

PARECER nº 1962/2025 – AJUR

Instância do SGI nº 121637

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. PREGÃO ELETRÔNICO DE Nº. 24/2024 - AMESP. LEI N. 14.133/2021. ART. 53 – LEI Nº 14.133/2021. ASSUNTO: ADESÃO A ATA DE REGISTRO DE PREÇO DE Nº 017/2025 - CIMINAS PARA AQUISIÇÃO DE FORMAÇÃO E APERFEIÇOAMENTO DE LÍNGUA INGLESA PARA SERVIDORES ORIUNDOS DA SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO. LEI 14.133/2021. POSSIBILIDADE.

1. DO RELATORIO

Trata-se do processo administrativo de Adesão a Ata de Registro de preço nº 017/2025 referente ao Pregão Eletrônico nº 007/2025 e Processo Administrativo nº 013/2025, por parte da Secretaria de Educação, cujo objeto consiste na para Aquisição de **FORMAÇÃO E APERFEIÇOAMENTO DE LÍNGUA INGLESA PARA SERVIDORES** oriundos da secretaria municipal de educação da Prefeitura do Jaboatão dos Guararapes, conforme especificações e quantitativos constantes no Termo de Referência, para um período contratual de 12 (doze) meses, admitida prorrogação sucessiva, no valor estimado de R\$ 16.000,00 (dezesesseis mil reais), para análise acerca da legalidade do referido processo administrativo na modalidade de pregão eletrônico, em observância ao que dispõe o artigo 53 da Lei n. 14.133/2021.

1. O Documento de Formalização da Demanda, de responsabilidade da Gerente de Ensino Fundamental e EJA, Srª Janaina Bezerra;
2. Estudo Técnico Preliminar elaborado e assinado por Nathaly Karine Lima dos Santos;
3. Termo de Referência assinado e elaborado por Annelise Barbosa Monteiro.



4. Formação de Preços (Mapa Comparativo):

Nestas razões passemos a análise do presente.

2. DA FUNDAMENTAÇÃO LEGAL

2.1 FINALIDADE E ABRANGÊNCIA DO PARECER JURÍDICO.

A presente manifestação jurídica tem o escopo de assistir a autoridade assessorada no controle interno da legalidade administrativa dos atos a serem praticados ou já efetivados.

Nossa função é justamente apontar possíveis riscos do ponto de vista jurídico e recomendar providências, para salvaguardar a autoridade assessorada, a quem compete avaliar a real dimensão do risco e a necessidade de se adotar ou não a precaução recomendada.

Importante salientar, que o exame dos autos processuais se restringe aos seus aspectos jurídicos, excluídos, portanto, **aqueles de natureza técnica**. Em relação a estes, partiremos da premissa de que a autoridade competente municiou-se dos conhecimentos específicos imprescindíveis para a sua adequação às necessidades da Administração, observando os requisitos legalmente impostos (Conforme Enunciado nº 07, do Manual de Boas Práticas Consultivas da CGU/AGU):

“A manifestação consultiva que adentrar questão jurídica com potencial de significativo reflexo em aspecto técnico deve conter justificativa da necessidade de fazê-lo, evitando-se posicionamentos conclusivos sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade, podendo-se, porém, sobre estes emitir opinião ou formular recomendações, desde que enfatizando o caráter discricionário de seu acatamento”).

De fato, presume-se que as especificações técnicas contidas no presente processo, inclusive quanto ao detalhamento do objeto da contratação, suas características, requisitos e avaliação do preço estimado, tenham sido regularmente determinadas pelo setor competente do órgão, com base em parâmetros técnicos objetivos, para a melhor consecução do interesse público.



Finalmente, é dever da assessoria jurídica salientar que determinadas observações são feitas sem caráter vinculativo, mas em prol da segurança da própria autoridade assessorada a quem incumbe, dentro da margem de discricionariedade que lhe é conferida, pela lei, avaliar e acatar, ou não, tais ponderações.

Assim sendo, recomenda-se que, além dos pressupostos legais a serem averiguados, para a melhor e completa instrução processual, sejam juntadas ou citadas as publicações dos atos de nomeação ou designação da autoridade e demais agentes administrativos, bem como, os Atos Normativos que estabelecem as respectivas competências, com o fim de que, em caso de futura auditoria, possa ser facilmente comprovado que quem praticou determinado ato tinha competência para tanto.

Todavia, a ausência de tais documentos, por si, não representa, na visão desta Assessoria Jurídica, óbice ao prosseguimento do feito.

