Fl. Nº 252
Proc. Nº 050/2025
Assinatura

Consulente: Gabinete do Prefeito do Município de Mucajaí/RR.
Objeto: Solicitação de parecer jurídico referencial para contratações via adesão a atas de registro de preço.

PARECER JURÍDICO nº 012/2025

Parecer Referencial solicitado pelo Município de Mucajaí/RR. Direito Administrativo. Adesão à Ata de Registro de Preços. Art. 86, §2º, da Lei nº 14.133, de 2021. Documentação a ser conferida pela área técnica do Município, com o expresso atestado de que a situação concreta se amolda aos termos e recomendações da manifestação referencial. Dispensa de análise jurídica individualizada. Orientações.

RELATÓRIO

Cuida-se de parecer jurídico referencial, solicitado pelo Município de Mucajaí/RR, sobre eventuais adesões a atas de registro de preço.

A manifestação jurídica referencial constitui-se, portanto, em medida destinada a orientar a Administração e capaz de conferir segurança jurídica à sua atuação, prescindindo, no entanto, da análise individualizada desses processos pelo órgão de consultoria jurídica, salvo a existência de dúvida jurídica.

Trata-se de ferramenta destinada à otimização e à racionalização do trabalho, viabilizando maior dedicação ao enfrentamento de questões jurídicas complexas, com atuação prioritária, estratégicas e especializadas, que demandam uma atuação qualificada.

O ente assessorado deverá atestar, de forma expressa, que o caso concreto se amolda às hipóteses deste referencial.

A Administração poderá, a qualquer tempo, provocar a atuação do órgão de consultoria nas dúvidas jurídicas específicas que surgirem nos respectivos processos desta espécie, bem como para atualização do presente parecer.

FUNDAMENTAÇÃO

A presente manifestação jurídica tem o escopo de assistir a autoridade assessorada no controle prévio de legalidade, conforme art. 53, §4º, da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Dessa maneira, não há determinação legal a impor a fiscalização posterior de cumprimento de recomendações feitas pela unidade

Fl. Nº 253
Proc. Nº 050/2025
Assinatura

o-consultiva. Na eventualidade de o administrador não atender as orientações Orgão Jurídico, deve justificar nos autos as razões que embasaram tal postura, nos termos do art. 50, inciso VII, da Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999.

Ressalte-se que o exame aqui empreendido se restringe aos aspectos jurídicos do procedimento, excluídos, portanto, aqueles de natureza eminentemente técnica, o que inclui o detalhamento do objeto da contratação, suas características, requisitos e especificações. Com relação a esses dados, parte-se da premissa de que a autoridade competente se municiará dos conhecimentos técnicos imprescindíveis para a sua adequação às necessidades da Administração.

DOCUMENTOS NECESSÁRIOS AO PLANEJAMENTO DA CONTRATAÇÃO

De acordo com a Lei nº 14.133, de 2021, a Administração Pública deverá produzir os documentos abaixo durante a fase de planejamento da contratação:

a) Documento de Oficialização da Demanda – DOD;
b) Estudos Preliminares – ETP;
c) Mapa(s) de Risco/Gerenciamento de Riscos; e
d) Termo de Referência – TR.

Embora sejam documentos de natureza essencialmente técnica, serão feitas algumas observações a título de orientação jurídica.

Documento de Oficialização da Demanda, Estudos Preliminares e Termo de Referência

O **documento de oficialização da demanda (DOD)** deve contemplar:

a) a justificativa da necessidade da contratação;
b) o nome da área requisitante ou técnica com a identificação do responsável; e
c) a indicação da data pretendida para a conclusão da contratação.

Quanto aos **estudos preliminares (ETP)**, a equipe de planejamento deverá certificar-se de que trazem os seguintes conteúdos:

a) descrição da necessidade da contratação, considerado o problema a ser resolvido sob a perspectiva do interesse público;
b) estimativa das quantidades a serem contratadas, acompanhada das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, considerando a interdependência com outras contratações, de modo a possibilitar economia de escala;
c) estimativa do valor da contratação, acompanhada dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos

Fl. Nº 254
Proc. Nº 050/2025
Assinatura

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;
d) justificativas para o parcelamento ou não da solução; e
e) posicionamento conclusivo sobre a adequação da contratação para o atendimento da necessidade a que se destina.

