

PARECER n° 28/2026 – AJUR

Requerente: Equipe de Planejamento e Contratações - EPC

Instância do SGI n° 181295

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. PREGÃO ELETRÔNICO. ART. 53 – LEI N° 14.133/2021. ASSUNTO: ADESÃO A ATA DE REGISTRO DE PREÇO DE 24/2024-FNDE PARA AQUISIÇÃO DE MOBILIÁRIOS ESCOLARES. LEI 14.133/2021. POSSIBILIDADE.

1. DO RELATORIO

Trata-se do processo administrativo, oriundo da Secretaria de Educação, cujo objeto consiste na Aquisição de **MOBILIÁRIO ESCOLAR PARA SALA DE AULA (CONJUNTO PARA ALUNO)**, através de adesão à Ata de Registro de Preço n° 24/2024-FNDE, para atendimento aos estudantes das Unidades Escolares Prefeitura Municipal do Jaboatão dos Guararapes, conforme especificações e quantitativos constantes no Termo de Referência, no valor estimado de R\$ 162.741,60 (Cento e sessenta e dois mil, setecentos e quarenta e um reais e sessenta centavos), 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.

O pleito foi devidamente instruído com os seguintes documentos:

1. Documento de Formalização da Demanda - DFD n° 026/2025;
2. Estudo Técnico Preliminar n° 013/2025;
3. Termo de Referência;
4. Formação de Preços (Mapa Comparativo);
5. Edital do Pregão Eletrônico n° 90010/2024.

É o breve relatório. Segue exame jurídico.



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, especificamente no item 2 do referido documento, que a presente contratação está prevista no Plano de Contratações Anual (PCA) - 2025, da Secretaria Municipal de Educação do Jaboatão dos Guararapes, devidamente alinhada com o planejamento da pasta na instância nº 137196, conforme registrado no Sistema de Governança Institucional (SGI).

2.3 DO DOCUMENTO DE FORMALIZAÇÃO DA DEMANDA



No que se refere ao Documento de Formalização da Demanda (DFD), observa-se que o referido instrumento foi devidamente anexado aos autos do processo, tendo sido elaborado pelo setor requisitante. Nele, a Gerente de Ensino Fundamental e EJA manifesta formalmente a solicitação da contratação pretendida, no exercício das competências institucionais que lhe são atribuídas, em conformidade com o disposto no Decreto Municipal nº 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 refugos, 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, explicitando a necessidade pública a ser alcançada, demonstrado no **Estudo Técnico Preliminar** bem como no **Termo de Referência**, aludindo em suma o seguinte:

“A educação é direito social garantido pela Constituição Federal e instrumento essencial de promoção da igualdade de oportunidades e do desenvolvimento humano. Para assegurar um ambiente de ensino adequado, inclusivo e de qualidade, é imprescindível que as unidades escolares disponham de infraestrutura física compatível com as necessidades pedagógicas, de modo a garantir conforto, segurança e acessibilidade aos estudantes e profissionais da educação.

No município do Jaboatão dos Guararapes, a Secretaria Municipal de Educação tem realizado diagnóstico contínuo das condições das escolas da rede municipal, identificando a necessidade de substituição e complementação do mobiliário escolar existente, considerando o desgaste natural decorrente do uso contínuo, o aumento do número de matrículas e a expansão da oferta de vagas. O levantamento técnico encaminhado por meio da CI nº 05/2025, evidenciou a carência de conjuntos escolares adequados, especialmente para os segmentos da Educação Infantil, Ensino Fundamental (Anos Iniciais e Finais) e para estudantes com deficiência, além da necessidade de substituição de mesas e cadeiras de professores.

Diante desse cenário, a aquisição proposta visa suprir as demandas das unidades escolares municipais por meio da adesão à Ata de Registro de Preços nº 24/2024- FNDE, que contempla o fornecimento de conjuntos de carteiras e cadeiras escolares (classe dimensional 3), em conformidade com as especificações técnicas definidas pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), que tratam da ergonomia e da segurança do mobiliário escolar.



Com o objetivo de subsidiar a melhor escolha administrativa e técnica para atender à necessidade de recomposição e padronização do mobiliário escolar da rede municipal, foi elaborado o Estudo Técnico Preliminar nº 013/2025, que analisou a situação das unidades, os riscos envolvidos, as alternativas disponíveis e o custo total de propriedade (CTP) das possíveis soluções. O documento demonstrou, de forma clara e fundamentada, que a aquisição dos conjuntos escolares padronizados incluindo carteiras e cadeiras na classe dimensional 3 representa a alternativa mais vantajosa, considerando aspectos pedagógicos, estruturais, econômicos e de acessibilidade.

