



# CÂMARA MUNICIPAL DE PRIMAVERA DO LESTE

**Origem/Interessado** Câmara Municipal de Primavera do Leste  
**Assunto** Adesão à Ata de Registro de Preços  
**Parecer nº** 273/2025/PJCM  
**Local e Data** Primavera do Leste/MT, 09 de Setembro de 2025  
**Procurador** Jefferson Lopes da Silva



**2876/2025**  
10 de setembro de 2025 09:13:22

**EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E CONTRATOS. PREGÃO ELETRÔNICO. SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS. CONTRATAÇÃO VIA ADESÃO POR ÓRGÃO NÃO PARTICIPANTE (CARONA) A ATA DE REGISTRO DE PREÇOS. LEI 14.133/2021. POSSIBILIDADE.**

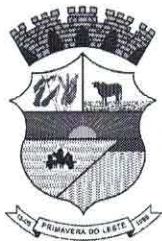
## I. RELATÓRIO

Foi encaminhado a esta Procuradoria Jurídica o presente processo administrativo que visa à adesão à Ata de Registro de Preços nº 036/2025, Pregão Eletrônico nº 031/2025, tendo como órgão gerenciador a Prefeitura Municipal de Primavera do Leste/MT, com o objetivo contratar empresa especializada na prestação de serviços gráficos e de comunicação visual, a fim de atender as demandas da Câmara Municipal de Primavera do Leste/MT.

Constam nos autos e foram submetidos à análise desta Procuradoria Jurídica diversos documentos técnicos e administrativos, abrangendo desde a formalização da demanda até a apresentação de orçamentos, estudos técnicos, justificativas e anuências necessárias, cuja veracidade das informações e autenticidade dos conteúdos apresentados são de inteira responsabilidade de seus respectivos subscritores.

Documentos presentes no processo:

• Documento de Formalização de Demanda – DFD (fls. 09/10);
• Estudo Técnico Preliminar - ETP (fls. 11/20);
• Mapa de Risco (fls. 21/24);
• Pedido de Concordância da Empresa Detentora da Ata (fl. 26/29);
• Concordância da Empresa Detentora da Ata (fl. 31);



# CÂMARA MUNICIPAL DE PRIMAVERA DO LESTE

<ul style="list-style-type: none"><li>• Ata de Registro de Preços nº 036/2025 (<i>fls. 33/197</i>) – Edital do Pregão Eletrônico nº 031/2025 – Órgão Gerenciador: Prefeitura Municipal de Primavera do Leste/MT (<i>fls. 198/300</i>);</li></ul>
<ul style="list-style-type: none"><li>• Portaria nº 204, de 29 de abril de 2025 – Nomeação de Agente de Contratação (<i>fls. 302/303</i>);</li></ul>
<ul style="list-style-type: none"><li>• Dotação Orçamentária (<i>fl.306</i>).</li></ul>
<ul style="list-style-type: none"><li>• Solicitação de Propostas a Fornecedores (<i>fls. 310/326</i>);</li></ul>
<ul style="list-style-type: none"><li>• Propostas Encaminhadas por Fornecedores (<i>fls. 328/365</i>);</li></ul>
<ul style="list-style-type: none"><li>• Valores Pagos por Outros Entes da Administração Pública em Contratações Similares (<i>fls. 368/507</i>);</li></ul>
<ul style="list-style-type: none"><li>• Descritivo das Coletas das Estimativas e Quadro de Cotações (<i>fls. 510/521</i>); (<i>Falta assinatura no quadro de cotações</i>)</li></ul>
<ul style="list-style-type: none"><li>• Autorização do Órgão Gerenciador da Ata (<i>fl. 525</i>); (<i>Autorização divergente</i>)</li></ul>
<ul style="list-style-type: none"><li>• Documentos de Habilitação (<i>fls. 526/544</i>);</li></ul>
<ul style="list-style-type: none"><li>• Justificativa de Adesão à Ata de Registro de Preço assinada pela Agente de Contratação (<i>fls. 545/549</i>);</li></ul>
<ul style="list-style-type: none"><li>• Termo de Autorização do Presidente nº 061/2025, de 05 de agosto de 2025 (<i>fl. 550</i>);</li></ul>
<ul style="list-style-type: none"><li>• Minuta de Contrato (<i>fls. 551/561</i>);</li></ul>
<ul style="list-style-type: none"><li>• Comunicação Interna nº 232/2025 – CLC – Solicitação de Parecer Jurídico (<i>fl. 562</i>).</li></ul>

É o relatório. Passo a opinar.

