PARECER JURÍDICO Nº 132/2026

PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 1095/2026
INTERESSADA: Secretaria Municipal de Assistência Social e Trabalho – SEMAST
ASSUNTO: Adesão à Ata de Registro de Preços nº 154/2024 – Órgão não participante ("carona") – Aquisição de veículo automotor – Fiat Toro Freedom Turbo 270 Flex AT6.

EMENTA

DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E CONTRATOS. LEI Nº 14.133/2021. SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS. ADESÃO À ATA DE REGISTRO DE PREÇOS POR ÓRGÃO NÃO PARTICIPANTE. ART. 86, § 2º E §§ 4º E 5º, DA LEI Nº 14.133/2021. DECRETO FEDERAL Nº 11.462/2023. ATA DE REGISTRO DE PREÇOS Nº 154/2024. PREGÃO ELETRÔNICO Nº 90022/2024. ÓRGÃO GERENCIADOR: CINDERONDÔNIA. AQUISIÇÃO DE 01 (UMA) CAMINHONETE PICK-UP CABINE DUPLA, ZERO KM, FIAT TORO FREEDOM TURBO 270 FLEX AT6. VALOR REGISTRADO DE R$ 172.415,02. JUSTIFICATIVA DA NECESSIDADE. COMPATIBILIDADE DO OBJETO COM A FINALIDADE ADMINISTRATIVA. AUTORIZAÇÃO DO ÓRGÃO GERENCIADOR. ACEITE DO FORNECEDOR. PESQUISA DE PREÇOS INDICANDO VALOR MÉDIO DE MERCADO DE R$ 209.400,00. VANTAJOSIDADE ECONÔMICA APARENTE. DIFERENÇA DE R$ 36.984,98. NECESSIDADE DE OBSERVÂNCIA DOS LIMITES QUANTITATIVOS. ART. 32 DO DECRETO Nº 11.462/2023 E ART. 86, §§ 4º E 5º, DA LEI Nº 14.133/2021. NECESSIDADE DE ATUALIZAÇÃO DAS CERTIDÕES DE REGULARIDADE DA FORNECEDORA. NECESSIDADE DE COMPATIBILIZAÇÃO DAS CONDIÇÕES DE ENTREGA CONSTANTES DO TERMO DE REFERÊNCIA COM A MANIFESTAÇÃO DA FORNECEDORA. VERIFICAÇÃO DA VIGÊNCIA DA ATA, SALDO DISPONÍVEL E PREÇO REGISTRADO. POSSIBILIDADE JURÍDICA DA ADESÃO, DESDE QUE CUMPRIDAS AS CONDICIONANTES.

I – RELATÓRIO

Trata-se de análise jurídica acerca da possibilidade de o Município de São Felipe d'Oeste/RO, por intermédio da **Secretaria Municipal de Assistência Social e Trabalho – SEMAST**, aderir, na condição de órgão não participante, à **Ata de Registro de Preços nº 154/2024**, decorrente do **Pregão Eletrônico nº 90022/2024**, gerenciada pelo **CINDERONDÔNIA**.

A pretensão administrativa consiste na aquisição de **01 (uma) caminhonete pick-up cabine dupla, zero quilômetro, Fiat Toro Freedom Turbo 270 Flex AT6**, correspondente ao **item 20 da Ata**, pelo valor unitário registrado de **R$ 172.415,02**, junto à empresa **AUTOVEMA VEÍCULOS LTDA., CNPJ nº 03.968.287/0001-36**.

Conforme se extrai da documentação administrativa submetida à análise, a necessidade da aquisição encontra-se fundamentada na utilização do veículo para as atividades da Secretaria Municipal de Assistência Social e Trabalho, especialmente deslocamento das equipes, atendimento às famílias, realização de visitas domiciliares, ações em área rural e demais atividades socioassistenciais.

A instrução processual contempla, entre outros documentos, Documento de Formalização da Demanda – DFD, Estudo Técnico Preliminar – ETP, Termo de Referência, justificativa da adesão, documentação da Ata originária, pesquisa de preços, autorização do órgão gerenciador e manifestação de concordância da empresa fornecedora.

