



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL JUNTO AO FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO
GABINETE
SBS, QUADRA 2, BLOCO F, EDIFÍCIO FNDE - BRASÍLIA/DF - CEP: 70070-929

PARECER n. 00006/2023/GABINETE/PFFNDE/PGF/AGU

NUP: 23034.028908/2022-18

INTERESSADOS: FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO - FNDE

ASSUNTOS: LICITAÇÕES, CONTRATOS E PATRIMÔNIO

EMENTA: Licitação. Pregão Eletrônico. Registro Nacional de Preços. Programa Caminho da Escola. Aprovação. Recomendações.

RELATÓRIO

1. Trata-se de processo administrativo encaminhado para análise da regularidade jurídica do procedimento de **Registro de Preço Nacional**, por meio de **pregão eletrônico**, para aquisição de Ônibus escolar rural e urbano - item 1.1. do TR - SEI ,676752, no valor estimado de R\$ 8.715.228.398,40 - SEI 3676122, no âmbito do **Programa Caminho da Escola**.

2. O processo foi instruído com os documentos:

- o documento de formalização da demanda - SEI 3235255;
- o portaria de designação da equipe de planejamento - SEI 3381602;
- o aviso de audiência pública - SEI 3678234 e 3678259;
- o convite para participação da CGU em audiência pública - SEI 3678272;
- o convite para participação do TCU em audiência pública - SEI 3678283;
- o documentos da audiência pública - SEI 3548926, 3548934, 3549118, 3548979, 3626885, 3626893;
- o nota técnica n. 1588/2023/CGEBC/DS/SFC - SEI 3554908;
- o planejamento SIMEC - SEI 3676594;
- o ranking IDEB - SEI 3676602;
- o análise técnica - SEI 3676614;
- o nota técnica n. 3600366/2023/CGPTE/DIRAE - SEI 3676628;
- o consulta sobre exigência do CAT - SEI 3573005;
- o pesquisa junto aos Estados (aquisição de ônibus com recursos próprios) - SEI 3676559;
- o cadernos de informações técnicas - SEI 3680246, 3680258, 3680263, 3680265, 3680268;
- o controle de qualidade - SEI 3683675;
- o série histórica de aquisições no programa Caminho da Escola - SEI 3676728;
- o procedimento para estimativa de quantitativos - SEI 3676731;
- o pesquisa de preços: painel de preços - SEI 3676175;
- o análise de preços com projeção de inflação - SEI 3676833;
- o pesquisa de preços com fornecedores - SEI 3676135 e 3677400;
- o tabela de índice de preços ao produtor: IPP - SEI 3676530;
- o mapa de consolidação de preços - SEI 3676507;
- o nota técnica sobre a pesquisa de preços - SEI 3676122;
- o estudos preliminares - SEI 3675217;
- o lista de CATMAT - SEI 3676615;
- o minuta de termo de referência - SEI 3676752;
- o minuta de edital - SEI 3676806;

- o minuta de ata de registro de preços - SEI 3676807;
- o minuta de contrato - SEI 3676811;
- o mapa de riscos - SEI 3674122;
- o designação de pregoeiros - SEI 3676819;
- o lista de verificação - SEI 3676828;
- o certificação processual - SEI 3677023;
- o informação 290/2023 - SEI 3676835;
- o autorização da autoridade competente - SEI 3680816;
- o aprovação dos artefatos do planejamento - SEI 3680816

3. Por razões de economia processual, documentos não mencionados no item anterior serão devidamente referenciados ao longo do parecer.

4. É o relatório.

ANÁLISE JURÍDICA

5. Inicialmente, é importante destacar que o exame aqui empreendido restringe-se aos aspectos jurídicos do procedimento, excluídos, portanto, aqueles de natureza eminentemente técnica, o que inclui o detalhamento do objeto da contratação, suas características, requisitos e especificações, uma vez que se tem como premissa o fato de que a autoridade competente se municiará dos conhecimentos técnicos imprescindíveis para a sua adequação às necessidades da Administração^[1].

DA AUTORIZAÇÃO PARA A CELEBRAÇÃO DE NOVOS CONTRATOS E DAS NORMAS DE GOVERNANÇA

6. No que diz respeito às regras do Decreto n. 10.193/2019, **entendo** que não são aplicáveis no presente caso, isto porque o FNDE atua tão somente como **gerenciador da ata de registro de preços para compra nacional - RPN**, por meio de sua Central de Compras Públicas para a Educação.

7. Sendo assim, **os contratos** decorrentes da ata de registro de preços **serão celebrados pelos entes federativos municipais e estaduais**, no âmbito do Programa Caminho da Escola.

8. Segundo o ETP - SEI 3676812, o presente registro de preços está previsto no Plano Anual de Compras Nacionais pra a Educação de 2023. No entanto, **recomendo** sua juntada aos autos para adequada instrução processual.

