



MUNICÍPIO DE ATÍLIO VIVACQUA - ES
Procuradoria Geral do Município

PARECER JURÍDICO

I - RELATÓRIO

Trata o presente processo administrativo de consulta formulada pelo Núcleo de Gerenciamento de Contratos, que encaminha os autos para análise e emissão de parecer jurídico acerca da possibilidade de o Município de Atílio Vivacqua **aderir a uma Ata de Registro de Preços (ARP)**, na condição de órgão não participante (ou "carona"), para a contratação de empresa especializada na prestação de serviços médicos.

A pretensão fundamenta-se na economicidade e celeridade que o procedimento de adesão pode conferir à contratação, visando atender às necessidades da Secretaria Municipal de Saúde.

É o relatório do necessário. Passo a opinar.

II - FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

A questão central consiste em analisar a legalidade e os requisitos para a adesão de um município a uma Ata de Registro de Preços da qual não participou originalmente, procedimento que, embora vantajoso, é visto com reservas pelos órgãos de controle e exige o cumprimento de rigorosas condições.

A. A Adesão à Ata de Registro de Preços na Lei nº 14.133/2021

O Sistema de Registro de Preços (SRP) está previsto no art. 82 e seguintes da Lei nº 14.133/2021. A figura da adesão por órgão ou entidade não participante ("carona") é tratada especificamente no **§ 2º do art. 86**:

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. (...) § 2º A ata de registro de preços poderá ser utilizada, durante sua vigência, por qualquer órgão ou entidade da Administração Pública que não tenha participado do certame licitatório, **mediante anuência do órgão gerenciador**.

A nova lei, portanto, manteve a possibilidade da "carona", mas a submeteu a uma série de regras e limites que devem ser estritamente observados, muitos dos quais consolidados pela jurisprudência do Tribunal de Contas da União (TCU) ainda sob a égide da legislação anterior e que permanecem plenamente aplicáveis.

B. Requisitos e Limites Impostos pela Jurisprudência do TCU

O TCU tem se debruçado extensivamente sobre o tema, estabelecendo balizas para evitar que a "carona" se torne uma forma de burlar o dever de licitar. A adesão é excepcional e só se justifica se for **mais vantajosa** para a Administração do que a realização de um novo procedimento licitatório.

A seguir, apresento os principais entendimentos e determinações do TCU que devem guiar a análise do gestor:

- **1. Justificativa da Vantajosidade e Pesquisa de Preços**

A principal condição para a legalidade da adesão é a **comprovação inequívoca da sua vantajosidade econômica**. Não basta que o preço registrado seja bom; é preciso demonstrar que ele é **melhor do que os preços praticados no mercado no momento da adesão**.

REPRESENTAÇÃO. PEDIDO DE MEDIDA CAUTELAR. ADESÃO A ATA DE REGISTRO DE PREÇOS. SERVIÇOS DE VIGILÂNCIA ARMADA. **NÃO ATENDIMENTO AOS REQUISITOS NORMATIVOS PARA O PROCEDIMENTO DE "CARONA". INSUBSISTÊNCIA DA BASE METODOLÓGICA DE COMPARAÇÃO DE CUSTOS. PESQUISA DE PREÇOS REALIZADA EM DESCONFORMIDADE COM A LEI. AVALIAÇÃO DOS CUSTOS DA PRESTAÇÃO DE SERVIÇO EM APENAS UMA LOCALIDADE. NÃO EVIDENCIAÇÃO DA VANTAJOSIDADE DA ADESÃO.** (...) NECESSIDADE DE SE CONDICIONAR A ADESÃO À ARP AO EXATO CUMPRIMENTO DA LEI. (TCU - RP: 02307220172, Relator.: AUGUSTO NARDES, Data de Julgamento: 12/12/2017, Plenário)

Isso significa que o órgão "carona" tem o dever de realizar sua própria e atualizada pesquisa de preços, não podendo se basear apenas na pesquisa feita pelo órgão gerenciador quando da licitação original.

- **2. Planejamento da Contratação e Justificativa para a Não Participação**

O órgão que pretende aderir deve demonstrar que a contratação está devidamente planejada e justificar por que não participou do certame original. A adesão não pode ser fruto de falta de planejamento.

REPRESENTAÇÃO. PREGÃO ELETRÔNICO. (...) IRREGULARIDADES. (...) **AUSÊNCIA DE JUSTIFICATIVA PARA PERMISSÃO DE ADESÃO À ATA DE REGISTRO DE PREÇOS POR ÓRGÃOS/ENTIDADES NÃO PARTICIPANTES (CARONAS).** ANULAÇÃO DO CERTAME, COM POSSIBILIDADE DE APROVEITAMENTO DOS ATOS REGULARMENTE PRATICADOS. CIÊNCIA. ARQUIVAMENTO. (TCU - RP: 03704220190, Relator.: VITAL DO RÊGO, Data de Julgamento: 05/02/2020, Plenário)

- **3. Limites Quantitativos**

A Lei nº 14.133/2021 e seu regulamento (Decreto nº 11.462/2023) estabelecem limites quantitativos para a adesão: * As aquisições ou contratações adicionais **não podem 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. * A quantidade total de adesões à ata **não pode exceder, na totalidade, ao dobro** do quantitativo de cada item registrado na ata de registro de preços para o órgão gerenciador e órgãos participantes.

