



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL JUNTO AO FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO  
DIVISÃO DE CONSULTORIA ADMINISTRATIVA

**PARECER n. 00125/2023/DICAD/CGCONSU/PFFNDE/PGF/AGU**

**NUP: 23034.018062/2023-81**

**INTERESSADOS: FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO - FNDE**

**ASSUNTOS: CONSULTA E ORIENTAÇÃO DE ATUAÇÃO - OUTROS ASSUNTOS**

EMENTA: LICITAÇÃO. PREGÃO ELETRÔNICO. REGISTRO NACIONAL DE PREÇOS. VENTILADORES ESCOLARES. PRESTAÇÃO DE ASSISTÊNCIA TÉCNICA AOS SISTEMAS DE ENSINO DE ESTADOS, DISTRITO FEDERAL E MUNICÍPIOS. CRITÉRIO DE JULGAMENTO MENOR PREÇO POR ITEM. APROVAÇÃO. RECOMENDAÇÕES.

I. Procedimento licitatório na modalidade pregão, em formato eletrônico, mediante registro de preços, para aquisição de ventiladores de parede para uso em ambiente escolar, em atendimento às entidades educacionais das redes públicas de ensino nos Estados, no Distrito Federal e nos Municípios, nas condições estabelecidas no Termo de Referência.

II. Legislação Aplicável: Lei nº 14.133/2021; Decreto nº 11.462/2023; Portaria SEGES/ME nº 8.678/2021; Instrução Normativa SEGES/ME nº 65/2021; Decreto nº 10.947/2022; Instrução Normativa SEGES/ME nº 73/2022; Instrução Normativa SEGES nº 58/2022; Decreto nº 11.246/2022; e Instrução Normativa SEGES/ME nº 81/2022.

III. Quantitativo estimado da contratação: 51.489 ventiladores escolares.

IV. Resguardado o poder discricionário do gestor público quanto à oportunidade e conveniência da prática do ato administrativo, entende-se pelo prosseguimento do feito, desde que observadas as recomendações constantes neste opinativo.

Sr. Procurador-Chefe,

**I. 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 ventiladores de parede para uso em ambiente escolar, em atendimento às entidades educacionais das redes públicas de ensino nos Estados, no Distrito Federal e nos Municípios, nas condições estabelecidas no Termo de Referência.

2. Dentre os documentos juntados aos autos, destaco os seguintes:

- o Documento de Formalização da Demanda (SEI 3561202);
- o Portaria 336 (SEI 3592239);
- o Documento Estimativa de Quantidades PDF (SEI 3854559);
- o Carta Consulta de Preços aos fornecedores (SEI 3857169);
- o Lista de Fornecedores consultados (SEI 3857171);
- o Pesquisa de preços (SEI 3854626);
- o Pesquisa de Preços Compilada PDF (SEI 3854778);
- o Pesquisa de Preços com fornecedores PDF (SEI 3854676);
- o Pesquisa de Preços no Painel de Preços PDF (SEI 3854694);
- o Pesquisa de Preços em Sites Especializados PDF (SEI 3854715);
- o Pesquisa de Preços na BECSP (SEI 3854750);
- o Portaria de designação de pregoiros (SEI 3856148);

- o Portaria de delegação de competências do FNDE (SEI 3856149);
- o Plano de Compras Nacionais 2023 (SEI 3857126);
- o Estudos Preliminares 5 (SEI 3854887);
- o Estudo Técnico Preliminar 63/2023 - Digital (SEI 3857049);
- o Termo de Referência Cpcom (SEI 3855345);
- o Termo de Referência 136/2023 - Digital (SEI 3857114);
- o Minuta de Contrato - Pré PF-FNDE (SEI 3857492);
- o Minuta de Ata de Registro de Preços - Pré PF-FNDE (SEI 3857542);
- o Minuta de Edital Cpcom (SEI 3856155);
- o Informação 4739 (SEI 3858665) .

3. Os autos foram encaminhados à Procuradoria Federal em formato eletrônico e foram devidamente registrados no SEI, nos termos do Decreto n. 8.539/2015.

4. É o breve relatório.

## **II. FUNDAMENTAÇÃO**

### **II.1. Da finalidade e abrangência do Parecer Jurídico**

5. A presente manifestação jurídica tem o escopo de assistir a autoridade assessorada no controle prévio de legalidade, conforme estabelece o art. 53, incisos I e II, da Lei nº 14.133, de 2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos – NLLC):

#### **Lei nº 14.133/2021**

Art. 53. Ao final da fase preparatória, o processo licitatório seguirá para o órgão de assessoramento jurídico da Administração, que realizará controle prévio de legalidade mediante análise jurídica da contratação.

§ 1º Na elaboração do parecer jurídico, o órgão de assessoramento jurídico da Administração deverá:

- I - apreciar o processo licitatório conforme critérios objetivos prévios de atribuição de prioridade;
- II - redigir sua manifestação em linguagem simples e compreensível e de forma clara e objetiva, com apreciação de todos os elementos indispensáveis à contratação e com exposição dos pressupostos de fato e de direito levados em consideração na análise jurídica;

6. Como se pode observar do dispositivo legal supra, o controle prévio de legalidade se dá em função do exercício da competência da análise jurídica da futura contratação, não abrangendo, portanto, os demais aspectos envolvidos, como os de natureza técnica, mercadológica ou de conveniência e oportunidade. Em relação a estes, eventuais apontamentos decorrem da imbricação com questões jurídicas, na forma do Enunciado BPC nº 07, do Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia-Geral da União:

#### **BOA PRÁTICA CONSULTIVA – BPC Nº 07.**

##### **Enunciado**

**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.**

##### **Fonte**

É oportuno que os Órgãos Consultivos prestigiem os conhecimentos técnicos alheios ao Direito, adotando cautela, por exemplo, ao dissentir da classificação feita por agente público competente acerca do objeto licitatório.

A prevalência do aspecto técnico ou a presença de juízo discricionário determinam a competência e a responsabilidade da autoridade administrativa pela prática do ato.

A responsabilidade na tomada de decisão é sempre da autoridade administrativa. E, pelo conteúdo de seu Parecer o subscritor responde exclusivamente perante as instâncias da Advocacia-Geral da União.

7. Presume-se, assim, que as especificações contidas no presente processo, inclusive quanto ao detalhamento do objeto do ato, suas características, requisitos e demais avaliações técnicas e administrativas, tenham sido regularmente determinadas pelo setor competente do órgão, com base em parâmetros técnicos objetivos, visando o atendimento do interesse público subjacente, que deve nortear todo e qualquer ato administrativo.