9. No que diz respeito a essencialidade do presente RPN, **entendo** que foi demonstrada no ETP 3676812.

UTILIZAÇÃO DO PREGÃO ELETRÔNICO

10. Conforme ETP - SEI 3676812, trata-se de aquisição de objeto enquadrado como bem comum - item 14.1 e item 1.2 do TR - SEI 3676752, logo, deve ser licitado pelo critério de julgamento por **menor preço** ou **maior desconto**. No caso, o FNDE fez a opção pelo menor preço.

DO SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS

11. O FNDE fundamenta a sua pretensão no artigo 3º, IV, Decreto n. 11.462/2023, uma vez que se trata de **compra nacional**, sendo, portanto, **adequada a adoção do SRP**.

12. Além disso, observo justificativa para **não divulgação da intenção de registro de preços**, uma vez que a demanda para eventual e futura contratação está registrada no Plano de Ações Articuladas^[2] - ETP - SEI 3675217. Desse modo, inexistem prejuízos ao alcance e a escala para a contratação a ser realizada, uma vez que a IRP tem como objetivo

amplificar a participação de outros órgãos ou outras entidades da Administração Pública na ata de registro de preços e determinar a estimativa total de quantidades da contratação.

PLANEJAMENTO DA CONTRATAÇÃO

13. A Lei n. 14.133/2021, a Instrução Normativa n. 58/2022/SEGES e a a Instrução Normativa n. 81/2022/SEGES/ME, consignam os documentos que o FNDE deve elaborar para o adequado planejamento da contratação, são eles:

- a) documento para formalização da demanda - DFD;
- b) estudo técnico preliminar - ETP;
- c) mapa de risco;
- d) termo de referência - TR.

14. Tais documentos constam nos autos, conforme relatório acima. Não obstante o seu caráter técnico, seguem orientações jurídicas a seu respeito.

Documento para formalização da demanda e estudos preliminares: principais elementos

15. Sobre o **documento de formalização da demanda**, observo que atende os requisitos previstos na IN n. 05/2017/SEGES e, no geral, ao artigo 8º do Decreto n. 10.947/2022, constando os seus objetivos, a justificativa da necessidade do FNDE, os objetivos estratégicos do Plano Nacional de Educação e as informações iniciais a respeito da estimativa dos quantitativos.

16. O **ETP** é documento essencial ao planejamento da contratação e, no caso, observo que, no geral, atende aos requisitos previstos no artigo 18, I, §1º, Lei n. 14.133/2021. Nesse cenário, verifico que estão presentes os requisitos obrigatórios para sua elaboração, nos termos do artigo 18, §2º, Lei n. 14.133/2021 e do artigo 9º, §1º, IN n. 58/2022/SEGES.

17. Por fim, observo que no ETP consta **conclusão pela viabilidade "do procedimento do RPN para eventual aquisição de ônibus escolar pelos municípios, estados e Distrito Federal, no âmbito do Programa Caminho da Escola"** - item 14.3 - SEI 3675217.

Gerenciamento de riscos

18. O gerenciamento de riscos de efetiva por meio da elaboração de **mapa de riscos** que, no caso, foi devidamente confeccionado pelo FNDE - SEI 3674122, destacando os riscos nas fases de planejamento, consultoria jurídica, seleção de fornecedores, gestão e execução da ata de registro de preços, apontando a probabilidade de ocorrência, o impacto, o dano, a ação preventiva e de contingência, além do responsável por sua execução.

Necessidade da contratação, estimativa dos quantitativos e estima de preços

19. A **necessidade da contratação** foi justificada no estudo técnico preliminar - item 1 - SEI 3675217, tratando-se de **Registro de Preços Nacional** para execução do Programa Caminho da Escola, em virtude do apoio técnico e financeiro prestado, pelo FNDE, aos entes federativos estaduais e municipais no âmbito do Plano de Ações Articuladas - PAR - Lei n. 12.695/2012.

20. Observo que há informações no ETP sobre o quantitativo de estudantes matriculados na rede pública de Educação Básica. Nesse cenário, segundo dados do IBGE, 9 milhões de alunos utilizam transporte escolar público - 23% do total de matrículas da rede pública^[3].

21. Além disso, o FNDE apresenta dados históricos sobre aquisição de ônibus na execução do Programa Caminho da Escola - SEI 3644122. Registra, ainda, que houve adesão a quase integralidade dos quantitativos disponibilizados nos últimos pregões eletrônicos que foram realizados nos anos de 2021 e 2022.

22. Não obstante isso, conforme ETP, consigna que "*há uma demanda de 4.631 veículos aprovados no PAR/SIMEC para atendimento com recursos do FNDE mediante Transferência Direta - TD (...)*" - tabela 4: número de veículos com demanda pendente no PAR.