2.2 PLANO DE CONTRATAÇÕES ANUAL - PCA

O Decreto nº 10.197, de 2022, regulamentou o Plano de Contratações Anual – PCA, assim como instituiu o Sistema de Planejamento e Gerenciamento de Contratações, tendo imposto aos órgãos e as entidades a obrigatoriedade de elaboração, até a primeira quinzena de maio de cada exercício, de planos de contratações anual, os quais conterão todas as contratações que pretendem realizar no exercício subsequente.

É certo que o PCA deve ser divulgado e mantido à disposição do público em sítio eletrônico oficial e deverá ser observado na realização de licitações e na execução dos contratos, conforme artigo 12, § 1º, da Lei nº 14.133, de 2021.

Convém lembrar que, de acordo com os parágrafos 2º e 3º do artigo 2º do Decreto Municipal nº 033 de fevereiro, de 2025, incumbe ao setor de contratações a verificação de que a demanda está contemplada no plano de contratações, devendo tal informação constar de forma expressa na fase de planejamento, conforme expressamente prevê o art. 14, inciso IV.

No caso concreto, verifica-se que a demanda está devidamente contemplada no Plano de Contratações Anual (PCA) da Secretaria Municipal de Educação, conforme descrito no Estudo Técnico Preliminar, especificamente no item 2 do referido documento,



sob o código de identificação nº 121615, conforme registrado no Sistema de Governança Institucional (SGI).

2.3 DO DOCUMENTO DE FORMALIZAÇÃO DA DEMANDA

No que tange ao Documento de Formalização da Demanda, registra-se que consta anexado ao processo, o Documento Técnico elaborado pelo setor requisitante, o qual, a Gerente de Ensino Fundamental e EJA, solicita a pretendida contratação, com base nas suas competências institucionais definidas, em cumprimento ao disposto no Decreto n. 033/2025.

2.4 DO ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR

O Estudo Técnico Preliminar tem por intuito descrever as análises realizadas em relação às condições da contratação em termos de necessidades, requisitos, alternativas, escolhas, resultados pretendidos e demais características, e demonstrar a viabilidade técnica e econômica da contratação, onde o Gestor responsável, ante sua conclusão revela o modelo mais vantajoso à Administração Pública com relação ao referido objeto a ser contratado, conforme regulamentação através do Decreto Municipal nº 033/2025, em seu artigo art. 14.

No presente caso, o representante da equipe de planejamento da contratação em conjunto com a área técnica competente elaborou o estudo técnico preliminar. Apesar de se tratar de documento extremamente técnico, cuja avaliação cabe, em última instância, ao próprio órgão assistido, ele aparentemente contém as previsões necessárias, relacionadas no art. 18, §1º, da Lei nº 14.133, de 2021.

O artigo 18, § 1º, da Lei nº 14.133, de 2021, apresenta os elementos que devem ser considerados na elaboração do ETP:

§ 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 do valor da contratação, acompanhada dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos 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;

VII - descrição da solução como um todo, inclusive das exigências relacionadas à manutenção e à assistência técnica, quando for o caso;

VIII - justificativas para o parcelamento ou não da contratação;

IX - demonstrativo dos resultados pretendidos em termos de economicidade e de melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais e financeiros disponíveis;

X - providências a serem adotadas pela Administração previamente à celebração do contrato, inclusive quanto à capacitação de servidores ou de empregados para fiscalização e gestão contratual;

XI - contratações correlatas e/ou interdependentes;

XII - descrição de possíveis impactos ambientais e respectivas medidas mitigadoras, incluídos requisitos de baixo consumo de energia e de outros recursos, bem como logística reversa para desfazimento e reciclagem de bens e refulgos, quando aplicável;

XIII - posicionamento conclusivo sobre a adequação da contratação para o atendimento da necessidade a que se destina.

É certo que o ETP deverá conter ao menos os elementos previstos nos incisos I, IV, VI, VIII e XIII, acima, conforme expressamente exigido pelo §2º da referida norma. Quando não contemplar os demais elementos previstos no art. 18, §1º, deverá a



Administração apresentar as devidas justificativas.

Nessa linha, verifica-se que o ETP anexado ao processo atende a todos os requisitos indicados acima, bem como, a lista de pressupostos elencados por meio da Instrução Normativa nº 001/2025.

2.5 DO TERMO DE REFERÊNCIA

Segundo a Nova Lei de Licitação, Lei n. 14.133/2021, o Termo de Referência deve descrever as respectivas justificativas técnicas para a contratação, sendo indicado devidamente o objeto e suas especificidades, o modo de entrega, do pagamento, o modelo de gestão, dentre outros requisitos, como também os critérios necessários para habilitação técnica e jurídica, os quais serão replicados no edital convocatório.

