



## PARECER JURÍDICO

**EMENTA:** Adesão à Ata de Registro de Preços. Procedimento nº A/2019-003 PMP.

**Objeto:** Adesão à Ata de Registro de Preços nº 8/2018, oriunda do Pregão Eletrônico 19/2017/FNDE/MEC, cujo objeto é registro de preços para eventual aquisição de veículos de transporte escolar diário de estudantes, denominado Ônibus Rural Escolar - ORE 1 (4x4), com o objetivo de atender as unidades escolares de ensino infantil e fundamental, da Secretaria Municipal de Educação do Município de Parauapebas, Estado do Pará.

**Interessados:** A Secretaria Municipal de Educação e Marcopolo S.A.

### 1 - DO RELATÓRIO

Vieram os presentes autos para a brevíssima análise quanto à possibilidade jurídica do procedimento de compra por meio da Ata de Registro de Preços nº 08/2018, oriunda do Pregão Eletrônico 19/2017/FNDE/MEC, cujo objeto é a aquisição de veículos de transporte escolar diário de estudantes, denominado Ônibus Rural Escolar - ORE 1 (4x4), com o objetivo de atender as unidades escolares de ensino infantil e fundamental, da Secretaria Municipal de Educação do Município de Parauapebas, Estado do Pará.

Inicialmente, cumpre observar que o exame dos presentes autos restringe-se aos aspectos jurídicos, excluídos aqueles de natureza técnica. Em relação a estes, partiremos da premissa de que a autoridade competente municiou-se dos conhecimentos específicos imprescindíveis para a sua adequação ao interesse público, tendo observado todos os requisitos legalmente impostos.

Quanto à justificativa, esclarecemos que não compete ao órgão jurídico adentrar o mérito - oportunidade e conveniência - das opções do Administrador, exceto em caso de afronta aos preceitos legais.

O papel do Órgão jurídico é recomendar que a justificativa seja a mais completa possível, orientando o Órgão assistido, se for o caso, pelo seu aperfeiçoamento ou reforço, na hipótese de ela se revelar insuficiente, desproporcional ou desatualizada, de forma a não deixar margem para eventuais questionamentos.

Cabe ressaltar que a lavagem dos preços apresentados, quantitativos, justificativa rubricada e assinada pela Autoridade Competente, bem como a indicação orçamentária, coube à Controladoria Geral do Município, de acordo com as atribuições conferidas pela Lei Municipal nº 4.293/2005, conforme Parecer Controle Interno de fls. 188-197.

Pois bem. Excluindo-se os elementos técnicos e econômicos que consubstanciaram todo o procedimento, passemos, estritamente, à análise dos elementos/requisitos jurídicos do presente processo.

E assim, inicialmente, destacamos que constam dos autos:

1. **SOLICITAÇÃO EXPRESSA** da Secretaria Municipal de Educação e o **TERMO DE REFERÊNCIA** em que consta a definição clara e precisa do objeto (fls. 01-08). Ademais, no memorando nº 001/2019 a Secretaria demandante instruiu a autoridade do procedimento;

2. **TERMO DE COMPROMISSO** PMP nº 201500258-0/FNDE (fls. 09-11);



**PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO**



3. **PLANILHA DE ESTATÍSTICA DO NÚMERO DE ALUNOS 2018 e PLANILHA DE QUANTITATIVOS** (fls. 12-13);
4. **INDICAÇÃO DO OBJETO E DO RECURSO** (fls. 14), conforme indicação da Secretaria Municipal de Educação (art. 7º, § 2º, II, da Lei nº 8.666/93);
5. **CONSULTA SIGARP- Consulta e Seleção de Adesão** (fls. 15-17);
6. **AUTORIZAÇÃO** do Órgão Concedente (Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação) para aquisição por meio da Ata de Registro de Preços nº 8/2018, oriunda do Pregão Eletrônico 19/2017/FNDE/MLC, por meio da Autorização nº 86/2019 - CGARC/DIRAD/FNDE (fls. 18-19);
7. **ANUÊNCIA DA EMPRESA MARCOPOLO S.A.**, em fornecer o objeto pretendido, nos mesmos moldes estabelecidos no Pregão Eletrônico 19/2017/FNDE/MEC, por meio do ofício nº 4378 (fls. 20-21), seguida da proposta de preços (fls. 22-24);
8. **DECLARAÇÃO DE ADEQUAÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA**, devidamente assinada pela Autoridade Competente, em atendimento ao art. 16, II, da Lei Complementar nº 101 (fls. 25);
9. **DESPACHO** da AUTORIDADE COMPETENTE AUTORIZANDO a abertura do processo administrativo para adesão à Ata de Registro de Preços (fls. 26);
10. **DECRETO DA COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÃO DA PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS** (fls. 27) e **AUTUAÇÃO DO PROCESSO** (fls. 28);
11. **CÓPIAS EXTRAÍDAS DO SITE DO FNDE DOS DOCUMENTOS DO PROCESSO ORIGINÁRIO**: Boletim de Pessoal e Serviço nº 579/2016 de designação do pregoeiro e da equipe de apoio (fls. 29-30); parecer jurídico (fls. 31-43); edital e anexos, dentre eles termo de referência (fls. 44-68); encarte A - proposta de preços, encarte B - caderno de informações técnicas e encarte C- declaração de regularidade e cumprimento do artigo 93 da Lei nº 8.213/91 (fls. 69-72); minuta da Ata de Registro de Preços, encarte A- caderno reserva e encarte B- termo de ciência e responsabilidade (fls. 73-80); publicação do aviso de licitação (fls. 81); publicação do extrato da Ata de Registro de Preços nº 08/2018 (fls. 82); minuta do contrato (fls. 83-89); encarte B - caderno de informações técnica Ônibus Rural Escolar (fls. 90-146); termo de homologação do pregão (fls. 147-148) e Ata de Registro de Preços nº 08/2018 (fls. 149-154);
12. **DOCUMENTOS RELATIVOS À EMPRESA** (fls. 157-177);
13. **MINUTA** do CONTRATO elaborada com base nos elementos fornecidos na solicitação inicial (art. 38, incisos I e X, Lei nº 8.666/93 e art. 1º, inciso III, da Lei nº 10.520/02) (fls. 178-186);
14. **PARECER CONTROLE INTERNO** (fls. 188-197) e documentos juntados após as recomendações do Parecer Controle Interno (fls. 200-201);

## **2 - DA ANÁLISE JURÍDICA**

Pois bem. Estamos diante de uma contratação com base em um Registro de Preço Nacional, modelo de gestão de licitações por registro de preços utilizado pelo FNDE para prestar assistência técnica aos demais entes da federação.

Por meio do Registro de Preços Nacional, o FNDE realiza um único processo de compras para atendimento de toda a rede de ensino.

O Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE realiza registro de preços de determinados objetos para a futura e eventual contratação por parte dos estados, DF e municípios. A



**PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO**



utilização das atas de registro de preços disponibilizadas é gerenciada pelo FNDE por meio do Sistema de Gerenciamento de Atas de Registro de Preços - SIGARPI.

## **2.1 - PECULIARIDADES DO REGISTRO DE PREÇOS DO FNDE**

De acordo com o MEMO nº 001/2018-GAB/SEMED: "este Município em parceria com o Governo Federal, visando a melhoria na qualidade da educação pública, garantindo o acessibilidade e permanência, a todos os alunos das escolas de Ensino Fundamental, Ensino Médio de Parauapebas, solicita a adesão a Ata de Registro de Preços nº 8/2018, oriunda do Pregão Eletrônico nº 9/2017, cujo objeto é registro de preços para eventual aquisição de veículos de transporte escolar (para 25 passageiros, denominado de Ônibus Rural Escolar – ORE 1 (4x4), com o objetivo de proporcionar segurança e autonomia no transporte de alunos residentes na zona rural, rumo as instituições de Ensino deste Município".

