



PARECER JURÍDICO Nº 001.0822/2025

ADESÃO/CARONA Nº A/2025-019-SESAU/PMM

PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 2025.05/05.08-SESAU/PMM

INTERESSADO: Secretaria Municipal de Saúde.

SOLICITANTE: Coordenadoria de Licitações e Contratos.

ASSUNTO: Solicitação de Parecer Jurídico acerca de Adesão à ARP.

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. NOVA LEI DE LICITAÇÕES E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS. CONTRATAÇÃO DIRETA. ADESÃO/CARONA DE LICITAÇÃO. INTELIGÊNCIA DO ARTIGO 86 DA LEI 14.133/2021 E ARTIGO 31 E SEQUINTE DO DECRETO FEDERAL Nº 11.462/2023. CABIMENTO. POSSIBILIDADE JURÍDICA. NECESSIDADE DO PREENCHIMENTO DE FORMALIDADES LEGAIS.

1 – DO OBJETO DA ANÁLISE

A Coordenadoria de Licitações e Contratos do município de Marituba/PA solicitou desta Assessoria Jurídica a emissão de Parecer acerca da possibilidade jurídica e legalidade do procedimento de Adesão/Carona nº A/2025-019 - SESAU/PMM, relativa à Ata de Registro de Preços nº 009/2025.001- SEMAD/PMM, oriunda da Pregão Eletrônico SRP nº 9/2025-009 SEMAD/PMM, cujo órgão gerenciador é a SECRETARIA MUNICIPAL DE ADMINISTRAÇÃO, tendo por objeto a “Aquisição de materiais e equipamentos diversos: Materiais de construção civil, hidrossanitário, elétrico, pintura, acabamento, forro, madeira e cobertura, ferragens, destinados a manutenção e conservação de bens, visando atender as demandas da Secretaria Municipal de Saúde de Marituba/PA”, consoante critérios existentes nos presentes autos.

Na oportunidade, consulta-nos ainda sobre a adequação do procedimento administrativo alhures, assim como requer análise e aprovação, se for o caso, da Minuta de Contrato Administrativo apresentado pelo órgão gerenciador da Ata de Registro de Preços.

Importante salientar ainda que a presente manifestação toma por base, exclusivamente, os elementos que constam, até a presente data, nos autos do processo administrativo em epígrafe, realizado pela **SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE**.

Aos autos, foram juntados os seguintes documentos:

- 1) Documento de Formalização da Demanda;
- 2) Estudo Técnico Preliminar;
- 3) Análise de Riscos;
- 4) Consulta e Aceitação Prévia do Fornecedor beneficiário;



- 5) Documentos de qualificação jurídica, fiscal e trabalhista;
- 6) Consulta e Aceitação Prévia do Órgão Gerenciador da Ata;
- 7) Ata de Registro de Preços nº 009/2025.001 – SEMAD/PMM;
- 8) Extrato de publicação da Ata de Registro de Preços;
- 9) Minuta de Contrato Administrativo;
- 10) Previsão de recursos orçamentários;
- 11) Justificativas e Deliberação da SESAU;
- 12) Termo de Abertura e Autuação do Setor de Licitações e Contratos;
- 13) Justificativas da Coordenadoria de Licitações e Contratos;

Os autos, depois de percorrerem os caminhos necessários, vieram a esta Assessoria Jurídica para atender ao disposto no artigo 53, §4º, da Lei nº 14.133/2021.

É o breve relatório.

2 – CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Inicialmente, cumpre salientar que os Pareceres Jurídicos são atos pelo qual os órgãos consultivos da Administração emitem opiniões sobre assuntos técnicos de sua competência, de tal forma que visam elucidar, informar ou sugerir providências administrativas nos atos praticados pela Administração.

Nesse diapasão, foram apresentadas as justificativas técnicas e econômicas para a realização da Adesão/Carona em epígrafe, através da elaboração do Documento de Formalização de Demanda e Estudo Técnico Preliminar durante a fase de planejamento da contratação.

