

PARECER JURÍDICO Nº 170/2026

Processo Licitatório nº 33/2026

Adesão ao Processo Licitatório nº 15/2024, Pregão nº 9/2024 - CIMINAS

EMENTA: ADESÃO À ATA DE REGISTRO DE PREÇOS. ÓRGÃO NÃO PARTICIPANTE. INSTRUÇÃO PROCESSUAL. DEMONSTRAÇÃO DE VANTAGEM. COTAÇÃO DE PREÇOS. CONSULTA AO ÓRGÃO GERENCIADOR E FORNECEDOR. ACEITAÇÃO. POSSIBILIDADE.

1. Processo licitatório destinado a formalizar adesão à ata de registro de preços oriunda do Processo Licitatório nº 15/2024, Pregão nº 9/2024 - promovido pelo Consórcio Interfederativo Minas Gerais - CIMINAS.
2. Legislação Aplicável: Lei nº 14.133/2021; em especial art. 86; e art. 49 do Decreto Municipal nº 24/2023.
3. Observado o poder discricionário do gestor público quanto à oportunidade e conveniência da prática do ato administrativo, entende-se pelo prosseguimento do feito.

1. DO RELATÓRIO

Trata-se de Processo Licitatório nº 33/2026, cujo objetivo é formalizar a adesão à ata de registro de preços oriunda do Processo Licitatório nº 15/2024, Pregão nº 9/2024 - promovido pelo Consórcio Interfederativo Minas Gerais - CIMINAS, para contratação de empresa especializada em asseio urbano para limpeza de calçadas, praças, unidades escolares, unidades básicas de saúde (UBS) e demais áreas públicas distribuídas pelo território municipal.

Após a promoção das providências necessárias para instrução e autuação do Processo Licitatório nº 33/2026, os autos foram encaminhados para emissão de parecer quanto à legalidade da fase interna. Compulsando os autos, verifica-se que o processo em epígrafe foi instruído com os seguintes documentos:

- a) Documento de Formalização de Demanda (fls. 02/04);
- b) Despacho de autorização de abertura de processo licitatório (fls. 05);
- c) Estudo Técnico Preliminar (fls. 06/15);
- d) Relatório de Pesquisa de Preços fundado em pesquisa realizada pelo banco de registro de preços (fls. 16/26);
- e) Relatório de Pesquisa de Preços (fls. 27/30);

- e. Certidão negativa de débitos municipais (fl. 990);
- f. Certidão negativa de débitos trabalhistas (fl. 991);
- g. Certificado de regularidade do FGTS (fl. 992);
- h. Certidão cível de falência e concordata negativa (fl. 993);
- i. Alvará de licença de localização e funcionamento (fl. 994);
- j. Declaração unificada (fl. 995);
- k. Balanço patrimonial (fl. 996/1.148);
- l. Certidão de registro e quitação perante o Conselho Regional de Engenharia e Agronomia de Minas Gerais (fl. 1.149);
- m. Documentação de capacidade técnica (fls. 1.152/1.162);
- n. Consulta consolidada de pessoa jurídica (fl. 1.163).
- t) Solicitação de abertura do processo (fl. 1.166);
- u) Portaria de nomeação de agentes de contratação (fl. 1.167);
- v) Declaração de apresentação integral da documentação exigida para habilitação (fl. 1.167);
- w) Autorização de abertura do processo (fl. 1.168/1.169), seguida de certidão de autuação (fl. 1.170);
- x) Minuta do contrato (fls. 1.173/1.194);
- y) Ofício com solicitação de parecer jurídico quanto à legalidade da adesão (fl. 1.194).

É o relatório.

2. DOS FUNDAMENTOS JURÍDICOS

2.1. Do Parecer Jurídico

2.1.1. Da obrigatoriedade

O art. 53 da Lei nº 14.133/2021 dispõe sobre a obrigatoriedade de envio dos processos licitatórios para análise do órgão de assessoramento jurídico competente.¹ Por sua vez, o art. 35 da Lei Municipal nº 2.811, de 14 de dezembro de 2000, estabelece a competência da Procuradoria-Geral do Município para realizar o controle da legalidade de atos da Administração Pública Municipal, bem como prestar assistência técnica nas licitações.² Com fulcro nestes

¹ 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. (...) § 4º Na forma deste artigo, o órgão de assessoramento jurídico da Administração também realizará controle prévio de legalidade de contratações diretas, acordos, termos de cooperação, convênios, ajustes, adesões a atas de registro de preços, outros instrumentos congêneres e de seus termos aditivos.

