



SECRETARIA MUNICIPAL DE ADMINISTRAÇÃO
Rua Idalino de Oliveira, Nº 106 - Bairro Centro - CEP 59600-135 - Mossoró - RN

PARECER - DJ/SEMAD

PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 10.000340/2026-54

INTERESSADO (A): SECRETARIA MUNICIPAL DE ADMINISTRAÇÃO.

ASSUNTO: PROCESSO ADMINISTRATIVO. DIREITO CÍVEL. CESSÃO GRATUITA DE USO. ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL. DECRETO MUNICIPAL Nº 7603/2026. CESSÃO DE DIREITO DE USO DA PLATAFORMA E-COMPRAS CNM QUE ENTRE SI CELEBRAM A CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS - CNM, NA QUALIDADE DE CEDENTE, A SECRETARIA MUNICIPAL DE ADMINISTRAÇÃO DO MUNICÍPIO DE MOSSORÓ, NA QUALIDADE DE CESSIONÁRIA, E A LICITAR DIGITAL SERVIÇOS EM TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO LTDA., NA QUALIDADE DE DESENVOLVEDORA. POSSIBILIDADE DE USO DA PLATAFORMA PARA AS DEMAIS HIPÓTESES DE CONTRATAÇÃO POR CREDENCIAMENTO PREVISTOS NO ART. 79 DA LEI Nº 14.133/21.

I- DO RELATÓRIO:

Trata-se de processo oriundo da **SECRETARIA MUNICIPAL DE ADMINISTRAÇÃO** para autorizar os procedimentos necessários à realização de despesa, na qual trata-se de cessão gratuita de direito de uso, ensejando a emissão de Parecer Jurídico.

O procedimento administrativo tem por objeto: *“Trata-se de Contrato de Cessão Gratuita de Direito de Uso da plataforma e-compras CNM, celebrado entre a Confederação Nacional de Municípios – CNM (CNPJ 00.703.157/0001-83), na qualidade de cedente, e este Município, na qualidade de cessionário, com intervenção da Licitar Digital Serviços em Tecnologia da Informação Ltda. como operadora da plataforma. O instrumento visa possibilitar ao Município a realização de contratações de bens e serviços comuns padronizados por meio do Sistema de Compras Expressas – Sicx (Lei n. 15.266/2025), sem custo direto ao erário municipal”*.

Consta autorização da autoridade competente para a realização do almejado procedimento licitatório, ID nº **0585347**, conforme dispõe a Resolução nº 28/2020-TCE/RN, de 15 de dezembro de 2020, Decreto nº 6.409, de 20 de janeiro de 2022 da Prefeitura Municipal de Mossoró.

Os autos vieram instruídos com os seguintes documentos:

PASTA I

01. Documento de Formalização de Demanda - DFD 20/2026 (0579278);
02. ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR - ETP 0583384;
03. Análise de Risco (0584408);
04. Termo de Referência 0584427;
05. Minuta do Contrato (0585340);
06. Despacho Autorizativo (0585347);
07. Anexo III - Parecer Jurídico CNM (0585955);
08. Despacho (0585956);

II - ANÁLISE JURÍDICA

3.1. Da natureza jurídica do instrumento e da inexistência de contratação pública submetida à Lei nº 14.133/2021

O objeto submetido à apreciação desta Assessoria Jurídica consiste na celebração de Contrato de Cessão Gratuita de Direito de Uso da Plataforma e-Compras CNM, firmado entre o Município, a Confederação Nacional de Municípios - CNM e a empresa Licitar Digital, cuja finalidade é possibilitar ao ente municipal o acesso à plataforma eletrônica destinada à realização de procedimentos de compras públicas e contratações eletrônicas.

A análise do instrumento evidencia que não se está diante de contrato administrativo típico de aquisição de bens, prestação de serviços ou fornecimento contínuo disciplinado pela Lei nº 14.133/2021, mas de **negócio jurídico de natureza predominantemente civil e cooperativa, por meio do qual é cedido gratuitamente ao Município o direito de utilização de infraestrutura tecnológica.**

Com efeito, inexistente qualquer obrigação financeira assumida pelo Município em favor da CNM ou da empresa operadora da plataforma.

O modelo econômico adotado prevê que eventual remuneração da operadora decorra exclusivamente das relações privadas estabelecidas entre esta e os fornecedores cadastrados na plataforma, mediante cobrança de comissão por transação ("take rate"), hipótese em que o Município não figura como contratante, pagador ou garantidor da obrigação.

