



ESTADO DE GOIÁS
SECRETARIA DE ESTADO DA ADMINISTRAÇÃO

Parecer Jurídico

Análise de procedimento licitatório.

PARECER JURÍDICO

RELATÓRIO

1. Trata-se de procedimento licitatório a ser realizado na modalidade **Pregão Eletrônico**, sob o critério de julgamento de menor preço, por item, cujo objeto é a aquisição de *"5 (cinco) Notebook Intel Core 17 Ultrabook necessário para execução do Convênio nº 942263/2023 do Censo Escolar, formalizado entre o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) e a Secretaria de Educação do Estado de Goiás"*.
2. A estimativa do custo da contratação é no montante de **R\$ 61.300,05** (sessenta e um mil, trezentos reais e cinco centavos).
3. Os autos vieram a esta Procuradoria Setorial, para manifestação jurídica, na forma do art. 53 da Lei nº 14.133/2021.
4. Instruem o feito os seguintes documentos principais: documento de oficialização de demanda (29670); estudo técnico preliminar (29673); termo de referencia (29675); orçamento estimado (29733); mapa de risco (29926); portaria de contratação (69275); Programação de desembolso financeiro (55592); minuta contratual (69374); e minuta de edital (69376).
5. É o breve relatório. Análise a seguir.

DA COMPETÊNCIA DESTA PROCURADORIA SETORIAL

6. Preliminarmente, cumpre registrar que nos termos da atual redação do art. 47, §1º, da Lei Complementar nº 58, de 04 de julho de 2006, compete ao Procurador do Estado Chefe da Procuradoria Setorial o exame dos ajustes com valores de até R\$ 10.000.000,00 (dez milhões de reais). Na espécie,

cuida-se de contratação com valor total inferior a esse limite, o que justifica a atuação desta Procuradoria Setorial.

7. Outrossim, na esteira do fluxo previsto na Nota Técnica nº 01/2021 - PGE/GAPGE, apenas quando se trata de ajuste de valor superior a R\$ 10.000.000,00 (dez milhões de reais) faz-se necessária a elaboração de dois pareceres por parte da Procuradoria Setorial, um prévio e outro conclusivo, este imediatamente anterior à remessa do feito à PGE/GO. Em se tratando de ajuste inferior a R\$ 10.000.000,00 (dez milhões de reais), basta uma única manifestação por parte da Procuradoria Setorial - o que não afasta, por evidente, outras(s) manifestação(ões) quando tal se mostrar necessário ao esclarecimento de alguma dúvida pontual e concreta.

8. Assim, não compete a esta Procuradoria Setorial validar e realizar adequações em atendimento às recomendações assinaladas em seus pareceres, conforme nova redação dada ao art. 47 da Lei Complementar Estadual nº 58/2006, alterado pela LCE nº 164/2021, bem como considerando interpretação conferida pela Procuradoria-Geral do Estado na Nota Técnica nº 01/2021, salvo, quando houver controvérsia jurídica objetiva e específica expressamente apontada pela unidade consultante.

DA APLICAÇÃO DA LEI N. 14.133/2021

9. Ao feito se aplica a Lei nº 14.133/2021, que *"estabelece normas gerais de licitação e contratação para as Administrações Públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios"* (art. 1º).

10. Trata-se de norma geral que substituiu, a um só tempo, as Leis nº 8.666/1993 e 10.520/2002, assim como os arts. 1º a 47-A da Lei nº 12.462/2011.

11. A propósito da Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, foram editados os seguintes decretos estaduais regulamentares: Decreto nº 10.139/2022 (Plano de Contratações); Decreto nº 10.207/2023 (etapa preparatória das contratações); Decreto nº 10.216/2023 (agentes públicos que desempenham funções essenciais nos processos de licitações e contratações públicas); Decreto nº 10.240/2023 (regras de transição); e Decreto nº 10.247/2023 (modalidade pregão, na forma eletrônica, pelos critérios de julgamento menor preço ou maior desconto).

12. No entanto, tratando-se de contratação de bens com a utilização de recurso federal, decorrente de transferência voluntária (Convênio nº 942263/2023), deve o procedimento licitatório em exame ser regido por normas federais, nos termos da Instrução Normativa SEGES/ME nº 73, de 30 de setembro de 2022, do item 9.2. da Cláusula Nona (Da Contratação com Terceiros) do Convênio nº 942263/2023 (55578) e do **art. 1º, § 2º, do Decreto Estadual nº 10.247, de 30 de março de 2023**. Dito isso, aplica-se as disposições da Lei federal nº 14.133/2021, Decreto federal nº 10.024, de 20 de setembro de 2019, a Instrução Normativa SEGES/ME nº 73, de 30 de setembro de 2022, a Instrução Normativa SEGES/ME nº 65, de 7 de julho de 2021, e a Instrução Normativa SEGES/ME nº 81, de 25 de novembro de 2022.

SOBRE O DEVER DE LICITAR E A UTILIZAÇÃO DA MODALIDADE "PREGÃO", NA FORMA ELETRÔNICA

13. A licitação é processo administrativo que legitima e fundamenta a contratação no âmbito da Administração Pública, consoante exigência insculpida no art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal. A regra é a licitação e a exceção, a contratação direta.

14. A licitação visa, em síntese, selecionar a proposta mais vantajosa sem descuidar de resguardar a todos os interessados em contratar com o Estado condições de competir em pé de igualdade, tudo em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável (art. 5º da Lei nº 14.133/2021).

15. O pregão é a *"modalidade de licitação obrigatória para aquisição de bens e serviços comuns, cujo critério de julgamento poderá ser o de menor preço ou o de maior desconto"* (art. 6º, XLI, da Lei nº 14.133/2021), entendendo-se por bens e serviços comuns *"aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade podem ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado"* (art. 6º, XIII, da Lei nº 14.133/2021).