23. No que diz respeito à **estimativa dos quantitativos**, o FNDE registra que foi desenvolvida por meio de Procedimento Operacional - SEI 3676731, considerando: **(i)** quantidade de veículos pactuados nos ciclos 3 e 4 do PAR - período de 2017 a 2022, porém ainda não atendidos; **(ii)** quantidade de veículos tecnicamente aprovada no PAR 4 no de 2022, no entanto, pendente de disponibilização orçamentária para efetivar a pactuação; **(iii)** série histórica de aquisições no período entre 2018 e 2022; **(iv)** quantidade estimada de veículos escolares decorrente de manifestação de interesse dos estados para aquisição com recursos próprios; **(v)** cálculo do Custo Estudante.

24. A partir desse contexto, foi estimado o **custo total por tipo de ônibus escolar** e definida uma **ordem de priorização para sua aquisição**, considerando, nesse caso, a manifestação de interesse e aquisição pelos entes federativos.

25. O **orçamento da contratação**^[4] foi confeccionado a partir de **pesquisa de preços**, conforme nota técnica - SEI 3676122. A pesquisa foi elaborada a partir de contratações similares realizadas pela Administração Pública e cotação direta com fornecedores, tendo sido coletada manifestação de 6 empresas interessadas. Os preços globais estão consolidados no respectivo mapa - SEI 3676507. **Sugiro** que seja especificado o valor unitário do objeto de cada item da contratação.

26. Importante destacar que o FNDE registra na sua análise técnica a **metodologia** utilizada para a estimativa do valor e para a declaração da vantajosidade da contratação, **destacando, inclusive, as particularidades das características das contratações no Programa Caminho da Escola**. Isso, naturalmente, impacta na pesquisa e na composição final do preço - item 4.8 da nota técnica - SEI 3676122 e item 4.6.2 do ETP SEI 3675217.

27. Nesse contexto, é importante destacar que, o referido documento, tem natureza extremamente técnica, razão pela qual essa Procuradoria não tem competência e atribuição para se manifestar sobre seu conteúdo técnico, apresentando ponderações com o objetivo de contribuir para segurança jurídica do presente registro de preços nacional.

28. Por fim, é oportuno salientar que o FNDE **deve ter cautela** ao especificar o objeto da contratação, uma vez que são vedadas especificações excessivas, irrelevantes ou desnecessárias. Isto porque impactam sobre a competição do certame, podendo frustrar a possibilidade de seleção da proposta que gere o resultado de contratação mais vantajoso para o FNDE - artigo 12, I, Lei n. 14.133/2021.

Parcelamento da contratação e adjudicação por itens

29. A Lei n. 14.133/2021 dispõe artigo 40, V, "b", §2º e §3º, as regras sobre o parcelamento do objeto, destacando a viabilidade técnica e a vantajosidade econômica como seus elementos norteadores.

30. No caso, observo que no item 6 do ETP - SEI 3675217 há previsão de que a adjudicação será por itens, adotando o critério de julgamento por menor preço por item.

Critérios e práticas de sustentabilidade ambiental

31. O desenvolvimento sustentável é compreendido em duas frentes na Lei n. 14.133/2021, primeira, como princípio, isto é, enquanto valor indutor das escolhas administrativas; segunda, enquanto objetivo da contratação, portanto, vocacionada à efetivação daquele valor.

32. Nesse cenário, a sustentabilidade precisa ser observada quando da descrição técnica do objeto, obrigações da contratada, eventual requisito previsto em lei, inclusive no que diz respeito alinhamento com o Plano de Gestão de Logística Sustentável^[5].

33. Para tanto, **sugiro** que seja observado o Guia Nacional de Contratações Sustentáveis, disponibilizado pela Consultoria-Geral da União^[6].

34. No caso, verifico que consta no item 4.2 do termo de referência (requisitos da contratação), no item 3.11 (critérios e práticas de sustentabilidade) e item 13 (possíveis impactos ambientais) do ETP, considerações sobre critérios e práticas de sustentabilidade.

Designação formal do pregoeiro e equipe de apoio

35. Observo juntada da Portaria n. 433/2023, que dispõe sobre o agente de contratação, equipe de apoio e designação do pregoeiro - SEI 3676819.

Participação de Microempresas e Empresas de Pequeno Porte

36. A Lei n. 14.133/2021 dispõe no artigo 4º que as disposições dos artigos 42 a 49 da LC n. 123/2006 são aplicadas as licitações e contratos administrativos por ela disciplinados.

37. Em razão disso, o regime constitucional de tratamento diferenciado às microempresas e às empresas de pequeno porte tem de ser observado no regime geral de contratações públicas. Assim, quando a licitação tiver item cujo valor anual da contratação seja de até R\$ 80.000,00, a licitação deve ser exclusiva para tais empresas.

38. No caso, em razão do valor estimado da contratação, destaco que foi acertada a decisão do FNDE ao não exigir a participação exclusiva de microempresas e às empresas de pequeno porte.

