



**PREFEITURA MUNICIPAL DE
SÃO DOMINGOS DO ARAGUAIA**

CNPJ: 83.211.391/0001-10
PROCURADORIA JURÍDICA



Parecer Jurídico

Adesão nº A/2026-02-SEMED

Assunto: Aquisição de móveis escolares.

ANÁLISE JURÍDICA. DIREITO
ADMINISTRATIVO. ADESÃO À ATA DE
REGISTRO DE PREÇOS. LEI Nº 14.133/2021.

01. Relatório

Trata o presente expediente de processo administrativo licitatório na modalidade adesão à Ata de Registro de Preços nº 057/2025, oriunda do Pregão Eletrônico nº 025/2025, realizado pelo município de São Domingos do Maranhão, onde os itens da referida ARP possuem simetria/identidade com as especificações dos serviços que este fundo pretende contratar, **aquisição de moveis escolares**, para atender as demandas do município de São Domingos do Araguaia.

Os seguintes documentos são relevantes para a análise jurídica:

- I. Documento de formalização da demanda.
- II. Termo de Referência.
- III. Orçamento Estimado.
- IV. Pesquisa de preços.
- V. Mapa de Riscos
- VI. Declaração de compatibilidade orçamentária.
- VII. Autorização da autoridade competente.
- VIII. Solicitação de Adesão a Ata
- IX. Aceite de adesão
- X. Documentos de habilitação da empresa contratada.

É a síntese do necessário.



PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO DOMINGOS DO ARAGUAIA

CNPJ: 83.211.391/0001-10
PROCURADORIA JURÍDICA



02. Da Análise Jurídica

2.1. Finalidade e Abrangência do Parecer Jurídico

A presente manifestação jurídica tem o escopo de assistir a autoridade assessorada no controle prévio de legalidade, conforme estabelece o artigo 53, I e II, da Lei nº 14.133, de 2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos – NLLC):

Art. 53. Ao final da fase preparatória, o processo licitatório seguirá para o órgão de assessoramento jurídico da Administração, que realizará controle prévio de legalidade mediante análise jurídica da contratação.

§ 1º Na elaboração do parecer jurídico, o órgão de assessoramento jurídico da Administração deverá:

I - apreciar o processo licitatório conforme critérios objetivos prévios de atribuição de prioridade;

*II - redigir sua manifestação em linguagem simples e compreensível e de forma clara e objetiva, com apreciação de todos os elementos indispensáveis à contratação e com exposição dos pressupostos de fato e de direito levados em consideração na análise jurídica.
(...)*

§ 4º Na forma deste artigo, o órgão de assessoramento jurídico da Administração também realizará controle prévio de legalidade de contratações diretas, acordos, termos de cooperação, convênios, ajustes, adesões a atas de registro de preços, outros instrumentos congêneres e de seus termos aditivos.

Como se pode observar do dispositivo legal supra, o controle prévio de legalidade se dá em função do exercício da competência da análise jurídica da futura contratação, não abrangendo, portanto, os demais aspectos envolvidos, como os de natureza técnica, mercadológica ou de conveniência e oportunidade.

Em relação a esses, eventuais apontamentos decorrem da imbricação com questões jurídicas, na forma do Enunciado BPC nº 07, do Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia-Geral da União:



PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO DOMINGOS DO ARAGUAIA

CNPJ: 83.211.391/0001-10
PROCURADORIA JURÍDICA



Enunciado BPC nº 7 A manifestação consultiva que adentrar questão jurídica com potencial de significativo reflexo em aspecto técnico deve conter justificativa da necessidade de fazê-lo, evitando-se posicionamentos conclusivos sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade, podendo-se, porém, sobre estes emitir opinião ou formular recomendações, desde que enfatizando o caráter discricionário de seu acatamento.

De fato, presume-se que as especificações técnicas contidas no presente processo, inclusive quanto ao detalhamento do objeto da contratação, suas características, requisitos e avaliação do preço estimado, tenham sido regularmente determinadas pelo setor competente do órgão, com base em parâmetros técnicos objetivos, para a melhor consecução do interesse público.

O mesmo se pressupõe em relação ao exercício da competência discricionária pelo órgão assessorado, cujas decisões devem ser motivadas nos autos.