## II – FUNDAMENTAÇÃO

### II.a – FINALIDADE E ABRANGÊNCIA DO PARECER JURÍDICO

Cumprindo delinear os limites e o alcance da atuação desta consultoria jurídica, tem-se que o parecer jurídico exarado pela Procuradoria Jurídica veicula opinião estritamente jurídica, desvinculada dos aspectos técnicos que envolvam a presente demanda, a exemplo de informações, documentos, especificações técnicas, justificativas e valores, os





## CÂMARA MUNICIPAL DE PRIMAVERA DO LESTE

quais são presumidamente legítimos e verdadeiros, em razão, inclusive, dos princípios da especialização e da segregação de funções, regentes da atuação administrativa.

O parecer, portanto, é ato administrativo formal opinativo exarado em prol da segurança jurídica da autoridade assessorada, a quem incumbe tomar a decisão final dentro da margem de discricionariedade conferida pela lei.

### **II.b – DA POSSIBILIDADE E DOS REQUISITOS PARA ADESÃO CARONA (Ressalva)**

A chamada “adesão carona” caracteriza-se pela situação em que um órgão ou entidade pública, que não participou da licitação originária da Ata de Registro de Preços (ARP), pretende contratar diretamente com o licitante vencedor, mediante adesão à ARP gerenciada por outro órgão.

Sobre o tema, destaca **Marçal Justen Filho**:

*“Carona consiste na contratação fundada num sistema de registro de preços em vigor, mas envolvendo uma entidade estatal dele não participante originalmente, com a peculiaridade de que os quantitativos contratados não serão computados para o esgotamento do limite máximo. De acordo com a prática, a única restrição admitida reside no limite de 100% do quantitativo máximo objeto do registro por entidade.”* (Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 14. ed. São Paulo: Dialética, 2009).

O Sistema de Registro de Preços apresenta diversas vantagens à Administração Pública, sendo a “adesão carona” uma forma de otimizar contratações, reduzindo custos e prazos. Para tanto, é necessário observar os requisitos previstos na Lei Federal nº 14.133/2021 e no Decreto nº 11.462/2023.

A primeira condição a ser cumprida é que a ata contenha reserva de quantitativo para órgãos não participantes, conforme dispõe o art. 15, inciso XI, do Decreto nº 11.462/2023. Sobre esse ponto, já decidiu o Plenário do Tribunal de Contas da União:

*“A falta de estimativa prévia, no edital, das quantidades a serem adquiridas por não participante impede a adesão desses entes a atas de registro de preços conformadas após o início da vigência do novo Decreto 7.892/2013.”* (TCU, Acórdão nº 855/2013, Plenário, Rel. Min. José Jorge, 10.04.2013).

O segundo requisito consiste em obter anuência prévia do órgão gerenciador — o “dono” da ata —, exigência expressa no art. 86, § 2º, inciso III, da Lei Federal nº 14.133/2021 e no art. 31, inciso III, do Decreto nº 11.462/2023.



## CÂMARA MUNICIPAL DE PRIMAVERA DO LESTE

Além disso, deve-se respeitar os limites quantitativos para adesão, estabelecidos no art. 86, § 4º, da Lei nº 14.133/2021 e no art. 32, inciso I, do Decreto nº 11.462/2023, que fixam que cada órgão não participante poderá contratar, por adesão, até 50% do quantitativo de cada item registrado para o órgão gerenciador e órgãos participantes.

Por fim, o art. 86, § 5º, da Lei nº 14.133/2021 e o art. 32, inciso II, do Decreto nº 11.462/2023 determinam que o quantitativo total fixado para adesões, no edital, não poderá exceder ao dobro do quantitativo de cada item registrado na ata para o órgão gerenciador e para os órgãos participantes, independentemente do número de órgãos não participantes que aderirem.

