

PARECER JURÍDICO Nº 186/2025

SECRETARIA DE ORIGEM: SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE

DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO E CONTRATO. CONTRATAÇÃO DIRETA. ADESÃO À ATA DE REGISTRO DE PREÇOS ARP nº004/2024 CUJO OBJETO:REGISTRO DE PREÇO PARA FUTURA E EVENTUAL LOCAÇÃO DE DIVERSOS TIPOS DE ESTRUTURA E SERVIÇOS PARA SUPRIR EVENTOS DO MUNICÍPIO DE RORAINÓPOLIS. PERMISSIVO LEGAL LEI Nº 14.133/21.

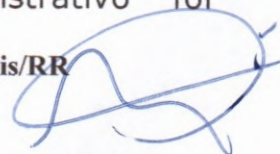
I – RELATÓRIO

1. Trata-se de análise e emissão de parecer jurídico acerca da legalidade da contratação direta por meio de adesão a ata de registro de preço autuado sob o nº 124/2025-, oriundo da **SECRETARIA MUNICIPAL DE ESPORTES CULTURA E LAZER DO MUNICÍPIO DE RORAINÓPOLIS**, ARP nº 004/2024 cujo OBJETO É “**REGISTRO DE PREÇO PARA FUTURA E EVENTUAL LOCAÇÃO DE DIVERSOS TIPOS DE ESTRUTURA E SERVIÇOS DO MUNICÍPIO DE RORAINÓPOLIS POR INTERMÉDIO DA SECRETARIA MUNICIPAL DE ESPORTES CULTURA E LAZER**”

2. Em sede de justificativa argumenta a autoridade competente que a contratação dos serviços se faz necessária para fins de atendimento das ações de atenção à Saúde primária.

3. Assim, em suma, consta dos autos, Documento de Formalização de Demanda, Estudo Técnico Preliminar, Mapa de Risco, Cotações, Justificativa para Adesão, Aceites do Órgão Gerenciador para a Adesão bem como da Empresa, Termo de Referência, Declaração de Adequação Financeira e Orçamentária, Minuta de Contrato e Despachos necessários, sendo o procedimento em questão elaborado sob égide da Lei Federal de Licitações e Contratos Administrativos nº 14.133, de 1º de abril de 2021.

4. Na sequência o processo administrativo foi



encaminhado a essa Procuradoria para análise prévia em conformidade com o art. 53 da Lei 14.133/21.

5. É o relatório, em apertada síntese, passo à análise.

II – DA ANÁLISE JURÍDICA

6. Inicialmente, cabe destacar que a presente manifestação jurídica tem por finalidade apenas o controle prévio de legalidade do procedimento em tela, conforme estabelece o artigo 53, I e II, da Lei nº 14.133, de 2021, não cabendo assim a esta Procuradoria a análise do mérito do ato administrativo e tão pouco os aspectos envolvidos, como os de natureza técnica e mercadológica:

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

7. Finalmente, deve-se salientar que o presente parecer é emitido sem caráter vinculativo, não adentrando a margem de discricionariedade que é conferida pela lei ao gestor.

II.A – Da Fase Preparatória

8. A fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual, sempre que elaborado, de que trata o inciso VII do caput do art. 12 da referida lei e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem

interferir na contratação, conforme previsto no caput do art. 18.

9. O citado artigo tipifica as providências e documentos que devem instruir a fase de planejamento, vejamos:

Art. 18. A fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual de que trata o inciso VII do caput do art. 12 desta Lei, sempre que elaborado, e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, compreendidos:

I - A descrição da necessidade da contratação fundamentada em estudo técnico preliminar que caracterize o interesse público envolvido;

II - A definição do objeto para o atendimento da necessidade, por meio de termo de referência, anteprojeto, projeto básico ou projeto executivo, conforme o caso;

III - a definição das condições de execução e pagamento, das garantias exigidas e ofertadas e das condições de recebimento;

IV - O orçamento estimado, com as composições dos preços utilizados para sua formação;

V - A elaboração do edital de licitação;

VI - A elaboração de minuta de contrato, quando necessária, que constará obrigatoriamente como anexo do edital de licitação;

VII - o regime de fornecimento de bens, de prestação de serviços ou de execução de obras e serviços de engenharia, observados os potenciais de economia de escala;

VIII - a modalidade de licitação, o critério de julgamento, o modo de disputa e a adequação e eficiência da forma de combinação desses parâmetros, para os fins de seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, considerado todo o ciclo de vida do objeto;

IX - A motivação circunstanciada das condições do edital, tais como justificativa de exigências de qualificação técnica, mediante indicação das parcelas de maior relevância técnica ou valor significativo do objeto, e de qualificação econômico-financeira, justificativa dos critérios de pontuação e julgamento das propostas técnicas, nas licitações com julgamento por melhor técnica ou técnica e preço, e justificativa das regras pertinentes à participação de empresas em consórcio;

X - A análise dos riscos que possam comprometer o sucesso da licitação e a boa execução contratual;

XI - a motivação sobre o momento da divulgação do orçamento da licitação, observado o art. 24 desta Lei.

