



PARECER JURÍDICO - ADESÃO A ATA DE REGISTRO DE PREÇO.

PROCESSO ADMINISTRATIVO N° 251023AD00001
ADESÃO REGISTRO DE PREÇO N° AD00001/2025

ORIGEM: SECRETARIA DE EDUCAÇÃO

OBJETO: AQUISIÇÃO DE VEÍCULO TIPO VAN, ZERO QUILÔMETRO, COM CAPACIDADE PARA 21 (VINTE E UM) LUGARES E ADAPTADO PARA ACESSIBILIDADE (COM RAMPA OU PLATAFORMA ELEVATÓRIA PARA CADEIRANTES E DEMAIS DISPOSITIVOS DE SEGURANÇA), DESTINADO AO TRANSPORTE DE PACIENTES E USUÁRIOS DOS SERVIÇOS PÚBLICOS DO MUNICÍPIO DE MARCAÇÃO/PB. A COMPRA SERÁ REALIZADA COM RECURSOS DA EMENDA PARLAMENTAR N° 12370.254000/1230-02

RELATÓRIO.

Para análise e parecer adesão a **Ata de Registro de Preços n°. RP 00034/2025**, oriunda do Pregão Eletrônico n°.00034/2025 SRP, do MUNICÍPIO DE INGÁ-PB, Processo Administrativo n°. 250728PE000034, cujo objeto é: AQUISIÇÃO DE VÍCULOS DESTINADOS A DEMANDA OPERACIONAL DAS SECRETARIAS MUNICIPAIS.

Do procedimento da análise jurídica.

Da competência para análise.

A Nova Lei de Licitações, ao tratar sobre as atribuições do órgão de Assessoramento Jurídico da Administração, estabelece que cabe a ele realizar prévio controle de legalidade, mediante análise jurídica das contratações públicas. Dentre tais atribuições, está a análise de questões envolvendo adesão a atas de registro de preço. Nesse sentido, é o que se extrai do § 4º do artigo 53 da Lei n° 14.133/21

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.

(...)

§ 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.

Da Abrangência Da Análise Jurídica.

A presente manifestação jurídica tem o escopo de assistir a autoridade assessorada no controle prévio de legalidade, conforme estabelece o artigo 53, §1º, I e II, da Lei n° 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 do fato e do direito levados em consideração na análise jurídica;

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.

De outro lado, 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.



**Marcacá,
ESTADO DA PARAÍBA
PREFEITURA MUNICIPAL DE MARCAÇÃO**

nem de atos já praticados. Incumbe, isto sim, a cada um destes observar se os seus atos estão dentro do seu espectro de competências.

Finalmente, deve-se salientar que determinadas observações são feitas sem caráter vinculativo, mas em prol da segurança da própria autoridade assessorada a quem incumbe, dentro da margem de discricionariedade que lhe é conferida pela lei, avaliar e acatar, ou não, tais ponderações.

Não obstante, as questões relacionadas à legalidade serão apontadas para fins de sua correção. O seguimento do processo sem a observância destes apontamentos será de responsabilidade exclusiva da Administração.

Da análise da adesão a Ata de Registro de Preços.

Considerando o exposto, bem como os princípios da economicidade e da eficiência, deve o gestor avaliar a vantajosidade da contratação pretendida, procedendo comparação com outras opções disponíveis no mercado, tais como a locação de veículos.

Para que haja adesão à ata de registro de preços, deve ser demonstrado que os valores registrados estão compatíveis com os preços praticados pelo mercado. Nesse sentido, é o que se extrai do artigo 86, § 2º, II, da Lei nº 14.133/21:

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. (...)

Em sincronia com o que estabelece a legislação federal, o artigo 29 prevê a necessidade de realização de pesquisa de preços quando da adesão à ata. O dispositivo determina que tal pesquisa deverá ser realizada nos termos do artigo 23 da Lei nº 14.133/21.

Analizando-se os autos, não se localiza pesquisa de preços, o que é necessário. 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.

