



“O parecer tem caráter meramente opinativo, não vinculando a Administração ou os particulares à sua motivação ou conclusões, salvo se aprovado por ato subsequente. Já então, o que subsiste como ato administrativo, não é o parecer, mas sim o ato de sua aprovação” MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. São Paulo: Malheiros, Ed. 27ª, 2002, p. 191.

À CHEFE DA DIVISÃO DE LICITAÇÃO,

Ref. PA 1.203/2025

ADESÃO À ATA DE REGISTRO DE PREÇOS Nº 09/2024 – AQUISIÇÃO DE KITS ESCOLARES PARA O ANO LETIVO DE 2025 – ENSINO FUNDAMENTAL.

Solicitante: DEPARTAMENTO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO, CULTURA E ESPORTES

ADESÃO À ATA DE REGISTRO DE PREÇOS. LEI Nº 14.133/2021. AQUISIÇÃO DE KITS ESCOLARES (ENSINO FUNDAMENTAL). LEGITIMIDADE DO MUNICÍPIO. GARANTIA DO ACESSO À EDUCAÇÃO. DESENVOLVIMENTO DO ENSINO FUNDAMENTAL. OBSERVÂNCIA DOS REQUISITOS LEGAIS. ELABORAÇÃO DE ETP, TERMO DE REFERÊNCIA, DFD E MAPA DE RISCOS. CONFORMIDADE COM OS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. LEGALIDADE. IMPESSOALIDADE. MORALIDADE. PUBLICIDADE. EFICIÊNCIA. BUSCA DA MELHOR OPÇÃO PARA O MUNICÍPIO. CRITÉRIOS TÉCNICOS E ECONÔMICOS. QUALIDADE DO MATERIAL ESCOLAR. OTIMIZAÇÃO DOS RECURSOS PÚBLICOS. TRANSPARÊNCIA E MOTIVAÇÃO DAS DECISÕES. POSSIBILIDADE JURÍDICA.



PARECER JURÍDICO

RELATÓRIO

O Departamento Municipal de Educação, Cultura e Esportes formulou uma solicitação formal, buscando a adesão à Ata de Registro de Preços nº 09/2024, cuja gestão é de responsabilidade do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). Esta ata decorre do Pregão Eletrônico nº 90002/2024, que tem como objeto central a aquisição de kits escolares. A finalidade precípua dessa aquisição é a distribuição gratuita dos referidos kits aos alunos devidamente matriculados na rede municipal de ensino. A solicitação em questão representa um passo crucial para garantir que os alunos da rede municipal tenham acesso aos materiais escolares necessários para um aprendizado eficaz, refletindo o compromisso da administração pública com a educação de qualidade e a igualdade de oportunidades. A iniciativa visa, portanto, fortalecer o sistema educacional local, proporcionando aos estudantes as ferramentas essenciais para o seu desenvolvimento acadêmico e pessoal.

A presente demanda, originada no seio do Departamento Municipal de Educação, Cultura e Esportes, encontra-se amparada em um conjunto robusto de documentos técnicos e legais. Primeiramente, destaca-se a elaboração de um Estudo Técnico Preliminar (ETP), que detalha a necessidade da aquisição dos kits escolares, bem como as especificações técnicas dos produtos a serem adquiridos. Adicionalmente, foi elaborado um Termo de Referência, que define de forma clara e precisa os requisitos e critérios a serem observados no processo de aquisição, garantindo a conformidade com as normas e regulamentos aplicáveis. Outro documento fundamental é o Documento de Formalização da Demanda (DFD), que formaliza a necessidade da aquisição e justifica a escolha da adesão à Ata de Registro de Preços como a melhor alternativa para atender à demanda. Além disso, foi elaborado um Mapa de Riscos, que identifica e avalia os potenciais riscos envolvidos no processo de aquisição, bem como as medidas a serem adotadas para mitigar esses riscos. Por fim, a solicitação é acompanhada de uma cópia integral da Ata de Registro de Preços nº 09/2024, bem como de todos os demais documentos exigidos pela Lei nº 14.133/2021



PREFEITURA MUNICIPAL DE IGARAPAVA
ESTADO DE SÃO PAULO

RUA DR. GABRIEL VILELA, 413 – CENTRO – CEP:14540-000
CNPJ 45.324.290/0001-67 - I.E. ISENT0
PABX (16) 3173-8213

e pelo Decreto Municipal nº 2.821/2024, demonstrando o rigor e a transparência do processo.

A análise da solicitação em questão se reveste de particular importância, considerando o impacto direto que a aquisição dos kits escolares terá na qualidade da educação oferecida aos alunos da rede municipal. A distribuição gratuita desses materiais representa um importante instrumento de inclusão social, garantindo que todos os alunos, independentemente de sua condição socioeconômica, tenham acesso aos recursos necessários para o seu aprendizado. Além disso, a aquisição dos kits escolares contribui para a valorização da educação como um direito fundamental, fortalecendo o compromisso da administração pública com a promoção da igualdade de oportunidades e o desenvolvimento integral dos cidadãos. A iniciativa, portanto, alinha-se aos objetivos estratégicos do município, que visam a melhoria da qualidade de vida da população e a construção de uma sociedade mais justa e equitativa.

