



PREFEITURA MUNICIPAL DE PRIMAVERA
Assessoria Jurídica

PARECER JURÍDICO 2025-08-19-001

PROCESSO	Nº 20251308-01/GAB/PMP/PA
MODALIDADE	Adesão à Ata de Registro de Preços
INTERESSADO	Prefeitura Municipal
ASSUNTO	Adesão à Ata de Registro de Preços Nº 002/2025, decorrente do pregão eletrônico nº 90013.2024, do Município de Santa Bárbara/PA, objetivando a aquisição de material tipo piçarra bruta, seixo, terra preta, areia branca e aterro arenoso, objetivando atender as necessidades da Secretaria Municipal de Obras do Município de Primavera/PA.

LICITAÇÃO. ADESÃO À ATA DE REGISTRO DE PREÇOS. AQUISIÇÃO DE MATERIAL TIPO PIÇARRA BRUTA, SEIXO, TERRA PRETA, AREIA BRANCA E ATERRO ARENOSO, OBJETIVANDO ATENDER AS NECESSIDADES DA SECRETARIA MUNICIPAL DE OBRAS DO MUNICÍPIO DE PRIMAVERA/PA. PARECER COM RECOMENDAÇÃO.

RELATÓRIO

1. Trata-se de emissão de parecer a respeito da viabilidade legal de adesão à ata de Registro de Preços Nº 002/2025, decorrente do pregão eletrônico nº 90013.2024, do Município de Santa Bárbara/PA, objetivando a aquisição de material tipo piçarra bruta, seixo, terra preta, areia branca e aterro arenoso, objetivando atender as necessidades da Secretaria Municipal de Obras do Município de Primavera/PA.
2. Conforme previsão legal do artigo 53 da Lei nº 14.133/21, a assessoria jurídica realizará controle prévio de legalidade da fase preparatória do processo licitatório.
3. 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. A análise jurídica, portanto, não abrange os demais aspectos envolvidos, como os de natureza técnica, mercadológica ou de conveniência e oportunidade.
4. Logo, não é de responsabilidade desta assessoria averiguação dos documentos referentes aos requisitos de habilitação e qualificação mínima necessária para a contratação,



PREFEITURA MUNICIPAL DE PRIMAVERA

Assessoria Jurídica

estando somente vinculado a parte preparatória do processo licitatório, como mencionado anteriormente.

5. 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.

6. 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, caso seja necessário.

7. É o breve relatório. Segue análise jurídica.

ANÁLISE JURÍDICA

8. Para Administração Pública adquirir produtos e/ou serviços necessita realizar procedimento de licitação pública, na qual selecionará a proposta mais vantajosa entre as oferecidas pelos interessados em contratar com o ente público.

9. O procedimento possui como objetivo garantir a moralidade administrativa vedando a contratação de qualquer particular sem a demonstração de que seja o melhor para o interesse público. Possui também a finalidade de garantir a igualdade de oportunidades a todos que têm o interesse em contratar com a Administração Pública, permitindo a competitividade que é essencial para a licitação. Assim é garantida a impessoalidade na escolha do contratado.

10. Tal procedimento é disciplinado na Constituição Federal e na Lei 14.133/21.

11. A Constituição Federal em seu artigo 37, inciso XXI prevê:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

[...]

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com



PREFEITURA MUNICIPAL DE PRIMAVERA

Assessoria Jurídica

cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações

12. A lei de licitações e contratos administrativos (lei nº 14.133/21) versa sobre as especificações a serem adotadas pela Administração Pública nos processos licitatórios, em especial as modalidades pelos quais serão realizados.

13. Importante destacar que lei de licitações e contratos administrativos (lei nº 14.133/21) é norma geral que versa sobre os procedimentos a serem adotadas pela Administração Pública antes da realização de contrato com pessoa física ou jurídica privada. A referida norma determina a realização do processo licitatório mediante modalidades (Pregão, Concorrência, Concurso, Diálogo Competitivo e Leilão).