16. A Lei nº 14.133/2021 previu, ainda, a possibilidade de utilização do pregão nos casos de serviços comuns de engenharia, conforme parágrafo único de seu art. 29, assim entendidos como *"todo serviço de engenharia que tem por objeto ações objetivamente padronizáveis em termos de desempenho e qualidade, de manutenção, de adequação e de adaptação de bens móveis e imóveis, com preservação das características originais dos bens"* (art. 6º, XXI, "a" da Lei nº 14.133/2021).

17. Sobre o enquadramento do objeto da licitação como bem ou serviço comum, assim dispõe a orientação normativa nº 54 da Advocacia-Geral da União - AGU:

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

18. Pelo que se vê, a classificação de bens e serviços como comuns depende de exame predominantemente fático e de natureza técnica, o que compete à unidade administrativa requisitante.

19. No caso em tela, o Estudo Técnico Preliminar assentou, por intermédio de seus itens 2.2 e 2.3, ser o caso de objeto comum, de forma que resta justificada a utilização da modalidade pregão.

20. Outrossim, a utilização da forma eletrônica atende à preferência estabelecida no art. 17, §2º, da Lei nº 14.133/2021.

DA ETAPA DE PLANEJAMENTO DA CONTRATAÇÃO

21. A realização de todo certame pressupõe uma fase interna em que a contratação deve ser devidamente planejada.

22. O art. 17 da Lei nº 14.133/2021 dispõe as fases sequenciais do processo de licitação, indicando como a primeira delas a fase preparatória (no mesmo sentido, o art. 8º da Instrução Normativa nº 73/2022 SEGES/ME).

23. De uma forma geral, a doutrina destaca *"a cogência do planejamento na ordem jurídica administrativa do Estado Brasileiro"*, salientando que os *"desequilíbrios da gestão estatal"* decorrem, em muitos casos, das medidas tomadas sem o prévio e adequado planejamento (Prefácio de Jessé Torres Pereira Junior em GARCIA, Flávio Amaral. *Licitações e contratos administrativos. Casos e polêmicas*. 5ª edição. São Paulo: Malheiros, 2018, p. 28 e 29).

24. Como salientado anteriormente, a Instrução Normativa nº 73/2022 SEGES/ME versa sobre a etapa preparatória das contratações.

25. Segundo seu art. 11, a *"fase preparatória do processo licitatório deve compatibilizar-se com o Plano de Contratações Anual e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, compreendidos os documentos e procedimentos necessários de que dispõe o art. 18 da Lei nº 14.133, de 2021, observada a modalidade de licitação adotada, nos termos do art. 4º"*.

26. Os documentos que materializam a etapa preparatória foram indicados no art. 18, da Lei 14.133/2021: "I - a descrição da necessidade da contratação fundamentada em estudo técnico preliminar que caracterize o interesse público envolvido; II - a definição do objeto para o atendimento da necessidade, por meio de termo de referência, anteprojeto, projeto básico ou projeto executivo, conforme o caso; III - a definição das condições de execução e pagamento, das garantias exigidas e ofertadas e das condições de recebimento; IV - o orçamento estimado, com as composições dos preços utilizados para sua formação; V - a elaboração do edital de licitação; VI - a elaboração de minuta de contrato, quando necessária, que constará obrigatoriamente como anexo do edital de licitação; VII - o regime de fornecimento de bens, de prestação de serviços ou de execução de obras e serviços de engenharia, observados os potenciais de economia de escala; VIII - a modalidade de licitação, o critério de julgamento, o modo de disputa e a adequação e eficiência da forma de combinação desses parâmetros, para os fins de seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, considerado todo o ciclo de vida do objeto; IX - a motivação circunstanciada das condições do edital, tais como justificativa de exigências de qualificação técnica, mediante indicação das parcelas de maior relevância técnica ou valor significativo do objeto, e de qualificação econômico-financeira, justificativa dos critérios de pontuação e julgamento das propostas técnicas, nas licitações com julgamento por melhor técnica ou técnica e preço, e justificativa das regras pertinentes à participação de empresas em consórcio; X - a análise dos riscos que possam comprometer o sucesso da licitação e a boa execução contratual; XI - a motivação sobre o momento da divulgação do orçamento da licitação, observado o art. 24 desta Lei."

27. Feitas essas considerações, cumpre passar em revista os instrumentos legais atinentes ao planejamento da contratação que se busca com o presente pregão.

28. O **Documento de Oficialização de Demanda – DOD** impõe um planejamento administrativo descentralizado, a ser desenvolvido pelas diversas unidades, que estimam as necessidades futuras acerca das contratações.

29. Verifica-se que o DOD está contido no evento nº 29670, **cujo teor, contudo, não atende a conteúdo, devendo ser providenciada a identificação da fonte de recursos para a contratação;**

30. A **Portaria da Contratação** consta do evento nº 69275 indicou os agentes responsáveis.

31. Adverte-se, contudo, que, ante a natureza técnica da função, faz-se necessária a observância dos requisitos insculpidos no art. 7º, incisos I, II e III, §§ 1º e 2º da NLLC:

Art. 7º Caberá à autoridade máxima do órgão ou da entidade, ou a quem as normas de organização administrativa indicarem, promover gestão por competências e designar agentes públicos para o desempenho das funções essenciais à execução desta Lei que preencham os seguintes requisitos:

I - sejam, preferencialmente, servidor efetivo ou empregado público dos quadros permanentes da Administração Pública;

II - tenham atribuições relacionadas a licitações e contratos ou possuam formação compatível ou qualificação atestada por certificação profissional emitida por escola de governo criada e mantida pelo poder público;

III - não sejam cônjuge ou companheiro de licitantes ou contratados habituais da Administração nem tenham com eles vínculo de parentesco, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, ou de natureza técnica, comercial, econômica, financeira, trabalhista e civil.