Em adesão à ata de registro de preço, o ETP deve conter as informações que bem caracterizam a contratação, tais como o quantitativo demandado e o local de entrega do bem ou de prestação do serviço.

Sobre o **termo de referência (TR)**, trago importante normativo federalque é capaz de orientar esse município. Trata-se do art. 11, parágrafo único, da Instrução Normativa Seges/ME nº 81, de 2022, estabeleceu possibilidade de sua dispensa em caso de adesão à ata de registro de preços:

> Art. 11. A **elaboração do TR é dispensada** na hipótese do inciso III do art. 75 da Lei nº 14.133, de 2021, **nas adesões a atas de registro de preços** e nos casos de prorrogações dos contratos de serviços e fornecimentos contínuos.
>
> **Parágrafo único.** Nas adesões a atas de registro de preços de que trata o caput, **o estudo técnico preliminar deverá conter as informações que bem caracterizam a contratação, tais como o quantitativo demandado e o local de entrega do bem ou de prestação do serviço. (Grifos não originais)**

Gerenciamento de riscos

A gestão de riscos se materializa no *Mapa de Riscos*, que é o documento elaborado para identificação dos principais riscos que permeiam o procedimento de contratação e das ações para controle, prevenção e mitigação de seus impactos.

O *Mapa de Riscos* não se confunde com *a matriz de risco*, que é cláusula contratual caracterizadora do equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato (art. 6º, XXVII, da Lei nº 14.133, de 2021).

ADESÃO À ATA DE REGISTRO DE PREÇOS

A adesão à ata de registro está prevista no art. 86 da Lei nº 14.133, de 2021. Há regulamentação (Decreto nº 11.462, de 2023) que serve de parâmetro de boas práticas para a adesão de atas de registro de preço:

> a) Utilização da ata por órgãos ou entidades não participantes (art. 31, caput e §4º);

Fl. Nº 255
Proc. Nº 050/2025
Assinatura

b) Justificativa da vantagem da adesão (art. 31, I);
c) Compatibilidade dos valores registrados com os praticados pelo mercado (art. 31, II);
d) Consulta e aceitação prévia do fornecedor e do órgão/entidade gerenciadora (art. 31, II);
e) Prazo para efetivação da aquisição/contratação e vigência da ata (art. 31, §§ 1º e 2º);
f) Limitações de quantitativos permitidos (art. 32);
g) Adesão em relação a item específico de grupo de itens (art. 13, II).

Utilização da ata por órgãos ou entidades não participantes (art. 31, caput e §4º)

É possível a adesão tanto pelas **entidades não participantes** do registro de preços como **por entidades participantes.**

No caso de entidades participantes, admite-se a adesão em relação a itens para os quais não tenham quantitativo registrado, observados os requisitos previstos na lei.

Justificativa da vantajosidade da adesão (art. 31, I)

Especificamente sobre a justificativa, Lei nº 13.655, 2018, incluiu na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público.

Nesse contexto, recomenda-se que, ao menos, os seguintes elementos sejam considerados na justificativa da vantagem de adesão, inclusive em situações de provável desabastecimento ou de descontinuidade de serviço público:

a)circunstâncias do caso concreto;
b) soluções alternativas possíveis;
c) consequências práticas da adesão;
d) eventuais obstáculos e dificuldades reais do gestor e exigências das políticas públicas a seu cargo, caso se mostrem relevantes na situação concreta; e
e) orientações eventualmente vigentes ao tempo da tomada de decisão, caso tenham pertinência com adesão pretendida.

Compatibilidade dos valores registrados com os praticados pelo mercado (art. 31, II)

Somente será possível a adesão caso fique demonstrada a compatibilidade dos preços registrados com os valores praticados pelo mercado, observada a potencial economia de escala e as peculiaridades do local de execução do objeto.

