



PARECER JURÍDICO

Processo Licitatório nº 159/2026

Interessado: Diretoria de Licitações e Contratos

Objeto: Adesão à Ata de Registro de Preços nº 023/2025 – SEMED, oriunda do Pregão Eletrônico nº 080/2025 – SRP, para contratação de solução integrada de telefonia institucional, PABX IP em nuvem e gestão do atendimento, com suporte à operação para unidades/canais da Câmara Municipal de Macaé.

DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E CONTRATOS. LEI Nº 14.133/2021. SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS. ADESÃO À ATA DE REGISTRO DE PREÇOS POR ÓRGÃO NÃO PARTICIPANTE. ATA DE REGISTRO DE PREÇOS Nº 023/2025 – SEMED. PREGÃO ELETRÔNICO Nº 080/2025 – SRP. CONTRATAÇÃO DE SOLUÇÃO INTEGRADA DE TELEFONIA INSTITUCIONAL, PABX IP EM NUVEM E GESTÃO DO ATENDIMENTO. DOCUMENTO DE FORMALIZAÇÃO DA DEMANDA. ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR. TERMO DE REFERÊNCIA PRÓPRIO DO ÓRGÃO ADERENTE. PESQUISA DE PREÇOS. DEMONSTRAÇÃO DE VANTAJOSIDADE. AUTORIZAÇÃO DO ÓRGÃO GERENCIADOR. MINUTA DO TERMO DE ADESÃO E MINUTA CONTRATUAL JUNTADAS AOS AUTOS. POSSIBILIDADE JURÍDICA DE PROSSEGUIMENTO, DESDE QUE OBSERVADAS AS RECOMENDAÇÕES CONSTANTES NESTE OPINATIVO, ESPECIALMENTE QUANTO À COMPROVAÇÃO DE SALDO/QUANTITATIVO DISPONÍVEL, JUNTADA DA ANUÊNCIA EXPRESSA DA EMPRESA DETENTORA DA ATA, VERIFICAÇÃO DA MANUTENÇÃO DAS CONDIÇÕES DE HABILITAÇÃO, EMPENHO PRÉVIO, PUBLICIDADE E DEMAIS PROVIDÊNCIAS LEGAIS.

I – DO RELATÓRIO

1. Trata-se de consulta encaminhada pela Diretoria de Licitações e Contratos, em cumprimento ao disposto no § 4º do art. 53 da Lei nº 14.133/21, acerca da viabilidade jurídica para a contratação da empresa RS VOICE CLOUD LTDA., inscrita no CNPJ nº 38.045.305/0001-92, por meio da Adesão à Ata de Registro de Preços nº 023/2025, oriunda do Pregão Eletrônico nº 80/2025, Processo administrativo nº SEI-002252/2025, MUNICÍPIO DE MACAÉ.

2. O procedimento tem por finalidade atender às necessidades institucionais da Câmara Municipal de Macaé, compreendendo, segundo consta dos autos, serviços de telefonia institucional, canais simultâneos, ramais, plataforma de PABX IP em nuvem, solução de contact center, integração com canais digitais,



relatórios, gestão operacional e funcionalidades associadas à comunicação interna e externa.

3. Os autos foram regularmente formalizados e encontram-se instruídos com os seguintes documentos, no que importam a presente análise:

- a) Solicitação de despesas nº 13/2026 e documento de oficialização da demanda nº 8/2026, (fls. 2-5);
- b) Contemplação do objeto no Plano de Contratações Anuais (fl. 6);
- c) Designação dos agentes públicos responsáveis pelo desempenho das funções essenciais à contratação (fl. 7);
- d) Estudo técnico preliminar nº 8/2026, no qual foi identificada a necessidade administrativa e apontada, como possível solução, a adesão à Ata de Registro de Preços nº 023/2025 – SEMED (fls. 11-86);
- e) Manifestação da Diretoria de Licitações e Contratos - DLC (fl. 88);
- f) Informações da Coordenadoria de Tecnologia e Informação – TI (fl.89);
- g) Despacho da DLC, solicitando manifestação da Coordenadoria de TI sobre o TR elaborado e anexado aos autos (fls. 90-142);
- h) Informações da Coordenadoria de Preços e Cotações a respeito de pesquisa de mercado e apresentação de mapa comparativo de preços no qual consta a comparação entre os valores obtidos em pesquisa de mercado e os valores constantes da Ata de Registro de Preços nº 023/2025 – SEMED (fls. 144-177);
- i) Autorização da Presidência para o prosseguimento do processo administrativo visando à celebração de adesão à Ata de Registro de Preços nº 023/2025, com ressalva quanto à análise prévia da Controladoria e observância dos trâmites legais (fl. 180);
- j) Análise prévia da Controladoria Geral, apontando recomendações relacionadas à instrução processual, especialmente quanto à dotação orçamentária, declaração de adequação da despesa, publicação da ata, ofício ao órgão gerenciador, resposta do órgão gerenciador, anuência da empresa beneficiária da ata, comprovação da regularidade da empresa, economicidade da contratação, controle de saldo e reserva orçamentária – (fls. 181-184);
- k) Manifestação da Diretoria de Contabilidade, com reserva orçamentária, declaração de adequação da despesa e estimativa de impacto orçamentário-financeiro, indicando valor total global de R\$ 337.920,00, sendo R\$ 225.280,00 reservado para o exercício financeiro corrente e R\$ 112.640,00 para o exercício subsequente (fls. 185-187);
- l) Ofício Digital nº 11562/2026, por meio do qual o órgão gerenciador respondeu positivamente à solicitação, autorizando a adesão à Ata de Registro de Preços nº 023/2025 nos quantitativos solicitados, sob o fundamento de que o gestor do contrato informou a existência de saldo disponível, a empresa contratada emitiu manifestação com concordância na adesão e a Consultoria Jurídica emitiu manifestação favorável (fls. 188/189);
- m) Edital 80/2025 – SRP, contendo às informações acerca do procedimento licitatório realizado pela Prefeitura de Macaé, com seus respectivos anexos.

