



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

PARECER Nº 00086/2025/DICAD/PFFNDE/PGF/AGU

NUP: 23034.002317/2025-55

INTERESSADOS: FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO - FNDE

ASSUNTOS: LICITAÇÕES

EMENTA: Direito Administrativo. Licitação. Pregão Eletrônico. Registro de Preços Nacional. Aquisição de ônibus escolares. Programa Caminho da Escola. Legislação aplicável: Lei n. 14.133, de 2021; Decreto n. 11.462, de 2023; Portaria SEGES/ME n. 8.678, de 2021; Instrução Normativa SEGES/ME n. 65, de 2021; Decreto n. 10.947, de 2022; Instrução Normativa SEGES n. 58, de 2022; Decreto n. 11.246, de 2022; Instrução Normativa SEGES/ME n. 81, de 2022 e Portaria SEGES/ME n. 938, de 2022. Regularidade jurídica, com ressalvas.

Senhor Coordenador-Geral,

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 Ônibus Escolares rurais (ORE 0 4x4, ORE 1, ORE 1 4x4, ORE 2, ORE 3) e urbanos (ONUREA Piso Alto, Piso Baixo) - item 1.1. do TR - SEI 5003804, no âmbito do **Programa Caminho da Escola**.

2. O processo foi instruído com os seguintes principais documentos:

- Documento de formalização da demanda (SEI 4613510);
- Portaria PECN e PACN 2025 (SEI 4815916);
- Portaria 1131 PACN 2025 (SEI 4635920);
- Termo de ciência (SEI 4635864);
- Publicação aviso de consulta pública (SEI 4670246);
- Portaria 204 (SEI 4663384);
- Anexo contribuições da consulta pública (SEI 4697657);
- Informação 964 (SEI 4739086);
- Anexo caderno de informações técnicas (SEI 4757152, 4757153, 4757154, 4757155, 4757156);
- Publicação aviso de audiência pública (SEI 4777055);
- Vídeo audiência pública (SEI 4810472);
- Informação 1954 (SEI 4902831);
- Despacho (SEI 5013592);
- Anexo caderno de controle de qualidade (SEI 5086695);
- Catálogo PNCP (SEI 5012647);
- Portaria 814/2024 (SEI 5053210);
- Portaria 440/2023 (SEI 5053221);
- Estudos Preliminares (SEI 4919790);
- Mapa de Risco (SEI 4913421);
- Edital (SEI 5003181);
- Termo de Referência (SEI 5003804);

- Ata de Registro de Preços (SEI 5003821);
- Contrato (SEI 5003851);
- Análise de exequibilidade das propostas (SEI 5077128);
- Carta de consulta de preços aos fornecedores (SEI 5108562);
- Anexo cotação compras.gov (SEI 5108563, 5108581);
- Anexo pesquisa painel de preços (SEI 5108686);
- Planilha composição de preços (SEI 5108593);
- Formulário para a pesquisa de preço RPN (SEI 5096077);
- Lista de verificação (SEI 5005088);
- Certificação Processual (SEI 5005100);
- Informação 2705 (SEI 5032513);
- Formulário Padrão de Consulta (SEI 5109553);
- Despacho (SEI 5106592);
- Despacho (SEI 5112358);
- Despacho (SEI 5122236).

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

4. É o relatório.

II - ANÁLISE JURÍDICA

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

II.1 - DA AUTORIZAÇÃO PARA A CELEBRAÇÃO DE NOVOS CONTRATOS E DAS NORMAS DE GOVERNANÇA

6. Pela instrução processual, observo que o FNDE não atua somente como **gerenciador da ata de registro de preços para compra nacional - RPN**, por meio de sua Central de Compras Públicas para a Educação, mas também como entidade **participante**.

7. Para as atividades de custeio, deve a Administração Pública comprovar que foi obtida autorização para a celebração da contratação prevista no art. 3º do [Decreto nº 10.193, de 27 de dezembro de 2019](#). A [Portaria ME nº 7.828, de 30 de agosto de 2022](#), estabelece normas complementares para o cumprimento do Decreto nº 10.193, de 2019.

8. **Tal providência deve ser juntada aos autos até antes da efetiva contratação** (art. 3º, da Portaria ME nº 7.828, de 30 de agosto de 2022).

9. Ressalte-se que a Administração deve certificar-se também da obediência às regras internas de competência para autorização da presente contratação.