14. Porém, antes de adentrar na análise da escolha da modalidade, é necessário averiguar a legalidade de toda a fase preparatória do processo, que abrange o documento de formalização de demanda, estudo técnico preliminar, termo de referencia, pesquisa de preço, escolha da modalidade de licitação e minuta de edital e contrato, nos termos do artigo 18 da lei nº 14.133/21.

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;



PREFEITURA MUNICIPAL DE PRIMAVERA

Assessoria Jurídica

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](#).

15. No presente caso, trata-se de **adesão à Ata de Registro de Preços**, na condição de órgão não participante, conforme faculta o artigo 86 da Lei nº 14.133/2021 e as alterações promovidas pela Lei nº 14.770/2023. Nessa hipótese, o ente municipal não conduz integralmente as etapas da fase preparatória da licitação, limitando-se a instruir o processo administrativo com os documentos exigidos para a comprovação da vantajosidade da adesão, a exemplo da manifestação formal de interesse, da justificativa da necessidade da contratação, da estimativa de consumo, da autorização da autoridade competente e da análise de compatibilidade do objeto e dos valores com a ata original.

16. Embora o artigo 86 da Lei nº 14.133/2021 estabeleça que a instrução processual da adesão à ata de registro de preços se restrinja àqueles documentos essenciais — como a manifestação de interesse, a justificativa da contratação, a estimativa de consumo, a autorização da autoridade competente e a análise de compatibilidade com a ata original —, é recomendável que a Administração adote, de forma complementar, os instrumentos típicos da fase preparatória de um pregão eletrônico. Assim, a elaboração do Documento de Formalização de Demanda, do Estudo Técnico Preliminar, do Termo de Referência e da Pesquisa de Preços contribui para reforçar a motivação do ato, demonstrar a vantajosidade da



PREFEITURA MUNICIPAL DE PRIMAVERA

Assessoria Jurídica

adesão, assegurar a conformidade com o planejamento das contratações e resguardar a transparência e a economicidade do procedimento.

- **Documento de Formalização de Demanda**

17. Constatase nos autos a existência de documento de formalização de demanda e estudo técnico preliminar sobre o objeto da licitação, nos moldes exigidos pelo artigo 18, § 1º da Lei nº 14.133/21.

- **Estudo Técnico Preliminar**

18. O estudo técnico preliminar presente no processo licitatório contém os elementos mínimos obrigatórios exigidos no §1º e §2º do artigo 18, da Lei 14.133/21. Porém, **não contém o inciso V do §1º** do referido artigo que trata sobre o levantamento de mercado, que consiste na análise das alternativas possíveis, e justificativa técnica e econômica da escolha do tipo de solução a contratar.

19. **Assim, recomenda-se que o Estudo Técnico Preliminar (ETP) contemple expressamente o disposto no inciso V do §1º do artigo 18 da Lei nº 14.133/2021, que trata do levantamento de mercado, compreendendo a análise das alternativas possíveis e a justificativa técnica e econômica da escolha do tipo de solução a ser contratada. Essa inclusão é fundamental para demonstrar que a adesão à ata de registro de preços constitui, de fato, a opção mais vantajosa para a Administração, em comparação com outras modalidades ou formas de contratação direta, fortalecendo a motivação do processo e o atendimento aos princípios da eficiência, economicidade e planejamento previstos na nova Lei de Licitações.**

- **Termo de Referência**

20. No que concerne ao termo de referência, este foi elaborado dentro dos padrões estabelecidos no artigo 6º, XXIII da Lei de Licitações.

- **Pesquisa de Preço**

21. Após análise dos primeiros documentos essenciais para iniciar o processo licitatório, direciona-se a atenção para o valor estimado definido pela busca de preços praticados pelo mercado para aquisição do bem ou do serviço.

22. Por força do artigo 23 da Lei nº 14.133/21, a pesquisa de preço deve seguir os parâmetros previstos na referida norma, que podem ser adotados de forma combinada ou não, o que será definido de acordo com a peculiaridade de cada caso.