39. Saliento que é possível, dentro da discricionariedade administrativa, dispor no edital sobre as regras previstas no artigo 7º e 9º, II, do Decreto n. 8.538/2015. Ressalto que o afastamento do tratamento diferenciado deve ser motivado, conforme regra prevista no artigo 10, Decreto n. 8.538/2015.

40. Registre-se que os tratamentos diferenciados previstos no presente tópico também se aplicam às cooperativas com receita bruta equivalente à das empresas de pequeno porte, por força do art. 34 da Lei nº 11.488, de 15 de junho de 2007.

Termo de Referência

41. No caso, verifico que o FNDE informa que foi utilizada minuta padrão de TR elaborada pela AGU - SEI 3677023. Além disso, registra que foram realizadas alterações. Essas serão objeto de análise a seguir.

42. As alterações realizadas e não informadas não serão objeto de análise jurídica, sendo de responsabilidade da área competente do FNDE, uma vez que as modificações precisam ser justificadas e destacadas - artigo 19, §2º, Lei n.14.133/2021. Além disso, objetiva contribuir com a eficiência e a racionalidade no processo administrativo e na análise jurídica

43. Antes disso, é importante registrar que o termo de referência é documento de natureza técnica e deve observar os elementos do inciso XXIII, artigo 6º, Lei n. 14.133/2021. Desse modo, formalmente, destaco que o TR observou as exigências da regra jurídica citada.

44. Observo que há previsão no termo de referência de **prazo de vigência** no item 1.5. Na minuta de **contrato**, verifico que na cláusula segunda da minuta de contrato há disposição a respeito da vigência e da possibilidade de sua prorrogação automática.

45. Parece razoável compreender o enquadramento da pretensão da Administração Pública como relação contratual de escopo, ainda que forma excepcional. Isto porque a necessidade do contratante não se enquadra no conceito de fornecimento contínuo, uma vez que, no caso, a necessidade se exaure com a efetiva entrega do objeto,

enquanto que na relação continuada, faz-se necessária a celebração de um novo contrato dada a permanência da necessidade da Administração Pública.

46. No presente caso, percebe-se que o tempo não é elemento determinante para extinção da relação contratual, que pressupõe a entrega de um objeto específico, individualizado e em quantidades estimadas para atender a necessidade do contratante.

47. Dada a complexidade do processo e das etapas para fabricação, cronograma para entrega dos veículos e dos riscos envolvidos que, ao longo do tempo, podem impactar drasticamente na conclusão da relação contratual, sobretudo considerando os quantitativos estimados, parece ser razoável compreender, de forma excepcional, a relação como sendo de escopo.

48. Não obstante isso, **sugiro** que o FNDE junte aos autos justificativa para enquadramento da relação contratual como de escopo.

49. Apesar de ser documento de natureza técnica, seguem algumas sugestões que **precisam** ser observadas pelo FNDE

a) Item 4.10: juntar nos autos a justificativa para exigência de carta de solidariedade - artigo 41, IV, Lei n. 14.133/2021;

b) Item 4.13: alterar a redação, uma vez que a apólice do seguro-garantia deve ser apresentada antes da assinatura do contrato. Além disso, deve dispor de forma expressa sobre o referido prazo, observando o prazo mínimo de um mês, a partir da homologação da licitação - artigo 96, §3º;

c) Item 4.14: avaliar, em razão do valor de eventual contratação, a razoabilidade do prazo de 10 dias úteis para apresentação de fiança bancária, haja vista a necessidade da prática de atos de terceiros (instituição bancária) em procedimento para análise da viabilidade do contrato de fiança bancária;

d) Item 5.2: alterar a redação para definir a contagem do prazo em dias úteis;

e) Item 5.2: alterar a redação, sugerindo a redação que segue:

(...) será de 260 (duzentos e sessenta) dias úteis, contados após a assinatura do contrato e com termo inicial a partir da expedição da ordem de serviço (...)

f) Item 5.2 - tabela: alterar a redação, sugerindo a redação que segue:

Tabela 2: Prazos de Entrega em dias úteis por Quantidades e Região.

g) Item 5.2.1: alterar a redação, sugerindo a redação que segue:

(...) negociada em comum acordo entre as partes contratantes.

g) Item 5.7; 5.8; 5.9; 7.2: alterar a redação para definir a contagem do prazo em dias úteis;

h) Item 6.5: alterar a redação, suprimindo a expressão *ou instrumento equivalente*, uma vez que, no caso, não é possível a utilização de instrumento substitutivo do contrato;

g) Item 6.7.7: alterar a redação, suprimindo a expressão *e pelo atesto*, uma vez que essa atribuição cabe ao gestor do contrato, assim, deve ser inserida em um dos subitens do 6.9;

h) Item 7.9.1: avaliar a pertinência da manutenção do item, uma vez que parece ser incompatível com os valores do presente RPN;

i) Item 7.15: avaliar a pertinência de inserir a regra do artigo 8º, §3º, IN n. 77/2020/SEGES/ME c/c artigo 32, VI, IN n. 03/2018/SEGES;

j) Item 8.12 e 8.13: avaliar a pertinência da manutenção dos itens, uma vez que parece ser incompatível com o objeto do presente RPN;

l) Item 8.26: observar a regra prevista no §5º, artigo 69, Lei n. 13.133/2021, assim, sugiro que seja juntada justificativa para demonstrar a adequação da exigência;

