



**Missão:** Executar a representação judicial e extrajudicial do Município de Aripuanã, assim como prestar consultoria e assessoria jurídica, objetivando o cumprimento das responsabilidades inerentes à defesa de direitos e/ou o resguardo de interesses da Administração Pública Municipal.

**PARECER Nº 196/2025**

PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº: 036/2025

INTERESSADO: Hilariane Hilario da Silva

ASSUNTO: Adesão/Pregão Eletrônico nº 09/2025

VALOR: R\$ 61.412,98 (sessenta e um mil quatrocentos e doze reais e noventa e oito centavos).

DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E CONTRATOS. ADESÃO PREGÃO ELETRÔNICO. AQUISIÇÃO DE BENS COMUNS. LEGISLAÇÃO APLICÁVEL: LEI Nº 14.133/2021, DECRETO Nº 4.777/2023. ANÁLISE JURÍDICA DO PROCEDIMENTO E DAS MINUTAS. RESSALVAS.

**1. RELATÓRIO**

Trata o presente expediente de processo administrativo que tem por finalidade "Adesão à Ata de Registro de Preços nº 002/2024 do Pregão Eletrônico nº 004/2024, realizada pelo Consórcio Intermunicipal Multifinalitário da Microrregião da Alto do Sapucaí – CIMASP, que tem por objeto a aquisição de playgrounds, kits infantis, brinquedos e parques, destinados a atender as necessidades da Secretaria Municipal de Turismo, Esporte e Cultura deste Município de Aripuanã-MT, originando o processo de adesão/Pregão Eletrônico nº 09/2025, conforme justificativa e especificações constantes no Termo de Referência e seus anexos.

É a síntese do necessário.

**2. APRECIÇÃO JURÍDICA**

**2.1. 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, de 2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos – NLLC):

"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.

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 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.

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.

## 2.2. PLANEJAMENTO DA CONTRATAÇÃO

A Lei nº 14.133, de 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, de 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;

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.”

(grifou-se)

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, de 2021).

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

Alguns dos elementos serão abaixo examinados.

### 2.3. DOS REQUISITOS FORMAIS PARA AUTUAÇÃO DO PROCEDIMENTO LICITATÓRIO

Quanto aos elementos formais, deve guardar conformidade com aqueles constantes no art. 58 do Decreto 4.777/2023, que regula a matéria em âmbito municipal.

Ademais, deve ser adotada a FORMA ELETRÔNICA para o processo administrativo nos termos do art. 12, inc. VI da Lei 14.133/2021<sup>1</sup>, regulado pelo art. 59 do Decreto Municipal 4.777/2023, o que não ocorreu *in casu*, devendo haver justificativa sempre que for adotada forma presencial.

### 2.4. DO PLANO ANUAL DE CONTRATAÇÕES

Com a instituição da Lei 14.133/2021, surgem juntamente com a normativa algumas obrigações essenciais para padronização das demandas e efetividade administrativa, dentre estas, a necessária observação ao Plano Anual de Contratações, dever este insculpido no art. 12, inc. VII da Lei supra, onde:

“VII - a partir de documentos de formalização de demandas, os órgãos responsáveis pelo planejamento de cada ente federativo poderão, na forma de regulamento, elaborar plano de contratações anual, com o objetivo de racionalizar as contratações dos órgãos e entidades sob sua competência, garantir o alinhamento com o seu planejamento estratégico e subsidiar a elaboração das respectivas leis orçamentárias. (Regulamento)

§ 1º O plano de contratações anual de que trata o inciso VII do caput deste artigo deverá ser divulgado e mantido à disposição do público em sítio eletrônico oficial e será observado pelo ente federativo na realização de licitações e na execução dos contratos.”

<sup>1</sup> “Art. 12. No processo licitatório, observar-se-á o seguinte:

(...)

VI - os atos serão preferencialmente digitais, de forma a permitir que sejam produzidos, comunicados, armazenados e validados por meio eletrônico;”



Ademais sempre que elaborado deverá a administração **CERTIFICAR de que o objeto da contratação está compatível com a Lei de Diretrizes Orçamentárias (art. 18, caput, e 72, inc. IV da Lei 14.133/2021).**

## 2.5. ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR

No presente caso, os servidores da área técnica e requisitante elaboraram o estudo técnico preliminar. Apesar de se tratar de documento extremamente técnico, cuja avaliação cabe, em última instância, ao próprio órgão assistido, ele aparentemente contém as previsões necessárias, relacionadas no art. 30, §1º do Decreto Municipal 4.777/2023.