No art. 86 da Lei Federal nº 14.133/2021 encontram-se definidos os requisitos específicos para que a adesão à ata de registro de preços seja considerada legítima. O dispositivo legal estabelece:

*Art. 86. O órgão ou entidade gerenciadora deverá, na fase preparatória do processo licitatório, para fins de registro de preços, realizar procedimento público de intenção de registro de preços para, nos termos de regulamento, possibilitar, pelo prazo mínimo de 8 (oito) dias úteis, a participação de outros órgãos ou entidades na respectiva ata e determinar a estimativa total de quantidades da contratação.*

*§ 1º O procedimento previsto no caput deste artigo será dispensável quando o órgão ou entidade gerenciadora for o único contratante.*

*§ 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 do serviço público;*

*II – demonstração de que os valores registrados estão compatíveis com os valores praticados no 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.*





## CÂMARA MUNICIPAL DE PRIMAVERA DO LESTE

*§ 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 concreto, a Comissão de Licitação classificou o presente processo na modalidade “**carona**”, cujo conceito, conforme já exposto, é:

*“consiste na contratação fundada num sistema de registro de preços em vigor, mas envolvendo entidade estatal dele não participante originalmente, com a peculiaridade de que os quantitativos contratados não serão computados para o exaurimento do limite máximo.”(Justen Filho, 2010, p. 2017).*

A análise dos autos demonstra o cumprimento de todos os requisitos

legais:

- a) Houve autorização do órgão gerenciador, demonstrando que os limites legais estão sendo respeitados (*fl. 525*);
- b) A empresa fornecedora anuiu ao fornecimento (*fls. 31*);

Ressalta-se que foi juntada **justificativa para a formalização da adesão** (*fls. 545/549*), fundamentada nas necessidades operacionais da Câmara Municipal, na busca pela economicidade, eficiência administrativa e celeridade do procedimento. Ademais, observa-se o disposto no **art. 31, § 2º, do Decreto nº 11.462/2023**, que impõe ao órgão não participante o dever de efetivar a contratação em até noventa dias, contados da autorização do órgão gerenciador, respeitada a vigência da ata.

Por fim, salienta-se que as aquisições decorrentes de adesão “carona” devem observar estritamente os limites quantitativos previstos na legislação, cabendo ao órgão gerenciador o controle desse parâmetro — providência que, no presente caso, já foi cumprida, uma vez que o órgão gerenciador manifestou-se favoravelmente (*fl. 525*).

### ***II.b.1 Do Prazo de Validade da Ata de Registro de Preço***

No que se refere à utilização da ata de registro de preços por órgãos ou entidades não participantes, a matéria encontra-se disciplinada no **art. 31 da Lei nº 11.462/2023**, cujo teor estabelece:

*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:*





## CÂMARA MUNICIPAL DE PRIMAVERA DO LESTE

(...)

§ 2º Após a autorização do órgão ou da entidade gerenciadora, o órgão ou a entidade não participante efetuará a aquisição ou a contratação solicitada em até noventa dias, observado o prazo de vigência da ata.

§ 3º O prazo previsto no § 2º poderá ser prorrogado excepcionalmente, mediante solicitação do órgão ou da entidade não participante aceita pelo órgão ou pela entidade gerenciadora, desde que respeitado o limite temporal de vigência da ata de registro de preços.

Do texto legal extrai-se que a adesão e a contratação pelo órgão aderente devem ocorrer dentro da vigência da ata de registro de preços. Nesse sentido o Tribunal de Contas da União consolidou esse entendimento no Acórdão nº 1.793/2011 – Plenário, cujo enunciado é categórico:

*"É vedada a adesão à ata de registros de preços quando esta se encontra com validade expirada."*

No corpo do acórdão, o TCU determinou:

*"9.2.1.4. quando atuarem como gerenciadores de atas de registro de preço, a não aceitarem a adesão após o fim da vigência das atas, em atenção ao art. 4º, caput e § 2º, do Decreto nº 3.931/2001; 9.2.4. implante controles no sistema Siasg de modo a não permitir a aquisição de bens e serviços oriundos de adesão a registro de preço após o fim da vigência da respectiva ata, de forma a observar o disposto no art. 15, § 3º, da Lei nº 8.666/1993 e ao art. 4º, caput e § 2º, do Decreto nº 3.931/2001, ou institua controles compensatórios capazes de evitar a ocorrência dessa irregularidade."*

Assim, no entendimento desta Procuradoria, em conformidade com os dispositivos legais e com a jurisprudência consolidada do Tribunal de Contas da União, não basta que a autorização para adesão ocorra dentro do prazo de vigência da ata, sendo igualmente imprescindível que a contratação efetiva se dê nesse mesmo período, salvo se houver prorrogação formalmente comprovada, nos termos do art. 31, § 3º, da Lei nº 14.133/2021.