10. Ainda, segundo o ETP - SEI 4919790, o presente registro de preços está previsto no o Plano Estratégico de Compras Nacionais para a Educação – PECNE (2023–2027), conforme a Portaria FNDE nº 1.132/2024, e no Plano Anual de Compras Nacionais para a Educação de 2025, conforme a Portaria FNDE nº 1.131/2024.

11. No que diz respeito a essencialidade do presente RPN, **entendo** que foi demonstrada no ETP (SEI 4919790).

II.2 - UTILIZAÇÃO DO PREGÃO ELETRÔNICO

12. Conforme ETP - SEI 4919790, trata-se de aquisição de objeto enquadrado como **bem comum** - item 2.2.3 e item 1.2 do TR - SEI 5003804, logo, deve ser licitado pelo critério de julgamento por **menor preço** ou **maior desconto**. No caso, o FNDE fez a opção pelo menor preço.

II.3 - DO SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS

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

14. Além disso, observo justificativa para **não divulgação da intenção de registro de preços**, uma vez que a demanda para eventual e futura contratação está registrada no Plano de Ações Articuladas^[2] - ETP, item 2.2.25 (SEI 4919790). Desse modo, inexistem prejuízos ao alcance e a escala para a contratação a ser realizada, uma vez que a IRP tem como objetivo amplificar a participação de outros órgãos ou outras entidades da Administração Pública na ata de registro de preços e determinar a estimativa total de quantidades da contratação.

II.4 - PLANEJAMENTO DA CONTRATAÇÃO

Da recomendação para adoção do Instrumento de Padronização dos Procedimentos de Contratação (IPP)

15. A Advocacia-Geral da União (AGU) elaborou, em parceria com o Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI), o Instrumento de Padronização dos Procedimentos de Contratação (IPP), que se caracteriza como um guia destinado a orientar gestores públicos em procedimentos de contratação.

16. Recomenda-se que o planejamento da contratação seja realizado em conformidade com as diretrizes constantes do referido instrumento^[3].

17. Cabe à Administração, portanto, observar o IPP, que vai servir como referência para as contratações públicas em todo o país. O documento está em formato de um verdadeiro manual, cujo objetivo central é facilitar e, ao mesmo tempo, dar maior segurança à atuação dos administradores públicos, de modo a prevenir eventuais riscos e conferir economia de tempo e de recursos nos processos licitatórios e nas contratações diretas.

Documentos necessários ao planejamento da contratação

18. A Lei n. 14.133/2021, a Instrução Normativa n. 58/2022/SEGES e 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.

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

Documento para formalização da demanda e estudos preliminares: principais elementos

20. Sobre o **documento de formalização da demanda** (SEI 4613510), observo que atende os requisitos previstos na IN n. 05/2017/SEGES e, no geral, ao artigo 8º do Decreto n. 10.947/2022, constando os seus objetivos, a justificativa da necessidade do FNDE, os objetivos estratégicos do Plano Nacional de Educação e as informações iniciais a respeito da estimativa dos quantitativos.

21. Já a Portaria que institui a Equipe de Planejamento da contratação consta do doc. SEI 4663384.

22. Em relação ao **Estudo Técnico Preliminar** (SEI 4919790), é documento essencial ao planejamento da contratação e, no caso, observo que, no geral, atende aos requisitos previstos no artigo 18, I, §1º, Lei n. 14.133/2021. Nesse cenário, verifico que estão presentes os requisitos obrigatórios para sua elaboração, nos termos do artigo 18, §2º, Lei n. 14.133/2021 e do artigo 9º, §1º, IN n. 58/2022/SEGES.

23. Por fim, observo que no ETP consta **conclusão pela viabilidade** da contratação: *Considerando os elementos obtidos nos estudos preliminares realizados, esta Equipe de Planejamento avalia como viável o procedimento do Registro de Preço Nacional para aquisição de ônibus escolares acessíveis urbanos e rurais pelos Municípios, Estados e Distrito Federal, como forma de garantir eficiência, padronização técnica e assistência técnica prestada pelo FNDE (item 16.3).*

Gerenciamento de riscos

24. O gerenciamento de riscos de efetiva por meio da elaboração de **mapa de riscos** que, no caso, foi devidamente confeccionado pelo FNDE - SEI 4913421, destacando os riscos nas fases de planejamento, consultoria jurídica, seleção de fornecedores, gestão e execução da ata de registro de preços, apontando a probabilidade de ocorrência, o impacto, o dano, a ação preventiva e de contingência, além do responsável por sua execução.

