

DO RELATÓRIO

- 1.1. O presente procedimento licitatório tem por finalidade o registro de preços para aquisição de medicamentos - Convênio 026/03, destinados à Central Estadual de Medicamentos de Alto Custo Juarez Barbosa - CEMAC, nas quantidades, condições, especificações e nos valores estimados estabelecidos no Termo de Referência (132138).
- 1.2. A estimativa de custo total da futura aquisição perfaz o montante de **R\$ 190.342,32 (R\$ Cento e Noventa Mil e Trezentos e Quarenta e Dois Reais e Trinta e Dois Centavos)**, conforme Termo de Referência (132138).
- 1.3. Dos documentos anexados que instruem o caderno processual, destacam-se os seguintes: Documento de Oficialização de Demanda (106346), Portaria de Contratação (131869), Estudo Técnico Preliminar (108769), Termo de Referência (132138), Orçamento Estimado (132093), Minuta de Edital (138564), Minuta da Ata de Registro de Preços (138563) e Solicitação de Análise Jurídica (138566).
- 1.4. Os autos aportaram nesta Setorial para análise e manifestação jurídica, mediante Solicitação de Análise Jurídica (138566), de lavra da Gerência de Licitações, nos termos do art. 53 da Lei Federal nº 14.133/2021 e do art. 27 do Decreto nº 10.207/2023.

DAS CONSIDERAÇÕES SOBRE O SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS E LEGISLAÇÃO APLICÁVEL

- 2.1. O Sistema de Registro de Preços – SRP, utilizado no procedimento em comento, está previsto no artigo 40 da Lei nº 14.133/21, regulamentado pelo Decreto federal nº 11.462/23 e pelo Decreto estadual nº 7.437/11. Dispõe o art. 2º do Decreto 7.437/11:
- Art. 2º Será adotado, preferencialmente, o Sistema de Registro de Preços nas seguintes hipóteses:

I - quando, pelas características do bem ou serviço, houver necessidade de contratações frequentes;

II - quando for mais conveniente a aquisição de bens com previsão de entregas parceladas ou contratação de serviços necessários à Administração para o desempenho de suas atribuições;

III - quando for conveniente a aquisição de bens ou a contratação de serviços para atendimento a mais de um órgão ou entidade, ou a programas de governo;

IV - quando pela natureza do objeto não for possível definir previamente o quantitativo a ser demandado pela Administração.
- 2.2 A aderência do objeto do pregão ao Sistema de Registro de Preços encontra-se justificada, consoante item 2.7 do Termo de Referência (132138).
- 2.3. O Decreto nº 11.462/2023 regula o Sistema de Registro de Preços em âmbito federal, inaplicável ao presente procedimento, em virtude de o Documento de Oficialização da Demanda (106346) indicar que a fonte que custeará as futuras contratações é a Estadual, o que atrai a aplicação do Decreto estadual nº 7.437/2011, o qual regulamenta o Sistema de Registro de Preços no Estado de Goiás.
- 2.4. No que diz respeito à legislação aplicável, a questão foi analisada pela Procuradoria-Geral do Estado, via Despacho nº 80/2020 – GAB (000011052053), com a fixação das seguintes teses/conclusões (SEI [000011138402](#)):

- "i) a inexigibilidade da previsão de recursos orçamentários que assegurem o pagamento das obrigações decorrentes do procedimento de Registro de Preços, não significa absoluta impossibilidade de que, em determinadas situações, já se vislumbre a origem dos recursos (isto é, a fonte da qual emanará o crédito orçamentário) que serão direcionados para as futuras aquisições de bens e/ou prestação de serviços, em corolário ao princípio orçamentário da universalidade, por meio do qual o orçamento deve conter todas as receitas e todas as despesas do Estado (art. 3º da Lei nº 4.320/64);
- ii) no Sistema de Registro de Preços, tem-se que: (a) quando o recurso orçamentário que fará face às despesas das aquisições for oriundo da União, deve ser aplicado, na licitação e posterior contratação, o regramento federal (Decreto nº 10.024/2019 se a modalidade licitatória for o pregão); (b) quando o recurso orçamentário for de origem "exclusivamente" estadual, ou na situação em que não se percebe antecipadamente a origem do crédito orçamentário que será utilizado para as futuras contratações, devem ser aplicadas as normas gerais de licitação e contratos administrativos editadas pela União (Lei nº 8.666/93 e Lei nº 10.520/2002), conjuntamente e em caráter suplementar, com as normas específicas editadas pelo Estado de Goiás (Lei Estadual nº 17.928/2012, Decreto Estadual nº 7.437/2011 e Decreto Estadual nº 7.468/2011 - se a modalidade utilizada for o pregão);
- iii) ainda no âmbito do Sistema de Registro de Preços, na hipótese em que o recurso orçamentário for de origem exclusivamente estadual ou não for possível antever a origem dos recursos, o que reclamará a aplicação das normas gerais editadas pela União e, em caráter suplementar, as normas específicas editadas pelo Estado de Goiás, não será possível empregar a Ata de Registro de Preços para promover a aquisição de bens e/ou contratação de serviços que ulteriormente sejam contempladas com verbas de origem federal;
- iv) de nenhuma maneira, a simples publicação do instrumento convocatório no Diário Oficial da União supriria a necessidade de submissão às normas específicas da União, nos casos em que forem utilizadas verbas de origem federal por meio das transferências voluntárias;"