Nesse sentido, é de vê-se que o Termo de Referência possui os requisitos previstos em Lei. No entanto, com relação às exigências e especificações técnicas descritas no referido termo de referência acostado aos autos, em virtude da ausência de conhecimentos técnicos específicos por parte desta assessoria jurídica, para fins de análise da qualidade e garantia dos produtos, como também os critérios técnicos para habilitação relativo aos quantitativos e demais exigências, são de exclusiva responsabilidade dos agentes competentes para a prática do ato administrativo.

O processo de aquisição/fornecimento ou de contratação de empresa se inicia a partir de um pedido formulado pelo setor técnico responsável, indicando o(s) objeto(s) pretendido (s), os respectivos quantitativos e demais especificações técnicas, com a apresentação das razões de interesse público que justificam a contratação para Aquisição de **FORMAÇÃO E APERFEIÇOAMENTO DE LÍNGUA INGLESA PARA SERVIDORES ORIUNDOS DA SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO**, explicitando a necessidade pública a ser alcançada, demonstrado no **Estudo Técnico Preliminar** bem como no **Termo de Referência**, aludindo em suma o seguinte:

A aquisição pretendida visa a atender a demanda dos professores dos 6º, 7º, 8º, 9º anos (Anos Finais) das Escolas Municipais em Tempo Integral, como forma de assegurar e ampliar a aprendizagem de um segundo idioma, particularmente o inglês, visto que tornou-se uma competência essencial para o século XXI. Além do incremento das habilidades requeridas,



relativas aos conteúdos curriculares das diversas avaliações externas as quais se submetem anualmente, tendo em vista que esses componentes são estruturadores para o desenvolvimento dos demais conteúdos.

A Secretaria Municipal de Educação, em conformidade à CI de Contratos nº 07/2025, almeja a contínua evolução dos métodos de ensino, utilizando-se de novas abordagens tecnológicas, com o intuito de exigir que os professores de Língua Inglesa se aprimorem constantemente, para que possam, não apenas transmitir o conteúdo de maneira eficaz, mas, também engajar seus alunos em um aprendizado significativo. Logo, investir na formação desses profissionais apresenta-se como uma ação essencial para

a melhoria da qualidade educacional do município, e consequentemente, como uma maneira de o Direito Fundamental de Acesso à Educação, previsto no artigo 205 da Constituição Federal, ser alcançado.

O Estudo Técnico Preliminar nº 007/2025, fundamentado na Instrução Normativa 001 de 14 de maio de 2025, concluiu que a atual necessidade da Secretaria Municipal de Educação é suprida mediante aquisição da formação continuada para professores. Contudo, o Estudo Técnico Preliminar também concluiu pela necessidade de uma análise técnica confirmatória da solução apresentada, a qual foi devidamente realizada pela Gerência de Ensino, através da Justificativa Técnica para Adesão à Ata de Registro de Preços nº 0496719. Destaque-se para o fato de que o referido Estudo analisou a demanda, bem como os riscos envolvidos; realizou um comparativo com as opções viáveis e; verificou o custo total de propriedade (CTP), chegando a conclusão mencionada.

Em consulta à Gerência de Ensino, por meio da Justificativa Técnica nº 0496719 - disponível no SEI25.17.0000.12024-7, foi realizada uma criteriosa análise, concluindo que na condição de órgão não participante, a adesão ao item 19 da Ata de Registro de Preços nº 017/2025, gerenciada pelo Consórcio Interfederativo Minas Gerais - CIMINAS e oriunda do processo licitatório 013/2025: 1) atende integralmente as especificações pedagógicas e metodológicas da modalidade de ensino integral da Rede de Ensino do Município do Jaboatão dos Guararapes; 2) é compatível com a jornada pedagógica dos professores das Escolas de Tempo Integral e; 3) contribui para a melhoria dos indicadores educacionais e para a valorização dos profissionais da educação. Em outras palavras, verifica-se que a solução apresentada

atende ao artigo 206, inciso V da Constituição Federal, que visa a valorização dos profissionais da Educação. Ainda nesse sentido, é válido destacar que a aquisição de um único item de uma ata de registro de preços por um “carona” (também conhecido como órgão não participante) é legalmente viável, conforme artigo 82, §§ 1º e 2º da Lei nº 14.133/2021, bem como pelo Boletins Informativos nº 10/2019 e nº 02/2022 emitidos pela Procuradoria Geral do Estado de Pernambuco. No que concerne à viabilidade econômico-financeira, constante na CI nº 024/2025 - Gerência de Licitações e Contratos e fundamentada na Instrução Normativa nº



