



**PODER EXECUTIVO
PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO SEBASTIÃO DA BOA VISTA
ASSESSORIA JURÍDICA**

Parecer nº 2108-004/2025-AJ

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E CONTRATOS. ADESÃO À ATA DE REGISTRO DE PREÇOS. AQUISIÇÃO DE BENS. LEGISLAÇÃO APLICÁVEL: LEI Nº 14.133/2021. ANÁLISE JURÍDICA DO PROCEDIMENTO E DAS MINUTAS.

Vem, à esta Assessoria Jurídica do Município, Despacho da Secretaria Municipal de Educação, requerendo parecer jurídico sobre a fase interna do processo licitatório para aquisição de material esportivo, na modalidade adesão à Ata de Registro de Preços, em sua forma eletrônica, conforme justificativa e especificações constantes do Estudo Técnico Preliminar e seus anexos.

Os seguintes documentos são relevantes para a análise jurídica:

- **Documento de Formalização da Demanda (DFD);**
- **Portaria de Nomeação de Equipe de Planejamento da Contratação;**
- **Estudo Técnico Preliminar (ETP);**
- **Análise de Riscos;**
- **Justificativa para Adesão à Ata de Registro de Preços;**
- **Autorização do Órgão Gerenciador e Aceite da Empresa;**
- **Minuta do Contrato.**

É a síntese do necessário.



PODER EXECUTIVO
PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO SEBASTIÃO DA BOA VISTA
ASSESSORIA JURÍDICA

1. 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 14.133/2021:

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 oportunidade, podendo-se, porém, sobre estes emitir opinião ou formular recomendações, desde que enfatizando o caráter discricionário de seu acatamento.



PODER EXECUTIVO
PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO SEBASTIÃO DA BOA VISTA
ASSESSORIA JURÍDICA

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.

De outro lado, cabe esclarecer que não é papel da assessoria jurídica 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.

Finalmente, deve-se salientar que determinadas observações são feitas sem caráter vinculativo, mas em prol da segurança da própria autoridade assessorada a quem incumbe, dentro da margem de discricionariedade que lhe é conferida pela lei, avaliar e acatar, ou não, tais ponderações.

Não obstante, 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.

2. Avaliação de conformidade legal

O art. 19 da Lei nº 14.133/2021, prevê que os órgãos competentes da Administração devem instituir mecanismos e ferramentas voltadas ao gerenciamento de atividades de administração de materiais, obras e serviços, conforme abaixo transcrito:

Art. 19. Os órgãos da Administração com competências regulamentares relativas às atividades de administração de materiais, de obras e serviços e de licitações e contratos deverão:



PODER EXECUTIVO
PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO SEBASTIÃO DA BOA VISTA
ASSESSORIA JURÍDICA

I - instituir instrumentos que permitam, preferencialmente, a centralização dos procedimentos de aquisição e contratação de bens e serviços;

II - criar catálogo eletrônico de padronização de compras, serviços e obras, admitida a adoção do catálogo do Poder Executivo federal por todos os entes federativos;

III - instituir sistema informatizado de acompanhamento de obras, inclusive com recursos de imagem e vídeo;

IV - instituir, com auxílio dos órgãos de assessoramento jurídico e de controle interno, modelos de minutas de editais, de termos de referência, de contratos padronizados e de outros documentos, admitida a adoção das minutas do Poder Executivo federal por todos os entes federativos;

V - promover a adoção gradativa de tecnologias e processos integrados que permitam a criação, a utilização e a atualização de modelos digitais de obras e serviços de engenharia.

Desse modo, é preciso que a fase de planejamento da contratação esteja alinhada às iniciativas mais atualizadas dos órgãos que detêm competências regulamentares.

Nesse sentido, um instrumento importante para auxiliar a checagem desse alinhamento é a lista de verificação elaborada pela Advocacia-Geral da União. Referidos documentos estão disponíveis no endereço <https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/cgu/cgu/modelos/licitacoescontratos/listas-de-verificacao>.

No caso vertente não foi realizada a avaliação de conformidade legal com base nos elementos acima descritos, razão pela qual recomendamos ao órgão assessorado que instrua os autos com a lista de verificação pertinente ao objeto da contratação.



PODER EXECUTIVO
PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO SEBASTIÃO DA BOA VISTA
ASSESSORIA JURÍDICA

3. Planejamento da contratação

A Lei nº 14.133/2021, estabeleceu que 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 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.

O artigo 18 da Lei nº 14.133/2021, elenca providências e documentos que devem instruir a fase de planejamento, conforme abaixo transcrito:

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;



PODER EXECUTIVO
PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO SEBASTIÃO DA BOA VISTA
ASSESSORIA JURÍDICA

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.