Quanto às justificativas, esclarecemos que não compete ao órgão jurídico adentrar o mérito - oportunidade e conveniência - das opções do Administrador, exceto em caso de afronta aos preceitos legais. O papel do Órgão Jurídico é recomendar que a justificativa seja a mais completa possível, orientando o Órgão assistido, se for o caso, pelo seu aperfeiçoamento ou reforço, na hipótese de ela se revelar insuficiente, desproporcional ou desarrazoada, de forma a não deixar margem para eventuais questionamentos. Quanto às especificações técnicas contidas no presente processo, presume-se que suas características, requisitos e avaliação do preço de mercado, tenham sido regularmente determinados pelo setor competente dos órgãos, com base em parâmetros técnicos objetivos, para a melhor consecução do interesse público.

Desse modo, registra-se que a análise aqui empreendida se circunscreve aos aspectos legais envolvidos no procedimento trazido a exame, não cabendo a esta unidade jurídica adentrar nos aspectos técnicos e econômicos, nem no juízo de oportunidade e conveniência da contratação pretendida. Em relação a estes, partiremos da premissa de que a autoridade competente se municiou dos conhecimentos específicos imprescindíveis para a sua adequação ao interesse público, tendo observado todos os requisitos legalmente impostos.



3 – NATUREZA JURÍDICA DO PARECER

Como é cediço, o Parecer Jurídico possui natureza de orientação obrigatória, mas de conclusão meramente opinativa, de modo que as orientações apresentadas não vinculam o gestor público que, de forma justificada, pode adotar orientação contrária ou diversa da emanada por esta Assessoria Jurídica.

Tal entendimento decorre do fato de que a responsabilidade sobre os atos do processo é atribuída ao seu respectivo subscritor, restando à assessoria jurídica do órgão, a análise da questão sob o prisma da juridicidade, tão somente, em face do que dispõe o artigo 53, §4º, da Lei nº 14.133/2021, senão vejamos:

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.

Portanto, conclui-se que o Parecer jurídico é ato formal opinativo exarado no quesito relacionado ao controle prévio de legalidade e em prol da segurança jurídica do órgão assessorado, a quem incumbe tomar a decisão final dentro da margem de discricionariedade conferida pela Lei.

4 – DOS BENEFÍCIOS DO SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS

A Lei nº 14.133/2021 ratificou o entendimento de que as contratações efetuadas pelo Poder Público devem, em regra, ser precedidas de Licitação, conforme preconizado pelo artigo 37, inciso XXI, da CF/88, o qual delineou e fixou a licitação como princípio básico a ser observado por toda a Administração Pública, *in verbis*:

"Art. 37. A Administração pública direta e indireta de qualquer dos o da União, dos Estados, dos Municípios obedecerá aos princípios da 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"

Assim, em regra geral, todas as unidades da Federação Brasileira e seus Poderes sujeitam-se a obrigatoriedade de licitar, salvo nos casos e exceções previstos na legislação em vigor.

Já o Sistema de Registro de Preços – SRP, que consiste em um procedimento auxiliar previsto no artigo 78, inciso IV da Lei nº 14.133/2021 e regulamentado pelo Decreto nº 11.462/2023, tem como finalidade precípua facilitar a atuação da Administração Pública nas contratações, conservando para àquelas de



natureza eventual e futura, as propostas mais vantajosas obtidas num ambiente de competição regular e isonômico.

Cabe frisar que o Sistema de Registro de Preços não é instituto próprio de contratação, ou uma possível modalidade licitatória, mas tão somente uma técnica empregada no planejamento estratégico da Administração Pública, capaz de proporcionar ao Ordenador de Despesas a segurança de contratar o objeto que fora registrado, ou não, pautado na oportunidade e conveniência administrativa, o eximindo de qualquer compromisso e/ou obrigação para com o beneficiário do Registro.

Com vistas a regulamentar o Sistema de Registro de Preços, foi editado o Decreto Federal nº 11.462/2023, dispondo acerca dos procedimentos e requisitos atinentes à matéria, sobretudo para a aquisição de bens e serviços comuns, inclusive obras e serviços de engenharia.

Nessa senda, urge destacar a previsão contida no artigo 31 do Decreto Federal nº 11.462/2023, o qual prevê a possibilidade de ser realizada a Adesão à Ata de Registro de Preços por órgão e entidades da Administração Pública Municipal, condicionando sua realização ao preenchimento dos requisitos e limites legalmente estabelecidos. Transcrevemos:

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 14.133, de 2021; e

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

Desse modo, considerando o princípio constitucional da economicidade e da eficiência, entende-se que é juridicamente possível e, por vezes, extremamente aconselhável aproveitar uma condição mais vantajosa de preços conquistada por outro ente federativo, condicionada a observância dos requisitos elencados no dispositivo legal e seguintes.