Nessa perspectiva, ausente contraprestação pecuniária suportada pelo Poder Público, não se configura contrato administrativo oneroso sujeito ao regime jurídico da Lei nº 14.133/2021, tampouco se caracteriza hipótese de contratação direta por dispensa ou inexigibilidade de licitação.

A incidência da Lei nº 14.133/2021 restringe-se às contratações realizadas pela Administração Pública destinadas à obtenção de bens, serviços, obras ou alienações mediante relação contratual onerosa, circunstância inexistente no presente caso.

Trata-se, portanto, de instrumento jurídico autônomo, cuja validade decorre das regras gerais de direito privado, consoante os arts. 421 e 421-A e seguintes do Código Civil, aplicadas subsidiariamente à Administração Pública

em razão do princípio da juridicidade, bem como dos princípios constitucionais da eficiência, economicidade e inovação administrativa previstos no art. 37 da Constituição Federal. *In verbis*:

Art. 421. A liberdade contratual será exercida nos limites da função social do contrato. [\(Redação dada pela Lei nº 13.874, de 2019\)](#)

Parágrafo único. Nas relações contratuais privadas, prevalecerão o princípio da intervenção mínima e a excepcionalidade da revisão contratual. [\(Incluído pela Lei nº 13.874, de 2019\)](#)

Art. 421-A. **Os contratos civis e empresariais presumem-se paritários e simétricos até a presença de elementos concretos que justifiquem o afastamento dessa presunção, ressalvados os regimes jurídicos previstos em leis especiais**, garantido também que: [\(Incluído pela Lei nº 13.874, de 2019\)](#)

I - as partes negociantes poderão estabelecer parâmetros objetivos para a interpretação das cláusulas negociais e de seus pressupostos de revisão ou de resolução; [\(Incluído pela Lei nº 13.874, de 2019\)](#)

II - a **alocação de riscos definida pelas partes deve ser respeitada e observada**; e [\(Incluído pela Lei nº 13.874, de 2019\)](#)

III - a revisão contratual somente ocorrerá de maneira excepcional e limitada. [\(Incluído pela Lei nº 13.874, de 2019\)](#). (grifo nosso)

Tal entendimento harmoniza-se, ainda, com a prática administrativa consolidada relativa à celebração de acordos de cooperação técnica, termos de adesão, convênios e instrumentos congêneres firmados entre entes públicos e entidades privadas sem fins lucrativos, cuja formalização prescinde de procedimento licitatório quando inexistente transferência de recursos públicos ou contratação onerosa.

3.2. Da compatibilidade do instrumento com o Decreto Municipal nº 7.603/2026 e com a regulamentação do Sistema de Compras Expressas (Sicx)

A regularidade jurídica do instrumento também encontra respaldo expresso no Decreto Municipal nº 7.603/2026, que regulamentou, no âmbito da Administração Pública Municipal Direta, Autárquica e Fundacional, o funcionamento do Sistema de Compras Expressas (Sicx), previsto no art. 79, IV da Lei nº 14.133/2021, disciplinando a utilização de plataformas eletrônicas de comércio para realização de compras públicas.

Art. 79. O credenciamento poderá ser usado nas seguintes hipóteses de contratação:

IV - comércio eletrônico: caso em que a Administração visa a contratar bens e serviços comuns padronizados ofertados no Sistema de Compras Expressas (Sicx).

O referido decreto parte da premissa de que a Administração Pública poderá utilizar tanto plataformas públicas quanto plataformas privadas de comércio eletrônico, desde que observados requisitos jurídicos, técnicos e econômicos destinados à preservação da competitividade, transparência, economicidade e eficiência das contratações.

Especial relevo assume o disposto no art. 7º do Decreto Municipal **7.603/2026**, segundo o qual o cadastramento do Município em plataforma eletrônica depende da formalização de negócio jurídico específico, admitindo-se, para plataformas públicas, a utilização de **Termo de Contrato, Acordo de Cooperação Técnica, Termo de Adesão ou instrumentos congêneres**, hipótese que guarda absoluta correspondência com o instrumento ora examinado, o qual aduz:

Art. 7º O cadastramento em plataforma de comércio eletrônico, para fins de sua utilização na qualidade de comprador, deverá ser precedido de:

I - em caso de plataforma pública, negócio jurídico específico formalizado por Termo de Contrato, Acordo de Cooperação Técnica, Termo de Adesão ou instrumentos congêneres;

II - em caso de plataforma privada, negócio jurídico específico formalizado por Termo de Contrato, sendo vedada a utilização de Termo de Adesão ou instrumentos congêneres que importem manifestação unilateral de vontade.

Parágrafo único. Os instrumentos de formalização de negócio jurídico de que tratam este artigo, qualquer que seja a sua forma, deverão ser assinados pelo Secretário Municipal de Administração.

Da mesma forma, o art. 8º estabelece que o cadastramento deverá ser precedido de avaliação:

Art. 8º O cadastramento em plataforma de comércio eletrônico,

para fins de sua utilização na qualidade de entidade ou órgão comprador, é condicionado às seguintes avaliações:

I - avaliação jurídica sobre o cumprimento da formalização de negócio jurídico conforme disposto no art. 7º deste Decreto;

II - avaliação técnica sobre a observância, pela plataforma, dos requisitos de que trata o art. 11 deste Decreto;

III - avaliação econômica sobre a vantajosidade da plataforma, conforme artigos 14, 15 e 16 deste Decreto.

À vista disso, os requisitos que estão sendo observados mediante a presente manifestação jurídica e pela documentação técnica constante dos autos **ID nº 0583384, 0584408 e 0584427.**

Ainda segundo o Decreto Municipal, as plataformas eletrônicas deverão observar os princípios previstos no art. 5º da Lei nº 14.133/2021, especialmente legalidade, publicidade, transparência, competitividade, eficiência, interoperabilidade, proteção de dados, integridade e desenvolvimento nacional sustentável.

No tocante ao modelo de financiamento, o Decreto admite expressamente plataformas de **custeio indireto**, financiadas mediante cobrança de comissões dos fornecedores, desde que respeitados parâmetros objetivos de razoabilidade, vedando cobranças excessivas capazes de comprometer a competitividade ou a isonomia entre os participantes. Enquanto não realizada pesquisa específica pelo órgão central, estabelece inclusive percentual de referência de até 3% por transação.

Desse modo, verifica-se que o modelo econômico adotado pela plataforma e-Compras CNM mostra-se compatível com a regulamentação municipal, não havendo incompatibilidade jurídica entre a forma de remuneração da operadora e o sistema instituído pelo Decreto nº 7.603/2026.

3.3. Da ratificação das conclusões constantes do Parecer Jurídico da Confederação Nacional de Municípios

Após proceder à análise autônoma e independente da documentação que instrui os autos, este órgão jurídico ratifica e adota, como fundamentos

complementares da presente manifestação, as conclusões exaradas no Parecer Jurídico elaborado pela Consultoria Jurídica da Confederação Nacional de Municípios – CNM (Anexo III), por reputá-las juridicamente consistentes e compatíveis com o ordenamento jurídico vigente, consoante ID nº 0585955.

Em especial, acolhe-se o entendimento de que a plataforma e-Compras CNM possui natureza institucional singular, por ter sido concebida e disponibilizada por entidade nacional de representação dos Municípios, sem finalidade lucrativa, orientada estatutariamente ao fortalecimento da gestão pública municipal e ao apoio técnico aos entes federativos. Ratifica-se, igualmente, a conclusão de que o instrumento não acarreta custos diretos ao Município aderente, porquanto a eventual remuneração da operadora da plataforma decorre exclusivamente da relação jurídica estabelecida com os fornecedores cadastrados, inexistindo qualquer obrigação financeira assumida pela Administração Pública. Também se reputa acertada a conclusão quanto à compatibilidade do modelo econômico baseado na cobrança de comissão por transação ("take rate") com o entendimento consolidado pelo Tribunal de Contas da União no Acórdão nº 2.916/2025-Plenário, que reconheceu a licitude desse modelo de remuneração indireta, desde que observados os princípios da proporcionalidade, da razoabilidade e da vedação à cobrança de valores abusivos, circunstâncias que, em tese, mostram-se preservadas no presente caso.

Por fim, compartilha-se o entendimento de que o instrumento encontra respaldo na Lei nº 14.341/2022, que disciplina as associações de representação de Municípios, bem como no Estatuto Social da Confederação Nacional de Municípios, o qual contempla, entre suas finalidades institucionais, o desenvolvimento de ações destinadas ao aperfeiçoamento da administração pública municipal e ao fortalecimento do municipalismo.

3.4. Da validade jurídica do instrumento

No que concerne à minuta do Contrato de Cessão Gratuita de Direito de Uso da Plataforma e-Compras CNM, constante do **ID nº 0585340**, verifica-se, sob o prisma da juridicidade, que o instrumento observa os pressupostos de

validade dos negócios jurídicos previstos no art. 104 do Código Civil, revelando-se formal e materialmente apto à produção dos efeitos jurídicos pretendidos.

Com efeito, constata-se que figuram como partes contratantes pessoas jurídicas regularmente constituídas e dotadas de capacidade jurídica, quais sejam, a Confederação Nacional de Municípios – CNM, entidade privada sem fins econômicos e legitimada pela Lei nº 14.341/2022; o Município de Mossoró, por intermédio da Secretaria Municipal de Administração, representado por autoridade competente; e a empresa Licitar Digital Serviços em Tecnologia da Informação Ltda., na qualidade de desenvolvedora da plataforma tecnológica, todas devidamente qualificadas na minuta contratual.

O objeto contratual mostra-se lícito, determinado, possível e compatível com o interesse público, consistindo na cessão gratuita do direito de uso da plataforma e-Compras CNM destinada a viabilizar tecnologicamente a utilização do Sistema de Compras Expressas (Sicx), previsto no inciso IV do art. 79 da Lei nº 14.133/2021, sem transferência de recursos públicos ou assunção de obrigação financeira pelo Município, circunstância expressamente consignada nas Cláusulas Primeira, Segunda e Quarta da minuta contratual.

Sob o aspecto normativo, observa-se que a estrutura do ajuste guarda plena consonância com o Decreto Municipal nº 7.603/2026, o qual regulamentou o funcionamento do Sistema de Compras Expressas (Sicx) no âmbito da Administração Pública Municipal. Em especial, verifica-se compatibilidade com o disposto no art. 7º do referido Decreto, que admite a formalização do cadastramento do Município em plataformas públicas de comércio eletrônico mediante termo de contrato, acordo de cooperação técnica, termo de adesão ou instrumentos congêneres, bem como com o art. 8º, que condiciona a utilização dessas plataformas à prévia avaliação jurídica, técnica e econômica, providências que se encontram atendidas no presente procedimento.

Constata-se, igualmente, que a minuta contratual contempla cláusulas específicas destinadas à preservação da autonomia administrativa do Município, deixando expressamente consignado que a utilização da plataforma

constitui mera faculdade da Administração, inexistindo obrigação de realizar futuras contratações por seu intermédio, preservando-se a liberdade administrativa para adoção de outras soluções tecnológicas ou modalidades de contratação sempre que mais vantajosas ao interesse público, em absoluta consonância com o art. 9º do Decreto Municipal nº 7.603/2026.

Também merece destaque a compatibilidade da minuta com as exigências estabelecidas pelo Decreto Municipal quanto aos requisitos mínimos das plataformas eletrônicas, uma vez que o instrumento disciplina obrigações relativas à disponibilidade da plataforma, interoperabilidade com o Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), suporte técnico, manutenção evolutiva, indicadores mínimos de desempenho, segurança da informação, proteção de dados pessoais, rastreabilidade das contratações e disponibilização de relatórios gerenciais, evidenciando aderência aos princípios da legalidade, transparência, eficiência, competitividade, integridade e governança previstos no art. 11 do Decreto Municipal nº 7.603/2026.

No tocante ao modelo econômico adotado, verifica-se que a Cláusula Quarta da minuta estabelece expressamente a gratuidade integral da cessão para o Município, atribuindo aos fornecedores credenciados o custeio indireto da plataforma mediante comissão por transação, solução que se harmoniza com os arts. 13 a 15 do Decreto Municipal nº 7.603/2026, os quais admitem expressamente plataformas financiadas por custeio indireto, desde que observados critérios de razoabilidade, preservação da competitividade e vedação à cobrança de valores excessivos.

Verifica-se, ainda, que a minuta contempla disciplina específica acerca da gestão e fiscalização do instrumento, da responsabilidade das partes, das hipóteses de inadimplemento, da rescisão contratual, da proteção de dados pessoais em conformidade com a Lei nº 13.709/2018 (LGPD), bem como da assinatura eletrônica do ajuste, cuja validade decorre da Medida Provisória nº 2.200-2/2001 e da Lei nº 14.063/2020, assegurando autenticidade, integridade e eficácia jurídica ao instrumento.

