

MEMORANDO Nº 54.411/2025

PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 294/2025

MODALIDADE: PREGÃO ELETRÔNICO (SRP) TOMBADO SOB O Nº 085/2025.

CONSULENTE: SECRETARIA MUNICIPAL DE LICITAÇÕES E CONTRATOS.

INTERESSADA: SECRETARIA DE EDUCAÇÃO, CULTURA E ESPORTE.

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E CONTRATOS PÚBLICOS. PREGÃO ELETRÔNICO (SRP) EVENTUAL AQUISIÇÃO DE APARELHOS DE ARCONDICIONADO, PARA ATENDER ÀS NECESSIDADES DAS UNIDADES ESCOLARES DA REDE MUNICIPAL DE ENSINO DE PETROLINA/PE E DEMAIS DEPENDÊNCIAS ADMINISTRATIVAS SOB RESPONSABILIDADE DA SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO, CULTURA E ESPORTE. LEI Nº. 14.133/21. PARECER JURÍDICO. RECOMENDAÇÕES NECESSÁRIAS.

1. RELATÓRIO

Cuida-se da análise jurídica encaminhada a esta Assessoria Jurídica para o crivo jurídico-formal acerca dos artefatos da fase preparatória de licitação, na modalidade de pregão eletrônico, sob sistema de registro de preços, cujo objeto se refere à possível contratação de empresa para **EVENTUAL AQUISIÇÃO DE APARELHOS DE ARCONDICIONADO**, para atender às necessidades das Unidades Escolares da Rede Municipal de Ensino de Petrolina/PE e demais dependências administrativas mediante solicitação expressa da **SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO, CULTURA E ESPORTE**, autuado sob o Pregão Eletrônico (SRP) nº 085/2025, **MENOR PREÇO (REPRESENTADO PELO MENOR VALOR DO ITEM)**, Modo de disputa **Aberto e Fechado**, com fulcro na Lei nº 14.133/2021.

A demanda foi encaminhada mediante o Memorando nº 54.411/2025/2025, sendo **acostados no despacho inicial:**

- 1- Documento de Formalização de Demanda;
- 2- Estudo Técnico Preliminar;
- 3- Mapa de Risco;
- 4- Relatórios de Cotações;
- 5- Previsão do PCA
- 6- Circular e Aviso da Intenção de Registro de Preço Nº 002/2024;

- 7- Termo de Referência;
- 8- Termo de Atuação
- 9- Minuta do edital
- 10- Minuta da Ata de Registro de Preço
- 11- Minuta do Contrato

Este Parecer, portanto, tem o escopo de assistir o Município no controle da legalidade dos atos administrativos praticados na fase preparatória do procedimento.

Passo ao exame.

2. DA APRECIÇÃO JURÍDICA

Inicialmente, vale salientar que a presente manifestação toma por base exclusivamente os elementos que constam, até a presente data, nos autos do processo administrativo em epígrafe, com enfoque na documentação relativa à fase preparatória do certame, para assessoramento jurídico da Administração quanto ao controle prévio de legalidade mediante análise jurídica da contratação que se pretende realizar, conforme estabelece o artigo 53, §1º, incisos I e II, da Lei nº 14.133, de 2021:

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;

Ademais, cumpre salientar que essa Assessoria emite parecer sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar na conveniência/oportunidade dos atos praticados no âmbito da Administração Pública, nem analisar aspectos de natureza eminentemente administrativas, além disso, este parecer é de caráter meramente opinativo, não vinculando, portanto à decisão do gestor municipal, estando em consonância com o Enunciado BPC nº 07, do Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia-Geral da União:

Enunciado BPC nº 07 “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”.

Além disso, as observações são feitas sem o caráter vinculativo, mas em prol a 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.

Passamos a análise jurídica.

3- DA FASE PREPARATÓRIA DA LICITAÇÃO

A administração deve se certificar da obediência às regras internas de competência para autorização da presente contratação. Com isso, a fase preparatória do processo licitatório deve primar pelo planejamento, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, conforme abaixo transcrito conforme previsto do art. 18:

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](#).

Quanto aos instrumentos que compõem a fase preparatória da licitação foram **acostados aos despachos inicial, ambos do Memorando/CI nº 54.411/2025, os seguintes anexos:** Documento de Formalização da Demanda (DFD), Estudo Técnico Preliminar (ETP), Mapa de Risco, Relatório de Cotações, Aviso de Intenção do Registro de Preços (IRP) Nº 002/2024, constando o aviso de IRP e sua realização, Termo de Referência (TR) e Atuação, de empresa para **AQUISIÇÃO DE APARELHOS DE AR-CONDICIONADO**, para atender às necessidades das Unidades Escolares da Rede Municipal de Ensino de Petrolina/PE e demais Secretarias/Órgão.

O processo de contratação foi iniciado pela provocação do setor competente do órgão, mediante apresentação do DFD com a solicitação da contratação do objeto licitado, indispensável *“para garantir condições de temperatura adequadas nos ambientes de estudo e trabalho, promovendo o conforto térmico de estudantes, profissionais e demais servidores”*, estabelecendo o nascedouro da necessidade de interesse público a ser satisfeita.

