

PARECER JURÍDICO

Assunto: Adesão a Ata de Registro de Preços para contratação de empresa especializada em locação de bens estruturais e serviços de sonorização, compreendendo o fornecimento de equipamentos e suas operacionalizações para atender o evento em comemoração aos 62 anos de emancipação político-administrativa do município de Naviraí/MS. Origem da Ata de Registro de Preços nº 08/2025 da Prefeitura Municipal de Jardim/MS – CNPJ: 03.162.047/001-40.

Referência: Comunicação Interna nº 636/2025/FCN.

INFORMATIVO

O presente parecer jurídico limita-se à análise dos documentos constantes nos autos até a presente data, configurando ato de administração consultativa, destinado a informar, esclarecer e sugerir providências.

Por seu caráter não vinculante, suas conclusões não obrigam a autoridade competente, servindo apenas como fundamento jurídico e suporte técnico às decisões administrativas, sem substituí-las.

I - DO RELATÓRIO

Trata-se de pedido apresentado pela Fundação de Cultura, quanto à possibilidade de "**Adesão à Ata de Registro de Preço - (CARONA)**", referente à Ata de Registro de Preço n. 08/2025, oriunda do Pregão Eletrônico n. 08/2025, Processo n. 030/2025, realizado pelo **MUNICÍPIO DE JARDIM/MS**, tendo como objeto **O REGISTRO DE PREÇOS PARA FUTURA E EVENTUAL LOCAÇÃO DE BENS ESTRUTURAIS E SERVIÇOS DE SONORIZAÇÃO, COMPREENDENDO O FORNECIMENTO DE EQUIPAMENTOS E SUAS OPERACIONALIZAÇÕES PARA EVENTOS QUE SERÃO REALIZADOS OU APOIADOS PELA PREFEITURA MUNICIPAL DE JARDIM/MS.**

Justificou a Gerência que a adesão à referida ata se faz diante da necessidade de locação de estruturas para eventos destinados às ações culturais e institucionais promovidas pela Fundação de Cultura de Naviraí.

Informa que a Prefeitura de Jardim/MS, e a empresa detentora da ata já manifestaram formalmente anuência para adesão por



parte do Município de Naviraí, bem como destaca que a adesão proporcionará celeridade processual, economicidade e eficiência administrativa, garantindo o atendimento tempestivo das demandas culturais e assegurando a observância dos princípios da vantajosidade e do interesse público, conforme dispõe o art. 5º da Lei Federal nº 14.133/2021.

Foram juntados os seguintes documentos: Comunicação Interna n. 636/2025/FCN, Documento de Formalização de Demanda/Pedido de Compra n. 25/2025, Estudo Técnico Preliminar, Termo de Referência, cotações para composição de preços de mercado, documentação do processo de origem (Edital do Pregão n. 08/2025, Ata de Registro de Preço n. 08/2025, Extrato da Ata), cópia dos documentos da empresa e Certidões de Regularidade Fiscal, Ofícios n. 103/2025/FCN e 104/2025/FCN, Ofício n. 462/2025GAB da Prefeitura de Jardim/MS e Ofício n. 050/2025 da empresa LEO PALCOS TENDAS E EVENTOS LTDA, Indicação do Objeto e do Valor Estimado n. 488/2025, Conhecimento da Demanda, Autorização para Abertura de Licitação e Minuta do Contrato.

Ao final, foi encaminhada a documentação acima mencionada a esta Procuradora Adjunta para devida análise e Parecer Jurídico.

É o relatório, passa-se a opinar.

Em primeiro lugar, cabe mencionar que, para subsidiar a decisão administrativa, de "*adesão a ata de registro de preço – CARONA*", para firmar o contrato para a aquisição ora intencionada, passaremos às considerações a respeito da possibilidade jurídica do ato, consignando que não será avaliada a conveniência e oportunidade da escolha.

Sendo assim, o presente pronunciamento se restringe, exclusivamente, às questões eminentemente jurídicas, estando excluídos da análise os aspectos de natureza técnica, econômica, financeira, bem como os aspectos referentes à conveniência e à oportunidade da prática dos atos administrativos.

De toda maneira, recomenda-se que a área responsável se atente sempre para o princípio da impessoalidade, que deve nortear as compras e contratações realizadas pela Administração Pública.