Diante desse conjunto de elementos, conclui-se que a minuta contratual apresenta adequada conformidade jurídica, observando os requisitos de

validade previstos no Código Civil, a disciplina constante da Lei nº 14.341/2022, as normas pertinentes da Lei nº 14.133/2021 aplicáveis à operacionalização das futuras contratações por intermédio da plataforma, bem como as disposições do Decreto Municipal nº 7.603/2026 que regulamenta o Sistema de Compras Expressas (Sicx), inexistindo, sob o aspecto estritamente jurídico, óbices à sua aprovação, sem prejuízo da observância das recomendações consignadas ao final deste parecer.

Requisito devidamente atendido.

3.5. Da autonomia administrativa do Município e da preservação da vantajosidade das futuras contratações

Cumpre registrar que a adesão à plataforma não importa exclusividade nem vinculação obrigatória do Município à realização de suas futuras contratações por intermédio do sistema e-Compras CNM.

O próprio Decreto Municipal nº 7.603/2026 admite expressamente que o Município esteja cadastrado em mais de uma plataforma eletrônica de comércio, podendo pesquisar ofertas e utilizar aquela que se revele mais vantajosa para cada contratação específica, preservando-se integralmente a discricionariedade administrativa quanto à escolha da solução tecnológica mais adequada ao interesse público.

Assim, a cessão gratuita da plataforma apenas amplia o conjunto de ferramentas disponíveis à Administração Pública, contribuindo para o incremento da competitividade, da eficiência e da economicidade, sem restringir a autonomia decisória do gestor público.

3.6. Da publicidade do instrumento

Embora o presente negócio jurídico não constitua contrato administrativo submetido obrigatoriamente ao regime de publicidade previsto nos arts. 94 e seguintes da Lei nº 14.133/2021, recomenda-se sua publicação no Diário Oficial do Município, em observância aos princípios da publicidade e da transparência administrativa.

Quanto ao Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), a

publicação não se revela juridicamente obrigatória, por inexistir contratação administrativa regida pela Lei nº 14.133/2021.

Nada obstante, eventual divulgação voluntária poderá ser promovida como medida de transparência ativa, nos termos da Lei nº 12.527/2011, sem que tal providência implique submissão do instrumento ao regime jurídico da Lei de Licitações.

IV. CONCLUSÃO

Ante o exposto, conclui-se que o Contrato de Cessão Gratuita de Direito de Uso da Plataforma e-Compras CNM mostra-se juridicamente válido e compatível com o ordenamento jurídico vigente, especialmente com os princípios constitucionais da Administração Pública, com o Código Civil, com a Lei nº 14.341/2022, com a Lei nº 14.133/2021 — no que diz respeito à utilização de plataformas eletrônicas — e com o Decreto Municipal nº 7.603/2026, que regulamenta o Sistema de Compras Expressas (Sicx) no âmbito do Município de Mossoró.

Nessas condições, **opina-se pela aprovação jurídica do instrumento, recomendando-se:**

- a. a assinatura do Contrato de Cessão Gratuita pela autoridade competente, observada a competência prevista no art. 7º, parágrafo único, do Decreto Municipal nº 7.603/2026;**
- b. a publicação do respectivo extrato no Diário Oficial do Município, em observância ao princípio da publicidade administrativa;**
- c. a designação de gestor e fiscal responsáveis pelo acompanhamento da utilização da plataforma, na forma do art. 5º do Decreto Municipal nº 7.603/2026;**

Vale salientar que o Setor de Parecer Jurídico, da Secretaria Municipal de Administração, emite parecer sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar a conveniência e à oportunidade dos atos praticados no âmbito da Administração, nem analisar aspectos de natureza eminentemente técnico-administrativa.

Ressaltamos que este parecer é de caráter meramente opinativo, não vinculando, portanto, a decisão do Gestor Municipal (TCU, Acórdão nº 2935/2011, Plenário, Rel. Min. WALTON ALENCAR RODRIGUES, DOU de 17/05/2011). Por fim, nesse mesmo sentido, vale citar JUSTEN FILHO (2014. p. 689) *“o essencial é a regularidade dos atos, não a aprovação da assessoria jurídica”*, ou seja, o gestor é livre no seu poder de decisão.

É o parecer,
Salvo melhor juízo.

Mossoró/RN, 24 de julho de 2026.

MARIA THEREZA BEZERRA DOS SANTOS

Diretora Jurídica

OAB/RN 19.020



Documento assinado eletronicamente por **Maria Thereza Bezerra dos Santos, Diretora Jurídica**, em 24/07/2026, às 16:31, conforme Decreto Municipal Nº 6993-2023.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site https://sei.mossoro.rn.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=1 informando o código verificador **0586131** e o código CRC **08388301**.