Ademais, registra-se que no DFD apresentado, justifica a necessidade da contratação almejada aduzindo que:

“Ao planejar a qualificação do ambiente escolar, o poder público municipal tem levado em consideração as condições mínimas de conforto necessárias para a comunidade escolar, reconhecendo a relevância social da educação no processo de formação da sociedade. Estudos consolidados demonstram que ambientes com condições climáticas inadequadas impactam negativamente no rendimento dos alunos e afetam diversos fatores, como saúde, bem-estar, fisiologia, emoções, comportamento e desempenho nas atividades diárias. Dessa forma, as condições de conforto térmico nas escolas influenciam diretamente o processo de ensino e aprendizagem dos estudantes.

Portanto, considerando o progresso do projeto de climatização total da Rede Municipal de Ensino, torna-se necessária a aquisição de novos aparelhos, tanto para atender à construção de novas unidades escolares e à ampliação de salas, quanto para a substituição de equipamentos que estão irrecuperáveis. Diante disso, a aquisição dos aparelhos mencionados é fundamental para garantir o pleno funcionamento das atividades da Administração Pública e a continuidade da rotina operacional das unidades escolares e administrativas.

Por fim, ressalta-se que, durante a realização do Pregão Eletrônico SRP nº 009/2025 – Processo Administrativo nº 081/2025, um item essencial para a completa climatização das unidades escolares e administrativas não obteve sucesso na contratação, uma vez que restou fracassado. Diante disso, faz-se necessária uma nova tentativa de aquisição dos respectivos aparelhos de ar-condicionado, a fim de suprir as pendências existentes e assegurar o avanço do projeto de climatização integral da Rede Municipal de Ensino. Tal medida visa garantir o pleno funcionamento das atividades da Administração Pública, bem como a continuidade da rotina operacional das unidades escolares e administrativas.”

Por seu turno, o **Estudo Técnico Preliminar, formalizado com 29 páginas**, apresentado pela Secretaria demandante e acostado ao despacho inaugural, possui os seguintes elementos: *descrição da necessidade, plano de contratação anual, requisitos da contratação, estimativa das quantidades, levantamento de mercado, estimativa do preço da*

contratação, descrição da solução como um todo, justificativa para parcelamento, demonstrativo dos resultados pretendidos, providências prévias ao contrato, contratações correlatas/interdependentes, impactos ambientais e viabilidade da contratação; portanto, encontra-se em harmonia ao mínimo exigido em lei e disposto no §1º e incisos, do art. 18, da Lei 14.133/2021, encontrando-se, também, em harmonia ao Decreto Municipal nº 130/2023.

A Secretaria interessada apresentou esse formato de contratação como sendo a solução mais vantajosa para a Administração e justificou a escolha nos seguintes termos: *“A contratação do objeto deverá ser realizada mediante licitação, na modalidade PREGÃO ELETRÔNICO, tipo MENOR PREÇO, através do SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS, conforme art. 82 e seguintes, da Lei nº 14.133/2021 c/c o Decreto Federal nº 11.462/2023, regulamentado em âmbito municipal pelo Decreto nº 134/2023”.*

Na lição do doutrinador Jorge Ulisses Jacoby Fernandes, em sua obra Sistema de Registro de Preços e Pregão. 2ª Ed. Belo Horizonte: Fórum, 2005, p. 31, *in verbis*:

“Sistema de Registro de Preços é um procedimento especial de licitação que se efetiva por meio de uma concorrência ou pregão ‘sui generis’, selecionando a proposta mais vantajosa, com observância ao princípio da isonomia, para eventual e futura contratação pela Administração”.

Não se vislumbra, portanto, qualquer impedimento legal para a adoção do formato de contratação escolhido pelo órgão demandante, sendo a opção adequada em razão da natureza do objeto.

Diante da escolha quanto à adoção do procedimento auxiliar de SRP, o artigo 86, da Lei de Licitações e Contratos, estabelece que antes de iniciar o processo licitatório, seja realizada consulta acerca das intenções de registro de preços em andamento e deliberem a respeito da conveniência da participação de outros órgãos na respectiva ata, fazendo constar nos autos a manifestação do órgão sobre a deliberação.

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.

A Intenção de Registro de Preços (IRP) tem como finalidade permitir à Administração tornar pública suas intenções de realizar licitação na modalidade Pregão pelo sistema de Registro de Preços com a participação de outros órgãos governamentais que tenham interesse em contratar o mesmo objeto mediante um único procedimento, possibilitando alcançar melhores preços por meio de economia de escala decorrente da definição de um quantitativo estimado maior.

Assim, em conformidade com o art. 86, da Lei Federal nº 14.133/2021, o art. 9º, do Decreto Federal nº 11.462/2023 e o art. 8º, do Decreto Municipal nº 134/2023, torna-se necessário realizar a Intenção de Registro de Preços – IRP, observando os termos e condições estabelecidos pelo ordenamento jurídico.

O Procedimento iniciou com a Circular nº 78.087/2024, por meio da qual se encaminhou o Aviso de Intenção de Registro de Preço - IRP Nº 002/2024, acostado ao despacho inicial, demonstrando a clara intenção da Secretaria Municipal de Educação, Cultura e Esportes em realizar processo licitatório na modalidade pregão, na forma eletrônica, tendo como critério de julgamento o **MENOR PREÇO**, para registro de preços objetivando a eventual contratação de empresa especializada para **EVENTUAL (AIS) contratação (ões) de empresa (s) para a AQUISIÇÃO DE APARELHOS DE AR-CONDICIONADO**. Vale ressaltar que conforme o item 1.5 do ETP alguns itens provenientes do Pregão (SRP) 009/2025 não obtiveram sucesso na contratação: “um item essencial para a completa climatização das unidades escolares e administrativas não obteve sucesso na contratação, uma vez que restou fracassado (...)”.