4. Registra-se, ainda, que constam dos autos a minuta do Termo de Adesão à Ata de Registro de Preços nº 023/2025 – SEMED, elaborada no âmbito da Câmara Municipal de Macaé, às fls. 339/340, bem como a minuta do Contrato Administrativo decorrente da adesão, às fls. 341/363. Quanto à



concordância expressa da empresa detentora da Ata, observa-se que o órgão gerenciador informou, por meio do Ofício Digital nº 11562/2026, que a empresa contratada emitiu manifestação favorável à adesão nos quantitativos solicitados, recomendando-se, por cautela, a juntada do respectivo documento autônomo, caso ainda não conste dos autos.

5. É o que tinha de relevante para relatar.

II – FUNDAMENTAÇÃO

DA DELIMITAÇÃO DA ANÁLISE JURÍDICA

6. A presente manifestação tem por finalidade realizar o controle prévio de legalidade da adesão pretendida, nos termos do art. 53¹, § 4º, da Lei nº 14.133/2021, segundo o qual 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 seus termos aditivos.

7. Importa esclarecer que a análise jurídica se restringirá aos aspectos formais, não sendo considerados os aspectos técnicos, econômicos, financeiros, orçamentários ou de conveniência e oportunidade, ou seja, matérias estranhas e não abrangidas pela expertise técnica deste órgão.

8. Tais elementos foram objeto de manifestação pelos setores competentes, especialmente pela Coordenadoria de Tecnologia e Informação, pela Coordenadoria de Preços e Cotações, pela Diretoria de Licitações e Contratos, pela Diretoria Geral, pela Presidência, pela Controladoria Geral e pela Diretoria de Contabilidade, dentro das respectivas atribuições administrativas.

9. Assim, presume-se que as especificações técnicas lançadas no presente processo foram observadas pela equipe técnica que as elaborou e devidamente apuradas pela comissão de licitação, incluindo aspectos relativos ao detalhamento do objeto, suas características e requisitos, não cabendo a esta assessoria jurídica a análise de se o preço está de acordo com o mercado e se as necessidades correspondem à necessidade efetiva da Administração.

DA EVOLUÇÃO PROCEDIMENTAL E DA DIFERENÇA EM RELAÇÃO A PROCEDIMENTOS ANTERIORES

10. Esta Procuradoria Geral já se manifestou anteriormente em procedimentos de adesão à Ata de Registro de Preços nos quais os autos foram encaminhados em fase procedimental mais avançada, contendo, além da autorização

¹ 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. [Grifamos]



para adesão, termo de adesão formalizado, minuta contratual, edital do certame originário, minuta da ata, documentos de habilitação e demais peças necessárias à formalização contratual.

11. No presente processo, verifica-se que os autos também se encontram instruídos com a minuta do Termo de Adesão e a minuta contratual, as quais passam a ser objeto de análise neste parecer.

12. Assim, a presente manifestação não se limita à análise da viabilidade jurídica da adesão, abrangendo igualmente o exame das minutas do Termo de Adesão e do Contrato Administrativo, à luz da Lei nº 14.133/2021.

13. Por consequência, a eventual assinatura do ajuste deverá ser precedida da conferência final dos instrumentos já juntados aos autos, da confirmação da anuência expressa da empresa detentora da ata, da verificação da manutenção das condições de habilitação, da emissão do empenho prévio e do atendimento das demais providências legais indicadas neste parecer.

14. O art. 37, XXI, da Constituição Federal impõe à Administração Pública a obrigatoriedade de realizar licitação pública sempre que necessitar contratar compras e serviços com terceiros, por meio de processo seletivo isonômico entre os interessados, ressaltando sua desnecessidade em casos específicos previstos em lei.

15. Assim, quando a Administração Pública necessitar adquirir produtos ou contratar serviços, deve instaurar um processo de licitação, que é o instrumento legal colocado à disposição da Administração Pública para realizar as escolhas das contratações de que necessita, devendo sempre eleger a proposta mais vantajosa para o atendimento do interesse público diretamente envolvido.

16. Cabe aos gestores o perfeito enquadramento do caso concreto nas hipóteses previstas na legislação de aquisição de bens e serviços pela Administração Pública e em regulamento próprio, caso exista, uma vez que detêm o conhecimento técnico e a competência para aferir o enquadramento do objeto.

FASE PREPARATÓRIA DOS PROCESSOS DE CONTRATAÇÃO

17. Segundo estabelece a Lei nº 14.133/21, o rito procedimental das licitações deve observar as seguintes fases:

- a) **Preparatória;**
- b) Divulgação do edital da licitação;
- c) Apresentação de propostas e lances;
- d) Julgamento;
- e) Habilitação;
- f) Apresentação de recurso, e por fim;
- g) Homologação.

18. No caso em apreço, durante a fase de elaboração do estudo técnico preliminar 8/2026, a comissão de planejamento apresentou duas hipóteses legais de solução, constando nos autos autorização da Presidência pelo prosseguimento da Adesão à Ata de Registro de Preços alhures descrita.