A necessidade de realização de pesquisa de preços, no entanto, é uma exigência legal, não podendo ser ignorada. Nesse sentido, inclusive, é o entendimento do Tribunal de Contas da União (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.

Ademais, recomenda-se, ainda, seja verificada eventual descumprimento de condições de contratação, especialmente quanto à existência de sanções. Sendo assim, sugere-se sejam consultados os seguintes cadastros:

- a) Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas - CEIS, mantido pela Controladoria-Geral da União;
- b) Cadastro Nacional de Condenações Cíveis por Atos de Improbidade Administrativa, mantido pelo Conselho Nacional de Justiça;
- c) Lista de Inidôneos, mantida pelo Tribunal de Contas da União - TCU





**Marcacá,
ESTADO DA PARAÍBA
PREFEITURA MUNICIPAL DE MARCAÇÃO**

Registra-se que as consultas referidas poderão ser substituídas pela Consulta Consolidada de Pessoa Jurídica do TCU. A consulta aos cadastros, no entanto, deverá ser realizada em nome da empresa contratante e de seus dirigentes, haja vista o que estabelece o artigo 12 da Lei nº 8.429/92.

Da Análise Jurídica.

Ao tratar sobre o sistema de registro de preços, a Lei nº 14.133/21 prevê os órgãos gerenciador, participante e não participante. Os conceitos constam no artigo 6º, o qual assim estabelece:

Art. 6º Para os fins desta Lei, consideram-se:

(...)

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;

(...)

Em síntese, tem-se que o registro de preços deve ser conduzido pelo órgão gerenciador. Durante a tramitação do feito, no entanto, é possível a participação de outros órgãos, os quais integrarão o registro de preços. Sendo assim, a ata de registro deverá ser elaborada a partir dos quantitativos indicados pelo órgão gerenciador e pelos órgãos participantes.

A legislação admite que, após a formalização da ata de registro de preço, outros órgãos e entidades procedam a adesão. Esses são considerados órgãos/entidades não participantes, sendo que a adesão deve ser realizada em observância ao que determina o artigo 86 da Lei nº 14.133/21.

Em síntese, o procedimento previsto no artigo transrito deverá ser adotado quando o Município de Santarém pretender aderir a ata de registro de preços de outra entidade. Dito de outra forma, o município deverá figurar na condição de ente não participante.

Entende-se que a instrução do presente processo como pedido de adesão a ata de registro de preços não gera ilegalidade. Estando presentes os requisitos constantes nos artigos 86 da Lei nº 14.133/21, entende-se por juridicamente possível a adesão.

Da disponibilidade orçamentária.

Uma vez definido o objeto que se quer contratar, definidas as quantidades a contratar dos itens da solução e estimado o seu valor total, é necessário verificar se há orçamento disponível para a contratação. Vale lembrar que é proibido formalizar qualquer contrato sem que haja disponibilidade orçamentária e, quando o prazo ultrapassar o exercício financeiro, exigirá prévia inclusão da despesa no PPA. A falta de indicação dos créditos orçamentários pode resultar na nulidade do contrato (art. 150 da Lei 14.133/2021).

Dos autos se extrai declaração originária do Secretário de Finanças, onde estabelece que há previsão de dotação orçamentária apropriada no orçamento vigente para a devida execução do objeto a ser licitado.

Como cediço a Reserva Orçamentária é o documento necessário do órgão ou entidade que está promovendo a contratação para a comprovação de que há dotação orçamentária suficiente para fazer frente às futuras despesas, declarando a disponibilidade do saldo em conformidade com o Plano Plurianual (se for o caso) e com a Lei Orçamentária Anual (art. 16 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal).

Neste aspecto a presente adesão atende aos requisitos estatuídos na Constituição Federal, Lei nº 4.320/1964 e Lei 14.133/2021, quanto aos aspectos orçamentários.

Da minuta do contrato.





No que concerne a minuta do contrato, esta deve seguir as regras previstas na Lei nº 14.133/2021.