Ainda segundo o Estudo Técnico Preliminar, a escolha pela aquisição padronizada garante que todas as unidades escolares recebam mobiliários compatíveis com a faixa etária e a estatura dos estudantes, em conformidade com as normas da ABNT e com as especificações técnicas do FNDE, o que contribui para ambientes mais seguros, ergonômicos e adequados ao processo de ensino-aprendizagem. Essa padronização fortalece o planejamento pedagógico das escolas, melhora a organização dos espaços e assegura condições equitativas para todos os alunos, incluindo aqueles com deficiência ou mobilidade reduzida.

Sob a perspectiva operacional, a solução selecionada permite entrega unificada, reduz riscos logísticos, dispensa processos internos de adaptação ou montagem e minimiza atrasos no atendimento das unidades. Além disso, conforme apontado no ETP, a alternativa escolhida apresenta o menor custo total estimado ao considerar não apenas o valor unitário dos itens, mas também fatores como durabilidade, padronização, logística, reposição e manutenção, evidenciando-se como a opção mais eficiente, econômica e alinhada às necessidades reais da rede municipal de ensino.

Para viabilizar a solução indicada no Estudo Técnico Preliminar nº 013/2025, a Secretaria Municipal de Educação, por meio da Gerência de Ensino Fundamental e EJA, elaborou a Justificativa Técnica, constante no SEI nº 25.17.000021108-0, para Adesão à Ata de Registro de Preços nº 24/2024- FNDE, a qual analisou de forma detalhada a adequação, a compatibilidade e a vantajosidade da utilização da referida ata. Considerando que, por se tratar de Ata de Registro de Preços gerenciada pelo próprio FNDE, as bancas nela registradas observam integralmente as especificações técnicas constantes no Caderno de Informações Técnicas do FNDE. A ata contempla os diferentes segmentos da Rede Municipal de Ensino, inclusive estudantes usuários de cadeira de rodas, sendo compatível com a expansão prevista da rede e com a inexistência de estoque disponível para o ano letivo de 2026.

A adesão à referida Ata representa uma solução eficiente e vantajosa, considerando que os itens registrados apresentam descrições, materiais e padrões técnicos compatíveis com as necessidades identificadas pela Secretaria Municipal de Educação, conforme demonstrado na tabela de correspondência entre os itens da CI 05/2025- GEFE e da Ata nº 24/2024- FNDE. Além disso, a aquisição por adesão possibilita celeridade no atendimento à demanda, evitando a necessidade de um novo procedimento licitatório e garantindo preços competitivos e condições previamente homologadas pelo órgão gerenciador, nos termos do art. 86, § 2º e § 4º, da Lei Federal nº 14.133/2021.

Importante destacar que a Ata de Registro de Preços nº 24/2024- FNDE



tem como órgão gerenciador o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, e a previsão de adesão por órgão não participante consta expressamente no item 5 da referida ATA, condicionando o procedimento à anuência do órgão gerenciador e à aceitação do fornecedor beneficiário da ATA. Ambas as manifestações serão formalmente solicitadas e juntadas aos autos, em conformidade com o § 4º do art. 86 da Lei nº 14.133/2021.

A adesão proposta atende, portanto, aos princípios da eficiência, economicidade, transparência e legalidade, previstos na Lei nº 14.133/2021 e regulamentados no âmbito municipal pelo Decreto nº 24/2024 e pela Instrução Normativa nº 001/2025, que disciplinam o uso do Sistema de Registro de Preços e admitem a adesão por órgão não participante mediante demonstração de vantajosidade. O Relatório de Cotação de Preços anexo demonstra que os valores registrados na Ata são compatíveis com os praticados no mercado, confirmando a economicidade da contratação.