- 2.5. Em que pese a Lei Federal nº 8.666/93 tenha sido revogada e os decretos em decorrência dela terem sido adequados à nova legislação, a orientação traçada pelo referencial supracitado permanece a mesma, ou seja, caso a origem do recurso orçamentário que fará face às despesas das aquisições for da União, deverá ser aplicado o Decreto Federal. Por outro lado, caso o recurso orçamentário for de origem exclusivamente estadual, deverão ser aplicadas as normas gerais de licitação e contratos administrativos editadas pela União, conjuntamente e em caráter suplementar, com as normas específicas editadas pelo Estado de Goiás.
- 2.6. Deve-se, primeiramente, definir a natureza da verba. Caso a licitação utilize verba estadual, recomenda-se aplicar o regramento da Legislação Estadual Decretos nº 10.247/2023 e nº 7.437/2011 e Instrução Normativa nº 3/2023 SEAD, que suplementam a Lei nº 14.133/2021. Como consequência prática, na hipótese de fonte de recurso estadual, aplica-se o art. 40 do Decreto estadual nº 10.247/2023 (repregoamento), com publicação no Diário Oficial do Estado de Goiás. Por outro lado, se a verba utilizada for federal, o regramento aplicado é o federal. Nessa linha foi o entendimento do Gabinete do Procurador-Geral do Estado no Despacho AG 1176/2018 SEI-GAB, in verbis:

- b) Nas licitações que não sejam destinadas ao Sistema de Registro de Preços, será necessária a análise quanto à fonte do recurso indicada no respectivo processo administrativo (art. 7º, §2º, inciso III, da Lei nº 8.666/93). Assim, **quando o recurso orçamentário,**

que fará face às despesas das aquisições, for oriundo da União (aqui incluídas as transferências voluntárias, transferências legais e fundo a fundo do SUS/SUAS), deverá ser aplicado, na licitação e posterior contratação, o regramento federal. Já na hipótese de recurso orçamentário de origem estadual (contempladas as transferências constitucionais), devem ser aplicadas a legislação estadual, que suplementa as normas gerais de licitação e contratos administrativos editadas pela União.

2.7. Como se verifica, a fonte dos recursos que fará frente ao procedimento licitatório é que determinará a legislação aplicável, não devendo ser considerada futura necessidade de alteração da fonte de recurso, vejamos:

Ademais, a imposição de publicar os instrumentos convocatórios no Diário Oficial da União em função de suposta necessidade futura de alteração da fonte de recursos, acarretará ônus injustificado ao Estado de Goiás, considerando o custo de cada publicação e o universo de editais disponibilizados diariamente, mesmo considerando apenas as hipóteses de contratações fundamentadas nas exceções ao caput do artigo 57, da Lei n.º 8.666/93, cujas vigências ultrapassam o exercício financeiro.

2.8. No presente caso, o item 3.2 do DOD (106346) indica a fonte do recurso como “Tesouro estadual”, assim, deverá ser aplicada a legislação estadual.

DAS EXIGÊNCIAS LEGAIS

3.1. Conforme demonstrado, as despesas decorrentes da presente licitação correrão à conta do Tesouro Estadual, de modo que o Aviso de Licitação deverá ser publicado conforme preconizado no texto art. 15 do Decreto estadual nº 10.247/2023, o qual aduz o seguinte:

Art. 15. 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; e 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. § 1º No caso de consórcio público, a publicação do extrato do edital deverá ser realizada no diário oficial do ente de maior nível entre eles e em jornal diário de grande circulação. § 2º A divulgação no PNCP será realizada por meio de rotina de integração com o sistema oficial de contratações do Estado. § 3º Nos casos em que a fonte de recursos do pregão for, no todo ou em parte, da esfera federal ou de organismos internacionais, deverá ser também publicada a referida convocação no Diário Oficial da União, quando houver previsão na lei ou na regulamentação específica.