O rito a ser observado prevê a abertura de um prazo de 08 dias úteis para a manifestação de interesse, com a possibilidade de haver prorrogação ou redução desse prazo, mediante justificativa do gerenciador nos termos do Decreto nº 134/2023 art 8º, alterado pelo Decreto Municipal nº 104/2024, de 30 de outubro de 2024.

A Secretaria demandante demonstrou compatibilidade da contratação com o referido Plano de Contratação Anual de 2025, contido no item 2.3 do TR, como previsto no art. 12, inciso VII, da Lei nº 14.133/2021, vejamos:

SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO, CULTURA E ESPORTE

Data da publicação no PNPC: 17/06/2025

Categoria no PCA: Material

ID do item no PCA: 33

ID da Classe/Grupo no PCA: 41 - Equipamentos para Refrigeração, Ar Condicionado e Circulação de Ar.

Diante deste arrazoado, importante lembrar que a teoria dos motivos determinantes preconiza que os atos administrativos, quando motivados, ficam vinculados aos fatos expostos, para todos os efeitos jurídicos, até mesmo sua validade dependerá da efetiva existência dos motivos apresentados. Nesse esteio, a análise de compatibilidade da licitação para a contratação em tela com o plano anual de contratação resta demonstrada

Seguindo a análise, verifica-se que o **Termo de Referência acostado ao despacho inaugural do Memorando/CI nº 54.411/2025, formalizado com 36 páginas**, apresentado a partir do Estudo Técnico Preliminar, contém os seguintes itens: *definição do objeto e da necessidade da contratação, descrição da solução como um todo considerando o ciclo de vida do objeto e especificações do produto, requisitos da contratação, modelo de execução do objeto, modelo de gestão da Ata de Registro de Preço/Contrato, dos critérios de medição e forma e condições de pagamento, forma e critério de seleção do fornecedor, participação do consórcio, da garantia, estimativa do valor global da contratação e dotação orçamentária*; contendo, por conseguinte, todos os elementos exigidos pelo inciso XXIII do art. 6º da Lei 14.133/2021.

Ademais, o art. 18, inciso X, da Lei n.º 14.133/21 estabelece que a fase preparatória da contratação deve contemplar “a **análise dos riscos** que possam vir a comprometer o sucesso da licitação e a boa execução contratual”, sendo o **mapa de riscos** ferramenta de governança, na implementação de soluções que propiciem contratações mais eficientes, servindo como lastro do princípio do desenvolvimento nacional sustentável, sendo recomendável sua

realização mediante a consolidação dos achados como forma de prevenção e adoção das medidas que se fizerem necessárias.

Notou-se que consta como anexo do procedimento o **Mapa de Análise de Riscos - MAR**, que constitui instrumento de gerenciamento dos riscos, uma das etapas do planejamento, e que deve ser realizado entre o estudo técnico preliminar, se for o caso, e o termo de referência, podendo ser atualizado ao longo de todo o processo de contratação, definindo os prováveis riscos e suas ações mitigadores e de contingência, caso aqueles sejam concretizados durante o processo de contratação na rota do processo licitatório. Figura-se como peça hábil para o controle preventivo e a gestão dos riscos, revelando sua importância.

Vale aduzir que a estimativa do valor da contratação deve estar sempre acompanhada 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 em anexo ao TR apresentado, devidamente assinados pelo servidor responsável por sua elaboração, como fora realizado.

No caso em tela, o preço máximo admitido para os referidos serviços tomou por lastro na sua pesquisa de mercado, considerando preços oriundos de contratações similares feitas por outros órgãos e entidades, utilizando os valores oriundos de duas ou mais fontes de pesquisa, sendo priorizados aqueles encontrados no Inciso I (Compras Governamentais) e Inciso II (Outros Entes Públicos) de acordo com o Artigo 5º, §1, da IN CGM 003/2022, conforme item 7.4 do ETP

Imperioso, ainda, destacar que esta Assessoria Jurídica, não tem qualquer gerência/responsabilidade quanto ao planejamento ou demais contratações realizadas pela Administração, durante o presente exercício financeiro, bem como sobre metodologia escolhida, orçamento e valores apresentados no procedimento em tela, cabendo assim, tão somente, ao ordenador de despesas contratante, no seu espaço de escolha discricionária, certificar a adequação da metodologia aplicada no processo de pesquisa de preços, bem como, quanto a adequação dos valores cotados à realidade do mercado local, conforme dicação do Acórdão 4952/2012 – Plenário TCU:

“A definição da metodologia a ser empregada no processo de elaboração de pesquisa de preços se encontra nitidamente dentro do espaço de escolha discricionária da administração”.

Assim, a pesquisa de preços foi efetivada na forma do art. 23 da Lei nº 14.133.121, mostrando-se satisfatória.