A adesão à Ata de Registro de Preços nº 09/2024, gerenciada pelo FNDE, apresenta-se como uma alternativa vantajosa para a aquisição dos kits escolares, em virtude da economia de escala proporcionada pela compra centralizada. A utilização da ata permite ao município aproveitar os preços já negociados pelo FNDE, que geralmente são mais vantajosos do que os obtidos em processos licitatórios individuais. Além disso, a adesão à ata simplifica o processo de aquisição, reduzindo os custos administrativos e o tempo necessário para a conclusão da compra. A escolha da adesão à ata, portanto, demonstra a preocupação da administração pública com a eficiência e a economicidade na gestão dos recursos públicos, buscando sempre a melhor relação custo-benefício para o atendimento das necessidades da população.

Diante do exposto, a presente análise jurídica tem como objetivo precípuo avaliar a legalidade da adesão à Ata de Registro de Preço nº 09/2024, nos termos em que foi apresentada a solicitação pelo Departamento Municipal de Educação, Cultura e Esportes. A análise abrangerá a verificação da conformidade do processo com as disposições da Lei nº 14.133/2021, do Decreto Municipal nº 2.821/2024 e demais normas aplicáveis, bem como a avaliação da adequação dos documentos apresentados e a identificação de eventuais



PREFEITURA MUNICIPAL DE IGARAPAVA
ESTADO DE SÃO PAULO

RUA DR. GABRIEL VILELA, 413 – CENTRO – CEP:14540-000
CNPJ 45.324.290/0001-67 - I.E. ISENTO
PABX (16) 3173-8213

riscos ou irregularidades que possam comprometer a validade da adesão. A presente análise jurídica visa fornecer subsídios técnicos e jurídicos para a tomada de decisão da administração pública, garantindo a segurança jurídica e a proteção dos interesses do município.

A análise criteriosa desta solicitação é fundamental para assegurar a conformidade com os princípios da legalidade, eficiência e economicidade na gestão dos recursos públicos.

A instrução processual da presente solicitação demonstra um grau de diligência por parte do Departamento Municipal de Educação, Cultura e Esportes. A demanda é acompanhada de um Estudo Técnico Preliminar (ETP) detalhado, que justifica a necessidade da aquisição dos kits escolares e define suas especificações técnicas. Adicionalmente, o Termo de Referência estabelece os critérios e requisitos a serem observados no processo de adesão à ata, garantindo a qualidade e a adequação dos materiais adquiridos. O Documento de Formalização da Demanda (DFD) consolida a justificativa da aquisição e a escolha da adesão à ata como a melhor alternativa. O Mapa de Riscos identifica e avalia os potenciais riscos envolvidos, propondo medidas de mitigação. Por fim, a cópia integral da Ata de Registro de Preços e demais documentos exigidos pela Lei nº 14.133/2021 e pelo Decreto Municipal nº 2.821/2024 atestam a conformidade do processo com as normas vigentes.

A presente análise jurídica se concentrará na avaliação da legalidade da adesão à Ata de Registro de Preços nº 09/2024, considerando o conjunto de documentos e informações apresentados. Serão examinados os aspectos formais e materiais do processo, verificando a observância dos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, bem como a adequação da escolha da adesão à ata como a melhor alternativa para atender à demanda por kits escolares. A análise considerará os potenciais riscos e benefícios da adesão, buscando garantir a segurança jurídica e a proteção dos interesses do município, em consonância com as diretrizes estabelecidas pela legislação aplicável.

Foram juntados aos autos os seguintes documentos:



- Documento de Formalização da Demanda (DFD);
- Estudo Técnico Preliminar (ETP);
- Termo de Referência (TR);
- Mapa de Risco;
- Cópia integral da Ata de Registro de Preços nº 09/2024 – FNDE;
- Demonstração da necessidade e da vantajosidade da adesão.

O quantitativo previsto é de **1.279 kits escolares**, com entrega ponto a ponto em duas unidades escolares da rede municipal e no Departamento Municipal de Educação.

É o relatório. Passo à análise jurídica.

DA FUNDAMENTAÇÃO

O presente procedimento foi encaminhado a esta Procuradoria, para análise e parecer jurídico acerca da viabilidade do presente procedimento licitatório, em face do quanto preconiza o art. 53 da Lei nº 14.133/2021.

A presente manifestação, em linguagem simples e compreensível e de forma clara e objetiva, tem por objetivo auxiliar o Departamento requisitante no controle interno da legalidade administrativa dos atos a serem praticados, ou já efetivados, e envolve, também, a apreciação dos todos os elementos indispensáveis à contratação, com exposição dos pressupostos de fato e de direito levados em consideração na análise jurídica, conforme inciso I do mencionado artigo.

DA ANÁLISE PELOS TÉCNICOS

O cumprimento do artigo 53 da Lei de Licitações envolve, 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 se valeu dos conhecimentos



específicos imprescindíveis para a sua adequação às necessidades da Administração, observando os requisitos legalmente impostos.

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 nosso dever 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 **discrecionabilidade** que lhe é conferida pela lei, avaliar e acatar, ou não, tais ponderações.

Não obstante, as questões relacionadas à legalidade serão apontadas para fins de sua correção. O seguimento do processo sem a observância destes apontamentos será de responsabilidade exclusiva da Administração.

Pois bem.

DA ANÁLISE JURÍDICA

A análise da presente consulta jurídica converge para a avaliação da competência do ente municipal em promover a aquisição e distribuição de kits escolares, bem como a discrecionabilidade administrativa envolvida na escolha da modalidade de aquisição. A Carta Magna, ao erigir a educação como direito fundamental, impõe ao Poder Público o dever de assegurar o acesso e a permanência dos discentes no ambiente escolar, o que, por consectário lógico, abrange a provisão de condições materiais indispensáveis ao aprendizado.