II - DA ANÁLISE DE JURIDICIDADE

Faz-se necessário esclarecer que o instituto "*carona*" no processo de licitação é aquele por meio do qual um órgão, 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 a *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.

A norma não autorizou simplesmente qualquer órgão a aderir ao resultado da licitação promovida por outra unidade – não revela uma permissividade desse elastério – ao contrário: **possibilita que o órgão venha a contratar com o fornecedor selecionado mediante licitação por outro órgão, apenas via Sistema de Registro de Preços.**

Nesse sistema, expressamente previsto em Lei, a Administração Pública indica – como em qualquer licitação – o objeto que pretende adquirir e informa os quantitativos estimados e máximos pretendidos.

Diferentemente, porém, da licitação convencional, não assume o compromisso de contratação, nem mesmo de quantitativos mínimos. A consumação da contratação somente ocorre se houver necessidade. O licitante compromete-se a manter durante o prazo definido a disponibilidade do produto nos quantitativos máximos pretendidos.

Pois bem.

A figura “carona” tem sua previsão legal na Lei 14.133/2021:

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:

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:

I - por órgãos e entidades da Administração Pública federal, estadual, distrital e municipal, relativamente a ata de registro de preços de órgão ou entidade gerenciadora federal, estadual ou distrital; ou

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

9

participantes, independentemente do número de órgãos não participantes que aderirem.

§ 8º Será vedada aos órgãos e entidades da Administração Pública federal a adesão à ata de registro de preços gerenciada por órgão ou entidade estadual, distrital ou municipal.

Como se vê, a própria lei elencou requisitos para a adesão a ata de registro de preço. É isso que ensina a doutrina:

Por outro lado, o carona que aproveita a Ata de Registro de Preços deverá demonstrar a vantagem da adesão tardia. Há requisitos para que a adesão se faça de forma regular. O §2º do art. 86 estabelece que se deve demonstrar que os valores registrados estão compatíveis com os praticados no mercado à luz do que fixa o art. 23 desta Lei. A isso se adiciona a justificativa da vantagem da adesão, inclusive em situações de provável desabastecimento ou descontinuidade de serviço público. Não são apenas essas as situações em que a vantagem se materializa. Trata-se de exemplos que o legislador quis destacar. Muito embora a Lei não tenha feito referência à demonstração do ganho de eficiência, da viabilidade da contratação pelo registro e economicidade da utilização da ata, esses elementos são pressupostos de sua utilização e constam, inclusive, do termo de referência que analisará a adesão ao registro como uma das opções disponíveis para atender a demanda apresentada. Para além de requisitos que dependem do órgão/ente que pretende aderir, há de se observar se ainda há limite para adesão e se essa vai ao encontro do que deseja o fornecedor. Devemos sempre recordar que o fornecedor se obriga a entregar/executar aquilo que restar consignado em ata para os órgãos gerenciador e participante. A pretensão do aderente pode ser frustrada porque a ela resiste o fornecedor (FORTINI, Cristiana; OLIVEIRA, Rafael Sérgio Lima de; CAMARÃO, Tatiana. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos:** Lei n. 14.133, de 1º de abril. Belo Horizonte: Fórum, p. 253).

Cumpra registrar que a opção do órgão gerenciador de permitir a adesão à ata deve ser documentada, e a justificativa dessa escolha deve constar nos autos para que fique demonstrada as vantagens de utilizar-se esse modal. (...) Sabe-se, por outro lado, que o carona também tem de justificar a vantagem da adesão. Esse estudo prévio que demonstra o ganho de eficiência, a viabilidade, adequabilidade do objeto e a economicidade da adesão, em face da realização de uma licitação própria, é requisito essencial para participação como carona da ata. Com efeito, a realidade das unidades administrativas tem demonstrado que essa forma de contratação é usual no setor de compras, sem que haja motivação para sua escolha. Tanto é verdade que o comércio das atas tornou-se uma realidade nefasta para os órgãos públicos, os quais deixam de dar atenção ao planejamento e buscam qualquer documento disponível para resolver sua demanda. Todo modo, é fato que o legislador positiva o carona, delimitando seu uso, como observa-se no art. 86 e seus §2º, 5º e 6º, exigindo-se a comprovação da vantagem da adesão, inclusive em situações de provável desabastecimento ou descontinuidade de serviço público e a demonstração de que os valores registrados estão compatíveis com os valores praticados pelo mercado na forma do art. 23 da nova Lei. A isso se soma a necessária e prévia consulta junto à entidade gerenciadora, a qual inclusive realiza o controle dos limites da adesão, e junto ao fornecedor, o qual pode não desejar novos vínculos. Os signatários da ata de SRP (empresas) não são 4

