

APRECIAÇÃO DOS AUTOS PELO AGENTE DE CONTRATAÇÃO

RELATÓRIO

Trata o presente expediente de processo administrativo que tem por objeto a aquisição de medicamentos de marca registrada, visando atender mandado de segurança impetrado para cumprimento da Secretaria de Estado da Saúde de Goiás, mediante licitação pública, na modalidade pregão, em sua forma eletrônica, sob o sistema de registro de preços conforme justificativa e especificações constantes do [Termo de Referência](#) (SISLOG n. 129982) .

No presente caso, o valor estimado da contratação é de R\$ 45.381,12 (R\$ Quarenta e Cinco Mil e Trezentos e Oitenta e Um Reais Doze Centavos) e será custeado com recurso do tesouro Estadual, conforme informado no [Documento de Oficialização de Demanda \(DOD\) SISLOG n.112107](#).

A [Nota Técnica nº 1/2021 - GAPGE](#) (Processo nº 202100003008897, SEI nº 000022089676), orienta que o exame jurídico dos procedimentos licitatórios ocorrem em dois momentos:

- a) Análise prévia da minuta de edital, de forma exclusiva, pelo Procurador do Estado Chefe da Procuradoria Setorial, nas contratações acima de R\$100.000,00;
- b) Manifestação Conclusiva da Procuradoria Geral do Estado quando for o caso (acima de R\$10.000.000,00).

Dessa forma, ante ao baixo valor da aquisição/contratação e por tratar de custeio com verba estadual não será necessário o envio dos autos à análise prévia da assessoria jurídica.

APRECIAÇÃO DOS AUTOS PELO AGENTE DE CONTRATAÇÃO

A Lei nº 14.133/2021, assim como o Decreto Estadual n. 10.207/2023, estabelecem que a etapa inicial do processo licitatório requer um planejamento cuidadoso, alinhado ao plano de contratações anual descrito no inciso II do art. 8º do mencionado decreto estadual, além de estar em conformidade com as leis orçamentárias. Essa fase também requer a consideração minuciosa de todas as questões técnicas, mercadológicas e de gestão que possam influenciar na contratação, conforme delineado no caput do art. 6º do mesmo decreto estadual.

O artigo 7º do Decreto Estadual n. 10.207/2023 enumera os documentos que devem compor a fase de planejamento. No capítulo III, são delineadas as providências referentes à elaboração do Documento de Oficialização de Demanda (DOD), à Portaria das Funções Essenciais, ao Estudo Técnico Preliminar (ETP), ao Gerenciamento de Riscos, ao Orçamento Estimado e ao Termo de Referência, bem como aos projetos básico e executivo. Esses elementos são fundamentais para orientar de forma eficaz o processo licitatório, garantindo sua consistência e alinhamento com os objetivos e necessidades da administração pública.

Alguns dos elementos serão abaixo examinados.

1 - Documento de Oficialização de Demanda – DOD (art. 8º do Decreto nº 10.207, de 27 de janeiro de 2023) .

1.1 O Documento de Oficialização de Demanda/DOD é elaborado pelo setor requisitante e compreende uma série de elementos essenciais que visam orientar adequadamente o processo de planejamento e execução da contratação pública.

1.2 E deverá conter:

- I – a identificação da necessidade e dos resultados a serem alcançados pela contratação, considerados os objetivos estratégicos e as necessidades corporativas do órgão ou da entidade; **R. atendido**
- II – a indicação do seu alinhamento com o plano de contratações anual do órgão ou da entidade; **R. atendido**
- III – a indicação da fonte dos recursos para a contratação, se for possível; R. plenamente atendido.
- IV – a previsão da data em que devem ser iniciados a prestação dos serviços, a obra ou o recebimento dos produtos; **R. atendido**
- V – a indicação dos integrantes requisitante e técnico para a composição da equipe de planejamento da contratação, conforme o regulamento específico; **R. atendido**
- e VI – a indicação do gestor e do fiscal do contrato para a composição da equipe de fiscalização do contrato, conforme o regulamento específico. **R. atendido**

1.3 Observa – se que consta no documento anexado aos autos ([SISLOG n. 112107](#)) todos os aspectos fundamentais que irão orientar a tomada de decisão nos documentos subsequentes.