Necessidade da contratação, estimativa dos quantitativos e estima de preços

25. A **necessidade da contratação** foi justificada no estudo técnico preliminar - item 2 (SEI 4919790), tratando-se de **Registro de Preços Nacional** para execução do Programa Caminho da Escola, em virtude do apoio técnico e financeiro prestado, pelo FNDE, aos entes federativos estaduais e municipais no âmbito do Plano de Ações Articuladas - PAR - Lei n. 12.695/2012.

26. Lembro que *o Programa Caminho da Escola permitirá a aquisição de veículos padronizados para o transporte escolar, mediante adesão à ata de registro de preços nacional gerenciada pelo FNDE ou mediante execução direta pela referida autarquia (art. 3º do Decreto 11.162, de 2022, com redação dada pelo Decreto n. 12.625, de 2025).*

27. Assim, com a inovação legislativa, o FNDE pode adquirir os veículos padronizados diretamente, usando recursos federais. Após a compra, a autarquia pode doar os veículos aos entes federativos, especialmente para atender demandas emergenciais ou estratégicas.

28. E, no caso presente, serão licitados a aquisição de ônibus escolares acessíveis urbanos e rurais relacionados no item 4.2 do ETP.

29. Observo que há informações no ETP sobre o quantitativo de estudantes matriculados na rede pública de Educação Básica. Nesse cenário, o Censo Escolar de 2023 indicou que 9.054.499 alunos utilizam o transporte escolar público, representando 24% das matrículas da rede pública de educação básica.^[4]

30. Além disso, o FNDE apresenta dados históricos sobre aquisição de ônibus na execução do Programa Caminho da Escola, retratando todas as 14 (quatorze) contratações similares anteriores. Registra, ainda, que houve elevada adesão observada no Pregão Eletrônico nº 06/2023, especialmente para aquisições com recursos próprios dos entes federados, evidenciando o papel relevante do FNDE como prestador de assistência técnica e articulador de políticas públicas de transporte escolar.

31. No que diz respeito à **estimativa dos quantitativos**, o FNDE registra que foi desenvolvida em conformidade ao apontado no item 7 do ETP, considerando: **(i)** a demanda potencial por parte dos entes federativos que desejam realizar aquisições com recursos próprios por meio de formulários eletrônicos; **(ii)** os quantitativos demandados por meio do Plano de Ações Articuladas (PAR), conforme as solicitações registradas pelos entes federativos na plataforma SIMEC; **(iii)** o histórico dos pregões anteriores do FNDE, bem como as escolhas dos municípios participantes da seleção do Novo PAC.

32. Neste contexto, com base nos elementos apresentados, estimou-se que o total de ônibus escolares a serem adquiridos em 2026 e 2027 será de **7.470 unidades**.

33. O **orçamento da contratação**^[5] foi confeccionado a partir de **pesquisa de preços**, conforme formulário - SEI 5096077. A pesquisa foi elaborada a partir de: **(i)** consulta nos sistemas oficiais do Governo (Compras.gov.br e Painel de Preços); **(ii)** contratações similares feitas pela Administração Pública (uso dos valores constantes na Ata de Registro de Preços originada do Pregão Eletrônico nº 06/2023 do FNDE, mediante aplicação do Índice de Preços ao Produtor referente ao mês de julho/2025) e **(iii)** pesquisa direta com fornecedores.

34. 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.

35. Ressalta-se, contudo, que a pesquisa de preços deverá ser executada de acordo com a IN SEGES/ME nº 65/2021.

36. E, segundo informação técnica, 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 (item 8.1 do ETP).

37. Os custos unitário e total da contratação estimados estão consolidados na planilha de composição de preços (SEI 5108593).

38. Importante destacar, assim, que o FNDE registra em sua análise técnica (Formulário SEI 5096077), dentro cenários então expostos, que foi escolhido o “Cenário 4”: *A partir dos dados obtidos, formou-se o “CENÁRIO 4” para a estimativa de preços. Este cenário foi estruturado a partir de três fontes principais: cotações de fornecedores, Ata de Registro de Preços vigente do FNDE (atualizada pelo IPP) e valores obtidos no Compras.gov/Painel de Preços. Registra-se que todos os parâmetros utilizados são reconhecidos pela Instrução Normativa SEGES/ME nº 65/2021 como fontes válidas para a formação do preço estimado, garantindo conformidade legal e maior representatividade dos valores praticados no mercado”*.