obrigados a fornecer para o carona. Eles serão consultados a esse respeito pelo órgão gerenciador. Por outro lado, a quantidade máxima para eventual adesão, hoje, consta da Lei, tal qual como descrito no Decreto Federal nº 7.892/13. Como a Nova Lei de Licitações e Contratações passa a definir a matéria, os entes subnacionais não podem criar limites mais flexíveis, ou seja, os entes subnacionais não podem aumentar os limites do carona porque, agora, a matéria é tratada em lei de efeito nacional. Os limites do carona são calculados utilizando-se como base de cálculo a soma das quantidades dos órgãos gerenciador e participantes. Os órgãos não participantes (caronas) poderão aderir à ata de registro de preços, observadas as exigências previstas nos incisos do §2º do art. 86 e nos limites descritos nos §4º (50% por adesão, calculados sobre a soma das quantidades do órgão gerenciador e órgãos participantes) e §5º (soma das diversas adesões não pode ultrapassar o dobro da soma das quantidades do órgão gerenciador e órgãos participantes) (HARGER, Marcelo. **Aspectos polêmicos sobre a nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos:** Lei n. 14.133/2021. Belo Horizonte: Fórum, p. 204-205).

Porém, para além disso, como esta Procuradoria já vinha afirmando, existem alguns requisitos pressupostos, isto é, não expressos em lei, porém, que decorrem logicamente do instituto, e devem ser respeitados. Senão, vejamos:

A adesão posterior a uma ata de registro de preços depende da comprovação de que essa medida é necessária e vantajosa para o órgão não participante, em matéria de tempo e custos. Além disso, é preciso que ela não cause dificuldades operacionais ao órgão gerenciador, no que se refere à sua capacidade de gestão da ata, por conta de eventuais limitações de recursos materiais e humanos. Por fim, é necessário que o fornecedor aceite a nova demanda. Não satisfeito qualquer um dos pressupostos acima anunciados, não será ultimada a adesão. Em verdade, há uma condição anterior à adesão, não expressa na lei, mas que decorre da própria lógica do instituto, que é a compatibilidade das características do objeto registrado com as necessidades do órgão que busca se valer da ata. (...) Os §§ 4º e 5º do art. 86 tratam dos limites quantitativos, individual e global, à adesão à ata de registro de preços pelos não participantes. Conforme o primeiro dispositivo, as aquisições ou as contratações adicionais não poderão exceder, por órgão ou entidade, 50% dos quantitativos registrados na ata de registro de preços para o órgão gerenciador e para os órgãos participantes, em cada item. É importante advertir que o aludido percentual incide sobre a soma dos quantitativos registrados de cada item, ou seja, sobre o somatório das pretensões contratuais dos órgãos integrantes da ata (gerenciador e participantes). Já o §5º preconiza que o quantitativo decorrente das adesões à ata de registro de preços não poderá exceder, na totalidade, o dobro dos quantitativos registrados na ata de registro de preços para o órgão gerenciador e órgãos participantes, em cada item. A disposição enfatiza, em sua parte final, que esse limite se aplica ao conjunto dos órgãos não participantes que aderirem, independentemente de seu número. Da mesma forma, o referido percentual incide sobre a soma dos quantitativos registrados de cada item, ou seja, das pretensões contratuais dos órgãos integrantes da ata (gerenciador e participantes) (ALVES, Francisco Sérgio Maia. **Lei de Licitações e Contratos comentada:** análise da Lei n. 14.133, de 1º de abril de 2021, artigo por artigo, segundo uma visão crítica e5

prospectiva da jurisprudência do Tribunal de Contas da União. Belo Horizonte: Fórum, 2022, p. 461-462; PEREIRA JUNIOR, Jessé Torres; DOTTI, Marnês Restelatto. O sistema de registro de preços recepcionado e aperfeiçoado pela nova Lei das Licitações e Contratações. In: QUEIROZ, João Eduardo Lopes (coord.). **Procedimentos auxiliares das licitações e das contratações administrativas**. Belo Horizonte: Fórum, 2022, p. 171-172).