2 – Portaria das Funções Essenciais (art. 9º do Decreto Estadual nº 10.207/2023 c/c ao art. 4º do Decreto Estadual n. 10.216/2023)

2.1 Os agentes designados na Portaria de Função Essencial devem possuir competências específicas para garantir o sucesso do processo de contratação/aquisição, o que inclui o cumprimento de prazos e procedimentos legais estabelecidos, a comunicação clara e a articulação com todas as partes interessadas. Isso inclui a habilidade de identificar e planejar as necessidades relacionadas ao processo, a identificação de eventuais desvios e a proposição de medidas corretivas, assim como analisar e elaborar documentos essenciais para embasar as decisões.

2.2 A nomeação dos membros das funções essenciais caberá à autoridade máxima do órgão, que delegou ao Superintendente de Gestão Integrada desta Pasta essa atribuição, através da [Portaria SES nº 09, de 02 de janeiro de 2025](#) publicada no DOE n. 24.444 em 07/01/2025.

2.3 A Portaria deverá ser publicada no sistema oficial de contratações do Estado no momento da publicação da licitação, cabendo a cada membro designado para a função essencial dar ciência formal de sua nomeação, o que foi devidamente atendido.

3 - Estudo Técnico Preliminar - ETP (art. 8º do Decreto nº 10.207, de 27 de janeiro de 2023)

3.1 O Estudo Técnico Preliminar – ETP da contratação deve conter, de forma fundamentada, a descrição da necessidade da contratação, com especial atenção à demonstração do interesse público envolvido. Também é preciso que sejam abordadas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, contemplando os elementos dispostos no art. 13 do Decreto Estadual n. 10.207/2023.

3.2 Já o Estudo Técnico Preliminar Simplificado poderá ser adotado nas seguintes hipóteses, de acordo com o art. 14 do mesmo decreto:

- I – objetos da mesma natureza, semelhança ou afinidade de contratações, em que o Estudo Técnico Preliminar pode ser elaborado de forma comum, dada a similaridade e a equivalência dos estudos, com a possibilidade de conciliação em um único documento;
- II – Estudo Técnico Preliminar elaborado em procedimento anterior, que já tenha avaliado diferentes soluções para necessidade similar, realizado pelo órgão ou pela entidade nos últimos 12 (doze) meses;
- III – contratação padronizada constante do catálogo eletrônico de padronização, elaborado pela unidade centralizadora da Secretaria de Estado de Administração, conforme o § 2º do art. 4º deste Decreto, sem a necessidade de novos estudos, nos termos de regulamento específico;
- IV – licitações e contratações do sistema de registro de preços em que o Estudo Técnico Preliminar tenha sido elaborado pela unidade centralizadora da Secretaria de Estado de Administração;
- V – contratação direta, que compreende os casos de inexigibilidade e dispensa de licitação, nos termos do inciso I do art. 72, em especial nas hipóteses dos incisos I, II, III, VII e VIII do art. 75 da Lei federal nº 14.133, de 2021;
- VI – contratação de licitante remanescente, nos termos do § 7º do art. 90 da Lei federal nº 14.133, de 2021; e
- VII – nos casos de prorrogações contratuais relativas a objetos de fornecimento ou prestação de serviços de natureza continuada.

3.3. A adoção do ETP SIMPLIFICADO foi justificado pelo inciso II do art 14, uma vez que consta menção no item 1.6 do documento elaborado de que se trata de aquisição para continuidade do fornecimento aos pacientes cadastrados no Centro Estadual de Medicação de Alto Custo Juarez Barbosa/CEMAC contemplados via Decisão Judicial.

3.4 De acordo com o §1º do art.13 do Decreto Estadual n. 10.207/2023, o Estudo Técnico Preliminar deverá conter, no mínimo, os elementos previstos nos incisos I, II, III, IV, V e XII do caput deste artigo, quais sejam:

- I - descrição da necessidade da contratação, considerado o problema a ser resolvido sob a perspectiva do interesse público; **R. Atendido.**
- 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; **R. Atendido.**
- 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; **R. Atendido.**
- VIII - justificativas para o parcelamento ou não da contratação; **R. Atendido.**
- XIII - posicionamento conclusivo sobre a adequação da contratação para o atendimento da necessidade a que se destina. **R. Atendido.**

3.5 No presente caso, os servidores da equipe de planejamento da contratação elaboraram o estudo técnico preliminar. Apesar de se tratar de documento extremamente técnico, cuja avaliação cabe, em última instância, ao próprio setor assistido, ele aparentemente contém as previsões necessárias, relacionadas no art. 13 do Decreto Estadual n. 10.207/2023.