10. Ou seja, é essencial analisar detalhadamente as

necessidades para embasar adequadamente a decisão de contratação.

II.B – Do Estudo Técnico Preliminar – ETP

11. Em linhas gerais, o artigo 18, § 1º, da Lei nº 14.133, de 2021, apresenta os elementos que devem ser considerados na elaboração do ETP, vejamos:

§ 1º O estudo técnico preliminar a que se refere o inciso I do caput deste artigo deverá evidenciar o problema a ser resolvido e a sua melhor solução, de modo a permitir a avaliação da viabilidade técnica e econômica da contratação, e conterá os seguintes elementos:

- I - Descrição da necessidade da contratação, considerado o problema a ser resolvido sob a perspectiva do interesse público;
- II - Demonstração da previsão da contratação no plano de contratações anuais, sempre que elaborado, de modo a indicar o seu alinhamento com o planejamento da Administração;
- III - requisitos da contratação;
- IV - Estimativas das quantidades para a contratação, acompanhadas das memórias de cálculo e dos documentos que lhes dão suporte, que considerem interdependências com outras contratações, de modo a possibilitar economia de escala;
- V - Levantamento de mercado, que consiste na análise das alternativas possíveis, e justificativa técnica e econômica da escolha do tipo de solução a contratar;
- VI - Estimativa do valor da contratação, acompanhada dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, que poderão constar de anexo classificado, se a Administração optar por preservar o seu sigilo até a conclusão da licitação;
- VII - descrição da solução como um todo, inclusive das exigências relacionadas à manutenção e à assistência técnica, quando for o caso;
- VIII - justificativas para o parcelamento ou não da contratação;
- IX - Demonstrativo dos resultados pretendidos em termos de economicidade e de melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais e financeiros disponíveis;
- X - Providências a serem adotadas pela Administração previamente à celebração do contrato, inclusive quanto à capacitação de servidores ou de empregados para fiscalização e gestão contratual;
- XI - contratações correlatas e/ou interdependentes;
- XII - descrição de possíveis impactos ambientais e respectivas medidas mitigadoras, incluídos requisitos de baixo consumo de energia e de outros recursos, bem como logística reversa para desfazimento e reciclagem de bens e refugos, quando aplicável;
- XIII - posicionamento conclusivo sobre a adequação da contratação para o atendimento da necessidade a que se

destina.

12. A rigor, o § 2º do citado artigo, reza que "O estudo técnico preliminar deverá conter ao menos os elementos previstos nos incisos I, IV, VI, VIII e XIII do § 1º deste artigo", sendo que caso concreto, em uma análise perfunctória, observa-se que a Administração elaborou o ETP de modo a contemplar as exigências legais e normativas.

II.C – Do Termo de Referência

13. Conforme previsto no artigo 6º, XXIII, da Lei nº 14.133, de 2021, o Termo de Referência deve contemplar as seguintes exigências.

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

(...)

XXIII - termo de referência: documento necessário para a contratação de bens e serviços, que deve conter os seguintes parâmetros e elementos descritivos:

- a) definição do objeto, incluídos sua natureza, os quantitativos, o prazo do contrato e, se for o caso, a possibilidade de sua prorrogação;
- b) fundamentação da contratação, que consiste na referência aos estudos técnicos preliminares correspondentes ou, quando não for possível divulgar esses estudos, no extrato das partes que não contiverem informações sigilosas;
- c) descrição da solução como um todo, considerado todo o ciclo de vida do objeto;
- d) requisitos da contratação;
- e) modelo de execução do objeto, que consiste na definição de como o contrato deverá produzir os resultados pretendidos desde o seu início até o seu encerramento;
- f) modelo de gestão do contrato, que descreve como a execução do objeto será acompanhada e fiscalizada pelo órgão ou entidade;
- g) critérios de medição e de pagamento;
- h) forma e critérios de seleção do fornecedor;
- i) estimativas do valor da contratação, acompanhadas dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, com os parâmetros utilizados para a obtenção dos preços e para os respectivos cálculos, que devem constar de documento separado e classificado;

j) adequação orçamentária; (...)