50. Registro que o FNDE optou pela **não divulgação do orçamento**, tornando-o sigiloso, conforme permissão do artigo 24 da Lei nº 14.133/2021. Ressalto, porém, que tal sigilo não alcança os órgãos de controle interno ou externo.

51. No que diz respeito ao **controle de qualidade**, observo que as regras estão previstas na Portaria n. 341/2023/FNDE^[7] e no item 3.6. do ETP. No caso, em razão dos quantitativos estimados e dos valores envolvidos, a exigência de **protótipo** afigura-se como boa prática administrativa para minimizar os riscos de contratação de bens que não atendam as especificações técnicas e de qualidade.

52. No entanto, **sugiro** que sejam especificadas as regras e critérios que serão utilizados para realização do controle de qualidade.

Minuta de Edital, Contrato e Ata de Registro de Preços

53. No caso, conforme certificação processual SEI 3677023, observo que foi utilizado o modelo de minuta padrão da AGU para o edital, contrato e ata de registro de preços. Nesse documento consta informação de que foram realizadas alterações nas minutas. Assim, reitero as ponderações do item 20.

54. Não obstante isso, seguem algumas **sugestões**:

a) Item 5.7.1: alterar a redação para definir a contagem do prazo em dias úteis;

b) Item 3.6: inserir a vedação de participação de empresas reunidas em consórcio. Nesse ponto, observo que consta supressão do item 8.4 da minuta de edital e justificativa para a vedação na certificação processual. Sugiro que essa justificativa passe a constar em documento específico, uma vez que a participação em consórcio é a regra nas licitações;

Item 7.5: corrigir a redação;

c) Item 7.9: juntar ao processo justificativa técnica para definição do critério de inexecutabilidade;

d) Item 12.4: esclarecer se o valor utilizado como referencial para aplicação do percentual de multa trata-se do **(i)** valor unitário do objeto - 1 ônibus ou **(ii)** se seria o valor total do item licitado - quantidade estimada;

e) Item 10.1 e 10.2 da minuta do contrato: ajustar a redação dos itens para compatibilizá-las, sugerindo a adoção do valor total do contrato.

f) Item 10.2 da minuta do contrato: avaliar, em razão do valor de eventual contratação, a razoabilidade do prazo de 10 dias úteis para apresentação de fiança bancária, haja vista a

necessidade da prática de atos de terceiros (instituição bancária) em procedimento para análise da viabilidade do contrato de fiança bancária;

g) Item 10.3 da minuta do contrato: avaliar a possibilidade de estipulação prazo de vigência da garantia após o término da relação contratual;

h) Item 11.2.2 da minuta da ata: alterar a redação, sugerindo a redação que segue:

(...) será contado após a assinatura do contrato e com termo inicial a partir da disponibilização dos endereços de entrega pela CONTRATANTE à CONTRATADA.

55. No que diz respeito a Lei Geral de Proteção de Dados, ressalto que **devem ser** preservados os dados pessoais dos signatários, que podem ser anonimizados ou suprimidos^[8]. Os representantes da Administração podem ser identificados pelo nome e com o número de sua matrícula funcional e os da contratada pelo nome, compreendidos o prenome e o sobrenome.

56. No que diz respeito a **adesão** à ata de registro de preços, verifico que há justificativa no ETP - SEI 3675217, sobretudo por se tratar de registro de preços nacional para ônibus escolares no âmbito do Programa Caminho da Escola.

57. Por fim, **sugiro** juntada aos autos de justificativa para escolha do índice de reajuste previsto no item 7.2 da minuta de contrato.

Publicação do Edital e Lei de Acesso à Informação

58. A Lei n. 14.133/2021 dispõe que é obrigatória a publicação e a manutenção do inteiro teor do edital e anexos no Portal Nacional de Contratações Públicas - PNCP e a publicação de extrato do edital no Diário Oficial da União e em jornal de grande circulação^[9].

59. No caso do pregão, **deve ser observado** o prazo de 8 dias úteis para apresentação da proposta e lances, contados a partir da data de divulgação do edital^[10], excluindo-se o dia do começo e incluindo o dia do vencimento^[11].

60. Oportuno, ainda, destacar que após a homologação do processo licitatório, **é obrigatória** a disponibilização no PNCP dos documentos elaborados na fase preparatória que porventura não tenham integrado o edital e seus anexos^[12].

