



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

**PARECER n. 00005/2022/DICAD/PFENDE/PGF/AGU**

**NUP: 23034.035045/2021-46**

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

**ASSUNTOS: PREGÃO ELETRÔNICO PARA REGISTRO DE PREÇOS**

LICITAÇÃO. PREGÃO ELETRÔNICO. SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS NACIONAL. COMPRA. MENOR PREÇO POR ITEM. PROGRAMA CAMINHO DA ESCOLA. VEÍCULOS DE TRANSPORTE ESCOLAR DIÁRIO DE ESTUDANTES. ÔNIBUS RURAL ESCOLAR DOS TIPOS ORE 1, ORE 1 4X4, ORE 2 E ORE 3. MINUTAS DE EDITAL, ATA E CONTRATO ADMINISTRATIVO. ANÁLISE JURÍDICA PRÉVIA. LEI N. 10.520/2002. LEI N. 8.666/1993. DECRETO N. 7.892/2013. IN SG/ME nº 40/2020. APROVAÇÃO COM RESSALVAS. RECOMENDAÇÕES.

Senhor Coordenador-Geral,

**I. RELATÓRIO**

1. Trata-se de processo administrativo encaminhado a este órgão consultivo, para análise da regularidade jurídica da minuta do edital de licitação e seus anexos, na modalidade pregão eletrônico via registro de preços nacional, com critério de julgamento de menor preço por item, cujo objeto é a eventual aquisição de veículos de transporte escolar diário de estudantes, Ônibus Rural Escolar dos tipos ORE 1, ORE 1 4X4, ORE 2 e ORE 3, no valor estimado de **R\$ 2.082.125.000,00** (dois bilhões, oitenta e dois milhões, cento e vinte e cinco mil reais).

2. Os presentes autos encontram-se instruídos com os seguintes documentos, pertinentes à presente análise:

- o Documento de Formalização da Demanda (DFD) – RPN Coace (SEI 2638419);
- o Relatório Audiência Pública n. 01.2021\_ORE\_Caminho da Escola (SEI 2638417);
- o Anexo CIT ORE 1, 2 e 3 para Audiência Pública (SEI 2638425);
- o Anexo POP - RPN QTD ORE 1 4X4 Emergencial (SEI 2639040);
- o Anexo CIT ORE 1 4x4 para Audiência Pública (SEI 2639104);
- o Extrato de Publicação da Audiência Pública nº 4/2021 (SEI 2645468);
- o Documento Comil Ônibus (SEI 2673012);
- o Documento Iveco (SEI 2673016);
- o Documento Mascarello (SEI 2673018);
- o Documento Mercedes-Benz (SEI 2673022);
- o Documento Caio (SEI 2673025);
- o Documento Volare (SEI 2675469);
- o Documento MAN (SEI 2692083)
- o Relatório Relatório Pnad Continua 2019 Educacao (SEI 2695551);
- o Apostila pesquisa de preços (SEI 2699627);
- o Anexo I - ônibus aprovado PAR 2020 (SEI 2696441);
- o Anexo II - ORE aprovado PAR, sem ata 2021 (SEI 2696519);
- o Anexo III - Cadernos de Informações Técnicas - CIT (SEI 2696782);
- o Anexo IV - POP - Quantidade de Ônibus Escolares (SEI 2696821);

- o Anexo V - Qtd de ônibus e Municípios - 2008 -2020 (SEI 2698045);
- o Anexo VI - Histórico de Adesão de Ônibus (SEI 2698260);
- o Anexo VII - Mapa de apuração de preços ônibus 2021 (SEI 2699638);
- o Anexo VIII - Relatório Painel de Preços (SEI 2701848);
- o Anexo XIX - Pregões Eletrônicos de outros órgãos (SEI 2701856);
- o Mapa de Risco 2 (SEI 2691062);
- o Estudos Preliminares 4 (SEI 2705308);
- o Estudos Preliminares ETP - Digital (SEI 2718985);
- o E-mail de justificativa para não divulgação da IRP (SEI 2718925);
- o Pesquisa de Preços - IN 73/2020 57 (SEI 2695521);
- o Termo de Referência Coace (SEI 2695516);
- o Minuta da Ata do RPN (SEI 2718933);
- o Minuta de Contato (SEI 2717055);
- o Lista de Verificação 3 (SEI 2717103);
- o Certificação Processual Dpcon (SEI 2717787);
- o Portaria dos Pregoeiros (SEI 2717782);
- o Documento - CATMAT (SEI 2719596);
- o Informação 101 (SEI 2718448);
- o Despacho Dirad (SEI 2720047).

3. Por razões de economia processual, documentos não mencionados no item anterior serão devidamente referenciados ao longo do parecer. Há solicitação de urgência na análise jurídica.

4. É o relatório.

## **II. DA FUNDAMENTAÇÃO**

### **II.1 DOS LIMITES DA ANÁLISE JURÍDICA**

5. A atividade de exame e aprovação de minutas de editais e contratos pelos Órgãos Consultivos é prévia, consoante art. 38, parágrafo único, da Lei nº 8.666/93. Dessa maneira, não há determinação legal a impor a fiscalização posterior de cumprimento de recomendações feitas pela unidade jurídico-consultiva.

6. Ressalte-se que o exame aqui empreendido se restringe 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. Com relação a esses dados, parte-se da premissa de que a autoridade competente se municiará dos conhecimentos técnicos imprescindíveis para a sua adequação às necessidades da Administração, conforme orientação constante da Boa Prática Consultiva – BPC nº 7, que assim dispõe:

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. (Manual de Boas Práticas Consultivas aprovado pela Portaria Conjunta nº 01, de 2 de dezembro de 2016).

7. Feita a ressalva, passa-se à análise estritamente jurídica do presente processo.

### **II.2 - DO PROCEDIMENTO LICITATÓRIO - CONSIDERAÇÕES GERAIS**

#### **II.2.1 DA AUTORIZAÇÃO PARA REALIZAÇÃO DA LICITAÇÃO E CELEBRAÇÃO DE NOVOS CONTRATOS**

8. De acordo com o art. 38 da Lei n. 8.666/93 c/c o art. 8º, inciso V, do Decreto n. 10.024/19, o procedimento de licitação será iniciado com a abertura de processo administrativo, devidamente autuado, protocolado e numerado, contendo a autorização respectiva da autoridade competente. No presente caso, cuida-se de processo

eletrônico, baseado no Decreto n. 8.539/2015, sendo que as manifestações foram elaboradas e assinadas digitalmente no Sistema Eletrônico de Informação - SEI. Lembre-se que todos os documentos digitalmente produzidos deverão estar com os devidos números de origem, data e hora de produção, identificados pela sigla "SEI" e com as respectivas assinaturas eletrônicas (conforme art. 6º, §1º do Decreto n. 8.539/2015).

9. No caso *sub analise*, a exigência de autorização para abertura da licitação foi cumprida no documento SEI 2707365 (art. 8º, inciso V, do Decreto nº 10.024/2019).