ADESÃO À ATA DE REGISTRO DE PREÇOS

19. O Sistema de Registro de Preços (SRP), nos termos definidos pela Lei nº 14.133/2021, corresponde a um conjunto de procedimentos destinados ao registro formal de preços, com vistas a contratações futuras relacionadas à prestação de serviços, execução de obras, aquisição ou locação de bens. Esse registro pode decorrer tanto de licitação, nas modalidades de pregão ou concorrência, quanto de contratação direta, quando legalmente admitida.

20. Inicialmente, importar esclarecer que a Lei nº 14.770, de 22 de dezembro de 2023 — oriunda do Projeto de Lei nº 3.954/2023 — promoveu alterações na Lei nº 14.133/2021, incluindo modificações relevantes no procedimento de adesão à ata de registro de preços, conforme § 3º do art. 86.

21. Antes da referida alteração legislativa, o § 3º do art. 86 limitava expressamente a adesão à ata aos órgãos e entidades da Administração Pública federal, estadual, distrital e municipal, desde que desejassem aderir a atas gerenciadas por entes federais, estaduais ou distritais. A redação anterior não contemplava a possibilidade de adesão a atas municipais por outros municípios, o que gerava controvérsia interpretativa e demanda por uma leitura conforme a Constituição, uma vez que não seria razoável restringir a adesão entre entes municipais.

22. A nova redação, introduzida pela Lei nº 14.770/2023, sanou essa lacuna ao prever expressamente que a adesão poderá ser realizada:

a) **por órgãos e entidades da Administração Pública** federal, estadual, distrital e **municipal, em relação a atas gerenciadas por órgãos ou entidades** federais, **estaduais** ou distritais; e

b) por órgãos e entidades da Administração Pública municipal, em relação a atas gerenciadas por outros entes municipais, desde que o sistema de registro de preços tenha decorrido de regular procedimento licitatório. [grifamos]

23. Ressalte-se, nesse ponto, que permanece vedada a adesão, por entes municipais, a atas constituídas por contratação direta — como dispensa ou inexigibilidade de licitação — conforme estabelece o § 3º do art. 86 da Lei nº 14.133/2021. Tal limitação exige especial atenção da Administração, de modo a não aderir a atas formadas sem o devido processo licitatório.

24. Os §§ 4º e 5º do mesmo artigo disciplinam limites quantitativos para adesões, nos moldes do que previa o revogado Decreto federal nº 7.892/2013 (com alterações do Decreto nº 9.488/2018). Tais dispositivos estabelecem que:

a) cada órgão ou entidade não participante poderá aderir até o limite de 50% dos quantitativos registrados para o órgão gerenciador e os participantes; e



b) a soma de todas as adesões não poderá ultrapassar o dobro do quantitativo registrado na ata, independentemente do número de órgãos não participantes que aderirem.

25. Por fim, o § 8º do art. 86 veda que órgãos e entidades da Administração Pública federal venham a aderir a atas gerenciadas por entes estaduais, distritais ou municipais — restrição comumente identificada pela doutrina como limitação subjetiva à adesão.

26. Feitos tais esclarecimentos iniciais, a adesão à ata de registro está prevista no art. 86 da Lei nº 14.133, de 2021.

27. A adesão, comumente conhecida como “carona”, ocorre quando um órgão não participante, também denominado “órgão aderente”, (aquele órgão que não participou dos procedimentos iniciais do processo licitatório, não integra a ata de registro de preços – art. 6º inciso XLIX da Lei nº 14.133/21), decide contratar o objeto licitado pelo órgão gerenciador. Ronny Charles Lopes de Torres, em seu livro Leis de Licitações Públicas Comentadas, destaca que a adesão possui natureza jurídica de contratação direta, como uma hipótese anômala de dispensa.

28. Nos termos do § 2º do art. 86 da Lei nº 14.133/2021, a adesão à ata de registro de preços por órgãos ou entidades não participantes pode ocorrer desde que atendidos os requisitos legais. Além destes, a doutrina especializada e as boas práticas administrativas apontam a necessidade de observância de outros elementos complementares, a fim de garantir a legalidade, a vantajosidade e a regularidade da adesão.

29. No caso concreto, a Ata de Registro de Preços nº 023/2025 – SEMED decorre do Pregão Eletrônico nº 080/2025 – SRP, circunstância que atende ao requisito de origem licitatória do registro de preços.

30. Desse modo, sob o aspecto subjetivo e formal, não há impedimento jurídico abstrato à adesão da Câmara Municipal de Macaé, órgão integrante da Administração Pública municipal, à ata de registro de preços gerenciada por órgão do próprio Município de Macaé, desde que observados os demais requisitos legais e as condicionantes constantes deste parecer.

DA DEFINIÇÃO DO OBJETO E DO TERMO DE REFERÊNCIA PRÓPRIO DO ÓRGÃO ADERENTE

31. Consta dos autos Termo de Referência nº 13/2026 elaborado para a realidade administrativa da Câmara Municipal de Macaé, com delimitação dos serviços que se pretende contratar por adesão à Ata de Registro de Preços nº 023/2025 – SEMED.

32. A elaboração de Termo de Referência próprio pelo órgão aderente não configura, por si só, irregularidade, desde que o documento tenha a finalidade de delimitar a necessidade administrativa local, especificar os quantitativos pretendidos, demonstrar a aderência da solução à demanda do órgão não participante e viabilizar a análise de vantajosidade.