## 2.6. 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, já reproduzidos no presente parecer. 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, quando se passar à fase de levantamento de mercado, tratada mais à frente. A clareza da necessidade administrativa é a base para possíveis inovações.

Também por meio dela é possível fazer uma reflexão para extrair quais os requisitos essenciais sem os quais a necessidade não seria atendida. Trata-se de requisitos da própria necessidade, portanto, e não de eventuais soluções a serem adotadas, até porque, nessa primeira etapa, ainda não se sabe quais as soluções disponíveis. Nesse sentido, o art. 18, §1º da Lei n. 14.133, de 2022, que estabelece os elementos do ETP, prevê os requisitos da contratação no seu inciso III, enquanto o levantamento de mercado (quando se buscam as soluções disponíveis) somente no inciso V.

Além disso, a descrição da necessidade de contratação deve conter manifestação acerca da essencialidade e interesse público da contratação, para os fins do previsto no art. 3º do Decreto nº 8.540/2015, a ser interpretado em consonância com a Lei n. 14.133, de 2022, devendo portanto ser avaliado o interesse público também na perspectiva de se haverá impacto ambiental negativo decorrente da contratação e se há opções que atendam ao princípio do desenvolvimento nacional sustentável, considerando o ciclo de vida do objeto (artigo 11, I, Lei n. 14.133, de 2021).

Feito esse registro, é certo que não cabe ao órgão jurídico adentrar ao mérito (oportunidade e conveniência) das razões do Administrador, principalmente nesse contexto em que prevalece a tecnicidade do assunto. O papel do órgão 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.

Pois bem, a justificativa da contratação, com exposição da sua motivação e dos benefícios dela resultantes, encontra-se exposta nos autos. Verifica-se, ainda, a chancela da autoridade competente à justificativa apresentada, de modo que se pode considerar atendida a exigência normativa neste quesito, ao menos no que tange aos seus aspectos jurídico-formais.

## 2.7. LEVANTAMENTO DE MERCADO E PESQUISA DE PREÇOS

Uma vez identificada a necessidade administrativa, o próximo passo é buscar soluções que tenham o potencial de atendê-la. Não se trata, portanto, de realizar estimativa de preços, e sim 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.

Com relação à pesquisa de preços, o artigo 38 e seguintes do Decreto Municipal 4.777/2023 delimita a forma de realização de busca de preços, incluindo o artigo 41 que dispõe



parâmetros objetivos, devendo ser obrigatoriamente observados pela Administração de forma a evitar sobrepreço e consequente superfaturamento na execução do objeto contratual.

Na situação dos autos, verifica-se que a Administração realizou pesquisa de preços de mercado. Nesse ponto, é oportuno enfatizar que não compete a esta Coordenadoria Jurídica conferir/confirmar se os preços de referência condizem com o valor de mercado, cabendo ao gestor público exigir do orçamentista a comprovação de compatibilidade do orçamento com os preços de mercado (Acórdão TCU 28/2013-P).

## 2.8. GERENCIAMENTO DE RISCOS

O art. 18, inciso X, da Lei nº 14.133, de 2021, estabelece que o planejamento da contratação deverá contemplar a análise dos riscos.

Além disso, a Administração deve se atentar para a possibilidade de inserir no contrato tópico destinado à Matriz de Riscos (art. 6º, inciso XVII) e Matriz de Alocação de Riscos (art. 103), o que deve ser feito com base em avaliação concreta, com apresentação de justificativa, haja vista a possibilidade de elevação dos custos da contratação. Em caso de dúvidas, esta unidade jurídica poderá ser consultada.

No caso concreto, a Administração elaborou análise de riscos, sendo conveniente ressaltar que, trata-se de matéria obrigatória e devidamente regulada em âmbito municipal através do Decreto Municipal 4.777/2023 (art. 306 ao 311), ressalvado ainda que sua obrigatória observação se dá na fase de planejamento da contratação.

## 2.9. DAS DIRETRIZES LEGAIS PARA ADESÃO À ATAS DE REGISTRO DE PREÇOS.

De forma objetiva, a conformação legal para adesão à Atas de Registro de preços como órgão não participante, encontram-se devidamente dispostas no art. 86 da Lei 14.133/2021, conforme segue:

“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: (Redação dada pela Lei nº 14.770, de 2023)

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 (Incluído pela Lei nº 14.770, de 2023)

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. (Incluído pela Lei nº 14.770, de 2023)

§ 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.