Portanto, são localizados sete requisitos a serem atendidos, para controle da legalidade de adesão a Ata de Registro de Preços: **(1)** permissividade (possibilidade jurídica, constatada em norma autorizadora emitida tanto pelo Gerenciador quanto pelo Carona), **(2)** adequação, subdividida em justificativa (detalhamento das necessidades da entidade aderente) e compatibilidade (suficiência do objeto da ata para suprir a demanda), **(3)** vigência da Ata, **(4)** consulta e autorização do gerenciador da Ata, **(5)** aceitação do fornecedor, **(6)** demonstração da vantajosidade (comprovação de que é parcimoniosa a decisão pela adesão à Ata de Registro de Preços). Após, há uma **7ª** exigência, que se restringe à limitação, temporal (a contratação deve ocorrer em até 90 (noventa) dias, após a autorização do gerenciador da Ata) e de quantitativo (em, no máximo, 50%), da contratação pelo órgão aderente.

A demonstração do cumprimento a rigor de todos os requisitos está enumerada na planilha a seguir:

Planilha I

REQUISITO		CUMPRIMENTO
Permissividade		Artigo 86 da Lei n. 14.133/2021; Artigo 14 do Decreto n. 34/2023; Cláusula 3. da Ata de Registro de Preço n. 08/2025 do Município de Jardim/MS
Adequação		CI n. 636/2025/FCN e Estudo Técnico Preliminar
Vigência		13/05/2026
Consulta ao		Ofício n. 103/2025/FCN
Anuência do	Gerenciador da Ata	Ofício n. 462/2025GAB da Prefeitura de Jardim/MS
Aceitação do fornecedor		Ofício n. 050/2025 da empresa LEO PALCOS TENDAS E EVENTOS LTDA
Vantajosidade		Cotações Mapa de Cotação nº 12/2025
Limite	Temporal	30/01/2026 (com base na data da anuência do gerenciador da Ata)
	Quantitativo	Pedido de Compra n. 25/2025 em comparação com a ARP n. 08/2025 do Município de Jardim/MS

Sobretudo, destaque-se que, de acordo com a cotação juntada aos autos, o valor de mercado, conforme mapa comparativo, é de R\$ 503.214,42 (quinhentos e três mil e duzentos e quatorze reais e quarenta e dois centavos), ao passo que o valor6

registrado na ARP em questão totalizará em R\$ 450.300,00 (quatrocentos e cinquenta mil e trezentos reais). Com base nessas informações, há, portanto, economicidade em 10,51% aos cofres públicos, em um total de aproximadamente R\$ 52.914,42 (cinquenta e dois mil e novecentos e quatorze reais e quarenta e dois centavos).

Nesse sentido, aliás, se posiciona Jorge Ulisses Jacoby Fernandes:

embora a norma seja silente a respeito, **deverão ser mantidas as mesmas condições do registro, ressalvadas apenas as renegociações promovidas pelo órgão gerenciador**, que se fizerem necessárias (**Carona em sistema de registro de preços**: uma opção inteligente para redução de custos e controle. Disponível em: <<https://www.jacoby.pro.br/Carona.pdf>>. Acesso em: 03 nov. 2022, sem grifos no original).

Portanto, verifica-se que tal aquisição proporcionará vantajosidade e celeridade, gerando economicidade financeira e burocrática (poupando a formalização de processo licitatório original, em suas fases interna e externa).

Ademais, assegurada a observância da vantajosidade e das limitações obrigatórias, nesse contexto, após a formalização do negócio jurídico, o quantitativo a ser contratado deverá observar a proporcionalidade para aquisição de cada item.

III. DA MINUTA DO CONTRATO

A elaboração da minuta contratual exige estrita observância das disposições da Lei nº 14.133/2021, sobre a qual em particular, é fundamental atentar-se ao artigo 92 da referida lei, que elenca as cláusulas essenciais a constarem obrigatoriamente em todo instrumento contratual regido por essa legislação.

Dentre essas cláusulas, destacam-se aquelas referentes ao objeto do contrato, aos direitos e deveres das partes, às condições de pagamento, aos prazos de execução e entrega, às sanções aplicáveis em caso de descumprimento, e às hipóteses de rescisão, sem prejuízo da adoção das demais quando cabíveis e necessárias para melhor e mais segura execução contratual.

