Secretaria de Estado da Educação

ESTADO DE GOIÁS
SECRETARIA DE ESTADO DA EDUCAÇÃO
PROCURADORIA SETORIAL

Referência: Processo nº 202400006050751

Interessado(a): @nome_interessado@

Assunto: Análise de Edital de Licitação. Sistema de Registro de Preços. Modalidade Pregão Eletrônico. Aprovação Condicionada das Minutas do Edital, da SRP e Contratual.

DESPACHO Nº 6843/2024/SEDUC/PROCSET-05719

DESPACHO CONCLUSIVO

1. DO RELATÓRIO.

1.1. Trata-se de solicitação encaminhada pela Gerência de Licitação desta Secretaria (64546115), em que requer, para efeito de cumprimento do disposto no art. 53, da Lei Federal n° 14.133, de 1º de abril de 2021 – Lei Nacional de Licitações e Contratos Administrativos – a análise jurídica do modelo de Minuta de Edital de Licitação, Sistema de Registro de Preços - SRP, na modalidade Pregão Eletrônico (64545865/64545913/64545972/64546030), do tipo menor preço por lote, que será utilizado nas licitações a serem implementadas pelos Conselhos Escolares, e que tem por objeto o fornecimento de gêneros alimentícios para atender às necessidades de cada Conselho Escolar.

1.2. A presente apreciação, que tomará por base exclusivamente os elementos constantes dos autos, será realizada à luz do disposto na Lei Federal nº 14.133/2021, no Decreto nº 11.462/2023 (regulamenta os art. 82 a art. 86 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, dispõe sobre o sistema de registro de preços para a contratação de bens e serviços, no

âmbito da Administração Pública federal), na Resolução nº 20, de 02 de dezembro de 2020, do Fundo Nacional de Desenvolvimento Escolar – FNDE; na Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009 (dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar); no Decreto Nº 9.587, de 26 de dezembro de 2019 (Regulamento da Secretaria de Estado da Educação); no Decreto nº 10.207/2023 (etapa preparatória das contratações), no Decreto nº 10.216/2023 (agentes públicos que desempenham funções essenciais nos processos de licitações e contratações públicas), no Decreto nº 10.240/2023 (regras de transição) e no Decreto nº 10.247/2023 (modalidade pregão, na forma eletrônica, pelos critérios de julgamento menor preço ou maior desconto).

1.3. Nota-se que os autos já foram objeto de análise por esta Setorial por meio do Despacho nº 6067/2024/SEDUC/PROCSET (64073378) e Despacho nº 6406/2024/SEDUC/PROCSET (64645022), momento em que foi solicitado algumas diligências e feitas certas recomendações no citado expediente.

1.4. Para análise, foi juntado aos autos os seguintes documentos: Ofício nº 30062/2024 - SEDUC - Gerência de Alimentação Escolar - 60459055; Termo de Referência - 65078253; Estudo Técnico Preliminar - 65078188; Minuta de Edital - 65152184; Minuta Ata de Registro de Preços - 65156622; Minuta de Contrato - 65160091; Adendos - 65163324; e Despacho nº 1466/2024/SEDUC/GEL - 65177511.

1.5. É o breve relatório. Análise a seguir.

2. DA FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA.

2.1. **Da aplicação da Lei Federal nº 14.133/2021.** 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). Trata-se de norma geral que substituiu, a um só tempo, a Lei Federal nº 8.666/1993 e Lei Estadual nº 10.520/2002, assim como os arts. 1º a 47-A da Lei nº 12.462/2011.

2.2. A propósito da Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, foram editados os seguintes decretos 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).

2.3. **Do dever de licitar e da modalidade eleita.** 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.

2.4. 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).

2.5. 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).

2.6. 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."

2.7. 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.

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

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

2.10. **Da etapa de planejamento da contratação.** A realização de todo certame pressupõe uma fase interna em que a contratação deve ser devidamente planejada. 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. 6º, I, do Decreto nº 10.247/2023, que trata do pregão).

2.11. Como salientado anteriormente, o Decreto nº 10.207/2023 versa sobre a etapa preparatória das contratações. Segundo seu art. 6º, "*a etapa preparatória da contratação deverá abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, mediante a elaboração dos documentos relacionados no art. 7º deste Decreto, e compreenderá todos os atos até a divulgação do edital de licitação ou da contratação direta*".