33. Contudo, o Termo de Referência do órgão aderente não pode alterar a essência do objeto licitado pelo órgão gerenciador, criar obrigações



substancialmente diversas, modificar condições econômicas da ata ou ampliar o escopo além dos itens registrados.

34. No caso concreto, verifica-se que o Termo de Referência nº 13/2026 selecionou os itens de interesse da Câmara Municipal de Macaé, notadamente os itens 01, 03 e 06 da Ata de Registro de Preços nº 023/2025, ajustando a descrição ao ambiente do órgão aderente.

35. Também se observa que **houve atuação da Coordenadoria de Tecnologia e Informação para excluir exigências constantes do Termo de Referência** originário que não se aplicavam à realidade da Câmara, especialmente a obrigação de implantação de nova infraestrutura física de rede de dados de uso exclusivo para a solução IP e a vedação de compartilhamento de cabeamento, equipamentos ou recursos da rede existente.

36. Essa adequação foi posteriormente refletida no item 4.2.5.1.2 do Termo de Referência nº 13/2026, segundo o qual não constitui objeto da contratação a implantação, pela contratada, de infraestrutura física paralela de rede, tais como novos cabeamentos estruturados, switches dedicados ou rede segregada fisicamente para viabilização do serviço.

37. O mesmo documento prevê, no item 4.2.5.1.3, a possibilidade de segmentação lógica da rede, por exemplo mediante VLAN dedicada para telefonia/VoIP e VLAN para dados, sem imposição de alteração física do cabeamento.

38. Dessa forma, objetivamente, o Termo de Referência próprio cumpre função de adequação do objeto às necessidades do órgão aderente, sem que, pelos elementos constantes dos autos, tenha havido ampliação do objeto ou modificação substancial dos itens registrados na Ata de Registro de Preços nº 023/2025.

39. A aderência técnica da solução foi examinada pela Coordenadoria de Tecnologia e Informação, que se manifestou favoravelmente à solução proposta, sob o aspecto técnico, condicionando o prosseguimento aos ajustes técnicos indicados, os quais, segundo consta da versão consolidada do Termo de Referência nº 13/2026, foram incorporados quanto à infraestrutura de rede.

40. **Recomenda-se, por cautela formal, que a área técnica certifique expressamente nos autos que a versão final do Termo de Referência nº 13/2026 incorporou os ajustes técnicos por ela indicados e que os itens pretendidos permanecem compatíveis com os itens registrados na Ata de Registro de Preços nº 023/2025.**

DA JUSTIFICATIVA DA ADESÃO E DA VANTAJOSIDADE

41. O art. 86, § 2º, da Lei nº 14.133/2021 exige a demonstração de vantagem da adesão e a compatibilidade dos preços registrados com os valores praticados pelo mercado.

42. No caso concreto, consta dos autos que a Coordenadoria de Preços e Cotações realizou pesquisa de mercado, mediante solicitação formal de cotações a empresas atuantes no ramo do objeto pretendido, tendo recebido propostas e elaborado mapa comparativo de preços.



43. A manifestação do setor de cotação informou que foi apurado valor mediano global de R\$ 512.988,00.

44. Por sua vez, a Diretoria de Licitações e Contratos registrou que o valor identificado na Ata de Registro de Preços nº 023/2025, para os itens pretendidos, corresponde a R\$ 337.920,00.

45. A comparação objetiva entre o valor mediano global apurado em pesquisa de mercado, de R\$ 512.988,00, e o valor decorrente da Ata de Registro de Preços nº 023/2025, de R\$ 337.920,00, evidencia, sob o aspecto formal, a existência de vantagem econômica na adesão.

46. Registre-se que não compete à Procuradoria Geral refazer a pesquisa de preços, validar tecnicamente a metodologia empregada, substituir o setor responsável na análise mercadológica ou atestar a exatidão dos preços coletados. A análise jurídica limita-se a verificar se houve demonstração formal de vantajosidade, mediante documentação apta a subsidiar a decisão administrativa.

47. Nesse ponto, a instrução apresenta pesquisa de mercado, mapa comparativo, manifestação da Coordenadoria de Preços e Cotações e indicação expressa de valor inferior constante da ata a ser aderida.

48. Considera-se, portanto, atendido o requisito formal de demonstração da vantajosidade, sem prejuízo da responsabilidade dos setores técnicos pela correção da pesquisa realizada e da autoridade competente pela decisão final quanto à conveniência e oportunidade da adesão.

DA CONSULTA E ANUÊNCIA DO ÓRGÃO GERENCIADOR

49. O art. 86, § 2º, da Lei nº 14.133/2021 exige prévia consulta e aceitação do órgão ou entidade gerenciadora da ata.

50. No caso concreto, a Câmara Municipal de Macaé, por meio do Ofício Digital nº 1041/2026, consultou a Secretaria Executiva de Ciência, Tecnologia e Inovação acerca da possibilidade de adesão à Ata de Registro de Preços nº 023/2025 – SEMED, relativamente aos itens 01, 03 e 06.

51. No referido expediente, a Câmara solicitou, ainda, que, em caso de resposta positiva, fosse encaminhada cópia integral digital do processo que culminou na celebração da Ata, bem como a planilha de controle de quantitativo de saldo.

52. Em resposta, o Ofício Digital nº 11562/2026 autorizou a adesão à Ata de Registro de Preços nº 023/2025 nos quantitativos solicitados, registrando que o gestor do contrato informou a existência de saldo disponível, que a empresa contratada emitiu manifestação com concordância na adesão e que houve manifestação favorável da Consultoria Jurídica.