Adicionalmente, à minuta contratual recomenda-se incorporar, as recomendações e diretrizes formuladas pela assessoria jurídica, vez que essa desempenha um papel crucial na análise da conformidade legal do contrato, verificando se todos os requisitos e formalidades legais foram atendidos e se os interesses da administração pública estão devidamente protegidos. A integração dessas recomendações é essencial para assegurar a validade e a exequibilidade do contrato, prevenindo futuros questionamentos ou litígios.

Destarte, da minuta contratual apresentada, conclui-se que encontram-se preenchidos os requisitos impostos pelo dispositivo,

retrocitado.

Entretanto, **recomenda-se** que as Cláusulas 11 e 16 sejam unificadas, pois ambas versam sobre a fiscalização do contrato. De igual modo, a recomendação alcança as Cláusulas 12 e 14, pois ambas tratam da Rescisão Contratual.

Ademais, **recomenda-se** igualmente a inclusão de Cláusula que preveja a aplicação de penalidades, em especial para os casos de atraso na prestação dos serviços, bem como inexecução total ou parcial do contrato, em conformidade com a previsão do Título IV da Lei n. 14.133/2021.

IV – CONCLUSÃO

Portanto, observou-se que foram cumpridos os requisitos essenciais para aderir a Ata. Isto posto, e com arrimo na doutrina, legislações e julgados colacionados, entende-se ser possível a adesão pela gerência solicitante, conforme acima relatado.

Ante o exposto, opino:

a) **pela legalidade** da solicitação feita pela Fundação de Cultura, consistente na **"Adesão à Ata de Registro de Preço - (CARONA)"**, referente à Ata de Registro de Preço n. 08/2025, oriunda do Pregão Eletrônico n. 08/2025, Processo n. 30/2025, realizado pelo **MUNICÍPIO DE JARDIM/MS**, tendo como objeto **O REGISTRO DE PREÇOS PARA FUTURA E EVENTUAL LOCAÇÃO DE BENS ESTRUTURAIS E SERVIÇOS DE SONORIZAÇÃO, COMPREENDENDO O FORNECIMENTO DE EQUIPAMENTOS E SUAS OPERACIONALIZAÇÕES PARA EVENTOS QUE SERÃO REALIZADOS OU APOIADOS PELA PREFEITURA MUNICIPAL DE JARDIM/MS, devendo ser formalizado através de Contrato**, tendo como fundamento legal a Lei n. 14.133/2021 e o Decreto Municipal n. 34/2023;

b) o processo de "carona" **deverá** ser autuado, numerado e corretamente formalizado, com a minuta do contrato ou documento equivalente, cumprindo assim os requisitos necessários, necessitando ainda da ratificação do ordenador de despesa.

Ainda, em cumprimento ao Princípio da publicidade, o extrato de contrato deverá ser publicado na imprensa oficial do Município e do Estado, bem como devem ser disponibilizados os documentos necessários no Portal Nacional de Contratações Públicas – PNCP.

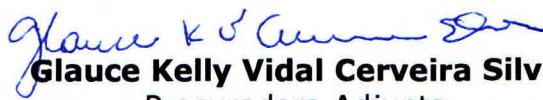
Por fim, cumpre mencionar que a análise jurídica feita restringiu-se aos documentos até então constantes nos autos e como ensina Celso Antonio Bandeira de Mello, *"parecer não é ato administrativo, sendo quando muito, ato de administração consultativa, que visa informar, elucidar, sugerir providencias administrativas a serem estabelecidas nos atos de Administração ativa"* (Curso de Direito Administrativo, Malhieres, Ed., 13ª. ed.,⁸

p.377).

Portanto, diante da natureza não vinculante do presente parecer para com as decisões tomadas a partir do aqui opinado, há a discricionariedade do gestor público em seguir ou não as orientações apresentadas, pois estas tão somente embasam legalmente e oferecem suporte jurídico aos atos administrativos, jamais revestindo-se de caráter decisório.

É o parecer, de natureza meramente opinativa, que deve ser levado ao conhecimento do Consulente.

Naviraí/MS, 06 de novembro de 2025.


Glaucete Kelly Vidal Cerveira Silva
Procuradora Adjunta
OAB/MS 10.727