2.12. Os documentos que materializam a etapa preparatória foram indicados no art. 7º do mesmo decreto: "*I – Documento de Oficialização de Demanda – DOD; II – portaria de designação das funções essenciais da contratação; III – Estudo Técnico Preliminar – ETP; IV – matriz de riscos; V – orçamento estimado da contratação; VI – termo de referência, anteprojeto, projeto básico ou projeto executivo; VII – previsão dos recursos orçamentários; VIII – minuta do edital de licitação, do ato de dispensa ou inexigibilidade ou aviso de dispensa eletrônica ou da ata de registro de preços, quando for o caso; IX – minuta de termo de contrato ou histórico da nota de empenho, quando ela for utilizada em substituição ao termo contratual; X – pareceres técnicos e autorizações cabíveis; XI – parecer jurídico prévio; e XII – autorização do ordenador de despesas*".

2.13. É possível que alguns desses documentos sejam dispensados, conforme o caso (a exemplo do que se dá com a matriz de risco e/ou parecer técnico), os quais deverão ser

acompanhados, por outro lado, dos "*subsídios técnicos e informacionais que os embasam*" (art. 7º, parágrafo único).

2.14. **Do Documento de Oficialização de Demanda – DOD.** A etapa preparatória da contratação tem início com a elaboração do Documento de Oficialização de Demanda (DOD), necessário um planejamento administrativo descentralizado, a ser desenvolvido pelas diversas unidades com o intuito de estimar as necessidades futuras acerca das contratações. Os elementos constitutivos do referido documento encontram-se elencados no art. 8º, do Decreto nº 10.207/2023.

2.15. **Portaria da Contratação.** Em seguida, devem os conselhos se atentarem à necessidade de formalização de portaria para designar a equipe de planejamento da contratação (EPC), o pregoeiro a equipe de fiscalização do contrato (EFC) e, conforme o caso, a equipe de apoio ou banca de julgamento, nos termos do art. 4º e seguintes do Decreto Estadual nº 10.216/2023, que estabelece regras e diretrizes para os agentes públicos que desempenham funções essenciais nos processos de licitações e contratações públicas.

2.16. 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.

2.17. O **Estudo Técnico Preliminar (ETP)** deve evidenciar o problema a ser resolvido e buscar a melhor solução identificada dentre as possíveis (art. 12 do Decreto nº 10.207/2023). 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.

2.18. 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.

2.19. 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.

2.20. A sua regulamentação estadual, com requisitos específicos e modo de elaboração, consta dos artigos 12 a 16 do Decreto estadual nº 10.207 de 2023, dos quais transcreve-se os seguintes:

Art. 13. O Estudo Técnico Preliminar conterá os ETPs realizados, quando for o caso, além dos seguintes elementos:

I – a descrição da necessidade da contratação, com a consideração do problema a ser resolvido e a da justificativa da contratação, que deverá ser clara, precisa e suficiente, vedadas justificativas genéricas e incapazes de demonstrar as reais necessidades da contratação;

II – a descrição da solução como um todo, inclusive das exigências relacionadas à manutenção e à assistência técnica, quando for necessário;

III – a estimativa da quantidade a ser contratada, que deverá ser detalhada e justificada, acompanhada das memórias de cálculo, dos históricos de consumo e de outros documentos que possam possibilitar economia de escala na contratação;

IV – a estimativa do valor da contratação, conforme orçamento estimado elaborado na forma do art. 18 deste Decreto;

V – a justificativa para o parcelamento ou não da solução;

VI – a descrição dos requisitos da contratação necessários e suficientes à escolha da solução, com a previsão de critérios e de práticas de sustentabilidade, observadas as leis ou as regulamentações específicas, bem como os padrões mínimos de qualidade e desempenho;

VII – o levantamento de mercado, que consiste na análise das alternativas possíveis, também nas justificativas técnica e econômica da escolha do tipo de solução a contratar, que poderá, para tanto:

a) considerar contratações similares feitas por outros órgãos e entidades com o objetivo de identificar a existência de novas metodologias, tecnologias e inovações que melhor atendam às necessidades da administração; e

b) realizar consulta pública, na forma eletrônica, para coleta de informações;