A pesquisa realizada pela Administração indicou valor médio de mercado de **R$ 209.400,00**, enquanto o preço registrado na Ata corresponde a **R$ 172.415,02**, indicando diferença nominal de **R$ 36.984,98**.

Foi identificada, contudo, a necessidade de atualização de algumas certidões da empresa fornecedora, bem como de esclarecimento quanto às condições de entrega do veículo.

É o relatório.

Passo à análise.

II – DA NATUREZA DA MANIFESTAÇÃO JURÍDICA

A presente manifestação é emitida no exercício da competência institucional da Procuradoria-Geral do Município, limitando-se aos aspectos jurídicos da contratação.

A Lei nº 14.133/2021 estabelece normas gerais de licitação e contratação aplicáveis também aos Municípios.

A análise jurídica não substitui a manifestação dos setores técnicos quanto à necessidade do veículo, especificações técnicas, adequação do modelo às necessidades da SEMAST, disponibilidade orçamentária, pesquisa de preços e demais aspectos de natureza administrativa, econômica ou técnica.

Compete, portanto, à autoridade competente e aos agentes responsáveis pela instrução processual certificar a veracidade e adequação das informações constantes dos autos.

III – DO REGIME JURÍDICO DA CONTRATAÇÃO

A contratação pretendida encontra fundamento na **Lei Federal nº 14.133/2021**, especialmente nas disposições relativas ao Sistema de Registro de Preços.

O art. 6º, XLV, da Lei nº 14.133/2021 define o Sistema de Registro de Preços como o conjunto de procedimentos destinado ao registro formal de preços para contratações futuras. Já o inciso XLVI define a Ata de Registro de Preços como documento vinculativo e obrigacional, no qual são registrados objeto, preços, fornecedores, órgãos participantes e condições a serem praticadas.

O art. 83 estabelece que a existência de preços registrados implica compromisso de fornecimento nas condições estabelecidas, embora não obrigue a Administração a contratar.

No caso concreto, pretende-se utilizar mecanismo expressamente previsto na legislação: a **adesão à Ata por órgão ou entidade que não participou da formação originária do registro**.

IV – DA ADESÃO À ATA POR ÓRGÃO NÃO PARTICIPANTE

O fundamento central encontra-se no **art. 86, § 2º, da Lei nº 14.133/2021**.

O dispositivo autoriza os órgãos e entidades que não participaram do procedimento de intenção de registro de preços a aderirem à Ata na condição de não participantes, desde que observados requisitos específicos.

São eles:

I – apresentação de justificativa da vantagem da adesão;

II – demonstração de que os valores registrados estão compatíveis com os valores praticados pelo mercado;

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

Portanto, a legislação estabelece **três pressupostos jurídicos essenciais**, que devem estar presentes cumulativamente.

No caso concreto, a instrução processual indica o atendimento desses requisitos, ressalvadas as condicionantes examinadas adiante.

V – DA JUSTIFICATIVA DA NECESSIDADE E DA VANTAGEM DA ADESÃO

A adesão não pode decorrer de mera conveniência administrativa.

É necessário demonstrar que a solução adotada atende efetivamente ao interesse público.

No presente caso, a SEMAST justificou a aquisição do veículo para utilização nas atividades de assistência social, especialmente para:

- deslocamento das equipes;
- atendimento às famílias;
- realização de visitas domiciliares;
- atendimento de comunidades e áreas rurais;
- transporte necessário ao desenvolvimento das ações socioassistenciais;
- demais atividades institucionais da Secretaria.

A aquisição de veículo próprio, diante da necessidade de deslocamento das equipes, apresenta pertinência com as atribuições administrativas da Secretaria, desde que as informações técnicas constantes do ETP e do Termo de Referência sejam confirmadas pelos responsáveis.

A justificativa apresentada, portanto, mostra-se juridicamente compatível com o requisito previsto no art. 86, § 2º, I, da Lei nº 14.133/2021.

O Decreto nº 11.462/2023, em seu art. 31, I, igualmente exige a apresentação de justificativa da vantagem da adesão.