3.2. No que diz respeito à previsão de tratamento diferenciado e simplificado às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte, exigida nos artigos 47 e 48 da Lei Complementar nº 123/2006 e na Lei Complementar estadual nº 117/2015, o Termo de Referência (132138), especificamente na Seção 10, dispõe que:

10.5. Na presente contratação será concedido tratamento diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte objetivando a promoção do desenvolvimento econômico e social no âmbito municipal e regional, a ampliação da eficiência das políticas públicas e o incentivo à inovação tecnológica, em observância à Lei complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006 e demais dispositivos legais aplicáveis (...)

10.8.1. Para os itens com valor de até R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais), a participação será exclusiva para Microempresas ou Empresas de Pequeno Porte nos casos em que localizamos regionalmente ao menos três empresas enquadradas como ME/EPPs para o respectivo item.

a) Nenhum item será destinado exclusivamente para ME/EPP, pois não identificamos regionalmente o mínimo de 03 (três) empresas competitivas, classificadas como ME/EPP, com condições de cumprir as exigências estabelecidas.

10.8.2. Para os itens com valor superior a R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais), há reserva de cota de até 25% (vinte e cinco por cento) do objeto para Microempresas ou Empresas de Pequeno Porte nos casos em que localizamos regionalmente ao menos três empresas enquadradas como ME/EPP para o respectivo item.

a) Nenhum dos itens deverá ter reserva de cotas, pois não identificamos regionalmente o mínimo de 03 (três) empresas competitivas, classificadas como ME/EPP, com condições de cumprir as exigências estabelecidas.

10.8.3. Para os itens 01, 02, 03, 04, 05, 06, 07, 08, 09, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19 e 20, não localizamos regionalmente ao menos três empresas enquadradas como ME/EPP, portanto serão destinados para disputa geral.

3.3. Para comprovar a informação de identificação de, no mínimo, 03 (três) fornecedores localizados regionalmente que sejam enquadrados como ME/EPP, foi juntado o Comprovante de Competitividade, emitido pelo Sistema Banco de Preços (132402). Entretanto, tal documentação encontra-se indisponível para visualização, desse modo, deverá ser disponibilizada.

3.4. Frise-se que a veracidade das informações prestadas pelo Setor Técnico recai sobre seus subscritores, não sendo função desta Procuradoria Setorial, enquanto órgão jurídico consultivo, consultar um a um os comprovantes de competitividade de forma a averiguar a veracidade das alegações. Qualquer dúvida específica quanto a este ou outra questão controvertida, deve ser expressamente indagada àquele Órgão.

3.5. Por outro giro, nos termos da Súmula nº 289 do Tribunal de Contas da União - TCU, a exigência dos índices contábeis de capacidade financeira, a exemplo dos de liquidez, somente se legitimará se houver justificativa no processo de licitação.

3.6. Na sequência, o Decreto Estadual nº 9.900/2021 determinou parâmetros para a formação do preço estimado, na forma prevista nos incisos do art. 6º, de forma combinada ou não:

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) 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.

3.7. Destaca-se que o Decreto Estadual nº 9.900/2021 impõe parâmetros temporais para evitar que preços defasados sejam utilizados para compor a pesquisa. Com vistas a atender a referida exigência, bem como evitar eventuais questionamentos relacionados à economicidade, quando foram instaurados os processos de compra, a Gerência de Compras Governamentais juntou Orçamento Estimado (132093), contendo o seguinte teor:

3. Para a consulta de preços, optou-se pela utilização de preços de aquisições e contratações realizados por outros entes públicos, fazendo uso do sistema Banco de Preços, contratado pela SES-GO, junto a empresa NP Capacitação e Solução Tecnológica, por tratar-se de ferramenta que consolida informações de aquisições e contratações de diversos sistemas de compras públicas, nas esferas federal, estadual e municipal, além de facilitar a operação das buscas por preços e, principalmente, ampla abrangência de pesquisa, que são necessárias para tornar a coleta de orçamentos mais rápida, eficiente e confiável, pesquisa direta com fornecedores, e, consulta a tabelas de referência aprovadas por entes públicos (exemplo: CMED ANVISA e tabela SINAPI), formando uma cesta de preços composta por diversas fontes de consulta. Assim, além de atender o disposto no inciso III do decreto, a ferramenta Banco de Preços é um meio para atender os parâmetros IV, V e VI, permitindo que as pesquisas de preços sejam realizadas de forma segura, ágil e eficaz.