53. Assim, sob o aspecto formal, consta dos autos autorização do órgão gerenciador para a adesão aos quantitativos solicitados.

54. Contudo, considerando que a própria Câmara solicitou o envio da planilha de controle de saldo e que o órgão gerenciador informou a existência de



saldo sem, aparentemente, encaminhar a respectiva planilha, **recomenda-se que, antes da formalização da contratação, seja juntado aos autos documento comprobatório do saldo disponível da Ata de Registro de Preços nº 023/2025, ou, alternativamente, manifestação expressa do órgão gerenciador com indicação dos quantitativos registrados, quantitativos já utilizados, quantitativos autorizados à Câmara Municipal de Macaé e saldo remanescente.**

55. Tal providência tem por finalidade conferir maior segurança jurídica ao controle dos limites quantitativos da ata e resguardar a Administração quanto à observância dos §§ 4º e 5º do art. 86 da Lei nº 14.133/2021.

DA ACEITAÇÃO DO FORNECEDOR DETENTOR DA ATA

56. A aceitação do fornecedor é requisito legal para a adesão à ata de registro de preços, conforme art. 86, § 2º, da Lei nº 14.133/2021.

57. O Ofício Digital nº 11562/2026 informa que a empresa contratada emitiu manifestação com concordância na adesão nos quantitativos solicitados.

58. Todavia, a concordância da empresa detentora da ata não consta, pelos elementos encaminhados a esta análise, como documento autônomo juntado aos autos.

59. Embora a manifestação do órgão gerenciador registre expressamente a existência da concordância da empresa, recomenda-se, por segurança jurídica e adequada instrução processual, que seja juntada aos autos a anuência expressa da empresa RS Voice Cloud Ltda., detentora da Ata de Registro de Preços nº 023/2025, relativamente aos itens, quantitativos, valores, condições de execução e prazo de vigência pretendidos pela Câmara Municipal de Macaé.

60. A juntada da concordância expressa do fornecedor antes da formalização da contratação atende diretamente ao requisito legal de aceitação do fornecedor e evita dúvidas quanto à assunção das obrigações perante o órgão aderente.

DOS LIMITES QUANTITATIVOS DA ADESÃO

61. A Lei nº 14.133/2021 estabelece limites quantitativos para adesões a atas de registro de preços, a fim de evitar que a utilização por órgãos não participantes descaracterize o objeto licitado ou amplie indevidamente a contratação originária.

62. Nos termos do art. 86, §§ 4º e 5º, da Lei nº 14.133/2021, as aquisições ou contratações adicionais por órgãos não participantes não poderão exceder, por órgão ou entidade, a 50% dos quantitativos dos itens do instrumento convocatório registrados na ata para o órgão gerenciador e órgãos participantes, e o quantitativo decorrente das adesões não poderá exceder, na totalidade, ao dobro do quantitativo de cada item registrado na ata.

63. O órgão gerenciador autorizou a adesão nos quantitativos solicitados pela Câmara Municipal de Macaé, informando a existência de saldo disponível.



64. Entretanto, considerando que não consta, até o momento, a planilha de controle de saldo solicitada pela Câmara, recomenda-se que seja juntado aos autos documento específico apto a comprovar o atendimento dos limites quantitativos legais, com a indicação do saldo remanescente dos itens 01, 03 e 06 da Ata de Registro de Preços nº 023/2025.

65. Essa providência é objetiva e necessária para aprimorar a instrução, especialmente porque a autorização do órgão gerenciador menciona a existência de saldo, mas não apresenta, no corpo do documento, a memória de cálculo ou a planilha de controle dos quantitativos disponíveis.

DA PREVISÃO DE ADESÃO NO EDITAL, DA ATA E DOS ANEXOS DO CERTAME ORIGINÁRIO

66. A Lei nº 14.133/2021, em seus arts. 86 e 87, não traz previsão expressa da necessidade de haver previsão em edital, no termo de referência e na minuta da ata para Adesão à Ata De Registro De Preços.

67. No entanto, a adesão à ata de registro de preços por órgãos ou entidades não participantes segundo, nota recomendatória conjunta ATRICON-IRB-CNPTC-ABRACOM- AUDICON nº 01/2025, “2. A possibilidade de adesão deve ser expressamente prevista no edital de licitação para o sistema de registro de preços ou na própria ata, nas hipóteses de dispensa e inexigibilidade de licitação (art.82, §6º Lei nº 14.133/21);” como condição de validade, a existência de previsão expressa no instrumento convocatório, com fundamento no princípio da publicidade e da vinculação ao edital.

68. Verifica-se que o Termo de Referência do Pregão Eletrônico nº 080/2025 – SRP previu expressamente, em seu item 3.2.19, a possibilidade de adesão por órgãos não participantes à Ata de Registro de Preços decorrente do certame, o que reforça a compatibilidade formal da pretensão da Câmara Municipal de Macaé com as condições do procedimento originário.

69. Além disso, a Ata de Registro de Preços nº 023/2025 também tem previsão de adesão nas cláusulas 4.12 a 4.16, especialmente a 4.12, que diz que a ata, durante sua vigência, poderá ser utilizada por órgão ou entidade da Administração Pública que não tenha participado do certame, mediante consulta ao órgão gerenciador e comprovação da vantagem.

70. No presente caso, consta dos autos cópia da Ata de Registro de Preços nº 023/2025 – SEMED, bem como cópia do edital do Pregão Eletrônico nº 080/2025 – SRP e respectivos anexos essenciais, acostados às fls. 191/363, incluindo o modelo de Termo de Adesão, a minuta contratual do procedimento originário, a minuta do Termo de Adesão elaborada pela Câmara Municipal de Macaé e a minuta contratual decorrente da adesão.