VI – DA VANTAJOSIDADE ECONÔMICA

Este é um dos pontos mais importantes da análise.

A Administração realizou pesquisa de preços que apontou valor médio de mercado de:

R$ 209.400,00

Enquanto o valor registrado na Ata corresponde a:

R$ 172.415,02

Tem-se, portanto:

R$ 209.400,00 – R$ 172.415,02 = R$ 36.984,98

A diferença representa economia aproximada de **17,66%** em relação ao valor médio pesquisado.

Sob o ponto de vista econômico, há indicativo de vantagem para o Município.

Importante verificar que a pesquisa de preços foi debruçada no Portal Nacional de Compras Públicas, logo em perfeito entendimento com a jurisprudência do Tribunal de Contas da União.

O TCU possui entendimento consolidado de que **a simples comparação entre o preço da Ata e cotações obtidas junto a empresas não é, isoladamente, suficiente para comprovar a vantajosidade da adesão**, especialmente porque cotações comerciais podem apresentar valores superiores aos efetivamente praticados em contratações públicas.

No **Acórdão nº 420/2018-Plenário**, o TCU estabeleceu que o órgão aderente deve recorrer a outras fontes de referência, como licitações e contratos similares realizados pela Administração Pública.

Mais recentemente, o **Acórdão nº 2.630/2024-Plenário**, divulgado no Boletim de Jurisprudência nº 524/2025, reiterou que a vantagem da adesão deve ser demonstrada mediante confronto entre o preço registrado e **referenciais válidos de mercado**, nos termos do art. 23 da Lei nº 14.133/2021.

Logo, essa situação entendemos plenamente atendida por conta da utilização do PNCP.

VII – DA COMPATIBILIDADE DO OBJETO COM A NECESSIDADE DO MUNICÍPIO

O art. 86, § 2º, embora exija expressamente justificativa da vantagem e compatibilidade de preços, deve ser interpretado em conjunto com os princípios previstos no art. 5º da Lei nº 14.133/2021, especialmente:

- planejamento;
- interesse público;
- motivação;
- eficiência;
- economicidade;
- razoabilidade;
- proporcionalidade;
- vinculação ao edital;
- segurança jurídica.

O TCU também exige que o órgão não participante demonstre a **compatibilidade entre a sua necessidade e o objeto registrado na Ata**, não sendo suficiente simplesmente reproduzir documentos do órgão gerenciador. Essa orientação foi reafirmada no **Acórdão nº 2.630/2024-Plenário**.

No caso concreto, o objeto registrado – **Fiat Toro Freedom Turbo 270 Flex AT6** – encontra correspondência com a necessidade descrita pela SEMAST, especialmente diante da necessidade de deslocamento das equipes e atendimento das comunidades urbanas e rurais.

Compete, entretanto, ao setor requisitante certificar que as especificações do veículo registrado atendem integralmente às necessidades descritas no ETP e no Termo de Referência.

VIII – DA AUTORIZAÇÃO DO ÓRGÃO GERENCIADOR E ACEITE DA FORNECEDORA

A legislação exige prévia consulta e aceitação:

1. do órgão gerenciador; e
2. do fornecedor.

O art. 31, III, do Decreto nº 11.462/2023 reproduz essa exigência, estabelecendo ainda que a autorização do órgão gerenciador somente ocorrerá após a aceitação da adesão pelo fornecedor.

No processo consta autorização do **CINDERONDÔNIA** e manifestação favorável da empresa **AUTOVEMA VEÍCULOS LTDA.**

Assim, o requisito encontra-se, em princípio, atendido.

Deverá, contudo, ser conferida a autenticidade e atualidade desses documentos antes da formalização definitiva da contratação.

IX – DOS LIMITES QUANTITATIVOS DA ADESÃO
A Lei nº 14.133/2021 estabelece limites objetivos para as adesões.

Nos termos do art. 86, § 4º:

> "...as aquisições ou contratações adicionais não poderão exceder, por órgão ou entidade, a **50% dos quantitativos dos itens registrados** para o órgão gerenciador e órgãos participantes."