A Autoridade Competente informa que a presente Ata, não se trata de um Registro de Preços Comum, previsto no art. 15 da Lei 8666/93, regulamentado pelo Decreto Federal nº 7.892/2013 e Decreto Municipal nº 071/2014, pois desde o final de 2013, o FNDE, em parceria com o Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (Inmetro), realiza licitação para registro de preços eletrônicos, e estes, geram ata de registro de preços, a qual deve ser obrigatoriamente adotada pelos entes federativos que recebem recursos da União, para a aquisição de veículos destinados ao transporte escolar.

Ao final, esclarece: "Destarte, não há que se olvidar, portanto, que a adesão da presente provém de uma natureza peculiar, não devendo ser tratada como regra, nem constando exigências previstas para adesão de uma Ata comum, pois o ente adquirente só consegue fazer a aquisição do objeto, que já encontra-se com recurso disponível em caixa, se aderir a Ata disponibilizada pelo FNDE, que por sinal, é o órgão que libera toda documentação via internet, para formalizar a Ata de Registro de Preços, que possibilita posteriormente a emissão de contrato para a aquisição do objeto em questão, fazendo com que assim o Governo Federal libere o recurso que já encontra-se disponível para uso".

No caso apresentado, o FNDE, através da licitação e o Município de Parauapebas visa promover a adesão à referida ata para realizar o contrato destinado à aquisição de ônibus, não estamos diante da figura da "carona".

Isso porque não há uma relação de prestação de um órgão público, para si (FNDE), sendo emprestada para outro (diversos Estados e Municípios). Há, sem dúvida, semelhanças entre as figuras, todavia, aqui, o Governo Federal, por meio do Ministério da Educação, através do FNDE, não licitou nada para aquisição própria, para deixar os municípios se aproveitarem de sua ata e nela "pegarem carona", aderindo a licitação realizada pelo Governo Federal, de acordo com suas necessidades e a sua realidade fática.

O Governo Federal está servindo de instrumento para implementar um programa de cunho nacional, o "Programa Caminho da Escola" regularmente instituído por decreto.

A identidade entre o procedimento aqui instaurado e o processo carona reside no fato de que aqui, tal como no "carona", a Administração não escolhe bens a partir de uma licitação que ela própria não realizou.

Diz o art. 2º do Decreto nº 6040-9/2009 instituidor do programa, quais os seus objetivos:

<sup>1</sup> SIGARPWFB - Sistema de Gerenciamento de Atas de Registro de Preços foi desenvolvido como ferramenta de gestão e de transparência do processo de utilização dos órgãos de registro de preços realizados pelo FNDE.



**PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS**  
**PROCURADORIA LEGAL DO MUNICÍPIO**



- I - renovar a frota de veículos eschores das redes municipal e estadual de educação básica na zona rural;
- II - garantir a qualidade e segurança do transporte escolar na zona rural, por meio da padronização e frapamento de veículos disponibilizados pelo Programa;
- III - garantir o acesso à educação básica dos estudantes moradores da zona rural nas escolas da educação básica;
- IV - reduzir a evasão escolar em consonância às metas do Plano Nacional de Educação;
- V - reduzir o preço de aquisição dos veículos necessários ao transporte escolar na zona rural.

E estabeleceu como se daria o sistema de compras e a participação dos Municípios:

*Art. 3º O Programa Caminho da Escola compreenderá a aquisição, por meio de pregão eletrônico para registro de preços, de veículos padronizados para o transporte escolar.*

*§ 1º A aquisição de veículos será feita por meio de:*

- I - recursos orçamentários do Ministério da Educação;
- II - linha especial de crédito a ser concedida pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES;
- III - recursos próprios dos entes federativos que aderirem ao Programa Caminho da Escola.

*§ 2º A participação de entes federativos no Programa Caminho da Escola será feita por meio de convênio de colaboração, do tipo Inciso I, onde será informada a demanda pelos veículos e a responsabilidade de adesão ao pregão eletrônico para registro de preços, nos termos do parágrafo III daquele parágrafo.*

*Art. 4º O acesso aos recursos do BNDES, destinados ao Programa Caminho da Escola, dar-se-á mediante atendimento das exigências e procedimentos definidos pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE, por aquele Banco, pela Secretaria do Tesouro Nacional e de acordo com o estabelecido pelo Conselho Monetário Nacional. Parágrafo único. O acesso ao BNDES, em concordância com o Conselho Monetário Nacional e em função da solicitação apresentada pelo Ministério da Educação, definir o montante atual e o limite de crédito e as condições para financiamento dos bens a serem adquiridos por meio de pregão eletrônico.*

Nesse passo, foi em função do modo pelo artigo 5º do mesmo decreto que o FNDE agiu, promovendo o certame licitatório:

*Art. 5º Competência do FNDE:*

- I - disciplinar o processo de apresentação de propostas, prazos e critérios para a seleção e aprovação dos veículos do Programa Caminho da Escola;
- II - definir os padrões e a quantidade máxima de itens a serem adquiridos pelo proponente de acordo com as áreas territoriais e populacionais;
- III - estipular os critérios e condições a serem adquiridos; e IV - acompanhar, controlar e fiscalizar o cumprimento das normas estabelecidas para o Programa Caminho da Escola.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



Verifica-se, portanto, que não trata-se de adesão à ata disciplinada pelo Decreto Municipal nº 071/2014.

## 2.2 - DA LEGALIDADE DA CONTRATAÇÃO

Com base no entendimento pacificado pelo Tribunal de Contas da União, é perfeitamente possível a contratação nos moldes ora pleiteados pelos interessados:

### 3. Registro de preços para aquisição de bens e serviços com recursos de convênios

(...)

3.3. É possível a realização de licitação para registro de preços em que os entes públicos concorrentes (agentes) participantes do processo de planejamento da aquisição. Ainda na cidade em análise, o MCTI, foi apresentada pelo relator alternativa para aprimorar a execução dos seus convênios formulada a partir de sugestões da unidade Técnica do Ministério Público/TCU. Consiste ela na promoção de licitação para registro de preços contemplando a quantidade total de bens ou serviços necessários à execução de convênios a serem celebrados com outros entes, com fundamento no art. 2º, inciso III, do Decreto 3.931/2001, que prevê a adoção preferencial do SRP nas contratações destinadas a atender a mais de um órgão ou entidade ou a programas de governo. Nessa hipótese, os entes públicos convenientes participariam do planejamento da aquisição. O relator, ao adotar a proposta do relator, também a título de orientação esclareceu o TCU que a legislação vigente também possibilita: "9.3.2. alternativa 2: a realização de licitação pelo Ministério para registro de preços destinado a atender ao programa de governo, contemplando o quantitativo máximo de bens ou serviços necessários à execução dos convênios que serão celebrados com os demais entes, com fundamento no art. 2º, inciso III, do Decreto 3.931/2001 e consoante orientado no Acórdão 1.233/2012-Plenário, podendo os demais entes públicos convenientes serem os participantes devidamente incluídos no processo de planejamento da aquisição, conforme previsto no art. 3º do mencionado regulamento"; Acórdão nº 1.192/2012-Plenário TC-001.936/2012-4, rel. Min. Augusto Sherman Cavalcanti, 4/7/2011.

3.4. A realização para atendimento de licitação para registro de preços destinado a atender o programa de governo com a finalidade de adquirir e distribuir os bens constantes do registro de preços encontra amparo na legislação vigente.

Também na cidade em análise, o MCTI, o relator desenvolveu terceira rotina, a partir de sugestões da unidade Técnica e do Ministério Público/TCU, para aprimorar a execução dos seus convênios. Essa nova possibilidade sugere a utilização de ata de registro de preços para a licitação a ser promovida pelo Ministério, com a aquisição, durante o prazo constante do registro aos convenientes. O Tribunal, ao endossar a proposta do relator a título de orientação, esclareceu ao MCTI que a legislação vigente também possibilita: "9.3.3. alternativa 3: a realização de licitação pelo Ministério para registro de preços destinado a atender ao programa de governo, contemplando o quantitativo máximo de bens ou serviços necessários à execução dos convênios que serão celebrados com os demais entes, com fundamento no art. 2º, inciso III, do Decreto 3.931/2001 e consoante orientado no Acórdão 1.233/2012-Plenário, podendo o MCTI utilizar-se da ata resultante para adquirir e distribuir os bens

PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



constantes do registro, os bens e/ou serviços com fulcro na padronização prevista no art. 15 do Decreto 6.711/2007,<sup>2</sup> Resolução nº 1717/2012-Plenário, TC-001.956/2012-4, rel. Min. Augusto Streck e Cavalcanti, 4.7.2011.<sup>2</sup>

De acordo com o art. 3º, §§ 3º e 4º da Lei 5.537/1968, incluídos pela Lei nº 12.801 de 2013, tem-se que:

“§ 3º Para a prestação de assistência técnica de que tratam as alíneas “c” e g, o FNDE disponibilizará:

I - bens, materiais pedagógicos e capacitação aos sistemas de ensino e de gestão dos programas educacionais;

II - instrumentos administrativos, visando a promover a eficiência na execução das ações e projetos educacionais, inclusive em procedimentos licitatórios.

§ 6º Para execução da assistência técnica pelo FNDE, a disponibilização de instrumentos administrativos compreenderá:

I - a indicação de normas técnicas, padrões, estimativa de preço máximo dos bens e serviços utilizados pelos sistemas educacionais;

II - o gerenciamento do registro de preço, na forma da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1992, da Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002, e da Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011, e dos sistemas de ensino, independentemente da origem dos recursos.

Importante citar trechos do julgamento do Acórdão nº 1592/2013 – TCU – Plenário que aborda a competência do FNDE na legalidade e aplicação do Registro de Preço Nacional:

27. “... pois, a existência de um padrão, tendo em vista que **facilita a aquisição de materiais pedagógicos**” e “... e das escolas existentes no território brasileiro, proporcionando, **por conseguinte, na atividade administrativa, com impacto em todos os níveis da educação brasileira.**”

28. “É competência, tanto do FNDE a prestação de assistência técnica e financeira nos campos Distrito Federal e Municípios, inclusive por meio da disponibilização de bens e de instrumentos administrativos que promovam a eficiência na execução das ações e projetos educacionais, por força do art. 3º da Lei 5.537/1968,

29. “... a fim de garantir que os recursos sejam empregados pelo FNDE em sua oitiva, nos seguintes termos:”

A crescente demanda por bens e serviços de qualidade perante o Estado tem pressionado os poderes executivos, legisladores e até mesmo os órgãos de controle do Estado e órgãos administrativos que ao mesmo tempo preservem a observância dos princípios da administração pública – como os da legalidade, da moralidade, da probidade, da publicidade e da eficiência – e possibilitem aquisições mais econômicas, mais ágeas e de qualidade, de modo a atender satisfatoriamente as demandas administrativas destinadas.

<sup>2</sup> Informativo de Licitações e Contratos nº 117



**PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUPEBAS**  
**PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO**

30. Nesse sentido, a 1ª PPV proporciona a oferta de produtos em um processo compartilhado de compras públicas, capitaneado pelo INDE. O TCU já reconheceu a importância e os benefícios advindos de tal prática, como se infere da ata condutor do Acórdão 1.717/2012-TCU-Plenário.

### **2.3 - DA TEMPESTIVIDADE DA CONTRATAÇÃO**

O §6º do art. 21, do Decreto Municipal nº 071/2014, estabelece que "após a autorização do órgão gerenciador, o órgão não participante deve efetuar a aquisição ou contratação solicitada em até noventa dias, observado o prazo de validade da ata". A mesma redação possui o art. 22, §6º, do Decreto Federal 7892/2013.

O edital do Pregão Eletrônico nº 19/2017/FNDE/MEC, no item 9.2 e seguintes do Termo de Referência (anexo I), estabelece que:

*"Constitui os órgãos participantes da compra nacional e Órgãos não participantes:*

9.2.1. Utilizar o sistema de cadastramento de Atas de Registro de Preços - SIGARPWEB, no qual constará a utilização ou de adesão às atas de registro de preços, bem como o número e o status das solicitações efetuadas;

9.2.2. Constatar a falta de adesão obedecendo o quantitativo solicitado, por meio de instrumento com prazo máximo de 90 dias (noventa dias), contados a partir da data em que a solicitação for feita e status "Autorizado CGARC" no SIGARPWEB, observado o prazo de validade da ata".

Ainda, de acordo com o item 14.5.1 do Edital do Pregão Eletrônico 19/2017/FNDE/MEC, tem-se que:

*"14.5.1.1. Contratos e adesões à utilização da ata de registro de preços deverão ser assinados dentro do prazo de validade da ata, conforme disposto no art. 12, § 4º do Decreto nº 7.892/2013.*

Tendo em vista que a validade da ata de registro de preços nº 8/2018, oriunda do Pregão Eletrônico 19/2017/FNDE/MEC é de 12 (doze) meses a contar de 20/04/2018, tendo validade até 20/04/2019, a contratação requerida é tempestiva.

### **3 - DA CONCLUSÃO**

**Esta Procuradoria entende que:**

a) o procedimento adotado está em conformidade com as adesões à ata regulamentadas pelo Decreto Municipal 071/2014, sendo que o processo é regular, admitido pelas normas de regência, inexistindo óbices para que se adquira nas atas (preços) para o "Programa Caminho da Escola" através do processo de adesão à ata de registro de preços autorizada pelo FNDE, do Ministério da Educação.

b) é tempestiva a contratação requerida, tendo em vista as disposições legais que regem a matéria e as disposições editalícias.

**Recomenda-se, entretanto, observar o seguinte saneamento do processo:**

7

**PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS**  
**PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO**



I. seja confirmada a autenticidade das certidões de regularidade fiscal e trabalhista juntadas aos autos; que sejam atualizadas as certidões negativas de débito federal e estadual, a certidão negativa judicial cível, bem como o certificado de regularidade do FGTS, eis que encontram-se vencidos.

II. sejam conferidos em seus originais todos os documentos que estiverem em cópia simples, em especial os de fls. 157-169 e 200-210.

III. Quanto a validade da Ata de Registro de Preços, verifica-se que suas cláusulas tenham total compatibilidade com a minuta de Ata de Registro de Preços originária, sobretudo, quanto as penalidades aplicadas à contratada em caso de descumprimento contratual, prazo de entrega do objeto e pagamento.

*Ex postis*, invocando os princípios basilares norteadores dos atos administrativos, quais sejam: a legalidade, a impessoalidade, a moralidade, a igualdade, a publicidade, a probidade administrativa, a vinculação ao instrumento normativo e o julgamento objetivo, não vislumbramos óbice legal à Adesão à Ata de Registro de Preços nº 8/2018, oriunda do Pregão Eletrônico 19/2017/FNDE/MEC, cujo objeto é a contratação para eventual aquisição de veículos de transporte escolar diário da esquadra da Secretaria Municipal de Educação - ORE 1 (4x4), com o objetivo de atender as unidades escolares da educação infantil e fundamental, da Secretaria Municipal de Educação do Município de Parauapebas, Estado do Pará, bem como pela expressa AUTORIZAÇÃO da realização da DESPESA e respectivo EMPLAQUEAMENTO nº 38, inciso VII, c/c art. 43, inciso VI, da Lei nº 8.666/93) e ASSINATURA do CONTRATO (art. 61, Lei nº 8.666/93) e sua respectiva PUBLICAÇÃO, desde que cumpridas as recomendações desta Ata de Registro de Preços.

É o parecer que submetemos à consideração de Vossa Excelência, S.M.L.

Parauapebas/PA, 16 de maio de 2019.

**ANE FRANCIELY FERREIRA GOMES**  
Assessora Jurídica de Preços  
Dec. 490/2017

**QUÍZIA SINEY G. JUSTOSA**  
Procuradora Geral do Município  
Dec. 233/2019