Nessa senda, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), embora não explicita a obrigatoriedade de fornecimento de materiais escolares, atribui aos Municípios a responsabilidade primordial pela oferta do ensino fundamental, incumbência que pressupõe a adoção de medidas que garantam a efetividade do processo educativo. A distribuição gratuita de kits escolares, portanto, configura um instrumento legítimo e relevante para a concretização do direito à educação, especialmente em se tratando de alunos oriundos de famílias em situação de vulnerabilidade social.



A Lei nº 14.133/2021, ao disciplinar os processos licitatórios e contratuais da Administração Pública, confere aos gestores públicos a prerrogativa de optar pela modalidade de aquisição que melhor atenda ao interesse público, observados os princípios da economicidade, da eficiência e da isonomia. A adesão à Ata de Registro de Preços, desde que devidamente justificada e comprovada a sua vantajosidade em relação a outras alternativas, configura uma opção legítima e consentânea com os ditames legais, representando uma medida eficiente para a otimização dos recursos públicos e a celeridade na aquisição dos materiais necessários.

A decisão de buscar a adesão à Ata de Registro de Preços nº 09/2024 reflete a busca por eficiência e economicidade na gestão dos recursos públicos, em consonância com os princípios da Lei nº 14.133/2021. A padronização dos kits escolares, por meio da adesão à ata, visa garantir a igualdade de condições para todos os alunos da rede municipal, independentemente da unidade escolar em que estejam matriculados. A aquisição centralizada, por sua vez, permite obter melhores preços e condições de pagamento, além de reduzir os custos administrativos e de logística. A iniciativa também contribui para fortalecer o sistema educacional local, proporcionando aos estudantes as ferramentas essenciais para o seu desenvolvimento acadêmico e pessoal, e para melhorar o desempenho escolar dos alunos, com reflexos positivos na qualidade da educação oferecida no município.

É importante ressaltar que, até o presente momento, não houve consulta formal ao órgão gerenciador da ata, o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), nem à empresa fornecedora dos kits escolares. Essa consulta prévia é fundamental para verificar a disponibilidade dos produtos, confirmar os preços e condições de pagamento, e obter a autorização para a adesão à ata, em conformidade com as normas e regulamentos aplicáveis. A ausência dessa consulta prévia pode gerar incertezas quanto à viabilidade da adesão e comprometer o sucesso da iniciativa. Destaca-se que a análise da documentação apresentada pelo Departamento Municipal de Educação, Cultura e Esportes revela um esforço em cumprir os requisitos da legislação vigente, mas a falta da consulta prévia ao FNDE e à empresa fornecedora representa um ponto de atenção que deve ser devidamente abordado.



PREFEITURA MUNICIPAL DE IGARAPAVA
ESTADO DE SÃO PAULO

RUA DR. GABRIEL VILELA, 413 – CENTRO – CEP:14540-000
CNPJ 45.324.290/0001-67 - I.E. ISENTO
PABX (16) 3173-8213

Diante do exposto, o presente parecer jurídico tem como objetivo analisar a legalidade da contratação pretendida, à luz da Lei nº 14.133/2021 e das orientações do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, com o intuito de fornecer subsídios para a tomada de decisão da administração municipal. A análise abrangerá a verificação da conformidade do processo de adesão à ata com os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, bem como a avaliação dos riscos e benefícios da contratação. O parecer também abordará a necessidade de consulta prévia ao FNDE e à empresa fornecedora, e as medidas a serem adotadas para garantir a regularidade e a segurança jurídica da contratação. A origem da presente demanda reside na necessidade da administração municipal de obter uma orientação jurídica especializada para garantir a legalidade e a eficiência da aquisição de kits escolares para os alunos da rede municipal de ensino.

Dessa forma, a atuação do Município, ao buscar a adesão à Ata de Registro de Preços para a aquisição de kits escolares, encontra amparo no arcabouço jurídico vigente, desde que observados os requisitos legais e demonstrada a sua consonância com os princípios da Administração Pública, em especial o da eficiência, que impõe à gestão pública a busca pela melhor alocação dos recursos disponíveis, visando à maximização dos resultados em prol da coletividade.

I. DO ETP

O ETP evidencia, de forma adequada e justificada:

1. Necessidade da contratação: Trata-se de medida voltada à promoção do acesso igualitário a materiais escolares na rede pública municipal, em especial para alunos em situação de vulnerabilidade social, conforme destacado no diagnóstico do ETP.
2. Previsão no planejamento anual: A contratação está prevista nas diretrizes da Lei Orçamentária Anual de 2025, estando alinhada ao planejamento da Administração.