4. Análise de riscos

4.1 O art. 18, inciso X, da Lei nº 14.133, de 2021 concomitante ao art. 17 do Decreto Estadual n 10.207/2023 estabelecem que o planejamento da contratação deverá contemplar a análise dos riscos.

4.2 A análise de risco nas contratações públicas é um processo sistemático que visa identificar, avaliar e gerenciar os riscos associados aos processos licitatórios e aos contratos resultantes. Isso envolve a identificação antecipada de possíveis problemas, incertezas ou eventos que possam afetar negativamente a realização do projeto ou a entrega dos serviços contratados. Com essa análise, busca-se mitigar ou evitar impactos indesejáveis, garantindo uma gestão mais eficiente e transparente dos recursos públicos, além de assegurar o cumprimento dos objetivos estabelecidos pela legislação e pelas políticas governamentais.

4.2.1 Cabe ressaltar que a análise de riscos não se confunde com a matriz de alocação de riscos, já que aquela é ato interno de planejamento da contratação, enquanto esta é cláusula contratual de pactuação de riscos com o contratado.

4.2.2 O Tribunal de Contas da União elaborou um [Manual de Gestão de Riscos](#) que oferece orientações sobre o tema, e ainda consta no manual de [Licitações & Contratos: Orientações e Jurisprudência do TCU, 5ª Edição, 2023](#), diversos quadros de riscos identificados, em que se destaca os potenciais riscos que podem comprometer o alcance dos objetivos em cada etapa dos processos de trabalho abordados no manual. Esses riscos podem servir como base para a implementação de controles internos pelos gestores.

4.2.3 No presente caso, foi juntado aos autos o [Mapa de Análise de Riscos](#) (SISLOG n. 70079612), em atendimento ao art. 17, II, §1º, do Decreto nº10.207/2023 c/c ao art. 18, inciso X, da Lei nº 14.133/21, sendo conveniente apenas ressaltar que de acordo com o Manual de Licitações e Contratos do TCU de 2023, a equipe de planejamento da contratação é encarregada de elaborar o mapa de riscos durante a etapa de planejamento. Durante a seleção do fornecedor, este mapa poderá ser atualizado por um representante da área de contratações, com o suporte de representantes das áreas técnica e requisitante. Já na fase de gestão contratual, essa responsabilidade é transferida para a equipe de fiscalização do contrato. Isso significa que a gestão dos riscos da contratação ocorre ao longo de todo o processo de contratação, desde o planejamento até a execução do contrato.

5. Orçamento Estimado e Pesquisa de Preços

5.1 O orçamento estimado da contratação foi elaborado pela equipe de planejamento e apresentou os preços unitários referenciais, as memórias de cálculo e os documentos que lhe dão suporte, tais como: [relatório de competitividade](#) (SISLOG n. 129968), pesquisa de preços presente no [Orçamento Estimado](#) (SISLOG n. 129957).

5.2 Na determinação dos preços estimados, foram adotados os parâmetros especificados nos incisos III, IV e V do artigo 6º do Decreto Estadual n. 9.900/2021, conforme mencionado no item 2 e 3 da “JUSTIFICATIVA DE METODOLOGIA UTILIZADA”. Além disso, adotou-se a média saneada como método matemático para o cálculo, conforme estabelecido no artigo 9º do mesmo decreto. Esse processo resultou na elaboração do documento denominado [Orçamento Estimado](#) (SISLOG n. 129957), que busca cumprir as exigências do decreto referente à precificação.

5.3 Nota - se ainda que foram observados os limites temporais para a pesquisa conforme orientado no artigo 6º Decreto Estadual n. 9.900/2021.

6. Orçamento Sigiloso

6.1 A administração pode escolher realizar licitação mantendo o orçamento estimado em sigilo, desde que justificado, conforme previsto no artigo 24 da Lei nº 14.133 de 2021. Nesse caso, o detalhamento dos quantitativos e outras informações necessárias para as propostas devem ser divulgados, mas o valor estimado pode permanecer em sigilo até a conclusão da licitação.