10. Ressalte-se que a Administração deve se certificar da obediência às regras internas de competência para autorização da presente contratação. De igual modo, para atividades de custeio, **deve a Administração Pública comprovar que foi obtida autorização para celebração de contrato prevista no art. 3º do Decreto nº 10.193, de 27 de dezembro de 2019.**

11. Deverá ser atestado nos autos, também, que a presente contratação está contemplada no Plano Anual de Contratações da entidade, em atendimento à Instrução Normativa nº 01/2019, da Secretaria de Gestão do Ministério da Economia.

12. Por fim, reputo que no doc. SEI 2705308 (Estudos Preliminares, item "1") foi demonstrada a essencialidade e o interesse público da contratação, para os fins do previsto no art. 3º do Decreto nº 8.540/2015.

### II.3 DA UTILIZAÇÃO DO PREGÃO ELETRÔNICO

13. O Decreto n. 10.024/19, estabelece em seu artigo 1º, § 1º que nas licitações para aquisição de bens e contratação de serviços comuns será obrigatória a modalidade pregão, na forma eletrônica.

14. A possibilidade de utilização de licitação sob a forma de Pregão reside, pois, no fato de o objeto pretendido caracterizar-se como bem ou serviço comum, conforme definido no artigo 3º, inciso II do citado diploma legal: "*II - bens e serviços comuns - bens cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações reconhecidas e usuais do mercado*".

15. Conforme entendimento doutrinário, para que um bem ou serviço seja comum, é necessário que esteja padronizado e disponível num mercado próprio. Assim, o que qualifica como comum um serviço ou bem é a sua usual aferição e disponibilidade em um mercado estável e habitual. Por conseguinte, não basta que exista um mercado sobre determinado objeto, é imprescindível que esse mercado esteja consolidado e seja frequentemente utilizado. Assim, o objeto não será comum quando houver exigências específicas que só possam ser atendidas por um mercado especializado.

16. Vê-se, em decorrência, que a escolha do Pregão Eletrônico, como modalidade de licitação, foi adequada, pois o bem a ser adquirido foi qualificado como comum pela unidade técnica (art. 1º da Lei nº 10.520/2002 c/c Orientação Normativa AGU nº 54/2014 e **item 5 "CLASSIFICAÇÃO DOS BENS COMUNS" do termo de referência - SEI 2695516**).

17. Destaque-se que, à luz do art. 4º, X, da Lei nº 10.520/2002, c/c art. 7º do Decreto nº 10.024/2019, somente é possível licitar o presente objeto sob o tipo menor preço ou maior desconto.

### II.4 DO PROCEDIMENTO DE REGISTRO DE PREÇOS

18. Quanto à adoção do Sistema de Registro de Preços - SRP, deve-se lembrar que tal procedimento é cabível nas hipóteses indicadas no art. 3º do Decreto nº 7.892, de 2013:

- I - quando, pelas características do bem ou serviço, houver necessidade de contratações frequentes;
- II - quando for conveniente a aquisição de bens com previsão de entregas parceladas ou contratação de serviços remunerados por unidade de medida ou em regime de tarefa (*não se*

*confundindo entrega parcelada dos produtos com entrega de parcelas do produto, nos termos do entendimento firmado no Acórdão TCU nº 125/2016 - Plenário);*

**III - quando for conveniente a aquisição de bens ou a contratação de serviços para atendimento a mais de um órgão ou entidade, ou a programas de governo;** ou

IV - quando, pela natureza do objeto, não for possível definir previamente o quantitativo a ser demandado pela Administração (*podendo a incerteza da demanda ser relacionada com a sua ocorrência ou com a quantidade de bens, conforme Acórdão TCU nº 2.197/2015-Plenário*).

19. Convém transcrever, ainda, as seguintes disposições do Decreto 7.892, de 2013:

Art. 1º As contratações de serviços e a aquisição de bens, quando efetuadas pelo Sistema de Registro de Preços - SRP, no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, fundos especiais, empresas públicas, sociedades de economia mista e demais entidades controladas, direta ou indiretamente pela União, obedecerão ao disposto neste Decreto;

Art. 2º Para os efeitos deste Decreto, são adotadas as seguintes definições:

I - Sistema de Registro de Preços - conjunto de procedimentos para registro formal de preços relativos à prestação de serviços e aquisição de bens, para contratações futuras;

II - Ata de registro de preços - documento vinculativo, obrigacional, com característica de compromisso para futura contratação, em que se registram os preços, fornecedores, órgãos participantes e condições a serem praticadas, conforme as disposições contidas no instrumento convocatório e propostas apresentadas;

(...)

VI - **compra nacional** - compra ou contratação de bens e serviços, em que o órgão gerenciador conduz os procedimentos para registro de preços destinado à execução descentralizada de programa ou projeto federal, mediante prévia indicação da demanda pelos entes federados beneficiados;

20. Segundo consta das justificativas presentes nos estudos preliminares (SEI 2705308), a contratação pretendida se justifica da seguinte maneira:

"(...)

1.9 Em conjunto com os motivos já expostos, a utilização das atas, com a execução total de todos os itens **Ônibus Rural Escolar dos tipos ORE 1, ORE 1 4X4, ORE 2 e ORE 3**, demonstra a necessidade de delinear novo processo de RPN para assegurar a continuidade da contratação, para aquisição desses veículos, pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, que se destinam ao transporte diário de estudantes entre suas residências e escolas das redes públicas de educação básica, no âmbito do Programa Caminho da Escola, sob a governança do Ministério da Educação, por intermédio do FNDE.

(...)

1.26.8 O planejamento do RPN para o Programa vai ao encontro ao estabelecido pela Lei nº 12.816/2013 (Sei nº [2695931](#)), pelo Decreto nº 6.768, de 2009 (Sei nº [2696731](#)), e pela Resolução CD/FNDE nº 01/2021 (Sei nº [2696741](#)), que definem que o Governo Federal, por meio do FNDE, deve atuar no apoio aos sistemas públicos de educação básica dos Estados, Distrito Federal e Municípios na aquisição de veículos para transporte de estudantes, prestando assistência técnica e financeira, disciplinando os procedimentos para apresentação de propostas de iniciativas, prazos e critérios para a seleção e aprovação dos beneficiários do Programa, definir modelos de veículos, e estabelecer a quantidade máxima de itens a serem adquiridos pelo proponente, de acordo com diretrizes territoriais e populacionais, no intuito de contribuir para a redução da evasão escolar.

1.26.9 Nessa linha regulamentar, cabe destacar que esse atendimento pelos pregões eletrônicos de Registro de Preços Nacional (RPN), também se encontra previsto na Lei nº 12.695, de 2012 (Sei nº [2696758](#)), atualmente regulamentada pelas Resoluções CD/FNDE nº 03 (Sei nº [2696734](#)) e 04 (Sei nº [2696737](#)) de 2020 do Plano de Ações Articuladas (PAR), plataforma de execução do Programa Caminho da Escola.

(...)"

21. No caso, verifica-se que a Administração indicou, por meio do referido estudo técnico preliminar (item 1.26.10), que a realização do SRP proposto "*se encontra devidamente alinhada aos instrumentos de planejamento no âmbito educacional e institucional*".

## II.5 DA INTENÇÃO DE REGISTRO DE PREÇOS

22. Nos termos do art. 4º do Decreto nº 7.892/2013, a adoção do Sistema de Registro de Preços pressupõe, como regra geral, a divulgação da intenção de registro de preços perante possíveis órgãos participantes.