VIII – o demonstrativo dos resultados pretendidos em termos de economicidade e de melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais e financeiros disponíveis;

IX – a descrição de possíveis impactos ambientais e as respectivas medidas mitigadoras, incluídos os requisitos de baixo consumo de energia e de outros recursos, bem como as diretrizes para logística reversa no desfazimento e na reciclagem de bens, quando isso for aplicável;

X – as providências a serem adotadas pela administração previamente à celebração do contrato, inclusive quanto à capacitação de servidores ou de empregados para a fiscalização e a gestão contratuais;

XI – as contratações correlatas ou interdependentes; e

XII – o posicionamento conclusivo sobre a adequação da contratação para o atendimento da necessidade a que se destina.

§ 1º O Estudo Técnico Preliminar deverá conter, no mínimo, os elementos previstos nos incisos I, II, III, IV, V e XII do caput deste artigo e, quando não contemplar os demais elementos, deverá apresentar as devidas justificativas para o modelo simplificado nos termos do art. 14 deste Decreto.

§ 2º Caso a quantidade de fornecedores seja considerada restrita após o levantamento do mercado, deverá ser verificado se realmente os requisitos que limitam a participação são indispensáveis, com a flexibilização deles sempre que for possível.

(...)

Art. 15. As justificativas técnica e econômica da escolha do tipo de solução de que trata o inciso VII do art. 13 serão orientadas pela análise comparativa entre os modelos identificados a partir dos seguintes critérios, sem prejuízo de outros considerados relevantes:

I – vantagem econômica, preferencialmente pela comparação do custo total das soluções propostas;

II – ganhos de eficiência administrativa pela economia de tempo, também de recursos materiais e de pessoas;

III – continuidade sustentável do modelo de fornecimento do bem ou do serviço para a administração;

IV – sustentabilidade social e ambiental;

V – incorporação de tecnologias que permitam ganhos de eficiência, exatidão, segurança, transparência, impessoalidade, padronização ou controle;

VI – possibilidade de compra ou de locação de bens, com a avaliação dos custos e dos benefícios de cada opção para a escolha da alternativa mais vantajosa; e

VII – possibilidade de utilização de opções menos onerosas à administração, como chamamentos públicos de doação e permutas entre órgãos ou entidades da administração pública.

2.21. 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).

2.22. Na espécie, o documento padrão constante no evento SEI nº 65078188 trata dos elementos apontados no Decreto estadual nº 10.207 de 2023, contudo, carece ainda das seguintes adequações:

a) indicar o dispositivo adequado ao caso, nos itens 2.7 e 2.7.1, quanto a vigência e a possibilidade de prorrogação nos termos do Título III, Capítulo V, da Lei Federal nº 14.133/2021, fazendo constar o artigo 113;

b) ainda, readequar o texto do item 5.15, vez não tratar de contratação que visa apoiar a aquisição de gêneros alimentícios da Agricultura Familiar e do Empreendedor Familiar Rural exclusivamente, essa por sua vez se dá por meio de chamada pública, portanto, o texto de condizer com o tipo de contratação tratada.

2.23. **Da Pesquisa de Preços.** 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.

2.24. 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.

2.25. O valor previamente estimado da contratação é objeto de disciplina no art. 23 da Lei nº 14.133/2021 e, no âmbito do Estado de Goiás, encontra previsão normativa no Decreto nº 9.900/2021. 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. 6º A pesquisa de preços para determinação do preço estimado em processo licitatório para a contratação de bens e serviços em geral será realizada mediante a utilização dos seguintes parâmetros, empregados de forma combinada ou não:
>
> I – pesquisa na base estadual de notas fiscais eletrônicas, conforme o disposto neste Decreto;
>
> II – pesquisa realizada no Portal de Compras Governamentais de Goiás;
>
> III – pesquisa por meio de ferramentas específicas para a consulta de preços públicos, contratadas ou não pela administração pública, referente a aquisições ou contratações firmadas no período de até 1 (um) ano anterior à data de divulgação do instrumento convocatório;
>
> IV – utilização de dados de pesquisa publicada em mídia especializada, de tabela de referência formalmente aprovada pelo Poder Executivo estadual ou federal, bem como de sítios eletrônicos especializados e de domínio amplo, desde que contenham a data e a hora de acesso, não superiores a 1 (um ano) ano anterior à data de divulgação do instrumento convocatório;
>
> V – contratações similares feitas pela administração pública, inclusive sob regime de Sistema de Registro de Preços, em execução ou concluídas no período de 1 (um) ano anterior à data da pesquisa de preços, observado o índice de atualização de preços correspondente consignado no respectivo termo de contrato; e
>
> VI – facultativamente, realização de pesquisa direta com, no mínimo, 3 (três) fornecedores, mediante solicitação formal de cotação, 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 instrumento convocatório.