Nesse sentido também é o entendimento do TCU:

“344. Há entendimentos nesta Corte no sentido de que não se pode responsabilizar o parecerista jurídico pela deficiência na especificação técnica da licitação, já que tal ato é estranho à sua área de atuação, à exemplo do Acórdão 181/2015-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Vital do Rego. Além desse, o Relatório do Ministro Raimundo Carreiro que fundamentou o Acórdão 186/2010-TCU-Plenário também segue essa linha de entendimento, especificando a função do parecer jurídico: 'O parecer da assessoria jurídica constitui um controle sob o prisma da legalidade, isto é, a opinião emitida atesta que o procedimento respeitou todas as exigências legais. O parecerista jurídico não tem competência para imiscuir-se nas questões eminentemente técnicas do edital.’”(Acórdão TCU 1492/21)

Cabe esclarecer que não é papel do órgão de assessoramento jurídico exercer a auditoria quanto à competência de cada agente público para a prática de atos administrativos, nem de atos já praticados. Incumbe, isto sim, a cada um destes observar se os seus atos estão dentro do seu espectro de competências sempre observado princípio da segregação de funções.



**PREFEITURA MUNICIPAL DE
SÃO DOMINGOS DO ARAGUAIA**

CNPJ: 83.211.391/0001-10
PROCURADORIA JURÍDICA



Observa-se pela cotação de preços realizada, nos moldes do art. 23, IV, Lei 14.133/21 a partir do levantamento de proposta com fornecedores que a empresa DELTA PRODUTOS E SERVIÇOS LTDA, CNPJ 11.676.271/0001-88 – ante a comparação da média da proposta com os preços consultados demonstra que a adesão é a medida mais viável e benéfica à Administração Municipal.

A adesão, popularmente referida como "carona", configura-se quando um órgão não participante, também denominado "órgão aderente", decide contratar o objeto licitado pelo órgão gerenciador, mesmo não tendo participado dos procedimentos iniciais do processo licitatório e, portanto, não integrando a ata de registro de preços, conforme estabelecido pelo artigo 6º, e incisos, da Lei nº 14.133/2021.

(...) XLVI - ata de registro de preços: documento vinculativo e obrigacional, com característica de compromisso para futura contratação, no qual são registrados o objeto, os preços, os fornecedores, os órgãos participantes e as condições a serem praticadas, conforme as disposições contidas no edital da licitação, no aviso ou instrumento de contratação direta e nas propostas apresentadas;

XLVII - órgão ou entidade gerenciadora: órgão ou entidade da Administração Pública responsável pela condução do conjunto de procedimentos para registro de preços e pelo gerenciamento da ata de registro de preços dele decorrente;

XLVIII - órgão ou entidade participante: órgão ou entidade da Administração Pública que participa dos procedimentos iniciais da contratação para registro de preços e integra a ata de registro de preços;

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;(…)

Diferentemente da revogada Lei nº 8.666/93, o procedimento da adesão foi expressamente previsto na Lei nº 14.133/21, vejamos:



PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO DOMINGOS DO ARAGUAIA

CNPJ: 83.211.391/0001-10
PROCURADORIA JURÍDICA



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 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 conferida pelo § 2º deste artigo estará limitada a órgãos e entidades da Administração Pública federal, estadual, distrital e municipal que, na condição de não participantes, desejarem aderir à ata de registro de preços de órgão ou entidade gerenciadora federal, estadual ou distrital.

§ 3º A faculdade de aderir à ata de registro de preços na condição de não participante poderá ser exercida: [\(Redação dada pela Lei nº 14.770, de 2023\)](#)

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



PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO DOMINGOS DO ARAGUAIA

CNPJ: 83.211.391/0001-10
PROCURADORIA JURÍDICA



federal, estadual ou distrital; ou ([Incluído pela Lei nº 14.770, de 2023](#))

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. ([Incluído pela Lei nº 14.770, de 2023](#))

§ 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.

§ 6º A adesão à ata de registro de preços de órgão ou entidade gerenciadora do Poder Executivo federal por órgãos e entidades da Administração Pública estadual, distrital e municipal poderá ser exigida para fins de transferências voluntárias, não ficando sujeita ao limite de que trata o § 5º deste artigo se destinada à execução descentralizada de programa ou projeto federal e comprovada a compatibilidade dos preços registrados com os valores praticados no mercado na forma do [art. 23 desta Lei](#).