14. Verifica-se que o termo de referência, oriundo do órgão gerenciador da referida ata, juntado aos autos reúne as condições essenciais, objetivas, exigidas nos instrumentos da espécie.

II.D – Da Adesão

15. Em linhas gerais, a adesão a ata de registro de preços por órgão da administração pública não participante da fase preparatória prescinde da observação dos requisitos tipificados no art. 86, § 2º, vejamos:

Art. 86. O órgão ou entidade gerenciadora deverá, na fase preparatória do processo licitatório, para fins de registro de preços, realizar procedimento público de intenção de registro de preços para, nos termos de regulamento, possibilitar, pelo prazo mínimo de 8 (oito) dias úteis, a participação de outros órgãos ou entidades na respectiva ata e determinar a estimativa total de quantidades da contratação.

§ 1º O procedimento previsto no caput deste artigo será dispensável quando o órgão ou entidade gerenciadora for o único contratante.

§ 2º Se não participarem do procedimento previsto no caput deste artigo, os órgãos e entidades poderão aderir à ata de registro de preços na condição de não participantes, observados os seguintes requisitos:

I - Apresentação de justificativa da vantagem da adesão, inclusive em situações de provável desabastecimento ou descontinuidade de serviço público;

II - Demonstração de que os valores registrados estão compatíveis com os valores praticados pelo mercado na forma do art. 23 desta Lei;

III - prévias consulta e aceitação do órgão ou entidade gerenciadora e do fornecedor.

§ 3º A faculdade de aderir à ata de registro de preços na condição de não participante poderá ser exercida:

I - Por órgãos e entidades da Administração Pública federal, estadual, distrital e municipal, relativamente a ata de registro de preços de órgão ou entidade gerenciadora federal, estadual ou distrital; ou

II - Por órgãos e entidades da Administração Pública municipal, relativamente a ata de registro de preços de órgão ou entidade gerenciadora municipal, desde que o sistema de registro de preços tenha sido formalizado mediante licitação.

§ 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.

16. No caso em comento, pretende a Secretaria Municipal de Saúde aderir a ata de registro de preços oriunda da Secretaria Municipal de Cultura e Lazer deste Município, o que encontra respaldo na legislação vigente.

17. Com relação aos requisitos legais, verifica-se a sua observância, pois, em suma consta dos autos, justificativa para adesão, demonstração de que os valores registrados estão compatíveis com os valores praticados pelo mercado sendo carreado aos autos pesquisa de preços na forma do art. 23 da lei 14.133/21, bem como prévias consulta e aceitação do órgão gerenciador e do fornecedor.

18. Ainda, cabe destacar a observância a adesão do quantitativo de R\$ 305.020,00 da referida ata, conforme permissivo legal.

19. Como já ressaltado, a adesão é uma faculdade discricionária da Administração, que permite a um órgão contratar bens ou serviços utilizando uma ata de preços vigente, gerenciada por outro órgão, sem a necessidade de realizar um novo processo licitatório. Trata-se de uma medida excepcional, pois a regra geral é licitar, que visa à eficiência e à economia de escala, mas que exige o cumprimento de requisitos rigorosos para garantir a legalidade e a vantajosidade da contratação.

20. Ainda, somente para fins didáticos, destaca-se que a jurisprudência do TCU tem firme entendimento que para fins de adesão deverá haver justificativa plausível bem como pesquisa de preços demonstrando vantajosidade de preços, o que se encontra carreado aos autos.

REPRESENTAÇÃO. CONTRATO DECORRENTE DE ADESÃO À ATA DE REGISTRO DE PREÇOS. SUPOSTO DESCUMPRIMENTO DE DETERMINAÇÃO DO TRIBUNAL POR PARTE DA ENTIDADE GERENCIADORA DA ATA. AUDIÊNCIA DOS GESTORES. ACOLHIMENTO DAS RAZÕES DE JUSTIFICATIVA. IMPROPRIEDADES NO DETALHAMENTO DAS NECESSIDADES E NA PESQUISA DE PREÇOS PARA CONTRATAÇÃO DE BENS PELA AUTARQUIA QUE ADERIU À ATA. CIRCUNSTÂNCIAS ATENUANTES COMPROVADAS EM APURAÇÃO INTERNA DA PRÓPRIA ENTIDADE. CONHECIMENTO E PROCEDÊNCIA PARCIAL DA REPRESENTAÇÃO. CIÊNCIA DAS OCORRÊNCIAS.

