



PARECER JURÍDICO Nº 084/2025/JUR/DAE-VG

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS. CONTRATAÇÃO VIA ADESÃO POR ÓRGÃO NÃO PARTICIPANTE (CARONA) A ATA DE REGISTRO DE PREÇOS. MANUTENÇÃO PREDIAL. LEI 14.133/2021. DECRETO MUNICIPAL 81/23. POSSIBILIDADE JURÍDICA. RECOMENDAÇÕES DE CONFORMIDADE.

1. RELATÓRIO

Cuida-se de solicitação de análise jurídica da contratação por adesão à Ata de Registro de Preços nº. 001/2024 da SECRETARIA DE PLANEJAMENTO E GESTÃO DO ESTADO DE MATO GROSSO (SEPLAG/MT), com o objetivo “prestação dos serviços de MANUTENÇÃO PREDIAL, consistindo em instalação, montagem, reparação e adaptação, com fornecimento de peças, equipamentos, materiais e mão de obra, sendo a remuneração por maior desconto aplicado na forma estabelecida em planilhas de serviços e insumos constantes na tabela SINAPI e por



composições derivadas, de natureza comum, visando atender as necessidades do Departamento de Água e Esgoto do município de Várzea Grande/MT, nas condições estabelecidas no Termo de Referência.

1.2. Vinculam-se ao presente contrato, independentemente de transcrição, o Edital do Pregão Eletrônico nº 026/2023/SEPLAG/MT com seus anexos e proposta contratada, visando atender à demanda do Departamento de Água e Esgoto de Várzea Grande.

No caso em análise, o departamento aderente não participou da intenção de registro de preços e não consta na Ata, tratando-se de adesão por órgão não participante (carona).

O valor do contrato a ser firmado é de **R\$ 10.923.355,53 (dez milhões novecentos e vinte e três mil reais e cinquenta e três centavos).**

Os autos tramitaram pela área demandante e aportaram nesta Procuradoria instruídos com diversos documentos, dos quais se destacam:

1. C.I nº 071/2025, Autorizo do diretor presidente para adesão a ARP, fls. 02;
2. C.I nº 131/2025, Diretor de Patrimônio, fls. 03;
3. C.I nº 162/2025, Diretor de Operações, fls. 04;
4. Estudo técnico preliminar nº 002/2025, fls. 05/13;
5. Ata de Registro de Preços nº 0012024, SEPLAG, fls. 14/37;
6. Comprovante de vantajosidade, fls 38/74;
7. Relação das coletas de preços, fls. 75;
8. Termo de Referência, fls. 76/83;
9. Edital do Pregão Eletrônico SRP nº 026/2023 SEPLAG/MT, fls. 84/154;
10. Ofício nº 370/2025, solicitação de adesão a empresa D TRÊS INCORPORADORA, fls. 155/158;
11. Resposta ao ofício nº 370/2025, D TRÊS INCORPORADORA, com aceite a adesão a ARP nº 001/2024, fls. 159;
12. Documentos de habilitação, fls. 160/177;
13. Ofício nº 371/2025, solicitação de adesão a ARP a SEPLAG, fls. 178/179;
14. Ofício nº 035/2025, autorização de adesão a ARP da SEPLAG, fls. 180;

15. Autorização para adesão no sistema APLIC, fls. 181/183;
16. Minuta do Contrato fls. 184/197;
17. Porecer orçamentário, fls. 198.

É o que importa relatar.

2. FUNDAMENTAÇÃO.

2.1. DA FASE DE PLANEJAMENTO.

Com a finalidade de garantir robusto planejamento aos processos de compras governamentais, tanto a Lei nº 14.133/21 em seu art. 18, como também o art. 19 do Decreto Municipal 81/2023, trazem uma série de documentos que deve ser providenciada antes da efetiva contratação.

O primeiro destes documentos é o estudo técnico preliminar mencionado no §1º do art. 18 da Lei nº 14.133/21 que terá como função essencial descrever os problemas a serem resolvidos, a necessidade da contratação e a melhor solução que a administração pretende contratar.

Em cumprimento ao dispositivo legal e ao art. 20 e seguintes do regulamento municipal, foi juntado **Estudo técnico preliminar nº 002/2025, fls. 05/13** da presente aquisição. No documento consta a justificativa técnica e administrativa para a contratação, com a exposição dos motivos feito pela unidade demandante.