39. Importante destacar que o FNDE registra na sua análise técnica as seguintes justificativas para a escolha feita:

→**Equilíbrio entre fontes**: A Cesta 4 considera simultaneamente os preços obtidos junto a fornecedores, os valores registrados em compras públicas (Compras.gov e Painel de Preços) e os preços constantes na Ata de Registro de Preços do FNDE, atualizados pelo IPP.

→**Flexibilidade metodológica**: Diferentemente dos demais cenários, a Cesta 4 não se limita à aplicação automática de critérios estatísticos. Em casos de bimodalidade ou mercado restrito, foram adotadas medidas específicas, como o uso do menor valor entre média e mediana ou a cotação mínima, conforme jurisprudência do TCU.

→**Maior aderência ao mercado atual**: A Cesta 4 reflete com maior precisão os preços praticados pelas empresas fabricantes de ônibus escolares, considerando as particularidades do objeto — veículos com especificações técnicas exclusivas e produção artesanal.

→**Justificativa técnica e legal**: Todas as decisões metodológicas foram devidamente fundamentadas, respeitando os princípios da legalidade, economicidade e eficiência, conforme exigido pela legislação vigente.

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

41. Registro, ainda, que o FNDE optou pela **não divulgação do orçamento**, tornando-o sigiloso (item 8.8 do ETP e 4 do edital), conforme permissão do artigo 24 da Lei nº 14.133/2021. Ressalto, porém, que tal sigilo não alcança os órgãos de controle interno ou externo.

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

Parcelamento da contratação e adjudicação por itens

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

44. Na situação específica, observo no item 9.1 do Termo de Referência que foi adotado o critério de julgamento pelo menor preço por item. As justificativas de ordem técnica e econômica para a segmentação e adjudicação em itens estão expostas no ETP. No mais, o item 1.2 do edital traz que a licitação será dividida em itens conforme TR. Por essa razão, não há observação adicional a fazer.

Critérios e práticas de sustentabilidade ambiental

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

46. Nesse cenário, a sustentabilidade precisa ser observada quando da descrição técnica do objeto, obrigações da contratada, eventual requisito previsto em lei, inclusive no que diz respeito alinhamento com o Plano de Gestão de Logística Sustentável^[6].

47. Para tanto, **sugiro** que seja observado o Guia Nacional de Contratações Sustentáveis, disponibilizado pela Consultoria-Geral da União^[7].

48. No caso, verifico que consta no item 4 do termo de referência (requisitos da contratação), no item 4.8 (critérios e práticas de sustentabilidade) e item 15 (possíveis impactos ambientais) do ETP, considerações sobre critérios e práticas de sustentabilidade.

Designação formal do pregoeiro e equipe de apoio

49. Observo a juntada da Portaria n. 814/2024 que designa servidores para a atividade de pregoeiro e agentes de contratação (SEI 5053210).

Participação de Microempresas e Empresas de Pequeno Porte

50. 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.

51. 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.

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

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

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

Termo de Referência

55. Segundo definição trazida pela Lei nº 14.133/2021, e pela IN SEGES/ME nº 81, de 25 de novembro de 2022, o **termo de referência** é o documento necessário para a contratação de bens e serviços.

56. No caso, verifico que o FNDE informa que foi utilizada minuta padrão de TR elaborada pela AGU - SEI 5005100. Além disso, registra que foram realizadas alterações. Essas serão objeto de análise a seguir.

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

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

59. Ademais, a IN SEGES/ME nº 81, de 25 de novembro de 2022, dispõe sobre a elaboração do Termo de Referência – TR, para a aquisição de bens e a contratação de serviços, e sobre o Sistema TR digital. A Administração deve cuidar para que suas exigências sejam atendidas no caso concreto.

60. Observo que há previsão no termo de referência de **prazo de vigência** da contratação no item 1.3. Na minuta de **contrato**, verifico que em sua cláusula segunda há disposição a respeito da vigência e da possibilidade de sua prorrogação automática.

61. Parece razoável compreender o enquadramento da pretensão da Administração Pública como relação contratual de escopo, ainda que forma excepcional. Isto porque a necessidade do contratante não se enquadra no conceito de fornecimento contínuo, uma vez que, no caso, a necessidade se exaure com a efetiva entrega do objeto, enquanto que na relação continuada, faz-se necessária a celebração de um novo contrato dada a permanência da necessidade da Administração Pública.