No presente caso, verifica-se que a Ata foi homologada no ano de 2025, tendo validade por 12 meses, contados da data de sua homologação. Desse modo, válida a ata.

### **II.c DA VANTAJOSIDADE DA CONTRATAÇÃO**

Para que a adesão à Ata de Registro de Preços seja legítima, é imprescindível a comprovação de sua vantajosidade, conforme determina o art. 86, § 2º, incisos I e II, da Lei nº 14.133/2021, que impõe:





## CÂMARA MUNICIPAL DE PRIMAVERA DO LESTE

*"§ 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 do serviço público;*

*II – demonstração de que os valores registrados estão compatíveis com os valores praticados no mercado na forma do art. 23 desta Lei."*

Tal exigência decorre, ainda, do princípio da busca pela proposta mais vantajosa, previsto no art. 11, inciso I, da Lei nº 14.133/2021, bem como dos princípios constitucionais da Administração Pública (art. 37, caput, da CF/88).

No caso em análise, a vantajosidade está documentalmente demonstrada em diversos elementos constantes dos autos. Inicialmente, o Documento de Formalização de Demanda (DFD – fls. 11/20), assinado pelo servidor responsável pela manutenção predial, Sr. Edson de Oliveira Castro, detalha as necessidades e problemas estruturais identificados na sede do Poder Legislativo, todos previstos no Plano Anual de Contratações, item 2.7.9 (Serviços gráficos para Confecção de placas e Adesivos).

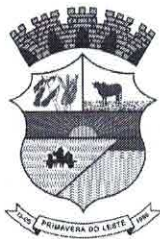
O Mapa de Risco (fls. 21/24), elaborado por três servidores da Câmara Municipal e pelo engenheiro civil contratado, apresentou análise técnica minuciosa dos principais riscos da contratação e indicou as medidas preventivas e responsáveis pelo acompanhamento.

No Estudo Técnico Preliminar (fls. 11/20), elaborado por equipe multidisciplinar (setor de compras e licitação, manutenção predial e engenheiro consultor), constatou-se que a Ata de Registro de Preços identificada atende plenamente aos requisitos técnicos, assegurando eficiência, economicidade e adequada relação custo-benefício. Além disso, observou-se que a ata deriva de procedimento licitatório regular e competitivo, garantindo isonomia, legalidade e impessoalidade.

A Justificativa de Adesão (fls. 545/549), elaborada pela Agente de Contratação, trouxe os argumentos técnicos e econômicos, para a adesão da ata. Do ponto de vista econômico, os valores constantes da ata foram declarados como vantajosos, conforme Quadro de Cotações (fls. 510/521), resultando em significativa economia aos cofres públicos.

Essa comprovação de vantajosidade está integralmente documentada e atende ao comando legal, sendo suficiente para justificar a adesão à Ata de Registro de Preços como a solução mais adequada, econômica e alinhada ao interesse público.

### **II.d – ALOCAÇÃO DE RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS – EMPENHO**



## CÂMARA MUNICIPAL DE PRIMAVERA DO LESTE

Recomenda-se que a Contratante observe atentamente as exigências da legislação financeira e orçamentária, em especial o disposto na Lei de Responsabilidade Fiscal (*Lei Complementar nº 101/2000*), para os casos de criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa (arts. 15 e 16) ou de atos que criarem ou aumentarem despesa obrigatória de caráter continuado (art. 17).

Embora, à primeira vista, não pareça ser o caso, é aconselhável registrar nos autos a verificação expressa sobre se a situação em análise se enquadra ou não nessas hipóteses, de modo a exigir ou dispensar as providências cabíveis.

Conforme adverte Rafael Carvalho Rezende Oliveira, é importante assegurar a disponibilidade orçamentária no momento da formalização da intenção de contratar, sempre antes da assinatura do contrato ou da emissão da ordem de fornecimento:

*"[...] entendemos que não há necessidade de reserva orçamentária para efetivação do SRP, pois tal exigência somente se justifica nas hipóteses em que a Administração seleciona a melhor proposta para celebração do respectivo contrato, garantindo a existência de recursos orçamentários para pagamento do contratado. Ocorre que, no SRP, a Administração tem por objetivo o registro das melhores propostas, não assumindo a obrigação de assinar o contrato. A disponibilidade orçamentária será necessária apenas no momento da assinatura do respectivo contrato [...]". (OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. Curso de Direito Administrativo. 5. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2017).*

No que se refere ao prévio empenho, é oportuno lembrar o que dispõe o art. 150 da Lei nº 14.133/2021:

*"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. (...)"*

Assim, recomenda-se que, antes da formalização da contratação, seja providenciada a demonstração de empenho, assegurando que a Administração evidencie e planeje a capacidade para efetuar o pagamento das despesas de custeio e dos contratos administrativos vigentes, em consonância com a Lei nº 14.133/2021 e com as demais normas orçamentárias.