32. O **Estudo Técnico Preliminar (ETP)**, documento do evento 29673, deve evidenciar o problema a ser resolvido e buscar a melhor solução identificada dentre as possíveis (art. 18, da Lei federal nº 14.133/2021).

33. Sabe-se que pela nova lei de licitações e contratos o chamado Estudo Técnico Preliminar (ETP) possui natureza estrutural no planejamento da contratação, uma vez que é por via de seu intermédio que se definirá como melhor atender a necessidade apontada pela Administração.

34. A ausência do referido documento, especialmente quanto ao conteúdo de planejamento administrativo, constitui prática censurável pelo Tribunal de Contas do Estado de Goiás, a exemplo do Acórdão nº 1444/2023, que reitera os requisitos mínimos do ETP na Lei nº 14.133/2021.

35. Ressalta-se que o ETP não se confunde com o anteprojeto, termo de referência e tampouco com o projeto básico, sendo, na realidade, o documento que sustentará a elaboração dos documentos citados, caso se conclua pela factibilidade da contratação.

36. Conforme o art. 18, §1º, da Lei nº 14.133/2021, o Estudo Técnico Preliminar deve conter os seguintes elementos:

Art. 18. A fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual de que trata o inciso VII do caput do art. 12 desta Lei, sempre que elaborado, e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, compreendidos:

[...]

§ 1º O estudo técnico preliminar a que se refere o inciso I do caput deste artigo deverá evidenciar o problema a ser resolvido e a sua melhor solução, de modo a permitir a

avaliação da viabilidade técnica e econômica da contratação, e conterá os seguintes elementos:

I - descrição da **necessidade** da contratação, considerado o problema a ser resolvido sob a perspectiva do interesse público;

II - demonstração da previsão da contratação no plano de contratações anual, sempre que elaborado, de modo a indicar o seu alinhamento com o planejamento da Administração;

III - requisitos da contratação;

IV - **estimativas das quantidades para a contratação**, acompanhadas das **memórias de cálculo** e dos documentos que lhes dão suporte, que considerem interdependências com outras contratações, de modo a possibilitar economia de escala;

V - levantamento de mercado, que consiste na análise das alternativas possíveis, e justificativa técnica e econômica da escolha do tipo de solução a contratar;

VI - **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;

VII - descrição da solução como um todo, inclusive das exigências relacionadas à manutenção e à assistência técnica, quando for o caso;

VIII - justificativas para o **parcelamento** ou não da contratação;

IX - demonstrativo dos resultados pretendidos em termos de economicidade e de melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais e financeiros disponíveis;

X - providências a serem adotadas pela Administração previamente à celebração do contrato, inclusive quanto à capacitação de servidores ou de empregados para fiscalização e gestão contratual;

XI - contratações correlatas e/ou interdependentes;

XII - descrição de possíveis impactos ambientais e respectivas medidas mitigadoras, incluídos requisitos de baixo consumo de energia e de outros recursos, bem como logística reversa para desfazimento e reciclagem de bens e refugos, quando aplicável;

XIII - **posicionamento conclusivo sobre a adequação da contratação para o atendimento da necessidade a que se destina.**

§ 2º O estudo técnico preliminar deverá conter ao menos os elementos previstos nos incisos I, IV, VI, VIII e XIII do § 1º deste artigo e, quando não contemplar os demais elementos previstos no referido parágrafo, apresentar as devidas justificativas.

§ 3º Em se tratando de estudo técnico preliminar para contratação de obras e serviços comuns de engenharia, se demonstrada a inexistência de prejuízo para a aferição dos padrões de desempenho e qualidade almejados, a especificação do objeto poderá ser realizada apenas em termo de referência ou em projeto básico, dispensada a elaboração de projetos.

37. Sob o aspecto material das informações que compõem o Estudo Técnico Preliminar, cumpre assinalar a diretiva de atuação da área consultiva no âmbito da Procuradoria-Geral do Estado, no sentido de que não cabe ao órgão jurídico adentrar ao mérito das opções do Administrador (oportunidade e conveniência).

38. Destarte, como assinalado em linhas iniciais, as escolhas no que concerne à necessidade da execução do objeto ficam sob o juízo e responsabilidade do administrador público.

39. Na espécie, o documento constante do evento nº 29673 não trata de todos os elementos apontados no Decreto estadual nº 10.207 de 2023, **motivo pelo qual recomenda-se os seguintes ajustes:**

1. na Seção 1 (Descrição da Necessidade da Contratação), complementar a justificativa acerca da real necessidade da contratação, de modo a transparecer que não se trata de compras ou contratações desnecessárias;
2. na Seção 2 (Descrição da Solução), indicar nos itens 2.1. e 2.7, a previsão estabelecida na Cláusula Nona do Convênio (55578) quanto à exigência do emprego de procedimento licitatório, na modalidade pregão na sua forma eletrônica, para a aquisição de bens necessários à execução do objeto;
3. no item 3.3 (Histórico de Consumo), complementar as informações com dados referentes ao intervalo de tempo ao a informação descrita se refere, a descrição dos computadores utilizados e valor, ou, caso entenda produtora, fazer a referência às justificativas apresentadas posteriormente nos autos;
4. no item 3.4 (Histórico Contratual), esclarecer quais os contratos e respectivas sequências numéricas foram utilizados para a compra desses equipamentos;
5. apresentação de justificativa para a não indicação das contratações correlatas ou interdependentes (inciso XI, art. 13, do Decreto estadual nº 10.207 de 2023), conforme determina o parágrafo 1º do mesmo dispositivo legal.

