

**PARECER JURÍDICO**

|                   |   |                                                             |
|-------------------|---|-------------------------------------------------------------|
| <b>PROCESSO</b>   | : | <b>A.2025-002</b>                                           |
| <b>MODALIDADE</b> | : | <b>ADESÃO DE ATA DE REGISTRO DE<br/>PREÇO Nº 00001/2024</b> |
| <b>REQUERENTE</b> | : | <b>AGENTE DE CONTRATAÇÃO</b>                                |

**RELATÓRIO**

O presente parecer tem por objetivo analisar a legalidade da adesão à Ata de Registro de Preços, firmada por outro ente federativo, visando à aquisição de conjuntos de carteiras escolares e cadeiras de rodas para atendimento às necessidades da Secretaria Municipal de Educação, visando analisar a conformidade com a **Lei nº 14.133/2021**, para atender o Secretaria Municipal, conforme condições, quantidades e exigências estabelecidas nos autos e seus anexos.

O pedido foi instruído com a solicitação e justificativa da Secretaria Municipal de Educação. Os autos chegam não numerados, porém foram regularmente autuados pela Comissão Permanente de Licitação e se encontram instruídos com os seguintes documentos:

- a) Documentos de formalização da demanda;
- b) Estudo Técnico Preliminar
- c) Cotação de preços/pesquisas no gov;
- d) Termo de Referência;
- e) Declaração de adequação orçamentária e financeira;
- f) Autorização de abertura de procedimento e de adesão de ata;

- g) Portaria da CPL;
- h) Solicitação de adesão de ata;
- i) Justificativa de adesão de ata;
- j) Autuação;
- k) Resposta ao ofício;
- l) Aceite da Empresa;
- m) Requerimento do presente Parecer.
- n) Edital e seus anexos;

Na sequência, o processo foi remetido a esta Procuradoria, para a análise prévia dos aspectos jurídicos. É, em síntese, o relatório.

#### **ANÁLISE TÉCNICO-JURÍDICA**

Preliminarmente, cumpre salientar que a presente manifestação toma por base, exclusivamente, os elementos que constam, até a presente data, no expediente encaminhado pela Secretaria Municipal.

O parecer jurídico é um instrumento fundamental para garantir a legalidade e a regularidade dos procedimentos licitatórios e das contratações públicas. Segundo a Lei nº 14.133/2021, o parecer jurídico tem um papel consultivo e preventivo, oferecendo uma análise detalhada sobre a conformidade dos atos administrativos com a legislação vigente.

Incumbe, a este órgão da Procuradoria Municipal, prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar à conveniência e à oportunidade dos atos praticados no âmbito das Secretarias envolvidas nem analisar aspectos de natureza eminentemente técnica, administrativa, econômica ou financeira.

A Lei nº 14.133/2021, em vigor desde 1º de abril de 2021, substituiu as Leis nº 8.666/1993, nº 10.520/2002 e o Regime Diferenciado de Contratações (RDC), consolidando as normas gerais sobre licitações e contratos administrativos.

De acordo com a Nova Lei nº 14.133/2021, foram implementadas importantes modificações no procedimento. Isto nos termos em que já eram utilizados na prática e pela adoção do entendimento jurisprudencial dos tribunais de contas. Assim, a Nova Lei visou clarificar o tema de maneira detalhada, aperfeiçoando as regras e disciplinando o procedimento sem perder sua finalidade.

A modalidade de licitação conhecida como "carona" refere-se à adesão de órgãos ou entidades públicas a uma Ata de Registro de Preços (ARP) previamente estabelecida por outro órgão. Esse mecanismo permite que um órgão não participante do processo licitatório original utilize os preços e condições registrados na ata para adquirir bens ou serviços, como conjuntos de carteiras escolares e cadeiras de rodas, sem a necessidade de realizar uma nova licitação.