§ 7º Para aquisição emergencial de medicamentos e material de consumo médico-hospitalar por órgãos e entidades da Administração Pública federal, estadual, distrital e municipal, a adesão à ata de registro de preços gerenciada pelo Ministério da Saúde não estará sujeita ao limite de que trata o § 5º deste artigo.



PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO DOMINGOS DO ARAGUAIA

CNPJ: 83.211.391/0001-10
PROCURADORIA JURÍDICA



§ 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.

Conforme estipulado pelo parágrafo segundo do artigo 86 da legislação supracitada, a adesão torna-se possível mediante o cumprimento de certos requisitos: a) apresentação de justificativa que evidencie a vantagem da adesão, especialmente em situações de possível desabastecimento ou interrupção do serviço público; b) comprovação de que os valores registrados são condizentes com os praticados pelo mercado; e c) obtenção prévia de consulta e aprovação tanto do órgão ou entidade gerenciadora quanto do fornecedor

Além disso, a concessão deve ser evidenciada de maneira clara, tanto pelo órgão que coordenou o procedimento licitatório - o órgão gerenciador, quanto pelo fornecedor que formalizou sua assinatura na ata de registro de preços.

Ressalta-se que a responsabilidade de controle do gerenciador das autorizações das adesões, conforme entendimento do TCU:

Cabe ao órgão gerenciador da ata de registro de preços o controle das autorizações de adesão, a fim de que os quantitativos de cada item registrado contratados pelos caronas não superem os limites previstos no art. 22, §§ 3º, 4º e 4º-A, do [Decreto 7.892/2013](#). (Acórdão 894/2021 – Plenário. Rel. Min. Benjamin Zymler)

A Lei nº 14.770/23 promoveu modificações no texto da Lei nº 14.133/21, estipulando que a prerrogativa de aderir à ata de registro de preços na condição de não participante poderá ser exercida da seguinte forma: a) por órgãos da Administração Pública federal, estadual, distrital e municipal, em relação à ata de registro de preços de órgão ou entidade gerenciadora federal, estadual ou distrital; ou b) por órgãos e entidades da Administração Pública municipal, em relação à ata de registro de preços de órgão ou entidade gerenciadora municipal, contanto que o sistema de registro de preços tenha sido formalizado mediante procedimento licitatório.

Os §§ 4º e 5º trazem limitações individuais e globais à adesão, 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



**PREFEITURA MUNICIPAL DE
SÃO DOMINGOS DO ARAGUAIA**

CNPJ: 83.211.391/0001-10
PROCURADORIA JURÍDICA



registro de preços para o órgão gerenciador e órgãos participantes, independentemente do número de órgãos não participantes que aderirem.

Observa-se que as disposições contidas na Lei nº 14.133/2021, supratranscritas, ainda que a ata seja regida pela 8.666/1993.

De acordo com o parecer emitido pela Diretoria Jurídica do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará, conforme exposto no processo da consulta n.º 1.042402.2024.2.0001, a adesão à ata de registro de preços, mesmo aquelas fundamentadas nas leis revogadas, é considerada legítima, desde que a ata em questão esteja vigente e o procedimento de adesão observe os critérios estabelecidos na Lei nº 14.133/2021.

Este entendimento é reforçado pela interpretação do princípio da ultratividade das normas, onde situações iniciadas sob a égide de uma legislação anterior podem continuar a produzir efeitos sob a nova legislação, desde que respeitados os prazos e condições originais de vigência.

Assim, atas de registro de preços, ainda que licitadas sob as leis revogadas, mantêm sua eficácia durante o período de validade previsto, permitindo adesões subsequentes à revogação das leis anteriores.

É fundamental, portanto, que o procedimento de adesão seja meticulosamente ajustado aos requisitos da Lei nº 14.133/2021, que inclui, entre outros aspectos, a necessidade de justificação da vantagem da adesão sobre procedimentos licitatórios independentes, a compatibilidade dos preços registrados com os preços de mercado e a observância dos limites de adesão estabelecidos pela lei.