6.2 O planejamento da contratação deve considerar a conveniência e oportunidade de manter o orçamento em sigilo. No entanto, se o critério de julgamento for por maior desconto, o valor estimado deve obrigatoriamente constar no edital.

6.3 No caso específico, a administração optou pela divulgação do orçamento, conforme item 3.2 do Termo de Referência.

7. Termo de Referência

7.1 O termo de referência foi juntado aos autos e reúne cláusulas e condições essenciais exigidas nos instrumentos da espécie, conforme condições estabelecidas no art. 21 do Decreto Estadual n. 10.207/2023, em que deve contemplar no mínimo: a definição do objeto, fundamentação da contratação, descrição da solução, requisitos da contratação, modelo de execução, modelo de gestão,

critérios de medição e de pagamento, forma de seleção do fornecedor, estimativas do valor da contratação, condições de entrega do objeto ou prestação do serviço.

7.2 Sobre definição do objeto, administração, no exercício de suas atribuições, declarou que o objeto licitatório em questão se enquadra na categoria de natureza comum, conforme mencionado no item 2.2 do Estudo Técnico Preliminar. Tal determinação se fundamenta na disposição legal expressa, conforme estabelecido no artigo 6º, inciso XLI, da Lei nº 14.133 de 2021. Com base nisso, a modalidade de licitação escolhida é o pregão eletrônico, uma vez que este se torna obrigatório para aquisição de bens e serviços comuns.

7.3 No caso de aquisição de bens foi observado o art. 40 da Lei 14.133/2021 quanto à expectativa de consumo anual.

7.4 No que diz respeito à previsão de tratamento diferenciado e simplificado às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte, contida nos artigos 47 e 48 da Lei Complementar nº 123/2006 e na Lei Complementar estadual nº 117/2015, o [Termo de Referência \(SISLOG n. 129982\)](#), no item 10.8.3, dispõe o seguinte: “para os itens em que não localizamos regionalmente ao menos três empresas enquadradas como ME/EPP, não haverá disputa exclusiva ou reserva de cotas para MEs/EPPs.”

7.4.1 Consta na Tabela da Seção 3 do Termo de Referência que todos os itens serão para ampla participação.

7.4.2 E para comprovar a informação de que NÃO identificou, no mínimo, 03 (três) fornecedores localizados regionalmente que sejam enquadrados como ME/EPP para os itens, incluiu aos autos o [Comprovante de Competitividade](#) (SISLOG n. 129968) , emitido pelo Sistema Banco de Preços.

7.5 Consta no Termo de referência a indicação de marca para o objeto a ser licitado. Nos termos do art. 41 da Lei 14.133/2021 é permitido tal condição, desde que devidamente justificado nos autos, e em certas condições específicas, tais como: por razões de padronização, compatibilidade com sistemas existentes, exclusividade de fornecedores ou para facilitar a compreensão do objeto.

7.6.1 Destaca-se que a justificativa para essa escolha encontra-se detalhada no item 6.3 do Termo de Referência, o qual explicita as razões que embasam essa decisão.

8. Documentação orçamentária/financeira

8.1. Cumpre salientar que, por se tratar de sistema de registro de preço, não serão exigidos, por ora, o cumprimento de certos comandos legais, mormente de aspectos financeiros, os quais deverão ser satisfeitos no momento em que forem realizadas as contratações.

8.2. Nesse sentido, é a jurisprudência do Tribunal de Contas da União com relação à licitação para registro de preço, restando consignado que a indicação da dotação orçamentária é exigível apenas antes da assinatura do contrato (Acórdão 8946/12; Min. Rel. André de Carvalho).

8.3 Por outro giro, a [Instrução Normativa nº 01/2024](#), da Secretaria de Estado da Administração, que normatizou a utilização do Sistema de Registro de Preços no âmbito da administração pública direta, autárquica e fundacional do Estado de Goiás. O art. 23º, inciso I, do referido normativo dispõe que a licitação para registro de preços realizada por órgão ou entidade setorial somente poderá ser realizada para atender necessidade exclusiva do próprio órgão ou entidade, mediante autorização prévia da Unidade Central.