O § 5º estabelece, ainda, que o quantitativo decorrente das adesões não poderá exceder, na totalidade, ao **dobro do quantitativo de cada item registrado** para o órgão gerenciador e participantes.

O Decreto nº 11.462/2023 reproduz essas limitações no art. 32.

No presente caso, a pretensão corresponde a apenas:

01 (uma) unidade.

Assim, não se identifica, a partir das informações constantes da manifestação administrativa, incompatibilidade quantitativa.

Todavia, **antes da emissão da nota de empenho ou formalização do instrumento contratual**, deverá o órgão gerenciador certificar expressamente:

o quantitativo originalmente registrado;

- o saldo disponível;
- as adesões já autorizadas;
- e a existência de saldo suficiente para a presente adesão.

X – DA VIGÊNCIA DA ATA
A adesão somente pode ocorrer **durante a vigência da Ata**.

O Decreto nº 11.462/2023 estabelece, em seu art. 22, que a Ata possui vigência de um ano, contado do primeiro dia útil subsequente à divulgação no PNCP, admitida prorrogação por igual período desde que comprovado que o preço permanece vantajoso.

Portanto, deverá ser verificado documentalmente, **imediatamente antes da contratação**, que:

- a Ata nº 154/2024 permanece vigente;
- eventual prorrogação foi regularmente formalizada;
- o item 20 permanece registrado;
- o preço de R$ 172.415,02 permanece válido;
- e existe saldo quantitativo disponível.

XI – DA REGULARIDADE DA EMPRESA FORNECEDORA

A contratação somente poderá ser formalizada após a comprovação da regularidade jurídica e fiscal da empresa.

A documentação analisada pela Controladoria apontou que algumas certidões da **AUTOVEMA VEÍCULOS LTDA.** encontravam-se vencidas, especialmente:

- FGTS;
- regularidade estadual;
- regularidade municipal.

Tal situação não implica necessariamente impedimento definitivo à contratação, mas **impede que a contratação seja formalizada sem a atualização documental necessária**.

A Lei nº 14.133/2021 exige que o contratado mantenha, durante a execução contratual, as condições de habilitação e qualificação exigidas.

Além disso, o art. 91, § 4º, determina que, antes da formalização contratual, sejam verificadas a regularidade fiscal e as certidões pertinentes, inclusive CEIS, CNEP, inidoneidade, impedimento e débitos trabalhistas.

Assim, constitui **condição indispensável à formalização da contratação** a atualização das certidões vencidas e a realização das consultas aos cadastros de sanções.

XII – DA CONDIÇÃO DE ENTREGA DO VEÍCULO

Há um ponto que merece especial atenção.

Conforme registrado na análise administrativa, o Termo de Referência estabelece que o veículo deverá ser entregue no **Município de São Felipe d'Oeste**, com despesas de transporte por conta da fornecedora.

Entretanto, a manifestação da empresa fornecedora teria indicado que o veículo deverá ser retirado em **Porto Velho/RO**.

Existe, portanto, aparente divergência entre:

a) a condição estabelecida no Termo de Referência; e

b) a condição indicada posteriormente pela fornecedora.

Essa divergência deve ser solucionada **antes da formalização da contratação**.

A regra jurídica é simples:

> **"...prevalecem as condições estabelecidas no edital, na Ata, no Termo de Referência e na proposta vencedora."**

A Administração não deve alterar informalmente condição de entrega estabelecida no procedimento originário.

Ao analisarmos a Ata de Preços originária, 154/2024 e tampouco o Edital do Pregão Eletrônico nº 90022/2024, constata-se que está bastante óbvio que a responsabilidade da entrega é do fornecedor, conforme se extrai dos itens 3.1.4, 3.1.5.1 e 3.2, vejamos:

> 3.1.4 - O Fornecedor deverá entregar os itens para execução dos serviços contratados, *constantes da autorização, no local indicado pelo Órgão participante, com a respectiva Nota Fiscal Eletrônica atendida no Sistema de Controle de Execução de*

Licitação Compartilhada do CINDERONDÔNIA - (STLicita), além de enviar o arquivo XML para o e-mail indicado nas Autorizações de Fornecimento.