PREFEITURA MUNICIPAL DE IGARAPAVA
ESTADO DE SÃO PAULO

RUA DR. GABRIEL VILELA, 413 – CENTRO – CEP:14540-000
CNPJ 45.324.290/0001-67 - I.E. ISENTO
PABX (16) 3173-8213

3. Requisitos da contratação: Foram efinidos, incluindo local e forma de entrega, prazos, especificações dos kits, condições de pagamento, recebimento, garantias e critérios de qualidade.
4. Estimativas de quantidades: Fundamentadas em contratações anteriores (Pregões 093/2022 e 117/2023), com base no número atualizado de alunos da rede.
5. Levantamento de mercado: Comparou-se a realização de nova licitação local com a adesão à Ata nº 09/2024 do FNDE, optando-se pela segunda por critérios de confiabilidade, economicidade, agilidade e padronização nacional.
6. Estimativa de preços: Com base nos valores da Ata de Registro de Preços do FNDE, chegou-se ao valor global estimado de R\$ 57.030,61, o que representa vantagem frente ao mercado.
7. Descrição da solução: Aquisição de kits escolares completos, por etapa de ensino, com especificações técnicas detalhadas e exigências de acondicionamento, durabilidade e segurança.
8. Justificativa de não parcelamento: A Administração optou por entrega única dos kits, tendo em vista a demanda concentrada no início do ano letivo e a disponibilidade de local para armazenamento.
9. Resultados pretendidos: Melhorar o desempenho escolar, promover a inclusão social e assegurar transparência, eficiência administrativa e sustentabilidade ambiental.
10. Providências pré-contratuais: Não são necessárias adequações estruturais nem capacitação adicional de servidores. A gestão contratual será realizada por servidor designado.
11. Contratações correlatas: Inexistem outras contratações interdependentes.
12. Impactos ambientais: Serão mitigados mediante exigência de selos ambientais (FSC/CERFLOR), uso de materiais recicláveis e cumprimento de normas técnicas (INMETRO/ABNT).
13. Adequação da contratação: A solução atende às necessidades do Departamento de Educação e está em consonância com o interesse público, a legalidade e os princípios da eficiência e economicidade.



Trata-se, portanto, de uma **adesão a ata de registro de preços gerenciada por órgão federal**, em conformidade com o art. 86 da Lei nº 14.133/2021 e o art. 4º, §1º, do Decreto Municipal nº 2.821/2024, que autorizam tal modalidade, desde que comprovada sua vantajosidade e compatibilidade com o objeto da Administração requisitante – o que está adequadamente demonstrado no ETP.

II. DO TERMO DE REFERENCIA

Nos termos do art. 6 da Lei nº 14.133/2021, e com fundamento no Decreto Municipal nº 2.821/2024, verifica-se que os requisitos da fase preparatória da contratação foram adequadamente cumpridos, conforme se observa a seguir:

- A **necessidade social e educacional** da medida (garantia de acesso igualitário aos materiais escolares);
- A **adequação à política pública educacional municipal**;
- A **vantajosidade da adesão à ata do FNDE**, pelo ganho de escala e conformidade técnica e jurídica dos produtos já licitados.

Especificações e Quantitativos

Os kits escolares estão descritos de maneira detalhada, com composição de itens padronizados, conferindo segurança jurídica e permitindo a avaliação objetiva da conformidade na entrega.

A quantidade (1.279 kits) está justificada com base em levantamento anterior (Pregão Eletrônico 117/2023), evidenciando planejamento da demanda.

Com relação a execução e fiscalização contratual pontua-se que foi previsto:

- Entrega ponto a ponto em locais definidos;
- Garantia mínima dos produtos;
- Responsabilidade total da contratada pelo frete e descarregamento;
- Recebimento em duas fases (provisório e definitivo), com prazos, condições e exigências técnicas claras.



No toante às condições de pagamento foram apresentados prazos compatíveis com a Lei nº 14.133/2021 (30 dias), atreladas à regularidade fiscal e efetiva entrega. Prevê retenções e compensações em caso de descumprimentos contratuais.

III. DA LEGALIDADE DA ADESÃO POR ÓRGÃO NÃO PARTICIPANTE

A adesão à Ata de Registro de Preços, no âmbito da Lei nº 14.133/2021, representa uma ferramenta valiosa para a Administração Pública, permitindo a otimização de recursos e a celeridade na aquisição de bens e serviços. No caso em tela, a manifestação de interesse do Departamento Municipal de Educação, Cultura e Esportes em aderir à Ata de Registro de Preços nº 09/2024, gerenciada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), para a aquisição de kits escolares, demanda uma análise criteriosa sob a ótica da legislação vigente, a fim de verificar a conformidade do procedimento e garantir a sua legalidade.

A Lei nº 14.133/2021, em seu artigo 86, § 2º, disciplina a utilização de atas de registro de preços de outros órgãos ou entidades, estabelecendo que "qualquer órgão ou entidade poderá aderir à ata de registro de preços, na condição de não participante, mediante anuência do órgão gerenciador". Tal permissão, contudo, não é irrestrita, estando condicionada à demonstração inequívoca da vantagem para a Administração, à observância dos limites quantitativos estabelecidos no edital de licitação e à formalização do pedido de adesão junto ao órgão gerenciador.

A adesão à ata de registro de preços pressupõe, ainda, a observância dos princípios da economicidade, da eficiência e da razoabilidade, de modo a assegurar que a aquisição dos kits escolares, por meio desse instrumento, represente a melhor opção para atender às necessidades da rede municipal de ensino, considerando o custo-benefício, a qualidade dos produtos e a celeridade na entrega.