8. Lembra-se, ainda, que a presente manifestação, - tal como se dá com as manifestações jurídicas consultivas como um todo -, é de natureza opinativa, não vinculando o administrador que, de forma justificada, poderá adotar orientação distinta ou até mesmo contrária àquelas eventualmente realizadas. Nesse contexto, a manifestação jurídica é de caráter não vinculante. Em conformidade com o entendimento externado no Acórdão 1.264/2019 - Plenário TCU, para fins de responsabilização perante a Corte de Contas, pode ser tipificada como erro grosseiro (art. 28 do Decreto-lei 4.657/1942 – Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro) a decisão do gestor que desconsidera, sem a devida motivação, parecer da consultoria jurídica do órgão ou da entidade que dirige. Tal conduta revela desempenho aquém do esperado do administrador médio, o que pode configurar culpa grave, passível de multa. **Dessa forma, preconiza-se que as recomendações não acatadas pela Administração sejam devidamente motivadas e justificadas.**

9. Por fim, registra-se que este exame tomará por base os elementos constantes dos autos do processo em epígrafe, e as informações e esclarecimentos prestados pelas áreas administrativas e técnicas competentes nele contidas.

## **II.2 Da autorização para a celebração de novos contratos e das normas de governança**

10. **No que diz respeito às regras do Decreto n. 10.193/2019, entende-se 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.

11. Sendo assim, os contratos decorrentes da ata de registro de preços serão celebrados pelos entes federativos municipais e estaduais.

12. Segundo o Estudo Técnico Preliminar (SEI 3854887), o presente registro de preços está previsto no Plano Anual de Compras Nacionais pra a Educação de 2023, conforme disposto na Portaria FNDE 615, de 26 de setembro de 2023 (art. 4º, IV).

13. No que diz respeito à essencialidade do presente RPN, entendo que foi demonstrada no Estudo Técnico Preliminar (SEI 3854887), nos seguintes termos:

### **Estudo Técnico Preliminar**

4.4.3. Portanto, com base nas evidências apresentadas, a manutenção do Registro de Preços Nacional se mostra não apenas justificada, mas essencial para atender às necessidades das instituições de ensino, garantir a eficiência na gestão de recursos públicos e enfrentar os desafios econômicos que se apresentam. A continuidade desse mecanismo é um passo crucial para assegurar a disponibilidade oportuna e eficaz de ventiladores de parede para as escolas em todo o país.

## **II.3 Da utilização do pregão eletrônico**

14. A Lei nº 14.133, de 2021, estabeleceu o uso da modalidade Pregão para quando "*o objeto possuir padrões de desempenho e qualidade que possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado*", ou seja, para aquisição de bens e serviços comuns. Além disso, a Lei previu que as licitações serão realizadas preferencialmente sob a forma eletrônica. *In verbis*:

### **Lei nº 14.133/2021**

Art. 17. O processo de licitação observará as seguintes fases, em sequência:

(...)

§ 2º **As licitações serão realizadas preferencialmente sob a forma eletrônica**, admitida a utilização da forma presencial, desde que motivada, devendo a sessão pública ser registrada em ata e gravada em áudio e vídeo.

(...)

Art. 28. São modalidades de licitação:

I - pregão;

(...)

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.

(Grifo nosso)

15. Vale dizer que o Tribunal de Contas da União entende que compete ao Gestor avaliar, diante do caso concreto, se os bens e serviços a serem contratados são de natureza comum. Transcreve-se:

**Acórdão 817/2005 - 1ª Câmara, Ministro Relator: Valmir Campelo**

Ainda como razões de decidir, recorro que a Lei nº 10.520, de 2002, condiciona o uso da modalidade Pregão somente aos serviços comuns, não excluindo previamente quaisquer espécies de serviços e contratações, e o rol de bens e serviços comuns previstos no decreto regulamentar é meramente exemplificativo. Assim, a existência de bens e serviços comuns deverá ser avaliada pelo administrador no caso concreto, mediante a existência de circunstâncias objetivas constantes da fase interna do procedimento licitatório.

(Sublinhei)

16. Nesse sentido, destaca-se, ainda, a Orientação Normativa nº 54, da AGU, segundo a qual é da Administração a atribuição de declarar que o objeto da licitação tem natureza comum. Vejamos:

**Orientação Normativa nº 54 - AGU:**

COMPETE AO AGENTE OU SETOR TÉCNICO DA ADMINISTRAÇÃO DECLARAR QUE O OBJETO LICITATÓRIO É DE NATUREZA COMUM PARA EFEITO DE UTILIZAÇÃO DA MODALIDADE PREGÃO E DEFINIR SE O OBJETO CORRESPONDE A OBRA OU SERVIÇO DE ENGENHARIA, SENDO ATRIBUIÇÃO DO ÓRGÃO JURÍDICO ANALISAR O DEVIDO ENQUADRAMENTO DA MODALIDADE LICITATÓRIA APLICÁVEL.

17. Em linha com o que restou apontado, o órgão demandante, no caso concreto, decidiu realizar o presente procedimento licitatório na modalidade Pregão, em sua forma eletrônica, certificando, no item 1.14 do ETP (SEI 3854887) e no item 1.2 do Termo de Referência (SEI 3857114), tratar-se de aquisição de objeto enquadrado como bem comum logo, deve ser licitado pelo critério de julgamento por menor preço ou maior desconto. Ainda, adotou-se o critério de julgamento pelo MENOR PREÇO, conforme dispõe o item 8.1 do TR (SEI 3857114).

**II.4 Do sistema de registro de preços**

18. O inciso XLV do art. 6º da Lei nº 14.133/2021, definiu o Sistema de Registro de Preços – SRP como “conjunto de procedimentos para realização, mediante contratação direta ou licitação nas modalidades pregão ou concorrência, de registro formal de preços relativos à prestação de serviços, a obras e a aquisição e locação de bens para contratações futuras”.

19. O inciso IV do art. 78, da Lei nº 14.133/2021, por sua vez, estabeleceu o SRP como um dos procedimentos auxiliares das licitações e das contratações, cujo disciplinamento encontra lastro nos arts. 82 a 86 do mesmo diploma legal.

20. O SRP foi regulamentado pelo Decreto nº 11.462, de 31 de março de 2023, que, em seu art. 3º, previu as hipóteses de cabimento, cujo rol é exemplificativo, comportando outras hipóteses além das previstas nos cinco incisos, transcreve-se:

**Decreto nº 11.462/2023**

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

I - quando, pelas características do objeto, houver necessidade de contratações permanentes ou frequentes;

II - quando for conveniente a aquisição de bens com previsão de entregas parceladas ou contratação de serviços remunerados por unidade de medida, como quantidade de horas de serviço, postos de trabalho ou em regime de tarefa;

III - quando for conveniente para atendimento a mais de um órgão ou a mais de uma entidade, inclusive nas compras centralizadas;

IV - quando for atender a execução descentralizada de programa ou projeto federal, por meio de compra nacional ou da adesão de que trata o § 2º do art. 32; ou

V - quando, pela natureza do objeto, não for possível definir previamente o quantitativo a ser demandado pela Administração.