61. Por fim, ressalto que **devem ser** observadas as regras previstas no artigo 8º, §2º, da Lei nº 12.527/2011, c/c artigo 7º, §3º, inciso V, do Decreto nº 7.724/2012, a respeito da transparência e do acesso à informação no âmbito da Administração Pública federal^[13].

Dotação orçamentária e Lei de Responsabilidade Fiscal

62. Trata-se de registro de preços nacional para futura contratação não há necessidade de declaração de disponibilidade orçamentária pelo FNDE, uma vez que esse somente é exigível quando da celebração do contrato administrativo^[14].

63. Sendo assim, **deve ser providenciada pelo ente federativo** antes da assinatura do contrato administrativo decorrente da ata de registro de preços que será celebrada pelo FNDE, que será apenas e tão somente o gerenciador, não assumindo nenhum compromisso quanto à pactuação futura para aquisição de contratos administrativos.

CONCLUSÃO

64. Em razão do exposto, entendo pela regularidade da minuta de edital do pregão eletrônico e anexos, desde que atendidas as recomendações constantes nesse Parecer, em especial **nos itens 8, 25, 33, 48, 49, 52, 54, 55, 57, 59 e 61**, ressalvado o juízo de mérito da Administração e os aspectos técnicos, econômicos e financeiros, que escapam à análise jurídica deste órgão de consultoria.

65. Registre-se, por fim, que não há determinação legal a impor a fiscalização posterior de cumprimento de recomendações feitas^[15].

Brasília, 16 de agosto de 2023.

Carlos Henrique Benedito Nitão Loureiro

Chefe da Procuradoria Federal junto ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
(documento assinado eletronicamente)

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 23034028908202218 e da chave de acesso 9afc07d9

Notas

1. [^] **Boa Prática Consultiva – BPC n° 7:** *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.*
 2. [^] **Lei n. 12.695/2012:** *Art. 1º O apoio técnico ou financeiro prestado em caráter suplementar e voluntário pela União às redes públicas de educação básica dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios será feito mediante a pactuação de Plano de Ações Articuladas - PAR.*
 3. [^] *Importante que todos os dados e fontes utilizados para elaboração das manifestações técnicas do FNDE sejam juntados aos autos para sua adequada instrução.*
 4. [^] *Artigo 6º, XXIII, alínea "i", artigo 18, IV, e § 1º, VI, da Lei nº 14.133/2021.*
 5. [^] *Artigo 5º, art. 11, IV, art. 18, §1º, XII, e §2º, da Lei nº 14.133/2021. Artigo 7º, XI, da Lei nº 12.305/2010.*
 6. [^] *Disponível em: <https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/cgu/cgu/modelos/licitacoescontratos/licitacoes-sustentaveis>. Acesso em: 17.8.2023, 11:42.*
 7. [^] *Dispõe sobre a Central de Compras Públicas para a Educação no âmbito do FNDE.*
 8. [^] *PARECER n.00004/2022/CNMLC/CGU/AGU (NUP: 00688.000716/2019-43).*
 9. [^] *Artigo 54, caput e §1º, c/c art. 94 da Lei nº 14.133/2021.*
 10. [^] *Artigo 55, I, a, Lei n. 14.133/2021.*
 11. [^] *Artigo 183, III, Lei n. 14.133/2021.*
 12. [^] *Artigo 54, § 3º, da Lei nº 14.133/2021.*
 13. [^] *Devem ser disponibilizados: a) cópia integral do edital com seus anexos; b) resultado da licitação; c) contratos firmados e notas de empenho emitidas.*
 14. [^] *Artigo 17, Decreto n. 11.462/2023. Artigo 12, §1º, Portaria n. 341/2023/FNDE.*
 15. [^] **BPC n° 05:** *Ao Órgão Consultivo que em caso concreto haja exteriorizado juízo conclusivo de aprovação de minuta de edital ou contrato e tenha sugerido as alterações necessárias, não incumbe pronunciamento subsequente de verificação do cumprimento das recomendações consignadas.*
-



Documento assinado eletronicamente por CARLOS HENRIQUE BENEDITO NITÃO LOUREIRO, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1254464921 e chave de acesso 9afc07d9 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): CARLOS HENRIQUE BENEDITO NITÃO LOUREIRO, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br). Data e Hora: 17-08-2023 13:36. Número de Série: 51385880098497591760186147324. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL JUNTO AO FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO
GABINETE
SBS, QUADRA 2, BLOCO F, EDIFÍCIO FNDE - BRASÍLIA/DF - CEP: 70070-929

PARECER n. 00009/2023/GABINETE/PFFNDE/PGF/AGU

NUP: 23034.028908/2022-18

INTERESSADOS: FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO - FNDE

ASSUNTOS: LICITAÇÕES, CONTRATOS E PATRIMÔNIO

EMENTA: Licitação. Pregão Eletrônico. Registro Nacional de Preços. Programa Caminho da Escola. Alterações. Minuta de Edital e Anexos. Aprovação. Recomendações.