005/2023 e no artigo 23 da Lei nº 14.133/2021, houve uma análise pelo relatório de cotação, realizado pelo Núcleo de Cotação da Secretaria Executiva de Gestão Administrativa e Financeira da Educação, que verificou que a Ata de Registro de Preços em questão representa a alternativa mais vantajosa para a Administração Pública, considerando as condições específicas do município e as peculiaridades, com preços compatíveis aos praticados no mercado. Logo, concluiu que o item 19 da Ata de Registro de Preços nº 017/2025, gerenciada pelo Consórcio Interfederativo Minas Gerais - CIMINAS, configura como uma possibilidade economicamente vantajosa de adesão em razão de sua capacidade econômica.

Nos termos do art. 86, § 2º, da Lei nº 14.133/2021, a adesão à Ata de Registro de Preços por órgão ou entidade não participante do processo licitatório é admitida como procedimento auxiliar de licitação, desde que demonstrada a vantajosidade da contratação. Essa prerrogativa, permite à Administração o atendimento de suas necessidades de forma legal, segura, econômica e célere, respeitando aos princípios previstos no art. 5º da lei que rege as licitações e contratações públicas deste país. Ressalte-se, que tal previsão também encontra-se no Decreto Municipal nº 24/2024, que regulamenta o Sistema de Registro de Preços no âmbito municipal, e na Instrução Normativa nº 001/2025, que, embora trate predominantemente da fase preparatória das contratações, prevê a possibilidade de adesão simplificada como órgão não participante.

Dessa forma, a presente contratação fundamenta-se em um processo de planejamento consistente e qualificado, representando uma ação estratégica da política pública educacional do Município de Jaboatão dos Guararapes. Ao assegurar a formação e o aperfeiçoamento dos profissionais de língua inglesa, há uma direta e significativa contribuição na concretização de princípios e direitos constitucionais, e consequentemente, na melhoria do desempenho acadêmico dos estudantes da Rede Municipal de Ensino.``

Quanto ao Termo de Referência, especificamente, importa assinalar que as especificações dos itens trazem definições de forma precisa, suficiente e clara, sendo vedadas especificações que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem a participação de competidores na pregão eletrônico.

Para tanto, verifica-se o detalhamento do objeto pretendido de forma clara e precisa indicado no Termo de Referência.

Saliente-se que é de exclusiva competência do demandante; incumbe-nos, todavia, alertar que não se pode direcionar a contratação para marcas sem similaridade ou características exclusivas, **salvo nos casos em que for tecnicamente justificável, conforme art. 41º, da Lei nº 14.133/2021.**



2.6 DO PROCEDIMENTO LICITATÓRIO

As contratações públicas devem, em regra, ser realizadas mediante procedimento licitatório. A licitação destina-se a garantir a observância do princípio da isonomia e da seleção da proposta mais vantajosa para a administração.

Sua realização coaduna-se com os princípios constitucionais da igualdade, impessoalidade, moralidade, eficiência, economicidade e probidade administrativa. De estatura constitucional, a matéria foi inserida no art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal de 1988. Consoante o mencionado dispositivo, tem-se que:

Art. 37 (...)

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo licitatório de licitação pública que assegura 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.

Neste interim, o artigo 2º caput, e seus incisos I a VII, da Lei Federal nº 14.133/2021 prevê a exigência de licitação para as obras, serviços, compras, alienações, concessões, permissões e locações efetuadas pela Administração Pública com terceiros, ressalvando, no entanto, as hipóteses previstas na referida lei. Tal dispositivo regulamenta o disposto no artigo 37, XXI da Constituição Federal.

A exigência de licitação decorre da necessidade de obtenção da melhor contratação, com a escolha da proposta mais vantajosa à Administração.

Neste interim, verifica-se que a licitação é a regra, no entanto, restou estabelecido pelo Legislador brasileiro, um capítulo na referida legislação, dispondo sobre as hipóteses de contratação direta, através de dispensa ou inexigibilidade ao processo licitatório.

Destarte, havendo viabilidade de competição e sendo mais vantajoso para atingir o interesse público da contratação, deverá ser adotado o procedimento licitatório disponível ao objeto a ser contratado.

Em exame ao objeto do procedimento em tela, vislumbra-se que a análise será



realizada sob o procedimento de aquisição de **FORMAÇÃO E APERFEIÇOAMENTO DE LÍNGUA INGLESA PARA SERVIDORES ORIUNDOS DA SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DA PREFEITURA DE JABOATÃO DOS GUARARAPES**, em consonância com a sistemática instituída a partir do Decretos Municipais nº 024/2024 e 033/2025, bem como a Lei Federal nº 14.133/2021.