40. Recomenda-se, ainda, **que as justificativas técnica e econômica da escolha do tipo de solução de que trata o inciso VII do art. 13 sejam orientadas pela análise comparativa entre os modelos identificados a partir dos critérios elencados no art. 15 do mesmo Diploma Legal, sem prejuízo de outros considerados relevantes.**

41. Outrossim, visando melhor desenvolvimento do tema, os demais aspectos atinentes à fase preparatória serão apreciados, adiante, em tópicos próprios.

DA PESQUISA DE PREÇOS

42. Outro ponto, importante elemento da etapa de planejamento, diz respeito à pesquisa de preços. A pesquisa de preços tem por finalidade maior a análise dos custos a serem despendidos pela

Administração Pública na contratação de determinado objeto. Ciente dos valores praticados no mercado, a Administração consegue aquilatar o montante dos recursos que poderão ser demandados por determinado objeto.

43. A estimativa de preços em certames licitatórios decorre de pesquisa mercadológica que deve ser feita por meio do que se convencionou chamar de “cesta de preços aceitáveis”, mediante orçamentação e estimativa de custo da contratação baseada em fontes diversificadas de pesquisa de preços.

44. O valor previamente estimado da contratação é objeto de disciplina no art. 23 da Lei nº 14.133/2021 e regulamentado pela Instrução Normativa SEGES/ME nº 65, de 7 de julho de 2021, que deve ser aplicada no caso.

45. O decreto estadual regulamentar estipula, em seu art. 6º, os parâmetros a serem utilizados para a determinação do preço estimado de bens e serviços em geral, conforme disposições transcritas a seguir:

Art. 5º A pesquisa de preços para fins de determinação do preço estimado em processo licitatório para a aquisição de bens e contratação de serviços em geral será realizada mediante a utilização dos seguintes parâmetros, empregados de forma combinada ou não:

I - composição de custos unitários menores ou iguais à mediana do item correspondente nos sistemas oficiais de governo, como Painel de Preços ou banco de preços em saúde, observado o índice de atualização de preços correspondente;

II - contratações similares feitas pela Administração Pública, em execução ou concluídas no período de 1 (um) ano anterior à data da pesquisa de preços, inclusive mediante sistema de registro de preços, observado o índice de atualização de preços correspondente;

III - dados de pesquisa publicada em mídia especializada, de tabela de referência formalmente aprovada pelo Poder Executivo federal e de sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que atualizados no momento da pesquisa e compreendidos no intervalo de até 6 (seis) meses de antecedência da data de divulgação do edital, contendo a data e a hora de acesso;

IV - pesquisa direta com, no mínimo, 3 (três) fornecedores, mediante solicitação formal de cotação, por meio de ofício ou e-mail, desde que seja apresentada justificativa da escolha desses fornecedores e que não tenham sido obtidos os orçamentos com mais de 6 (seis) meses de antecedência da data de divulgação do edital; ou

V - pesquisa na base nacional de notas fiscais eletrônicas, desde que a data das notas fiscais esteja compreendida no período de até 1 (um) ano anterior à data de divulgação do edital, conforme disposto no Caderno de Logística, elaborado pela Secretaria de Gestão da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia.

§ 1º Deverão ser priorizados os parâmetros estabelecidos nos incisos I e II, devendo, em caso de impossibilidade, apresentar justificativa nos autos.

§ 2º Quando a pesquisa de preços for realizada com fornecedores, nos

termos do inciso IV, deverá ser observado:

I - prazo de resposta conferido ao fornecedor compatível com a complexidade do objeto a ser licitado;

II - obtenção de propostas formais, contendo, no mínimo:

a) descrição do objeto, valor unitário e total;

b) número do Cadastro de Pessoa Física - CPF ou do Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica - CNPJ do proponente;

c) endereços físico e eletrônico e telefone de contato;

d) data de emissão; e

e) nome completo e identificação do responsável.

III - informação aos fornecedores das características da contratação contidas no art. 4º, com vistas à melhor caracterização das condições comerciais praticadas para o objeto a ser contratado; e

*IV - registro, nos autos do processo da contratação correspondente, da relação de fornecedores que foram consultados e não enviaram propostas como resposta à solicitação de que trata o inciso IV do **caput**.*

*§ 3º Excepcionalmente, será admitido o preço estimado com base em orçamento fora do prazo estipulado no inciso II do **caput**, desde que devidamente justificado nos autos pelo agente responsável e observado o índice de atualização de preços correspondente.*

46. Verifica-se, conforme documento do Evento 29733, que foram utilizadas para a formação do orçamento estimado as seguintes fontes de pesquisa: a) banco de dados governamentais, b) contratos similares/Ata de Registro de Preço e, c) sites/mídia pública.

47. Em que pese as justificativas da metodologia apresentada naquele documento façam referência o decreto estadual, os parâmetros utilizados pela área técnica correspondem aos definidos na Instrução Normativa SEGES/ME nº 65 de 2021.

48. Na linha do que se orientou, destaca-se o âmbito de ponderação crítica e discricionária do responsável pela formação do orçamento estimado, sobre o qual recai a responsabilidade pela coerência entre a pesquisa realizada e a efetiva prática mercadológica.

49. Recomenda-se, entretanto, para um melhor entendimento da metodologia aplicada na elaboração do preço estimado, cuja utilização deverá ser justificada, que seja elaborada planilha condensada dos valores encontrados, referentes aos parâmetros utilizados.

50. Assim, porquanto formalmente regular, presume-se adequada a estimativa de preços apresentada, sendo da equipe encarregada pela sua elaboração, contudo, a responsabilidade pela estimativa do valor que reflita a prática mercadológica, que deve se dar por meio de uma análise crítica, ainda que discricionária, observando-se, ademais, a normas aplicáveis à espécie e as orientações acima, dentre elas, as da Procuradoria-Geral do Estado.