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

I - existência de termo de referência, anteprojeto, projeto básico ou projeto executivo padronizados, sem complexidade técnica e operacional; e

II - necessidade permanente ou frequente de obra ou serviço a ser contratado.

21. No caso dos autos, observa-se que o FNDE justifica a necessidade de realização de registro de preços nacional para contratação de empresas especializadas no fornecimento de ventiladores escolares para as redes públicas de ensino brasileiras, mediante processo licitatório, em conformidade com a Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021 (Licitação), e o Decreto nº 11.462, de 31 de março de 2023, que regulamenta o Sistema de Registro de Preços.

22. Nos termos do art. 86 da NLLC, o órgão ou entidade gerenciadora deverá, na fase preparatória do processo licitatório, para fins de registro de preços, realizar procedimento público de intenção de registro de preços para possibilitar a participação de outros órgãos ou entidades na respectiva ata e determinar a estimativa total de quantidades da contratação. O procedimento de IRP será dispensável quando o órgão ou entidade gerenciadora for o único contratante. Vejamos:

**Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021:**

Art. 86. O órgão ou entidade gerenciadora deverá, na fase preparatória do processo licitatório, para fins de registro de preços, realizar procedimento público de intenção de registro de preços para, nos termos de regulamento, possibilitar, pelo prazo mínimo de 8 (oito) dias úteis, a participação de outros órgãos ou entidades na respectiva ata e determinar a estimativa total de quantidades da contratação.

§ 1º O procedimento previsto no caput deste artigo será dispensável quando o órgão ou entidade gerenciadora for o único contratante.

23. O Decreto nº 11.462, de 2023, por sua vez, estabelece as seguintes orientações a respeito do procedimento de intenção de registro de preços:

**Decreto nº 11.462, de 31 de março de 2023:**

**Da intenção de registro de preços**

**Divulgação**

Art. 9º Para fins de registro de preços, o órgão ou a entidade gerenciadora deverá, na fase preparatória do processo licitatório ou da contratação direta, realizar procedimento público de IRP para possibilitar, pelo prazo mínimo de oito dias úteis, 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, observado, em especial, o disposto nos incisos III e IV do caput do art. 7º e nos incisos I, III e IV do caput do art. 8º.

§ 1º O prazo previsto no caput será contado do primeiro dia útil subsequente à data de divulgação da IRP no SRP digital e no Portal Nacional de Contratações Públicas - PNCP, de que trata o art. 174 da Lei nº 14.133, de 2021.

§ 2º O procedimento previsto no caput poderá ser dispensado quando o órgão ou a entidade gerenciadora for o único contratante.

Art. 10. Os órgãos e as entidades de que trata o art. 1º, antes de iniciar processo licitatório ou contratação direta, consultarão as IRPs em andamento e deliberarão a respeito da conveniência de sua participação. Parágrafo único. Constará nos autos do processo de contratação a manifestação do órgão ou da entidade sobre a deliberação de que trata o caput.

24. No caso sob análise, o ETP (SEI 3854887) contempla justificativa para a dispensa de divulgação da Intenção de Registro de Preços, nos seguintes termos:

#### **Estudo Técnico Preliminar**

1.15 Salienta-se que, em atendimento ao § 2º do art. 9º do Decreto nº 11.462/2023, justifica-se a inviabilidade de divulgação da Intenção de Registro de Preços para o RPN, tendo em vista que se trata de compra nacional visando ao atendimento específico das políticas públicas desenvolvidas pelo FNDE/MEC, voltadas para os Estados, Distrito Federal e Municípios, cujas demandas já estão devidamente registradas no Plano de Ações Articuladas – PAR, caracterizando-se, portanto, como órgãos participantes de compra nacional.

25. Desse modo, inexistem prejuízos ao alcance e à 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.

#### **II.5 Do planejamento da contratação**

26. 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.

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

##### **II.5.1. Documento para formalização da demanda e estudos preliminares: principais elementos**

28. Sobre o **documento de formalização da demanda**, observa-se 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.

29. O **Estudo Técnico Preliminar** é documento essencial ao planejamento da contratação e, no caso, observa-se que, no geral, atende aos requisitos previstos no artigo 18, I, §1º, Lei n. 14.133/2021. Nesse cenário, verifica-se 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.

30. Por fim, registra-se que no ETP consta **conclusão pela "viabilidade deste registro de preços"** - item 15.1 (SEI 3854887).

### **II.5.2. Gerenciamento de riscos**

31. O gerenciamento de riscos se efetiva por meio da elaboração de mapa de riscos que, no caso, foi devidamente confeccionado pelo FNDE (SEI 3856688), destacando os riscos nas fases de planejamento, consultoria jurídica, realização do pregão e 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.

### **II.5.3. Necessidade da contratação, estimativa dos quantitativos e estimativa de preços**

32. A **necessidade da contratação** foi justificada no item 1 do Estudo Técnico Preliminar (SEI 3854887), conforme trecho abaixo transcrito:

#### **Estudo Técnico Preliminar**

1.8. O processo para aquisição dos ventiladores se insere na estratégia do Registro de Preços Nacional – RPN do FNDE, que consiste em uma ferramenta administrativa baseada em um arranjo institucional entre agentes públicos e privados que permite ao governo federal, valendo-se da sua capacidade técnica e poder de barganha junto ao mercado, realizar um único processo licitatório para atendimento da demanda nacional por bens e serviços voltados para a Educação Pública.

1.9. O gerenciamento das atas de registro de preços é realizado pelo Sistema de Gerenciamento de Registro de Preços (SIGARP), assegurando maior transparência na aquisição dos produtos pelos entes, visto que, após a pactuação das ações com a validação do Termo de Compromisso no SIMEC pelos prefeitos municipais ou pelos secretários estaduais de educação, a solicitação de adesão à ata ocorre de maneira integrada entre os sistemas.

33. Observa-se que há informações no ETP (item 6.2) sobre o **quantitativo** de ventiladores por região de abrangência, totalizando 153.044 ventiladores escolares como proposta para a realização de pregão eletrônico pelo Registro de Preços Nacional RPN/FNDE, no ano de 2023. Segundo o item 6.3, a definição da estimativa de quantidade de ventiladores de parede escolares seguiu a metodologia pormenorizada nos documentos SEI 3854559 / 3854525.

34. Sobre o **orçamento estimado da contratação**, o tema é tratado no artigo 23 da Lei nº 14.133/2021, onde é estabelecida a necessidade de compatibilidade com valores praticados no 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, sendo que, para compras, devem ser considerados os parâmetros previstos em seu §1º.