Parágrafo único. Na hipótese prevista no inciso VI deste artigo, quando não for possível coletar 3 (três) orçamentos diretamente com fornecedores por inexistência desse quantitativo mínimo, tal ocorrência deverá ser devidamente justificada e comprovada.

2.26. Quanto ao tema, importante trazer à lume orientação da Procuradoria-Geral do Estado veiculada por intermédio do Despacho nº 1324/2023/GAB, nos autos do Processo 20230000206622 3, documento em que indica a aplicação apropriada do decreto regulamentar, visando à formação dos preços referenciais para o procedimento licitatório, fazendo-o nos seguintes termos:

25. Assim, em linha de arremate, aprova-se o Parecer Jurídico nº 377/2023 (50042246), agregando as considerações aqui pontuadas e firmando, em síntese conclusiva e referencial, as seguintes orientações:

a) Na etapa preparatória das contratações, a elaboração do orçamento-base e do respectivo preço estimado perpassa pela valoração crítica e discricionária do agente responsável, que, em sua pesquisa mercadológica, não está obrigado a valer-se de todas as fontes e parâmetros previstos no art. 6º do Decreto estadual nº 9.900/21, os quais poderão ser empregados de forma combinada ou não;

b) Contudo, considerando que, quanto mais ampla e diversificada é a pesquisa, maior a probabilidade de o preço referencial refletir as realidades de mercado, o ideal a ser buscado, a partir de um juízo discricionário (motivação) e dentro das possibilidades fáticas e jurídicas a que está submetido o agente responsável (motivação), é que sejam utilizadas as mais variadas fontes/parâmetros disponíveis;

c) O agente responsável pela pesquisa mercadológica, formada com pelo menos 2 (duas) fontes de pesquisas e no mínimo 3 (três) preços nessas fontes de pesquisa, deve motivar as razões pelas quais estes são suficientes para extrair um preço que reflita as realidades de mercado, sendo necessária a justificativa circunstanciada para a inutilização das demais fontes e parâmetros, apenas e tão somente em caso da impossibilidade de: (i) utilização de duas fontes; (ii) utilização de três preços; (iii) e utilização de outras fontes, senão exclusivamente de preços advindos de orçamentos de fornecedores, não obstante a contraindicação preconizada pela jurisprudência de controle quanto à utilização isolada desse parâmetro; e

d) A liberdade na eleição das fontes e dos parâmetros empregados na pesquisa mercadológica disciplinada no Decreto estadual nº 9.900, de 7 de julho de 2021, é sopesada com a correspondente carga de responsabilidade, que, segundo a

> jurisprudência majoritária (e mais recente) dos tribunais de contas, recai ordinariamente não sobre o ordenador de despesa, a comissão permanente de licitação ou ao pregoeiro, mas, sim, sobre os servidores que integram órgão ou unidade administrativa com competência específica para elaborar a cotação dos preços.

2.27. 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. 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.

2.28. **Da minuta do Termo de Referência** (65078253). Quanto ao Termo de Referência, é possível aferir, a partir da sua leitura, o atendimento, de uma forma geral, dos comandos constantes no art. 21 do Decreto Estadual nº 10.207/2023. No entanto, carece ainda de algumas adequações, veja-se:

a) No item 9 - CRITÉRIOS DE RECEBIMENTO E PAGAMENTO - subitem 9.16.4 - a previsão esta incompatível com as diretrizes utilizadas, portanto, deve ser excluída sugere-se o seguinte texto:

> 9.16.4. Não havendo regularização ou sendo a defesa considerada improcedente, a contratante dará início a apuração de responsabilidade do fornecedor.