Quanto à legalidade do procedimento licitatório, conforme podemos extrair dos autos do processo administrativo, entendemos que foram cumpridas as formalidades legais inerentes ao referido procedimento interno anterior a publicação do instrumento convocatório, com a confecção do Estudo Técnico Preliminar, demonstrando a viabilidade da solicitação e características do objeto em comento; do Termo de referência, onde foram expostas as respectivas justificativas técnicas para a contratação, sendo indicado devidamente o objeto e suas especificidades, expondo os critérios necessários para habilitação técnica, os quais foram replicados no edital convocatório, não tendo sido identificada no edital qualquer tipo de ilegalidade que porventura venha macular o procedimento licitatório, ou demonstrar uma restrição ao caráter competitivo no presente processo licitatório.

2.7 DA UTILIZAÇÃO DA MODALIDADE PREGÃO ELETRÔNICO E DO REGISTRO DE PREÇOS

A contratação de empresa para a aquisição de **FORMAÇÃO E APERFEIÇOAMENTO DE LÍNGUA INGLESA PARA SERVIDORES** na modalidade Pregão Eletrônico, encontra respaldo na Nova Lei Geral de Licitações e Contratos, nos termos do que dispõe o artigo 6º, incisos XLI e XLV. Vejamos:

Art. 6º Para os fins desta Lei, considera-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;

(...)

XLV - concorrência: sistema de registro de preços: conjunto de procedimentos para realização, mediante contratação direta ou



licitação nas modalidades pregão ou concorrência, de registro formal de preços relativos a prestação de serviços, a obras e a aquisição e locação de bens para contratações futuras:

Destarte, o legislador no Art.6 c/c Art.28, no inc.I, e Art. 29, caput da Lei Federal 14.133/2021, estabeleceu como modalidade adequada ao objeto a ser licitado, o pregão eletrônico, tendo como critério de julgamento menor preço, o qual deverá ser regida pelos mesmos parâmetros e rito procedimental exposto no Art. 17, para pregão eletrônico.

Das Modalidades de Licitação

Art. 28. São modalidades de licitação:

I - pregão;

(...)

§ 2º É vedada a criação de outras modalidades de licitação ou, ainda, a combinação daquelas referidas no caput deste artigo.

Art. 29. A concorrência e o pregão seguem o rito procedimental

comum a que se refere o art. 17 desta Lei, adotando-se o pregão sempre que o objeto possuir padrões de desempenho e qualidade que possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado.

Parágrafo único. O pregão não se aplica às contratações de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual e de obras e serviços de engenharia, exceto os serviços de engenharia de que trata a alínea “a” do inciso XXI do caput do art. 6º desta Lei.

Quanto ao sistema de registro de preços, podemos afirmar que não há qualquer óbice para a sua utilização na modalidade licitatória pregão eletrônico, visto que este registro de preços encontra respaldo nas hipóteses previstas no artigo 3º, inciso V Decreto Federal nº 11.462/2023 que regulamenta os art. 82 a art. 86 da Lei Federal 14.133/2021, pelo seguinte motivo: V – quando, pela natureza do objeto, não for possível definir previamente o quantitativo a ser demandado pela Administração.

Nesse mesmo sentido, têm-se as disposições do Decreto Municipal nº 24/2024, que disciplina sobre o Sistema de Registro de Preços no âmbito da Administração Direta, Autárquica e Fundacional, do Poder Executivo do Município do Jaboatão dos Guararapes, nos termos da Lei Federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021.



Destarte, podemos afirmar que as formalidades foram cumpridas no edital, respeitando os princípios da legalidade, eficiência, segurança jurídica e interesse público.

2.8 DO CRITÉRIO DE JULGAMENTO – MENOR PREÇO

A Lei nº 14.133, por sua vez, em seu art. 33, utiliza o termo critério de julgamento e apresenta os seis critérios para o julgamento das propostas, que são os seguintes: menor preço; maior desconto; melhor técnica ou conteúdo artístico; técnica e preço; maior lance, no caso de leilão; e maior retorno econômico.

Os critérios de julgamentos que já existiam e assim permanecem, de acordo com nova legislação, são os seguintes: menor preço; técnica e preço; e maior lance, no caso de leilão, não sendo mais possível seu uso para a concorrência.

Reforça-se sempre a importância da pesquisa ampla do preço de mercado do objeto a ser contratado, nos casos do critério de julgamento das propostas for o de maior desconto, pois a base de cálculo é o preço global fixado no edital, após aferição na fase preliminar.

