PROCURADORIA GERAL DO MUNICIPIO - PGM



PARECER JURÍDICO

Processo Licitatório: ARP nº 029/2025

Adesão à Ata de Registro de Preço nº: 20250229 oriunda do PE020/2025-SRP da Secretaria Executiva Municipal de Saúde de São Félix do Xingu-PA

Interessado: Secretaria Executiva Municipal de Trabalho e Promoção Social - SEMTEPS

Valor estimado: R\$ 1.214.920,00

I - RELATÓRIO

Trata-se de processo administrativo que tem por finalidade de "CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS FUNERÁRIOS, PARA ATENDER AS NECESSIDADES DA SECRETARIA EXECUTIVA MUNICIPAL DE TRABALHO E PROMOÇÃO SOCIAL - SEMTEPS, ATRAVÉS DA ADESÃO DA ATA Nº 20250229, ORIUNDO DO PE020/2025-SRP DA SECRETARIA EXECUTIVA MUNICIPAL DE SAÚDE DE SÃO FÉLIX DO XINGU-PA " 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) Pesquisa de mercado com cotações de preços;
- c) Despacho da Secretária;
- d) Estudo Técnico Preliminar - ETP;
- e) Descrição dos riscos;
- f) Declaração de Adequação Orçamentária e Financeira;
- g) Justificativa para adesão à ata de registro de preço;
- h) Autorização do Órgão Gerenciador;
- i) Autorização do Fornecedor;
- j) Cópia do Termo de Referência;
- k) Minuta do edital e anexos da licitação que deu origem à ata de registro de preços;
- l) Cópia da ata de registro de preços;
- m) 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.



Estado do Pará

Prefeitura Municipal de São Félix do Xingu

PROCURADORIA GERAL DO MUNICIPIO - PGM



O foco desta análise está na viabilidade jurídica da adesão à Ata de Registro de Preços (ARP) nº 20250229 oriundo do PE020/2025-SRP realizado pela Secretaria Executiva Municipal de Saúde de São Félix do Xingu-PA, 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. DO CARÁTER OPINATIVO DO PARECER

Consigne-se, por oportuno, que o presente parecer possui caráter meramente opinativo, não vinculando a decisão final da Administração. Acolhe-se o entendimento jurisprudencial de que o parecer jurídico, em respostas a consultas administrativas, não possui natureza decisória ou de excoutoriedade, conforme se depreende da seguinte ementa:

EMENTA TRIBUTÁRIO - RECURSO DE APELAÇÃO COM REMESSA NECESSÁRIA - LEI MUNICIPAL Nº. 3.313/2009 - ISENÇÃO ITBI, ISS E IPTU - PESSOAS JURÍDICAS QUE ATUAM NO RAMO DA CONSTRUÇÃO DE EMPREENDIMENTOS QUE SE ENQUADRAM NO REFERIDO PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA DO GOVERNO FEDERAL - RESPOSTA CONSULTA ADMINISTRATIVA - ATO MERAMENTE OPINATIVO - AUSÊNCIA DE NATUREZA DECISÓRIA OU DE EXECUTORIEDADE - SENTENÇA RETIFICADA - APELO PREJUDICADO. O ato administrativo que acolhe o parecer de assessoria jurídica, produzido em resposta à consulta administrativa formulada pela Impetrante/Apelada, possui cunho meramente opinativo, sem natureza decisória ou de excoutoriedade, não constituindo ato coator passível de ação mandamental. (TJ-MT - APL: 10058299720168110002 MT, Relator.: HELENA MARIA BEZERRA RAMOS, Data de Julgamento: 14/09/2020, Primeira Câmara de Direito Público e Coletivo, Data de Publicação: 21/09/2020)



Estado do Pará

Prefeitura Municipal de São Félix do Xingu

PROCURADORIA GERAL DO MUNICIPIO - PGM



Dessa forma, a decisão final sobre a contratação compete à autoridade administrativa competente, que deverá analisar o caso concreto à luz da legislação aplicável e do interesse público envolvido.

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

IV - 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



Estado do Pará

Prefeitura Municipal de São Félix do Xingu

PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO - PGM



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.

V - DA APRECIÇÃO JURÍDICA



Estado do Pará

Prefeitura Municipal de São Félix do Xingu
PROCURADORIA GERAL DO MUNICIPIO - PGM



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”.



Estado do Pará

Prefeitura Municipal de São Félix do Xingu
PROCURADORIA GERAL DO MUNICIPIO - PGM



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.

VI. 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:

VI.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.

VI.II - PESQUISA DE PREÇO



Estado do Pará

Prefeitura Municipal de São Félix do Xingu

PROCURADORIA GERAL DO MUNICIPIO - PGM



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.

VI.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.

VI.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.

Cumpre 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.

VII - 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.



Estado do Pará

Prefeitura Municipal de São Félix do Xingu

PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO - PGM



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.

VIII - 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.



Estado do Pará

Prefeitura Municipal de São Félix do Xingu

PROCURADORIA GERAL DO MUNICIPIO - PGM



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.

IX - 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.**

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.

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.

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-PA, 09 de junho de 2025.

LEONARDO MOURA
GUIDO:03234415218

Assinado de forma digital por
LEONARDO MOURA
GUIDO:03234415218

LEONARDO MOURA GUIDO
Decreto nº 296/2025
Procurador-Geral