



PARECER JURÍDICO

PROCESSO Nº 52/2026 - PREGÃO Eletrônico Nº 006/2026

EMENTA: PARECER. ADESÃO A ATA DE REGISTRO DE PREÇOS. ART. 86 DA LEI Nº 14.133/2021; ELEMENTOS QUE DEVEM CONSTAR DA INSTRUÇÃO DE TODOS OS PROCESSOS PARA ADESÃO À ARP; ANÁLISE JURÍDICA DO PROCEDIMENTO E DAS MINUTAS. RESSALVAS E/OU RECOMENDAÇÕES.

Trata o presente expediente de processo administrativo que tem por finalidade a Aquisição e instalação de playgrounds e brinquedos recreativos destinados às praças públicas.

É a síntese do necessário.

I - APRECIÇÃO JURÍDICA

Finalidade e Abrangência do Parecer Jurídico

1. A presente manifestação jurídica tem o escopo de assistir a autoridade assessorada no controle prévio de legalidade, conforme 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.

2. 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.

3. De fato, presume-se que as especificações técnicas contidas no presente processo, inclusive quanto ao detalhamento do objeto da contratação, suas características, justificativa da vantajosidade (econômica e técnica da adesão), 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.

4. 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.

5. 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, eventuais questões relacionadas à legalidade serão apontadas para fins de sua correção. O seguimento do processo sem a observância destes apontamentos (quando feitos) será de responsabilidade exclusiva da Administração.

II – DA ADESÃO ÀS ATAS DO SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS

6. O Sistema de Registro de Preços – SRP consiste em procedimento auxiliar previsto no artigo 78, IV da Lei nº 14.133/2021. De acordo com o art. 6º, XLV do referido diploma legal, o SRP pode ser definido como um conjunto de procedimentos para realização, mediante contratação direta ou licitação nas modalidades pregão ou concorrência, de registro formal de preços relativos a prestação de serviços, a obras e a aquisição e locação de bens para contratações futuras.

7. Além disso, a Lei 14.133/2021 **incluiu a previsão expressa da possibilidade de adesão às Atas de Registro de Preços**, estabelecendo, em seu art. 86, §2º, que:

Art. 86. (...)

§ 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.

8. O regulamento do Sistema de Registro de Preços ficou a cargo de cada ente federativo.

9. À luz dessas disposições, foi elaborado uma Lista de Verificação para orientar o agente responsável pela instrução do procedimento de adesão, **que deverá ser preenchida pelo setor responsável atestando a conformidade do processo.**

III – DOS REQUISITOS E DA INSTRUÇÃO DO PROCESSO

A) ABERTURA E AUTORIZAÇÃO:

10. O procedimento de contratação deve conter a abertura de processo administrativo, devidamente autuado, protocolado e numerado, contendo a autorização respectiva, concedida pela autoridade competente para contratar, e a indicação sucinta de seu objeto com a formalização da demanda elaborada pelo agente ou setor competente que requer o objeto. [1]

[1] (Acórdão 254/2004-Segunda Câmara-TCU)

B) DA FASE DE PLANEJAMENTO

11. A realização de procedimento de Adesão não dispensa a realização prévia de todos os procedimentos internos de planejamento da contratação, incluindo estudo que demonstre o ganho de eficiência, a viabilidade e a economicidade para a administração pública da utilização da ata de registro de preços, **posto que as adesões a atas de registro de preço são medidas alternativas que podem ser adotadas quando se revelarem vantajosas no contexto do planejamento das suas contratações, não consistindo, contudo, uma prática que possa ser executada em regime ordinário em detrimento das licitações que podem e devem ser também realizadas pelo próprio órgão.**

12. Esse planejamento **deve ser realizado por meio do Estudo Técnico Preliminar** que, inclusive, deve constar as informações que bem caracterizam a contratação, tais como o quantitativo demandado e o local de entrega do bem ou de prestação do serviço, podendo neste caso ser dispensado a elaboração do Termo de Referência, conforme autoriza a IN Federal nº 81/2022.

13. No presente caso, essa exigência foi devidamente atendida no ETP.

B.1) PREVISÃO NO EDITAL DE QUANTITATIVO PARA ADESÃO:

14. O instrumento convocatório da licitação deverá prever **a possibilidade de adesão à ARP e o limite quantitativo para contratações decorrentes de adesões.** Por essa razão **é obrigatório que os autos do processo de Adesão, venham instruídos com cópia do Edital e respectivos anexos da Licitação que originou a ARP,** para fins de verificação e demonstração destes elementos.



15. Destaque-se que as disposições contidas no Edital e seus anexos originário da Ata nortearão a formalização dos contratos derivados de adesões à Atas de Registro de Preços, tanto no que se refere aos quantitativos, quanto à verificação da exata identidade do objeto e a pertinência dos requisitos, das restrições e das especificações dispostos no edital às necessidades e peculiaridades do Município, sendo indispensável a juntada das cópias referidas.

15.1. O quantitativo está previsto e de acordo com o percentual limitado em lei.

B.2) VIGÊNCIA DA ATA:

16. A formalização da Adesão deve ocorrer no curso da vigência da Ata de Registro de Preços. Com o advento da Lei nº 14.133/2021, a Ata de Registro de Preços passou a contar com a possibilidade de prorrogação, de modo que a vigência será de um ano, prorrogável por igual período.

Art. 84. O prazo de vigência da ata de registro de preços será de 1 (um) ano e poderá ser prorrogado, por igual período, desde que comprovado o preço vantajoso.

Parágrafo único. O contrato decorrente da ata de registro de preços terá sua vigência estabelecida em conformidade com as disposições nela contidas.

17. Desse modo, deve constar nos autos a comprovação de que a ata está vigente, incluindo os atos que indiquem eventual prorrogação. Ademais, quando o termo inicial de vigência da ARP estiver condicionado à publicação do instrumento, indispensável será a juntada de cópia do respectivo extrato publicado na imprensa oficial.

18. Cumpre asseverar, ainda, que a vigência da ata é exigida até a efetivação da contratação, de modo que o procedimento de adesão deve iniciar com prazo hábil para tanto.

18.1. No presente caso, essa exigência foi devidamente atendida.

B.3) RESPEITO AO LIMITE DE AQUISIÇÃO DOS QUANTITATIVOS REGISTRADOS NA ATA DE REGISTRO DE PREÇO:

19. A Lei 14.133/2021 trouxe limites expressos para as contratações adicionais realizadas por meio de adesão, estabelecendo, em seu art. 86, o seguinte parâmetro:

Art. 86 (...)

*§ 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.***



20. Portanto, esses limites devem ser considerados no âmbito das adesões:

I - Cada órgão ou entidade não participante somente poderá aderir até 50% do quantitativo do item previsto em Edital.

II - Independentemente do número de aderentes, o órgão gerenciador somente poderá autorizar a adesão ao item quando o quantitativo total de adesões não ultrapassar o dobro da quantidade originariamente prevista no Edital.

21. Embora esses sejam os limites previstos em lei, nada obsta que o Edital traga previsão reduzindo o quantitativo autorizado para as adesões, **pelo que se reforça a necessidade de certificação de que a demanda do órgão ou entidade aderente atende às disposições do instrumento convocatório.**

22. Logo, deve ser **certificado nos autos que o quantitativo relacionado no termo de referência da contratação está de acordo com os limites impostos pela Lei**, e que a solicitação para Adesão está em consonância com o quantitativo apresentado na Ata de Registro de Preço e com as regras do Edital da contratação originária.

23. Indispensável também a apresentação no ETP de justificativa sobre os quantitativos solicitados, não se admitindo a contratação baseada tão somente na demanda originalmente estimada pelo órgão gerenciador. [1]

[1] (Acórdão do Plenário do TCU nº 998/2016)

23.1. Neste ponto, verifico que os limites foram respeitados._

B.4) JUSTIFICATIVA DA VANTAGEM DA ADESÃO E DA EXATA IDENTIDADE DO OBJETO DE QUE NECESSITA[2]:

[2] Em homenagem aos princípios da eficiência e da finalidade pública, recomenda-se à Administração verificar se os produtos especificados na proposta de preços da empresa fornecedora e registrados na ata que se pretende aderir adequam-se plenamente às peculiaridades e necessidades do Município, evitando-se contratação inoportuna e lesiva aos cofres públicos .A esse respeito, pondera Diogo de Figueiredo Moreira Neto que “a escolha do conteúdo da ação administrativa deverá se dar, dentro do possível, de conformidade com o objeto que se deseja realizar, e com uma razoável margem de certeza de que se trata da melhor escolha, ou seja, a mais eficiente” (Mutações do Direito Público, Renovar, 2006, p. 303).

24. Com o novo regime legal, a vantagem da adesão não se limita apenas ao aspecto financeiro, posto que o art. 86, §2º, I da Lei nº 14133/2021 exige a justificativa da vantagem da adesão, inclusive em situações de provável desabastecimento ou descontinuidade de serviço público e, no inciso II, **a demonstração de os valores registrados estão compatíveis com os valores praticados pelo mercado na forma do art. 23 da Lei.**

25. Assim, extrai-se que o procedimento deve ser instruído com a pesquisa de preços e, ainda, com a referida justificativa, que pode constar no Estudo Técnico Preliminar, demonstrando em que medida a Adesão pretendida é a solução mais adequada para a satisfação da necessidade do órgão, quando comparada a outras soluções disponíveis no mercado.

26. No caso de eventual inexistência do ETP, devidamente justificada nos autos, **a justificativa**



de vantagem da adesão deve constar em documento autônomo, pois imprescindível à instrução do procedimento.

27. Deve constar, ainda, informações quanto à estrita adequação do objeto e suas condições registrados em ata à necessidade do órgão, posto que não devem ser feitas adesões a ata de registros de preços decorrentes de licitação na qual tenham sido estabelecidos critérios e condições estritamente particulares às necessidades do órgão gerenciador ou dos demais órgãos participantes, conforme tratado no Acórdão do Plenário do TCU nº 2.600/2017, cuja teleologia aplica-se ao novo regime legal.

28. Desse modo, **deve constar no ETP ou em documento separado justificativa acerca da exata identidade do objeto de que necessita à administração àquele registrado na ata, indicando inclusive a pertinência dos requisitos e das especificações dispostos no edital às suas necessidades e peculiaridades** (Acórdão do Plenário do TCU nº 248/2017), **bem como justificar em elemento próprio do ETP, os quantitativos solicitados**, não se admitindo a contratação baseada tão somente na demanda originalmente estimada pelo órgão gerenciador [1], concedendo por fim sua autorização para que a contratação prossiga por meio de adesão à Ata de Registro de Preços, condicionada ao cumprimento dos demais requisitos.

[1] (Acórdão do Plenário do TCU nº 998/2016)

28.1. No presente caso, essa exigência foi devidamente atendida.

29. Oportuno frisar que a análise quanto ao mérito da justificativa da vantajosidade (econômica e técnica) foge da esfera de atribuição da Consultoria Jurídica, tendo em vista que tal avaliação se reveste do cunho eminentemente técnico, razão pela qual compete à área técnica certificar a legitimidade e confiabilidade dessas informações.

B.5) PESQUISA DE PREÇOS

30. Como visto, além da justificativa de vantagem da adesão, exige-se a demonstração de que os valores registrados estão compatíveis com os valores praticados no mercado, o que deve ser feito a partir das regras previstas no art. 23 da Lei 14.133/2021.

31. Importante esclarecer também, que conforme entendimento do TCU **“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. Portanto é recomendável que o Município (“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, fornecedores, mídias e sítios eletrônicos especializados e portais oficiais de referência de custos.

TCU - Informativo de jurisprudência nº 246

“ Na elaboração do orçamento estimativo da licitação, bem como na demonstração da vantajosidade de eventual prorrogação de contrato, devem ser utilizadas fontes diversificadas de pesquisa de preços. Devem ser priorizadas consultas ao Portal de Compras Governamentais e a



contratações similares de outros entes públicos, em detrimento de pesquisas com fornecedores (...)"

TCU - A pesquisa de preços para elaboração do orçamento estimativo da licitação não deve se restringir a cotações realizadas junto a potenciais fornecedores, devendo, ainda, ser utilizadas outras fontes como parâmetro, a exemplo de contratações similares realizadas por outros órgãos ou entidades públicas, mídias e sítios eletrônicos especializados e portais oficiais de referência de custos. Acórdão 1604/2017-Plenário | Relator: VITAL DO RÊGO

34. No presente caso, o orçamento estimativo foi elaborado e aprovado pelo setor responsável conforme relatório da pesquisa. Apesar de se tratar de documento extremamente técnico, cuja avaliação cabe, em última instância, ao próprio órgão assistido, constam todas as informações essenciais e parece s.m.j, atender do ponto de vista formal seu objetivo. Todavia, importante registrar que a análise quanto ao mérito/conteúdo da pesquisa de preço foge da esfera de atribuição da Assessoria Jurídica, tendo em vista que tal avaliação se reveste do cunho eminentemente técnico, razão pela qual compete à área técnica certificar a legitimidade e confiabilidade da pesquisa realizada e do respectivo preço estimado.

C) RECURSO ORÇAMENTÁRIO:

35. Nos termos do artigo 60 da Lei nº. 4.320/1964, a Administração Pública deve demonstrar que existe orçamento suficiente para cobrir a despesa com a contratação pretendida. Assim sendo, deve ser indicado nos autos do processo de Adesão a dotação orçamentária acompanhada dos documentos comprobatórios de disponibilidade e estimativa do impacto orçamentário financeiro da despesa, prevista no art. 16, inc. I da LC 101/2000, quando for o caso.