35. Além das regras legais, também devem ser observadas as normas da Instrução Normativa SEGES/ME nº 65, de 7 de julho de 2021, que estabelece o dever de materialização da pesquisa de preços em documento que contemple, no mínimo, as exigências do artigo 3º da referida norma.

36. A referida IN, em seu artigo 5º, define os parâmetros a serem utilizados na estimativa de custos, de forma bastante similar ao disposto na Lei nº 14.133, de 2021. Acrescenta, no entanto, no §1º do artigo 5º que devem ser priorizados os parâmetros dos incisos I e II, painel para consulta de preços do PNCP e contratações similares, respectivamente, devendo ser apresentada justificativa nos autos em caso de impossibilidade de adoção destes.

37. Assim, o primeiro ponto a ser destacado é a necessidade jurídica dessa priorização, a ser justificada nos autos quando não observada. Um segundo ponto refere-se ao limite temporal estabelecido para os parâmetros utilizados na pesquisa de preços, voltado a evitar que os valores pesquisados já estejam desatualizados, conforme descrito nos incisos do artigo 5º da IN SEGES/ME nº 65, de 2021, cabendo repetir a pesquisa de preços sempre que ultrapassado o ali prazo previsto.

38. Impende, ainda, ressaltar que o art. 6º da IN SEGES/ME nº 65, de 2021, dispõe sobre a metodologia a ser adotada na obtenção do preço estimado, estipulando, o seu § 4º que “*Os preços coletados devem ser analisados de forma crítica, em especial, quando houver grande variação entre os valores apresentados*”. Ademais, a correta estimativa é essencial para a verificação da necessidade ou não de se proceder à licitação exclusiva para ME e EPP.

39. No presente caso, o item 7.1 do ETP aduz que “*as estimativas foram embasadas nos parâmetros de pesquisa de preços definidos pela Instrução Normativa nº 65, de 7 de julho de 2021, da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do antigo Ministério da Economia, seguindo os procedimentos administrativos básicos para a realização de pesquisa de preços para aquisição de bens e contratação de serviços em geral*”.

40. No ponto, o ETP esclarece:

#### **Estudo Técnico Preliminar**

10.3. Devido ao caráter de Registro de Preços, os custos serão suportados pelos Órgãos participantes da Ata de Registro de Preços ou por aqueles que tenham concedido autorização para aderir à Ata, conforme determinado pelo Órgão Gerenciador.

10.4. A indicação da dotação orçamentária é obrigatória antes da celebração do contrato pelo CONTRATANTE.

41. Além disso, o FNDE apresenta estudo construído e pormenorizado no FORMULÁRIO DA METODOLOGIA UTILIZADA PARA A PESQUISA DE PREÇO (SEI 3855026) no qual “*optou-se por excluir os preços apresentados pelos fornecedores, utilizando, em vez disso, parâmetros obtidos por meio de pesquisa no Painel de Preços do Governo Federal, em Sítios Eletrônicos Especializados e na Bolsa Eletrônica de Compras de São Paulo. Essa decisão mantém-se alinhada à orientação da Instrução Normativa SEGES/ME nº 65/2021.*”

42. Na avaliação dos cenários para a utilização dos parâmetros estatísticos, a área técnica do FNDE optou pela escolha do parâmetro “Mediana”, cujos motivos destacam-se:

#### **Formulário da metodologia utilizada para a pesquisa de preço**

(...)

a) A mediana, ao representar o valor central em um conjunto de dados ordenados, é uma medida robusta que minimiza a influência de valores extremos. Isso é fundamental para assegurar que a estimativa de preços seja resiliente a flutuações atípicas, proporcionando uma visão mais estável e equilibrada.

b) A IN SEGES/ME nº 65/2021 destaca a importância de levar em conta a variabilidade dos preços na estimativa, principalmente em contextos nacionais onde as condições podem variar significativamente entre regiões. A mediana, ao focar no valor central, oferece uma perspectiva mais realista da distribuição dos preços praticados em diferentes localidades.

c) Em certames nacionais, é comum encontrar ampla diversidade de preços, sendo alguns significativamente mais elevados ou mais baixos. A mediana, ao ser menos sensível a essas variações extremas, contribui para minimizar distorções que poderiam impactar a eficácia do registro de preços.

d) A utilização da mediana está alinhada com as orientações da IN SEGES/ME nº 65/2021, que incentiva a escolha de elementos estatísticos que se adequem à natureza específica de cada contratação. No contexto nacional, onde há diversidade geográfica e econômica, a mediana emerge como uma opção consistente com a busca por estimativas equitativas e representativas.

e) Ao considerar a mediana, o certame de registro de preço nacional promove equidade entre fornecedores, pois essa medida estatística é menos influenciada por preços extremos que poderiam favorecer ou prejudicar injustamente determinados participantes.

Em síntese, a escolha da mediana como elemento estatístico em um certame de registro de preço nacional, respaldada pela IN SEGES/ME nº 65/2021, fundamenta-se na busca pela robustez estatística, na consideração adequada da variação de preços, na minimização de distorções, na conformidade com diretrizes normativas e na promoção da equidade entre os fornecedores. Essa abordagem visa otimizar a eficiência do processo de contratação pública, atendendo aos princípios de economicidade e justiça nas aquisições governamentais.

43. Nesse contexto, é importante destacar que, o documento FORMULÁRIO DA METODOLOGIA UTILIZADA PARA A PESQUISA DE PREÇO RPN (SEI 3855026) tem natureza extremamente técnica, razão pela qual essa unidade consultiva 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.

44. **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.**

#### **II.5.4. Parcelamento da contratação e adjudicação por itens**

45. Em havendo divisibilidade de natureza técnica e econômica, a regra geral é realizar a adjudicação por itens, tal qual previsto na Súmula TCU nº 247:

##### **Súmula TCU nº 247**

É obrigatória a admissão da adjudicação por item e não por preço global, nos editais das licitações para a contratação de obras, serviços, compras e alienações, cujo objeto seja divisível, desde que não haja prejuízo para o conjunto ou complexo ou perda de economia de escala, tendo em vista o objetivo de propiciar a ampla participação de licitantes que, embora não dispo de capacidade para a execução, fornecimento ou aquisição da totalidade do objeto, possam fazê-lo com relação a itens ou unidades autônomas, devendo as exigências de habilitação adequar-se a essa divisibilidade.

46. O parcelamento deve ser adotado levando-se em consideração alguns critérios objetivos descritos no § 2º do art. 40, da Lei nº 14.133, de 2021:

##### **Lei nº 14.133/2021**

Art. 40. (...)