No caso dos autos, verifica-se que a adesão em tela decorre da Ata de Registro de Preços nº 017/2025 – CIMINAS, originada do Pregão Eletrônico nº 007/2025, cujo critério de julgamento foi estabelecido como MENOR PREÇO UNITÁRIO, conforme condições previamente definidas pelo órgão gerenciador.

Por tratar-se de adesão por órgão não participante, nos termos do art. 86, § 2º da Lei nº 14.133/2021, a Administração aderente deve observar integralmente os termos da licitação originária, inclusive quanto ao critério de julgamento, não podendo modificá-los.

Destaca-se que, conforme dispõe a jurisprudência do Tribunal de Contas da União, especialmente a Súmula nº 247, a adjudicação por item é obrigatória apenas quando o objeto for divisível e houver justificativa técnica para tal desmembramento. No entanto, quando a licitação é conduzida pelo critério de menor preço por lote, devidamente justificado pelo órgão gerenciador, essa estrutura deve ser preservada nas adesões.

Dessa forma, observa-se que, no presente caso, a contratação seguirá o critério de MENOR PREÇO POR UNITÁRIO, conforme estabelecido nos termos da Ata de



Registro de Preços nº 017/2025 – CIMINAS, originada do Pregão Eletrônico nº 007/2025. Por se tratar de adesão por órgão não participante, a Secretaria Municipal de Educação do Jaboatão dos Guararapes está vinculada às condições previamente fixadas pelo órgão gerenciador da ata, não sendo possível promover alterações na estrutura do certame, inclusive quanto à forma de julgamento adotada.

Importa destacar que, diferentemente de situações em que se admite a adesão parcial por item, desde que técnica e juridicamente justificadas, a presente adesão contempla a integralidade do lote previsto para os kits escolares da Educação Infantil, não havendo previsão de desmembramento dos itens. Assim, considerando a indivisibilidade operacional e contratual adotada no certame original, bem como a vantajosidade atestada no Estudo Técnico Preliminar nº 007/2025, a situação em questão observará a adjudicação por lote, conforme previsto na ata e na legislação vigente.

Por fim, conforme dispõe o art. 86, § 2º, da Lei nº 14.133/2021, a adesão à ata por órgão não participante constitui procedimento auxiliar de licitação e deve respeitar integralmente as condições da licitação original, o que inclui o critério de julgamento e a forma de adjudicação adotada.

2.9 DO VALOR ESTIMADO DA CONTRATAÇÃO (MAPA DE PREÇOS)

A Nova Lei de Licitação em seu art. 23. Dispõe:

Art. 23 O valor previamente estimado da contratação deverá ser compatível com os valores praticados pelo mercado, considerados os preços constantes de bancos de dados públicos e as quantidades a serem contratadas, observadas a potencial economia de escala e as peculiaridades do local de execução do objeto.

§ 1º No processo licitatório para aquisição de bens e contratação de serviços em geral, conforme regulamento, o valor estimado será definido com base no melhor preço aferido por meio da utilização dos seguintes parâmetros, adotados de forma combinada ou não:

I - composição de custos unitários menores ou iguais à mediana do item correspondente no painel para consulta de preços ou no banco de preços em saúde disponíveis no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP);



II - contratações similares feitas pela Administração Pública, em execução ou concluídas no período de 1 (um) ano anterior à data da pesquisa de preços, inclusive mediante sistema de registro de preços, observado o índice de atualização de preços correspondente;

III - utilização de dados de pesquisa publicada em mídia especializada, de tabela de referência formalmente aprovada pelo Poder Executivo federal e de sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que contenham a data e hora de acesso;

IV - pesquisa direta com no mínimo 3 (três) fornecedores, mediante solicitação formal de cotação, desde que seja apresentada justificativa da escolha desses fornecedores e que não tenham sido obtidos os orçamentos com mais de 6 (seis) meses de antecedência da data de divulgação do edital;

V - pesquisa na base nacional de notas fiscais eletrônicas, na forma de regulamento.

Das pesquisas de preços, partiremos da premissa de que a autoridade competente municiou-se dos conhecimentos específicos imprescindíveis para a formação dos preços estimados às necessidades da Administração, onde os valores estimados somam R\$16.000,00 (dezesesseis mil reais).

Verifica-se dos autos que consta o Relatório de Cotações com a formação do preço estimado composto por Banco de Preços, cumprindo as exigências legais.

Sabe-se que o importante é procurar esgotar todas as possibilidades para a pesquisa de preços, dada as peculiaridades do caso concreto, demonstrando que o setor técnico competente envidou esforços para compor a cesta de preços mais ampla e diversificada possível.