PREFEITURA MUNICIPAL DE PRIMAVERA
Assessoria Jurídica

23. No presente processo, foi utilizada pesquisa no site do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará - TCM.

24. Com relação a esse ato, constata-se que não consta a indicação do site de onde foram extraídas as Atas de Registro de Preços utilizadas na pesquisa de preços, tampouco as imagens que comprovem a data e a hora de acesso, em descumprimento ao disposto no artigo 23, §1º, inciso III, da Lei nº 14.133/2021, que exige a adequada comprovação da origem e do momento da coleta das informações utilizadas para a formação do preço de referência.

25. **Dessa forma, recomenda-se que os registros de pesquisas de preço constem a indicação do site, bem como apresentem de maneira nítida a data e o horário visíveis na interface do sistema operacional utilizado, de modo a garantir a rastreabilidade e a autenticidade das informações levantadas.**

- **Modalidade de licitação**

26. No tocante a modalidade de licitação, a Lei nº 14.133/21 prevê a obrigatoriedade de utilização da modalidade pregão para os casos de aquisição de bens e serviços comuns, cujo critério de julgamento poderá ser o de menor preço ou o de maior desconto, conforme o artigo 6º, XLI. O inciso XIII do referido artigo e diploma legal afirma que os bens e serviços comuns são *“aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado.”*

27. Sobre a definição de bens e serviços comuns, Ronny Charles Lopes de Torres afirma que *“Os bens e serviços comuns devem conter especificações passíveis de aferição objetiva e de inequívoca compreensão pela a leitura da descrição editalícia, de forma que não se apresentem maiores dificuldades técnicas para a seleção.”*¹

28. Ainda sobre o mesmo assunto, Maçal Justen Filho alega:

Para concluir, numa tentativa de definição, poderia dizer-se que bem ou serviço comum é aquele que se apresenta sob a identidade e características padronizadas e que se encontra disponível, a qualquer tempo, num mercado próprio.²

¹TORRES, Ronny Charles Lopes de, Leis de licitações públicas comentadas. – revista ampl. e atualiz. 10. ed. – Salvador: Ed. JusPodivm, 2019. Pág. 996

²JUSTEN FILHO, Marçal. Pregão: Comentários à legislação do pregão comum e eletrônico. 4ª Edição. São Paulo: Dialética. 2005, p. 30.



PREFEITURA MUNICIPAL DE PRIMAVERA
Assessoria Jurídica

29. Entretanto, nos termos do artigo 86 da Lei nº 14.133/2021, o gestor público pode se valer da Ata de Registro de Preços, na condição de não participante, para a aquisição de bens e serviços que atendam às necessidades da Administração, desde que observadas as disposições legais e regulamentares aplicáveis. Essa possibilidade visa conferir maior eficiência e economicidade às contratações públicas, permitindo o aproveitamento de condições vantajosas previamente obtidas em procedimento licitatório regular, sem a necessidade de nova licitação. A adesão à ata deve ser devidamente justificada quanto à vantajosidade dos preços registrados, à compatibilidade do objeto e à observância dos limites quantitativos previstos no §4º do mesmo artigo, assegurando-se o cumprimento dos princípios da legalidade, da transparência e da economicidade.

30. Considerando essa possibilidade, o Gestor promoveu a instrução processual visando à adesão à Ata de Registro de Preços, nos termos do §3º do art. 86 da Lei nº 14.133/21, observando as condições e quantitativos previstos no instrumento convocatório originário e demais normas aplicáveis.

31. Portanto, ante a análise do objeto de contratação, é plenamente cabível a utilização dessa forma de contratação, desde que observado os requisitos legais.

32. Verifica-se, contudo, que não consta, de forma explícita e específica para o caso em análise, a devida justificativa da vantagem da adesão, inclusive quanto à eventual necessidade de evitar situações de provável desabastecimento ou descontinuidade de serviço público. Também não se identificou justificativa quanto à vantajosidade dos preços registrados, à compatibilidade do objeto com as demandas locais e à observância dos limites quantitativos previstos na ata, tampouco comprovação das prévias consulta e aceitação do órgão ou entidade gerenciadora e do fornecedor, conforme exigem as boas práticas e o disposto no §3º do artigo 86 da Lei nº 14.133/2021.