§ 2º Na aplicação do princípio do parcelamento, referente às compras, deverão ser considerados:

I - a viabilidade da divisão do objeto em lotes;

II - o aproveitamento das peculiaridades do mercado local, com vistas à economicidade, sempre que possível, desde que atendidos os parâmetros de qualidade; e

III - o dever de buscar a ampliação da competição e de evitar a concentração de mercado.

47. Por outro lado, há situações em que a lei expressamente restringe a possibilidade de parcelamento do objeto, conforme situações descritas no § 3º do mesmo art. 40:

##### **Lei nº 14.133/2021**

Art. 40. (...)

§ 3º O parcelamento não será adotado quando:

I - a economia de escala, a redução de custos de gestão de contratos ou a maior vantagem na contratação recomendar a compra do item do mesmo fornecedor;

II - o objeto a ser contratado configurar sistema único e integrado e houver a possibilidade de risco ao conjunto do objeto pretendido;

III - o processo de padronização ou de escolha de marca levar a fornecedor exclusivo.

48. **Nos casos em que o objeto pode ser fracionado, cumpre à autoridade competente, caso a contratação por item não seja mais vantajosa ou acarrete prejuízo para o conjunto da solução ou perda de economia de escala, apresentar a devida justificativa técnica.**

49. De qualquer forma, a decisão final envolve contornos técnicos e gerenciais específicos, a serem pormenorizados pelo órgão contratante, mediante justificativa baseada nos elementos legalmente definidos, demonstrando

que a agregação de itens em grupo, para julgamento da proposta pelo menor preço, não compromete a seleção da proposta efetivamente mais vantajosa, caso seja possível a contratação de itens isolados e a não contratação de outros.

50. No caso, observa-se que no item 8 do ETP (SEI 3854887) há previsão de adoção do critério de regionalização, o que pressupõe a adoção de dois itens neste registro de preços, sendo o item 1 representado pelas regiões Centro-Oeste, Sul e Sudeste, e o item 2 representado pelas regiões Norte e Nordeste. Cabe lembrar que tal divisão em itens não implica em restrição à competitividade.

51. No ponto, a área técnica (SEI 3854887) afirma que:

#### **Estudo Técnico Preliminar**

8.8. Em suma, a abordagem adotada para a regionalização dos grupos neste registro de preços, com base em critérios sólidos e respaldados por precedentes e pela análise histórica, promove a ampla participação dos licitantes durante a audiência pública, sem prejudicar a economia de escala. Isso, juntamente com as especificações técnicas adequadas e a presença de múltiplos fornecedores, reforça a competitividade e a busca por propostas vantajosas para a Administração.

52. **As justificativas apresentadas são de ordem técnica, cuja competência para avaliar é exclusiva das autoridades competentes no âmbito da Administração, portanto não cabe a este Órgão Jurídico imiscuir-se no seu mérito.**

### **II.5.5. Critérios e práticas de sustentabilidade ambiental**

53. As contratações governamentais devem estabelecer critérios que promovam o desenvolvimento nacional sustentável. Assim, as ações da Administração devem ser especialmente voltadas para a redução do consumo e para a aquisição preferencial de produtos inseridos no conceito de economia circular ou que representem menor impacto ambiental, a exemplo dos produtos reciclados e/ou recicláveis (arts. 5º e 11 da Lei n. 14.133, de 2021, c/c art. 7º, XI, da Lei nº 12.305, de 2010).

54. No planejamento da contratação devem ser observados determinados pressupostos, entre eles a especificação do objeto de acordo com critérios de sustentabilidade, a existência de obrigações a serem cumpridas durante o fornecimento e o recolhimento dos produtos, bem como a incidência de normas especiais, se for o caso, que são requisitos previstos na legislação de regência ou em leis especiais (ex.: arts. 66 e 67, IV, da Lei n. 14.133, de 2021).

55. Na escolha de produtos, nos termos do inciso XI do art. 7º da Lei n. 12.305, de 2010, deve-se priorizar: produtos que podem gerar menos perdas; ser recicláveis; ser mais duráveis; que possuam menos substâncias tóxicas ou prejudiciais à saúde; e que consumam menos recursos naturais na sua produção.

56. Na especificação técnica do objeto a ser adquirido, recomenda-se, como subsídio, a utilização do Catálogo de Materiais Sustentáveis do Ministério da Economia. O CATMAT Sustentável<sup>[1]</sup> permite identificar itens de materiais sustentáveis que poderão ser adquiridos em substituição a itens similares.

57. Acresça-se que é obrigação do gestor público, antes do encaminhamento do processo administrativo para parecer jurídico, a consulta e a inserção nas minutas correspondentes das previsões legais constantes na 6ª Edição do Guia Nacional de Contratações Sustentáveis da AGU<sup>[2]</sup>, o qual já foi citado como exemplo de boa prática administrativa pelo Tribunal de Contas da União, conforme Acórdão nº 1.056/2017-Plenário.

58. Registre-se que há possibilidade, mediante motivação administrativa constante do processo administrativo, de serem inseridos outros requisitos de sustentabilidade além dos legalmente impostos, desde que observados os demais princípios licitatórios.

59. Em síntese, no tocante à promoção do desenvolvimento nacional sustentável **deverão ser tomados os seguintes cuidados gerais pelos gestores públicos em aquisições:**

- definir os critérios sustentáveis objetivamente, e em adequação ao objeto da contratação pretendida, como especificação técnica do objeto, obrigação da contratada ou requisito previsto em lei especial
- verificar se os critérios sustentáveis especificados preservam o caráter competitivo do certame; e
- verificar o alinhamento da contratação com o Plano de Gestão de Logística Sustentável - instrumento de governança vinculado ao planejamento estratégico do órgão ou a instrumento equivalente e às leis orçamentárias (art. 2º, VII da Portaria SEGES/ME n. 8.678/2021)

60. **Cabe ao FNDE a verificação técnica dos critérios de sustentabilidade aplicáveis aos bens a serem adquiridos. Se a Administração entender que a contratação não se sujeita aos critérios de sustentabilidade ou que as especificações de sustentabilidade restringem indevidamente a competição em dado mercado, deverá apresentar a devida justificativa. Neste sentido, consta manifestação da AGU, albergada no PARECER 01/2021/CNS/CGU/AGU, aprovado pela Consultoria-Geral da União (DESPACHO n. 00525/2021/GAB/CGU/AGU).**

61. No presente caso, o órgão consulente dispôs sobre os critérios de sustentabilidade, com base no Guia Nacional de Contratações Sustentáveis, no item 3.8 do Estudo Técnico Preliminar (SEI 3854887 ). Transcreve-se:

#### **Estudo Técnico Preliminar**

3.8.1 A partir de consulta ao “Guia Nacional de Contratações Sustentáveis” foi possível identificar critérios e práticas de sustentabilidade pormenorizadas voltadas aos produtos objeto da contratação. Desse modo, são orientações gerais a serem observadas pelo futuro contratado:

- a) A produção, quando possível, deverá acontecer com materiais reciclados, biodegradável, atóxico, dentre outros;
- b) Relativamente ao modo de produção, não poderá haver utilização de trabalho escravo ou infantil, e deverá ser fabricado com máquinas que reduzem a geração de resíduos industriais;
- c) Na distribuição, utilizar embalagens compactas, quando possível, de indústria e de produtor local;
- d) Obediência ao que dispõe a Portaria do Inmetro n.º 299/2021, que aprova os Requisitos da Conformidade para Ventiladores de Mesa, Parede, Pedestal e Circuladores de Ar – Consolidado.;
- e) Obediência ao que dispõe a Portaria Inmetro n.º 148/2022: aprova os requisitos de avaliação da conformidade para aparelhos eletrodomésticos e similares – consolidado; a NBR NM 60335-1:2010: Segurança de aparelhos eletrodomésticos e similares – Parte 1: requisitos gerais; e a IEC 60335-2-80:2015: *Household and similar electrical appliances – Safety – Part 2-80: Particular requirements for fans*.
- f) A logística reversa é de responsabilidade da contratada, devendo ela obedecer a todas as normas específicas vigentes para a destinação final, inclusive de resíduos industriais dos produtos utilizados, conforme previsto no art. 18, I, § 1º, XII da Lei 14.133/2021; e
- g) Obedecer às normas técnicas de saúde, de higiene e de segurança do trabalho, de acordo com as normas do Ministério do Trabalho e Emprego.

3.8.2. A Contratada deverá:

- a) Fabricar os produtos de acordo com os critérios de sustentabilidade ambiental contidos na Instrução Normativa nº 01, de 19 de janeiro de 2010, da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – SLTI/MPOG, no Decreto nº 7.746/2012, no art. 18, I, § 1º, XII da Lei 14.133/2021 e no Decreto 2.783/1998, no que couber, relativos às práticas sustentáveis, dentre os quais destacamos:
- b) Economizar energia;
- c) Economizar água;
- d) Descartar corretamente para produtos perigosos ao meio ambiente como pilhas, lâmpadas fluorescentes, equipamentos eletrônicos, dentre outros semelhantes;
- e) Cumprir, no que couber, as exigências do inciso XI, art. 7º da Lei 12.305, de 02 de agosto de 2010, que institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos – PNRS.

3.8.3. A Contratada ainda deverá observar:

- a) O fornecimento aos empregados dos equipamentos de segurança necessários durante o processo produtivo;
- b) A obediência às Normas Brasileiras - NBR publicadas pela Associação de Normas Técnicas sobre resíduos sólidos, se couber;

c) Dentre as normas da legislação obrigatória a serem seguidas, destacam-se: o Decreto nº 10.936, de 12 de janeiro de 2022 e o Decreto nº 7.746, de 5 de junho de 2012.

### **II.5.6. Designação formal do pregoeiro e equipe de apoio**

62. Os artigos 7º e 8º da Lei nº 14.133, de 2021, tratam da designação dos agentes públicos para desempenho das funções essenciais à execução da Lei e o art. 9º da referida Lei apresenta algumas limitações a serem observadas no caso concreto.

63. O Decreto nº 11.246, de 27 de outubro de 2022, por sua vez, trata das regras para a atuação do agente de contratação e da equipe de apoio, bem como sobre o funcionamento da comissão de contratação e a atuação dos gestores e fiscais de contratos.

64. Não há dúvidas que o planejamento da contratação deve contemplar todas as regras previstas no referido Decreto. Por conta de sua relevância, convém registrar que o artigo 12 do Decreto nº 11.246, de 2022, tratou de forma mais aprofundada sobre o princípio da segregação de funções, que já estava previsto nos arts. 5º e 7º, §1º, da Lei nº 14.133, de 2021, **sendo certo que o administrador deve cuidar para que tais normas sejam observadas ao longo da fase interna e externa da licitação.**

65. Por fim, convém observar que o artigo 29 do referido Decreto faz alusão à possibilidade de edição de normas internas a serem observadas pelos agentes públicos que atuam em licitações e contratos:

#### **Decreto nº 11.246/2022**

Art. 29. Os órgãos e as entidades, no âmbito de suas competências, poderão editar normas internas relativas a procedimentos operacionais a serem observados, na área de licitações e contratos, pelo agente de contratação, pela equipe de apoio, pela comissão de contratação, pelos gestores e pelos fiscais de contratos, observado o disposto neste Decreto.

66. Desse modo, para além da observância aos dispositivos da Lei nº 14.133, de 2021, do Decreto nº 11.246, de 2022, deve a Administração cuidar para que as normas internas sejam observadas na tramitação processual.

67. No caso, observa-se a juntada da PORTARIA FNDE Nº 433, DE 31 DE JULHO DE 2023, que dispõe sobre o agente de contratação e designação do pregoeiro (SEI 3856148), **mas não foram feitas as designações do gestor e fiscal de contratos, o que devem ser promovidas até a publicação do edital, devendo observar a vedação do mesmo agente público para atuação simultânea em funções mais suscetíveis a riscos, de modo a reduzir a possibilidade de ocultação de erros e de ocorrência de fraudes na contratação, conforme art. 12 do Decreto 11.246/22.**

### **II.5.7. Participação de Microempresas e Empresas de Pequeno Porte**

68. 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.

69. 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.

70. Nesse diapasão, o ETP (SEI 3854887) trouxe as seguintes considerações:

Por fim, as razões para a não aplicação do Inciso III do art. 48 da Lei Complementar n.º 123/2006 (microempresas e empresas de pequeno porte), baseado no Inciso III do art. 49 da mesma Lei Complementar, dizem respeito a possível perda de economia de escala e prejuízo ao conjunto da contratação, visto que a estratégia do Registro de Preços Nacional se ancora na redução dos custos administrativos do processo de gestão compartilhada das aquisições entre as diferentes esferas de governo.

71. No caso, em razão de possível perda de economia de escala e prejuízo ao conjunto da contratação, destaca-se o acerto da decisão do FNDE ao não exigir a participação exclusiva de microempresas e às empresas de pequeno porte.

72. Salienta-se 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. Ressalta-se que o afastamento do tratamento diferenciado deve ser motivado, conforme regra prevista no artigo 10, Decreto n. 8.538/2015.

73. **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.**

#### **II.5.8. Termo de Referência**

74. Respeitados os aspectos técnicos do Termo de Referência, a Advocacia-Geral da União disponibiliza aos órgãos e entidades da Administração Federal minutas padronizadas a fim de conferir maior celeridade, uniformidade e segurança jurídica tanto na sua produção pelos órgãos administrativos quanto na sua análise jurídica pelos órgãos consultivos.