DO TERMO DE REFERÊNCIA

51. Quanto ao Termo de Referência, documento que consta no evento nº 29675, é possível aferir, a partir da sua leitura, o atendimento, de uma forma geral, dos comandos constantes no art. 9º, da Instrução Normativa SEGES/ME nº 81, de 25 de novembro de 2022. *In verbis*:

Conteúdo

Art. 9º Deverão ser registrados no Sistema TR Digital os seguintes parâmetros e elementos descritivos:

*I - **definição do objeto**, incluídos:*

a) sua natureza, os quantitativos, o prazo do contrato e, se for o caso, a possibilidade de sua prorrogação;

b) a especificação do bem ou do serviço, preferencialmente conforme catálogo eletrônico de padronização de que trata a Portaria nº 938, de 2 de fevereiro de 2022, observados os requisitos de qualidade, rendimento, compatibilidade, durabilidade e segurança;

c) a indicação dos locais de entrega dos produtos e das regras para recebimentos provisório e definitivo, quando for o caso;

d) a especificação da garantia exigida e das condições de manutenção e assistência técnica, quando for o caso;

*II - **fundamentação da contratação**, que consiste na referência aos estudos técnicos preliminares correspondentes, quando elaborados, ou, quando não for possível divulgar esses estudos, no extrato das partes que não contiverem informações sigilosas;*

*III - **descrição da solução como um todo**, considerado todo o ciclo de vida do objeto, com preferência a arranjos inovadores em sede de economia circular;*

*IV - **requisitos da contratação**;*

V - modelo de execução do objeto, que consiste na definição de como o contrato deverá produzir os resultados pretendidos desde o seu início até o seu encerramento;

*VI - **modelo de gestão do contrato**, que descreve como a execução do objeto será acompanhada e fiscalizada pelo órgão ou entidade;*

*VII - **critérios de medição e de pagamento**;*

*VIII - **forma e critérios de seleção do fornecedor**, optando-se pelo **critério de julgamento de técnica e preço**, conforme o disposto no § 1º do art. 36 da Lei nº 14.133, de 2021, sempre que a avaliação e a ponderação da qualidade técnica das propostas que superarem os requisitos mínimos estabelecidos no edital forem relevantes aos fins pretendidos pela Administração;*

IX - estimativas do valor da contratação, nos termos da Instrução Normativa nº 65, de 7 de julho de 2021, acompanhadas dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, com os parâmetros utilizados para a obtenção dos preços e para os respectivos cálculos, que devem constar de documento separado e classificado; e

X - adequação orçamentária, quando não se tratar de sistema de registro de preços.

§ 1º Na hipótese de o processo de contratação não dispor de estudo técnico preliminar, com base no art. 14 da Instrução Normativa nº 58, de 8 de agosto de 2022:

*I – a fundamentação da contratação, conforme disposto no inciso II do **caput**, consistirá em justificativa de mérito para a contratação e do quantitativo pleiteado;*

II – o TR deverá apresentar demonstrativo da previsão da contratação no Plano de Contratações Anual, de modo a indicar o seu alinhamento com os instrumentos de planejamento do órgão ou entidade.

*§ 2º O Sistema TR Digital contemplará os modelos de TR instituídos pela Secretaria de Gestão da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia, com auxílio dos órgãos de assessoramento jurídico, que conterão os elementos previstos no **caput** e deverão ser utilizados pelos órgãos e entidades.*

§ 3º A não utilização dos modelos de que trata o § 2º, deverá ser justificada por escrito e anexada ao respectivo processo de contratação, em atenção ao § 2º do art. 19 da Lei nº 14.133, de 2021.

*§ 4º A referência de que trata o inciso II do **caput** será realizada de forma automática pelo Sistema TR Digital.*

51. Contudo, visando ao aprimoramento desse documento técnico, requer-se:

55.1. na Seção 2 (Definição do Objeto da Contratação), corrigir a informação constante no item 2.5, que se encontra em flagrante contradição à disposição do item 2.6 e à exibição de minuta contratual anexada aos autos;

55.2. na Seção 4 (Descrição Detalhada do Objeto), fazer menção ao Anexo I do termo de referência, que indica todos os elementos que o eletrônico deve conter;

55.3. no item 6.4. e seguintes, referentes à amostra, fazer constar a possibilidade de interposição de recurso para o resultado da análise da amostra apresentada, bem como o procedimento para tanto, prevendo o prazo para o recorrente, o prazo para a resposta ao recurso etc;

55.4. ainda quanto às amostras, sugere-se a incrementação dos seguintes dispositivos:

a) Em caso de entrega de catálogo, estes poderão ser entregues juntamente com a documentação relativa à proposta da licitante.

b) A amostra física, deverá estar devidamente identificada com o nome do licitante, se for o caso, conter os respectivos prospectos e manuais, e dispor na embalagem de informações quanto às suas características, tais como data de fabricação, prazo de validade, quantidade do produto, marca, número de referência, código do produto e modelo;

c) Será considerada aprovada a amostra que atender todos os critérios técnicos exigidos nas especificações do Anexo I;

d) O responsável pelo recebimento deverá documentar nos autos, de imediato, o recebimento da amostra;

e) A empresa que tiver seu produto indeferido pela Comissão de Análise da Amostra terá o

prazo de 03 (três) dias úteis, para interpor o recurso de impugnação, que no caso a Superintendência de Segurança Escolar e Colégio Militar, deverá emitir uma resposta para empresa no prazo máximo de 03 (três) dias.