Art. 4º Fica instituído o procedimento de Intenção de Registro de Preços – IRP, a ser operacionalizado por módulo do Sistema de Administração e Serviços Gerais – SIASG, que deverá ser utilizado pelos órgãos e entidades integrantes do Sistema de Serviços Gerais – SISG, para registro e divulgação dos itens a serem licitados e para a realização dos atos previstos nos incisos II e V do caput do art. 5º e dos atos previstos no inciso II e caput do art. 6º.

§1º A divulgação da intenção de registro de preços poderá ser dispensada, de forma justificada pelo órgão gerenciador.

§ 1º-A O prazo para que outros órgãos e entidades manifestem interesse em participar de IRP será de oito dias úteis, no mínimo, contado da data de divulgação da IRP no Portal de Compras do Governo federal.

§2º O Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão editará norma complementar para regulamentar o disposto neste artigo.

§3º Caberá ao órgão gerenciador da Intenção de Registro de Preços - IRP:

I - estabelecer, quando for o caso, o número máximo de participantes na IRP em conformidade com sua capacidade de gerenciamento;

II - aceitar ou recusar, justificadamente, os quantitativos considerados ínfimos ou a inclusão de novos itens; e ]

III - deliberar quanto à inclusão posterior de participantes que não manifestaram interesse durante o período de divulgação da IRP.

§4º Os procedimentos constantes dos incisos II e III do § 3º serão efetivados antes da elaboração do edital e de seus anexos.

§5º Para receber informações a respeito das IRPs disponíveis no Portal de Compras do Governo Federal, os órgãos e entidades integrantes do SISG se cadastrarão no módulo IRP e inserirão a linha de fornecimento e de serviços de seu interesse.

§6º É facultado aos órgãos e entidades integrantes do SISG, antes de iniciar um processo licitatório, consultar as IRPs em andamento e deliberar a respeito da conveniência de sua participação.

23. Assim, somente poderia haver a dispensa dessa divulgação se esse procedimento fosse inviável. Em todo caso, deveria haver a justificativa da decisão, pois o art. 4º, § 1º, assim dispõe: “A divulgação da intenção de registro de preços poderá ser dispensada, de forma justificada pelo órgão gerenciador”.

24. No caso, nota-se que não houve a divulgação da intenção do registro de preços no Sistema "Comprasnet", conforme se depreende dos termos da correspondência SEI 2718925. A área técnica justifica a não publicação da IRP em razão do § 2º do artigo 3º do Decreto n. 6.768/2009.

## II.6 ADEQUAÇÃO DO CRITÉRIO DE JULGAMENTO ESCOLHIDO

25. De acordo com o art. 2º, § 2º, do Decreto n. 5.450/2005, para o julgamento das propostas deverão ser fixados critérios objetivos que permitam aferir o menor preço, devendo ser considerados os prazos para a execução do contrato e do fornecimento, as especificações técnicas, os parâmetros mínimos de desempenho e de qualidade e as demais condições definidas no edital.

26. O art. 23, § 1º, da Lei nº 8.666/93 dispõe o seguinte:

§ 1 As obras, serviços e compras efetuadas pela Administração serão divididas em tantas parcelas quantas se comprovarem técnica e economicamente viáveis, procedendo-se à licitação com vistas ao melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e à ampliação da competitividade sem perda da economia de escala.

27. Por sua vez, o Decreto n. 7.892/2013, que regulamenta o SRP, também adota como critério de julgamento das propostas o menor preço. Relativamente ao SRP, o citado decreto autoriza que a Administração subdivida a quantidade total do item em lotes, conforme se transcreve abaixo:

Art. 8º. O órgão gerenciador poderá dividir a quantidade total do item em lotes, quando técnica e economicamente viável, para possibilitar maior competitividade, observada a quantidade mínima, o prazo e o local de entrega ou de prestação dos serviços.

§1º. No caso de serviços, a divisão considerará a unidade de medida adotada para aferição dos produtos e resultados, e será observada a demanda específica de cada órgão ou entidade participante do certame.

§2º Na situação prevista no § 1º, deverá ser evitada a contratação, em um mesmo órgão ou entidade, de mais de uma empresa para a execução de um mesmo serviço, em uma mesma localidade, para assegurar a responsabilidade contratual e o princípio da padronização.

28. Relativamente ao critério de julgamento das propostas, o Tribunal de Contas da União já possui entendimento sumulado:

#### SÚMULA N. 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 dispondo 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.

29. Após o exame do Edital e do Termo de Referência, constata-se que o critério de julgamento escolhido foi o de **“menor preço por item”**, conforme consta do preâmbulo e item 1.3 do Edital (SEI 2715729) e do item 1.2 do Termo de Referência (SEI 2695516).

## II.7 PLANEJAMENTO DA CONTRATAÇÃO

### 2.7.1. Requisitos gerais

30. Durante a fase interna da licitação, a Administração Pública deverá atender aos seguintes requisitos:

a) demonstrar que o objeto a ser contratado atende às necessidades da Administração, definindo-se as unidades e quantidades a serem adquiridas em função do consumo e utilização prováveis, cuja estimativa deverá ser obtida, sempre que possível, mediante adequadas técnicas quantitativas de estimação (art. 15, §7º, I e II, da Lei nº 8.666/1993, art. 8º, I, II e III, do Decreto nº 3.555/2000 e art. 3º, IV e XI, "a.1", do Decreto nº 10.024/2019);

b) parcelar o objeto da contratação sempre que técnica e economicamente viável (art. 23, §1º, da Lei nº 8.666/1993);

c) especificar o objeto de acordo com critérios de sustentabilidade ambiental;

d) elaborar o orçamento da contratação (no art. 40, §2º, II, da Lei nº 8.666/1993) a partir de pesquisa de preços fundada na IN SG/ME nº 73/2020;

e) elaborar estudo técnico preliminar, aprovado pela autoridade competente (art. 8º, I e art. 14, I e II, do Decreto n. 10.024/2019 e IN SG/ME nº 40/2020);

f) juntar termo de referência datado, assinado e devidamente aprovado pela autoridade competente (art. 14, I e II, do Decreto nº 10.024/2019);

g) juntar comprovação da designação do pregoeiro e da equipe de apoio (art. 14, V, do Decreto n. 10.024/2019).

31. Tais requisitos serão analisados nos tópicos seguintes.

#### 2.7.1.1. Justificativa da necessidade da contratação

32. Quanto à satisfação da **alínea "a"**, a necessidade da contratação foi justificada pelo Documento de Formalização de Demanda (RPN) (SEI 2638419), bem como nos Estudos Preliminares (SEI 2705308).

33. Importa registrar que são vedadas especificações do objeto que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem ou frustrem a competição ou sua realização (art. 3º, §1º, I, da Lei nº 8.666/1993 e art. 3º, XI, alínea "a.1", do Decreto nº 10.024/2019). Portanto, o gestor deverá tomar as devidas cautelas para assegurar que as especificações correspondam àquelas essenciais à contratação, sem as quais não poderão ser atendidas as necessidades da Administração.