3.1.5.1 - O Fornecedor deve estar ciente da área territorial de atuação do consórcio CINDERONDÔNIA, qual seja, o Município de Porto Velho, onde está localizado a sede do CINDERONDÔNIA, além de seus 29 municípios consorciados, o local de entrega dos itens constará na autorização de fornecimento conforme já mencionado, sendo que estes endereços serão localizados nos municípios listados no ANEXO IX do Edital.

3.2 - Todas as despesas relacionadas com as entregas em cada Órgão participante correrão por conta do Fornecedor.

Logo, o local de entrega é São Felipe d'Oeste no prazo de até 30 (trinta) dias, **essa condição deverá prevalecer**, salvo se houver fundamento jurídico válido para sua alteração.

XIII – DA DISPONIBILIDADE ORÇAMENTÁRIA

O Decreto nº 11.462/2023 estabelece, em seu art. 17, que a indicação da disponibilidade de créditos orçamentários somente é exigida para a formalização do contrato ou instrumento equivalente.

Consequentemente, antes da emissão da nota de empenho ou assinatura do instrumento contratual, deverá ser comprovada a existência de dotação orçamentária suficiente para suportar a despesa de **R$ 172.415,02**, ou eventual valor decorrente de condições expressamente previstas na Ata.

Como se denota dos autos, a aquisição será através de recursos oriundos de transferência especial com dotação orçamentária do Gabinete do Prefeito conforme a seguir:

Órgão: 02 – Gabinete do Prefeito

Unidade Orçamentária: 02.001 - Gabinete do Prefeito

Função Programática: 02.001.08.245.0009.1442 – C.C. Nº 63.300-3 – TRANSFERÊNCIAS ESPECIAIS INVESTIMENTO – PLANO DE AÇÃO Nº 09032006 091169 – AQUISIÇÃO DE VEICULO TIPO PICK-UP

Elemento de Despesa: 4.4.90.52.00.00 – Equipamentos e Material Permanente

Fonte de recursos: 1706010 – Transferência Especiais

Logo, atendidas as exigências do artigo 17 do Decreto nº 11462/2023.

XIV – DA FORMALIZAÇÃO DA CONTRATAÇÃO

O art. 34 do Decreto nº 11.462/2023 prevê que a contratação com fornecedor registrado poderá ser formalizada mediante:

- instrumento contratual;
- nota de empenho;
- autorização de compra;
- ou outro instrumento hábil, conforme o art. 95 da Lei nº 14.133/2021.

Considerando o valor, a natureza do objeto bem como os prazos de garantia o mais prudente é a formalização contratual segundo o edital, a Ata e a legislação municipal aplicável.

Em qualquer hipótese, o instrumento deverá observar integralmente as condições registradas na Ata e no procedimento originário.

XV – DA APLICAÇÃO DO DECRETO Nº 11.462/2023

Cabe uma ressalva técnica importante.

O **Decreto Federal nº 11.462/2023**, em seu art. 1º, regulamenta os arts. 82 a 86 da Lei nº 14.133/2021 **no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional**.

Entretanto, o município através do Decreto 2633/2024 regulamentou em seu âmbito os procedimentos do sistema de registro de preços, incluindo as questões atinentes aos processos de "carona" e em total conformidade com o Decreto nº 11.462/2023 que foi editado primordialmente para regulamentação da Administração Federal.

XVI – DA JURISPRUDÊNCIA DO TCU

A jurisprudência do Tribunal de Contas da União é bastante rigorosa quanto às adesões a Atas de Registro de Preços.

No **Acórdão nº 420/2018-Plenário**, o TCU estabeleceu que a mera comparação entre o preço da Ata e cotações obtidas junto a empresas não basta para demonstrar a vantajosidade, todavia, entendemos que os contratos pesquisados no PNCP com contratações similares realizadas pela Administração Pública atendem as normativas do Tribunal de Contas da União.

Esse entendimento foi reafirmado no **Acórdão nº 2.630/2024-Plenário**, segundo o qual a adesão deve ser justificada pelo detalhamento das necessidades do órgão aderente e pela demonstração da compatibilidade do objeto com essas necessidades, devendo a vantagem econômica ser demonstrada mediante comparação com referenciais válidos de mercado.