Devem, ainda, serem apresentados os critérios objetivos utilizados para a desconsideração de preços inexequíveis, exorbitantes ou inconsistentes. Enfatiza-se que a análise dos preços deve ser realizada de forma crítica, em especial, quando houver grande variação entre os valores identificados.

Com isso, significa que é possível motivar a exclusão de um preço do mapa, a partir da exposição das justificativas técnicas que demonstrem que este não se amolda à amostra de preços obtida.



Uma vez identificados os preços cabíveis, deve-se justificar o critério utilizado para a formação da referência, se a média, mediana ou o menor valor dentre os identificados.

Em regra, devem-se buscar três ou mais referências de preços, sendo justificada a elaboração de mapa de preços com um número inferior de dados.

A pesquisa de mercado deve ser corporificada em um mapa de preços, devidamente datado, com a identificação do servidor responsável pela sua elaboração.

Neste, deverão constar todos os preços obtidos, e o critério utilizado, em cada um deles, para a formação da referência.

Nessa linha, consoante demonstrado na planilha orçamentária, considerando todo o seu custo direto e indireto, o valor total estimado para o presente registro de preços é de R\$ 16.000,00 (dezesesseis mil reais).

Ressalto ainda, que os preços unitários estão elencados na planilha orçamentária anexa no Termo de Referência, onde conta tabela com detalhamento, quantitativos, valores unitários e totais.

2.11 DA INDICAÇÃO DA FONTE DE RECURSOS

Outro requisito apontado é comprovar a existência de recursos orçamentários, com a indicação das respectivas rubricas.

A Constituição Federal, em seu art. 167, incisos I e II, veda o início de programas ou projetos não incluídos na Lei Orçamentária Anual e a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais.

Semelhante disposição encontra-se nos arts. 15 e 16 da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal):

Art. 15. Serão consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público a geração de despesa ou assunção de obrigação que não atendam o disposto nos arts. 16 e 17.

Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento de despesa será acompanhado de:

I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes;



II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

§ 1º Para fins desta Lei Complementar, considera-se:

I - adequada com a lei orçamentária anual, a despesa objeto de dotação específica e suficiente, ou que esteja abrangida por crédito genérico, de forma que somadas todas as despesas da mesma espécie, realizadas e a realizar, previstas no programa de trabalho, não sejam ultrapassados os limites estabelecidos para o exercício;

II - compatível com o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias, a despesa que se conforme com as diretrizes, objetivos e prioridades e metas previstos nesses instrumentos e não infrinja qualquer de suas disposições.

§ 2º A estimativa de que trata o inciso I do caput será acompanhada das premissas e metodologia de cálculo utilizadas.

§ 3º Ressalva-se do disposto neste artigo a despesa considerada irrelevante, nos termos em que dispuses a lei de diretrizes orçamentárias.

§ 4º As normas do caput constituem condição prévia para:

I - empenho e licitação de serviços, fornecimento de bens ou execução de obras;

II - desapropriação de imóveis urbanos a que se refere o § 3º do art. 182 da Constituição.

Ao determinar indispensável à previsão ou indicação da disponibilidade orçamentária como condição para realização da licitação, teve o legislador o intento de evitar que obras, serviços e compras fossem licitados e/ou contratados pela Administração Pública e, posteriormente, não viessem a ser sequer iniciados ou concluídos por insuficiência de recursos para tanto, levando a Administração a revogar a licitação e/ou rescindir o contrato eventualmente firmado, arcando, inclusive, com os custos e prejuízos causados à contratada, de sorte a comprometer, assim, o desenvolvimento das ações e projetos administrativos e, em última análise, a satisfação ao interesse público.

Trata-se, pois, de um imperativo lógico decorrente dos princípios da legalidade, da eficiência e da moralidade administrativa, que compelem o Poder Público a adotar práticas de planejamento administrativo e boa gestão dos recursos do Erário.



“Sobre a questão, inclusive, Marçal Justen Filho é categórico ao afirmar que *“Qualquer contratação que importe dispêndio de recursos públicos depende da previsão de recursos orçamentários. Assim se impõe em decorrência do princípio constitucional de que todas as despesas deverão estar previstas no orçamento (art. 167, incs. I e II), somente podendo ser assumidos compromissos e deveres com fundamento na existência de receita prevista.”*¹

No caso em análise, verifica-se que foram juntados aos autos documentos que evidenciam a previsão de dotação orçamentária para a aquisição de material didático de inglês, a exemplo da funcional programática detalhada e da respectiva Nota de Bloqueio Nº 00182, emitida em 22/08/2025. Tais registros indicam que as despesas encontram-se programadas no orçamento da Secretaria Municipal de Educação. Considerando-se que a modalidade licitatória adotada é o Sistema de Registro de Preços, a efetiva destinação de recursos (empenho) ocorrerá no momento da contratação, conforme a demanda da Administração.