A Nova Lei de Licitações e Contratos (Lei nº 14.133/2021) regulamenta essa prática, estabelecendo requisitos como justificativa da vantagem da adesão, compatibilidade dos valores registrados com os preços de mercado, e consulta prévia ao órgão gerenciador e ao fornecedor. Além disso, há limitações quanto aos quantitativos que podem ser solicitados pelo órgão aderente, garantindo que o processo seja eficiente e econômico.

A adesão, comumente conhecida como “carona”, ocorre quando um órgão não participante, também denominado “órgão aderente”, (aquele órgão que não participou dos procedimentos iniciais do processo licitatório, não integra a ata de registro de preços – art. 6º inciso XLIX da Lei nº 14.133/21), decide contratar o objeto licitado pelo órgão gerenciador. Ronny Charles Lopes de Torres, em seu livro Leis de Licitações Públicas Comentadas, destaca que a adesão possui natureza jurídica de contratação direta, como uma hipótese anômala de dispensa.

Diferentemente da revogada Lei nº 8.666/93, o procedimento da adesão foi expressamente previsto na Lei nº 14.133/21, regulamentado, no âmbito federal, pelo Decreto nº 11.462/23, com o estabelecimento de algumas limitações.

De acordo com o § 2º do art. 86 da nova lei de licitações, a adesão poderá ocorrer, desde que cumpridos alguns requisitos: a) apresentação de justificativa da vantagem da adesão, inclusive em situações de provável desabastecimento ou descontinuidade de serviço público; b) demonstração de que os valores registrados estão

**Prefeitura Municipal de Tucuruí**

Trav. Raimundo Ribeiro de Souza, nº 01, Santa Izabel.  
CEP: 68.456-180

compatíveis com os valores praticados pelo mercado; e c) prévias consulta e aceitação do órgão ou entidade gerenciadora e do fornecedor, no qual vislumbro nos autos, conforme justificativa do ordenador de despesas e equipe de planejamento.

É interessante pontuar que não somente deve ser observada a questão do preço de mercado e da vantajosidade da adesão, como também há a necessidade de consulta e aceitação do órgão gerenciador e do fornecedor, deixando claro que o órgão gerenciador tem a função de controlar as adesões, diante das limitações de quantitativos, e a empresa deve ser consultada em relação à aceitação ou não da adesão, no qual verifico que foi realizado.

Ademais, a autorização deve ser expressa, tanto do órgão que conduziu o processo licitatório – o órgão gerenciador, como por parte do fornecedor, que assinou a ata de registro de preços. Outrossim, o procedimento de adesão deve ser submetido à análise da assessoria jurídica, de acordo com o art. 53, § 4º da Lei nº 14.133/21. É um detalhe que pode passar despercebido e merece o destaque, e que foi atendido.

O documento de formalização de demanda (dfd) é o ponto primordial para a aquisição de produtos ou serviços. É a partir desse documento que o órgão poderá indicar quais suas necessidades para que, em seguida seja realizado o estudo daquela demanda conforme os critérios elencados na NLL. Deve ser preenchido pela unidade requisitante com os seguintes elementos: (i.) justificativa da necessidade da contratação; (ii.) quantidade de serviço ou produtos a ser adquirido; (iii.) previsão de data em que deve ser iniciada a prestação dos serviços ou recebimento dos produtos; (iv.) indicação do setor demandante e do departamento que irá elaborar os Estudos Preliminares; e (v.) indicação do servidor responsável por eventuais pedidos de esclarecimento. Pelo que se observa dos autos do processo em epígrafe, os requisitos elencados acima foram atendidos.