71. Desse modo, sob o aspecto formal, verifica-se que foram juntados aos autos os principais documentos do certame originário e os instrumentos necessários à formalização da contratação decorrente da adesão, permitindo a análise jurídica da compatibilidade do procedimento com a Ata de Registro de Preços nº 023/2025 – SEMED.



71. A Controladoria Geral apontou, em análise prévia, a ausência de cópia do extrato de publicação da Ata de Registro de Preços nº 023/2025 – SEMED, providência que permanece recomendável caso ainda não conste dos autos.

72. A juntada ou certificação da publicação da Ata tem por finalidade reforçar a instrução processual, comprovar a publicidade e a vigência do instrumento e permitir a adequada verificação das condições formais de utilização da ata pelo órgão aderente, sem impedir, por si só, o reconhecimento da viabilidade jurídica da adesão, diante dos demais elementos constantes dos autos.

DO TERMO DE ADESÃO

73. Consta dos autos, às fls. 339/340, minuta do Termo de Adesão à Ata de Registro de Preços nº 023/2025 – SEMED, elaborada no âmbito da Câmara Municipal de Macaé, destinada à formalização da adesão aos itens 01, 03 e 06 da referida ata.

74. Verifica-se que o instrumento identifica o órgão aderente, faz referência expressa à Ata de Registro de Preços nº 023/2025 – SEMED e ao Pregão Eletrônico nº 080/2025 – SRP, indica os itens aderidos, os quantitativos mensais e anuais, os valores unitários, mensais e anuais, bem como o valor global estimado da contratação, no montante de R\$ 337.920,00.

75. Observa-se, ainda, que a minuta consigna a necessidade de efetivação da contratação no prazo de até 90 (noventa) dias após a autorização do órgão gerenciador, observado o prazo de vigência da ata, bem como atribui ao órgão aderente os atos relativos à cobrança do cumprimento das obrigações assumidas pela contratada e à aplicação de eventuais penalidades decorrentes da execução contratual.

76. Desse modo, sob o aspecto jurídico-formal, a minuta do Termo de Adesão contém os elementos essenciais à formalização da adesão, recomendando-se apenas a conferência final dos dados variáveis antes da assinatura, especialmente quanto à identificação das partes, itens aderidos, quantitativos, valores, vigência da ata, prazo para efetivação da contratação e anuência da empresa detentora da Ata, caso esta ainda não conste de forma autônoma nos autos.

PRAZO PARA EFETIVAÇÃO DA CONTRATAÇÃO E VIGÊNCIA DA ATA

77. A adesão somente poderá ocorrer dentro da vigência da ata e respeitando eventual prazo fixado para que os órgãos caronas formalizem suas contratações. A observância desses prazos é condição formal para a validade da adesão.

78. Pela Ata nº 023/2025, ela foi assinada em 08/10/2025 e tem vigência de 1 ano, conforme cláusula 1.2. Então, em princípio, a adesão/contratação deve ser formalizada até 08/10/2026, salvo se houver prorrogação válida da ata.

79. A adesão e a contratação dela decorrente deverão ser efetivadas dentro do prazo de vigência da Ata de Registro de Preços nº 023/2025 – SEMED, observada eventual prorrogação formal e regularmente comprovada nos autos.



80. Recomenda-se a juntada do extrato de publicação da Ata de Registro de Preços nº 023/2025 – SEMED, ou certidão/consulta oficial que comprove sua publicidade e vigência, antes da formalização da contratação.

DA MINUTA CONTRATUAL

81. Consta dos autos, às fls. 341/363, minuta do Contrato Administrativo a ser celebrado entre a Câmara Municipal de Macaé e a empresa RS Voice Cloud Ltda., decorrente da adesão à Ata de Registro de Preços nº 023/2025 – SEMED, oriunda do Pregão Eletrônico nº 080/2025 – SRP.

82. A contratação decorrente da adesão à ata de registro de preços constitui relação jurídica própria entre o órgão aderente e o fornecedor beneficiário da ata, ainda que vinculada ao edital, à ata, ao termo de referência, à proposta vencedora e às demais condições do certame originário. Por essa razão, o instrumento contratual deve observar as cláusulas necessárias previstas no art. 92 da Lei nº 14.133/2021, bem como respeitar os limites e condições da Ata de Registro de Preços aderida.

83. No exame da minuta contratual juntada às fls. 341/363, verifica-se que o instrumento contempla, em linhas gerais, os elementos essenciais à formalização da contratação, disciplinando o objeto, o preço, a forma de pagamento, a indicação dos quantitativos e valores unitários, mensais e anuais dos itens aderidos, os recursos orçamentários, a vigência contratual, o início da execução, o reajustamento de preços, as obrigações da contratada, as responsabilidades da Câmara Municipal de Macaé, o modelo de gestão e fiscalização, as sanções administrativas, as hipóteses de extinção, a garantia contratual, as incidências fiscais, a vinculação ao termo de referência e demais disposições pertinentes.

84. Observa-se que a cláusula primeira delimita o objeto contratual à adesão aos itens 01, 03 e 06 da Ata de Registro de Preços nº 023/2025 – SEMED, em conformidade com os quantitativos e valores indicados no Termo de Adesão e na autorização do órgão gerenciador. A cláusula segunda, por sua vez, discrimina o valor global da contratação, correspondente a R\$ 337.920,00, bem como apresenta quadro com os valores unitários, mensais e anuais dos serviços pretendidos.