A minuta do contrato em análise, prevê as cláusulas contratuais relacionadas no corpo da minuta da seguinte forma: cláusula referente ao objeto; vigência e prorrogação; modelos de execução e gestão contratuais; subcontratação, preço, pagamento, reajuste; obrigações das partes; garantia de execução, infrações e sanções administrativas; extinção contratual e sanções administrativas; extinção contratual; dotação orçamentária; casos omissos; alterações, publicação e foro.

Desta forma, entendemos que a minuta do contrato contém as exigências previstas em Lei.

Quanto aos preços.

A adesão a ata de registro de preços permite que órgãos e entidades da administração pública adquiram bens e serviços de forma mais eficiente e rápida. No entanto, para que a adesão seja possível, é necessário cumprir uma série de requisitos, dentre estes, demonstrar que os valores registrados estão compatíveis com os valores praticados pelo mercado (§2º do artigo 86 da Lei 14.133/2021).

Da análise dos autos, sobressai que a gestão municipal, respaldada na regra do art. 23, IV, realizou a pesquisa de preços com fornecedores do mesmo segmento de atuação, onde, os preços por estes apresentados demonstram que os valores da Ata de Registro de Preço, que se busca a carona, são menores, demonstrando a vantajosidade para o município.

Destarte, pelos documentos apresentados, pesquisas de preços realizadas pelo órgão demandante, vislumbramos que os preços estão compatíveis com o mercado e trazem, dentro dos aspectos apresentados e analisados, vantajosidade à contratação.

Recomendação quanto à cotação de preço.

A Lei nº 14.133/2021, ao disciplinar as novas diretrizes das contratações públicas, estabelece em seu art. 23 que o valor estimado da contratação é elemento essencial para a lisura e o equilíbrio do processo licitatório. Esse valor deve refletir, com o máximo de precisão possível, a realidade praticada no mercado, observando uma metodologia ampla e comparativa conhecida como "cesta de preços" (Acórdão TCU nº 265/2010). A norma legal, ao enunciar os parâmetros de composição do orçamento estimativo, incentiva o uso de diferentes fontes de pesquisa, como bancos de dados públicos, registros de contratações similares, tabelas oficiais e consultas formais a fornecedores.

A intenção é obter uma visão multifacetada e realista do mercado, prevenindo distorções orçamentárias. Com efeito, o Tribunal de Contas da União, no Acórdão nº 299/2011 - Plenário, advertiu que pesquisas limitadas a cotações com fornecedores tendem a apresentar valores inflacionados, por refletirem estratégias comerciais e não o preço efetivamente praticado, podendo comprometer a economicidade e a competitividade do certame. Reiterando essa orientação, o TCU vem decidindo de forma constante que a pesquisa de preços não deve se restringir à consulta de fornecedores, exigindo que a Administração amplie as fontes de coleta e fundamentalmente tecnicamente as escolhas realizadas. O Acórdão nº 3059/2020 considerou irregular a formação de orçamento baseada apenas em cotações comerciais, e o Acórdão nº 3569/2023 - Segunda Câmara classificou como erro grosseiro - à luz do art. 28 da LINDB - a elaboração de estimativa orçamentária sem adequada definição dos quantitativos e sem considerar contratações similares de outros órgãos públicos, ocasionando sobrepreço expressivo.

O Tribunal reforça que o servidor responsável pela pesquisa deve dominar o conteúdo técnico do objeto a ser contratado e, havendo imprecisões ou dúvidas, deve solicitar complementações ou devolver o processo à unidade demandante, de modo a assegurar uma pesquisa de mercado idônea, fidedigna e ajustada à necessidade pública.

Cabe ainda ressaltar que a pesquisa de preços integra os objetivos centrais do processo licitatório, conforme o art. 11, inciso III, da Lei nº 14.133/2021, que busca evitar contratações superfaturadas ou manifestamente inexequíveis. A matéria é regulamentada em âmbito federal pelas Instruções Normativas SEGES/ME nº 65/2021 (para bens e serviços) e nº 91/2022 (para obras e serviços de engenharia), as quais detalham a metodologia e os cuidados técnicos exigidos. Destaca-se, ademais, que a função de realizar a pesquisa não compete ao agente de contratação, sob pena de ofensa ao princípio da segregação de funções, conforme enfatizado nos Acórdãos TCU nº 1.418/2019 - Primeira Câmara e nº 1668/2021 - Plenário.

