

# PROCURADORIA SETORIAL

## PARECER JURÍDICO

Contratação nº 119064, Processo nº 202600005008962

### RELATÓRIO

1. Versam os autos acerca de procedimento licitatório a ser realizado na modalidade **Pregão Eletrônico SRP**, com critério de julgamento de menor preço, objetivando "*Aquisição de gêneros alimentícios para atender o Programa Nacional de Alimentação Escolar das unidades jurisdicionadas à Coordenação Regional de Goiânia, região A.*".
2. A estimativa de custo da contratação é no importe de **R\$ 42.436.911,84** (R\$ Quarenta e Dois Milhões e Quatrocentos e Trinta e Seis Mil e Novecentos e Onze Reais e Oitenta e Quatro Centavos).
3. Os autos vieram a esta Procuradoria Setorial, para manifestação jurídica, na forma do art. 53 da Lei nº 14.133/2021.
4. Registre-se que anteriormente os presentes autos foram objeto de análise por esta Procuradoria Setorial, oportunidade em que solicitou-se o atendimento de algumas diligências. Após complementação da instrução, os autos retornaram a este Consultivo para nova análise e manifestação.
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 a análise conclusiva dos ajustes com valores de até R\$ 10.000.000,00 (dez milhões de reais).
7. Conforme orientação constante no Despacho Referencial GAB nº 981/2023/GAB, ficou estabelecido que, nos casos do Sistema de Registro de Preços, a remessa à Procuradoria-Geral do Estado somente se dará em momento posterior, nas fases de formalização da Ata de Registro de Preços e formalização dos contratos decorrente das atas, quando os valores forem superiores a R\$ 10.000.000,00 (dez milhões de reais), o que justifica a atuação desta Procuradoria Setorial neste momento.

### DA APLICAÇÃO DA LEI N. 14.133/2021

8. 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).
9. 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.
10. 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).
11. Aplicam-se tais regulamentos ao caso ora em exame, sem prejuízo da incidência da Lei nº 17.928/2012 (normas complementares sobre licitações e contratos administrativos), naquilo que se mostrarem compatíveis com a Lei nº 14.133/2021.

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

12. 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.
13. 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).
14. 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).

15. 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).

16. 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 NAT. COMUM PARA EFEITO DE UTILIZAÇÃO DA MODALIDADE PREGÃO E DEFINIR SE O OBJETO CORRESPONDE A OBRA OU SERV. ENGENHARIA, SENDO ATRIBUIÇÃO DO ÓRGÃO JURÍDICO ANALISAR O DEVIDO ENQUADRAMENTO DA MODALIDADE LICIT. APLICÁVEL."

17. 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.

18. No caso em tela, o Estudo Técnico Preliminar (352983) assentou, por intermédio de seu item 2.2, ser o caso de bem comum, de forma que resta justificada a utilização da modalidade pregão.

19. Outrossim, a utilização da forma eletrônica atende à preferência estabelecida no art. 17, §2º, da Lei nº 14.133/2021 e art. 85 da Lei estadual nº 17.928/2012.

## DO SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS

20. Com relação ao Sistema de Registro de Preço - SRP, preceitua a Lei nº 14.133/2021, em seu art. 6º, inciso XLV, o seguinte:

Art. 6º Para os fins desta Lei, consideram-se:

(...)

XLV - sistema de registro de preços: conjunto de procedimentos para realização, mediante contratação direta ou licitação nas modalidades pregão ou concorrência, de registro formal de preços relativos à prestação de serviços, a obras e a aquisição e locação de bens para contratações futuras;

(...)

21. Por esse sistema, os preços obtidos após regular procedimento licitatório serão lançados em uma Ata de Registro de Preços, *que é um "documento vinculativo e obrigacional, com característica de compromisso para futura contratação, no qual são registrados o objeto, os preços, os fornecedores, os órgãos participantes e as condições a serem praticadas, conforme as disposições contidas no edital da licitação, no aviso ou instrumento de contratação direta e nas propostas apresentadas"* (Art. 6º, inciso XLVI, Lei 14.133/2021).