#### 2.7.1.2. Parcelamento da contratação e regra geral da necessária adjudicação por itens no SRP

34. O segundo requisito (**alínea "b"**) diz respeito à regra do parcelamento do objeto a ser contratado em licitações. Em havendo divisibilidade de natureza técnica e econômica, a regra geral é realizar a adjudicação por itens (Súmula TCU nº 247). A despeito disso, o próprio Decreto nº 7.892/2013, em seu art. 8º, previu a possibilidade de divisão do objeto em lotes:

Art. 8º O órgão gerenciador poderá dividir a quantidade total do item em lotes, quando técnica e economicamente viável, para possibilitar maior competitividade, observada a quantidade mínima, o prazo e o local de entrega ou de prestação dos serviços.

35. Interpretando a regra da divisibilidade em itens, o TCU adotou os seguintes entendimentos:

9.6.3. **obrigatoriedade da adjudicação por item como regra geral**, tendo em vista o objetivo de propiciar a ampla participação de licitantes e a seleção das propostas mais vantajosas, **sendo a adjudicação por preço global medida excepcional que precisa ser devidamente justificada, além de incompatível com a aquisição futura por itens** - arts. 3º, § 1º, inciso I, 15, inciso IV, e 23, §§ 1º e 2º, da Lei 8.666/1993, e Acórdãos 529, 1.592, 1.913, 2.695 e 2.796/2013, todos do Plenário (Acórdão nº 2037/2019 - Plenário).

9.2.1. **quando utilizar a adoção da adjudicação do menor preço global por grupo/ lote, concomitantemente com disputa por itens, somente o faça quando tal opção estiver baseada em robusta e fundamentada justificativa, que demonstre a vantajosidade dessa escolha, comparativamente ao critério usualmente requerido de adjudicação por menor preço por item**, em atenção aos arts. 3º, § 1º, I, 15, IV, e 23, §§ 1º e 2º, todos da Lei n. 8.666/1993; (Acórdão nº 2.695/2013 - Plenário).

36. Convém registrar que eventual agrupamento de itens não pode se fundar na invocação geral de que há necessidade de integração entre os bens a serem adquiridos, devendo a justificativa avançar para aspectos técnicos e fáticos que confirmem tal posição. Sobre esse ponto, vale destacar o entendimento do TCU sobre a justificativa administrativa para o agrupamento de itens, cujas razões são aplicáveis a despeito de se referirem à contratação de serviços, cf. Acórdão TCU n. 1972/2018-Plenário.

30. [...] Além disso, mesmo nas respostas às oitivas, constata-se não haverem sido apresentadas razões de ordem técnica para não se realizar o parcelamento do objeto, apenas sendo explicitados motivos de cunho gerencial, relacionados, principalmente, com eventuais dificuldades que poderiam surgir na apuração de responsabilidades de prestadores distintos.

[...]

32. Com efeito, forçoso reconhecer que sempre que existente algum grau de integração entre serviços, tal como no objeto em questão, a possibilidade de surgimento de tais dificuldades, como regra, estará presente. Contudo, a simples possibilidade de ocorrerem tais problemas, por si só, não pode servir de fundamento para contrariar-se a regra legal de priorizar-se o parcelamento do objeto, em especial considerando que os níveis de integração podem variar de um caso para outro, bem como tendo em conta a viabilidade de, em várias hipóteses, serem implementados parâmetros e controles que viabilizem o adequado funcionamento conjunto das prestações ou, se for o caso, a devida identificação de responsabilidades.

33. De todo modo, considero que qualquer grau de aglutinação do objeto que se pretenda, em função de constituir exceção à regra legal do parcelamento, deverá ser prévia e tecnicamente justificado.

34. As circunstâncias evidenciadas nesta Representação, aliás, sinalizam que a forma de proceder do Crea/MG, com a aglutinação de todos os serviços em questão em um só objeto, pode estar viabilizando que uma só empresa se eternize como a única prestadora possível. (grifo nosso).

37. Dito isso, percebe-se que o presente certame previu a adjudicação do objeto por itens, razão pela qual não há observação adicional a fazer, conforme aduzem os itens 1.2 do Termo de Referência (SEI 2695516) e 7.5 dos Estudos Preliminares (SEI 2705308), respectivamente :

1.2. Para efeito de julgamento dos preços no Pregão Eletrônico, o critério deverá ser “MENOR PREÇO POR ITEM”, conforme composições e quantidades definidas na tabela a seguir

7.5 Dessa forma o julgamento da Licitação será o de Menor Preço por Item, conforme preconiza a Súmula nº 247 do TCU. Esse critério também visa a assegurar economicidade da licitação, por meio de incentivo à competição e o aproveitamento de vantagens competitivas das empresas que atuam no mercado.

38. Além disso, para reforçar a adjudicação do objeto de licitação por itens, no documento Estudos Preliminares ETP - Digital (SEI 2718985), fls 13, é feita a seguinte recomendação:

)  
Assim, o IHH aponta, com base no valor de 0,36, que há alta concentração de mercado no setor de fabricação de ônibus, o que implica em cuidados no planejamento da licitação. Recomenda-se, neste sentido, realizar a licitação por item, de modo a estimular a competitividade dos participantes, assim como realizar pesquisas de preços complementares as com fornecedores, visto o risco de conluio entre estes.

### 2.7.1.3. Critérios e práticas de sustentabilidade nas aquisições

39. Em relação à **alínea “c”**, as contratações governamentais devem estabelecer critérios e práticas que promovam o desenvolvimento sustentável (art. 3º, da Lei nº 8.666/93 e art. 7º, II, da IN SG/ME nº 40/2020), inclusive por meio da priorização de aquisições de produtos reciclados e/ou recicláveis (art. 7º, XI, da Lei nº 12.305/2010).

40. Para tanto, deverão ser tomados três cuidados gerais à luz dos artigos. 2º e 3º do Decreto nº 7.746/2012:

- definir os critérios e práticas objetivamente no instrumento convocatório como especificação técnica do objeto, obrigação da contratada ou requisito previsto em lei especial;
- justificar a exigência dos mesmos nos autos;
- verificar se os critérios e práticas preservam o caráter competitivo do certame.

41. Não foi por outra razão que os artigos 1º e 2º da Instrução Normativa SLTI/MPOG nº 01/2010 dispuseram que as especificações para aquisição de bens devem conter critérios de sustentabilidade ambiental, devendo a Administração Pública formular as exigências de forma a não frustrar a competitividade.

42. Posto isso, recomenda-se a consulta ao art. 5º da Instrução Normativa SLTI/MPOG nº 01/2010, ao art. 3º da Instrução Normativa SLTI/MPOG nº 02/2014 (uso da Etiqueta Nacional de Conservação de Energia – ENCE) e ao "Guia Nacional de Licitações Sustentáveis", disponibilizado pela Consultoria-Geral da União no



sítio <https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/consultoria-geral-da-uniao-1/modelos-de-convenios-licitacoes-e-contratos/modelos-de-licitacoes-e-contratos/licitacoes-sustentaveis>.

43. Se a Administração entender que os bens não se sujeitam aos critérios de sustentabilidade ou que as especificações restringem indevidamente a competição em dado mercado, deverá apresentar a devida justificativa.

44. Feitas essas considerações, verifica-se que a Administração incluiu, no item 4.3 dos Estudos Preliminares, critérios e práticas de sustentabilidade.

4.3.1 Os projetos técnicos dos ônibus escolares atendem as exigências da Resolução Conama nº 403, de 2008, que dispõe sobre o Programa de Controle de Emissões Veiculares (Proconve), proporcionando reduzir e controlar a contaminação atmosférica e a emissão de ruído por fontes móveis (veículos automotores), de acordo com as especificações referentes a veículos rodoviários constantes do Guia Nacional de Licitações Sustentáveis da AGU.

4.3.2 As contratações previstas para o certame serão realizadas seguindo as diretrizes para cuidados com o meio ambiente, indicadas pelo CONAMA, conformes normas relacionadas no Item 3.1, e de acordo com as especificações referentes a veículos rodoviários constantes do Guia Nacional de Licitações Sustentáveis da AGU.

#### **2.7.1.4. Do orçamento da contratação**

45. Quanto ao orçamento (**alínea "d"**), deverão ser estimados os custos unitários e total da contratação por servidor devidamente identificado nos autos.

46. **Tendo em conta a natureza estritamente técnica do orçamento, a adequação da metodologia empregada para estimar o valor de mercado do objeto contratual deixará de ser examinada por esse órgão jurídico, posto ser atribuição não afeta à formação jurídica e ao prisma do exame da estrita legalidade.**

47. Ressalta-se, contudo, que a pesquisa de preços deverá ser executada de acordo com a IN SG/ME nº 73/2020. Em especial, deverão ser cumpridas as orientações abaixo:

- a pesquisa de preços deve contemplar bens cujas especificações guardam identidade com as daqueles efetivamente desejados, evitando a comparação entre bens que não sejam equivalentes;

- a pesquisa de preços será materializada em documento que conterá, no mínimo: identificação do agente responsável pela cotação; caracterização das fontes consultadas; série de preços coletados; método matemático aplicado para a definição do valor estimado; e justificativas para a metodologia utilizada, em especial para a desconsideração de valores inexequíveis, inconsistentes e excessivamente elevados, se aplicável (art. 3º).

- na pesquisa de preços será realizada mediante a utilização dos parâmetros, empregados de forma combinada ou não (art. 5º).

- Quando a pesquisa de preços for realizada com os fornecedores, deverá ser observado o prazo de resposta conferido ao fornecedor compatível com a complexidade do objeto a ser licitado e obtenção de propostas formais, contendo, no mínimo: descrição do objeto, valor unitário e total; número do Cadastro de Pessoa Física - CPF ou do Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica - CNPJ do proponente; endereço e telefone de contato; e data de emissão, bem como registro nos autos da relação de fornecedores que foram consultados e não enviaram propostas como resposta à solicitação (art. 5º, § 2º);

- os preços pesquisados devem ser examinados de forma crítica, por meio de manifestação técnica fundamentada, cumprindo à Administração o discernimento sobre os efetivamente aptos a comporem a planilha de preços, podendo até serem excluídos aqueles demasiadamente discrepantes dos demais;

- entre as fontes da pesquisa de preços, devem ser priorizadas o “painel de preços” e as “contratações similares de outros entes públicos, desde que as cotações refiram-se a aquisições ou contratações firmadas no período de até um ano anterior à data de divulgação do instrumento

convocatório, em detrimento da pesquisa publicada em mídia especializada, sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo” (desde que atualizados no momento da pesquisa e compreendidos no intervalo de até seis meses de antecedência da data de divulgação do instrumento convocatório, contendo a data e hora de acesso) e “pesquisa com os fornecedores” (desde que os orçamentos considerados estejam compreendidos no intervalo de até seis meses de antecedência da data de divulgação do instrumento convocatório), cuja adoção deve ser vista como prática subsidiária, suplementar, conforme art. 5º, § 1º;

- na pesquisa de preços, sempre que possível, deverão ser observadas as condições comerciais praticadas, incluindo prazos e locais de entrega, instalação e montagem do bem ou execução do serviço, formas de pagamento, fretes, garantias exigidas e marcas e modelos, quando for o caso (art. 4º).

- somente em casos excepcionais, devidamente justificados e aprovado pela autoridade competente, poderá haver a pesquisa em quantidade inferior a três preços (art. 6º, § 4º);

- justificar a metodologia empregada para a estimativa dos custos da contratação (art. 6º, §§1º, 2º e 3º).

- o preço máximo a ser praticado na contratação poderá assumir valor distinto do preço estimado na pesquisa de preço, acrescido ou subtraído de determinado percentual, de forma justificada, definido de forma a aliar a atratividade do mercado e a mitigação de risco de sobrepreço, vedado qualquer critério estatístico ou matemático que incida a maior sobre os preços máximos (art. 10, caput, §§1º, 2º e 3º).

48. No caso de “compra nacional” o art. 6º, § 2º, do Decreto n 7.982/2013 estabelece que “o órgão gerenciador promoverá a divulgação da ação, a pesquisa de mercado e a consolidação da demanda dos órgãos e entidades da administração direta e indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios”.

49. Acerca dos procedimentos a serem observados na realização da pesquisa de mercado, cumpre citar a jurisprudência do Tribunal de Contas da União:

A deflagração de procedimentos licitatórios exige estimativa de preços que pode ser realizada a partir de consultas a fontes variadas, como fornecedores, licitações similares, atas de registros de preço, contratações realizadas por entes privados em condições semelhantes, entre outras. No entanto, os valores obtidos por meio dessas consultas que sejam incapazes de refletir a realidade de mercado devem ser desprezados.

Acórdão 868/2013-Plenário | Relator: MARCOS BEMQUERER

Todas contratações, inclusive as realizadas por meio de adesões a atas de registro de preço, devem ser precedidas de ampla pesquisa de mercado, visando caracterizar sua vantajosidade sob os aspectos técnicos, econômicos e temporais, sem prejuízo de outras etapas do planejamento.

Acórdão 1793/2011-Plenário | Relator: VALMIR CAMPELO

50. Verifica-se que foram estimados os custos unitário e total da contratação no documento "mapa de apuração de preços" (SEI 2699638) e pesquisa SEI n. 2695521, a partir dos dados coletados por meio de pesquisa de preços, havendo a Administração emitido manifestação técnica conclusiva.

51. Lembro que quanto aos parâmetros da pesquisa de preços, em comparação ao último registro de preços, a área técnica pontuou, no próprio doc. SEI 2695521, que *"ao comparar esse total ao valor ao último registro de preços de R\$ 1.312.781.616,50 (um bilhão, trezentos e doze milhões, setecentos e oitenta e um mil, seiscentos e dezesseis reais e cinquenta centavos), atualizado pelo IGPM, nota-se uma diferença a maior de 59%, possivelmente ocasionada pela situação de emergência devido a pandemia de COVID-19, e de crise econômica."*

52. A par desta constatação, a informação n° 101 /2022- Dpcon/Cnace/Cgcom/Dirad/FNDE (SEI 2718448), quanto à estimativa de preços, por sua vez se manifestou:

Ainda, no que se refere ao Anexo VII - Mapa de Apuração (SEI 2699638), esta área se manifesta no sentido de discordar da metodologia escolhida pela equipe de planejamento para

**definição dos valores de referência.** Entendemos que a discrepância das cotações apresentadas pelos fornecedores em relação ao preço homologado do último pregão, atualizado pelo IGP-M, apresentado pela área demandante implica em aumento não justificado do preço, sem correspondente vinculação com as projeções econômicas do cenário atual, visto que o período decorrente entre o preço praticado e as propostas apresentadas não foi suficiente para que os itens licitados quase duplicassem de valor (em menos de um ano), mesmo considerando a inflação dos índices analisados. Reconhecemos a dificuldade exposta pela área demandante com relação a limitação de fontes para compor o preço final, no entanto, recomendamos que sejam adotados os menores valores encontrados, ainda que sejam apenas com base no IGP-M, de modo a assegurar o interesse público das aquisições. Também tal consideração poderá ser analisada antes do lançamento do Edital correspondente.