75. No caso, verifica-se que a área técnica do FNDE (SEI 3858665) informou que os "*documentos de planejamento da contratação e instrução processual foram elaborados com base na Lei nº 14.133/2021 e nas minutas padronizadas da AGU.*"

76. Registra-se que 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, conforme prescreve o artigo 19, §2º, Lei n. 14.133/2021. Ademais, tal exigência objetiva contribuir com a eficiência e a racionalidade no processo administrativo e na análise jurídica.

77. 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, destaca-se que o TR observou as exigências da regra jurídica citada.**

78. No que toca ao prazo de vigência, observa-se que o item 1.5 do TR contém previsão de prazo de vigência com os entes federados de 180 dias. Na minuta de contrato, verifica-se que na cláusula segunda da minuta de contrato há disposição a respeito da vigência e da possibilidade de sua prorrogação automática.

79. Parece razoável compreender o enquadramento da pretensão da Administração Pública como relação contratual de escopo, ainda que de 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.

80. 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.

81. Dada a complexidade do processo e das etapas para fabricação, cronograma para entrega dos ventiladores 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.

82. **Não obstante isso, sugere-se que o FNDE junte aos autos justificativa para enquadramento da relação contratual como de escopo.**

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

**a) Item 4.6.:** a redação deve dispor de forma expressa sobre o referido prazo, observando o prazo mínimo de um mês, a partir da homologação da licitação, nos termos do artigo 96, §3º (*Art. 96. § 3º O edital fixará prazo mínimo de 1 (um) mês, contado da data de homologação da licitação e anterior à assinatura do contrato, para a prestação da garantia pelo contratado quando optar pela modalidade prevista no inciso II do § 1º deste artigo*);

**b) Item 5.2.1; 5.6; 5.7; 5.8.1.:** alterar a redação para definir a contagem do prazo em dias úteis;

**c) 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;

**d) Item 6.7.6.:** alterar a redação, suprimindo a expressão *pele atesto*, uma vez que essa atribuição cabe ao gestor do contrato, assim, deve ser inserida em um dos subitens do 6.9;

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

**f) 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;

**g) Item 8.12 e 8.13:** adere-se à exclusão dos itens, uma vez que se revela incompatível com o objeto do presente RPN;

**h) Item 8.26:** observar a regra prevista no §5º, artigo 69, Lei n. 14.133/2021, assim, sugere-se que seja juntada justificativa para demonstrar a adequação da exigência.

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

85. No que diz respeito ao controle de qualidade, observa-se que as regras estão previstas na Portaria n. 341/2023/FNDE<sup>[3]</sup> 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.

86. **No entanto, sugere-se que sejam especificadas as regras e critérios que serão utilizados para realização do controle de qualidade.**

## **II.5.9. Minuta de Edital**

87. O artigo 25 da Lei nº 14.133, de 2021, reza que edital deverá conter o objeto da licitação e as regras relativas à convocação, ao julgamento, à habilitação, aos recursos e às penalidades da licitação, à fiscalização e à gestão do contrato, à entrega do objeto e às condições de pagamento.

88. Destaca-se que o §1º do citado artigo estabeleceu a utilização de minutas padronizadas, sempre que o objeto permitir.

89. Nesse sentido, como se sabe, a AGU elaborou minutas-padrão de edital como medida de eficiência e celeridade administrativa, em atendimento ao que prescreve o art. 19, inc. IV, da Lei nº 14.133, de 2021, bem como ao Enunciado BPC nº 06, previsto na quarta edição do Manual de Boas Práticas Consultivas da AGU.

90. O órgão consultente, por sua vez, ao confeccionar o Edital para a presente licitação, registrou, em nota de rodapé, a utilização do modelo da "Câmara Nacional de Modelos de Licitações e Contratos da Consultoria-Geral da União Atualização: maio/2023 Edital modelo para Pregão Eletrônico para contratação de solução de Tecnologia da Informação e Comunicação - Lei nº 14.133, de 2021. Aprovado pela Secretaria de Gestão e Inovação". **A versão final do texto, após aprovada pelo órgão consultivo, deverá excluir a referida nota.**

91. Para que os objetivos de celeridade, eficiência e segurança sejam alcançados, é preciso que a Administração aponte quais foram as modificações ou adaptações eventualmente efetuadas no modelo, com as respectivas justificativas. Presume-se que a referida minuta, ao observar o modelo da AGU, reúne as cláusulas e as condições essenciais exigidas nos instrumentos da espécie, **cabendo registrar as seguintes considerações:**

a) **Item 7.9:** juntar ao processo justificativa técnica para definição do critério de inexequibilidade;

b) **Correção:** Recomenda-se corrigir a numeração dos itens/subitens do edital após as supressões e acréscimos realizados de itens. A renumeração terá impacto, inclusive, nas remissões realizadas, **o que deve ser objeto de revisão e de adequação, caso necessário.** Dessarte, deverá a área conferir, com cautela, todas as referências e remissões à itens, após a correção da numeração de todo o Edital, a fim de evitar referências equivocadas.

#### **II.5.10. Minuta de Contrato**

92. O artigo 92 da Lei nº 14.133, de 2021, trata dos requisitos a serem observados por ocasião da elaboração da minuta de Termo de Contrato, sendo que o §1º do art. 25 da mesma Lei expressamente autoriza a utilização de minuta padronizada de Termo de Contrato, nas situações em que o objeto assim permitir.

93. Conforme já tratado neste parecer, a padronização de modelos de documentos da fase interna da licitação constitui medida de eficiência e celeridade administrativa que encontra previsão no art. 19, inciso IV, da Lei nº 14.133, de 2021. Tal postulado foi registrado também na quarta edição do Manual de Boas Práticas Consultivas da AGU, conforme Enunciado BPC nº 06.

94. No caso, conforme se extrai da nota de rodapé, a Administração utilizou modelo padronizado de minuta de termo de contrato, o que pressupõe a observância dos requisitos legais mínimos que devem ser observados na elaboração da minuta.