22. Nesse tipo de procedimento, a Administração não está obrigada a firmar contrato com as empresas selecionadas, devendo apenas registrar os preços, os fornecedores de bens ou prestadores de serviços e as condições a serem praticadas durante o período de vigência da ata, que é uma espécie de termo de compromisso para eventuais contratações.

23. Quanto ao prazo de vigência da Ata de Registro de Preços, o art. 84 da Lei nº 14.133/2021 estabelece que será de 1 (um) ano, podendo ser prorrogado por igual período, desde que comprovado o preço vantajoso.

24. Ainda sobre o tema, o novel Diploma Legal estabelece em seu art. 40, inciso II, que o planejamento de compras deverá considerar a expectativa de consumo anual, devendo observar o processamento por meio de sistema de registro de preços, quando pertinente.

25. Assim, o Sistema de Registro de Preços é utilizado pelo Poder Público tanto para a aquisição de bens, quanto para a prestação de serviços, em que os interessados concordam em manter os preços registrados pelo *órgão gerenciador*, que, no caso em estudo, é a Secretaria de Estado da Educação, e pelo prazo de 1 (um) ano, podendo ser prorrogado por igual período, devendo as contratações serem formalizadas dentro desse período.

26. Como visto, o artigo 6º, inciso XLV, da Lei nº 14.133/2021, estabelece que a licitação para registro de preços será realizada na modalidade de concorrência ou pregão, cujo critério de julgamento, conforme definido no art. 82, inciso V, do mesmo Diploma Legal, será o de menor preço ou o de maior desconto, adequando-se aos mandamentos legais, portanto, a formatação proposta para o procedimento ora em andamento.

## DA ETAPA DE PLANEJAMENTO DA CONTRATAÇÃO

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

28. 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).

29. 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).

30. Como salientado anteriormente, o Decreto nº 10.207/2023 versa sobre a etapa preparatória das contratações.

31. 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".

32. 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".

33. 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).

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

35. 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.

36. Verifica-se que o DOD está contido no evento nº 341278, cujo teor atende o consignado no art. 8º do Decreto nº 10.207/2023, ficando a cargo do responsável pela elaboração a adequada observância/abordagem dos elementos elencados no citado dispositivo legal.

37. No entanto, revela-se necessária a retificação de algumas informações constantes do documento, especialmente quanto ao objeto, uma vez que o DOD faz referência à "Aquisição de gêneros alimentícios para atendimento da merenda escolar da Coordenação Regional de Educação de Rubiataba para o ano de 2026", ao passo que a pretensão administrativa ora examinada corresponde à "Aquisição de gêneros alimentícios para atender o Programa Nacional de Alimentação Escolar das unidades jurisdicionadas à Coordenação Regional de Goiânia, Região A". Além disso, deverá ser revisada a data prevista para o início da prestação ou do fornecimento.

38. A Portaria da Contratação consta do evento nº 346109 e, alinhada com o Decreto nº 10.216/2023, indicou os agentes responsáveis.

39. Adverte-se, ademais, 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.

40. O Estudo Técnico Preliminar (ETP), documento do evento 352983, deve evidenciar o problema a ser resolvido e buscar a melhor solução identificada dentre as possíveis (art. 12 do Decreto nº 10.207/2023).

41. 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.

42. 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.

43. Ressalta-se que o ETP não se confunde com o Anteprojeto, com o 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.

**44.** 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.

**45.** 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.

46. 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).

47. 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.

48. Verifica-se que consta no autos Mapa de Risco (343175), em cumprimento ao disposto no art. 18, inciso X, da Lei nº 14.133/2021 e ao art. 17, II, do Decreto nº 10.207/2023, que atribui à equipe de planejamento a responsabilidade pela gestão de riscos em cada processo de contratação.