RELATÓRIO

1. Trata-se de processo administrativo encaminhado para análise da regularidade jurídica do procedimento de **Registro de Preço Nacional**, por meio de **pregão eletrônico**, para aquisição de Ônibus escolar rural e urbano, **após apresentação de impugnações e alterações na minuta de termo de referência, edital e contrato**.
2. No geral, tanto as impugnações como as alterações têm como ponto central a exigência do **Certificado de Adequação à Legislação de Trânsito - CAT**. As questões de natureza técnica **devem ser** respondidas pela área competente: **(i)** intervalo de lances; **(ii)** distância entre eixos e **(iii)** prazo de entrega.
3. O processo foi instruído com documentos que, quando necessário, serão referenciados no decorrer da presente manifestação jurídica.
4. É o breve relatório.

ANÁLISE JURÍDICA.

5. Os pedidos de impugnação e esclarecimentos são instrumentos à disposição da sociedade e dos interessados em participar do procedimento licitatório, consistindo em mecanismo importante para diálogo com a Administração Pública. Em virtude disso, o FNDE, após análise, pode decidir motivadamente por acolher ou refutar as razões apresentadas pelas partes.
6. No caso, importante destacar que o Código de Trânsito Brasileiro - CTB - dispõe sobre a segurança dos veículos. Compete ao Conselho Nacional de Trânsito - CONTRAN - regulamentar a questões relacionadas a emissão de certificado de segurança e outros requisitos para o trânsito de veículos, nos termos do artigo 103, §1º, do CTB. [\[1\]](#)
7. A **Resolução CONTRAN n. 916**, de 28 de março de 2022 dispõe sobre a concessão de código de marca/modelo/versão e a emissão do Certificado de Atendimento à Legislação de Trânsito - CAT - artigo 2º, parágrafo único, I e II.
8. Nesse mesmo sentido, dispõe a **Portaria n. 990**, de 01 de agosto de 2022 do Secretário Nacional de Trânsito - SENATRAN. Além disso, prescreve que os veículos novos **"devem receber códigos específicos na tabela de**

marca/modelo/versão do RENAVAM além do respectivo CAT, desde que atendidos os requisitos de identificação e de segurança veicular estabelecidos na legislação de trânsito." - artigo 2º.

9. Portanto, o código específico de marca/modelo/versão no RENAVAN e o CAT são imprescindíveis para identificação do veículo e para **aferição do cumprimento das condições de segurança veicular**. A emissão de tais documentos deve ser requerida junto à Secretaria Nacional de Trânsito - SENATRAN, conforme documentos e exigências da **Portaria n. 990/2022**.

10. Nos termos da portaria citada, o CAT será emitido no prazo de até 60 dias^[2]. Segundo a portaria, o requerimento para concessão do código RENAVAN e o CAT deve ser instruído com as seguintes informações: **(i)** cadastro de identificação da empresa; **(ii)** identificação veicular; **(iii)** dados técnicos; **(iv)** legislação complementar; **(v)** certificado de segurança; **(vi)** comprovante de depósito do FUNSET/SENATRAN.

11. Assim sendo, o FNDE ao **exigir a apresentação do CAT do protótipo do veículo na fase de inspeção do protótipo**, ou seja, na segunda fase do controle de qualidade **o faz de forma adequada e razoável**, sendo a **decisão administrativa** norteada pelo Princípio da Deferência Técnica, uma vez que se trata de procedimento complexo cujo conhecimento técnico e atribuições são titularizadas pelos órgãos que integram o Sistema Nacional de Trânsito - SNT, sobretudo o CONTRAN na qualidade de órgão máximo normativo e consultivo^{[3][4]}.

12. Acrescente-se, ainda, que a "*constatação do não atendimento das exigências da legislação brasileira acarretará o indeferimento do requerimento do código de marca/modelo/versão e do CAT (...)*" - artigo 11, da **Portaria n. 990/2022**. Uma leitura apressada e desatenta pode deixar de perceber a relevância dessa regra para a realização do Programa Caminho da Escola.

13. É preciso ressaltar que a presente licitação tem como objetivo o registro de preços de **ônibus**, cujo procedimento de produção envolve várias etapas, tais como: **(i)** preparação de chassi; **(ii)** montagem de estrutura; **(iii)** chapeamento; **(iv)** pintura; **(v)** acabamento e **(vi)** testes finais.

14. Nesse contexto, basta imaginar a situação em que determinado licitante seja declarado vencedor, tendo o seu preço registrado na ata. Ato contínuo, **ao ser demandado pode simplesmente deixar de entregar o bem (ônibus) porque não atendeu os requisitos e as condições de segurança para emissão do código RENAVAN e do CAT**.