Portanto, a autoridade competente deve apresentar os documentos necessários, bem como cumprir as etapas preliminares necessárias de acordo com a lei 14.133/2021, juntando aos autos todos os documentos a fim de instruir o processo preliminar elencado no art. 17, inciso I e Art. 18 e seguintes, veja-se:

Art. 17. O processo de licitação observará as seguintes fases, em sequência:

I - preparatória;

Art. 18. A fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual de que trata o [inciso VII do caput do art. 12 desta Lei](#), sempre que elaborado, e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as



PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO DOMINGOS DO ARAGUAIA

CNPJ: 83.211.391/0001-10
PROCURADORIA JURÍDICA



considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, compreendidos:

I - a descrição da necessidade da contratação fundamentada em estudo técnico preliminar que caracterize o interesse público envolvido;

II - a definição do objeto para o atendimento da necessidade, por meio de termo de referência, anteprojeto, projeto básico ou projeto executivo, conforme o caso;

III - a definição das condições de execução e pagamento, das garantias exigidas e ofertadas e das condições de recebimento;

IV - o orçamento estimado, com as composições dos preços utilizados para sua formação;

V - a elaboração do edital de licitação;

VI - a elaboração de minuta de contrato, quando necessária, que constará obrigatoriamente como anexo do edital de licitação;

VII - o regime de fornecimento de bens, de prestação de serviços ou de execução de obras e serviços de engenharia, observados os potenciais de economia de escala;

VIII - a modalidade de licitação, o critério de julgamento, o modo de disputa e a adequação e eficiência da forma de combinação desses parâmetros, para os fins de seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, considerado todo o ciclo de vida do objeto;

IX - a motivação circunstanciada das condições do edital, tais como justificativa de exigências de qualificação técnica, mediante indicação das parcelas de maior relevância técnica ou valor significativo do objeto, e de qualificação econômico-financeira, justificativa dos critérios de pontuação e julgamento das propostas técnicas, nas licitações com julgamento por melhor



**PREFEITURA MUNICIPAL DE
SÃO DOMINGOS DO ARAGUAIA**

CNPJ: 83.211.391/0001-10
PROCURADORIA JURÍDICA



técnica ou técnica e preço, e justificativa das regras pertinentes à participação de empresas em consórcio;

X - a análise dos riscos que possam comprometer o sucesso da licitação e a boa execução contratual;

XI - a motivação sobre o momento da divulgação do orçamento da licitação, observado o [art. 24 desta Lei](#).

Isto porque, no processo de adesão a ata, mesmo tendo sido realizada sob a égide da lei anterior, a administração deve obrigatoriamente realizar as etapas preparatórias acima transcritas.

Quanto a pesquisa de preços, por expressa disposição legal, para a demonstração de que os valores registrados são compatíveis com os preços praticados pelo mercado, deve se observar o que preconiza o artigo 23 da Lei nº 14.133/21. Esse dispositivo estabelece como a pesquisa de preços deve ser realizada.

Art. 23. O valor previamente estimado da contratação deverá ser compatível com os valores praticados pelo mercado, considerados os preços constantes de bancos de dados públicos e as quantidades a serem contratadas, observadas a potencial economia de escala e as peculiaridades do local de execução do objeto.

§ 1º No processo licitatório para aquisição de bens e contratação de serviços em geral, conforme regulamento, o valor estimado será definido com base no melhor preço aferido por meio da utilização dos seguintes parâmetros, adotados de forma combinada ou não:

I - composição de custos unitários menores ou iguais à mediana do item correspondente no painel para consulta de preços ou no banco de preços em saúde disponíveis no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP);

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;



PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO DOMINGOS DO ARAGUAIA

CNPJ: 83.211.391/0001-10
PROCURADORIA JURÍDICA



III - utilização de dados de pesquisa publicada em mídia especializada, de tabela de referência formalmente aprovada pelo Poder Executivo federal e de sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que contenham a data e hora de acesso;

IV - pesquisa direta com no mínimo 3 (três) fornecedores, mediante solicitação formal de cotação, 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;

V - pesquisa na base nacional de notas fiscais eletrônicas, na forma de regulamento.