Superada a questão do estudo técnico preliminar, verifica-se que também foi elaborado o **Termo de Referência, fls. 76/83** para a presente aquisição. Nos termos do art. 23 do Decreto nº 81/2023, o TR deverá abordar, dentre outros elementos a serem analisados posteriormente, os seguintes temas:

Art. 23. O Termo de Referência - TR é o documento elaborado a partir de estudos técnicos preliminares e deve conter o conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar os serviços a serem contratados ou os bens a serem fornecidos, capazes de permitir à Administração a adequada avaliação dos custos com a contratação e orientar a correta execução, gestão e fiscalização do contrato.

§1º O termo de referência deverá ser elaborado de acordo com os requisitos previstos no inciso XXIII, do art. 6º, da Lei Nacional no. 14.133/2021, e deverá conter as seguintes informações:

I - definição do objeto, incluídos sua natureza, os quantitativos, o prazo do contrato e, se for o caso, a possibilidade de sua prorrogação;

Verifica-se que a justificativa do TR contempla os quantitativos requisitados, estando fundada em demonstrativo de consumo dos exercícios anteriores, relatórios e outros dados objetivos que demonstram a adequação da aquisição.

2.1. DA ADESÃO CARONA

A adesão carona consiste na situação em que um órgão ou entidade pública que não participou da licitação para formação de registro de preços pleiteia o aproveitamento da proposta registrada em ata para realizar a contratação de seu interesse sem a realização de nova licitação.

Após anos de discussão sobre a sua viabilidade e a ausência de previsão legal expressa desta modalidade, a Lei 14.133/2021 assim passou a definir e admitir a carona a ata de registro:

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

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;

Art. 86. [...]

§ 2º Se não participarem do procedimento previsto no **caput** deste artigo, os órgãos e entidades poderão aderir à ata de registro de preços na condição de não participantes, observados os seguintes requisitos:

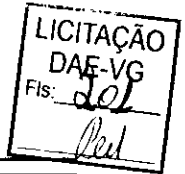
[...]

Assim, desde que cumpridos os requisitos previstos em lei e regulamento, não há dúvidas sobre a possibilidade do órgão não participante em realizar a adesão à ata de registro de preços de outro órgão.

2.1.1. DOS REQUISITOS DA ADESÃO CARONA

Certo da possibilidade, em abstrato, da adesão carona, necessário verificar se restaram devidamente comprovados os requisitos legais e regulamentares para a adesão no caso em concreto.

Tais requisitos se encontram no art. 86, §§2º a 5º da Lei 14.133/21, senão vejamos:



§ 2º Se não participarem do procedimento previsto no **caput** deste artigo, os órgãos e entidades 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 descontinuidade de serviço público;

II - demonstração de que os valores registrados estão compatíveis com os valores praticados pelo mercado na forma do art. 23 desta Lei;

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

§ 3º A faculdade de aderir à ata de registro de preços na condição de não participante poderá ser exercida:

II - por órgãos e entidades da Administração Pública municipal, relativamente a ata de registro de preços de órgão ou entidade gerenciadora municipal, desde que o sistema de registro de preços tenha sido formalizado mediante licitação.

[...]

§ 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.

§ 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.

No caso em concreto, verifica-se que se pretende a contratação através do aproveitamento da Ata de Registro de Preços nº. 001/2024, gerenciada pela SECRETÁRIA DE PLANEJAMENTO E GESTÃO DO ESTADO DE MATO GROSSO (SEPLAG/MT), cuja cópia e publicação da ARP no Diário Oficial consta no processo.

Destaca-se que a ata a se aderir tem vigência de um ano a partir da publicação no portal PNCP podendo ser prorrogada por igual período, considerando que foi assinada em 17/01/2024 conforme fls. 36, tendo a ARP a sua vigência prorrogada por mais 12 meses a partir de 25/01/2025, na presente data ainda é possível “pegar canora” na mesma, e há no documento a expressa previsão de possibilidade de adesão por órgãos não-participantes.

Em cumprimento ao inciso I do §2º do art. 86, verifica-se que após o levantamento da necessidade da administração, identificou-se a existência do registro de preços em análise, concluindo na Comprovante de vantajosidade, fls



38/74, Relação das coletas de preços, fls. 75, que a adesão à ata se mostrava mais vantajosa do que a realização de novo procedimento licitatório.

Além da vantagem genérica da adesão, a unidade demandante também ponderou sobre a vantagem econômica da adesão ao demonstrar que o preço registrado está compatível com os valores de mercado.

Neste sentido, foi providenciada a **Pesquisa de preços de mercado, fls. 29/41 e Relação das coletas de preços, fls. 42 que demonstram a pesquisa de preços públicos.**

Assim, sendo certo que a pesquisa se fundamenta nas fontes preferenciais do art. 28 do Decreto nº 81/2023, não há qualquer censura a se fazer no procedimento de estimativa de preço do objeto licitatório.

Tendo em vista a justificativa apresentada pela coordenadoria responsável pela pesquisa e art. 28, parágrafo único Decreto nº 81/2023, não há vício na fixação de preço referencial com base apenas em fontes privadas.

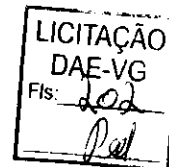
Assim, diante da regularidade da pesquisa de preços e da constatação de que a proposta registrada está compatível com o valor médio de mercado, preenchido o requisito do inciso II do §2º do art. 86 da Lei 14.133/2021. Verificar se o preço da ata está realmente em valor igual ou inferior ao preço estimado da pesquisa de preço.

Os autos também foram instruídos com a concordância da empresa fornecedora solicitado através do **Ofício nº 370/2025, solicitação de adesão a empresa D TRÊS INCORPORADORA, fls. 155/158** o aceite expresso da empresa foi manifestada através da **Resposta ao ofício nº 370/2025, D TRÊS INCORPORADORA, com aceite a adesão a ARP nº 001/2024, fls. 159.**

A solicitação de autorização de adesão foi feita ao órgão gerenciador através do **Ofício nº 371/2025, solicitação de adesão a ARP a SEPLAG, fls. 178/179**, a autorização de utilização foi expedida pelo órgão gerenciador da ata conforme consta no **Ofício nº 035/2025, autorização de adesão a ARP da SEPLAG, fls. 180**, preenchendo-se assim os requisitos do inciso III.

Também se constata que a ata foi precedida de licitação, de modo que não há qualquer infração ao §3º do art. 86 na presente adesão. Verificar se houve licitação

Handwritten signature: Luiz Melo



para a formação da ARP. Não é possível a adesão à ARP de ata que não foi feita por meio de licitação!

Os §§ 4º e 5º do mesmo art. 86 da lei de licitações, por sua vez, trazem limitações ao volume de adesões feitas por órgãos não participantes, dispondo que o montante total de adesão àquela ata não pode superar 100% dos itens registrados e cada adesão individual não pode superar o montante de 50% dos itens.

Analisando a presente aquisição, observa-se que os quantitativos de adesão não superam a metade de cada um dos itens registrados.

Quanto ao limite total de aquisições a uma mesma ata, tal controle deve ser feito pelo órgão gerenciador ao avaliar a viabilidade do pedido de adesão, sendo que, no caso em análise, o órgão gerenciador manifestou sua concordância.

2.2. DA ALOCAÇÃO DE RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS/EMPENHO.

Cabe ao órgão aderente atentar-se às exigências da legislação financeira e orçamentária para a pretendida contratação, garantindo a existência de recursos suficientes para fazer frente ao futuro dispêndio.

O primeiro deles se refere à regularidade orçamentária e financeira exigida em virtude, dentre outras, pelo art. 72, inciso IV, da Lei nº 14.133/21 que obriga a compatibilidade do compromisso assumido com a previsão de recursos.

Pois bem, neste sentido vê-se que foi indicada dotação orçamentária no TR, o que foi devidamente validado através de parecer orçamentário do setor financeiro do DAE/VG através do **Parecer orçamentário, fls. 198.**

Em prosseguimento, necessário que seja providenciado o empenho do valor do futuro contrato em atenção ao art. 60 da Lei nº 4.320/64.

Neste sentido verifica-se que não consta nos autos empenho integral ou parcial dos recursos necessários a liquidação da demandar, motivo pelo qual deve ser feito.

As parcelas de competência do exercício seguinte serão previstas somente em momento posterior em razão do princípio da anualidade orçamentária e do previsto no art. 150 da Lei nº 14.133/21 c/c Art. 106 II e III, senão vejamos:

Handwritten signature

Art. 106. A Administração poderá celebrar contratos com prazo de até 5 (cinco) anos nas hipóteses de serviços e fornecimentos contínuos, observadas as seguintes diretrizes:

II - a Administração deverá atestar, no início da contratação e de cada exercício, a existência de créditos orçamentários vinculados à contratação e a vantagem em sua manutenção;

III - a Administração terá a opção de extinguir o contrato, sem ônus, quando não dispuser de créditos orçamentários para sua continuidade ou quando entender que o contrato não mais lhe oferece vantagem.