53. Neste contexto, recomendamos que a Equipe de Planejamento revise/confira a pesquisa de preços para corrigir eventuais falhas/inexatidões. Caso sejam feitas adequações no orçamento da licitação, deverão ser realizadas as adaptações correspondentes no valor estimado da licitação em todas as minutas trazidas aos autos.

#### 2.7.1.5. Estudo técnico preliminar

54. Em relação à **alínea "e"**, o Decreto n. 10.024/2019 (art. 8º, I) e a IN SG/ME n. 40/2020 estabelecem que a Administração deverá elaborar estudo técnico preliminar da contratação, o qual deverá ser devidamente aprovado pela autoridade administrativa competente (art. 14, II do Decreto n. 10.024/2019).

55. Tal documento foi definido como a primeira etapa da contratação, que caracteriza o interesse público envolvido e a melhor solução do problema a ser resolvido. Caso haja conclusão pela viabilidade da contratação, o estudo técnico preliminar deverá fundamentar o termo de referência (art. 3º, IV, do Decreto n. 10.024/2019).

56. A área técnica deverá certificar-se de que o estudo técnico preliminar traz os conteúdos previstos no art. 7º, da IN ME nº 40/2020. Destaque-se, em especial, que o art. 7º, §2º, da IN ME nº 40/2020 estabelece que os estudos preliminares, obrigatoriamente, deverão conter:

- descrição da necessidade da contratação, considerado o problema a ser resolvido sob a perspectiva do interesse público (inc. I);
- descrição da solução como um todo, inclusive das exigências relacionadas à manutenção e à assistência técnica, quando for o caso, acompanhada das justificativas técnica e econômica da escolha do tipo de solução (inc. IV);
- estimativa das quantidades a serem contratadas, acompanhada das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, considerando a interdependência com outras contratações, de modo a possibilitar economia de escala (inc. V);
- estimativa do valor da contratação, acompanhada dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, que poderão constar de anexo classificado, se a administração optar por preservar o seu sigilo até a conclusão da licitação (inc. VI);
- justificativas para o parcelamento ou não da solução, se aplicável (inc. VII);
- demonstração do alinhamento entre a contratação e o planejamento do órgão ou entidade, identificando a previsão no Plano Anual de Contratações ou, se for o caso, justificando a ausência de previsão (inc. IX);
- posicionamento conclusivo sobre a viabilidade e razoabilidade da contratação (inc. XIII)

57. Eventual não previsão de qualquer dos conteúdos descritos no art. 7º, da IN ME nº 40/2020, deverá ser devidamente justificada no próprio documento, consoante art. 7º, §2º, da IN ME nº 40/2020.

58. Verifica-se que a Administração juntou o **Estudo Preliminar ETP** no documento SEI 2705308, com a respectiva aprovação da autoridade administrativa (SEI 2707365 "in fine"). Anoto, em complemento, que antes da confecção do estudo preliminar, houve audiência pública (relatório SEI 2638417 e ata SEI 2681792) para colher informações relacionadas às especificações técnicas e organização dos documentos da licitação junto ao mercado.

### 2.7.1.6 Da observância das normas constitucionais, convencionais e legais quanto à acessibilidade

59. Verifica-se que o objeto da licitação a ser realizada é a compra de ônibus para fins de atendimento ao direito ao transporte escolar previsto no art. 208, VII, da Constituição de 1988. É importante deixar registrado a obrigatoriedade do cumprimento das normas constitucionais, convencionais e legais que estabelecem, especialmente quanto às crianças e adolescentes, a garantia de acesso adequado às pessoas portadoras de deficiência. Nesse sentido, deve o FNDE ter especial atenção às normas previstas no art. 227, § 2º, da Constituição de 1988; no art. 7º, art. 9º, 1, a, e art. 12 do Decreto n. 6.949/2009 (Convenção Internacional sobre os direitos das pessoas com deficiência - com força jurídica de norma constitucional); no art. 16 da Lei n. 10.098/2000; no art. 5º, parágrafo único e art. 46 da Lei n. 13.146/2015 (Estatuto da Pessoa com Deficiência); no art. 2º e art. 24, VI, do Decreto n. 3.298/1999; e no art. 34 do Decreto n. 5.296/2004. Ressalta-se que a observância das normas citadas não é uma faculdade atribuída ao poder público; ao contrário, decorre da imposição de um amplo e intenso marco jurídico, composto de normas nacionais e internacionais.

### 2.7.1.7 Termo de Referência

60. Inicialmente, cumpre lembrar que **é recomendável a utilização do modelo de termo de referência elaborado pela Advocacia-Geral da União**, a fim de garantir o conteúdo mínimo necessário, bem como a padronização e a celeridade na análise, a exemplo do que ocorre na contratação de serviços, por imposição do art. 29 da Instrução Normativa SEGES/MP n. 05/2017.

61. Recomenda-se, ainda, que sejam destacadas as alterações realizadas no modelo de termo de referência da AGU, por analogia ao art. 29, §1º, da IN SEGES/MP n. 05/2017.

62. No caso, o termo de referência SEI 2695516 foi datado, assinado e aprovado pela autoridade superior (SEI 2707365 "in fine"). Baseou-se no modelo disponibilizado pela AGU em seu sítio eletrônico (Câmara Nacional de Modelos de Licitações e Contratos da Consultoria-Geral da União, Termo de Referência - Modelo para Pregão Eletrônico – Compras), conforme item 4.2 da lista de verificação (SEI 2717103).

63. Posto isso, em se tratando de pregão eletrônico, o art. 3º, XI, do Decreto nº 10.024/2019, define que o termo de referência é documento elaborado com base nos estudos técnicos preliminares e deverá conter:

- a) os elementos que embasam a avaliação do custo pela administração pública, a partir dos padrões de desempenho e qualidade estabelecidos e das condições de entrega do objeto, com as seguintes informações:
  1. a definição do objeto contratual e dos métodos para a sua execução, vedadas especificações excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, que limitem ou frustrem a competição ou a realização do certame;
  2. o valor estimado do objeto da licitação demonstrado em planilhas, de acordo com o preço de mercado; e
  3. o cronograma físico-financeiro, se necessário;
- b) o critério de aceitação do objeto;
- c) os deveres do contratado e do contratante;
- d) a relação dos documentos essenciais à verificação da qualificação técnica e econômico-financeira, se necessária;
- e) os procedimentos de fiscalização e gerenciamento do contrato ou da ata de registro de preços;
- f) o prazo para execução do contrato; e
- g) as sanções previstas de forma objetiva, suficiente e clara.