4. Foram obtidas informações de preços nos seguintes parâmetros:

1- Sistema Banco de Preços, contratado pela SES-GO junto à empresa NP Capacitação e Solução Tecnológica (Inciso III);

2- Nos termos do Parecer Jurídico - Despacho 847/2024 - GAB - Processo: 202400010022431 - PGE, os preços da Tabela CMED/ANVISA será utilizada apenas no momento da análise da proposta vencedora.

5. Como resultado da pesquisa foram obtidos ao menos 03 preços para cada item.

3.8. Ademais, constata-se que os critérios utilizados para aferição de preços pesquisados e especificados na Justificativa de Realização de Preços, até o momento desta análise, observaram o lapso legal de validade segundo os parâmetros escolhidos pelo setor técnico competente.

3.9. Importante salientar, também, o disposto no inciso VI do art. 3º do Decreto 9.900/2021, in verbis:

Art. 3º Para o disposto neste Decreto, considera-se:

(...)

VI – agente responsável: pessoa designada pela autoridade competente, entre servidores efetivos ou empregados públicos dos quadros permanentes da administração pública, para realizar a pesquisa de preços.

3.10. Desse modo, os servidores responsáveis pela elaboração da pesquisa de preços devem, em regra, ser efetivos ou empregados públicos dos quadros permanentes desta pasta.

3.11. Dito isso, pondera-se que não é atribuição desta unidade consultiva imiscuir-se em questões de ordem técnica do setor de aquisições, de modo que a motivação dos atos administrativos e gerenciais são tomados como pressuposto, uma vez que gozam de presunção de legalidade e encontram baliza na teoria dos motivos determinantes, na esteira do posicionamento do Superior Tribunal de Justiça - STJ, no MS 15.290/DF.

3.12. Da mesma forma, o TCU, no Boletim de Jurisprudência n. 302, reafirma o princípio da segregação de funções:

[Acórdão 594/2020 Plenário](#)

Licitação. Comissão de licitação. Princípio da segregação de funções. Orçamento estimativo. Avaliação. Competência.

Não cabe à comissão de licitação avaliar o conteúdo da pesquisa de preços realizada pelo setor competente do órgão, pois são de sua responsabilidade, em regra, apenas os atos relacionados à condução do procedimento licitatório. (Recurso de Reconsideração, Relator Ministro Vital do Rêgo)

3.13. Sendo assim, cumpre salientar que, já tendo sido orientado pela Procuradoria-Geral do Estado, a responsabilidade pela aferição da estimativa de preços, para comprovação da vantajosidade, repousa inteiramente na autoridade solicitante.

3.14. Foi juntado aos autos mapa de gerenciamento de riscos (132128), em atendimento ao art. 17, II, §1º, do Decreto nº 10.207/2023, bem como a portaria designando as funções essenciais da contratação (131869), pendente de assinatura dos servidores e agentes participantes do processo de contratação.

3.15. Por derradeiro, deve ser juntada autorização para abertura do procedimento licitatório, devidamente assinada pela autoridade competente.

DOS DOCUMENTOS FINANCEIROS/ORÇAMENTÁRIOS

4.1. 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.

4.2. 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).

4.3. Por outro giro, o art. 5º da Instrução Normativa nº 3/2023 ([53594844](#)), da Secretaria de Estado da Administração, 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 que fará a gestão da ARP.

4.4. Buscando a referida autorização, os autos foram encaminhados à Superintendência Central de Compras da SEAD, cuja manifestação se deu por meio do Parecer Central de Compras (134771).

4.5. Na eventualidade de concretização das contratações advindas do registro de preços, deve haver a juntada do autorizo governamental expedido pelo Titular da Pasta, na forma determinada pelo Art. 84- A da Lei nº 17.928/2012 c/c Decreto nº 9.898/2021.

DA ADEQUAÇÃO DA MINUTA DE EDITAL E ANEXOS

5.1. Até o momento, o Edital e os respectivos anexos encontram-se em consonância legal, carecendo das seguintes adequações:

I. Na Minuta de Edital (138564):

- a) no item 8.3.1, inserir menção à habilitação econômica-financeira, além das demais;
- b) retirada do item 8.3.1.2;
- c) preenchimento das lacunas.