Neste diapasão, cumpre destacar o que brilhantemente nos ensina o Mestre Jorge Ulisses Jacoby Fernandes:

“O carona no processo de licitação é um órgão que antes de proceder à contratação direta sem licitação ou a licitação verifica já possuir, em outro órgão público, da mesma esfera ou de outra, o produto desejado em condições de vantagem de oferta sobre o mercado já comprovadas. Permite-se ao carona que diante da prévia licitação do objeto semelhante por outros órgãos, com acatamento das mesmas regras que aplicaria em seu procedimento,



reduzir os custos operacionais de uma ação seletiva. É precisamente nesse ponto que são olvidados pressupostos fundamentais da licitação enquanto processo: a finalidade não é servir aos licitantes, mas ao interesse público; a observância da isonomia não é para distribuir demandas uniformemente entre os fornecedores, mas para ampliar a competição visando a busca de proposta mais vantajosa. Uma das vigas mestras da possibilidade de ser carona em outro processo licitatório é o dever do órgão interessado em demonstrar a vantagem da adesão sobre o sistema convencional. Logo, aderir como carona implica necessariamente em uma vantagem ainda superior a um novo processo. Essa vantagem se confirma por pesquisa e pode até mesmo ser considerada, quando em igualdade de condições entre o preço registrado e o de mercado, pelo custo indireto da licitação.

O aprimoramento do Sistema de Registro de Preços e a intensificação do uso do carona levarão inevitavelmente ao expurgo dos preços abusivos, pois a publicidade de ofertas disponíveis será cada vez mais ampliada. (...)

Os fundamentos de lógica que sustentam a validade do Sistema de Registro de Preços e do sistema de 'carona' consistem na desnecessidade de repetição de um processo oneroso, lento e desgastante quando já alcançada a proposta mais vantajosa. Além disso, quando o carona adere a uma Ata de Registro de Preços, em vigor, normalmente já tem do órgão gerenciador – órgão que realizou a licitação para o Sistema de Registro de Preços – informações adequadas sobre o desempenho do contratado na execução do ajuste.

É importante não perder de vista que a licitação é um procedimento prévio a um contrato e quanto menos tempo e custo consumir mais eficiente é o processo. (...)

Por fim, é importante assinalar que nenhum sistema está imune a desvios de finalidade, mas essa possibilidade não pode impedir o desenvolvimento de processos de modernização."

Destarte, nos resta cristalina a vantagem de recorrer a uma proposta mais vantajosa já obtida pela Administração Pública, desde que adequada à necessidade do órgão aderente, demonstrada também a economicidade da contratação e cumpridos os demais requisitos elementares dispostos na Lei nº 14.133/2021 e no Decreto nº 11.462/2023, mostrando-se plenamente viável que os órgãos do Poder Executivo Municipal façam uso das atas de registro de preços municipais, estaduais, ou federais, considerando as características concretas de cada caso.

5 – DA JUSTIFICATIVAS DA VANTAJOSIDADE DA ADESÃO.

As justificativas referentes à necessidade da contratação, definição do objeto, quantitativo desejado e demais elementos relativos à fase de planejamento da contratação foram apresentados no Documento de Formalização de Demanda e Estudo Técnico Preliminar elaborados pelos setores técnico e administrativo da Secretaria interessada.

Nesse diapasão, durante a realização do levantamento de mercado, que nos termos do artigo 18, §1º, inciso V, da Lei nº 14.133/2021 consiste na análise das alternativas possíveis e justificativa técnica e econômica da escolha do tipo de solução a contratar, foi apontada a existência de uma Ata de Registro de Preços com objeto semelhante, sendo apontado pelo órgão interessado, após considerações acerca dos benefícios em adotar a adesão como solução para a presente demanda, entendeu ser esta a solução mais célere e eficiente a ser aplicada.

Conforme se vislumbra, ainda com relação à justificativa da contratação, o quantitativo desejado e as condições da obrigação, estas encontram-se presentes nos



documentos que compõe os autos, demonstrando estar a necessidade da Secretaria Requisitante em consonância com o objeto que fora licitado pela Secretaria Municipal de Administração do Município de Marituba/PA, no Pregão Eletrônico nº 9/2025-009 SEMAD/PMM e, por via de consequência, consignado na Ata de Registro de Preços nº 009/2025.001 SEMAD/PMM, estando, portanto, satisfeito o presente requisito.