Sendo assim, em observância ao artigo 86, § 2º, II, da Lei nº 14.133/21 deve o gestor realizar pesquisa de preços, a fim de demonstrar que esses estão de acordo com os valores praticados pelo mercado.

Nos autos consta apenas a pesquisa de preços efetuada nos moldes do art. 23, inciso IV, pela cotação direta com fornecedores.

A necessidade de realização de pesquisa de preços, mesmo na adesão é uma exigência legal, não podendo ser ignorada. Nesse sentido, inclusive, é o entendimento do Tribunal de Contas da União:

“A mera comparação dos valores constantes em ata de registro de preços com os obtidos junto a empresas consultadas na fase interna de licitação não é suficiente para configurar a vantajosidade da adesão à ata, haja vista que os preços informados nas consultas, por vezes superestimados, não serão, em regra, os efetivamente contratados. Deve o órgão não participante ("carona") , com o intuito de aferir a adequação dos preços praticados na ata, se socorrer de outras fontes, a exemplo de licitações e contratos similares realizados no âmbito da Administração Pública. Acórdão 1794/2023-Primeira Câmara | Relator: AUGUSTO SHERMAN”

“A mera comparação dos valores constantes em ata de registro de preços com os obtidos junto a empresas consultadas na fase interna de licitação não é suficiente para configurar a vantajosidade da adesão à ata, haja



PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO DOMINGOS DO ARAGUAIA

CNPJ: 83.211.391/0001-10
PROCURADORIA JURÍDICA



vista que os preços informados nas consultas, por vezes superestimados, não serão, em regra, os efetivamente contratados. Deve o órgão não participante ("carona") , com o intuito de aferir a adequação dos preços praticados na ata, se socorrer de outras fontes, a exemplo de licitações e contratos similares realizados no âmbito da Administração Pública. Acórdão 420/2018-Plenário |Relator: WALTON ALENCAR RODRIGUES”

Consoante se extrai dos julgados referidos, para que seja possível adesão à ata de registro de preços, deve ser demonstrada a vantajosidade, realizando-se pesquisa de preços. Não é suficiente a mera comparação dos valores constantes em ata de registro de preços com os obtidos junto a empresas consultadas na fase interna da licitação.

A autoridade administrativa responsável deve, assim, assegurar que todas as etapas de adesão à ata de registro de preços se alinhem não só com as disposições legais vigentes, mas também com os princípios de eficiência, economicidade e interesse público que regem a administração pública. Este alinhamento é crucial para garantir a legalidade e a efetividade das contratações públicas, maximizando os benefícios para a administração e para a sociedade como um todo.

Conforme observa-se nos autos, a autoridade competente apresentou os documentos necessários e as etapas necessárias de acordo com a lei 14.133/2021, exceto a apresentação do mapa de riscos considerado importante para o prosseguimento licitatório sob os moldes do art. 18, X, lei 14.133/2021.

Portanto, tendo em vista o princípio do formalismo moderado, entende que foram preenchidas as normativas de forma suficiente para que a Prefeitura de São Domingos do Araguaia possa aderir à ata em questão, posto que a mesma se encontra em plena vigência, há a comunicação e anuência do órgão gerenciador, bem como da empresa fornecedora.

E justificada está a adesão, também, pela evidente vantagem à Administração, considerando-se os preços registrados mesmo não tendo atendido integralmente o art. 23 – pelo que pode ser corrigido após a emissão desse parecer.

Tendo o órgão aderente observado a todos estes requisitos, a adesão à ata então se mostra plenamente legal e, portanto, possível.

03. Conclusão



**PREFEITURA MUNICIPAL DE
SÃO DOMINGOS DO ARAGUAIA**

CNPJ: 83.211.391/0001-10
PROCURADORIA JURÍDICA



Assim sendo, tendo em vista a conformidade com a legislação que rege a matéria, as justificativas coligidas aos autos, bem como os esclarecimentos prestados, opina-se pela viabilidade jurídica da adesão à Ata de Registro de Preços nº 057/2025, oriunda do Pregão Eletrônico nº 025/2025.

É o parecer.

São Domingos do Araguaia/PA, 28 de abril de 2026.

ALDENOR SILVA DOS SANTOS FILHO
Procurador Municipal
Portaria nº 578/2025 – GP/SDA