§ 5º O quantitativo decorrente das adesões à ata de registro de preços a que se refere o § 2º deste **artigo não poderá exceder, na totalidade, ao dobro do quantitativo de cada item registrado na ata de registro de preços para o órgão gerenciador e órgãos participantes, independentemente do número de órgãos não participantes que aderirem.**

Conforme previsto objetivamente na legislação supra A nova lei de licitações possibilitou a adesão de órgãos ou entidades não participantes dos procedimentos iniciais e não integrantes da ata de registro de preços ("carona").

Para isso, devem ser observados 3 (três) requisitos:

I – Apresentadas justificativas da vantagem da adesão;

II – Demonstração de que os valores registrados estão compatíveis com os valores de mercado;

III – Deve ocorrer a consulta prévia e a aceitação da adesão pelo órgão ou entidade gerenciadora e pelo fornecedor.

Cada órgão ou entidade não participante ("carona") terá como limite, para aquisição ou contratação, o montante de **50% do quantitativo de itens registrados na ata para o órgão gerenciador e demais órgãos participantes.**

**Além do limite estipulado no parágrafo anterior (50% do quantitativo de itens totais para cada órgão ou entidade não participante), o limite global para aquisição como "carona" será igual ao dobro da quantidade de cada item registrado na ata de registro de preços.** Desta forma, há dois limites para não participantes:

I – Para cada entidade ou órgão não participante: 50% do quantitativo de itens registrados na ata de registro de preços;

II – Para todas as entidades ou órgãos não participantes: o dobro do quantitativo de cada item registrado na ata de registro de preços.


**No caso dos autos sub análise observa-se que a adesão se refere a 50% dos itens registrados, de maneira que, condicionado ao cumprimento dos demais requisitos acima mencionados mostra-se possível a materialização da aquisição pretendida.**

### 3. 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 nos termos apresentados e ressalvas em destaque na fundamentação.

**Consigna-se, por fim, a necessidade seja providenciada e juntada aos autos como medida de saneamento e como condição para seguimento do feito, os documentos constantes no anexo deste parecer.**

(À consideração superior.)

  
MARKO ADRIANO KREFTA  
Procurador do Município  
Matrícula 6613

Aripuanã/MT, 14 de abril de 2025.



ANEXO

(DOCUMENTOS NECESSÁRIOS PARA SEGUIMENTO DO FEITO)

Publicação da Ata de Registro de Preços no Diário Oficial

Homologação do procedimento de licitação que originou o Registro de Preço

Cópia do Edital que originou a Ata

Ofício da solicitação de autorização do Órgão Gerenciador da Ata no mesmo quantitativo do TR

Autorização do Órgão Gerenciador da Ata para a adesão, dentro do prazo

Ofício da solicitação do aceite da empresa para adesão no mesmo quantitativo do TR

Aceite da empresa para a adesão no mesmo quantitativo do TR

Cédula de Identidade do representante da empresa

Ato constitutivo da empresa e suas alterações

**CERTIDÕES DE REGULARIDADE**

Prova de inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas (CPF) ou Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ)

Prova de Regularidade fiscal para com a Fazenda Federal, emitida pela (Receita Federal do Brasil (RFB)

Prova de Regularidade fiscal para com a Fazenda Estadual (SEFAZ) da sede ou domicílio da empresa

Prova de Regularidade fiscal para com a Fazenda Municipal da sede ou domicílio da empresa

Prova de Regularidade para com o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS)

Prova de Regularidade de débitos trabalhistas junto à Justiça do Trabalho (CNDT)

Certidão negativa de falência ou recuperação de empresa expedida pelo cartório distribuidor da sede da pessoa jurídica, ou de execução patrimonial expedida no domicílio da pessoa física

**DECLARAÇÕES**

Declaração de não possuir em seu quadro de pessoal empregado (s) com menos de 18 anos, em trabalho noturno e em trabalho perigoso ou insalubre, menores de 16 anos, e em qualquer trabalho, salvo na condição de aprendiz, a partir de 14 anos

Consulta Consolidada de Pessoa Jurídica do TCU - <https://certidoes-apf.apps.tcu.gov.br/>