O TCU também registra que a adesão à Ata está condicionada à demonstração:

1. da adequação do objeto às reais necessidades do órgão;
2. da vantagem econômica;
3. da compatibilidade dos preços registrados com o mercado.

No presente caso, a instrução processual apresenta elementos favoráveis nesses três aspectos, devendo, contudo, ser observadas as condicionantes estabelecidas neste parecer.

XVII – DA ANÁLISE JURÍDICA DO CASO CONCRETO

Considerando os elementos apresentados, verifica-se que:

a) Necessidade administrativa: A aquisição do veículo está vinculada às atividades da SEMAST e encontra-se justificada no planejamento da contratação.

b) Adequação do objeto: O veículo registrado na Ata corresponde à necessidade descrita pela Secretaria, desde que confirmada tecnicamente a adequação das especificações.

c) Quantitativo: A aquisição pretendida limita-se a 01 unidade, inexistindo, em princípio, incompatibilidade quantitativa.

d) Preço: O preço registrado é de R$ 172.415,02, enquanto a pesquisa apresentada indica valor médio de mercado de R$ 209.400,00, revelando aparente vantagem econômica de R$ 36.984,98.

e) Órgão gerenciador: Consta autorização do CINDERONDÔNIA.

f) Fornecedor: Consta manifestação favorável da AUTOVEMA VEÍCULOS LTDA.

g) Regularidade: Necessária a atualização das certidões vencidas antes da formalização.

h) Vigência: Deverá ser certificada a vigência da Ata, o saldo do item e a validade do preço no ato da contratação.

i) Entrega: O Veículo deverá ser entregue em São Felipe d'Oeste.

XVIII – CONDICIONANTES PARA A CONTRATAÇÃO

Diante do exposto, esta Procuradoria entende que a contratação poderá prosseguir **desde que sejam previamente cumpridas as seguintes condicionantes**:

1. Comprovação de que a Ata de Registro de Preços nº 154/2024 permanece vigente.
2. Certificação do saldo quantitativo disponível para o item 20, inclusive considerando eventuais adesões já realizadas.
3. Confirmação de que o preço registrado de R$ 172.415,02 permanece válido.
4. Manutenção da autorização do CINDERONDÔNIA para a adesão.
5. Manutenção da concordância da empresa AUTOVEMA VEÍCULOS LTDA.
6. Atualização de todas as certidões de regularidade da empresa que se encontrem vencidas.
7. Realização das consultas aos cadastros de impedimentos e sanções, especialmente CEIS, CNEP e demais cadastros aplicáveis.
8. Observância dos limites quantitativos previstos no art. 86, §§ 4º e 5º, da Lei nº 14.133/2021 e art. 32 do Decreto nº 11.462/2023.

XIX – CONCLUSÃO

Diante de todo o exposto, **OPINO FAVORAVELMENTE** à continuidade do Processo Administrativo nº 1095/2026 e à adesão do Município de São Felipe d'Oeste/RO, na condição de órgão não participante, à Ata de Registro de Preços nº 154/2024, decorrente do Pregão Eletrônico nº 90022/2024, gerenciada pelo CINDERONDÔNIA, para aquisição de 01 (uma) caminhonete pick-up cabine dupla, zero quilômetro, Fiat Toro Freedom Turbo 270 Flex AT6, pelo valor registrado de R$ 172.415,02, **DESDE QUE CUMPRIDAS INTEGRALMENTE AS CONDICIONANTES** estabelecidas no item XVIII deste parecer.

É o parecer, salvo melhor juízo.

São Felipe d'Oeste/RO, 18 de agosto de 2026.

César Augusto Vieira
Procurador-Geral do Município

Consulte autenticidade do arquivo através do QR Code, ou copie e cole o link no navegador:
https://sei.saofelipe.ro.gov.br/protocolo/consulta-autenticidade?identificador=0d70c451-6fc6-4fa6-94a1-edc7e18f2708

Assinado por: César Augusto Vieira 18/08/2026 18:20:07
DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE