



**PREFEITURA MUNICIPAL DE
SÃO DOMINGOS DO ARAGUAIA**

CNPJ: 83.211.391/0001-10
PROCURADORIA JURÍDICA



**PROCESSO ADMINISTRATIVO DE ADESÃO/CARONA Nº A.2026-03 – FMS
Pregão Eletrônico SRP nº 009/2026-PMSDA**

ASSUNTO: Análise jurídica da viabilidade de adesão à Ata de Registro de Preços oriunda do Pregão Eletrônico SRP nº 009/2026-PMSDA, destinada à futura e eventual aquisição de combustíveis para atendimento das necessidades do Fundo Municipal de Saúde de São Domingos do Araguaia/PA.

DIREITO ADMINISTRATIVO.
LICITAÇÕES E CONTRATOS
ADMINISTRATIVOS. LEI FEDERAL Nº
14.133/2021. SISTEMA DE REGISTRO DE
PREÇOS. PROCESSO ADMINISTRATIVO
DE ADESÃO À ATA DE REGISTRO DE
PREÇOS (CARONA). AQUISIÇÃO DE
COMBUSTÍVEIS. ANÁLISE JURÍDICA DA
REGULARIDADE DO PROCEDIMENTO.
CONTROLE PRÉVIO DE LEGALIDADE.
ART. 53 DA LEI Nº 14.133/2021.
POSSIBILIDADE JURÍDICA DE ADESÃO,
DESDE QUE OBSERVADOS OS
REQUISITOS LEGAIS E AS
RESPONSABILIDADES DOS SETORES
TÉCNICOS E DA AUTORIDADE
COMPETENTE.

I – RELATÓRIO

Trata-se de solicitação encaminhada a esta Procuradoria Jurídica para emissão de parecer jurídico acerca da regularidade do Processo Administrativo de Adesão/Carona nº A.2026-03 – FMS, instaurado pelo Fundo Municipal de Saúde de São Domingos do Araguaia, visando à adesão à Ata de Registro de Preços decorrente do Pregão Eletrônico SRP nº 009/2026-PMSDA, cujo objeto consiste no registro de preços para futura e eventual aquisição de combustíveis destinados ao atendimento das necessidades das Secretarias e Fundos Municipais.

Conforme consta dos autos, a Secretaria Municipal de Saúde formalizou a necessidade administrativa mediante expediente dirigido à autoridade competente, justificando a conveniência da adesão à Ata de Registro de Preços vigente como forma de assegurar o fornecimento contínuo de combustíveis necessários ao funcionamento da frota utilizada na execução das atividades e serviços públicos de saúde desenvolvidos pelo Município. Em razão da demanda apresentada, foi autorizada a instauração do correspondente procedimento administrativo de adesão, com a designação da equipe responsável pela instrução processual.

Verifica-se, ainda, que o procedimento administrativo encontra-se instruído com o Documento de Formalização da Demanda, autorização da



**PREFEITURA MUNICIPAL DE
SÃO DOMINGOS DO ARAGUAIA**

CNPJ: 83.211.391/0001-10
PROCURADORIA JURÍDICA



autoridade competente, Termo de Instauração do Processo Administrativo, documentação referente à Ata de Registro de Preços originária, cópia do edital do Pregão Eletrônico SRP nº 009/2026-PMSDA, minuta contratual e documentação relativa à habilitação da empresa beneficiária da ata, compreendendo certidões fiscais, trabalhistas, documentação jurídica, licenças de funcionamento e demais documentos destinados à comprovação da regularidade da futura contratação.

Constata-se que a adesão pretendida tem por finalidade possibilitar a utilização da Ata de Registro de Preços já existente, evitando a realização de novo procedimento licitatório para contratação de objeto idêntico, desde que atendidos os requisitos estabelecidos na legislação aplicável e demonstrada a compatibilidade da contratação com o interesse público e com as necessidades do Fundo Municipal de Saúde.

É o relatório.

II – DA APRECIÇÃO JURÍDICA

A) 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.

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:

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



PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO DOMINGOS DO ARAGUAIA

CNPJ: 83.211.391/0001-10
PROCURADORIA JURÍDICA



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)

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 sempre observado princípio da segregação de funções.

Finalmente, 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

B) Dos Pressupostos Jurídicos Da Adesão À Ata De Registro De Preços.

O Sistema de Registro de Preços constitui importante instrumento de gestão das contratações públicas, concebido para conferir maior eficiência, economicidade e racionalidade às aquisições realizadas pela Administração Pública. Sua finalidade consiste em permitir que, após regular procedimento licitatório, sejam registrados preços, fornecedores e demais condições de contratação para futuras



**PREFEITURA MUNICIPAL DE
SÃO DOMINGOS DO ARAGUAIA**

CNPJ: 83.211.391/0001-10
PROCURADORIA JURÍDICA



aquisições ou contratações, possibilitando que a Administração atenda suas necessidades de forma gradativa, conforme a efetiva demanda, sem a necessidade de instauração de novo certame para cada contratação.

Dentro dessa sistemática, admite-se, nas hipóteses legalmente previstas, que órgãos ou entidades da Administração Pública utilizem Ata de Registro de Preços decorrente de procedimento licitatório já realizado, desde que observados os requisitos estabelecidos na legislação aplicável e demonstrada a compatibilidade da contratação com o interesse público. A denominada adesão à Ata de Registro de Preços, popularmente conhecida como "carona", constitui mecanismo destinado a prestigiar os princípios da eficiência, da economicidade, da celeridade e da racionalização da atividade administrativa, evitando a repetição desnecessária de procedimentos licitatórios quando já existente contratação apta a atender satisfatoriamente a necessidade administrativa.

Entretanto, justamente por representar hipótese excepcional de utilização de procedimento licitatório realizado anteriormente, a adesão à Ata de Registro de Preços exige observância rigorosa dos pressupostos legais que disciplinam sua utilização. Não se trata de faculdade absoluta da Administração, mas de instrumento cuja utilização pressupõe demonstração da necessidade administrativa, da vantagem da adesão em relação à realização de nova licitação, da compatibilidade entre o objeto pretendido e aquele originalmente registrado, da vigência da Ata de Registro de Preços, da manutenção das condições de habilitação do fornecedor beneficiário e da observância dos limites quantitativos estabelecidos pela legislação pertinente.

No caso em exame, verifica-se que o Fundo Municipal de Saúde instaurou procedimento administrativo próprio destinado à análise da viabilidade da adesão, promovendo a formalização da demanda administrativa, a autorização da autoridade competente e a reunião da documentação necessária à instrução do processo, evidenciando que a contratação pretendida não decorre de simples aproveitamento automático da Ata de Registro de Preços, mas de procedimento administrativo específico voltado à demonstração da regularidade da futura contratação.

Observa-se, ainda, que a adesão pretendida se refere à Ata de Registro de Preços originada do **Pregão Eletrônico SRP nº 009/2026-PMSDA**, cujo objeto consiste na futura e eventual aquisição de combustíveis, revelando identidade material entre o objeto registrado e a necessidade administrativa apresentada pelo Fundo Municipal de Saúde. Essa correspondência constitui requisito indispensável para a utilização da ata, uma vez que a adesão não pode importar em modificação do objeto originalmente licitado nem ampliar as condições estabelecidas no procedimento originário.

Sob o aspecto jurídico, a documentação constante dos autos demonstra que a Administração buscou observar a tramitação administrativa necessária para formalização da adesão, providenciando a instauração de processo próprio, a reunião dos documentos da contratação originária e da documentação relativa ao



**PREFEITURA MUNICIPAL DE
SÃO DOMINGOS DO ARAGUAIA**

CNPJ: 83.211.391/0001-10
PROCURADORIA JURÍDICA



fornecedor registrado, permitindo a esta Procuradoria exercer o controle de legalidade previsto no art. 53 da Lei Federal nº 14.133/2021.

Cumprе ressaltar, todavia, que a aferição do efetivo atendimento dos limites quantitativos da adesão, da vantajosidade econômica da contratação, da suficiência dos quantitativos pretendidos e da gestão futura da Ata de Registro de Preços constitui matéria de responsabilidade dos setores administrativos competentes, cabendo ao órgão jurídico apenas verificar se tais pressupostos foram formalmente considerados durante a instrução do procedimento administrativo.

Dessa forma, em análise estritamente jurídica, constata-se que o procedimento foi instaurado em conformidade com a finalidade própria da adesão à Ata de Registro de Preços, encontrando-se, sob o aspecto formal, apto ao exame dos demais requisitos legais indispensáveis à celebração da futura contratação.

Inicialmente, cumpre consignar que o presente parecer jurídico possui natureza eminentemente opinativa, sendo elaborado no exercício da função consultiva atribuída à Procuradoria Jurídica, com a finalidade de realizar o controle prévio de legalidade do procedimento administrativo submetido à apreciação, nos termos do art. 53 da Lei Federal nº 14.133/2021. Sua emissão destina-se a orientar a autoridade competente quanto aos aspectos jurídicos da contratação pretendida, não possuindo caráter vinculante, de modo que a decisão administrativa permanece inserida na esfera de discricionariedade do gestor público, a quem compete avaliar os aspectos de conveniência e oportunidade, bem como a regularidade técnica dos documentos que instruem o procedimento.

Ressalte-se, ainda, que a presente manifestação restringe-se exclusivamente à análise jurídica dos elementos constantes dos autos, não abrangendo aspectos técnicos relacionados ao planejamento da contratação, à definição dos quantitativos, à estimativa de consumo, à composição dos preços, à execução contratual ou à conveniência administrativa da adesão, matérias cuja responsabilidade permanece atribuída aos setores técnicos competentes e à autoridade administrativa responsável pela contratação.

A contratação pretendida insere-se no âmbito do Sistema de Registro de Preços, mecanismo disciplinado pela Lei nº 14.133/2021 destinado à racionalização das contratações públicas, permitindo que a Administração realize futuras aquisições mediante preços previamente registrados em procedimento licitatório regularmente instaurado. Trata-se de instrumento voltado à concretização dos princípios da eficiência, economicidade, planejamento, continuidade do serviço público e obtenção da proposta mais vantajosa, reduzindo custos administrativos e conferindo maior celeridade às futuras contratações.

Dentro dessa sistemática, admite-se a denominada **adesão à Ata de Registro de Preços**, instituto popularmente conhecido como "carona", por meio do qual órgão ou entidade que não participou originalmente do procedimento licitatório poderá, observados os requisitos legais, utilizar ata regularmente constituída para realizar contratação destinada ao atendimento de sua própria necessidade administrativa.



**PREFEITURA MUNICIPAL DE
SÃO DOMINGOS DO ARAGUAIA**

CNPJ: 83.211.391/0001-10
PROCURADORIA JURÍDICA



C) Fundamentação Jurídica Do Caso.

A própria Lei nº 14.133/2021 estabelece os conceitos necessários à compreensão do instituto, dispondo em seu art. 6º que a ata de registro de preços consiste em documento vinculativo destinado às futuras contratações, no qual permanecem registrados o objeto, os preços, os fornecedores, os órgãos participantes e as condições decorrentes da licitação. O mesmo dispositivo distingue o órgão gerenciador, responsável pela condução do procedimento de registro de preços, os órgãos participantes, que integram originalmente a ata, e os órgãos não participantes, aos quais a legislação autoriza, em determinadas hipóteses, a realização de adesão.

Diferentemente do regime anteriormente disciplinado pela Lei nº 8.666/1993, em que o instituto da adesão encontrava fundamento predominantemente regulamentar e jurisprudencial, a Lei nº 14.133/2021 passou a discipliná-lo expressamente em seu art. 86, conferindo maior segurança jurídica ao procedimento e estabelecendo requisitos objetivos para sua utilização.

Nos termos do § 2º do art. 86 da Lei nº 14.133/2021, a adesão à ata de registro de preços por órgão não participante depende da observância cumulativa de requisitos legalmente estabelecidos, dentre os quais destacam-se: **a demonstração da vantagem da adesão**, inclusive nas hipóteses em que haja risco de desabastecimento ou descontinuidade do serviço público; **a comprovação de que os valores registrados permanecem compatíveis com os praticados no mercado**, mediante observância dos critérios previstos no art. 23 da Lei nº 14.133/2021; e, por fim, **a prévia consulta e aceitação tanto do órgão gerenciador quanto do fornecedor registrado**, providências indispensáveis para a regular formalização da contratação.

Além desses requisitos, a legislação estabelece limitações quantitativas destinadas a preservar o equilíbrio do Sistema de Registro de Preços, dispondo que as aquisições decorrentes da adesão não poderão exceder cinquenta por cento dos quantitativos registrados para cada órgão participante, bem como que o conjunto das adesões não poderá ultrapassar os limites globais previstos no § 5º do art. 86 da Lei nº 14.133/2021, ressalvadas as hipóteses excepcionais expressamente previstas em lei. Tais limitações constituem importantes mecanismos de controle destinados a impedir a utilização indiscriminada da adesão como substitutivo da realização de procedimento licitatório próprio.

Também merece destaque a alteração promovida pela Lei nº 14.770/2023, que passou a disciplinar de forma mais precisa as hipóteses em que órgãos e entidades da Administração Pública podem aderir a atas de registro de preços de outros entes federativos, ampliando a segurança jurídica do instituto e consolidando sua utilização como instrumento legítimo de gestão das contratações públicas, desde que rigorosamente observados os pressupostos legais.



**PREFEITURA MUNICIPAL DE
SÃO DOMINGOS DO ARAGUAIA**

CNPJ: 83.211.391/0001-10
PROCURADORIA JURÍDICA



Nesse contexto normativo, passa-se à análise da observância desses requisitos no caso concreto.

D) DA análise dos requisitos do caso concreto.

Feitas as considerações jurídicas acerca do regime aplicável à adesão à Ata de Registro de Preços, passa-se à análise dos elementos constantes do Processo Administrativo de Adesão/Carona nº A.2026-03 – FMS, a fim de verificar se foram observados os requisitos previstos na Lei nº 14.133/2021 para viabilizar a contratação pretendida.

Inicialmente, verifica-se que a Administração Municipal formalizou adequadamente a demanda administrativa, promovendo a instauração de procedimento próprio destinado exclusivamente à análise da adesão, circunstância que evidencia a observância do devido processo administrativo e permite o adequado controle de legalidade dos atos praticados. Consta dos autos Documento de Formalização da Demanda, no qual a Secretaria Municipal de Saúde apresenta a necessidade administrativa da contratação, justificando a aquisição de combustíveis destinados ao atendimento das atividades desenvolvidas pelo Fundo Municipal de Saúde. Tal providência demonstra que a contratação decorre de necessidade previamente identificada pela unidade requisitante, não se tratando de contratação desprovida de planejamento administrativo.

Observa-se, igualmente, que o procedimento foi regularmente autorizado pela autoridade competente, encontrando-se instruído com os documentos necessários ao processamento da adesão, dentre os quais se incluem a Ata de Registro de Preços originária, o Edital do Pregão Eletrônico SRP nº 009/2026-PMSDA, a minuta contratual e a documentação relativa à empresa beneficiária da ata, possibilitando a verificação da regularidade formal da futura contratação.

Da mesma forma, verifica-se que a adesão pretendida recai sobre Ata de Registro de Preços regularmente constituída por meio de procedimento licitatório promovido pelo próprio Município, circunstância que se amolda à hipótese prevista no inciso II do § 3º do art. 86 da Lei nº 14.133/2021, incluído pela Lei nº 14.770/2023, segundo o qual é admitida a adesão por órgão ou entidade da Administração Pública municipal à ata de registro de preços gerenciada por outro órgão municipal, desde que o Sistema de Registro de Preços tenha sido formalizado mediante regular procedimento licitatório.

Sob a ótica formal, verifica-se, ainda, que os autos evidenciam a adoção das providências destinadas à formalização da adesão, compreendendo as comunicações administrativas pertinentes, em conformidade com a exigência prevista no art. 86, § 2º, inciso III, da Lei nº 14.133/2021, que condiciona a adesão à prévia consulta e aceitação do órgão gerenciador e do fornecedor beneficiário da ata. Trata-se de requisito indispensável à validade do procedimento, porquanto assegura que tanto o órgão responsável pelo gerenciamento da Ata quanto a empresa registrada manifestem expressamente sua concordância com a futura contratação.