Referido dispositivo é complementado por seu parágrafo primeiro, que dispõe sobre os elementos do Estudo Técnico Preliminar. De uma forma bem abrangente, o planejamento da contratação pressupõe que a própria necessidade administrativa seja investigada, a fim de se compreender o que fundamenta a requisição administrativa.

Neste sentido, ressalte-se que a identificação da necessidade administrativa deve considerar também o desenvolvimento nacional sustentável, que é princípio e objetivo das licitações (artigo 5º e artigo 11, IV, da Lei nº 14.133/2021), conforme detalhamentos abaixo. Uma vez identificada a necessidade que antecede o pedido realizado, pode-se então buscar soluções disponíveis no mercado para atender referida necessidade, que inclusive podem se diferenciar do pedido inicial.

Encontrada a melhor solução, caso disponível mais de uma, aí sim inicia-se a etapa de estudá-la, para o fim de definir o objeto licitatório e todos os seus contornos.



PODER EXECUTIVO
PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO SEBASTIÃO DA BOA VISTA
ASSESSORIA JURÍDICA

Em linhas gerais, a instrução do processo licitatório deve revelar esse encadeamento lógico.

Alguns dos elementos serão abaixo examinados.

Estudo Técnico Preliminar - ETP

No presente caso, a equipe de planejamento da contratação, devidamente designada pela Portaria nº 037/2025/SEMED/ETP, elaborou o estudo técnico preliminar. Apesar de se tratar de documento eminentemente técnico, cuja avaliação de mérito cabe, em última instância, ao próprio órgão assistido, ele aparentemente contém as previsões necessárias, relacionadas no art. 18, §1º, da Lei nº 14.133/2021, demonstrando a viabilidade técnica e econômica da solução escolhida.

Descrição da Necessidade da contratação

A identificação da necessidade da contratação é o primeiro aspecto a ser abordado em um estudo técnico preliminar, justamente para permitir a reflexão sobre os motivos pelos quais determinada contratação foi solicitada, investigando assim qual a necessidade final a ser atendida, que pode inclusive ser distinta a depender da finalidade do órgão ou entidade, ainda que o objeto indicado pelo setor requisitante seja o mesmo.

Essa investigação inicial é expressamente demandada no art. 18, I e §1º, I da NLLC. Trata-se de etapa fundamental do processo, por meio da qual o problema colocado para a Administração pode vir a ser compreendido sob outra perspectiva e assim contribuir para que outras soluções se mostrem propícias a atender a demanda.

Feito esse registro, é certo que não cabe à Assessoria Jurídica adentrar ao mérito (oportunidade e conveniência) das razões do Administrador, principalmente nesse contexto em que prevalece a tecnicidade do assunto. O papel do jurídico é recomendar que essa reflexão sobre a necessidade administrativa seja efetivamente realizada, orientando o órgão assistido a registrá-la nos autos, caso não o tenha sido, ou então a aperfeiçoá-la, na hipótese de ela se revelar insuficiente ou desarrazoada.



PODER EXECUTIVO
PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO SEBASTIÃO DA BOA VISTA
ASSESSORIA JURÍDICA

Sem prejuízo dessa constatação, observa-se que, no caso concreto, o órgão descreveu a necessidade administrativa de forma pormenorizada no Documento de Formalização da Demanda e no Estudo Técnico Preliminar, vinculando a aquisição de materiais esportivos à promoção do desenvolvimento integral dos estudantes, à inclusão social e ao fortalecimento de projetos pedagógicos, caracterizando devidamente o interesse público envolvido.

Levantamento de Mercado e Definição do Objeto

Uma vez identificada a necessidade administrativa, o passo seguinte consiste em buscar soluções que tenham o potencial de atendê-la. Não se trata, portanto, de realizar meramente uma estimativa de preços, mas sim de estudar as práticas do mercado e de outros órgãos e entidades públicas, a fim de verificar se existe alguma outra solução para atender a necessidade administrativa ou então novas metodologias de execução/contratação que gerem ganhos de produtividade ou economia para a Administração.

No caso em tela, o Estudo Técnico Preliminar realizou detida análise comparativa entre as soluções de realizar um novo certame licitatório (pregão eletrônico) e a adesão a uma Ata de Registro de Preços já existente, concluindo, de forma fundamentada, que a adesão se mostrava mais célere, econômica e segura.

A definição do objeto licitatório, por sua vez, foi adequadamente realizada, com a especificação detalhada dos 143 itens de materiais esportivos necessários, suas características e quantidades, conforme consta no Estudo Técnico Preliminar.