2.29. **Da minuta padronizada de Edital** (65152184). 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*".

2.30. Já segundo o art. 12 do Decreto nº 10.247/2023 "o edital do pregão deverá conter, no que couber, informações sobre: I – a descrição do objeto da contratação; II – o endereço eletrônico, a data e a hora da sessão pública; III – as condições de participação e o tratamento diferenciado para microempresas e empresas de pequeno porte; IV – a apresentação de proposta e documentos de habilitação; V – a sessão eletrônica e o envio de lances; VI – o julgamento da proposta; VII – o julgamento da habilitação; VIII – os recursos; IX – a homologação; X – as condições para contratação; XI – as infrações administrativas; XII

– a impugnação ao edital e os pedidos de esclarecimentos; e XIII – as disposições gerais".

2.31. Verifica-se que a minuta padronizada de edital, de uma forma geral, atende às disposições legais que disciplinam a matéria. Entretanto, necessário, ainda, que seja providenciada a seguinte adequação:

a) No item 7.16.1. da minuta do edital, adequar a referência ao item 6.16, pois aparentemente não há relação entre os mesmos.

2.32. **Do modelo de minuta de contrato** (65160091). 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.

2.33. Em relação à **minuta contratual** (65160091), tem-se que a mesma se encontra redigida consoante as determinações legais pertinentes e de acordo com a finalidade a que se destina. <u>De toda forma, visando ao aperfeiçoamento desse documento, sugere-se:</u>

a) na Cláusula Quarta, da Minuta Contratual (DAS CONDIÇÕES DE PAGAMENTO E DO REAJUSTE), corrigir as citações presentes nos referidos parágrafos, adequando ao Termo de Referência, constante no evento SEI nº 65078253;

b) Na Cláusula Sexta (Da Vigência do Contrato) - indicar o dispositivo adequado ao caso, nos itens 2.7 e 2.7.1, quanto a vigência e a possibilidade de prorrogação nos termos do Título III, Capítulo V, da Lei Federal nº 14.133/2021, fazendo constar o artigo 113;

c) Na Cláusula Oitava - DAS OBRIGAÇÕES E RESPONSABILIDADES DA CONTRATANTE - sugere-se seguinte redação;

> XI. adotar providências necessárias para a apuração das infrações administrativas, quando se constatar irregularidade que configure dano à CONTRATANTE;

d) Na Cláusula Nona - DAS PENALIDADES E

SANÇÕES ADMINISTRATIVAS - nota-se que o parágrafo quarto, prevê aplicação de multa no percentual de 0,5% (cinco décimos por cento) a 15% (quinze por cento) do valor do contrato licitado, quando comprovada infrações previstas nas alíneas "a" a "g", contudo a tal previsão pode trazer riscos quando da efetiva apuração das condutas, com percentuais distintos para mesma conduta, considerando que a contratante pode firmar mais de um contrato, e ter diferente sanção a mesma infração, em razão do exposto o ideal é que se estabeleça um percentual especifico para cada conduta enumerada nas alíneas da referida cláusula, o mesmo ocorre em relação ao parágrafo quinto da mesma cláusula;

e) Ainda na Cláusula Nona - DAS PENALIDADES E SANÇÕES ADMINISTRATIVAS - PARÁGRAFO DÉCIMO - fazer constar a decreto a que se refere, no caso, DECRETO Nº 10.247, DE 30 DE MARÇO DE 2023.

2.34. **Da Minuta da Ata de Registro de Preços.** Quanto à Minuta da Ata de Registro de Preços (65156622), observa-se que as cláusulas necessárias estão presentes no instrumento respectivo, contendo os elementos essenciais para a regularidade do procedimento.