62. 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.

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

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

65. Neste contexto, em análise eminentemente formal, verifica-se que o termo de referência contemplou todas as exigências contidas nos normativos acima citados. Não obstante, e apesar de se tratar de documento extremamente técnico, cuja avaliação cabe, em última instância, à própria Administração, constata-se a necessidade de atendimento adicional às recomendações abaixo, a saber:

a) Item 4.2 - Trata da exigência de apresentação de protótipo pela empresa licitante classificada em primeiro lugar. 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.

A possibilidade de exigência de amostra, exame de conformidade e prova de conceito tem previsão no art. 17, §3º, art. 41, II, e art. 42, §2º, todos da Lei nº 14.133, de 2021, e no art. 29, §1º, da Instrução Normativa SEGES/ME nº 73, de 2022.

Assim, o TR indica que serão avaliados aspectos e padrões mínimos de aceitabilidade definidos no “Encarte B - Cadernos de Informações Técnicas e Anexo do Controle de Qualidade do Edital”, os quais, assim, deverão conter as regras e critérios para avaliação objetiva das amostras/protótipos, preservando o controle de qualidade pretendido, inclusive demonstrando a essencialidade da exigência da contratação de OCP/Laboratório para o ateste de conformidade técnica para se garantir a qualidade do objeto a ser contratado.

Além do mais, dentre as avaliações objetivas, as regras e critérios a serem considerados quanto às especificidades do transporte escolar acessível (que demandam adaptações estruturais e funcionais, como a instalação de plataformas elevatórias, reconfiguração do espaço interno e adequações de acessibilidade);

b) Item 4.13: Embora a carta de solidariedade possa ser exigida, de forma motivada, com o fim de assegurar a execução do contrato nos casos em que o licitante não seja o fabricante direto do bem, mas seu revendedor ou distribuidor (artigo 41, inciso IV da Lei 14.133, de 2021), é certo que sua solicitação pela Administração Pública deve se dar no âmbito da licitação e não apenas no momento da assinatura do contrato.

Deve a área técnica, outrossim, oferecer a justificativa técnica para a previsão do referido documento, considerando a possibilidade de restrição de competitividade;

c) Item 4.16. - O seguro-garantia deve ser prestado antes da assinatura do contrato, observando-se o prazo mínimo de 1 (um) mês para tanto, a teor do artigo 96, II, §3º, da Lei n. 14.133/2021, recomendando que a

redação seja ajustada ao dispositivo legal;

d) Item 4.16.5: avaliar, em razão do valor de eventual contratação, a razoabilidade do prazo de 10 dias úteis para apresentação de fiança bancária, haja vista a necessidade da prática de atos de terceiros (instituição bancária) em procedimento para análise da viabilidade do contrato de fiança bancária;

e) Item 5.1: Trata do prazo de entrega dos bens, dispondo que o início do prazo será contado a partir da assinatura do contrato ou da disponibilização dos endereços de entrega pela contratante, prevalecendo a data mais recente. Para que não haja dúvida, sugestão para dispor conforme estabelecido na ata de registro de preços (**item 11.5**), onde previsto que o prazo será contado após a assinatura do contrato e com termo inicial a partir da disponibilização dos endereços de entrega.

Avaliar, também, a pertinência na definição da contagem do prazo em dias corridos ao invés de dias úteis;

f) Item 5.2 - tabela: avaliar a pertinência de estabelecer que o prazo de entrega seja contado em dias úteis;

g) Item 7.2.4.7.1.1 - grafar corretamente o vocábulo “utilizado”;

h) Item 7.2.4.7.1.2 - grafar corretamente os vocábulos “comprometimento crítico”;

i) Item 7.2.4.7.1.3 - grafar corretamente o vocábulo “continuidade”;

j) Item 7.2.4.7.1.4 - grafar corretamente o vocábulo “significativo”;

k) Item 8.29 - Ao prever que os preços inicialmente contratados são fixos e irrevogáveis no prazo de um ano, entende-se que o procedimento do reajuste da ata de registro de preços segue os mesmos preceitos do reajuste dos contratos, isto é, a ata de registro de preços pode ser reajustada após doze meses contados do orçamento estimado pela Administração. Assim, a **data-base** vincula-se à **data do orçamento estimado pela Administração**, nos termos do artigo 25, § 7º da Lei 14.133, de 2021, e não ao início da vigência da ata, recomendando que a redação seja ajustada;