55.5. em relação ao atesto da execução do objeto, verificar a compatibilidade entre os prazos descritos nos itens 9.4 e 9.10;

55.6. extrair o item 9.17.1, uma vez que o objeto do contrato é o fornecimento de um bem, e não de um serviço com regime de dedicação exclusiva;

55.7. no item 10.3, da Seção 10 (Forma e Critério de Seleção do Fornecedor), ajustar a previsão relacionada à viabilidade ou não de participação de empresas reunidas em consórcio;

57.8. Sejam replicadas na minuta do Termo de Referência as adequações pontuadas a propósito da fase preparatória, quando cabível.

DA MINUTA DE EDITAL

52. Consoante art. 25 da Lei nº 14.133/2021, *"o edital deverá conter o objeto da licitação e as regras relativas à convocação, ao julgamento, à habilitação, aos recursos e às penalidades da licitação, à fiscalização e à gestão do contrato, à entrega do objeto e às condições de pagamento"*.

53. Já segundo o art. 14 do Decreto federal nº 10.024/2019, no planejamento do pregão, na forma eletrônica, será observado o seguinte: *"III - elaboração do edital, que estabelecerá os critérios de julgamento e a aceitação das propostas, o modo de disputa e, quando necessário, o intervalo mínimo de diferença de valores ou de percentuais entre os lances, que incidirá tanto em relação aos lances intermediários quanto em relação ao lance que cobrir a melhor oferta;"*.

54. Verifica-se que a minuta de edital (69376), de uma forma geral, atende às disposições legais que disciplinam a matéria. **Entretanto, necessário, ainda, que sejam providenciadas as seguintes adequações:**

54.1. recomenda-se que as disposições habitualmente utilizadas em editais anteriores, que não conflitem com a Lei nº 14.133/2021 e desde que sejam aptas a contribuir para o procedimento licitatório, sejam mantidas, devendo-se evitar, contudo, informações desnecessárias ou regramento em duplicidade. Da mesma forma, sugere-se que sejam mantidos os modelos de documentos considerados necessários, que compunham os Edital de Licitação como seus anexos;

54.2. no item 3 (Das Condições de Participação na Licitação), recomenda-se a indicação clara e precisa, nos subitens 3.1 a 3.6, que o único item licitado será destinado à participação exclusiva de microempresas e empresas de pequeno porte, afastando, desse modo, a perspectiva genérica desse documento;

54.3. extrair o subitem 4.5.2., uma vez que a disputa do único item da licitação será direcionada exclusivamente a microempresas e empresas de pequeno porte, não incidindo o direito ao critério de desempate previsto no art. 44, da Lei Complementar nº 123, de 2006;

54.4. estabelecer, no item 6.8 do Edital de Licitação, o intervalo mínimo que será utilizado como parâmetro para os lances;

54.5. extrair o subitem 6.11.4, uma vez que o certame envolverá apenas um item;

54.6. do mesmo modo, extrair o tópico referente ao “Empate Fictício” (6.12 a 6.14), uma vez que só participarão da licitação microempresas e empresas de pequeno porte;

54.7. extrair a anlínea “b” do subitem 6.13., porquanto será adotado o critério de menor preço;

54.8. extrair os subitens 7.12 e 8.1.2., haja vista que a pretensa contratação tem como objeto a aquisição de bens;

54.9. extrair os subitens 8.5.1 e 8.5.2, porquanto foi anteriormente estabelecida a vedação da participação de empresas reunidas em consórcio;

54.10. extrair o subitem 8.13;

54.11. corrigir no subitem 8.15, do tópico 7 (DA FASE DE HABILITAÇÃO) a numeração empregada e também a previsão de reinício da disputa, uma vez que contrasta frontalmente o disposto no art. 43, § 4º, do Decreto Federal nº 10.024/2019 e a Instrução Normativa SEGES/ME nº 73/2022, as quais deverão reger o procedimento licitatório, conforme explicitado no item 12 dessa manifestação;

54.12. indicar no subitem 11.1. o prazo para o licitante vencedor assinar o contrato;

54.13. quanto às infrações e sanções administrativas, recomenda-se adequar o item 12.1 e subitens do Edital de Licitação às disposições do art. 155 e incisos da Lei nº 14.133/2021, uma vez que os dispositivos não fazem referência ao contratado como autor das infrações, ao mesmo tempo em que deixa de citar algumas infrações passíveis de serem cometidas por ele. Da mesma forma, em razão de tal adequação, recomenda-se revisar os itens 12.4 e seguintes, que detalham as sanções a serem impostas, de acordo com as infrações cometidas, de forma que mantenham harmonização com o art. 156 e seguintes daquele mesmo Diploma Legal;

54.14. sejam replicadas na Minuta do Edital as adequações pontuadas a propósito da fase preparatória e do Termo de Referência, quando cabível.

DA MINUTA CONTRATUAL

55. Os contratos administrativos e seus aditivos submetem-se ao regramento disposto na Lei nº 14.133/2021. Desse modo, o instrumento contratual deverá observar os requisitos elencados na legislação, em especial no que toca às cláusulas contratuais obrigatórias, previstas em seu art. 92, transcrito a seguir:

Art. 92. São necessárias em todo contrato cláusulas que estabeleçam:

I - o objeto e seus elementos característicos;

II - a vinculação ao edital de licitação e à proposta do licitante vencedor ou ao ato que tiver autorizado a contratação direta e à respectiva proposta;

III - a legislação aplicável à execução do contrato, inclusive quanto aos casos omissos;

IV - o regime de execução ou a forma de fornecimento;

V - o preço e as condições de pagamento, os critérios, a data-base e a periodicidade do reajustamento de preços e os critérios de atualização monetária entre a data do adimplemento das obrigações e a do efetivo pagamento;

VI - os critérios e a periodicidade da medição, quando for o caso, e o prazo para liquidação e para pagamento;