² Art. 35. Dentre outras atribuições, administrativa ou legalmente instituídas, compete à Procuradoria-Geral do Município: (...) V - prestar assistência técnica, em sua área de atribuições, nas licitações, lavratura de escrituras,

2.2. Do Processo Licitatório

O processo licitatório é uma exigência constitucional⁵ para a realização de contratação pela Administração Pública. Por meio deste processo, o gestor público promove diligências de modo a assegurar a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração Pública, bem como garante tratamento isonômico entre os interessados na contratação. Para tanto, observam-se as regras previstas na Lei Federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021, a qual prevê regras específicas no que concerne à instrução e tramitação processual. Dentre estas regras, destaca-se que o agente público responsável pela elaboração do processo licitatório deverá, em resumo, instruir o processo de acordo com a forma de condução prevista em lei.

No caso em comento, verifica-se que a condução ocorrerá na forma do art. 86 da Lei nº 14.133/2021, o qual dispõe sobre a adesão à ata de registro de preços vigente em outro órgão público. Assim, analisar-se-á adiante a compatibilidade jurídica do procedimento adotado e, posteriormente, a adequação da instrução processual.

2.3. Da Adesão à Ata de Registro de Preços

Observa-se adequação da via eleita, pois a pretensão da Prefeitura de Nova Serrana é a adesão à ata de registro de preços oriunda do Processo Licitatório nº 15/2024, Pregão nº 9/2024 - promovido pelo Consórcio Interfederativo Minas Gerais - CIMINAS, para contratação de empresa especializada em asseio urbano para limpeza de calçadas, praças, unidades escolares, unidades básicas de saúde (UBS) e demais áreas públicas distribuídas pelo território municipal.

Neste caso, deve-se observar algumas regras, quais sejam:

- a) apresentação de justificativa da vantagem da adesão, inclusive em situações de provável desabastecimento ou descontinuidade de serviço público;
- b) demonstração de que os valores registrados estão compatíveis com os valores praticados pelo mercado [...];
- c) prévias consulta e aceitação do órgão ou entidade gerenciadora e do fornecedor;

⁵ 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 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.

demanda; (iii) justificativa da contratação; (iv) resultados a serem alcançados; (v) identificação do responsável; (vi) fontes de recursos (vii) grau de prioridade, destacado como alto; (viii) data de contratação (ix) vinculação ou dependência e (x) encaminhamento.⁸ Assim, o DFD promovido pelo órgão aderente está regular sob o enfoque a que se destina (conforme entendimento do Conselho de Justiça Federal – CJF).

2.3.1.2. Do Estudo Técnico Preliminar

De acordo com o inciso XX do art. 6º da Lei de Licitações, o estudo técnico preliminar é o documento constitutivo da primeira etapa do planejamento de uma contratação. Trata-se de documento que deve ser elaborado quando o gestor ainda desconhece a solução que deverá ser dada ao caso, exigindo-se múltiplas atuações da Administração. Em idêntico sentido, é o ensinamento do doutrinador Marçal Justen Filho⁹:

O estudo técnico preliminar, definido no art. 6º, inc. XX, consiste numa exposição inicial, que contempla os elementos genéricos e básicos da necessidade de contratação e das possíveis soluções a serem adotadas.

Assim, o estudo técnico preliminar deve indicar um problema a ser resolvido, de modo a possibilitar o exame das soluções disponíveis e mais adequadas ao caso. Para tanto, o § 1º do art. 18 da Lei nº 14.133/2021 estabelece os documentos que devem conter o ETP.¹⁰

⁸ No que concerne à disposição sobre a DFD, cumpre observar que, embora a Lei nº 14.133/2021 só se reporte a “documento de formalização de demanda” (arts. 12, inciso VII, e 72, inciso I), vale mencionar a interpretação dada pelo Conselho da Justiça Federal (CJF), na Portaria CJF nº 232, de 30 de maio de 2023, segundo a qual o DFD a que se refere o art. 72, inciso I, da Lei 14.133/2021 não é o mesmo DFD atrelado ao Plano de Contratações Anual. O referido normativo estabelece uma distinção entre “documento de formalização de demanda” (DFD), o qual fundamenta o Plano de Contratações Anual, e “documento de oficialização da demanda” (DOD), o qual inicia a contratação no respectivo exercício financeiro (art. 2º, incisos IV e V, da referida portaria). É a interpretação do CJF no sentido de que o DFD a que se refere o art. 72, inciso I, da Lei 14.133/2021 não é o mesmo DFD atrelado ao Plano de Contratações Anual. Aquele estaria então mais correlacionado à definição de DOD constante da portaria do CJF. Este DOD, por sua vez, exige as seguintes informações: justificativa da necessidade da contratação, considerando o Planejamento Estratégico; demonstração da previsão da contratação no PCA, de modo a indicar o seu alinhamento com o planejamento da Administração; previsão da data em que deve ser iniciada a prestação dos serviços; e indicação de servidoras ou servidores para compor a equipe que elaborará o estudo técnico preliminar, a análise de riscos, a pesquisa de preços e o termo de referência ou projeto básico. Neste cenário, o documento de formalização de demanda contido nestes autos deve ser instruído apenas com informações que descreva o objeto, justifique a necessidade da contratação em compatibilidade com o Plano Anual de Contratações, demonstre previsão orçamentária e identifique a área requisitante.