64. Nesse contexto, em análise eminentemente formal, verifica-se que o termo de referência contemplou todas as exigências contidas nos normativos acima citados.

65. Apenas para registro formal, destaca-se que foram fixados preços unitários máximos para cada item do termo de referência (art. 40, X, da Lei nº 8.666/93, Súmula TCU nº 259, por analogia, e item 9.2.3 do Acórdão nº

7.021/2012 - 2ª Câmara).

### 2.7.1.8 Designação formal do pregoeiro e da equipe de apoio

66. Houve a juntada no SEI n. 2717782 de documento que comprova a designação do pregoeiro e da equipe de apoio (art. 3º, IV, da Lei nº 10.520/02 e art. 13, inciso I c/c art.14, inciso V, ambos do Decreto n. 10.024/2019).

## II. 8- Participação de Microempresas e Empresas de Pequeno Porte

67. O Decreto nº 8.538/2015 prevê tratamento favorecido, diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte nas contratações públicas de bens, serviços e obras.

68. O art. 6º do referido decreto estabelece que, nos itens ou lotes de licitação cujo valor esteja abaixo de R\$ 80.000,00, a participação no processo licitatório deve ser exclusivamente destinada às microempresas e empresas de pequeno porte. A Orientação Normativa AGU nº 10/2009, por sua vez, pacifica a forma de aferição do valor de R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais) como sendo a referente ao período de um ano da contratação.

69. Há, ainda, previsão facultativa de estabelecimento, nos instrumentos convocatórios:

- de exigência de subcontratação de microempresas ou empresas de pequeno porte nos termos do art. 7º do Decreto nº 8.538, de 2015;
- de prioridade de contratação de microempresas e empresas de pequeno porte sediadas local ou regionalmente, até o limite de dez por cento do melhor preço válido nos termos do art. 9º, II, do Decreto nº 8.538, de 2015.

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

71. Por fim, os tratamentos diferenciados devem ser afastados quando incidente alguma das situações previstas no art. 10 do Decreto nº 8.538, de 2015, o que requer a devida justificativa.

72. Diante disso, verifica-se que, no caso, a estimativa do valor de ultrapassa R\$ 80.000,00. Foi acertada, portanto, a não exigência da participação exclusiva das microempresas e empresas de pequeno porte no presente certame.

## **III -DAS MINUTAS PADRONIZADAS DA AGU – EDITAL, CONTRATO E ATA DE REGISTRO DE PREÇOS**

73. A exemplo do que ocorre nas contratações de serviços, **recomenda-se a utilização das minutas padronizadas da AGU**. Acerca desse ponto, cabe dizer que o TCU, por meio do Acórdão nº 1.504/2005 - Plenário, entendeu que “a utilização de minutas-padrão não fere o dispositivo legal que impõe a prévia manifestação da assessoria jurídica sobre a regularidade das minutas dos editais e dos contratos”.

74. A padronização de modelos de editais e contratos, por outro lado, é medida de eficiência e celeridade administrativa. Já foi adotada no regime jurídico dos contratos de prestação de serviço (art. 29 da Instrução Normativa SEGES/MP nº 05/2017) e há muito tempo vem sendo recomendada pela CGU/AGU. Tal postulado foi registrado na quarta edição do seu Manual de Boas Práticas Consultivas, vazado no enunciado do BPC nº 06:

A atuação consultiva na análise de processos de contratação pública deve fomentar a utilização das listas de verificação documental (check lists), do Guia Nacional de Licitações Sustentáveis e das minutas de editais, contratos, convênios e congêneres, disponibilizadas nos sítios eletrônicos da Advocacia-Geral da União e da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional.

No intuito de padronização nacional, incumbe aos Órgãos Consultivos recomendar a utilização das minutas disponibilizadas pelos Órgãos de Direção Superior da AGU, cujas atualizações devem ser informadas aos assessorados.

Convém ainda que os Órgãos Consultivos articulem-se com os assessorados, de modo a que edições de texto por estes produzidas em concreto a partir das minutas-padrão sejam destacadas, visando a agilizar o exame jurídico posterior pela instância consultiva da AGU (grifos nossos).

75. Assim, a utilização da minuta-padrão elaborada pela CGU/AGU, no presente caso, ao tempo em que revela ser medida de eficiência, acaba por restringir a análise jurídica a ser elaborada, tornando-se desarrazoada a revisão e a análise minuciosa de cada cláusula da minuta trazida, pois tal medida iria, na verdade, de encontro à finalidade pretendida com a padronização.

76. Dito isso, consta dos autos que foi utilizada a minuta-padrão disponibilizada pela Advocacia-Geral da União, conforme certificação processual doc. SEI 2717787.

77. Os requisitos e elementos a serem contemplados na minuta de edital são aqueles previstos no art. 40 da Lei n. 8.666/1993, devendo ser observadas, ainda, as disposições contidas no art. 9º do Decreto n. 7.892/2013, com as devidas adaptações às especificidades de cada contratação.

78. Sendo assim, como o documento de certificação processual informou que foram realizadas alterações nas minutas, a presente análise jurídica, por medida de eficiência e de atendimento aos pressupostos de padronização, limitar-se-á a verificar as alterações e a utilização do modelo adequado.

#### **EDITAL:**

- a) **Item 7.8:** foi estabelecido o modo de disputa "aberto e fechado" para o envio de lances. Desta forma, o modo de disputa deve seguir fielmente as regras do artigo 33 e §§ do Decreto 10.024/19;
- b) **Item 8.6.3.3:** ao se referir aos padrões mínimos de aceitabilidade, conforme disposto nos Cadernos de Especificações Técnicas, numerou, na sequência, os tipos de ORE (ônibus escolar rural), fazendo referência aos itens "2" a "5", quando são retratados pelo TR em itens "1" a "4". Necessidade de conferência.
- c) recomenda-se que a Administração analise se as exigências de qualificação técnica do item **9.11** do edital e seus subitens guardam compatibilidade e proporcionalidade com as peculiaridades do objeto contratual a ser executado.
- d) O **item 9.11.1.1.3** faz referência à declaração (Encarte C do Anexo I) quanto ao cumprimento das cotas de contratação de pessoas com deficiências caso se encaixe nos quantitativos dispostos no art. 93 da Lei nº 8.213/1991. Contudo, tal encarte não se encontra nos documentos anexos ao edital (item 26).
- e) **Item 17.1:** adotou para a formalização da contratação o termo de contrato ou instrumento equivalente, de forma que fazemos as observações dos itens abaixo (continuação do parecer) para a perfeita compatibilidade.
- f) Corrigir a redação do **item 18** (vocábulo "Geral");
- g) Não constou o anexo II na lista de anexos do **item 26**.