85. A minuta também prevê prazo de vigência de 12 (doze) meses, contado da assinatura, com possibilidade de prorrogação sucessiva, nos termos dos arts. 106 e 107 da Lei nº 14.133/2021, condicionada à demonstração da vantajosidade, à manutenção das condições de habilitação, à disponibilidade orçamentária e à manifestação favorável da autoridade competente.

86. Quanto ao reajustamento, verifica-se que a cláusula sexta estabelece que o preço contratual será fixo e irreajustável pelo período de 01 (um) ano, contado da data do orçamento estimado, admitindo-se posterior reajuste pelo índice IPCA-IBGE, ou outro que venha a substituí-lo, observado o regramento aplicável. Tal previsão atende, em princípio, à exigência do art. 92, inciso V, da Lei nº 14.133/2021, quanto à definição de critérios, data-base e periodicidade do reajustamento.



87. A minuta contempla, ainda, cláusulas específicas relativas à gestão e fiscalização contratual, prevendo a designação de gestor e fiscais do contrato, o acompanhamento da execução, a verificação da conformidade dos serviços, a anotação de ocorrências, a recomendação de providências e demais atribuições pertinentes ao controle da execução contratual. Também há previsão de sanções administrativas, hipóteses de extinção, garantia contratual, publicação no Portal Nacional de Contratações Públicas – PNCP e cláusula específica de proteção de dados pessoais, em atenção à Lei Federal nº 13.709/2018.

88. Sob o aspecto jurídico-formal, a minuta contratual encontra-se, em linhas gerais, compatível com a Lei nº 14.133/2021 e com a contratação pretendida por adesão à Ata de Registro de Preços nº 023/2025 – SEMED, recomendando-se, antes da assinatura, apenas a conferência final dos dados variáveis do instrumento, especialmente quanto à identificação das partes, número do contrato, dotação orçamentária, empenho, vigência da ata, prazo de efetivação da contratação após a autorização do órgão gerenciador, identificação do gestor e dos fiscais, regularidade fiscal e trabalhista da empresa e compatibilidade dos itens, quantitativos e valores com aqueles autorizados pelo órgão gerenciador.

89. **Recomenda-se, ainda, a correção** de ajuste meramente redacional identificado na minuta contratual, especialmente a substituição da expressão “recursos orçamentários consignados ao Município” por “recursos orçamentários consignados à Câmara Municipal de Macaé”.

DA REGULARIDADE DA EMPRESA E DA MANUTENÇÃO DAS CONDIÇÕES DE HABILITAÇÃO

90. Não compete à Procuradoria Geral realizar nova análise técnica da habilitação da empresa vencedora da licitação originária, atribuição que coube ao órgão responsável pelo Pregão Eletrônico nº 080/2025 – SRP.

91. Contudo, cabe ao órgão aderente verificar, antes da formalização da contratação, se a empresa detentora da ata mantém as condições de habilitação jurídica, fiscal, social, trabalhista, econômico-financeira e técnica exigidas no edital da licitação originária e pela legislação vigente.

92. Essa exigência decorre do art. 92, inciso XVI, da Lei nº 14.133/2021, segundo o qual o contratado deve manter, durante toda a execução contratual, em compatibilidade com as obrigações assumidas, todas as condições exigidas para a habilitação na licitação ou para a qualificação na contratação direta. Observa-se, inclusive, que a minuta contratual juntada aos autos contempla previsão relativa à obrigação da contratada de manter, durante toda a execução contratual, as condições de habilitação e regularidade exigidas na licitação originária e na legislação aplicável.

93. Além disso, deve a Administração observar o art. 91, § 4º, e o art. 161 da Lei nº 14.133/2021, no que diz respeito à aptidão para contratar com o Poder Público e à verificação de eventuais impedimentos ou sanções.

94. Assim, **recomenda-se que, antes da formalização contratual**, sejam juntadas aos autos certidões atualizadas da empresa RS Voice Cloud Ltda., incluindo, conforme aplicável, regularidade fiscal federal, estadual e municipal,



FGTS, trabalhista, consulta ao CEIS/CNEP, SICAF ou outro cadastro equivalente, além dos documentos de habilitação técnica exigidos no edital originário, naquilo que for pertinente ao objeto contratado.

DA MANIFESTAÇÃO DA CONTROLADORIA GERAL

95. Consta dos autos análise prévia da Controladoria Geral, que apontou recomendações específicas quanto à instrução processual.

96. Entre os pontos inicialmente destacados pela Controladoria estavam a necessidade de indicação da dotação orçamentária, declaração de adequação da despesa e estimativa de impacto orçamentário-financeiro, juntada do extrato de publicação da ata, ofício ao órgão gerenciador e sua resposta, anuência da empresa beneficiária da ata, certidões de regularidade da empresa, demonstração de economicidade, controle de saldo e reserva orçamentária.

97. Após a análise da Controladoria, foram juntados aos autos documentos relacionados à reserva orçamentária, declaração de adequação da despesa, estimativa de impacto orçamentário-financeiro, ofício de solicitação de adesão e resposta autorizativa do órgão gerenciador.