Desta forma, é possível aferir que a fase preparatória inicial do certame se encontra em consonância com as exigências mínimas da Lei nº 14.133/2021 para fins de contratação nesta nova sistemática de licitação pública.

4- POSSIBILIDADE DE NOVA LICITAÇÃO CERTAMES FRACASSADOS OU DESERTOS

Importante aduzir que a aquisição durante a realização do Pregão Eletrônico SRP nº 009/2025 – Processo Administrativo nº 081/2025, alguns itens não obtiveram sucesso na

contratação - APARELHO DE AR CONDICIONADO, CONVENCIONAL 57.000 A 60.000 BTU - uma vez que restaram fracassados, conforme consta no item, 6.1.2 do ETP :

“ 6.1.2. Ademais, cabe destacar que, durante a realização do Pregão Eletrônico SRP nº 009/2025 – Processo Administrativo nº 081/2025, um item essencial para a completa climatização das unidades escolares e administrativas não obteve sucesso na contratação, uma vez que restou fracassado. Diante disso, faz-se necessária uma nova tentativa de aquisição dos respectivos aparelhos de ar-condicionado, a fim de suprir as pendências existentes e assegurar o avanço do projeto de climatização integral da Rede Municipal de Ensino. Tal medida visa garantir o pleno funcionamento das atividades da Administração Pública, bem como a continuidade da rotina operacional das unidades escolares e administrativas”.

É evidente que o objetivo principal da administração ao publicar um Edital de Licitação é selecionar a proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para administração pública. Ocorre que nem sempre isso é possível, visto que, por vezes, não aparecem interessados ao chamado editalício (deserta) ou havendo interessados nenhum resta-se habilitado ou todas as propostas são desclassificadas (fracassada).

Sobre esse assunto, Maria Sylvia Zanella Di Pietro dispõe sobre a diferença entre os dois institutos, dispondo que:

“Na deserta, ninguém chegou a apresentar documentação para participar da licitação; na fracassada, houve manifestação de interesse, de modo que foram apresentadas propostas. Porém, todas essas propostas foram inabilitadas ou desclassificadas, de modo que não restou uma única proposta na licitação que pudesse ser aproveitada pela Administração.”

(...)

Nesta mesma senda, o doutrinador Marçal Justen Filho, in Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 3ª ed., RT, 2022, aduz que:

“Diz-se fracassada a licitação quando não houver propostas válidas, ou todas forem desclassificadas ou os licitantes inabilitados, não sendo possível a adjudicação do objeto a nenhum participante.”

- **Natureza jurídica do fracasso parcial (por item)**

“É plenamente possível que apenas parte do objeto licitado reste frustrado, sem comprometer a validade do procedimento quanto aos demais itens. Nesse caso, considera-se que houve fracasso parcial, o que autoriza novo certame apenas para os itens fracassados.”(Rafael Sérgio de Oliveira, in Comentários à Lei nº 14.133/2021, Fórum2023.

Esse entendimento reforça a divisibilidade do objeto da licitação por itens, autorizando a reanálise, republicação ou nova licitação apenas dos itens não contratados, sem nulidade do restante do certame.

A doutrina destaca que os princípios da motivação, eficiência e legalidade orientam a decisão sobre os itens fracassados:

“A Administração deve justificar sua opção diante dos itens fracassados. Seja para repetir a licitação, seja para contratar diretamente, a decisão precisa ser fundamentada, evidenciando a vantajosidade e a legalidade da solução escolhida”.(Jacoby Fernandes, in Curso de Licitações e Contratos Administrativos, 9ª ed., Brasília Jurídica, 2022.

Nesse esteio, optou a Secretaria demandante pela realização de uma nova licitação do item que restou fracassado, posto que muito embora tenha ocorrido participação de licitantes nenhuma proposta foi considerada válida para fins de adjudicação. Com isso mediante conveniência e oportunidade a Administração deliberou pela realização de um novo certame.

5- DA MINUTA DO EDITAL E DO PREGÃO ELETRÔNICO

Nesse esteio, afere-se que os itens da minuta do Edital estão definidos de forma clara e com a devida observância do determinado art. 25 da Lei nº 14.133/2021, que assim dispõe:

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.

Conforme já informado, a elaboração da minuta do edital é um dos elementos que devem ser observados na fase interna da licitação pública, tendo aquele sido submetido à análise jurídica contendo sete anexos contido no Despacho inicial do Memorando 54.411/2025, quais sejam: o Estudo Técnico Preliminar, o Termo de Referência e a minuta do Contrato, minuta da ata de registro de preço e demais anexos descritos alhures.

Diante do apresentado a minuta do Edital do processo licitatório estabelece a modalidade de licitação para a contratação do objeto como sendo o pregão em sua forma eletrônica, o que se encontra em perfeita correção uma vez que o objeto se enquadra na categoria de bens comuns, com padrões de qualidade e desempenho passíveis de descrição objetiva e usualmente encontrados no mercado, atendendo o disposto nos incisos XIII e XLI, do artigo 6º da Lei nº 14.133/2021.

No que tange a **participação de consórcio**, a fase preparatória do processo licitatório deve conter a motivação acerca da possibilidade ou não de participação de empresas em consórcio, conforme previsto no art. 18, inciso IX, da Lei 14.133/2021.

Considerada como regra a sua adoção, sendo exceção o afastamento daquela, desde que justificada, em conformidade com o que preleciona o disposto no art.15, caput da Lei 14.133/2021, senão vejamos:

Art. 15. Salvo vedação devidamente justificada no processo licitatório, pessoa jurídica poderá participar de licitação em consórcio, observadas as seguintes normas: (...)

Assim, o TR no item 10.1 apresentou justificava referente a não participação do consórcio, vejamos:

“10.1. Não será admitida a participação de empresas em consórcio. A vedação à participação de interessados que se apresentam constituídos sob a forma de consórcio não terá prejuízos à competitividade do certame, visto que, em regra, a formação de consórcio é admitida quando o objeto a ser licitado envolve

questões de alta complexidade ou de relevante vulto, em que empresas, isoladamente, não teriam condições de suprir os requisitos do edital, o que não se aplica no presente certame”.

Nesse esteio o Tribunal de Contas da União orienta que a vedação deve ser justificada para evitar restrição à competitividade:

“A decisão pela vedação de participação de consórcio de empresas em licitação é discricionária, porém deve ser devidamente motivada no processo administrativo”
([Acórdão 2633/2019-Plenário](https://licitacoescontratos.tcu.gov.br)/https://licitacoescontratos.tcu.gov.br).

Assim, o item 8.5 do edital, precisamente o sub-item 8.5.1, seguiu as justificativas contidas no TR.

Analisando o Preâmbulo da Minuta do Edital, verificou-se que este atende todas as exigências do caput do artigo 25, da Lei nº 14.133/2021, pois informa com clareza e objetividade a SEDUCE na modalidade Pregão Eletrônico Registro de Preços, do tipo Menor valor do item, modo de disputa aberto e fechado, faz menção a legislação aplicável ao presente edital, indica a data, horário e endereço eletrônico onde será recebida a documentação e proposta.

Para participação nesta licitação, o edital prevê condições/exigências que deverão ser atendidas pelas empresas licitantes, estas exigências estão previstas no art. 25, da Lei 14.133/2021, e se encontram nesta minuta de edital como habilitação jurídica, qualificação técnica, regularidade fiscal e trabalhista, qualificação econômico-financeira, estando, portanto, respeitadas as exigências da Lei de Licitações nº 14.133/2021, Decreto nº 11.462/202 e Decreto Municipal 134/2023.

Ademais, no que tange aos documentos para habilitação do licitante, não se pode deixar de observar o que determina o art. 9º, inciso I, alínea “a” da Lei nº 14.133/2021, de que “é vedado a inclusão de condições que “comprometam, restrinjam, ou frustrem o caráter competitivo do processo licitatório, inclusive nos casos de participação de sociedades cooperativas”.

Ao analisar os itens 15 e 16, que tratam da documentação de habilitação: Habilitação Jurídica; Habilitação fiscal, social e trabalhista; Regularidade fiscal; Qualificação econômico-financeira, Qualificação Técnica; constantes na Minuta do Edital acostado ao despacho inicial, do Memorando/CI nº 54.411/2025, não fora identificada qualquer cláusula restritiva na minuta de edital analisada.

6 - DA MINUTA DA ATA DE REGISTRO DE PREÇOS – ANEXO IV

No que concerne a minuta da Ata de Registro de Preços (ARP), a matéria foi regulamentada pelo Decreto Federal nº. 11.462/2023 e pelo Decreto Municipal nº 134/2023.

A Ata de Registro de Preços (ARP) se trata de documento vinculativo, obrigacional, com características de compromisso para futura contratação em que se registram preços, fornecedores, órgãos participantes e condições a serem praticadas, conforme as disposições contidas no instrumento convocatório e propostas apresentadas.

Assim, o Anexo IV, em análise, encontra-se em conformidade com as disposições relacionadas no corpo da minuta da seguinte forma: do objeto; dos preços, especificações e quantitativos; validade da ata; órgão gerenciador; da adesão à ata de registro de preços; revisão e cancelamento; das penalidades e condições gerais.

A ARP define as obrigações do Órgão Gerenciador, como responsável pela condução de todos os atos necessários para a administração e controle da ata. Assim, incumbe a ele garantir a sua divulgação e autorizar pedidos de consumo dos órgãos participantes e de adesão dos não participantes, respeitando os limites estabelecidos. Outras obrigações incluem o remanejamento de quantitativos, a análise dos pedidos de reajuste ou revisão de preços, a formalização das prorrogações de vigência e, em casos de cancelamento parcial ou total da ata, a convocação dos integrantes do cadastro de reserva.

O Termo de Referência, no qual evidencia as obrigações de cada parte de forma clara, dentre as regras de especial relevo, prevê a cláusula que cuida do prazo de vigência por 01 ano, prorrogável por igual período, desde que comprovada a vantajosidade dos preços e nos demais anexos, observando-se as exigências legais impostas na Lei nº 14.133/21 para início e validade do certame.

Diante do apresentado, a minuta do Edital do processo licitatório estabelece a modalidade de licitação para a contratação do objeto como sendo o pregão em sua forma eletrônica, o que se encontra em perfeita correção uma vez que o objeto se enquadra na categoria de bens comuns, com padrões de qualidade e desempenho passíveis de descrição objetiva e usualmente encontrados no mercado, atendendo o disposto nos incisos XIII e XLI, do artigo 6º da Lei nº 14.133/2021.

Outrossim, é acertado o critério de julgamento por menor preço por do item, para a possível contratação de empresa **EVENTUAL para a AQUISIÇÃO DE APARELHOS DE AR-CONDICIONADO** e demais dependências administrativas, sob responsabilidade da SECRETARIA DE EDUCAÇÃO, CULTURA E ESPORTE E DEMAIS SECRETARIAS/ÓRGÃO, pois se coaduna com os bens desta contratação como comuns, conforme justificativa constante do Estudo Técnico Preliminar, atendendo ao disposto no mesmo art. 6º, XLI, da Lei nº 14.133/2021:

Art. 6º Para os fins desta Lei, consideram-se:

(...)

XLI - pregão: modalidade de licitação obrigatória para aquisição de bens e serviços comuns, cujo critério de julgamento poderá ser o de menor preço ou o de maior desconto;

(...)

No tocante ao dispêndio econômico que se depreende da contratação, esta assessoria jurídica destaca que não detém expertise para examinar e aquilatar a correspondência dos valores estimados no certame frente ao usualmente praticado pelo mercado.

Ademais, cumpre asseverar que é obrigatória a divulgação e manutenção do inteiro teor do ato convocatório e de seus anexos no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), conforme determina ao art. 54, *caput* e §1º da Lei nº 14.133/2021, no Diário Oficial do Município e no jornal diário de grande circulação.

Por fim, destaco que a licitação será processada por meio do Sistema de Registro de Preços – regulamentado pelo Decreto Federal nº 11.462/2023 e Decreto Municipal nº 134/2023, mostrando-se adequada a SEDUCE, pois, além de procurar atingir preços mais vantajosos ao longo da vigência da Ata de Registros de Preços, permite a aquisição conforme a necessidade da secretaria, cumpre observar o disposto no art. 3º, do respectivo Decreto, que reza da seguinte maneira:

Art. 3º O SRP poderá ser adotado quando a Administração julgar pertinente, em especial:

- I - quando, pelas características do objeto, houver necessidade de contratações permanentes ou frequentes;
- II - quando for conveniente a aquisição de bens com previsão de entregas parceladas ou contratação de serviços remunerados por unidade de medida, como quantidade de horas de serviço, postos de trabalho ou em regime de tarefa;
- III - quando for conveniente para atendimento a mais de um órgão ou a mais de uma entidade, inclusive nas compras centralizadas;
- IV - quando for atender a execução descentralizada de programa ou projeto federal, por meio de compra nacional ou da adesão de que trata o § 2º do art. 32; ou
- V - quando, pela natureza do objeto, não for possível definir previamente o quantitativo a ser demandado pela Administração.

Parágrafo único. O SRP poderá ser utilizado para a contratação de execução de obras e serviços de engenharia, desde que atendidos os seguintes requisitos:

- I - existência de termo de referência, anteprojeto, projeto básico ou projeto executivo padronizados, sem complexidade técnica e operacional; e
- II - necessidade permanente ou frequente de obra ou serviço a ser contratado.

Ante o quanto analisado, entende-se que, em relação a estes tópicos e ao que determina o art. 82 da Lei 14.133/2021, a minuta do edital e da ARP encontram-se em absoluta sintonia com o preconizado pela legislação vigente, sobretudo quanto ao prazo de vigência e possibilidade de prorrogação deste último instrumento, como preconiza o regramento legal do art. 84 da Lei nº 14.133/2021, estando a minuta do edital em conformidade com o preconizado pela legislação vigente.

7-DA MINUTA DO CONTRATO

A teor do disposto no artigo 95, inciso I, da Lei nº 14.133/2021, o instrumento de Contrato deve observar, no que couber, as cláusulas essenciais elencadas no artigo 92 do citado diploma legal, estabelecendo-se que, nas contratações que tenham objetos mais complexos e que envolvam uma série de obrigações futuras e que demandam de “*disciplina minuciosa e rigorosa quanto às condições da execução contratual*”, sua formalização seja realizada com a estipulação das obrigações das partes contratantes e das sanções decorrentes de seu descumprimento, explicitando os deveres e as condições contratuais aplicáveis, de modo a evitar o surgimento de dúvidas que prejudiquem a execução contratual.

A regra contida no bojo do art. 89 da Lei nº 14.133/2021 estabelece acerca da formalização do contrato:

Art. 89. Os contratos de que trata esta Lei regular-se-ão pelas suas cláusulas e pelos preceitos de direito público, e a eles serão aplicados, supletivamente, os princípios da teoria geral dos contratos e as disposições de direito privado.

§ 1º Todo contrato deverá mencionar os nomes das partes e os de seus representantes, a finalidade, o ato que autorizou sua lavratura, o número do

processo da licitação ou da contratação direta e a sujeição dos contratantes às normas desta Lei e às cláusulas contratuais.

§ 2º Os contratos deverão estabelecer com clareza e precisão as condições para sua execução, expressas em cláusulas que definam os direitos, as obrigações e as responsabilidades das partes, em conformidade com os termos do edital de licitação e os da proposta vencedora ou com os termos do ato que autorizou a contratação direta e os da respectiva proposta.