#### **ATA DE REGISTRO (ANEXO III DO EDITAL):**

- a) O **item 2.3** faz referência ao cadastro de reserva como anexo à ata, sendo inexistente este anexo no modelo;
- b) Corrigir a numeração do subitem **4.3.1** que sucedeu o item **4.1**;
- c) **Item 5:** dispõe que a validade da ata será de 06 (seis) meses, a partir de sua assinatura, não podendo ser prorrogada. No entanto, o termo de referência (em seu item 1.5), admite a prorrogação por período não superior a um ano, de forma que as redações deverão ser compatibilizadas entre si;
- d) **Item 7.2.1:** ao se referir ao prazo de validade da ata, fazer referência ao item correto;
- e) O **item 8.2** cita determinado termo de responsabilidade, fazendo menção inexata à encarte e anexo do edital, merecendo correção.

#### **CONTRATO (ANEXO IV DO EDITAL):**

a) Cláusula Décima Primeira: ao descrever novamente as sanções administrativas, assegurar que elas se coadunam exatamente com aquelas cominadas no edital e no respectivo termo de referência (em seu item 21).

79. No tocante à formalização da relação jurídica a ser firmada entre a Administração e o particular, tem-se que o art. 62 da Lei nº 8.666/1993 autoriza a dispensa do termo de contrato e faculta a sua substituição por instrumentos outros, tais como carta-contrato, nota de empenho de despesa, autorização de compra ou ordem de execução de serviço, quando se tratar de ajustes cujo valor seja de até R\$ 176.000,00 (cento e sessenta e seis mil reais) ou, independentemente do valor, caso se trate de compra com entrega imediata e integral dos bens adquiridos, dos quais não resultem obrigações futuras, inclusive assistência técnica.

80. Vale frisar, no entanto, que o mesmo dispositivo, em seu § 2º, determina que o instrumento substitutivo, quando adotado, deverá conter as cláusulas elencadas no art. 55 da Lei nº 8.666/1993, naquilo que couber, de forma que consigne as condições essenciais que regerão a execução do ajuste, como, por exemplo, a descrição precisa do objeto, as obrigações e responsabilidades das partes, a vinculação ao edital e à proposta ofertada, os prazos de execução, forma e prazo de pagamento, sanções, etc.

81. Sobre o assunto, inclusive, tem-se a orientação proferida pelo TCU no Acórdão nº 1179/2006 - Primeira Câmara (item 9.5.10), no sentido de que *“ao utilizar nota de empenho de despesa como instrumento hábil de contratação, nos moldes permitidos pelo art. 62 da Lei nº 8.666/93, indique explicitamente, no anexo denominado de ‘cláusulas necessárias’, o número da nota de empenho associado à contratação”*.

82. Em hipóteses tais, deverão ser observadas, também, as disposições inseridas no Termo de Referência e Edital, a fim de que haja compatibilidade entre os documentos que disciplinam a contratação.

#### **IV- DA ADESÃO À ATA DE REGISTRO DE PREÇOS**

83. Verifica-se, ainda, que a Administração optou por admitir a adesão de entidades não participantes, conforme informações e justificativas apresentadas no item 7 do termo de referência (SEI 2695516).

#### **V- DA DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA E DISPONIBILIDADE DO CRÉDITO**

84. Quanto à dotação orçamentária, não se mostra exigível, pois é facultativa no Sistema de Registro de Preços (ON AGU nº 20/2009 c/c art. 7º, § 2º, do Decreto nº 7.892/2013).

85. Alerta-se, ainda, para a necessidade juntar ao feito, antes da celebração do contrato administrativo ou do instrumento equivalente, a nota de empenho suficiente para o suporte financeiro da respectiva despesa, em atenção ao disposto no art. 60 da Lei nº 4.320/64.

86. Necessário destacar, outrossim, que o atendimento ao art. 16, incisos I e II, da Lei Complementar nº 101/2000, somente será necessário se as despesas que amparam a ação orçamentária em apreço não forem qualificáveis como atividades, mas, sim, como projetos, isto é, se não constituírem despesas rotineiras, como estabelece a Orientação Normativa AGU nº 52/2014 (*“As despesas ordinárias e rotineiras da administração, já previstas no orçamento e destinadas à manutenção das ações governamentais preexistentes, dispensam as exigências previstas nos incisos I e II do art. 16 da Lei Complementar nº 101, de 2000”*).

87. Recomenda-se, pois, que a Administração informe nos autos a natureza da ação que suporta a despesa decorrente da futura contratação, adotando, a depender do caso, as providências previstas no art. 16, incisos I e II, da Lei de Responsabilidade Fiscal, com as premissas da estimativa de impacto orçamentário-financeiro e a metodologia de cálculo utilizadas (art. 16, §2º, da Lei Complementar n.º 101/2000).

88. Nesse sentido, importa transcrever o que informa o documento Estudos Preliminares ETP (SEI 2705308), acerca da dotação orçamentária:

12.1 Considerando se tratar de RPN, a Dotação Orçamentária para cobertura das despesas decorrentes da contratação objeto desta licitação correrá à conta dos Orçamentos dos Estados, DF e Municípios. No caso de recursos financeiros transferidos no âmbito do Programa Caminho da Escola, pelo Plano de Ações Articuladas, a Dotação Orçamentária correrá à conta do Orçamento da União.

## **VI- DA PUBLICAÇÃO DO EDITAL E DA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO**

89. Conforme os artigos 20 e 21 do Decreto n.º 10.024/2019, deverá ser providenciada a publicação do aviso do edital no Diário Oficial da União, no sítio eletrônico oficial do órgão promotor da licitação e no endereço eletrônico <https://www.gov.br/compras/pt-br>, observando-se, a partir dessa data, o prazo mínimo de 08 (oito) dias úteis para a apresentação das propostas e dos documentos de habilitação pelos licitantes.

90. Ademais, de acordo com o art. 8º, §2º, da Lei nº 12.527/2011, c/c art. 7º, §3º, inciso V, do Decreto nº 7.724/2012, deverão ser disponibilizados os seguintes documentos e informações no sítio oficial do órgão licitante na *internet*:

- a) cópia integral do edital com seus anexos;
- b) resultado da licitação;
- c) contratos firmados e notas de empenho emitidas.

## **VII -CONCLUSÃO**

91. Considerando todo o acima exposto, nos limites da presente análise jurídica e excluídos os aspectos técnicos e o juízo de oportunidade e conveniência do ajuste, o parecer **APROVA COM RESSALVAS** a minuta de edital e anexos (art. 38, parágrafo único, da Lei nº 8.666/93), atentando pela necessidade de serem cumpridas as observações lançadas ao longo deste parecer, em especial o disposto nos **itens 10/11; 33; 42; 46/47; 51/53; 56/57; 59, 78, 85/87; 89 e 90**.

92. Não há, ademais, determinação legal a impor a fiscalização posterior de cumprimento de recomendações feitas pelo parecer. Eis o teor do 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".

93. É o parecer, elaborado por meio do Sistema AGU de Inteligência Jurídica (Sapiens), assinado digitalmente.

À consideração superior.

Brasília, 13 de janeiro de 2022.

**CARLOS RIVABEN ALBERS**

Procurador Federal

---

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 23034035045202146 e da chave de acesso 5eaecb25

---



Documento assinado eletronicamente por CARLOS RIVABEN ALBERS, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 797499889 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): CARLOS RIVABEN ALBERS. Data e Hora: 13-01-2022 15:43. Número de Série: 13926233. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv4.

---