(TCU - REPRESENTAÇÃO (REPR): <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/rest/publico/base/acordao-completo/26302024>, Relator.: MARCOS BEMQUERER, Data de Julgamento: 04/12/2024)

II.E – Da Minuta de Termo de Contrato

21. Em conformidade com o art. 95 da Lei nº 14.133/2021, faz-se necessário que o contrato firmado seja devidamente instrumentalizado tendo em vista sua obrigatoriedade em conformidade com a.

22. Ainda, o art. 92 da citada lei, estabelece as cláusulas que são necessárias nos contratos administrativos, vejamos:

Art. 92. São necessárias em todo contrato cláusulas que estabeleçam:

- I - O objeto e seus elementos característicos;
- II - A vinculação ao edital de licitação e à proposta do licitante vencedor ou ao ato que tiver autorizado a contratação direta e à respectiva proposta;
- III - a legislação aplicável à execução do contrato, inclusive quanto aos casos omissos;
- IV - O regime de execução ou a forma de fornecimento;
- V - o preço e as condições de pagamento, os critérios, a data-base e a periodicidade do reajustamento de preços e os critérios de atualização monetária entre a data do adimplemento das obrigações e a do efetivo pagamento;
- VI - os critérios e a periodicidade da medição, quando for o caso, e o prazo para liquidação e para pagamento;
- VII - os prazos de início das etapas de execução, conclusão, entrega, observação e recebimento definitivo, quando for o caso;

- VIII - o crédito pelo qual correrá a despesa, com a indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica;
IX - A matriz de risco, quando for o caso;
X - O prazo para resposta ao pedido de repactuação de preços, quando for o caso;
XI - o prazo para resposta ao pedido de restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro, quando for o caso;
XII - às garantias oferecidas para assegurar sua plena execução, quando exigidas, inclusive as que forem oferecidas pelo contratado no caso de antecipação de valores a título de pagamento;
XIII - o prazo de garantia mínima do objeto, observados os prazos mínimos estabelecidos nesta Lei e nas normas técnicas aplicáveis, e as condições de manutenção e assistência técnica, quando for o caso;
XIV - os direitos e as responsabilidades das partes, as penalidades cabíveis e os valores das multas e suas bases de cálculo;
XV - As condições de importação e a data e a taxa de câmbio para conversão, quando for o caso;
XVI - a obrigação do contratado de manter, durante toda a execução do contrato, em compatibilidade com as obrigações por ele assumidas, todas as condições exigidas para a habilitação na licitação, ou para a qualificação, na contratação direta;
XVII - a obrigação de o contratado cumprir as exigências de reserva de cargos prevista em lei, bem como em outras normas específicas, para pessoa com deficiência, para reabilitado da Previdência Social e para aprendiz;

XVIII - o modelo de gestão do contrato, observados os requisitos definidos em regulamento;
XIX - os casos de extinção.

23. Logo, a minuta do contrato encontra-se com as cláusulas mínimas previstas em Lei.

III – CONCLUSÃO

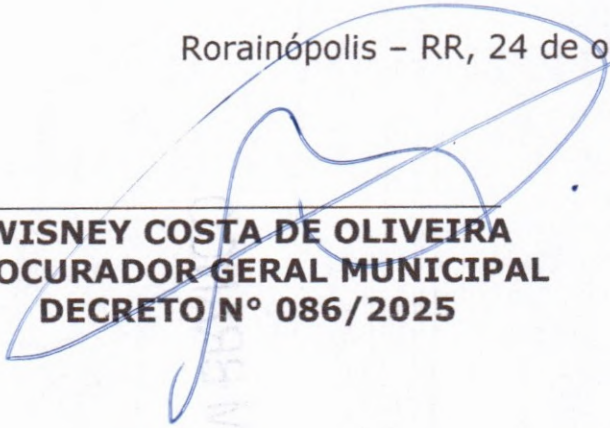
24. Face do exposto, nos limites da análise jurídica e excluídos os aspectos técnicos e o juízo de oportunidade e conveniência, **OPINA-SE** pela possibilidade jurídica do prosseguimento do presente processo nos seus demais termos, sem a necessidade de retorno para nova manifestação desta unidade jurídica.

25. Noutro giro, recomenda-se a observância pela administração pública das publicações necessárias para fins de transparência.

26. Deve o processo retornar ao setor consulente para as providências de praxe.

É o parecer **S.M.J.**

Rorainópolis – RR, 24 de outubro de 2025.



WISNEY COSTA DE OLIVEIRA
PROCURADOR GERAL MUNICIPAL
DECRETO Nº 086/2025