O ETP é peça cujo objetivo é evidenciar o problema a ser resolvido e a solução mais adequada, com o corresponde valor estimado, acompanhado de montantes unitários, memórias de cálculo e documentos de suporte. Faz parte da primeira etapa do planejamento de uma contratação que caracteriza determinada necessidade, descreve as análises realizadas em termos de requisitos, alternativas, escolhas e resultados pretendidos e demais características, dando base ao anteprojeto, ao termo de referência ou ao projeto básico, caso se conclua pela viabilidade da contratação. Isto posto, extrai-

**Prefeitura Municipal de Tucuruí**

Trav. Raimundo Ribeiro de Souza, nº 01, Santa Izabel.  
CEP: 68.456-180

se dos autos da instrução que restou ausente um ETP que contemple as exigências mínimas contidas na Nova Lei de Licitações.

Outro instrumento trazido pela NLL, o Mapa de Riscos integra a fase preparatória do processo licitatório. Trata-se de uma análise dos riscos que possam comprometer o sucesso da licitação e a boa execução contratual. Nesta esteira, os riscos pertinentes à contratação desejada devem ser identificados, analisados, tratados, monitorados e comunicados no processo administrativo respectivo, por meio do Mapa de Riscos.

Diante disso, o documento, a exemplo dos demais que compõem a fase de planejamento, também exige alguns cuidados inerentes à sua confecção, visto que materializa as análises realizadas, devendo constar o registro das principais etapas do processo de gestão dos riscos aplicado na contratação proposta. Tais apontamentos revelam a preocupação do órgão com os possíveis riscos no decorrer do processo de aquisição e na fase de execução do contrato. No entender desse parecerista, recomenda-se Mapa de Riscos deve ser juntado aos autos de acordo com os preceitos da NLL, pois tal medida busca minimizar possíveis ameaças com soluções imediatas.

O Termo de Referência, nos termos Art. 6º, inciso XXIII, da Nova Lei de Licitações, é o “documento necessário para a contratação de bens e serviços”. Nas palavras do Professor Jair Eduardo Santana (2020, p. 40): “A expressão em análise, Termo de Referência, possui, assim, significado comum que nos mostra tratar-se de um documento que circunscreve limitadamente um objeto e serve de fonte para fornecimento das informações existentes sobre ele”. E arremata: “Em suma: O Termo de Referência é o documento mediante o qual a Administração explicita o objeto, documentando de forma sistemática, detalhada e cabal o objeto da contratação que pretende realizar, permitindo, de tal modo, dimensionar a decisão e o poder do respectivo gestor público”.

Conforme se verifica, o Termo de Referência é um documento que serve de fonte para o fornecimento de informações necessárias ao conhecimento do objeto que se pretende adquirir. Outrossim, o novo regramento licitatório trouxe em seu bojo (Art. 6º, XXIII), informações importantes à sua elaboração. Vejamos:

“Art. 6º Para os fins desta Lei, consideram-se: XXIII -  
termo de referência: documento necessário para a

**Prefeitura Municipal de Tucuruí**

Trav. Raimundo Ribeiro de Souza, nº 01, Santa Izabel.  
CEP: 68.456-180

contratação de bens e serviços, que deve conter os seguintes parâmetros e elementos descritivos: a) definição do objeto, incluídos sua natureza, os quantitativos, o prazo do contrato e, se for o caso, a possibilidade de sua prorrogação; b) fundamentação da contratação, que consiste na referência aos estudos técnicos preliminares correspondentes ou, quando não for possível divulgar esses estudos, no extrato das partes que não contiverem informações sigilosas; c) descrição da solução como um todo, considerado todo o ciclo de vida do objeto; d) requisitos da contratação; e) modelo de execução do objeto, que consiste na definição de como o contrato deverá produzir os resultados pretendidos desde o seu início até o seu encerramento; f) modelo de gestão do contrato, que descreve como a execução do objeto será acompanhada e fiscalizada pelo órgão ou entidade; g) critérios de medição e de pagamento; h) forma e critérios de seleção do fornecedor i) estimativas do valor da contratação, acompanhadas dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, com os parâmetros utilizados para a obtenção dos preços e para os respectivos cálculos, que devem constar de documento separado e classificado; j) adequação orçamentária;

Diante do exposto e compulsando os autos do processo ora em análise, verifica-se que o Termo de Referência ostenta condições mínimas de detalhamento do objeto pleiteado, apresentando um “norte” a ser seguido pelos potenciais fornecedores em relação à documentação necessária à participação no certame, assim como as obrigações do contratante e do contratado durante a fase de execução do contrato, possíveis penalidades, entre outros.

A pesquisa de preços é um procedimento indispensável para a verificação de existência de recursos suficientes para cobrir despesas decorrentes de contratação pública. Além disso, é utilizada para confrontar e examinar as propostas dos licitantes e nortear o preço que a Administração está disposta a contratar. É por meio da pesquisa de preços que se constata o preço justo, a existência de recursos suficientes para adquirir os bens ou serviços, a definição da modalidade licitatória, a identificação de sobrepreços e de propostas inexequíveis e a garantia da seleção da proposta mais vantajosa para a Administração.

Seguindo estes parâmetros, a pesquisa de preços deve atender alguns requisitos, os quais estão presentes na Instrução Normativa SEGES/ME nº 65/2021, que dispõe sobre o procedimento administrativo para a realização de pesquisa de preços para a aquisição de bens e contratação de serviços em geral. O artigo 5º da IN SEGES nº 65/2021 assim norteia a pesquisa de preços:

“Art. 5º A pesquisa de preços para fins de determinação do preço estimado em processo licitatório para a aquisição de bens e contratação de serviços em geral será realizada mediante a utilização dos seguintes parâmetros, empregados de forma combinada ou não:

I - Composição de custos unitários menores ou iguais à mediana do item correspondente nos sistemas oficiais de governo, como Painel de Preços ou banco de preços em saúde, observado o índice de atualização de preços correspondente;

II - Contratações similares feitas pela Administração Pública, em execução ou concluídas no período de 1 (um) ano anterior à data da pesquisa de preços, inclusive mediante sistema de registro de preços, observado o índice de atualização de preços correspondente;

III - dados de pesquisa publicada em mídia especializada, de tabela de referência formalmente aprovada pelo Poder Executivo federal e de sítios

**Prefeitura Municipal de Tucuruí**

Trav. Raimundo Ribeiro de Souza, nº 01, Santa Izabel.  
CEP: 68.456-180



eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que atualizados no momento da pesquisa e compreendidos no intervalo de até 6 (seis) meses de antecedência da data de divulgação do edital, contendo a data e a hora de acesso;

IV - Pesquisa direta com, no mínimo, 3 (três) fornecedores, mediante solicitação formal de cotação, por meio de ofício ou e-mail, desde que seja apresentada justificativa da escolha desses fornecedores e que não tenham sido obtidos os orçamentos com mais de 6 (seis) meses de antecedência da data de divulgação do edital; ou

V - Pesquisa na base nacional de notas fiscais eletrônicas, desde que a data das notas fiscais esteja compreendida no período de até 1 (um) ano anterior à data de divulgação do edital, conforme disposto no Caderno de Logística, elaborado pela Secretaria de Gestão da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia”.

Pelo que se extrai dos autos, a pesquisa de preços foi realizada com base na regulamentação acima citada, estando em perfeita conformidade com as regras estabelecidas pela IN SEGES nº 65/2021.

A Lei nº 14.133/2021, em seu artigo 25, trata dos requisitos a serem observados por ocasião da elaboração da minuta de edital. Vejamos:

“Art. 25. O edital deverá conter o objeto da licitação e as regras relativas à convocação, ao julgamento, à habilitação, aos recursos e às penalidades da licitação, à fiscalização e à gestão do contrato, à entrega do objeto e às condições de pagamento”.

Nestes termos, a minuta do edital foi juntada aos autos e reúne cláusulas e condições essenciais exigidas nos instrumentos da espécie. Conforme se verifica, a



minuta do contrato seguiu os requisitos constantes nos artigos 89 a 95 da Lei nº 14.133/2021, estando livre de qualquer nulidade. Todavia, recomenda-se que seja revogado o ponto nº 4.15, visto que contraria o objeto dos autos. Ademais, a minuta do contrato com cláusulas que geram segurança jurídica necessária para as partes envolvidas no processo.

Importante destacar, para além da retificação desse dispositivo, que a possibilidade de adesão por parte de municípios a ata gerenciada por municípios possui uma limitação – deve ser originária de licitação, não cabendo, portanto, a adesão na hipótese de sistema de registro de preços através da contratação direta – prevista no § 6º do art. 82 da Lei nº 14.133/21.

Os §§ 4º e 5º trazem limitações individuais e globais à adesão, similares àquelas trazidas pelo revogado Decreto federal nº 7.892/2013 (alterações trazidas pelo Decreto nº 9.488/2018), respectivamente: a) 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 e b) o quantitativo decorrente das adesões à ata de registro de preços 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.

O § 8º do referido artigo traz uma vedação no sentido de que os órgãos e entidades da Administração Pública federal não podem aderir à ata de registro de preços gerenciada por órgão ou entidade estadual, distrital ou municipal – o que a doutrina costuma denominar de limitação subjetiva.

É perceptível, portanto que o procedimento de adesão, embora admitido pela legislação, possui algumas limitações para sua ocorrência e deve cumprir alguns requisitos pré-estabelecidos. Desta forma, recomenda-se que tanto a Administração como os fornecedores precisam estar atentos a essas limitações.

Embora o SIMAS possa ser uma fonte de informações para a adesão a uma Ata de Registro de Preços, ele geralmente não é suficiente por si só. Além do SIMAS,

o órgão aderente precisa atender a outras exigências legais, como consultar o órgão gerenciador, obter a anuência do fornecedor e preparar a documentação necessária, incluindo a justificativa da adesão, análise jurídica e formalização do Termo de Adesão. O SIMAS pode ser uma ferramenta valiosa no processo, mas a adesão depende do cumprimento de todos os requisitos previstos na legislação.

A adesão visa à aquisição de conjuntos de carteiras escolares e cadeiras de rodas, itens que constam na Ata original, sem qualquer modificação de especificação ou quantitativo superior ao permitido. O estudo técnico preliminar e o mapa comparativo de preços justificam que a adesão proporciona economia ao município em relação a um novo procedimento licitatório.

A empresa detentora da Ata manifestou formalmente sua concordância em fornecer os produtos ao município, nos mesmos termos e condições originalmente pactuados.

Há previsão orçamentária suficiente para a contratação, conforme demonstrado nos autos e o processo administrativo contém a devida autorização do gestor responsável para a adesão.

O edital de Pregão em sua maioria, em conformidade com a Lei nº 14.133/2021. Ademais, caberá à autoridade competente avaliar e decidir, tendo em vista todos os documentos e informações constantes nos autos, pela oportunidade e conveniência, caso entenda estar devidamente justificada.

### **CONCLUSÃO**

Diante da análise dos documentos apresentados e da legislação aplicável, conclui-se que a adesão à Ata de Registro de Preços para a aquisição de conjuntos de carteiras escolares e cadeiras de rodas é juridicamente viável, desde que mantidas as condições originalmente pactuadas e respeitados os limites quantitativos previstos e as recomendações analisadas no parecer.

Portanto, deve-se dar continuidade do procedimento com a formalização da contratação, nos termos do artigo 86 da Lei nº 14.133/2021 e do Decreto nº 11.462/2023, desde que observada as recomendações; é o parecer. SMJ.

Tucuruí-PA, 14 de março de 2025.

**FRANCISCO GABRIEL FERREIRA**

Procurador Municipal

Portaria nº 455/2023-GP

OAB/PA 31.096