VII - os prazos de início das etapas de execução, conclusão, entrega, observação e recebimento definitivo, quando for o caso;

VIII - o crédito pelo qual correrá a despesa, com a indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica;

IX - a matriz de risco, quando for o caso;

X - o prazo para resposta ao pedido de repactuação de preços, quando for o caso;

XI - o prazo para resposta ao pedido de restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro, quando for o caso;

XII - as garantias oferecidas para assegurar sua plena execução, quando exigidas, inclusive as que forem oferecidas pelo contratado no caso de antecipação de valores a título de pagamento;

XIII - o prazo de garantia mínima do objeto, observados os prazos mínimos estabelecidos nesta Lei e nas normas técnicas aplicáveis, e as condições de manutenção e assistência técnica, quando for o caso;

XIV - os direitos e as responsabilidades das partes, as penalidades cabíveis e os valores das multas e suas bases de cálculo;

XV - as condições de importação e a data e a taxa de câmbio para conversão, quando for o caso;

XVI - a obrigação do contratado de manter, durante toda a execução do contrato, em compatibilidade com as obrigações por ele assumidas, todas as condições exigidas para a habilitação na licitação, ou para a qualificação, na contratação direta;

XVII - a obrigação de o contratado cumprir as exigências de reserva de cargos prevista em lei, bem como em outras normas específicas, para pessoa com deficiência, para reabilitado da Previdência Social e para aprendiz;

XVIII - o modelo de gestão do contrato, observados os requisitos definidos em regulamento;

XIX - os casos de extinção.

56. Em relação à minuta contratual (69374), tem-se que a mesma se encontra redigida consoante as determinações legais pertinentes e de acordo com a finalidade a que se destina.

57. **De toda forma, visando ao aperfeiçoamento desse documento, sugere-se:**

57.1. Preliminarmente, recomenda-se que as disposições habitualmente utilizadas em contratos anteriores, que não conflitem com a Lei nº 14.133/2021, e desde que sejam aptas a contribuir para a adequada execução do contrato/objeto, sejam mantidas, devendo-se evitar, contudo, informações desnecessárias ou regramento em duplicidade;

57.2. No preâmbulo da Minuta do Contrato, quanto à legislação a ser aplicada, sugere-se que passe a vigorar com a seguinte redação:

“O presente Contrato, bem como os casos omissos, serão regulados pela Lei federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021, as instruções normativas nº 65, nº 73 e nº 81, da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia (SEGES), pelas cláusulas contratuais, pelos preceitos de Direito Público e pelas demais normas regulamentares, aplicando-lhes, supletivamente, as normas estaduais, os Princípios da Teoria Geral dos Contratos e as disposições de Direito Privado”

57.3. Complementar, na Cláusula Quinta da Minuta Contratual (Fonte e Recursos), as informações referentes à dotação orçamentária;

57.4. Excluir ou readequar a redação da letra “c”, do item XIV, do parágrafo quarto, da Cláusula Oitava da Minuta Contratual (Das Obrigações e Responsabilidades da Contratada), uma vez que retira do contratado o ônus decorrente de aumento de quantitativo legalmente autorizado;

57.5. Quanto às infrações e sanções administrativas, recomenda-se adequar a Cláusula Décima da Minuta Contratual (vide orientação do item 54.12 desta manifestação);

57.6. Sejam replicadas na minuta contratual as adequações pontuadas a propósito da fase preparatória, do Termo de Referência e da Minuta do Edital, quando cabível.

DOCUMENTOS FINANCEIRO-ORÇAMENTÁRIOS

58. Sobre os documentos financeiro-orçamentários, dispõe o art. 17 da Lei Estadual nº 17.928, de 2012, que *"nenhuma aquisição de bens e serviços comuns poderá ser efetuada sem a sua justificativa aprovada pela autoridade competente, a adequada caracterização de seu objeto e a indicação dos recursos orçamentários e financeiros para seu pagamento, sob pena de nulidade do ato e responsabilidade de quem lhe tiver dado causa"*.

59. Em revista, **constata-se que os documentos orçamentários cabíveis para esta fase do procedimento foram encontrados presentes nos eventos 78081 (Programação de Desembolso Financeiro) e 78077 (Declaração de Adequação Orçamentária e Financeira).**

60. Sublinhe-se que antes da celebração do ajuste deverá ser juntada a nota de empenho para atender ao disposto no art. 60 da Lei nº 4.320/1964, sendo que, em atenção ao item 8 da Nota Técnica nº 02/2023 - PGE/GAPBE, os valores pertinentes ao próximo exercício deverão ser oportunamente empenhados, respeitando-se a anualidade do orçamento público.

61. Há que se providenciar o autorizo governamental, na forma do art. 84-A da Lei nº 19.928/2012 c/c Decreto nº 9.898/2021. Atualizando o entendimento outrora firmado no Despacho nº 1.570/2021 – GAB (SEI nº 000023918699), entende-se possível que esse autorizo conste da decisão a ser proferida pelo ordenador de despesa a respeito do prosseguimento da licitação, na forma do art. 28 do Decreto nº 10.207/2023, sem prejuízo, ainda, de o autorizo constar em documento apartado.

DEMAIS PROVIDÊNCIAS

62. Consoante art. 54 da Lei nº 14.133/2021, *"a publicidade do edital de licitação será realizada mediante divulgação e manutenção do inteiro teor do ato convocatório e de seus anexos no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP)",* sendo obrigatória, ainda, *"a publicação de extrato do edital no Diário Oficial (...), bem como em jornal diário de grande circulação"* (§1º). Ademais, *"é facultada a divulgação adicional e a manutenção do inteiro teor do edital e de seus anexos em sítio eletrônico oficial do ente federativo do órgão ou entidade responsável pela licitação ou, no caso de consórcio público, do ente de maior nível entre eles, admitida, ainda, a divulgação direta a interessados devidamente cadastrados para esse fim"* (§2º).