49. No caso em apreço, verifica-se que o documento constante no Evento nº 352983 contempla, sua quase totalidade, os elementos exigidos pelo Decreto estadual nº 10.207 de 2023. **No entanto, recomenda-se a adoção das seguintes medidas de adequação:**

49.1. no Tópico 2.1 (Descrição da Solução), corrigir a redação que indica **“Fornecimento de Bens e Materiais - Aquisição de Gêneros Alimentícios Goiânia - GA”**

49.2. além da previsão do prazo de vigência contratual (2.7), incluir no Tópico 2 (Descrição da Solução), o prazo de vigência da ata de registro de preços;

49.3. no tópico 3 (Estimativa da Quantidade a Ser Contratada), com o intuito de que a Administração Pública observe os princípios do planejamento, da eficiência e da economicidade, é necessária estimativa adequada dos quantitativos, com base em estudos técnicos consistentes. Diante disso, recomenda-se:

49.3.1. Apresentação do histórico detalhado das atas de registro de preços vigentes relacionadas ao objeto, incluindo a identificação dos certames, regiões atendidas, quantitativos originalmente registrados e eventual saldo disponível;

49.3.2. Individualização dos quantitativos por região administrativa, com indicação da distribuição da demanda entre as regiões atualmente atendidas por atas descentralizadas, considerando a proposta de integração no âmbito da denominada “Região A”, devendo demonstrar, de forma clara, o quantitativo total estimado destinado a cada região, vinculando-o às respectivas atas de registro de preços vigentes.

49.4. apresentar possíveis impactos ambientais e eventuais medidas mitigadoras;

49.5. verificar a existência de contratações correlatas ou interdependentes;

- 49.6. incluir no ETP as informações pertinentes constantes do Documento nº 363676, promovendo sua adequada incorporação à instrução técnica do feito;
- 49.7. acrescer ao ETP o histórico detalhado das atas de registro de preços vigentes relacionadas ao objeto, incluindo a identificação dos certames, regiões atendidas, quantitativos originalmente registrados e eventual saldo disponível;
- 49.8. sugere-se, por fim que a área técnica **utilize o Manual de Licitações e Contratos do Tribunal de Contas da União (TCU) como referência metodológica**, adaptando suas diretrizes às normas estaduais aplicáveis, **em especial aos decretos atualmente vigentes no Estado de Goiás**, com o objetivo de **assegurar a qualidade técnica, a padronização e a conformidade dos documentos elaborados com a legislação pertinente**.
50. Outrossim, visando melhor desenvolvimento do tema, os demais aspectos atinentes à fase preparatória serão apreciados, adiante, em tópicos próprios.

## DA PESQUISA DE PREÇOS

51. 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.
52. 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.
53. 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.
54. 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.

55. Quanto ao tema, importante trazer a lume orientação da Procuradoria-Geral do Estado veiculada por intermédio do Despacho nº 1324/2023/GAB, nos autos do Processo 202300002066223, 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 convalidação 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.

**56.** 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.

**57.** Verifica-se, conforme documento do Evento 343272, que foram utilizadas para a formação do orçamento estimado as seguintes fontes de pesquisa: a) ferramentas específicas para consulta de preços públicos, b) Mídia Especializada, c) contratações similares, d) Pesquisa com fornecedores, e) Tabela de Referência e f) Sites Especializados.

**58.** Ainda quanto ao tema, o art. 4º do Decreto estadual nº 9.900/2021 estabelece que:

Art. 4º A pesquisa de preços será materializada em documento que contenha, no mínimo:

I – a identificação do agente responsável pela cotação;

II – a caracterização das fontes consultadas;

III – a série de preços coletados;

IV – o método matemático aplicado para a definição do valor estimado; e

V – a justificativa para a metodologia adotada, em especial para a desconsideração de valores inexequíveis, inconsistentes e excessivamente elevados, se aplicável.