No tocante aos elementos essenciais ao contrato, o art. 92, da Lei 14.133/2021 e respectivos incisos, bem como levando em consideração as observações expedidas por esta assessoria, entende-se que a minuta do contrato se encontra com as cláusulas mínimas devidamente amparadas pela Lei de Licitações e Contratos, em especial, por se tratar de objeto rotineiro, sem aferição de riscos aparentes para a Administração Pública.

No que concerne a minuta do contrato, esta deve seguir as regras previstas na Lei nº 14.133/2021. O Anexo V, do edital em análise, prevê as cláusulas contratuais relacionadas no corpo da minuta da seguinte forma: cláusula referente ao objeto; vigência e prorrogação, modelos de execução e gestão contratuais, subcontratação, preço, pagamento, reajuste; obrigações das partes; garantia de execução, infrações e sanções administrativas, extinção contratual; dotação orçamentária; casos omissos; alterações, publicação e foro. Desta forma, entendemos que a minuta do contrato contém as exigências previstas em Lei.

Portanto, a minuta do contrato encontra-se com as cláusulas mínimas devidamente amparadas na Lei de Licitações, em especial por se tratar de objeto rotineiro, sem aferição de riscos aparentes para a Administração Pública do instrumento, conforme disposto no art. 95 da Lei nº 14.133/2021.

8-CONCLUSÃO

Isto posto, verifica-se que a modalidade de licitação escolhida do tipo “**PREGÃO ELETRÔNICO (SRP) nº 085/2025**”, sob o sistema de registro de preços, com julgamento “**MENOR PREÇO**”, representado pelo “**MENOR VALOR DO ITEM**”, modo de disputa “**ABERTO E FECHADO**”, é adequada em razão da natureza do objeto, atendendo o disposto no art. 6º, da Lei nº 14.133/2021, Lei Complementar Federal nº 123/2006, Decretos Municipais nº 130/2023 e 134/2023 e IN CGM nº 003/2022 (Municipal).

Em face do exposto, nos limites da análise jurídica e excluídos os aspectos técnicos e o juízo de oportunidade e conveniência, esta assessoria jurídica opina pela **POSSIBILIDADE JURÍDICA** do prosseguimento do procedimento *in loco*.

É o parecer, S.M.J.

(Assinatura Eletrônica)
Tarsila Ramos Assessora Jurídica



VERIFICAÇÃO DAS ASSINATURAS



Código para verificação: C927-8EAB-83F5-C3CA

Este documento foi assinado digitalmente pelos seguintes signatários nas datas indicadas:



TARSILA RAMOS (CPF 065.XXX.XXX-31) em 20/08/2025 15:28:43 GMT-03:00

Papel: Parte

Emitido por: Sub-Autoridade Certificadora 1Doc (Assinatura 1Doc)

Para verificar a validade das assinaturas, acesse a Central de Verificação por meio do link:

<https://petrolina.1doc.com.br/verificacao/C927-8EAB-83F5-C3CA>

**Memorando/CI 54.411/2025**

De: **Pedro Eduardo Alencar Granja** Setor: **PGM - PGM.PROCURADOR-GERAL DO MUNICIPIO**

Despacho: **10- 54.411/2025**

Assunto: **MINUTA DO EDITAL – PE (SRP) Nº 085/2025 – EVENTUAL AQUISIÇÃO DE APARELHOS DE AR-CONDICIONADO (SEDUCE) – PARA APRECIÇÃO**

Petrolina/PE, 25 de Agosto de 2025

Referência: Processo Administrativo nº 294/2025

Pregão Eletrônico (SRP) nº 085/2025

Interessado: Secretaria Municipal de Educação, Cultura e Esporte

Assunto: Análise de parecer jurídico sobre licitação para eventual aquisição de aparelhos de ar-condicionado sob Sistema de Registro de Preços

Trata-se de processo administrativo objetivando a contratação, mediante licitação pública na modalidade **pregão eletrônico** sob **Sistema de Registro de Preços (SRP)**, do tipo **menor preço**, com modo de disputa **aberto e fechado**, para **eventual aquisição de aparelhos de ar-condicionado** destinados às Unidades Escolares da Rede Municipal de Ensino de Petrolina/PE e demais dependências administrativas, com o propósito de garantir condições de conforto térmico adequadas ao ambiente escolar.

A solicitação de consulta seguiu instruída com os seguintes documentos: **Documento de Formalização de Demanda, Estudo Técnico Preliminar, Mapa de Risco, Relatórios de Cotações, Previsão do PCA, Circular e Aviso da Intenção de Registro de Preço Nº 002/2024, Termo de Referência, Termo de Autuação, Minuta do edital, Minuta da Ata de Registro de Preço e Minuta do Contrato**, compreendendo os artefatos de planejamento exigidos pela Lei Federal n. 14.133/2021.

A análise jurídica descrita no parecer em análise constatou a **modalidade licitatória escolhida (pregão eletrônico SRP) estar em conformidade com o objeto pretendido (bens comuns), o cumprimento dos requisitos da fase preparatória conforme art. 18 da Lei n. 14.133/2021, a realização do procedimento de Intenção de Registro de Preços conforme art. 86 da referida lei, a presença dos documentos obrigatórios para instrução do processo, a conformidade da minuta do edital com as exigências legais, a adequação das minutas da Ata de Registro de Preços e contrato às disposições normativas, e a observância das regulamentações municipais aplicáveis**, concluindo pela possibilidade jurídica de prosseguimento do procedimento licitatório.