6 – DA COMPATIBILIDADE DOS VALORES REGISTRADOS COM A REALIDADE MERCADOLÓGICA.

Com vistas a garantir a compatibilidade dos valores registrados na Ata de Registro de Preços a ser aderida com os valores praticados no mercado, a Secretaria Municipal interessada encaminhou ao Setor de Compras da Prefeitura Municipal de Marituba/PA solicitação de cotação de preços para a prestação dos serviços a ser realizada.

Ocorre que foi identificado que o procedimento realizado durante a fase de planejamento do Pregão Eletrônico SRP nº 9/2025-009 SEMAD/PMM, do qual decorreu a Ata de Registro de Preço nº 009/2025.001 SEMAD/PMM, a ser aderida, ainda se encontra dentro do prazo de validade, considerando eu a pesquisa de preço foi realizada entre os dias 10/02/2025 a 17/02/2025, com a utilização dos parâmetros e metodologias exigidas na IN-SEGES nº 65/2021, aduzindo que o mesmo se encontra dentro do prazo de validade legalmente estabelecido.

Dessa forma, concluindo a análise do presente requisito necessário para a realização da Adesão, reforçamos que, nos termos do Decreto nº 11.462/2023, no que tange à vantajosidade de realizar a adesão, conforme Jurisprudência do TCU, antes da realização da adesão à Ata de Registro de Preços foi realizada a comprovação de que os preços estabelecidos no instrumento estão compatíveis com os comercialmente praticados, garantindo assim a seleção da proposta mais vantajosa para Administração, (Acórdãos nº 2.786/2013 – Plenário; e nº 301/2013 - Plenário).

De fato, entre a realização de procedimento licitatório próprio para a deflagração de Pregão para Registro de Preços, o valor consignado na Ata de Registro de Preços sob análise é indubitavelmente mais vantajoso.

Frise-se que tal elemento é requisito *sine qua non* à legalidade da adesão, uma vez que a razão de ser da adesão à ata é justamente a obtenção de benefícios ao aderente, sobretudo aquele relacionado ao dispêndio financeiro a ser realizado.

7 – DA CONSULTA E ACEITAÇÃO PRÉVIA

Nos termos do artigo 31, inciso III do Decreto Federal nº 11.462/2023, um dos requisitos a serem preenchidos para o alcance da legalidade do procedimento se



refere a necessidade de se realizar consultas junto ao fornecedor beneficiário do registro de preços realizado e ao órgão gerenciador da ata, responsável pelo controle de sua utilização, sendo indispensável a manifestação favorável dos mesmos para o prosseguimento do feito.

Nesse diapasão, urge mencionar que o §1º do artigo 31, do Decreto Federal nº 11.462/2023 estabelece a ordem de realização das indispensáveis consultas e aceitações prévias de adesão, determinando que o órgão gerenciador somente poderá manifestar-se após a aceitação do fornecedor, senão vejamos:

Art. 31 [...]

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

Compulsando os autos, foi evidenciado que o órgão interessado realizou consulta junto à empresa ML COMERCIO E SERVIÇOS LTDA, CNPJ nº 19.921.242/0001-46, em 11/08/2025, a qual apresentou manifestação favorável à realização da adesão em questão em 12/08/2025, acompanhada de documentos de habilitação jurídica, fiscal e trabalhista, conforme solicitado, dentro do prazo de validade e em conformidade com as exigências legais necessárias.

Posteriormente, em 13/08/2025, foi solicitada manifestação junto à SECRETARIA MUNICIPAL DE ADMINISTRAÇÃO DE MARITUBA/PA, órgão gerenciador do instrumento a ser aderido, com o envio das comprovações aptas a elucidar a vantajosidade de realizar o referido ato, acompanhadas da aceitação do fornecedor, ocasião em que o órgão gerenciador igualmente se manifestou de maneira favorável à realização da Adesão, encaminhando cópias da Ata de Registro de Preços nº 009/2025.001- SEMAD/PMM, a publicação do extrato da ata, e Minuta de Contrato Administrativo a ser analisado.