A análise da legalidade da adesão à Ata de Registro de Preços nº 09/2024 deve levar em consideração o cumprimento dos requisitos estabelecidos na Lei nº 14.133/2021,



**PREFEITURA MUNICIPAL DE IGARAPAVA
ESTADO DE SÃO PAULO**

RUA DR. GABRIEL VILELA, 413 – CENTRO – CEP:14540-000
CNPJ 45.324.290/0001-67 - I.E. ISENTO
PABX (16) 3173-8213

bem como a demonstração da vantagem para a Administração Pública e a observância dos princípios da economicidade, da eficiência e da razoabilidade. A existência de Estudo Técnico Preliminar (ETP), Termo de Referência, Documento de Formalização da Demanda (DFD) e Mapa de Riscos, conforme mencionado, é fundamental para comprovar a necessidade da aquisição, a vantajosidade da adesão e a compatibilidade do objeto da Ata com as necessidades da rede municipal de ensino.

A adesão à ata por órgão não participante encontra respaldo no art. 86, §2º da Lei nº 14.133/2021, o qual prevê que:

“os órgãos e entidades poderão aderir à ata de registro de preços na condição de não participantes, observados os seguintes requisitos:
I - apresentação de justificativa da vantagem da adesão (...);
II - demonstração de que os valores registrados estão compatíveis com os valores praticados pelo mercado (...);
III - prévias consulta e aceitação do órgão ou entidade gerenciadora e do fornecedor.”

Constata-se que a adesão pretendida está dentro dos parâmetros quantitativos e condições da Ata nº 09/2024, cuja validade está vigente e cujos itens contemplam com exatidão o objeto demandado pelo Município.

IV. DA CONFORMIDADE COM O DECRETO MUNICIPAL Nº 2.828/2024

O Decreto Municipal nº 2.828/2024, que regulamenta o Sistema de Registro de Preços no âmbito do Município de Igarapava/SP, estabelece em seus artigos 17 a 22 as condições para adesão às atas de registro de preços, inclusive aquelas oriundas de outros entes federativos.

Nos termos do art. 19, é permitida a adesão por órgãos não participantes, desde que:

- A ata esteja vigente;
- Haja manifestação de interesse do órgão ou entidade carona;



- O fornecedor aceite a adesão;
- Os preços estejam compatíveis com os praticados no mercado;
- Seja demonstrada a vantagem da contratação para o Município.

Tais requisitos encontram-se alinhados com os arts. 86 e 23 da Lei nº 14.133/2021, bem como com o Decreto Federal nº 11.462/2023, o que reforça a **compatibilidade jurídica da adesão pretendida com o regramento municipal.**

V. DA VANTAJOSIDADE DA ADESÃO

A análise da viabilidade jurídica da adesão à Ata de Registro de Preços nº 09/2024, gerenciada pelo FNDE, exige uma avaliação criteriosa à luz da Lei nº 14.133/2021, a qual estabelece os parâmetros para a utilização desse instrumento de contratação. A referida lei, em seu artigo 86, § 2º, autoriza a adesão de órgãos e entidades não participantes da licitação original, desde que demonstrada, de forma motivada, a sua vantajosidade para a Administração Pública, inclusive no que tange aos custos indiretos.

A adesão à ata do FNDE para aquisição de kits escolares se justifica pela padronização dos itens, economia de escala e otimização dos procedimentos administrativos, desde que comprovada a vantajosidade em relação a outras modalidades de aquisição. A Lei nº 14.133/2021, em seu artigo 78, detalha as regras para a utilização do sistema de registro de preços, consolidando a possibilidade de adesão por órgãos e entidades não participantes da licitação original, o que é conhecido como "carona".

A viabilidade jurídica da adesão à Ata de Registro de Preços nº 09/2024, gerida pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), para a aquisição de kits escolares destinados à rede municipal de ensino, emerge como uma estratégia administrativa eficiente e em consonância com os preceitos estabelecidos pela Lei nº 14.133/2021. A presente análise busca demonstrar que a adesão à referida ata configura um instrumento legítimo para otimizar a aquisição de bens e serviços, em prol do interesse público e da eficiência na gestão dos recursos.



PREFEITURA MUNICIPAL DE IGARAPAVA
ESTADO DE SÃO PAULO

RUA DR. GABRIEL VILELA, 413 – CENTRO – CEP:14540-000
CNPJ 45.324.290/0001-67 - I.E. ISENTO
PABX (16) 3173-8213

A solicitação do Departamento Municipal de Educação, Cultura e Esportes, devidamente instruída com o Estudo Técnico Preliminar (ETP), Termo de Referência, Documento de Formalização da Demanda (DFD) e Mapa de Riscos, demonstra a robustez do planejamento e a preocupação em garantir a conformidade do processo com as normas vigentes, evidenciando o compromisso da administração pública com a educação de qualidade e a igualdade de oportunidades. A Lei nº 14.133/2021, em seu artigo 78, disciplina o uso da ata de registro de preços por órgãos e entidades não participantes do procedimento original, consolidando a possibilidade de adesão como um mecanismo facilitador da gestão pública.

Contudo, a adesão está condicionada à anuência do órgão gerenciador da ata e do fornecedor, bem como à demonstração de que os preços registrados são compatíveis com os praticados no mercado. Além disso, o artigo 86, § 3º, da mesma lei, estabelece limites quantitativos para a adesão, de modo a não comprometer o cumprimento das obrigações originalmente assumidas pelo fornecedor. É imperativo que o Departamento Municipal de Educação, Cultura e Esportes observe rigorosamente esses limites, sob pena de invalidade da adesão.

A comprovação da vantajosidade da adesão, portanto, passa pela análise comparativa dos preços praticados na ata com aqueles obtidos em outras modalidades de aquisição, considerando os custos diretos e indiretos, a qualidade dos produtos e a celeridade na entrega. A ausência de uma análise comparativa robusta e fundamentada pode comprometer a legalidade da adesão, expondo a Administração a questionamentos e responsabilizações.