33. Recomenda-se que o processo seja complementado com a justificativa técnica e econômica detalhada da adesão, demonstrando a vantagem da contratação sob os aspectos de preço, objeto e quantidade, bem como a comprovação das consultas prévias e anuência formal do órgão gerenciador e do fornecedor registrado. Tais documentos são essenciais para assegurar a transparência, a motivação e a legalidade do ato, além de garantir o cumprimento integral dos requisitos previstos na Lei nº 14.133/2021 e na Lei nº 14.770/2023.



PREFEITURA MUNICIPAL DE PRIMAVERA

Assessoria Jurídica

- **Minuta do Contrato**

34. No tocante aos contratos celebrados pela administração pública, Maria Sylvia Zanella Di Pietro³ afirma que:

A expressão contratos da Administração é utilizada, em sentido amplo, para abranger todos os contratos celebrados pela Administração Pública, seja sob regime de direito público, seja sob regime de direito privado. E a expressão contrato administrativo é reservada para designar tão somente os ajustes que a Administração, nessa qualidade, celebra com pessoas físicas ou jurídicas, públicas ou privadas, para a consecução de fins públicos, segundo regime jurídico de direito público.

35. Assim, de acordo com tal conceituação, os contratos da Administração Pública podem reger-se pelo direito privado ou pelo direito público. Nos contratos privados é garantida uma relação de igualdade entre a administração pública e o particular, diferente do que ocorre no contrato público, no qual são garantidas prerrogativas à Administração, colocando-a em posição de supremacia sobre o particular.

36. É importante alertar que nos contratos, tanto no regime privado como no regime público, estão presentes a finalidade e o interesse público, os quais são pressupostos necessários e essenciais para a atuação da Administração. O que realmente os diferencia **“É a participação da Administração, derogando normas de Direito Privado e agindo *publicae utilitatis causa*, sob a égide do Direito Público, que tipifica o contrato administrativo.”**⁴

37. Esta atuação da Administração na relação contratual com o particular, impondo a sua supremacia, é evidenciada através das denominadas *cláusulas exorbitantes do direito comum*, as quais não necessitam estar previstas expressamente no contrato, pois sua existência decorre da lei ou dos princípios que regem a atividade administrativa. Tais cláusulas não são lícitas em um contrato privado, pois desigualaria as partes na execução do ajustado, no entanto são válidas no contrato administrativo, pois visam demonstrar a supremacia da Administração.

³Di Pietro, Maria Sylvia Zanella. Direito administrativo- 27. ed. - São Paulo: Atlas, 2014. Pág. 300.

⁴MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 39ª Edição. Atualizada por Dêlcio Balestero Aleixo e José Emmanuel Burle Filho. Malheiros Editores. São Paulo, 2012. Pág. 226.



PREFEITURA MUNICIPAL DE PRIMAVERA

Assessoria Jurídica

38. Consideram-se como cláusulas exorbitantes: (i) alteração ou rescisão unilateral do contrato; (ii) exigência de garantia; (iii) fiscalização da execução do contrato; (iv) aplicação de penalidades; (v) restrições ao uso da *exceptio non adimpleti contractus*; dentre outras.

39. Porém, ao utilizar-se das cláusulas exorbitantes, a Administração deve garantir equilíbrio econômico-financeiro do contrato, para que não haja prejuízos ao contratado/particular, como elevações de preços que tornem mais onerosa a prestação ao qual está obrigado, dentre outras situações que causem ônus a parte contratada. Esta determinação possui previsão Constitucional no artigo 37, XXI, ao afirmar que os contratos deverão conter *cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta*. Assim, garante-se uma proteção a quem contrata com a Administração, evitando que a posição de supremacia sobre o particular seja desmedida, sem qualquer controle e acabe por ferir preceitos constitucionais, bem como torna viável e seguro ao privado a contratação com a administração pública.