Assim, a pesquisa deve ser conduzida capacitação técnica específica, independente e isenta, apta a garantir que o valor estimado do certame reflita, de forma transparente e fundamentada, as



condições reais do mercado, atendendo aos princípios da economicidade, impessoalidade e probidade administrativa.

Orientação Jurídica quanto à observância do art. 23 da Lei nº 14.133/2021.

Cumpre ressaltar que, para a adequada formação do orçamento estimativo das contratações públicas, é imperativo observar os parâmetros e requisitos estabelecidos no art. 23 da Lei nº 14.133/2021, que impõe à Administração a adoção de metodologia técnica, transparente e compatível com os preços praticados no mercado.

O dispositivo legal determina que o valor previamente estimado da contratação deve refletir as condições efetivas de mercado, considerando diversas fontes de pesquisa, como bancos de dados públicos, contratações similares realizadas pela Administração, publicações especializadas e pesquisas formais com fornecedores. Essa multiplicidade de referências, comumente denominada "cesta de preços", busca conferir maior fidedignidade e objetividade à estimativa, evitando sobrepreços ou inexistências.

Assim, orienta-se que a unidade requisitante e o setor de licitações realizem pesquisa de preços abrangente, documentada e fundamentada, assegurando que os valores utilizados na fase interna do processo licitatório sejam justificados e tecnicamente demonstráveis. A adoção de cotação exclusiva junto a fornecedores, sem complementação por outras fontes, deve ser evitada, conforme entendimento consolidado do Tribunal de Contas da União, que já classificou tal prática como irregular (Acórdãos TCU nº 299/2011, nº 3059/2020 e nº 3569/2023).

Dessa forma, o cumprimento dos ditames do art. 23 da Lei nº 14.133/2021 é medida indispensável à legalidade, eficiência e economicidade das contratações públicas, devendo constar expressamente no processo o registro das fontes consultadas, das justificativas técnicas e da metodologia adotada para a composição do valor estimado.

Perfeito. Vou acrescentar ao Parecer Jurídico (o mesmo constante no documento Parecer Carona Ata registro preço nº 00006.2025) um novo capítulo específico tratando da publicidade da Ata de Registro de Preços no PNCP, com enfoque para municípios com menos de 20.000 habitantes, conforme art. 176 da Lei nº 14.133/2021, sem alterar a estrutura já existente. A seguir, trecho pronto para inserção, já no mesmo padrão de redação, devendo ser colocado antes da conclusão:

Da Publicidade da Ata de Registro de Preços e do Prazo de Transição para Municípios com Menos de 20.000 Habitantes.

A Lei nº 14.133/2021 estabeleceu, como regra geral, a obrigatoriedade de que todos os atos das contratações públicas, incluindo Atas de Registro de Preços, sejam publicados no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), conforme dispõe o art. 174 da referida norma.

Entretanto, o legislador reconheceu que muitos municípios de pequeno porte enfrentam dificuldades operacionais para a imediata incorporação das rotinas digitais impostas pelo PNCP, razão pela qual instituiu regra transitória, prevista no art. 176 da Lei 14.133/2021, permitindo prazo diferenciado de adequação para municípios com menos de 20.000 habitantes, caso do Município de MARCAÇÃO-PB.

Assim, até o término do período de transição legal, os atos relativos às contratações, inclusive a Ata de Registro de Preços objeto da presente adesão, podem ser validamente publicados no Diário Oficial do Município ou outra forma oficial de publicidade já adotada pela Administração, sem prejuízo da posterior alimentação do PNCP.