II. Na Minuta da ARP (138563):

- a) no item 1.1, preencher a lacuna informando o objeto desta contratação;
- b) indicar no item 6.1 o prazo de entrega, conforme especificações contidas no item 7.2 do Termo de Referência (132138);
- c) indicar no item 7.2 o Decreto estadual nº 9.561, de 21 de novembro de 2019;
- d) indicar no item 7.9 a forma de pagamento conforme especificações contidas no item 9.13 do Termo de Referência (132138);
- e) indicar no item 7.10 o Decreto estadual nº 9.561, de 21 de novembro de 2019;
- f) indicar no item 7.14 a Lei complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006;
- g) indicar no item 9.5 o nome do órgão;
- h) preenchimento das lacunas.

5.2. Frise-se que compete ao setor técnico adequar a numeração, demais correções e aspectos formais resultantes das sugestões de alterações realizadas por esta Especializada.

5.3. Por oportuno, recomenda-se que as **disposições do edital e do contrato reflitam exatamente o que está no Termo de Referência, independentemente de indicação específica neste opinativo**, por não caber a este órgão jurídico pontuar expressamente tais incongruências, por serem de simples constatação no contraste entre os dois documentos.

DA CONCLUSÃO

6.1. Oportuno enfatizar que não cabe a esta Procuradoria Setorial emitir juízo de valor acerca da conveniência e oportunidade da aquisição, tampouco sobre os cálculos, valores e aspectos técnicos contidos no processo. Desse modo, a presente manifestação cinge-se a este processo administrativo e o pronunciamento jurídico ora ofertado se ampara na documentação que o integra até o presente momento, sendo aqui tomados por pressupostos. Assim, a responsabilidade pelos aspectos fáticos e outros consistentes em elementos extrajurídicos repousa inteiramente sobre os responsáveis pelas manifestações correspondentes, pois escapam à competência atribuída a este órgão de consultoria jurídica do Estado.

6.2. Cumpre ressaltar, por fim, a imperiosa necessidade de observância pela SES do Decreto nº 9.737/2020, que estabelece medidas de racionalização de gastos com pessoal e outras despesas correntes e de capital, na administração direta, autárquica e fundacional do Poder Executivo e nas empresas estatais dependentes, no momento oportuno.

6.3. Feitas estas considerações, no que se refere ao aspecto jurídico, conclui-se que o processo estará regular após o atendimento das recomendações elencadas neste opinativo, especialmente ao seguinte:

- a) juntada de comprovante de competitividade disponível para abertura (item 3.3);
- b) juntada de portaria de contratação e demais documentos, devidamente assinados (item 3.14);
- c) juntada da documentação orçamentária e financeira em momento oportuno (item 4.1);
- d) juntada da autorização da autoridade competente para a realização do presente processo licitatório e do ordenador de despesas na eventual concretização da contratação, à exigência do artigo 84-A da Lei Estadual nº 17.928/2012 e do artigo 28 do Decreto Estadual nº 10.207/2023 (item 4.5);
- e) adequação da minuta do edital e anexos (item 5.1);
- f) aposição de assinatura nos demais documentos que instruem o processo.

6.4. Frisa-se que, diante do advento da Instrução Normativa nº 01/2024, de autoria da Controladoria-Geral do Estado, passou a ser desnecessária a disponibilização do processo ao órgão do controle interno, já que a instituição possui livre acesso ao sistema de contratação: “A Controladoria-Geral do Estado - CGE terá livre acesso, via SISLOG ou COMPRASNET, aos procedimentos licitatórios em todas as suas modalidades e aos chamamentos públicos para celebração de contratos de gestão e termos de parceria, dos órgãos e entidades da administração direta, autárquica e fundacional do Poder Executivo estadual”.

6.5. Ressalte-se que, com o atendimento das condicionantes indicadas, não será necessário o retorno dos autos para simples conferência por esta Procuradoria Setorial, podendo a área técnica dar continuidade diretamente ao feito, salvo quando o ajuste superar o montante de R\$ 10.000.000,00 (dez milhões), ocasião em que será necessária análise conclusiva do feito.

6.6. Isso posto, encaminhem-se os autos à Superintendência de Gestão Integrada/Coordenação de Licitações da Secretaria de Estado da Saúde para prosseguimento.

Carolina Correia Campelo

Procuradora do Estado

Gerente de Processos Administrativos