l) Item 8.30 - O artigo 6º, LVIII, da Lei nº 14.133/2021 estabelece que o índice de correção previsto no contrato deve retratar a variação efetiva do custo de produção, "*admitida a adoção de índices específicos ou setoriais*". No mais, o edital de licitação para registro de preços deve prever, além de outras cláusulas, "*as condições para alteração de preços registrados*" (art. 82, VI). Embora as considerações do item 2.2.22 do ETP, recomendo justificativa complementar quanto à escolha do índice **INPC**, sob a perspectiva de sua capacidade de refletir com segurança a real elevação dos custos dos insumos vinculados ao objeto contratual^[8];

m) Item 8.36 - Prevê que o reajuste será realizado por apostilamento. Embora o reajuste possa ser concedido por apostilamento, a ata de registro de preços, em seu item 7.2, dispõe que os valores ajustados serão consignados no respectivo termo aditivo quando da prorrogação do prazo de vigência da ata, com o quê as redações merecem ser compatibilizadas.

66. No que diz respeito ao **controle de qualidade**, observo que as regras estão previstas na Portaria n. 341/2023/FNDE^[9] e no item 4.5 do ETP. Anoto, ainda, que as especificações e procedimentos relativos às etapas do Controle de Qualidade estão detalhados no Anexo de Controle de Qualidade (SEI [5086695](#)).

Minuta de Edital, Contrato e Ata de Registro de Preços

67. No caso, conforme certificação processual SEI 5005100, observo que foi utilizado o modelo de minuta padrão da AGU para o edital, contrato e ata de registro de preços. Nesse documento consta informação de que foram realizadas alterações nas minutas. Assim, reitero as ponderações do item “57”.

68. A confecção do edital, como elemento da fase preparatória do processo licitatório, tem amparo no art. 18, V da Lei nº 14.133/2021. Os requisitos a serem observados estão previstos no seu art. 25. E a adoção de minutas padronizadas está prevista no §1º desse último dispositivo.

69. No caso dos autos, a minuta de edital juntada ao processo (SEI 5003181) segue o modelo elaborado pela Advocacia-Geral da União, e, de forma geral, reúne as cláusulas e condições essenciais exigidas nos dispositivos acima referidos, tendo sido destacadas as alterações efetuadas, as quais estão de acordo com o ordenamento jurídico. Não obstante isso, seguem algumas **sugestões**:

a) Item 3.6: inserir a vedação de participação de empresas reunidas em consórcio, em conformidade ao item 9.36 do TR e recomendações feitas no ETP;

b) Item 6.8 - O prazo de validade da proposta deve ser indicado no edital, em decorrência do disposto no art. 90, §3º e art. 155, VI, da Lei nº 14.133, de 2021. Contudo, a Lei de Licitações não fixou esse prazo. Por isso, a Administração deverá fixar o prazo de acordo com as peculiaridades da licitação. Assim, como o prazo estipulado (não inferior a 180 dias) é bem amplo, de bom alvitre haver a justificativa pertinente, já que não houve explicitação correspondente na certificação processual;

c) Inclusão de cláusula no **item 11** do edital para dispor sobre o reajuste dos preços registrados na ata. Lembro, tal como observação feita quanto à análise do TR, que a escolha do índice para o reajustamento de preços deve ser adequado para retratar a variação do custo de produção.

70. Já o artigo 92 da Lei nº 14.133/2021, trata dos requisitos a serem observados na elaboração da minuta do contrato, sendo que o artigo 25, em seu §1º, expressamente autoriza a utilização de minuta padronizada, nas situações em que o objeto assim permitir.

71. A minuta do contrato que foi juntada ao processo (SEI 5003851) segue também o modelo elaborado pela Advocacia-Geral da União, e, de forma geral, reúne as cláusulas e condições essenciais exigidas nos dispositivos acima referidos. Apesar disso, são necessárias as correções e aprimoramentos abaixo indicados:

a) Cláusula Décima Primeira: justificar a ausência de exigência de garantia contratual no presente certame, notadamente em razão da disposição de exigência de garantia no TR;

b) Cláusula Décima Segunda: ao descrever novamente as sanções administrativas, assegurar que elas se coadunam exatamente com aquelas cominadas no edital e no respectivo termo de referência;

c) Cláusula Décima Segunda, item 12.3.4.2: trata da multa moratória no caso de inobservância do prazo fixado para apresentação, suplementação e reposição da garantia contratual, a qual, contudo, restou dispensada;

d) Cláusula Décima Segunda, itens 12.4, 12.5 e 12.12: por se tratar da minuta contratual, devem ser citados os atos previstos “neste contrato” e não “neste Termo de Referência”.