8.4. Buscando a referida autorização, os autos foram encaminhados à Superintendência Central de Compras da SEAD, por meio da [Solicitação de Autorização](#) (SISLOG n. 129995), dando origem à [Autorização para SRP](#) (SISLOG n. 131810), manifestando-se pelo prosseguimento do procedimento licitatório e ressaltando que a etapa de intenção de registro de preços não será realizada na hipótese de realização de SRP por órgão detentor de demanda exclusiva, consoante dispõe o § 1º do art. 27 da IN 01/2024.

9. Minuta de Edital

9.1 A padronização de modelos de documentos da fase interna da licitação constitui medida de eficiência e celeridade administrativa que encontra previsão no art. 19, inciso IV, da Lei nº 14.133, de 2021.

9.2 No caso, esta Pasta não utilizou modelo padronizado de minuta de Edital disponibilizada pela Secretaria de Administração do Estado de Goiás no sistema SISLOG, sendo conveniente ressaltar que foi anexada aos autos a devida [justificativa \(SISLOG n. 134630\)](#), uma vez que, foram elaboradas e adaptadas novas Minutas de Editais que atendem às necessidades específicas desta Secretaria, seguindo sugestões e alterações da Procuradoria Setorial.

9.3 Na elaboração do Edital de licitação, fora utilizada a [minuta de Edital SRP - v. 9 atualizada \(SEI n.70478767\)](#) padrão desta Pasta, conforme consta no processo [202400010014387](#).

10. Publicidade do edital e do termo do contrato, se houver.

10.1 Destacamos ainda que é obrigatória a divulgação e a manutenção do inteiro teor do edital de licitação e dos seus anexos e do termo de contrato, se houver, no Portal Nacional de Contratações Públicas e a publicação de extrato do edital no Diário Oficial do Estado, conforme determinam os art. 15, caput e §1º, e art. 94 da Lei nº 14.133, de 2021.

10.2 Destacamos também que, após a homologação do processo licitatório, é obrigatória a disponibilização no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) dos documentos elaborados na fase preparatória que porventura não tenham integrado o edital e seus anexos, conforme determina o art. 15 do Decreto Estadual n. 10.247/2023, o que será providenciado pelo agente de contratação.

11. Conclusão

11.1 Em face do exposto, nos limites conferidos ao agente de contratação, também denominado Pregoeiro (a) nos casos de licitação na modalidade pregão, e suas atribuições definidas no Decreto Estadual n. 10.216/2023, oportuno enfatizar que não cabe ao Agente de Contratação a responsabilidade pela avaliação da conveniência e oportunidade da aquisição/contratação, nem pelos cálculos, valores e aspectos técnicos do processo.

11.2 De acordo com o princípio da segregação de funções, reiterado pelo Tribunal de Contas da União (TCU) no Acórdão 594/2020 Plenário (Recurso de Reconsideração, Relator Ministro Vital do Rêgo, a comissão de licitação não deve avaliar o conteúdo da pesquisa de preços realizada pelo setor competente do órgão, sendo sua responsabilidade apenas os atos relacionados à condução do procedimento licitatório.

11.3 As atribuições do Agente de Contratação, conforme estipulado no Decreto citado acima, incluem tomar decisões em prol da boa condução da licitação, acompanhar os trâmites administrativos e processuais da contratação, ajustar a minuta dos documentos da etapa preparatória, conduzir e coordenar a sessão pública da licitação, entre outras. No entanto, na fase preparatória da licitação, o agente de contratação deve se ater à supervisão e à determinação das providências necessárias ao adequado fluxo da instrução processual, sem responsabilidade na elaboração dos documentos.

11.4 Portanto, é fundamental que a responsabilidade pelos documentos elaborados pela equipe de planejamento e anexados aos autos recaia sobre os responsáveis pelas manifestações correspondentes, em conformidade com as atribuições delineadas para cada função no processo de contratação pública, conforme estabelecido na legislação vigente.

11.5 Face do exposto, e encerrada a devida instrução processual da etapa preparatória, segue - se para a divulgação do Edital e seus anexos, nos termos do art. 29 do Decreto Estadual n. 10.207/2023 concomitante ao Capítulo III do Decreto Estadual n. 10.247/2023.