Fl. Nº 256
Proc. Nº 050/2025
Assinatura

Essa compatibilidade deve considerar as orientações do art. 23 da Lei nº 133, de 2021 para aquisição de bens e contratação de serviços em geral.

Consulta e aceitação prévia do fornecedor e do órgão/entidade gerenciadora (art. 31, II)

Como condição para a adesão, é preciso que o processo seja instruído com a consulta e aceitação da demanda por parte do fornecedor.

Somente após a formalização da aceitação do fornecedor é que será providenciada consulta ao órgão/entidade gerenciadora, cuja aceitação é indispensável para a adesão pretendida.

Prazo para efetivação da aquisição/contratação e vigência da ata (art. 31, §§ 1º e 2º)

Nesse caso, o processo deve ser instruído com a aceitação da prorrogação do prazo, que deve ser formalizada pelo órgão/entidade gerenciadora e se restringir ao limite temporal de vigência da ata de registro de preços.

Limitações de quantitativos permitidos (art. 32)

A adesão à ata de registro de preços é admitida desde que observados, por parte do órgão/entidade gerenciadora, os limites quantitativos do art. 32, abaixo explicitados:

> **a) em relação à entidade aderente individualmente**: não pode exceder a cinquenta por cento dos quantitativos dos itens registrados para o órgão ou a entidade gerenciadora e para os órgãos ou as entidades participantes; e
>
> **b) em relação a todas as adesões admitidas para determinado item:** não pode exceder, na totalidade, ao dobro do quantitativo de cada item registrado na ata de registro de preços para o órgão ou a entidade gerenciadora e os órgãos ou as entidades participantes, independentemente do número de órgãos ou entidades não participantes que aderirem à ata de registro de preços.

A hipótese "b", acima, não se aplica em caso de aquisição emergencial de medicamentos e de material de consumo médico-hospitalar por adesão à ata gerenciada pelo Ministério da Saúde.

Adesão em relação a item específico de grupo de itens (art. 13, II)

Caso se pretenda aderir a item específico licitado por grupo de itens, é preciso que seja providenciada pesquisa de mercado e demonstração de sua vantagem para a Administração aderente.

Fl. Nº 257
Proc. Nº 050/2025
Assinatura

MINUTA DO TERMO DE CONTRATO OU INSTRUMENTO SUBSTITUTIVO

Observa-se, por se tratar de fornecimento de objeto de forma continua, a ser entregue parceladamente, de acordo com a necessidade da Contratante, se faz necessário que o acordo firmado seja devidamente instrumentalizado em contrato, visto não se enquadrar nas hipóteses de exceção quanto a obrigatoriedade do instrumento, conforme disposto no artigo 95 da Lei nº 14.133/2021.

Tendo a minuta do contrato as seguintes cláusulas: documentos, objeto, obrigações da Contratante e Contratada, preço, dotação orçamentária, pagamento, entrega e recebimento do objeto, alterações, sanções administrativas, vigência, extinção do contrato, casos omissos, publicações e eleição de foro.

Nesta esteira, o artigo 92 e incisos da NLLC, estabelece as cláusulas que são necessárias nos contratos administrativos, senão 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 - as 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;

Fl. Nº 258
Proc. Nº 050/2025
Assinatura

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.

Portanto, a minuta do contrato deve conter as cláusulas mínimas devidamente amparadas na Lei nº 14.133/2021, em especial quando se tratar de objeto rotineiro, sem aferição de riscos aparentes para a Administração Pública e não se enquadrando como contratação de alto valor.

REQUISITOS PARA CONTRATAR COM A ADMINISTRAÇÃO

Mesmo em adesão à ata de registro de preços, deve ser verificado se o fornecedor pode contratar com a Administração Pública (art. 91, § 4º, art. 92, XVI, e art. 161 da Lei nº 14.133, de 2021).