72. Por sua vez, o certame para o registro de preços produz um documento vinculativo, de natureza obrigacional, denominado ata de registro de preços, que estabelece compromisso relacionado à futura contratação, conforme inciso XLVI do art. 6º da Lei nº 14.133/2021 e inciso II do art. 2º do Decreto nº 11.462/2023. Este último normativo define regras de formalização da ata, que devem estar em conformidade com a minuta do edital e do termo de referência. Destaca-se que o prazo de vigência da ata, nos termos do art. 22 do decreto, será de 1 (um) ano, contado do primeiro dia útil subsequente à data de divulgação no PNCP, e poderá ser prorrogado por igual período, desde que comprovado o preço vantajoso.

73. No caso vertente, observa-se que foi colacionada a minuta de ata de registro de preços (SEI 5003821), nos moldes do modelo elaborado pela Advocacia-Geral da União. No entanto, segue a seguinte sugestão:

a) Item 7.1.3 - O reajustamento, na hipótese de previsão no edital, fica associado à sugestão acima de inclusão de cláusula editalícia própria para dispor sobre o reajuste dos preços registrados na ata.

74. No que diz respeito a **adesão** à ata de registro de preços, verifico que há justificativa para sua possibilidade no ETP, além de constar da própria ata (item “5”), sobretudo por se tratar de registro de preços nacional para ônibus escolares no âmbito do Programa Caminho da Escola.

75. Por fim, observo que a minuta do edital e seus anexos foram devidamente **aprovados** pela Senhora Presidente do FNDE (Despacho SEI 5122236).

Dever de observância às prescrições da Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais - LGPD

76. A Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018, dispõe sobre o tratamento de dados pessoais, inclusive nos meios digitais, por pessoa natural ou por pessoa jurídica de direito público ou privado, com o objetivo de proteger os direitos fundamentais de liberdade e de privacidade e o livre desenvolvimento da personalidade da pessoa natural.

77. Assim, no que diz respeito a Lei Geral de Proteção de Dados, ressalto que **devem ser** preservados os dados pessoais dos signatários, que podem ser anonimizados ou suprimidos^[10]. 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.

Dotação orçamentária e Lei de Responsabilidade Fiscal

78. Trata-se de registro de preços nacional para futura contratação não há necessidade de declaração de disponibilidade orçamentária pelo FNDE, uma vez que esse somente é exigível quando da celebração do contrato administrativo, nos termos do artigo 17 do Decreto 11.462, de 2023.

79. Mesmo que o Decreto 11.162, de 2022^[11] passe a permitir que o FNDE adquira diretamente os veículos de transporte escolar e os doe aos ente federativos, imperioso a demonstração de que haja orçamento disponível oportunamente.

80. Alerta-se, ainda, para a necessidade de demonstrar, antes da celebração do contrato administrativo, a nota de empenho suficiente para o suporte financeiro da respectiva despesa, em atenção ao disposto no art. 60 da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964.

81. Recomenda-se, ainda, 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, 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 nº 101/2000).

82. Importa transcrever o que informa o Termo de Referência acerca da dotação orçamentária:

11.1 As despesas decorrentes da presente contratação correrão à conta de recursos específicos consignados no Orçamento do órgão ou da entidade que utiliza a Ata de Registro de Preços, podendo incluir, quando houver previsão, recursos do Governo Federal.

Publicação do Edital e Lei de Acesso à Informação

83. A Lei nº 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^[12].

84. 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^[13], excluindo-se o dia do começo e incluindo o dia do vencimento^[14].

85. 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^[15].

86. Por fim, ressalto que **devem ser** observadas as regras previstas no artigo 8º, §2º, da Lei nº 12.527/2011, c/c artigo 7º, §3º, inciso V, do Decreto nº 7.724/2012, a respeito da transparência e do acesso à informação no âmbito da Administração Pública federal^[16].