Sendo estes os elementos importantes de análise, passa-se para a fundamentação sobre sua pertinência.

Inicialmente é importante destacar que a análise se limita aos aspectos jurídicos do procedimento, não abrangendo questões de conveniência e oportunidade para a celebração do ato, nem elementos técnicos, como especificações dos equipamentos e adequação às necessidades das unidades escolares. Tais questões técnicas não fazem parte das atribuições deste órgão de consultoria e devem ser tratadas pelos setores especializados da Administração.

O parecer jurídico apresenta **análise quanto aos pressupostos de legalidade da contratação pretendida**. Sob o prisma jurídico, verifica-se que a assessoria jurídica procedeu à verificação do **Documento de Formalização da Demanda (DFD)**, que fundamenta a necessidade da contratação na garantia de condições adequadas de conforto térmico para o ambiente educacional. O **Estudo Técnico Preliminar (ETP)** foi examinado, constatando-se a presença dos elementos previstos no §1º e incisos do art. 18 da Lei n. 14.133/2021.

Quanto ao **Sistema de Registro de Preços**, a análise demonstrou o cumprimento do procedimento de Intenção de Registro de Preços (IRP) conforme art. 86 da Lei n. 14.133/2021, arts. 8º e 9º do Decreto Municipal nº 134/2023, mediante Circular nº 78.087/2024 e Aviso de IRP nº 002/2024, observando-se o prazo

de 8 dias úteis para manifestação de interesse de outros órgãos.

A **justificativa para nova licitação** baseou-se no fracasso parcial de item do Pregão Eletrônico SRP nº 009/2025, sendo juridicamente viável a realização de novo certame específico para os itens não contratados anteriormente, conforme entendimento doutrinário apresentado no parecer.

O **Termo de Referência** foi analisado quanto à observância do art. 6º, XXIII, da Lei n. 14.133/2021, verificando-se a presença dos elementos exigidos pelo dispositivo legal. A **análise de riscos** foi contemplada através do Mapa de Análise de Riscos (MAR), em atendimento ao art. 18, inciso X, da legislação de regência.

Relativamente à **pesquisa de preços**, o parecer constatou observância do art. 23 da Lei n. 14.133/2021 e da Instrução Normativa CGM nº 003/2022, priorizando fontes de compras governamentais e outros entes públicos. A **compatibilidade orçamentária** foi verificada através da previsão no Plano de Contratações Anual 2025, categoria "Material", ID 33, classe 41.

A **minuta do edital** foi examinada quanto à observância do art. 25 da Lei n. 14.133/2021, constatando-se que as exigências de habilitação encontram-se dentro dos parâmetros normativos. A **vedação à participação de consórcios** foi justificada no Termo de Referência, considerando que o objeto não envolve alta complexidade que demandasse tal modalidade associativa.

A **modalidade licitatória** - pregão eletrônico - encontra-se prevista no art. 6º, XLI, da Lei n. 14.133/2021 para aquisição de bens comuns, sendo os aparelhos de ar-condicionado enquadráveis como bens de padrões objetivamente definíveis. O **Sistema de Registro de Preços** encontra justificativa no art. 82 e seguintes da Lei n. 14.133/2021, sendo adequado para contratações permanentes ou frequentes conforme art. 3º do Decreto Federal nº 11.462/2023.

A **minuta da Ata de Registro de Preços** foi analisada sob a perspectiva das exigências do Decreto Federal nº 11.462/2023 e Decreto Municipal nº 134/2023, verificando-se conformidade com as disposições normativas quanto a prazo de vigência, obrigações do órgão gerenciador e condições gerais.

A **minuta contratual** foi examinada quanto às cláusulas essenciais estabelecidas no art. 92 da Lei n. 14.133/2021, constatando-se a presença dos elementos obrigatórios previstos no dispositivo legal.

O parecer observou os **limites da análise jurídica consultiva**, restringindo-se à verificação de legalidade e abstendo-se de aspectos técnicos e de conveniência administrativa. A **publicação no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP)** foi destacada como obrigatória conforme art. 54 da Lei n. 14.133/2021.

Ressalvados os aspectos técnicos e de mérito administrativo, que não constituem objeto da presente análise jurídica, não se vislumbram óbices legais ao prosseguimento do procedimento licitatório, na hipótese de a Administração optar pela continuidade do certame.

À vista do exposto e das razões e elementos constantes no parecer jurídico posto para apreciação, **ratifico** o parecer emitido pela Assessoria de Assuntos Jurídicos, exclusivamente quanto à possibilidade jurídica de prosseguimento do **procedimento de licitação**, ressaltando que esta manifestação limita-se à análise formal e jurídica do procedimento, cabendo à autoridade competente decidir sobre a conveniência, oportunidade e adjudicação do certame.

Encaminhem-se os autos à unidade gestora competente para as providências administrativas que entender pertinentes.

—
Pedro Eduardo Alencar Granja

Procurador-Geral de Petrolina

Prefeitura de Petrolina - Av. Guararapes. Centro - Petrolina - PE

Impresso em 25/08/2025 08:35:50 por Talita Samantha Ferreira Dos Santos - Agente de Editais