Compete ao gestor verificar a situação da futura contratada junto aos seguintes cadastros/sistemas:

a) Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores - SICAF;
b) Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal – CADIN;
c) Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas - CEIS, mantido pela Controladoria-Geral da União;
d) Cadastro Nacional de Condenações Cíveis por Atos de Improbidade Administrativa, mantido pelo Conselho Nacional de Justiça – CNJ;
e) Lista de Inidôneos, mantida pelo Tribunal de Contas da União - TCU;
f) Banco Nacional de Devedores Trabalhistas - CNDT.

É essencial, também, a declaração relativa ao cumprimento do disposto no artigo 7º, XXXIII, da Constituição Federal.

Sobre o cadastro do CADIN, a eventual existência de pendência impede a contratação e respectivos aditamentos (art. 6º-A, da Lei nº 10.522, de 2002, incluído pela Lei nº 14.973, de 2024.

ASPECTOS ORÇAMENTÁRIOS

Sobre providências relacionadas à **responsabilidade fiscal**, a Administração deve:

a) **informar** no processo a natureza/tipologia/classificação da ação que suporta a despesa decorrente da futura contratação; e

Fl. Nº 259
Proc. Nº 050/2025
Assinatura

b) observar o art. 16, incisos I e II, da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, ressalvada a Orientação Normativa AGU nº 52, de 25 de abril de 2014: *"As despesas ordinárias e rotineiras da administração, já previstas no orçamento e destinadas à manutenção das ações governamentais preexistentes, dispensam as exigências previstas nos incisos I e II do art. 16 da Lei Complementar nº 101, de 2000".*

Em relação à **regularidade orçamentária**, são exigidas as seguintes providências antes da formalização da contratação:

a) declaração de previsão dos recursos orçamentários para a despesa, com a indicação da rubrica orçamentária (art. 6º, XXIII, "j", c/c art. 18, *caput*, da Lei nº 14.133, de 2021; e

b) juntada da nota de empenho suficiente para a despesa (art. 60 da Lei nº 4.320, de 17 de março de 196).

CONCLUSÃO

Ante o exposto, nos limites da análise jurídica e excluídos os aspectos técnicos e o juízo de oportunidade e conveniência do ajuste, desde que sejam preenchidos todos os requisitos constantes deste Parecer Referencial, considerar-se-á juridicamente regular a adesão à ata de registro de preços.

Esta manifestação jurídica consultiva é referencial. Isso quer dizer que seus termos são aplicáveis a processos administrativos que tratem da mesma matéria. Como consequência, não haverá necessidade de análise individualizada dos respectivos processos. Para tanto, é preciso que o **setor competente ateste expressamente que a situação concreta se amolda aos termos desta manifestação**, conforme modelo anexo.

Em caso de dúvida jurídica, a Procuradoria deve ser consultada, para exame individualizado, mediante formulação dos questionamentos específicos.

As orientações emanadas dos pareceres jurídicos, ainda que apenas opinativos, devem ser seguidas ou, caso contrário, justificadas no corpo do processo.

É o parecer.

Ao Excelentíssimo Prefeito.

Mucajaí/RR, 14 de fevereiro de 2025.

Adi Muniz Gomes Júnior
OAB/RR n.º 1664

MARCIO TELOSO

Fl. Nº 260
Proc. Nº 050/2025
Assinatura

ANEXO

***Instruções para preenchimento**: O presente atestado deverá ser preenchido e assinado por servidor da área competente para a análise técnica da adesão à ata de registro de preços. Segue o modelo:*

"ATESTADO DE CONFORMIDADE DO PROCESSO COM O PARECER REFERENCIAL N.º 012/2025

Processo:
Referência/objeto:

Atesto que o caso concreto contido no bojo dos presentes autos amolda-se à hipótese analisada pelo **PARECER REFERENCIAL Nº 012/2025**, cujas recomendações foram integralmente atendidas. Fica, assim, dispensada a remessa dos autos para exame individualizado pela assessoria jurídica, em razão da aplicação do parecer jurídico elaborado a partir da solicitação do Excelentíssimo Prefeito.

Mucajaí/RR,_____ de _____ de 202___.

_____
Identificação e assinatura"