35.1. No presente caso, essa exigência foi devidamente atendida.

D) PRÉVIA CONSULTA AO ÓRGÃO GERENCIADOR:

36. Deve ser registrada nos autos a consulta prévia e formal ao órgão gerenciador da ARP, sendo indispensável a sua manifestação expressa acerca da possibilidade de Adesão, existência de quantitativos disponíveis e a indicação dos fornecedores.

36.1. No presente caso, essa exigência foi devidamente atendida.

E) ACEITAÇÃO DO FORNECEDOR BENEFICIÁRIO:

37. Para fazer uso da ARP, o Município, deverá também consultar prévia e formalmente o fornecedor beneficiário da ata, que poderá aceitar ou não o fornecimento decorrente da adesão.

38. A manifestação favorável do fornecedor é condição para Adesão e deve constar expressamente nos autos.

38.1. No presente caso, essa exigência foi devidamente atendida.



F) DOCUMENTOS DE HABILITAÇÃO:

39. É indispensável à contratação a demonstração de que o fornecedor da ARP mantém as condições de habilitação exigidas no Edital de origem (artigo 62 e seguintes da Lei) bem como a inexistência de sanções que importem em sua suspensão ou impedimento de contratar com a Administração Pública, e manutenção de todas as condições exigidas na licitação.

39.1. No presente caso, essa exigência foi devidamente atendida.

G) OBSERVÂNCIA DO PRAZO DE 90 (NOVENTA) DIAS:

40. O art. 31, §2º do regulamento Federal determina que após concedida a autorização do órgão gerenciador para aderir, **o órgão não participante deve efetivar a contratação solicitada em até 90 (noventa) dias, observado o prazo de vigência da Ata.** Nos termos do §3º do mesmo dispositivo, esse prazo 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.

41. Significa dizer que a contratação deve ser efetivada dentro do prazo de validade da autorização, devendo ser observado o adequado planejamento para garantir que todos os atos sejam realizados dentro do prazo de 90 (noventa) dias, ressalvada a possibilidade de renovação da autorização.

41.1. No presente caso, essa exigência foi devidamente atendida.

H) DA MINUTA DO CONTRATO:

42. Além dos documentos já mencionados, devem os autos ser instruídos com a minuta do instrumento contratual a ser firmado, que deverá respeitar os requisitos dos artigos 89 e 92 da Lei nº 14.133/2021, a qual deve constar como anexo do Edital que originou a adesão.

43. De acordo com o art. 95 da Lei nº 14133/2021, o contrato é obrigatório, salvo em hipóteses excepcionais, quando a Administração poderá substituí-lo por outro instrumento hábil, como carta-contrato, nota de empenho de despesa, autorização de compra ou ordem de execução de serviço. Porém, no caso de adesão, **a minuta contratual ou seu instrumento equivalente deve estar de acordo com as disposições da Minuta Contratual constante no Edital da licitação originária da ARP, uma vez que a adesão se encontra vinculada aos termos originais da contratação.**

44. Ressalta-se a possibilidade de serem promovidas as alterações circunstanciais necessárias à adequação do termo à contratação, especialmente no que se refere às condições de entrega, pagamento e foro, nos casos em que o fornecimento deva ocorrer em local diverso daquele previsto no Edital e anexos da licitação originária. Contudo, as alterações promovidas devem ser apenas casuísticas, tendo em vista que um dos pressupostos que autorizam a adesão às atas de registro de preços é a comprovação da vantajosidade na adoção dessa medida, o que pressupõe a adequação entre a necessidade existente e a solução registrada, devendo ser sempre mantida a essência da solução licitada e registrada naqueles aspectos relativos a especificações, quantitativos e preço, e, sobretudo as alterações promovidas não podem significar prejuízo aos princípios informadores do processo de contratação pública.

44.1. No presente caso, essa exigência foi devidamente atendida.



Prefeitura Municipal de Passa Vinte – MG

CNPJ: 18.338.210/0001-50

Telefax: (32) 98408-9823

IV – CONCLUSÃO

45. Em face do exposto, nos limites da análise jurídica e excluídos os aspectos técnicos e o juízo de oportunidade e conveniência do ajuste, opina-se pela inexistência de óbices legais ao prosseguimento do presente processo.

46. Nesse ponto, reforça-se, uma vez mais, que sempre que houver dúvida jurídica a ser dirimida, o departamento de licitação não apenas poderá como deverá submeter a questão à análise desta assessoria jurídica antes de eventual decisão.

Passa Vinte, 20/05/2026

Hildebrando Luis Castro - OAB/MG - 105.130

Jurídico

