



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 imparcialidade 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, imparcialidade, 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. Constata-se 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) conte**mpole 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 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. atualiz. 10. ed. – Salvador: Ed. JusPodivm, 2019. Pág. 996

²JUSTEN FILHO, Marçal. Pregão: Comentários à legislação do pregão comum e eletrônico. 4º 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 anuênciа 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 Délcio 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 anuênciam 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