⁹ JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas. São Paulo, Thomson Reuters Brasil, 2. ed., 2023, p. 347.

¹⁰ Art. 18 (...) § 1º O estudo técnico preliminar a que se refere o inciso I do caput deste artigo deverá evidenciar o problema a ser resolvido e a sua melhor solução, de modo a permitir a avaliação da viabilidade técnica e econômica da contratação, e conterá os seguintes elementos: I - descrição da necessidade da contratação, considerado o problema a ser resolvido sob a perspectiva do interesse público; II - demonstração da previsão da contratação no plano de contratações anual, sempre que elaborado, de modo a indicar o seu alinhamento com o planejamento da Administração; III - requisitos da contratação; IV - estimativas das quantidades para a contratação, acompanhadas das memórias de cálculo e dos documentos que lhes dão suporte, que considerem interdependências com outras contratações, de modo a possibilitar economia de escala; V - levantamento de mercado, que consiste na análise das alternativas possíveis, e justificativa técnica e econômica da escolha do tipo de solução a contratar; VI - estimativa

Administração Pública. Para formalizar isso, o inciso XXIII do art. 6º da Lei nº 14.133/2021 exige certos parâmetros e elementos.¹¹

Do Termo de Referência contido nos autos da adesão à ata de registro de preços, emerge-se que foram discriminados: unidade requisitante; definição do objeto; quantitativo e estimativa de consumo; justificativa da necessidade de contratação; justificativa para adesão à ata de registro de preços; requisitos de contratação; descrição da solução como um todo, vedação à subcontratação; sustentabilidade, formas de execução do objeto, gestão do contrato; fiscalização; critérios de pagamento; formas e critérios de seleção do fornecedor, no qual são mencionados os requisitos para habilitação; valor da contratação; obrigações das partes, penalidades; e adequação orçamentária. Dessarte, verifica-se regularidade.

2.3.1.4. Da cesta de preços

No que se refere à demonstração de vantagem, observa-se que foram elaborados DFD, ETP e TR. Ato contínuo, cumpre discorrer separadamente sobre a justificativa de preço (elemento contido tanto no ETP quanto TR), em especial sobre a cotação.

O § 1º do art. 23 da Lei 14.133/2021 prevê cinco parâmetros para pesquisa de preços, os quais podem ser adotados de forma combinada ou não. Em que pese seja legalmente possível adotar isoladamente apenas um dos parâmetros, a jurisprudência tem recomendado a combinação das fontes de consulta, o que tem sido denominado pela jurisprudência do TCU como “cesta de preços”. Cite-se, por exemplo, o Acórdão 1875/2021-TCU-Plenário:

9.5.1. as pesquisas de preços para estimativa de valor de objetos a serem licitados devem ser baseadas em uma “cesta de preços”, devendo dar preferência para preços públicos, oriundos de outros certames;

9.5.2. a pesquisa de preços feita exclusivamente junto a fornecedores deve ser utilizada em último caso, na extrema ausência de preços públicos ou cestas de preços referenciais;

No mesmo sentido, é a ponderação contida na Nota Técnica – AudTI/TCU 8/2023 sobre elaboração de orçamento estimado para contratações de TI:

¹¹ XXIII - termo de referência: documento necessário para a contratação de bens e serviços, que deve conter os seguintes parâmetros e elementos descritivos: a) definição do objeto, incluídos sua natureza, os quantitativos, o prazo do contrato e, se for o caso, a possibilidade de sua prorrogação; b) fundamentação da contratação, que consiste na referência aos estudos técnicos preliminares correspondentes ou, quando não for possível divulgar esses estudos, no extrato das partes que não contiverem informações sigilosas; c) descrição da solução como um todo, considerado todo o ciclo de vida do objeto; d) requisitos da contratação; e) modelo de execução do objeto, que consiste na definição de como o contrato deverá produzir os resultados pretendidos desde o seu início até o seu encerramento; f) modelo de gestão do contrato, que descreve como a execução do objeto será acompanhada e fiscalizada pelo órgão ou entidade; g) critérios de medição e de pagamento; h) forma e critérios de seleção do fornecedor; i) estimativas do valor da contratação, acompanhadas dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, com os parâmetros utilizados para a obtenção dos preços e para os respectivos cálculos, que devem constar de documento separado e classificado; j) adequação orçamentária.