III - CONCLUSÃO

87. Em razão do exposto, entendo pela regularidade, **com ressalvas**, da minuta de edital do pregão eletrônico e anexos, desde que atendidas as recomendações constantes nesse Parecer, em especial nos **itens 7/9, 16/17, 42, 47, 59, 64, 65, 69, 71, 73, 77, 79/81 e 83/86**, ressalvado o juízo de mérito da Administração e os aspectos técnicos, econômicos e financeiros, que escapam à análise jurídica deste órgão de consultoria.

88. Registre-se, por fim, que não há determinação legal a impor a fiscalização posterior de cumprimento de recomendações feitas^[17].

À consideração superior.

Brasília, 23 de outubro de 2025.

CARLOS RIVABEN ALBERS

Procurador Federal

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 23034002317202555 e da chave de acesso e45333d4

Notas:

1. **Boa Prática Consultiva – BPC nº 7:** *A manifestação consultiva que adentrar questão jurídica com potencial de significativo reflexo em aspecto técnico deve conter justificativa da necessidade de fazê-lo, evitando-se posicionamentos conclusivos sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade, podendo-se, porém, sobre estes emitir opinião ou formular recomendações, desde que enfatizando o caráter discricionário de seu acatamento.*
2. **Lei n. 12.695/2012:** Art. 1º *O apoio técnico ou financeiro prestado em caráter suplementar e voluntário pela União às redes públicas de educação básica dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios será feito mediante a pactuação de Plano de Ações Articuladas - PAR.*
3. Disponível em: <https://www.gov.br/agu/pt-br/comunicacao/noticias/instrumento-de-padronizacao-dos-procedimentos.pdf>
4. *Importante que todos os dados e fontes utilizados para elaboração das manifestações técnicas do FNDE sejam juntados aos autos para sua adequada instrução.*
5. Artigo 6º, XXIII, alínea "i", artigo 18, IV, e § 1º, VI, da Lei nº 14.133/2021.
6. Artigo 5º, art. 11, IV, art. 18, §1º, XII, e §2º, da Lei nº 14.133/2021. Artigo 7º, XI, da Lei nº 12.305/2010.
7. Disponível em: <https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/cgu/cgu/modelos/licitacoescontratos/licitacoes-sustentaveis>.
8. Para tanto, devem ser adotadas as orientações abaixo:
 - a) adotar o índice específico ou setorial que guarde a maior correlação possível com o segmento econômico em que estejam inseridos tais insumos diversos;
 - b) na falta de qualquer índice específico ou setorial, escolher o índice geral melhor correlacionado com a variação inflacionária dos custos da contratação ou ainda, em caráter subsidiário, verificar se existe, no mercado, algum índice geral de adoção consagrada para o objeto contratado;
 - c) na falta de qualquer índice geral com a característica do item anterior, adotar o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA/IBGE
9. *Dispõe sobre a Central de Compras Públicas para a Educação no âmbito do FNDE.*
10. *PARECER n. 00004/2022/CNMLC/CGU/AGU (NUP: 00688.000716/2019-43)*
11. Art. 3º *O Programa Caminho da Escola permitirá a aquisição de veículos padronizados para o transporte escolar, mediante adesão à ata de registro de preços nacional gerenciada pelo FNDE ou mediante execução direta pela referida autarquia.* ([Redação dada pelo Decreto nº 12.625, de 2025](#)).
12. *Artigo 54, caput e §1º, c/c art. 94 da Lei nº 14.133/2021.*
13. *Artigo 55, I, a, Lei n. 14.133/2021.*
14. *Artigo 183, III, Lei n. 14.133/2021.*
15. *Artigo 54, § 3º, da Lei nº 14.133/2021.*
16. *Devem ser disponibilizados: a) cópia integral do edital com seus anexos; b) resultado da licitação; c) contratos firmados e notas de empenho emitidas.*
17. **BPC nº 05:** *Ao Órgão Consultivo que em caso concreto haja exteriorizado juízo conclusivo de aprovação de minuta de edital ou contrato e tenha sugerido as alterações necessárias, não incumbe pronunciamento subsequente de verificação do cumprimento das recomendações consignadas.*



Documento assinado eletronicamente por CARLOS RIVABEN ALBERS, 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 2969328162 e chave de acesso e45333d4 no endereço eletrônico <https://supersapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): CARLOS RIVABEN ALBERS, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 24-10-2025 15:54. Número de Série: 24688056426646610828629120681. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.