## CÂMARA MUNICIPAL DE PRIMAVERA DO LESTE

No presente caso, não há, até o momento, comprovação de empenho nos autos, motivo pelo qual se orienta que tal providência seja realizada previamente à conclusão do processo.

### **II.e – DOS DOCUMENTOS DE HABILITAÇÃO JURÍDICA DA EMPRESA**

Quanto às condições de capacidade jurídica, técnica, fiscal, social, trabalhista e econômico-financeira da empresa contratada, requisitos necessários para a continuidade contratual em observância aos artigos 62 a 70 da Lei nº 14.133/2021.

Verifico que **consta** dos autos:

1.	CNH Lucas Alves Appelt;
2.	Certidão Municipal Negativa – <b>Atualizar</b> ;
3.	Certidão FGTS – <b>Atualizar</b> ;
4.	Certidão Negativa de Falência e Recuperação Judicial – <b>Atualizar</b> ;
5.	Certidão Positiva com efeito de Negativa da União;
6.	Certidão Simplificada JUCEMAT;
7.	Comprovante de Inscrição Estadual;
8.	Certidão negativa Estadual – PGE e SEFAZ – <b>Atualizar</b> ;
9.	Cartão de CNPJ;
10.	Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas;
11.	Documento Pessoal Ademir Carlos Appelt (Sócio-Administrador);
12.	Registro de Alteração Contratual;
13.	Alvará de Funcionamento;
14.	Certificado de Segurança Contra Incêndio e Pânico;

**AUSENTES** os seguintes documentos:

1.	Balanço Patrimonial e Demonstrativo de Resultados referente aos últimos dois anos;
2.	Certidão Negativa TCU;
3.	TCE/MT;
4.	Declaração de que cumpre as exigências de reserva de cargos para pessoa com deficiência e para reabilitado da Previdência Social, conforme art. 63, inciso IV da Lei nº



## CÂMARA MUNICIPAL DE PRIMAVERA DO LESTE

14.133/2021;
5. Declaração de que atende os direitos trabalhistas assegurados na Constituição Federal, nas leis trabalhistas, nas normas infralegais, nas convenções coletivas de trabalho, nos termos do art. 63, § 1º da Lei nº 14.133/2021;
6. Declaração que não possui em seu quadro de pessoal empregado(s) com menos de 18 (dezoito) anos, em trabalho noturno, perigoso ou insalubre e menores de 16 (dezesseis) anos, em qualquer trabalho, salvo na condição de aprendiz, a partir de 14 (quatorze) anos, nos termos do inciso XXXIII, do art. 7º da Constituição Federal, inciso VI, art. 68 da Lei nº 14.133/2021;
7. Declaração da própria Empresa de que não existe em seu quadro de empregados, servidores públicos exercendo funções de gerência, administração ou tomada de decisão;
8. Declaração de não impedimento, bem como informar ocorrência de fato superveniente impeditivo da habilitação e qualificação exigidas (art. 14 e art. 92, inciso XVI da Lei nº 14.133/2021);

Antes da formalização da adesão deve ser providenciada e juntada aos autos a documentação citada alhures, tendo em vista que são documentos essenciais para a regularidade do processo licitatório.

### III. CONCLUSÃO

Pelo exposto, **OPINO** pela **POSSIBILIDADE** da adesão, desde que:

- a) Sejam observadas as considerações apontadas na primeira tabela;
- b) Sejam acostados ao processo os documentos de habilitação da empresa, devidamente válidos, bem como atualizados os que se fizerem necessários, conforme citados no corpo deste parecer;

É o parecer.

Primavera do Leste-MT, 10 de Setembro de 2025.

**JEFFERSON LOPES DA SILVA**  
*Procurador-Geral da Câmara Municipal*