No caso concreto, verifica-se que a Ata de Registro de Preços à qual se pretende aderir encontra-se devidamente publicada, atendendo ao requisito da publicidade administrativa, elemento indispensável à sua eficácia, transparência e controle social. Desse modo, não há óbice jurídico quanto ao atendimento do requisito formal de publicidade da ARP, permanecendo preservados os princípios da publicidade, legalidade e transparência, nos termos do entendimento consolidado da jurisprudência dos Tribunais de Contas.

Ressalta-se, ademais, que a Administração Municipal deverá, dentro do prazo de transição estabelecido pelo art. 176, concluir sua integração plena ao PNCP, adotando os ajustes internos e tecnológicos necessários para que futuras contratações sejam realizadas conforme o modelo eletrônico integral previsto na legislação vigente.



No caso presente, o Município de Ingá, gerenciador da ARP - Ata de Registro de Preços 00034/20205 sob análise, possui menos de 20.000,00 habitantes, bem como, publicou o referido instrumento público no seu Diário Oficial Municipal, nº. 252/2025, datado de 02 de setembro de 2025.

Conclusão.

Nesse sentido, analisada a matéria a luz da Lei Federal nº 14.133, de 1º de Abril de 2021; Lei Complementar nº 123, de 14 de Dezembro de 2006; Decreto Federal nº 11.462, de 31 de Março de 2023; e legislação pertinente, consideradas as alterações posteriores das referidas normas; e observado o teor dos documentos e informações apresentados, considera-se regular o processo licitatório em tela da forma como se apresenta, inclusive a sua fase preparatória, bem como respectiva minuta do contrato, os quais estão em consonância com a legislação vigente.

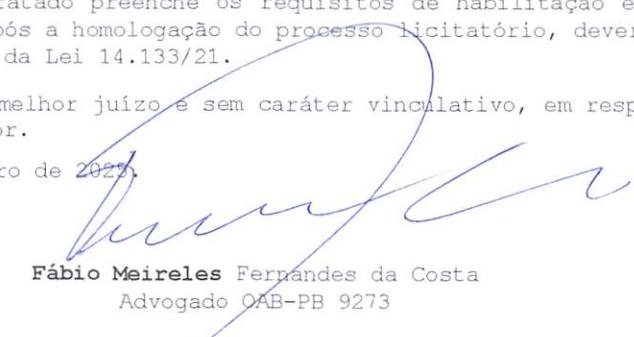
Dante do exposto, nos limites da análise jurídica e excluídos os aspectos técnicos e o juízo de oportunidade e conveniência, tendo em vista a conformidade com a legislação que rege a matéria, as justificativas coligidas aos autos, entendemos inexistir óbice legal a impedir à "carona" a ata de registro de preços decorrente do processo licitatório modalidade **Ata de Registro de Preços** nº. RP 00034/2025, oriunda do **Pregão Eletrônico** nº. 00034/2025 SRP, do **MUNICÍPIO DE INGÁ-PB**, **Processo Administrativo** nº. 250728PE000034, cujo objeto é: **AQUISIÇÃO DE VÍCULOS DESTINADOS A DEMANDA OPERACIONAL DAS SECRETARIAS MUNICIPAIS**.

Destarte, não se incluem no âmbito de análise da Assessoria Jurídica os elementos técnicos pertinentes como aqueles de ordem financeira ou orçamentária, cuja exatidão deverá ser verificada pelos setores responsáveis e autoridade competente da Prefeitura Municipal, bem como a avaliação da oportunidade e conveniência, a cargo da autoridade competente.

Esta Assessoria Jurídica esclarece, ainda, que deverá ser juntada aos autos a documentação da comprovação de que o contratado preenche os requisitos de habilitação e qualificação mínima necessária, e enfatiza que, após a homologação do processo licitatório, deverão ser observadas as disposições do Art. 54, § 3º, da Lei 14.133/21.

Este é o parecer, salvo melhor juízo e sem caráter vinculativo, em respeito à autonomia das decisões da Autoridade Superior.

MARCAÇÃO-PB, 28 de outubro de 2025.


Fábio Meireles Fernandes da Costa
 Advogado OAB-PB 9273