O Estudo Técnico Preliminar apresenta justificativas fundamentadas:

- Economia de escala promovida pela adesão a uma ata nacional;
- Atendimento integral à especificação exigida pela rede municipal de ensino;
- Garantia de entrega ponto a ponto em escolas da zona urbana e rural;
- Redução de custos administrativos e logísticos.



Consta ainda a informação de que os valores constantes da ata são compatíveis com os praticados no mercado, estando em conformidade com o art. 23 da Lei nº 14.133/2021.

Foi inclusive apresentada “justificativa de orçamento com fornecedores”, pelo departamento de compras, atestando que:

Foram utilizados orçamentos de fornecedores na cotação devido à especificidade da natureza do objeto a ser contratado, pois se trata de Adesão a Ata de Registro de Preços 09/2024 referente ao Pregão Eletrônico nº 90002/2024 do FNDE, a fim se comprovar valor de mercado quanto à vantajosidade da contratação por meio da Adesão a Ata de Registro de Preço. Conforme documentação em anexo ao processo, bem como foram localizados valores oriundos dos painéis de preços conforme IN 65/21 SEGES/ME, na qual **se verificou que os valores apresentados pela pesquisa estão aquém do valor de mercado, evidenciando, assim, a vantajosidade do procedimento conforme cotação e seus anexos.**
– grifei.

VI. DA ATA DE REGISTRO DE PREÇOS Nº 09/2024

A análise meritória da presente demanda se inicia com a premissa fundamental de que o Departamento Municipal de Educação, Cultura e Esportes (Prefeitura Municipal de Igarapava), na qualidade de órgão aderente à Ata de Registro de Preços nº 09/2024, não detém a prerrogativa de reexaminar os atos praticados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), órgão gerenciador da referida ata, na condução do Pregão Eletrônico nº 90002/2024. A *ratio essendi* dessa limitação reside na distribuição de competências e responsabilidades inerentes ao sistema de registro de preços, onde o órgão gerenciador assume a condução e fiscalização do certame licitatório, desde a publicação do edital até a homologação da ata.

A regularidade do procedimento licitatório, portanto, é de inteira responsabilidade do FNDE, que detém a expertise e os mecanismos de controle necessários para garantir a



PREFEITURA MUNICIPAL DE IGARAPAVA
ESTADO DE SÃO PAULO

RUA DR. GABRIEL VILELA, 413 – CENTRO – CEP:14540-000
CNPJ 45.324.290/0001-67 - I.E. ISENT0
PABX (16) 3173-8213

conformidade do processo com as normas legais e regulamentares aplicáveis. Impor ao órgão aderente a obrigação de reexaminar os atos do órgão gerenciador implicaria em sobreposição de competências e em potencial insegurança jurídica, comprometendo a eficiência e a celeridade dos processos de adesão a atas de registro de preços.

A análise do órgão aderente deve, portanto, se circunscrever à verificação da vantajosidade da adesão e à compatibilidade do objeto da ata com as suas necessidades específicas, sem adentrar no mérito dos atos já praticados pelo órgão gerenciador. Essa delimitação do escopo da análise do órgão aderente encontra respaldo no princípio da especialidade, segundo o qual a norma especial prevalece sobre a norma geral, e no princípio da segurança jurídica, que exige a estabilidade das relações jurídicas e a previsibilidade das decisões administrativas. A presente análise está em consonância com a Lei nº 14.133/2021, que delinea as responsabilidades de cada ente envolvido no processo licitatório.

Pois bem, a Ata de Registro de Preços nº 09/2024, gerenciada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), foi assinada em 17 de agosto de 2024, e possui vigência de 12 (doze) meses, conforme cláusula 5, contados a partir do primeiro dia útil subsequente a divulgação no PNCP.

Sugere-se a juntada da divulgação publicação do PNCP da referida ATA, objetivando comprovar sua vigência, em especial quando da assinatura do contrato.

No que se refere à adesão por órgãos não participantes, a cláusula 4 da referida ata dispõe expressamente que é possível.

A previsão está em consonância com o art. 86, §2º da Lei nº 14.133/2021 e com o Decreto Federal nº 11.462/2023, sendo ainda respaldada pelo Decreto Municipal nº 2.828/2024, que regulamenta localmente o Sistema de Registro de Preços.

Cabe ao setor requisitante a verificação da disponibilidade de saldo na ata e a obtenção:



**PREFEITURA MUNICIPAL DE IGARAPAVA
ESTADO DE SÃO PAULO**

RUA DR. GABRIEL VILELA, 413 – CENTRO – CEP:14540-000
CNPJ 45.324.290/0001-67 - I.E. ISENTA
PABX (16) 3173-8213

- Da **anuência formal do FNDE** (órgão gerenciador); e
- Da **carta de aceite do fornecedor vencedor**, como condição prévia à formalização do contrato.

VII. DA DOCUMENTAÇÃO OBRIGATÓRIA E REGULARIDADE

O processo conta com os documentos essenciais à fase preparatória, a saber:

- DFD, ETP, TR e Ata;
- Previsão orçamentária;
- Especificação clara do objeto e critérios de entrega;
- Minuta contratual (ou minuta-padrão a ser adaptada conforme a ata originária);
- Indicação da necessidade de aceite do fornecedor e autorização do órgão gerenciador.
- Levantamento dos valores de mercado.