**PREFEITURA MUNICIPAL DE
SÃO DOMINGOS DO ARAGUAIA**

CNPJ: 83.211.391/0001-10
PROCURADORIA JURÍDICA



No que concerne à vantajosidade da adesão, cumpre destacar que o art. 86, § 2º, inciso II, da Lei nº 14.133/2021 exige que a Administração demonstre a compatibilidade dos preços registrados com aqueles praticados pelo mercado, mediante observância dos parâmetros previstos no art. 23 da mesma lei. Trata-se de requisito essencial para impedir que a utilização da Ata de Registro de Preços resulte em contratação menos vantajosa do que aquela que seria obtida mediante regular pesquisa de mercado ou novo procedimento licitatório.

Nesse aspecto, merece destaque o entendimento consolidado pelo Tribunal de Contas da União, segundo o qual **a mera comparação dos preços registrados na ata com cotações obtidas junto a fornecedores não é suficiente para comprovar a vantajosidade da adesão**, sendo recomendável que a Administração utilize outras fontes de pesquisa, como contratações similares realizadas por outros órgãos públicos, em observância aos critérios estabelecidos no art. 23 da Lei nº 14.133/2021. Tal orientação prestigia os princípios da economicidade, da eficiência e da busca da proposta mais vantajosa para a Administração Pública.

Sob esse prisma, cabe registrar que a efetiva demonstração da compatibilidade dos preços, bem como a aferição da vantajosidade econômica da contratação, constitui atribuição dos setores técnicos responsáveis pela instrução do processo administrativo, não competindo a esta Procuradoria proceder à análise técnica dos valores praticados no mercado, tampouco substituir a atividade administrativa de pesquisa de preços. A atuação deste órgão jurídico limita-se à verificação da existência da documentação pertinente e da observância dos requisitos legais exigidos para o processamento da adesão.

Da mesma forma, a análise dos limites quantitativos previstos nos §§ 4º e 5º do art. 86 da Lei nº 14.133/2021 constitui matéria de natureza eminentemente técnica e administrativa, incumbindo ao gestor responsável certificar que a contratação pretendida observa os quantitativos máximos legalmente admitidos, evitando extrapolação dos limites estabelecidos pelo legislador.

Assim, à luz dos documentos constantes dos autos e da legislação aplicável, verifica-se que o procedimento administrativo revela, em princípio, atendimento aos pressupostos formais exigidos para a adesão à Ata de Registro de Preços, cabendo à autoridade competente, antes da formalização da contratação, certificar a manutenção da vigência da ata, da regularidade fiscal e trabalhista da empresa beneficiária, da compatibilidade dos preços com o mercado e do efetivo cumprimento dos limites quantitativos previstos no art. 86 da Lei nº 14.133/2021, providências indispensáveis à celebração válida do futuro contrato.

III – DA CONCLUSÃO



**PREFEITURA MUNICIPAL DE
SÃO DOMINGOS DO ARAGUAIA**

CNPJ: 83.211.391/0001-10
PROCURADORIA JURÍDICA



Diante do exposto, considerando a documentação constante dos autos e a disciplina estabelecida pela Lei Federal nº 14.133/2021, especialmente os arts. 23, 53 e 86, **esta Procuradoria Jurídica opina pela viabilidade jurídica da adesão à Ata de Registro de Preços decorrente do Pregão Eletrônico SRP nº 009/2026-PMSDA**, objeto do Processo Administrativo de Adesão/Carona nº A.2026-03 – FMS, por não vislumbrar óbice jurídico ao prosseguimento da contratação, **desde que** sejam observados pela autoridade competente e pelos setores responsáveis os requisitos legais relativos à manutenção da vantajosidade, da compatibilidade dos preços, da regularidade da contratada e dos demais pressupostos exigidos para a celebração do contrato.

É o parecer. SMJ.

São Domingos do Araguaia/PA, 09 de junho de 2026.

ALDENOR SILVA DOS SANTOS FILHO
Procurador Municipal
Portaria nº 578/2025 – GAB/PMSDA