Sob essa ótica, a aquisição de mobiliário escolar padronizado e ergonômico contribuirá diretamente para a melhoria das condições de ensino-aprendizagem, promovendo ambientes escolares mais confortáveis, acessíveis e adequados às diferentes faixas etárias e realidades dos estudantes da rede municipal. Além do benefício pedagógico, a medida fortalece a infraestrutura educacional e reforça o compromisso do Município com a valorização da educação pública e o cumprimento do dever constitucional de garantir qualidade, equidade e inclusão no 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 no 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.**

As hipóteses legalmente admitidas para essa indicação são:

- 1. Padronização do objeto;**
- 2. Compatibilidade com plataformas e padrões já adotados pela Administração;**
- 3. Exclusividade de atendimento às necessidades pela marca ou modelo (desde que haja mais de um fornecedor);**



4. Indicação apenas como referência para facilitar a descrição do objeto.

Entretanto, a jurisprudência do TCU impõe restrições importantes para a adesão de órgãos não participantes (os chamados “caronas”). O Acórdão 2600/2017-TCU/Plenário, por exemplo, afirma que:

“A adesão tardia por órgãos não participantes da intenção do registro de preços é incompatível com licitação em que foram impostos critérios e condições específicos aplicáveis ao ente gerenciador, a exemplo da indicação de marca”.

Ou seja, quando a licitação original estabelece a indicação de marca de forma restritiva e vinculada a necessidades específicas e singulares do órgão gerenciador, a adesão posterior por órgão não participante pode, em tese, ser considerada irregular, sobretudo se inexistir demonstração de compatibilidade entre tais especificações e a realidade do ente aderente.

Todavia, essa vedação não se aplica ao caso em exame. Isso porque a licitação que originou a Ata de Registro de Preços nº 24/2024 – FNDE foi estruturada com base em padrões técnicos nacionais, definidos nos Cadernos de Informações Técnicas do FNDE, voltados à padronização, ergonomia, segurança e acessibilidade do mobiliário escolar utilizado em redes públicas de ensino em todo o território nacional.

As condições técnicas e operacionais que justificaram a adoção **do padrão técnico definido na Ata de Registro de Preços nº 24/2024 – FNDE**, notadamente a necessidade de padronização do mobiliário escolar, a compatibilidade com as normas e com as diretrizes do FNDE, a logística unificada, a durabilidade dos materiais e o atendimento a estudantes com deficiência, reproduzem-se integralmente na realidade da Rede Municipal de Ensino de Jaboatão dos Guararapes, conforme demonstrado no Estudo Técnico Preliminar nº 013/2025 e na Justificativa Técnica acostada aos autos.

Dessa forma, a adesão pretendida não configura ampliação indevida de critérios restritivos definidos para atender a interesse exclusivo do órgão gerenciador, mas sim a utilização legítima de solução amplamente aplicável e compatível com as necessidades pedagógicas, estruturais e operacionais deste Município, preservando-se a legalidade, a isonomia, a vantajosidade e a segurança jurídica do procedimento.

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 assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

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 **MOBILIÁRIO ESCOLAR PARA SALA DE AULA (CONJUNTO PARA ALUNO)** 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 **MOBILIÁRIO ESCOLAR PARA SALA DE AULA (CONJUNTO PARA ALUNO)**, 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 nº 90010/2024, 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, não há qualquer óbice à sua utilização em conjunto com a modalidade licitatória pregão eletrônico, nos termos da Lei Federal nº 14.133/2021 e do Decreto Federal nº 11.462/2023. No caso concreto, a adoção do SRP encontra respaldo, especialmente, nas hipóteses previstas no art. 3º, incisos I e II, do referido decreto, tendo em vista tratar-se de aquisição de mobiliário escolar padronizado, de uso recorrente na Rede Municipal de Ensino, cujas especificações técnicas seguem parâmetros definidos pelo FNDE, bem como pela possibilidade de fornecimento parcelado e pela necessidade de reposição contínua em razão da expansão da rede.

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, 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 pretendida decorre da Ata de Registro de Preços nº 24/2024 – FNDE, originada do Pregão Eletrônico nº 90010/2024, cujo critério de julgamento foi estabelecido como MENOR PREÇO POR GRUPO, conforme definido pelo órgão gerenciador e aplicado exclusivamente na fase competitiva do certame.

Embora o julgamento tenha sido realizado por grupo, a Ata de Registro de Preços resultante discrimina itens individualizados, com descrição técnica própria e preços unitários específicos, prevendo fornecimento sob demanda, sem impor obrigação de contratação integral do grupo licitado. Tal característica é inerente ao Sistema de Registro de Preços e permite que os órgãos participantes e não participantes contratem os itens registrados conforme suas necessidades administrativas, durante a vigência da ata.

Por tratar-se de adesão por órgão não participante, nos termos do art. 86, § 2º, da Lei nº 14.133/2021, a Secretaria Municipal de Educação do Jaboatão dos Guararapes encontra-se vinculada às condições originalmente fixadas pelo FNDE, não sendo possível alterar o critério de julgamento, a estrutura do certame ou a base de formação dos preços. A adesão, contudo, limita-se a itens expressamente previstos e precificados na ata, tal como registrado pelo órgão gerenciador.