2.12 DO EDITAL E SEUS ANEXOS

O artigo 25 da Lei nº 14.133, de 2021, trata dos requisitos a serem observados por ocasião da elaboração da minuta de edital, tendo seu §1º expressamente autorizado a utilização de minutas padronizadas, nas situações em que o objeto assim permitir.

Já o art. 18, inciso IX, da Lei nº 14.133, de 2021, exige que a fase preparatória seja instruída com 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*
- ✓ *justificativa de exigências 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.*

Destarte, com relação às exigências e especificações técnicas, bem como critérios para julgamento descrito no referido termo de referência que balizou o Edital, em virtude



da ausência de conhecimentos técnicos específicos por parte desta assessoria jurídica, para fins de análise da qualidade e garantia dos produtos, como também os critérios técnicos para habilitação relativa aos quantitativos e demais exigências, estas são de exclusiva responsabilidade dos agentes competentes para a prática do ato administrativo.

Diante de todo o exposto, podemos afirmar que todas as formalidades foram cumpridas no edital ora analisadas, não havendo qualquer tipo de vício de legalidade, que porventura viesse a macular o procedimento licitatório, e consequentemente os princípios da legalidade, eficiência, segurança jurídica e interesse público.

Logo, a versão do edital e todos os seus anexos, encontra-se com as cláusulas necessárias para a sua compreensão e eficácia, e estrita observância a Lei nº 14.133/2021.

2.13 DA PROCURADORIA MUNICIPAL

Com base no Decreto Municipal nº 033 de 28 de fevereiro de 2025, para os casos de processos e contratações com valores a partir de R\$10.000.000,00 (dez milhões de reais), deverá ser encaminhado previamente para análise da Procuradoria Geral do Município, consoante indicado por meio do art. 3º, parágrafo 4º e 5º, vejamos:

Art. 4º. Os processos de licitação pública de que trata o artigo 3º, serão publicados e julgados pelos agentes de contratação, ou comissões de contratação, funcionalmente vinculados à SAD, por meio do seu órgão centralizador de processamentos de licitações

(...)

§ 2º. Anteriormente à publicação do edital deverá o processo ser submetido a análise e aprovação de conformidade processual do órgão responsável pela centralização de processamento de licitações, vinculado à SAD, que deverá se pronunciar no processo das seguintes formas:

I – Aprovado: Caso em que concorda com a conformidade do processo e autoriza sua publicação nos termos enviados.

II – Aprovado com ressalva: Caso em que concorda parcialmente com a conformidade do processo e sugere, por meio de cota no processo, adequações necessárias à publicação.

III – Não aprovado: Caso em que não concorda com a conformidade do processo e recomenda, por meio de cota no processo, adequações necessárias à publicação.

§ 3º A Procuradoria Geral do Município – PGM, poderá ser instada a se pronunciar nos processos de licitação pública, sempre que necessário, em decorrência da relevância do processo ou quando gerar dúvidas jurídicas na aplicabilidade de mecanismos



legais frente a confrontos entre áreas demandantes do processo.

§ 4º. Quando se tratar de processo de licitação pública com valor estimado a partir de R\$ 10.000.000,00 (dez milhões de reais), previamente a publicação do edital, após a aprovação de governança, o processo deverá ser encaminhado a PGM para análise e emissão de parecer opinativo quanto a conformidade do processo.

Assim, verifica-se que o valor total estimado para contratação é de R\$ 16.000,00 (dezesesseis mil reais), estando dentro do limite da alçada indicada no Decreto, não necessitando, portanto, de chancela daquela Procuradoria.

3. CONCLUSÃO

Pelo exposto, não adentrando no mérito administrativo, tendo em vista as normas estabelecidas nas legislações Lei nº 14.133/2021 e Decretos Municipais nº 024/2024 e 033/2025, as justificativas do órgão demandante, os atestos das áreas competentes, esta Assessoria Jurídica aprova mediante controle interno de legalidade o referido processo de contratação.

É o parecer, S.M.E. Encaminhe-se à SECOP para o controle prévio do cumprimento das formalidades processuais, inerentes à fase preparatória.

Jaboatão dos Guararapes, 12 de setembro de 2025.

Jéssica Siqueira
Assessora Técnica
Matrícula nº 918441-2
OAB nº 61.887