40. Diante dos conceitos e de todas estas características que identificam um contrato administrativo, e a partir da análise da minuta do contrato referente ao processo administrativo, pode-se identificar tal contrato como um contrato administrativo, e o aplicar as normas do regime jurídico público, dentre elas a Lei nº 14.133/2021.

41. A partir de então, é necessário averiguar se a minuta do contrato contém todas as cláusulas obrigatórias para um contrato administrativo, as quais estão descritas nos incisos do artigo 92 da lei nº 14.133/2021.

42. Após a análise detida da minuta contratual, constata-se que o documento contempla de forma expressa e adequada todos os requisitos previstos no artigo 92 da Lei nº 14.133/2021, abrangendo a definição do objeto e seus elementos característicos, a vinculação ao edital e à proposta vencedora, a legislação aplicável, o regime de execução, as condições de pagamento e reajuste, os prazos de execução e recebimento, a indicação da dotação orçamentária, a matriz de riscos, os prazos de resposta a pedidos de repactuação e reequilíbrio econômico-financeiro, as garantias, a previsão de prazo de garantia mínima do objeto, os direitos e responsabilidades das partes, as penalidades, a manutenção das condições de habilitação, a reserva legal de cargos, o modelo de gestão contratual e, por fim, as hipóteses de extinção contratual.



PREFEITURA MUNICIPAL DE PRIMAVERA
Assessoria Jurídica

43. Dessa forma, conclui-se que a minuta apresentada atende integralmente às exigências legais, em plena conformidade com os parâmetros estabelecidos na Lei nº 14.133/2021, revelando-se juridicamente adequada para a formalização da contratação.

CONCLUSÃO

44. **RECOMENDA-SE:**

a) que o Estudo Técnico Preliminar (ETP) contemple expressamente o disposto no inciso V do §1º do artigo 18 da Lei nº 14.133/2021, que trata do levantamento de mercado, compreendendo a análise das alternativas possíveis e a justificativa técnica e econômica da escolha do tipo de solução a ser contratada. Essa inclusão é fundamental para demonstrar que a adesão à ata de registro de preços constitui, de fato, a opção mais vantajosa para a Administração, em comparação com outras modalidades ou formas de contratação direta, fortalecendo a motivação do processo e o atendimento aos princípios da eficiência, economicidade e planejamento previstos na nova Lei de Licitações;

b) que os registros de pesquisas de preço constem a indicação do site, bem como apresentem de maneira nítida a data e o horário visíveis na interface do sistema operacional utilizado, de modo a garantir a rastreabilidade e a autenticidade das informações levantadas.

c) que o processo seja complementado com a justificativa técnica e econômica detalhada da adesão, demonstrando a vantagem da contratação sob os aspectos de preço, objeto e quantidade, bem como a comprovação das consultas prévias e anuência formal do órgão gerenciador e do fornecedor registrado. Tais documentos são essenciais para assegurar a transparência, a motivação e a legalidade do ato, além de garantir o cumprimento integral dos requisitos previstos na Lei nº 14.133/2021 e na Lei nº 14.770/2023.



PREFEITURA MUNICIPAL DE PRIMAVERA
Assessoria Jurídica

45. Ante o 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, **desde que cumprido o ponto resumidamente elencado no parágrafo acima (44) que contem as recomendações.**

46. Somente após o acatamento da recomendação emitida ao longo do parecer, ou após seu afastamento, será possível dar-se o prosseguimento do feito, nos seus demais termos, sem a necessidade de retorno para nova manifestação desta assessoria jurídica.

47. Por fim, ressalta-se que o presente exame se limitou aos aspectos jurídicos da matéria proposta e da regularidade processual, abstendo-se quanto aos aspectos técnicos, financeiros ou que exijam exercício da discricionariedade administrativa.

É o parecer,
Salvo melhor juízo.
Primavera/PA 19 de agosto de 2025.

CARLOS DELBEN COELHO FILHO
OAB/PA nº 20.489