Conforme se vislumbra, as formalidades legais foram devidamente cumpridas, inclusive no que tange aos limites estabelecidos, quais sejam, até cinquenta por cento dos quantitativos dos itens registrados para cada adesão realizada por órgão ou entidade não participante, limitando-se também ao dobro do quantitativo de cada item registrado, independentemente do número de adesões realizadas, nos termos do artigo 32 do Decreto Federal nº 11.462/2023.

Sob este aspecto, é importante ressaltar que a consulta junto ao órgão gerenciador da ata apresentou a quantidade de cada item a ser aderido, sendo que a autorização expressa para a realização da adesão/carona demonstra que os quantitativos descritos se enquadram e não ultrapassam nos limites regulamentados, conforme anuência formal do supramencionado órgão.

Feitas estas premissas, infere-se que o procedimento para realização da adesão à Ata de Registro de Preços, até o presente momento, encontra-se em conformidade com os parâmetros legais, não havendo obstáculos jurídicos à sua



abertura, razão pela qual entendemos que o procedimento atendeu as exigências previstas na legislação, estando latente a existência da possibilidade jurídica para sua realização.

8 – MINUTA DO CONTRATO

Na celebração dos contratos administrativos devem ser observados e respeitados os princípios administrativos, sendo importante frisar que visam alcançar um fim útil para a coletividade, o que implica dizer que diante de um conflito entre os interesses do particular contratado e da Administração Pública contratante prevalecerá os interesses deste último. Tal entendimento impõe que a redação dos instrumentos contratuais siga parâmetros e regras definidas pelo Ordenamento Jurídico vigente.

Da análise da minuta de contrato administrativo, vinculada ao instrumento convocatório do Pregão Eletrônico nº 9/2025-009-SEMAD/PMM, realizado pela SECRETARIA MUNICIPAL DE ADMINISTRAÇÃO DE MARITUBA/PA, pontuamos que as cláusulas apresentadas refletem a utilização do modelo padrão disponibilizado no sítio eletrônico da Advocacia-Geral da União e, portanto, a minuta encontra-se em conformidade com as exigências legais.

Contudo, cabe destacar ainda, em que pese não haja nenhuma transgressão à legalidade administrativa capaz de obstar a autorização da minuta em apreciação, devem ser realizadas adaptações acerca das particularidades envolvendo a relação pactuada, em especial as cláusulas relacionadas ao Modelo de Execução e de Gestão Contratual e Condições de pagamento e demais condições a ele referentes.

9 – CONCLUSÃO

Diante do exposto, após análise do caso em tela, sob o prisma eminentemente jurídico/formal, nos termos do artigo 53, *caput*, e §4º da Lei nº 14.133/2021, considerando os documentos coligidos aos autos e a demonstração da economicidade da adesão sob análise, em detrimento da realização de procedimento licitatório próprio, esta Assessoria Jurídica opina pela possibilidade jurídica de realizar a presente Adesão à Ata de Registro de Preços.

Quanto a Minuta de Contrato, após análise, ressalvados os apontamentos realizados no presente parecer, concluímos pela sua aprovação, tendo em vista que suas cláusulas guardam conformidade com os artigos 92 e seguintes, da Lei nº 14.133/2021, encontrando-se livre de quaisquer vícios que gerem nulidade do ato, não ocorrendo, deste modo, nenhuma transgressão à legalidade administrativa.

Contudo, reforçamos a necessidade de serem juntados aos autos, antes do prosseguimento do feito, a Autorização da Autoridade Competente, bem como as



adaptações recomendadas no presente parecer, atinentes à minuta contratual ora analisada.

É importante ressaltar que a análise foi realizada sob o prisma estritamente jurídico-formal, não adentrando, portanto, na análise da conveniência e oportunidade dos atos praticados, nem em aspectos de natureza eminentemente técnico-administrativa, sendo de responsabilidade dos gestores envolvidos as informações prestadas, sobretudo a que declara a necessidade da realização da contratação, com base nas quais esta análise jurídica foi realizada.

Recomenda-se, por fim, em consonância com a Resolução Administrativa nº 22/2021/TCM-PA, que seja este procedimento encaminhado à respeitável Controladoria Municipal de Marituba, a fim de que se manifeste, através de parecer técnico, quanto ao procedimento realizado.

É o parecer,

S.M.J.

Marituba/PA, 22 de agosto de 2025

WAGNER VIEIRA
Assessor Jurídico