63. De seu turno, o art. 15 do Decreto nº 10.247/2023 prevê que a publicidade do edital de licitação será realizada mediante:

I – a divulgação e a manutenção do inteiro teor do ato convocatório e dos seus anexos no sistema oficial;

II – a divulgação e a manutenção do inteiro teor do ato convocatório e dos seus anexos no Portal Nacional de Contratações Públicas – PNCP;

III – a publicação do aviso de licitação no Diário Oficial do Estado de Goiás e em jornal diário de grande circulação, preferencialmente na forma eletrônica.

64. Conforme o §2º desse dispositivo, *"a divulgação no PNCP será realizada por meio de rotina de integração com o sistema oficial de contratações do Estado"*.

65. Outrossim, informa-se que o art. 94 da Lei nº 14.133/2021 dispõe:

Art. 94. A divulgação no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) é condição indispensável para a eficácia do contrato e de seus aditamentos e deverá ocorrer nos seguintes prazos, contados da data de sua assinatura:

I - 20 (vinte) dias úteis, no caso de licitação;

II - 10 (dez) dias úteis, no caso de contratação direta.

§ 1º Os contratos celebrados em caso de urgência terão eficácia a partir de sua assinatura e

deverão ser publicados nos prazos previstos nos incisos I e II do caput deste artigo, sob pena de nulidade.

§ 2º A divulgação de que trata o caput deste artigo, quando referente à contratação de profissional do setor artístico por inexigibilidade, deverá identificar os custos do cachê do artista, dos músicos ou da banda, quando houver, do transporte, da hospedagem, da infraestrutura, da logística do evento e das demais despesas específicas.

§ 3º No caso de obras, a Administração divulgará em sítio eletrônico oficial, em até 25 (vinte e cinco) dias úteis após a assinatura do contrato, os quantitativos e os preços unitários e totais que contratar e, em até 45 (quarenta e cinco) dias úteis após a conclusão do contrato, os quantitativos executados e os preços praticados.

[...]

66. Acrescenta-se que, consoante §3º do art. 54 da Lei nº 14.133/2021, "após a homologação do processo licitatório, serão disponibilizados no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) e, se o órgão ou entidade responsável pela licitação entender cabível", também no sítio eletrônico oficial do ente federativo do órgão ou entidade responsável pela licitação, "os documentos elaborados na fase preparatória que porventura não tenham integrado o edital e seus anexos".

67. **Ademais, há que se providenciar, ainda, previamente à divulgação do Edital de Licitação, o seguinte:**

- a) ajuste do estudo técnico preliminar, conforme orientação disposta no item 39 desse parecer;
- b) adequação das justificativas técnica e econômica, conforme disposto no item 40;
- c) elaboração de planilha condensada dos valores encontrados, referente aos parâmetros utilizados, conforme apontado no item 49;
- d) ajuste do termo de referência, conforme disposições constantes no item 51;
- e) adequação da minuta do edital conforme orientação disposta no item 54;
- f) ajuste da minuta contratual conforme indicado no item 57 dessa manifestação;
- g) cadastro na Superintendência Central de Compras Governamentais e Logística da SEAD (Despacho SCCGL);
- h) decisão favorável do ordenador de despesas, consoante art. 28 do Decreto estadual nº 10.207/2023;
- i) apresentação do certificado do curso de formação de pregoeiro;
- j) demais providências legais atinentes ao presente feito e que eventualmente não tenham sido registradas nesta manifestação.

68. Assinala-se, por fim, que a responsabilidade pelos aspectos fáticos e outros consistentes em elementos extrajurídicos, como informações e elementos técnicos, econômicos ou financeiros que justificam a pretendida contratação, repousa inteiramente sobre o órgão gestor pertencente à estrutura organizacional da Secretaria de Estado da Educação, sendo aqui tomados por pressuposto, pois escapam à competência atribuída a esta unidade consultiva, consignando-se, ademais, que a análise jurídica ora ofertada se ampara na documentação e nos pronunciamentos que integram os autos até o presente momento processual.

CONCLUSÃO

69. Ante o exposto e estritamente sob o ponto de vista jurídico, manifesta-se **favoravelmente** à viabilidade do prosseguimento da licitação, desde que atendidas todas as condicionantes assinaladas neste Parecer, conforme item 67, sem prejuízo do conhecimento das demais considerações registradas.

70. É desnecessário retornar o feito a esta Procuradoria Setorial para conferência e validação das adequações feitas em atenção às recomendações assinaladas no presente expediente.

75. Restituam-se os autos à **Equipe de Planejamento da Contratação**, para as providências subsequentes.

Oberdan Humberton Rodrigues Valle

Procurador do Estado

Chefe da Procuradoria Setorial

GOIANIA - GO, aos 17 dias do mês de setembro de 2024.



Documento assinado eletronicamente por **OBERDAN HUMBERTON RODRIGUES VALLE, Procurador (a) do Estado**, em 18/09/2024, às 23:04, conforme art. 2º, § 2º, III, "b", da Lei 17.039/2010 e art. 3ºB, I, do Decreto nº 8.808/2016.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site http://sei.go.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=1 informando o código verificador **65030628** e o código CRC **EB5831DA**.

SISTEMA DE LOGÍSTICA DE GOIÁS
AVENIDA ANHANGUERA Nº 609, - Bairro SETOR LESTE UNIVERSITÁRIO - GOIANIA
- GO - CEP 74610-250 - (62)3201-8795.



Referência: Processo nº 202400005010327



SEI 65030628