98. Persistem, contudo, como providências objetivas a serem observadas antes da formalização da contratação, sem prejuízo das análises já realizadas neste parecer quanto ao Termo de Adesão e à minuta contratual:

a) juntada da anuência expressa da empresa detentora da ata, ou do documento mencionado pelo órgão gerenciador como manifestação de concordância;

b) juntada da planilha de controle de saldo ou manifestação detalhada do órgão gerenciador quanto aos quantitativos disponíveis;

c) juntada do extrato de publicação da Ata de Registro de Preços nº 023/2025 – SEMED, caso ainda não conste dos autos;

d) juntada das certidões atualizadas de regularidade da empresa e consulta a cadastros de impedidos ou sancionados;

e) emissão da nota de empenho antes da assinatura do contrato ou instrumento equivalente;

f) publicação dos atos exigidos no PNCP e no meio oficial pertinente.

99. Tais providências não invalidam a fase já percorrida, mas condicionam a formalização final da contratação.

DOS ASPECTOS ORÇAMENTÁRIOS E FINANCEIROS

100. A Diretoria de Contabilidade juntou manifestação de contingência/reserva orçamentária, declaração de adequação da despesa e estimativa de impacto orçamentário-financeiro.



101. Consta dos documentos orçamentários o valor global de R\$ 337.920,00, sendo R\$ 225.280,00 reservado para o exercício financeiro corrente e R\$ 112.640,00 para o exercício subsequente.

102. Consta, ainda, informação de que a despesa possui previsão orçamentária e está incluída no planejamento orçamentário, com indicação de fonte, identificação da despesa, programa de trabalho e elemento de despesa.

103. Tais documentos atendem, sob o aspecto formal, às exigências relacionadas à demonstração de adequação orçamentária e financeira previstas no art. 16 da Lei Complementar nº 101/2000.

104. Registre-se, contudo, que nos termos do art. 60 da Lei nº 4.320/1964, é vedada a realização de despesa sem prévio empenho.

105. Assim, **recomenda-se que a nota de empenho seja juntada** aos autos antes da assinatura do contrato ou instrumento equivalente, como condição necessária à assunção válida da despesa.

DA PUBLICIDADE E DA TRANSPARÊNCIA

106. A Lei nº 14.133/2021 estabelece deveres de publicidade e transparência dos atos relativos às contratações públicas.

107. O art. 174 da Lei nº 14.133/2021 institui o Portal Nacional de Contratações Públicas – PNCP como sítio eletrônico oficial destinado à divulgação centralizada e obrigatória dos atos exigidos pela legislação.

“Art. 174. É criado o Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), sítio eletrônico oficial destinado à divulgação centralizada e obrigatória dos atos exigidos pela legislação, incluindo contratos e termos aditivos.

§ 2º O PNCP conterá, entre outras, as seguintes informações acerca das contratações:

V - contratos e termos aditivos;”

108. Esse dispositivo não restringe o tipo de contrato a ser publicado — ou seja, TODOS os contratos administrativos celebrados com base na Lei 14.133/2021 devem ser inseridos no PNCP, independentemente de sua origem (licitação própria, dispensa, inexigibilidade ou adesão à ata de registro de preços).

109. A adesão à ata de registro de preços, quando resultar em contratação própria entre o órgão aderente e o fornecedor, deverá ter seus atos publicados na forma legalmente exigida.

110. A publicidade no PNCP busca garantir a transparência e a centralização das contratações públicas, sendo um dos pilares da nova legislação. Assim, ainda que o artigo 174, §2º, V, não trate explicitamente da adesão à ata, deve-se entender que os contratos dela decorrentes estão abrangidos pela expressão genérica “os contratos”, sobretudo por envolverem dispêndio de recursos públicos e por força do princípio da publicidade (art. 5º, da Lei 14.133/2021).



111. A adesão à ata resulta na celebração de contrato próprio entre o órgão "carona" e o fornecedor e como tal, sujeita-se às normas gerais da nova Lei de Licitações. Desse modo, recomenda-se a inserção no Portal Nacional de Contratações Públicas, em atenção ao princípio da publicidade e ao dever de transparência das contratações públicas, bem como a publicação do extrato no Diário Oficial do Município.

112. Assim, **após a assinatura do contrato ou instrumento equivalente, recomenda-se a publicação no PNCP**, bem como a publicação do respectivo extrato no meio oficial adotado pela Câmara Municipal de Macaé, sem prejuízo de outras publicações exigidas pela regulamentação local.

113. **Recomenda-se, ainda, a juntada aos autos dos comprovantes de publicação da Ata de Registro de Preços nº 023/2025 – SEMED**, caso ainda não constem, bem como dos comprovantes de publicação do Termo de Adesão, do contrato ou instrumento equivalente e dos demais atos relevantes.

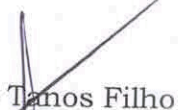
III – CONCLUSÃO

114. Ante o exposto, nos limites da análise jurídica e excluídos os aspectos técnicos, econômicos, financeiros, orçamentários e de conveniência e oportunidade, entende-se juridicamente possível o prosseguimento do Processo Administrativo nº 159/2026, com vistas à adesão à Ata de Registro de Preços nº 023/2025 – SEMED, oriunda do Pregão Eletrônico nº 080/2025 – SRP, para contratação dos itens 01, 03 e 06, no valor global de R\$ 337.920,00, desde que observadas as recomendações destacadas no corpo deste parecer, cabendo à autoridade competente deliberar quanto à conveniência, oportunidade e interesse público na efetivação da adesão.

É o parecer.

Macaé, 26 de junho de 2026.


Eliano dos Santos Cardoso
Consultor Jurídico
Mat. 4505-5 / CMM


Alfredo Tanos Filho
Procurador Geral
Mat. 4491-1 / CMM