15. Essa cautela administrativa é relevante para a execução do Programa Caminho da Escola, sobretudo na perspectiva do atendimento das condições de segurança veicular, **haja vista que os ônibus serão utilizados para transporte de crianças e adolescentes da educação básica em todo o país**.

16. Desse modo, em virtude do previsto no artigo 11, **Portaria n. 990/2022** haveria o risco de o bem não ser entregue impactando drasticamente na execução do Programa Caminho da Escola, razão adicional para entender que a exigência de apresentação do CAT do protótipo é adequada e razoável para a realização do Programa Caminho da Escola, diante das alternativas possíveis^[5].

17. No que diz respeito ao ajuste de prazos na fase do Controle de Qualidade, **itens 4.3 a 4.4 e 4.9 da minuta do termo de referência, entendo que atende aos objetivos do processo licitatório**. Isso porque o ajuste dos prazos, ao menos em tese, contribui para a amplificação da competição^[6] que, ao menos em tese, pode assegurar a seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para o FNDE^[7]. Além disso, há compatibilidade com o prazo da **Portaria n. 990/2022**.

18. Sobre o **item 4.12 da minuta do termo de referência**, ressalto que o seguro-garantia deve ser prestado antes da assinatura do contrato, observando-se o prazo mínimo de 1 (um) mês para tanto - artigo 96, II, §3º, da Lei n. 14.133/2021. Assim, **recomendo** a alteração da redação para ajustá-la ao dispositivo legal citado.

19. Acrescento, ainda, que o FNDE poderá fixar o prazo de vigência da apólice e tempo igual ou superior ao do contrato, assim, **sugiro** que se avalie a compatibilidade do prazo de vigência da apólice com os prazo de recebimento

provisório e definitivo, a fim de evitar a ausência de cobertura da garantia pelo período de tempo necessário para prática de tais atos.

20. Sobre o **item 10.2 da minuta de contrato**, **avaliar** a razoabilidade da supressão da prorrogação de prazo para apresentação da garantia, sobretudo no diz que respeito à fiança bancária, uma vez que esse procedimento relaciona-se com ato de terceiro, considerando, ainda, o valor envolvido na futura contratação.

CONCLUSÃO

21. Em razão do exposto, entendo pela adequação da exigência do CAT do protótipo e pela regularidade dos ajustes realizados na minuta do edital e anexos, desde que atendidas as recomendações constantes nesse Parecer, em especial **nos itens 2, 18, 19 e 20**, ressalvado o juízo de mérito da Administração e os aspectos técnicos, econômicos e financeiros, que escapam à análise jurídica deste órgão de consultoria.

22. Registre-se, por fim, que não há determinação legal a impor a fiscalização posterior de cumprimento de recomendações feitas^[8].

Brasília, 22 de setembro de 2023.

Carlos Henrique Benedito Nitão Loureiro

Chefe da Procuradoria Federal junto ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
(documento assinado eletronicamente)

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 23034028908202218 e da chave de acesso 9afc07d9

Notas

- ¹ [^] **Art. 103.** *O veículo só poderá transitar pela via quando atendidos os requisitos e condições de segurança estabelecidos neste Código e em normas do CONTRAN. § 1º Os fabricantes, os importadores, os montadores e os encarregados de veículos deverão emitir certificado de segurança, indispensável ao cadastramento no RENAVAM, nas condições estabelecidas pelo CONTRAN.*
- ² [^] **Artigo 5º.**
- ³ [^] **Artigo 7º, Código de Trânsito Brasileiro.**
- ⁴ [^] **Importante asseverar que a NOTA TÉCNICA Nº 43/2023/CGSV-SENATRAN/DSEG-SENATRAN/SENATRAN sobre a exigência do CAT do protótipo do veículo.**
- ⁵ [^] **Art. 20.** *Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão. Parágrafo único. A motivação demonstrará a necessidade e a adequação da medida imposta ou da invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, inclusive em face das possíveis alternativas, da Lei n. 13.655/2018.*
- ⁶ [^] **Princípio da Competitividade - artigo 5º, da Lei n. 14.133/2021.**
- ⁷ [^] **Artigo 11, I, da Lei 14.133/2021.**
- ⁸ [^] **BPC nº 05:** *Ao Órgão Consultivo que em caso concreto haja exteriorizado juízo conclusivo de aprovação de minuta de edital ou contrato e tenha sugerido as alterações necessárias, não incumbe pronunciamento subsequente de verificação do cumprimento das recomendações consignadas.*



Documento assinado eletronicamente por CARLOS HENRIQUE BENEDITO NITÃO LOUREIRO, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1288485393 e chave de acesso 9afc07d9 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): CARLOS HENRIQUE BENEDITO NITÃO LOUREIRO, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br). Data e Hora: 22-09-2023 19:48. Número de Série: 51385880098497591760186147324. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.