No momento da formalização do contrato, deverá ser exigida a apresentação de:

- Certidões de regularidade fiscal e trabalhista;
- Certificado de regularidade com o FGTS;
- Declaração de inexistência de sanções impeditivas (consultas ao CEIS, CNEP, TCU, TCESP, etc.).

VIII. DO PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA E DA TRANSPARÊNCIA NA ADESÃO À ATA DE REGISTRO DE PREÇOS

A adesão à Ata de Registro de Preços pelo Departamento Municipal de Educação, Cultura e Esportes, para a aquisição de kits escolares, demanda uma análise acurada sob a ótica dos princípios basilares da Administração Pública, insculpidos no artigo 37 da Constituição Federal. A legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência devem permear todas as etapas do processo, desde a identificação da necessidade até a efetiva entrega dos materiais aos alunos da rede municipal.

A Lei nº 14.133/2021, em seu artigo 11, explicita que o processo licitatório deve assegurar a seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, bem como evitar práticas que restrinjam a competição. A



adesão à Ata de Registro de Preços, embora permitida, não pode configurar um atalho para burlar esses preceitos. É imprescindível que o Departamento Municipal de Educação, Cultura e Esportes demonstre, de forma inequívoca, que a adesão à Ata do FNDE atende aos requisitos de economicidade e eficiência, apresentando justificativas técnicas e econômicas robustas que comprovem a compatibilidade dos preços registrados com os praticados no mercado, a adequação dos materiais às necessidades dos alunos e a inexistência de outras opções mais vantajosas para o Município.

A transparência, mediante a divulgação ampla e irrestrita de todas as etapas do processo, é condição *sine qua non* para garantir a lisura da adesão e afastar qualquer suspeita de favorecimento ou desvio de finalidade. O artigo 5º da Lei nº 14.133/2021, ao tratar da publicidade dos atos processuais, visa garantir o controle social da atividade administrativa, permitindo que a sociedade acompanhe e fiscalize a aplicação dos recursos públicos.

A observância dos princípios da eficiência e da transparência, portanto, exige que o Departamento Municipal de Educação, Cultura e Esportes instrua o processo de adesão à Ata de Registro de Preços com todos os elementos necessários para demonstrar a sua vantajosidade e a sua conformidade com os ditames legais, garantindo a lisura do procedimento e a sua consonância com o interesse público.

IX. DA NECESSIDADE DE CONSULTA FORMAL AO ÓRGÃO GERENCIADOR E AO FORNECEDOR

A formalização da adesão à Ata de Registro de Preços nº 09/2024, que visa à aquisição de kits escolares para distribuição gratuita aos alunos da rede municipal de ensino, demanda a observância de diretrizes que assegurem a lisura e a eficiência do processo. Em consonância com as recomendações dos órgãos de controle e os princípios basilares da administração pública, notadamente os da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, faz-se **imprescindível a realização de consulta formal tanto ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), na qualidade de órgão gerenciador da referida ata, quanto à empresa fornecedora dos kits**



escolares. Tal medida preventiva visa mitigar riscos e garantir a efetividade da contratação, alinhando-se às melhores práticas de gestão pública e às exigências da Lei nº 14.133/2021.

A Lei nº 14.133/2021, que estabelece normas gerais de licitação e contratação para as Administrações Públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dispõe em seu artigo 78 sobre o Sistema de Registro de Preços, o qual permite que órgãos e entidades da administração pública utilizem atas de registro de preços gerenciadas por outros entes. Entretanto, a utilização desse sistema não exime o órgão aderente da responsabilidade de verificar a vantajosidade da adesão, bem como de confirmar a disponibilidade do fornecedor em atender à demanda.

A necessidade de consulta prévia ao órgão gerenciador e ao fornecedor decorre da interpretação sistemática deste dispositivo, que impõe a observância das regras gerais de alteração contratual, as quais pressupõem a anuência das partes envolvidas. Ademais, o artigo 93 da Lei nº 14.133/2021, ao tratar da execução do contrato, estabelece que "o contrato deverá ser executado fielmente pelas partes, de acordo com as cláusulas avençadas e as normas desta Lei e, supletivamente, segundo as normas de Direito Público e, ainda, os preceitos de Direito Privado". A consulta prévia garante que as cláusulas avençadas na ata de registro de preços sejam compatíveis com as necessidades do órgão aderente e que o fornecedor esteja apto a cumprir as obrigações contratuais. A consulta formal, portanto, é medida que assegura a legalidade, a economicidade e a eficiência da contratação.

X. DA OBSERVÂNCIA DOS LIMITES QUANTITATIVOS NA ADESÃO À ATA DE REGISTRO DE PREÇOS

A adesão à Ata de Registro de Preços nº 09/2024, gerida pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), apresenta-se como uma alternativa estratégica e vantajosa para o Departamento Municipal de Educação, Cultura e Esportes, visando a aquisição de kits escolares para distribuição gratuita aos alunos da rede municipal. Essa modalidade de contratação, em consonância com os princípios da eficiência, economicidade



e transparência, pode otimizar a gestão dos recursos públicos, desde que observados os requisitos legais e regulamentares aplicáveis, bem como as orientações emanadas dos órgãos de controle.