2.35. Não obstante, os contornos de regularidade que apresenta a minuta analisada, necessário, ainda, visando ao seu aprimoramento, que sejam providenciadas as seguintes adequações:

a) O item 4. DA ADESÃO À ATA DE REGISTRO DE PREÇOS - subitem 4.1 - aparece duas vezes, o que deverá ser corrigido, ainda, na primeira citação, observa-se que prevê "*4.1. Não será admitida a adesão à ata de registro de preços decorrente desta licitação ou contratação direta, conforme justificativa apresentada nos estudos técnicos preliminares.*", alerta-se que tal previsão deve reavaliada, vez que é sabido que as demais unidades escolares da rede, frequentemente, costumam aderir as atas para contratações;

b) No item 6.3 da Ata de Registro de Preços, reavaliar a referência ao art. 92 da Lei nº

14.133/2021, e adequar citando quais e o que determina os incisos referentes a reajuste e repactuação;

c) Ainda no item 6.3 - incluir que será após um ano contado da assinatura do contrato;

d) No item 6.4 - trata de revisão de preço da ARP, contudo, revisão no preço da ata se dá pela análise da presença dos requisitos, após a formalização do contrato, portanto, o item deverá ser excluído.

2.36. **Dos documentos financeiro-orçamentários.** Sobre os documentos financeiro-orçamentários, vez tratar de contratação por unidade escolar - conselhos, deverá ser apresentado comprovação que demonstre a existência de dotação orçamentária para a referida despesa.

2.37. **Demais providências.** 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).

2.38. 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.

2.39. 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*".

2.40. 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.

2.41. 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”.*

2.42. Ad cautelam, impende destacar que, embora seja atribuição desta Procuradoria Setorial, junto à Secretaria de Estado da Educação, o controle interno de legalidade dos atos administrativos a serem praticados, a presente análise não exime a responsabilidade do ordenador de despesas do cumprimento das disposições legais aplicáveis, especialmente no que concerne à observância das exigências legais na execução orçamentária e financeira, bem como do órgão técnico responsável pelo procedimento em epígrafe, a quem incumbe acompanhar e fiscalizar a sua execução.

2.43. Esclarece-se que a responsabilidade pela elaboração do Termo de Referência e pela aferição da regularidade da

aquisição, bem como por qualquer outro aspecto fático e técnico, e não estritamente jurídico, repousa inteiramente sobre o órgão competente pertencente à estrutura organizacional da SEDUC, sendo aqui tomados por pressuposto.

2.44. Reitera-se que é de responsabilidade da área solicitante desta Secretaria a elaboração do descritivo do objeto da licitação, de forma que não haja especificação técnica que cerceie injustificadamente o caráter competitivo do certame. O objeto deverá ser descrito de modo claro e sucinto, mas completo, de forma que possa ser devidamente caracterizado, possibilitando a identificação exata, pelos licitantes, do que a Administração deseja contratar, vedadas especificações excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, que possam limitar ou mesmo direcionar a competição.

2.45. Da mesma forma, é de responsabilidade da área responsável pela elaboração do orçamento estimativo desta Secretaria elaborá-lo nos moldes do que determina o Decreto estadual nº 9.900/2021, de modo a refletir, com a maior proximidade possível, os preços praticados no mercado.

3. DA CONCLUSÃO.

3.1. Ante o exposto, ficam **aprovadas** as minutas editalícia (65152184), contratual (65160091) e Ata de Registro de Preços (65156622) padronizadas, que serão utilizados nas licitações a serem implementadas pelos Conselhos Escolares, na modalidade Pregão Eletrônico, do tipo menor preço por lote, Sistema de Registro de Preços - SRP, e que terão por objeto o fornecimento de gêneros alimentícios para a alimentação escolar. A aprovação das minutas estão condicionada à publicação e ao atendimento de todas as providências solicitadas no presente expediente.

3.2. Encaminhem-se os autos à **Gerência de Licitação** desta Pasta para prosseguimento do feito, observadas as orientações acima.

Goiânia, 25 de setembro de 2024.

Oberdan Humberton Rodrigues Valle
Procurador do Estado
Chefe da Procuradoria Setorial

Documento assinado eletronicamente por **OBERDAN HUMBERTON RODRIGUES VALLE**, **Procurador (a) do Estado**, em 27/09/2024, às 17:31, 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 **65353813** e o código CRC **EA7C0BEE**.

PROCURADORIA SETORIAL
AVENIDA ANHANGUERA 1630 - Bairro SETOR LESTE VILA NOVA - CEP 74643-010 - GOIANIA - GO - S/C 623201088

Referência:
Processo nº 202400006050751

SEI 65353813