No presente caso, a contratação recairá sobre itens específicos do mobiliário escolar, conforme definidos no Termo de Referência, notadamente os itens 15 (Conjunto Aluno CJA-03- ABS), os quais possui preço unitário individualizado na Ata nº 24/2024, inexistindo qualquer recomposição de grupos, fracionamento indevido ou modificação da lógica do certame originário.

Dessa forma, a adesão pretendida observa integralmente o edital, a ata de registro de preços, a legislação vigente e a jurisprudência do Tribunal de Contas da União, preservando



o critério de julgamento adotado na licitação originária e a legalidade da contratação por meio do Sistema de Registro de Preços.

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 dos itens somam R\$ 162.741,60 (Cento e sessenta e dois mil, setecentos e quarenta e um reais e sessenta centavos).

Verifica-se dos autos que consta o Relatório de Cotações com a formação do preço estimado, 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 do caso em tela, considerando os itens e todo o seu custo direto e indireto, o valor total estimado para o presente registro de preços é de R\$ 162.741,60 (Cento e sessenta e dois mil, setecentos e quarenta e um reais e sessenta centavos).

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.

2.10 DA INDICAÇÃO DA FONTE DE RECURSOS

Nos termos do artigo 167, incisos I e II, da Constituição Federal, é vedado o início de programas ou projetos não incluídos na Lei Orçamentária Anual, bem como a realização de despesas ou a assunção de obrigações que excedam os créditos orçamentários ou adicionais.



Em harmonia com esse preceito, os artigos 15 e 16 da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF) impõem como condição prévia à realização de despesa a existência de previsão orçamentária e a devida estimativa de impacto financeiro.

Vejamos:

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.”.

No caso em análise, verifica-se que foram juntados aos autos documentos que evidenciam a previsão de dotação orçamentária para a aquisição dos mobiliário escolar para sala de aula, a exemplo da funcional programática detalhada e da respectiva DECLARAÇÃO DE PREVISÃO ORÇAMENTÁRIA: 007/2026, emitida em 21/01/2026. 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.

2.11 DO EDITAL E SEUS ANEXOS

Nos termos do artigo 25 da Lei nº 14.133/2021, a elaboração do edital de licitação deve observar os requisitos legais e formais pertinentes, sendo possível a adoção de minutas padronizadas, desde que o objeto assim permita. Ainda, o art. 18, inciso IX, da referida norma exige que a fase preparatória seja instruída com motivação circunstanciada das condições do edital, especialmente quanto às exigências técnicas, econômico-financeiras, critérios de julgamento e participação em consórcios.

No presente caso, contudo, não se trata da elaboração de edital próprio pelo Município do Jaboatão dos Guararapes, mas sim de adesão, na qualidade de órgão não participante, à Ata de Registro de Preços nº 24/2024, gerenciada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE, resultante do Pregão Eletrônico nº 90010/2024.



Dessa forma, o edital aplicável à contratação foi elaborado e publicado pelo FNDE, sendo este o documento que orientou a licitação originária e cuja estrutura, incluindo as exigências técnicas, critérios de julgamento, cláusulas de habilitação e minuta contratual, deve ser rigorosamente observada pelo Município aderente, conforme determina o art. 86, § 2º, da Lei nº 14.133/2021.

Em virtude da natureza da adesão, não cabe à Assessoria Jurídica Municipal revisar ou reformular o conteúdo do edital ou seus anexos, mas apenas verificar sua regularidade formal e a compatibilidade com os princípios legais que regem as contratações públicas. Ressalte-se que, no processo administrativo em análise, constam documentos que demonstram que a adesão foi precedida de análise técnica e justificativa de vantajosidade, conforme previsto em lei.

Assim, verifica-se que os documentos que instruíram a adesão observam os princípios da legalidade, eficiência, economicidade e interesse público, não havendo vícios que maculem o procedimento. As cláusulas constantes do edital originário e seus anexos são suficientes para assegurar a compreensão do objeto e a execução contratual, cabendo à gestão da Secretaria Municipal de Educação zelar pelo estrito cumprimento das obrigações assumidas junto ao fornecedor.

2.12 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\$ 162.741,60 (Cento e sessenta e dois mil, setecentos e quarenta e um reais e sessenta centavos) 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, 23 de janeiro de 2026.

Reginaldo Soares
Assessor Técnico
Mat.: 4.9104117-1
OAB/PE-28.972