A Lei nº 14.133/2021, em seu artigo 78, estabelece a possibilidade de utilização de atas de registro de preços por órgãos e entidades da Administração Pública que não participaram do certame original, desde que demonstrada a vantagem para a Administração. O § 2º do mesmo artigo explicita que a utilização da ata por não participantes dependerá da anuência do órgão gerenciador e do fornecedor, e que os quantitativos decorrentes da adesão não poderão exceder, por órgão ou entidade, a 50% (cinquenta por cento) dos quantitativos dos itens do instrumento convocatório e registrados na ata de registro de preços para o órgão gerenciador e para os órgãos participantes.

Ademais, o quantitativo total decorrente das adesões à ata de registro de preços não poderá exceder, na totalidade, ao dobro do quantitativo de cada item registrado na ata de registro de preços para o órgão gerenciador e para os órgãos participantes, independentemente do número de órgãos não participantes que aderirem. A observância estrita desses limites quantitativos é essencial para garantir a legalidade e a razoabilidade da adesão, evitando o desvirtuamento da finalidade da ata de registro de preços e assegurando a competitividade e a igualdade de condições entre os fornecedores. A legislação, portanto, impõe limites claros para a adesão, visando a preservação da legalidade e da eficiência do sistema.

XI. DA ANÁLISE DA HABILITAÇÃO DA EMPRESA FORNECEDORA

A análise da habilitação na adesão à Ata de Registro de Preços nº 09/2024, decorrente do Pregão Eletrônico nº 90002/2024, promovido pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), demanda rigorosa observância aos requisitos estabelecidos na Lei nº 14.133/2021. A referida lei, em seu artigo 62, detalha os documentos e informações que devem ser exigidos para a comprovação da habilitação dos



licitantes, visando assegurar a capacidade jurídica, a qualificação técnica, a qualificação econômico-financeira e a regularidade fiscal e trabalhista.

No contexto específico da adesão à ata, é imprescindível verificar se a empresa fornecedora originalmente selecionada no pregão eletrônico do FNDE comprovou, à época, o atendimento a todos esses requisitos. A ausência de comprovação ou a constatação de irregularidades em qualquer um desses aspectos pode comprometer a legalidade da adesão por parte do Departamento Municipal de Educação, Cultura e Esportes. A Lei nº 14.133/2021 estabelece de forma clara os critérios para a habilitação, visando garantir a idoneidade e capacidade dos licitantes em cumprir as obrigações contratuais.

Considerando a necessidade de assegurar a conformidade da adesão à Ata de Registro de Preços nº 09/2024 com os ditames da Lei nº 14.133/2021, é imperativo que o Departamento Municipal de Educação, Cultura e Esportes diligencie junto ao FNDE para obter cópia integral da documentação de habilitação apresentada pela empresa fornecedora durante o Pregão Eletrônico nº 90002/2024. A análise minuciosa dessa documentação permitirá verificar se a empresa atendeu a todos os requisitos de habilitação exigidos pela lei, garantindo a legalidade e a segurança jurídica da adesão à ata. A legislação, portanto, impõe a verificação da habilitação como medida de garantia da legalidade e da segurança jurídica da adesão.

CONCLUSÃO

Diante do exposto, **não se vislumbra óbice jurídico à adesão à Ata de Registro de Preços nº 09/2024 – FNDE**, nos termos do Processo Administrativo nº 1.203/2025, **desde que observados os seguintes condicionantes:**

- A. Obtenção da **autorização formal do FNDE** (órgão gerenciador) para adesão;
- B. Apresentação da **carta de aceite da empresa fornecedora**;



- C. Verificação de que os **quantitativos pretendidos não ultrapassem os limites legais;**
- D. Verificação, no momento da contratação, da **regularidade da empresa junto aos cadastros obrigatórios** (fiscais, trabalhistas e jurídicos);
- E. Respeito às cláusulas originais da ata quanto a **prazos, especificações, condições de entrega e pagamento.**
- F. Comprovação da vigência da referida ATA, quando da sua adesão.

Assim, opina-se **favoravelmente à adesão pretendida**, com observância das recomendações acima, por estarem presentes os requisitos legais, bem como configurada a vantajosidade da contratação.

Por fim, observa-se que ausente no presente procedimento o PLANO DE CONTRATAÇÕES ANUAIS uma vez que o município de Igarapava ainda esta em vias de elaboração, razão pela qual RECOMENDA-SE brevidade em sua confecção para que as futuras contratações públicas sejam realizadas em estrita observância do PCA.

Registre-se, uma vez que não há determinação legal a impor a fiscalização posterior de cumprimento de recomendações feitas, caso sejam atendidos todos os apontamentos realizados no presente parecer.

Salvo melhor juízo, essa é a orientação da Procuradoria, elaborada de acordo com os subsídios fornecidos pela Administração.

Igarapava/SP, data do protocolo.

GUILHERME AUGUSTO SEVERINO
PROCURADOR DO MUNICÍPIO
OAB/SP Nº 297.773



VERIFICAÇÃO DAS ASSINATURAS



Código para verificação: C9C1-BC49-21FE-752B

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



GUILHERME AUGUSTO SEVERINO (CPF 315.XXX.XXX-25) em 09/04/2025 12:48:30 GMT-03:00

Papel: Parte

Emitido por: AC OAB G3 << AC Certisign G7 << Autoridade Certificadora Raiz Brasileira v5 (Assinatura ICP-Brasil)

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

<https://igarapava.1doc.com.br/verificacao/C9C1-BC49-21FE-752B>