A descrição pormenorizada permite a correta aferição do objeto a ser contratado, alinhando a solução escolhida com a necessidade pública a ser atendida, evitando especificações restritivas ou genéricas que pudessem frustrar a finalidade da contratação.



PODER EXECUTIVO
PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO SEBASTIÃO DA BOA VISTA
ASSESSORIA JURÍDICA

Análise de riscos

No presente caso, foi juntado aos autos o documento de Análise de Risco, com a identificação das principais ameaças ao sucesso da contratação e a proposição de medidas preventivas e mitigadoras, o que atende à exigência contida no art. 18, inciso X, da Lei nº 14.133/2021.

Orçamento Estimado e Pesquisa de Preços

No presente caso, foi realizada a estimativa do valor da contratação, com a devida pesquisa de preços formalizada nos autos, a qual cotejou os valores praticados no mercado com os preços registrados na Ata de Registro de Preços nº 9.2024-00012, oriunda do Município de Oeiras do Pará/PA.

A análise comparativa demonstrou a vantajosidade econômica da adesão, atendendo ao disposto no art. 23, §1º da Lei nº 14.133/2021, requisito indispensável para a legalidade do procedimento de adesão.

Termo de Referência

O termo de referência, cujos elementos essenciais se encontram distribuídos entre o Estudo Técnico Preliminar e a Justificativa para Adesão, foi devidamente elaborado e juntado aos autos, reunindo as cláusulas e condições essenciais para a contratação, como a definição do objeto, a justificativa, o modelo de execução e os critérios de recebimento, em conformidade com a legislação vigente.

Adequação orçamentária

Conforme se extrai do caput do artigo 18 da Lei nº 14.133/2021, a fase preparatória da licitação deve compatibilizar-se também com as leis orçamentárias. A existência de disponibilidade orçamentária com a respectiva indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica da despesa é uma imposição legal, conforme se extrai do art. 105 da Lei nº 14.133/2021:



PODER EXECUTIVO
PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO SEBASTIÃO DA BOA VISTA
ASSESSORIA JURÍDICA

Art. 105. A duração dos contratos regidos por esta Lei será a prevista em edital, e deverão ser observadas, no momento da contratação e a cada exercício financeiro, a disponibilidade de créditos orçamentários, bem como a previsão no plano plurianual, quando ultrapassar 1 (um) exercício financeiro.

No caso concreto, a Administração, por meio da minuta de contrato, indicou a dotação orçamentária pela qual correrão as despesas da contratação. Cumpre à autoridade competente, no momento da formalização do contrato e da emissão da nota de empenho, assegurar a efetiva disponibilidade dos créditos orçamentários para fazer face às obrigações assumidas.

Minuta do Termo de Contrato

A minuta de termo de contrato foi juntada aos autos e reúne as cláusulas e condições essenciais exigidas nos instrumentos da espécie, em conformidade com o art. 92 da Lei nº 14.133/2021. Observa-se que a minuta segue o modelo elaborado pela Advocacia-Geral da União, e as adaptações realizadas mostram-se consentâneas com o ordenamento jurídico e com as peculiaridades do objeto, razão pela qual nada temos a ponderar.

Designação de agentes públicos

No presente caso, foi juntada aos autos a Portaria nº 037/2025/SEMED/ETP, designando a equipe de planejamento da contratação, em atendimento às disposições da Lei nº 14.133/2021, que determina a atuação de agentes públicos competentes na condução das fases do processo licitatório.

Publicidade do edital e do termo do contrato

Destacamos ainda que é obrigatória a divulgação e a manutenção do inteiro teor do termo de contrato no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) e a



PODER EXECUTIVO
PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO SEBASTIÃO DA BOA VISTA
ASSESSORIA JURÍDICA

publicação de seu extrato no Diário Oficial correlato, conforme determinam os art. 54, caput e §1º, e art. 94 da Lei nº 14.133/2021.

Destacamos também que, após a formalização contratual, é obrigatória a disponibilização no PNCP dos documentos elaborados na fase preparatória, conforme determina o art. 54, §3º, da Lei nº 14.133, de 2021.

4. CONCLUSÃO

Em face do exposto, nos limites da análise jurídica e excluídos os aspectos técnicos e o juízo de oportunidade e conveniência do ajuste, opina-se pela **possibilidade jurídica do prosseguimento** do presente processo, com a consequente formalização do contrato de aquisição de materiais esportivos por meio de adesão à Ata de Registro de Preços nº 9.2024-00012 do Município de Oeiras do Pará/PA.

É o Parecer, S.M.J.,

São Sebastião da Boa Vista (PA), 21 de agosto de 2025.

Ely Benevides de Sousa Neto

Advogado – OAB/PA 12.502