- **4. Vedação à Adesão entre Entes Federativos Distintos (Regra Geral)**

O TCU, em consulta, firmou entendimento de que, como regra, órgãos federais não podem aderir a atas de municípios ou estados, e vice-versa, salvo em situações específicas como consórcios públicos ou contratações compartilhadas, o que demanda análise aprofundada.

CONSULTA FORMULADA PELO PRESIDENTE DO TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. DÚVIDA ACERCA DA POSSIBILIDADE DE APROVEITAMENTO POR PARTE DE ÓRGÃO FEDERAL DE CONTRATO FIRMADO POR ÓRGÃO ESTADUAL OU MUNICIPAL. CONHECIMENTO. RESPOSTA. **IMPOSSIBILIDADE. SOLUÇÃO POSSÍVEL APENAS MEDIANTE CONTRATAÇÃO COMPARTILHADA.** (TCU - CONSULTA (CONS): 18512022 034.034/2021-8, Relator.: BRUNO DANTAS, Data de Julgamento: 10/08/2022)

Esta é uma questão sensível. A adesão de um Município a uma ata gerenciada por outro Município ou pelo Estado do Espírito Santo é, em tese, mais simples. Contudo, a adesão a uma ata de um órgão federal exige cautela redobrada e uma justificativa robusta sobre a inexistência de atas mais adequadas no âmbito estadual ou municipal.

III - ANÁLISE DO CASO CONCRETO (CHECKLIST PARA O GESTOR)

Para que a adesão pretendida pela Secretaria de Saúde seja considerada legal, é imprescindível que o processo administrativo seja instruído com os seguintes documentos e verificações, de forma clara e robusta:

1. **Identificação da Ata e do Órgão Gerenciador:** Identificar claramente a Ata de Registro de Preços pretendida, o órgão que a gerenciou e a empresa beneficiária do registro (MEDICAL STAR SERVIÇOS MEDICOS LTDA).
2. **Justificativa da Necessidade e do Planejamento:** A Secretaria de Saúde deve apresentar uma justificativa técnica detalhada da necessidade da contratação e demonstrar que a demanda está prevista em seu planejamento. Deve, ainda, justificar por que não foi possível participar do certame original.
3. **Demonstração da Vantajosidade:**
 - Realizar uma **nova e ampla pesquisa de mercado**, nos termos do art. 23 da Lei nº 14.133/2021, para comprovar que o preço registrado na ata é inferior aos praticados no mercado local/regional para serviços de mesma natureza e complexidade.
 - Elaborar um **mapa comparativo** que demonstre, a economia que será gerada com a adesão em comparação com os preços de mercado e o custo estimado de uma nova licitação.
4. **Consulta e Anuência Formal:**
 - Oficiar o **órgão gerenciador** da ata, consultando sobre a possibilidade de adesão, informando o quantitativo desejado e solicitando a sua anuência formal.
 - Oficiar a empresa **beneficiária da ata** (fornecedor), para que ela manifeste formalmente seu aceite em fornecer os serviços nas mesmas condições e preços registrados.
5. **Verificação dos Limites Quantitativos:** Certificar-se, junto ao órgão gerenciador, de que os limites quantitativos de adesão (50% por "carona" e 200% no total) não serão ultrapassados com a adesão do Município.

6. **Manutenção das Condições de Habilitação:** Exigir da empresa a apresentação de toda a documentação que comprove a manutenção de sua regularidade fiscal, trabalhista e técnica, como se estivesse participando de uma nova licitação.

7. **Dotação Orçamentária:** Comprovar a existência de dotação orçamentária para fazer frente à despesa.

IV - CONCLUSÃO

Diante do exposto, este Procurador-Geral opina pela **POSSIBILIDADE JURÍDICA CONDICIONADA** da adesão do Município de Atílio Vivacqua à Ata de Registro de Preços em questão, desde que o procedimento seja instruído com a documentação comprobatória de **todos os requisitos** listados no "Checklist para o Gestor" (item III) deste parecer.

Destaco, com especial ênfase, a **necessidade imperiosa de se demonstrar, por meio de pesquisa de preços atual e robusta, a manifesta vantagem econômica da adesão** em detrimento da realização de um novo processo licitatório. A ausência dessa comprovação, ou o cumprimento meramente formal dos demais requisitos, torna o ato ilegal e expõe o gestor responsável a questionamentos e sanções por parte dos órgãos de controle.

É o parecer, salvo melhor juízo.

Atílio Vivacqua - ES, 04 de fevereiro de 2026.

EDUARDO BASTOS BERNARDINO
PROCURADOR GERAL
GABINETE DA PROCURADORIA GERAL MUNICIPAL - PGM/GAB - PGM

Documento original assinado eletronicamente, conforme MP 2200-2/2001, art. 10, § 2º, por:

EDUARDO BASTOS BERNARDINO

PROCURADOR GERAL

PGM/GAB - PGM - PMAV

assinado em 04/02/2026 12:43:43 -03:00



INFORMAÇÕES DO DOCUMENTO

Documento capturado em 04/02/2026 12:43:43 (HORÁRIO DE BRASÍLIA - UTC-3)

por EDUARDO BASTOS BERNARDINO (PROCURADOR GERAL - PGM/GAB - PGM - PMAV)

Valor Legal: ORIGINAL | Natureza: DOCUMENTO NATO-DIGITAL

A disponibilidade do documento pode ser conferida pelo link: <https://e-docs.es.gov.br/d/2026-0SR5G6>