95. Referente ao conteúdo da Minuta de Termo de Contrato (SEI 3857492) acostada aos autos, **convém registrar as seguintes considerações:**

a) **Item 7.2:** sugere-se juntada aos autos de justificativa para escolha do índice de reajuste previsto no item 7.2 da minuta de contrato;

b) **Item 10.3:** avaliar a possibilidade de estipulação prazo de vigência da garantia após o término da relação contratual;

c) **Item 11.2, IV:** avaliar a necessidade de revisão dos percentuais estabelecidos para a aplicação da penalidade de multa, para garantir observância aos **limites estabelecidos no artigo 156, § 3º, da Lei nº 14.133, de 2021,** bem como para externar o **princípio da proporcionalidade,** com a definição de multa maior para infrações mais graves e menor para infrações menos graves, uma vez que o art. 156, §3º, da Lei nº 14.133, de 2021, esclarece que **“a multa não poderá ser inferior a 0,5% (cinco décimos por cento), nem superior a 30% (trinta por cento) do valor do contrato licitado ou celebrado com contratação direta e será aplicada ao responsável por qualquer das infrações administrativas previstas no art. 155 desta Lei”.**

96. Destaca-se, por oportuno, que diversos dispositivos da Minuta do Instrumento Contratual contêm referência ao teor do Termo de Referência, razão pela qual deve a Administração **certificar-se** de que todas as remissões ali constantes completam adequadamente as remissões constantes das cláusulas editalícias, de modo que os documentos que integram o arcabouço do certame – **Edital, Termo de Referência e respectivos anexos, minuta do Termo de Contrato – se harmonizam uns com os outros e não apresentam discrepâncias, inexatidões materiais ou**

**inconsistências redacionais que possam ensejar arguição ou em alguma medida comprometer a segurança e efetividade da realização da licitação/contratação.**

### **II.5.11. Minuta de Ata de Registro de Preços**

97. A ata de registro de preços é o *documento vinculativo e obrigacional, com característica de compromisso para futura contratação, no qual são registrados o objeto, os preços, os fornecedores, os órgãos ou as entidades participantes e as condições a serem praticadas, conforme as disposições contidas no edital da licitação, no aviso ou no instrumento de contratação direta e nas propostas apresentadas* (art. 2º, inc. II, do Decreto nº 11.462, de 2023).

98. No caso concreto, o órgão consultante juntou aos autos minuta de ata de registro de preço (SEI 3857542), com o registro em nota de rodapé de utilização da minuta-modelo confeccionada pela AGU: "*Câmara Nacional de Modelos de Licitações e Contratos da Consultoria-Geral da União*Atualização: maio/2023 - *Ata de Registro de Preços – Lei nº 14.133, de 2021. Aprovado pela Secretaria de Gestão e Inovação. Identidade visual pela Secretaria de Gestão e Inovação*". **A versão final do texto, após aprovada pelo órgão consultivo, deverá excluir a referida nota.**

99. No que diz respeito a adesão à ata de registro de preços, verifica-se que há justificativa no item 1.9. do ETP (SEI 3854887), sobretudo por se tratar de registro de preços nacional para contratação de empresas especializadas no fornecimento de ventiladores escolares para as redes públicas de ensino brasileiras.

100. Consta no item 10.3. do Termo de Referência (SEI 3855345) a seguinte indicação: "Devido ao caráter de Registro de Preços, os custos serão suportados pelos Órgãos participantes da Ata de Registro de Preços ou por aqueles que tenham concedido autorização para aderir à Ata, conforme determinado pelo Órgão Gerenciador.

101. Após a análise da minuta, não foram constatadas impropriedades jurídicas que impeçam, após o atendimento das recomendações constantes nesta manifestação e a realização de prévio e regular processo licitatório, a subscrição do instrumento pela Administração.

### **II.5.12. Publicação do Edital e Lei de Acesso à Informação**

102. 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<sup>[4]</sup>.

103. **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<sup>[5]</sup>, excluindo-se o dia do começo e incluindo o dia do vencimento<sup>[6]</sup>.**

104. 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<sup>[7]</sup>.

105. **No que diz respeito a Lei Geral de Proteção de Dados, ressalta-se que devem ser preservados os dados pessoais dos signatários, que podem ser anonimizados ou suprimidos<sup>[8]</sup>. 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.**

106. **Por fim, registra-se 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<sup>[9]</sup>.**

### **II.5.13. Dotação orçamentária e Lei de Responsabilidade Fiscal**

107. Trata-se de registro de preços nacional para futura contratação, portanto não há necessidade de declaração de disponibilidade orçamentária pelo FNDE, uma vez que esse somente é exigível quando da celebração do contrato administrativo<sup>[10]</sup>.

108. 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.

### **III. CONCLUSÃO**

109. Em face o exposto, entende-se pela regularidade da minuta de edital do pregão eletrônico e anexos, desde que atendidas as recomendações constantes nesse Parecer, em especial nos itens 44, 52, 60, 64, 73, 82, 83, 86, 90, 91, 95, 96, 98 103, 105, 106 e 108, ressalvado o juízo de mérito da Administração e os aspectos técnicos, econômicos e financeiros, que escapam à análise jurídica deste órgão de consultoria.

110. Registre-se, por fim, que não há determinação legal a impor a fiscalização posterior de cumprimento de recomendações feitas<sup>[11]</sup>

À consideração superior.

Brasília, 12 de dezembro de 2023.

DANIELLE BEZERRA NUNES  
Procuradora Federal  
Chefe de Divisão de Consultoria Administrativa - DICAD

---

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 23034018062202381 e da chave de acesso 5a7659c5

#### Notas

- <sup>1.</sup> <https://www.gov.br/compras/pt-br/aceso-a-informacao/manuais/manual-fase-interna/manual-catmat-catser/manual-catmat-e-catser-2020.pdf>
- <sup>2.</sup> <https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/cgu/cgu/guias/guia-de-contratacoes-sustentaveis-set-2023.pdf>
- <sup>3.</sup> *Dispõe sobre a Central de Compras Públicas para a Educação no âmbito do FNDE.*
- <sup>4.</sup> *Artigo 54, caput e §1º, c/c art. 94 da Lei nº 14.133/2021.*
- <sup>5.</sup> *Artigo 55, I, a, Lei n. 14.133/2021.*
- <sup>6.</sup> *Artigo 183, III, Lei n. 14.133/2021.*
- <sup>7.</sup> *Artigo 54, § 3º, da Lei nº 14.133/2021.*
- <sup>8.</sup> *PARECER n.00004/2022/CNMLC/CGU/AGU (NUP: 00688.000716/2019-43).*
- <sup>9.</sup> *Devem ser disponibilizados: a) cópia integral do edital com seus anexos; b) resultado da licitação; c) contratos firmados e notas de empenho emitidas.*

10. <sup>^</sup> *Artigo 17, Decreto n. 11.462/2023. Artigo 12, §1º, Portaria .n. 341/2023/FNDE.*

11. <sup>^</sup> ***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 DANIELLE BEZERRA NUNES, 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 1360662988 e chave de acesso 5a7659c5 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): DANIELLE BEZERRA NUNES, com certificado A1 institucional (\*.agu.gov.br). Data e Hora: 12-12-2023 14:35. Número de Série: 51385880098497591760186147324. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.

---