pesquisa de preços. Assim, observa-se que a cotação observou o disposto nos incisos II e III do § 1º do art. 23 da Lei nº 14.133/2021. Nada obstante, reforça-se a recomendação da jurisprudência no sentido de que as cotações sejam realizadas mediante cesta de preços.

2.3.1.5. Da Minuta de Edital

Nos tópicos anteriores, foram identificadas as exigências contidas nos incisos I, II, III e IV do art. 18 da Lei nº 13.144/2021, o qual trata sobre as considerações técnicas que devem ser providenciadas na fase preparatória. Em seguida, no inciso V deste dispositivo, exige-se a elaboração de edital de licitação. Este documento, nos termos do art. 25 da Lei supra, deve conter:

Art. 25. O edital deverá conter o objeto da licitação e as regras relativas à convocação, ao julgamento, à habilitação, aos recursos e às penalidades da licitação, à fiscalização e à gestão do contrato, à entrega do objeto e às condições de pagamento.

No presente caso, não há que se falar em edital nos autos do processo de adesão. Por sua vez, o órgão gerenciador promoveu a elaboração de minuta de edital, o qual é obrigatório naquele certame.

2.3.1.6. Da prévia aceitação da entidade gerenciadora e do fornecedor

O inciso III do § 2º do art. 86 da Lei nº 14.133/2021 exige que o órgão aderente consulte a entidade gerenciadora e o fornecedor a respeito da aceitação da adesão pretendida. Em cumprimento a este requisito, observa-se que houve solicitação e respectiva autorização pela fornecedora (fl. 46); bem como pelo órgão gerenciador (fl. 44).

2.3.1.7. Da previsão no edital do órgão gerenciador

A previsão no edital do órgão gerenciador acerca da possibilidade de adesão por órgãos participantes ou não participantes, é uma obrigatoriedade que se extrai da jurisprudência e normas regulamentares da União, senão vejamos:

O descontrolado em pregões efetuados para registro de preços não é novidade nesta Corte, que, de forma bastante contundente, realizou uma análise aprofundada do SRP em dois processos: TC's 008.840/2007-3 (Acórdãos 1.487/2007, 2.256/2007 e 2.692/2012, todos do Plenário) e 011.772/2010-7 (Acórdãos 1.233/2012, 2.311/2012, 2.546/2012 e 503/2013; todos do Plenário).

[...]

9.3. dar ciência à [...] sobre as seguintes falhas: [...] 9.3.2 falta de justificativa para previsão, no edital, de adesão à ata de registro de preços por outros órgãos ou entidade da administração (art. 22 do Decreto 7.892/2013), o que fere o art. 3º da Lei 8.666/1993, o princípio da motivação dos atos administrativos e o art.

2.3.1.10. Da Análise de Riscos

O inciso X do art. 18 da Lei nº 14.133/2021 exige que a fase preparatória providencie a análise dos riscos que possam comprometer o sucesso da licitação e a boa execução contratual. Em atenção a isso, destaca-se o mapa de gerenciamento de riscos elaborado pelo órgão aderente (fl. 61/63).

2.5. Da Técnica Processual

A título de instrução processual e validade da documentação, cumpre ressaltar que todos os documentos juntados devem ser devidamente assinados pelo seu subscritor, sob pena de incorrer em invalidade jurídica. Posto isso, recomenda-se revisão pelo gestor responsável de modo a garantir que toda documentação esteja devidamente assinada.

3. DA CONCLUSÃO

Ante o exposto, exara-se parecer FAVORÁVEL ao prosseguimento do Processo Licitatório nº 33/2026, cujo objetivo é formalizar a adesão à ata de registro de preços oriunda do Processo Licitatório nº 15/2024, Pregão nº 9/2024 - promovido pelo Consórcio Interfederativo Minas Gerais - CIMINAS. Nada obstante, reforça-se que a apreciação é estritamente jurídica, de tal forma que não contempla matérias de cunho técnico e administrativo.

Nova Serrana/MG, 5 de março de 2026.



TALESSUN DE SIQUEIRA GALO
Procurador do Município de Nova Serrana