Art. 150. Nenhuma contratação será feita sem a caracterização adequada de seu objeto e sem a indicação dos créditos orçamentários para pagamento das parcelas contratuais vincendas no **exercício em que for realizada a contratação**, sob pena de nulidade do ato e de responsabilização de quem lhe tiver dado causa.

Diante de todo o exposto, não se vê óbice à publicação do edital acompanhada somente com empenho proporcional ao presente exercício (que deverá ser feito), desde que seja oportunamente prevista a inclusão da despesa no plano anual de contratações e na lei orçamentária do exercício seguinte.

2.3. DA HABILITAÇÃO.

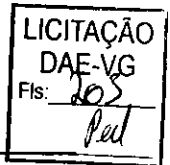
Quanto às condições de capacidade jurídica, fiscal, trabalhista, técnica e econômico-financeira da empresa registrada, requisitos necessários para a efetiva contratação, verifico que constam nos autos a documentação necessária.

Presente todos os documentos necessários, não se vê óbice à contratação.

Ressalte-se, todavia, que é responsabilidade da área técnica analisar o teor dos documentos de habilitação, sua veracidade e adequação aos termos do edital, devendo atestar que o contratado preenche todos os requisitos de habilitação trazidos pelo instrumento convocatório.

Recomenda-se que, na data da assinatura do contrato, sejam conferidas as validades de todas as certidões, pois há possibilidade de vencerem ao longo do procedimento de prorrogação contratual.

2.4. DA ANÁLISE DA MINUTA CONTRATUAL



No que tange à minuta do contrato, por se tratar de adesão carona à ata de registro de preço, em que o prestador de serviço se obrigou a cumprir o contrato, conforme as disposições previstas no instrumento convocatório, este ente deve se limitar a seguir exatamente os termos da minuta que integra o edital, e que já foi analisada pela assessoria jurídica do órgão gerenciador.

Trilha este caminho a doutrina mais abalizada. Por todos, confira-se o que dispõe a doutrina de Ronny Charles Lopes de Torres:

Essa compreensão é compartilhada pela melhor doutrina. Nesse sentido, Jessé Torres Pereira Junior e Marinês Restelatto Dotti defendem que **"a adesão à Ata de Registro de Preços exige identidade do objeto, ou seja, o bem ou serviço registrado deve ser exatamente aquele de que necessita o órgão ou entidade carona"**. Nessa feita, de acordo com os autores, valer-se da Ata para contratar bem ou serviço distinto do registrado constitui burla à regra geral da licitação.

A adesão impõe a submissão às mesmas condições contratuais da licitação original. Caso tais condições não atendam à pretensão contratual do órgão "carona", não deve ele aderir à ata. Isso porque a adesão não dispensa planejamento prévio, para identificar eficientemente a pretensão contratual, para que possa ser demonstrada a compatibilidade da necessidade administrativa com o bem ou serviço identificado na ata de registro de preços.

Reiteramos que o TCU tem firmado o correto raciocínio de que a adesão à ata e registro de preços exige compatibilidade das regras e condições estabelecidas no certame que originou a ata de registro de preços com as necessidades e condições determinadas na etapa de planejamento da contratação." (*Leis de licitações públicas comentadas*. 9. ed. Salvador: Juspodivm, 2018. p. 225) (grifamos)

Desta forma, apenas se admitem pequenas adequações para adaptar o contrato à realidade deste ente aderente, tais quais local de prestação do serviço etc.

No caso em específico, verifica-se que a unidade técnica atestou que a minuta foi elaborada de acordo com o previsto nos anexos da ARP.



No mais, a minuta está adequada e preenche os requisitos legais aplicáveis aos contratos públicos.

3. CONCLUSÃO.

Ante todo o exposto, conclui-se pela legalidade e possibilidade jurídica da adesão à Ata de Registro de Preços nº 001/2024, desde que atendidas as seguintes recomendações:

Seja feito o empenho da despesa proveniente da ARP.

Este parecer possui 10 (dez) laudas todas rubricadas e estando à última devidamente assinada pelo Procurador-Chefe signatário.

S.M.J. É o parecer, que passa a apreciação e consideração superior.

Várzea Grande, 30 de maio de 2025.

LUIZ OLIVEIRA MELO
PROCURADOR-CHEFE – DA/ENG
OAB/MT 26.771