Parágrafo único. Na pesquisa de preços, sempre que possível, deverão ser observadas as condições comerciais praticadas, inclusive prazos, locais de entrega, instalação e montagem do bem ou execução do serviço, quantidades, formas de pagamento, fretes, garantias exigidas, também marcas e modelos, quando for o caso, mediante apresentação de justificativa.

**59.** Em atenção ao dispositivo legal transcrito, verifica-se que foi elaborado o documento do Evento 343272, ficando a cargo do responsável pela elaboração a adequada observância/abordagem dos elementos elencados no citado dispositivo legal, sem prejuízo da observação dos demais mandamentos legais do Decreto estadual nº 9.900/2021.

**60.** Sublinhe-se que para a desconsideração dos valores inexequíveis, inconsistentes e excessivamente elevados faz-se necessário que os critérios adotados sejam devidamente discriminados e fundamentados (art. 9º, §2º, do Decreto estadual nº 9.900/2021).

**61.** Ainda quanto ao ponto, sublinhe-se que os preços coletados, porém desconsiderados por serem inexequíveis, inconsistentes ou excessivamente elevados, não entram como integrantes do conjunto de no mínimo 3 valores referenciais para formação do orçamento estimado.

**62.** Alerta-se, no caso de terem sido utilizados menos de 3 preços referenciais válidos para a obtenção do orçamento estimado, hipótese excepcionalmente admitida, que deverá haver justificativa nos autos pelo agente responsável e aprovação pela autoridade competente, conforme determinação do art. 9º, §4º, do Decreto estadual nº 9.900/2021.

**63.** Destaca-se que a utilização de alguns dos parâmetros indicados no art. 6º do Decreto estadual nº 9.900/2021 está condicionada à observância dos prazos lá discriminados.

**64.** Por oportuno, adverte-se que quando a pesquisa de preços for realizada com fornecedores, conforme o inciso VI do art. 6º do Decreto estadual nº 9.900/2021, deve ser observado o que determina o art. 8º desse mesmo Diploma Legal.

**65.** Reitera-se, por fim, que é do(s) agente(s) responsável(eis) pela elaboração do orçamento estimado 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, as normas aplicáveis à espécie e as orientações acima, dentre elas, as da Procuradoria-Geral do Estado.

## **DO TERMO DE REFERÊNCIA**

**66.** Quanto ao Termo de Referência, documento que consta no Evento nº 354247, 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:

Art. 21. O termo de referência deverá ser elaborado a partir do Estudo Técnico Preliminar da contratação e incluirá, no mínimo, as seguintes informações:

I – a definição do objeto da contratação com a indicação do código do Banco de Especificações relacionado a cada item da contratação, disponíveis no Sistema de Logística do Estado de Goiás – SISLOG;

II – as estimativas do valor da contratação e dos preços unitários referenciais, se a administração optar por não preservar o seu sigilo até a conclusão da licitação;

III – a descrição detalhada do objeto, considerados o seu ciclo de vida, sua natureza, seus quantitativos e o prazo do contrato, inclusive a avaliação dos benefícios de eventuais prorrogações, vedadas as especificações que, por serem excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem ou frustrem a competição ou a realização do fornecimento da solução;

IV – a fundamentação da contratação, que consiste na referência aos estudos técnicos preliminares correspondentes ou, quando não for possível divulgá-los, no extrato das partes que não contiverem informações sigilosas;

V – os requisitos da contratação, assim considerados os requisitos legais, de negócio, de capacitação, de segurança da informação e proteção de dados, de implantação, garantia e manutenção, de metodologia de trabalho, de experiência profissional da equipe de execução do contrato e outros considerados pertinentes;

VI – o 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;

VII – o modelo de gestão do contrato, que descreve como a execução do objeto será acompanhada e fiscalizada pelo órgão ou pela entidade;

VIII – os critérios de medição e de pagamento;

IX – as forma e os critérios de seleção do fornecedor; e

X – o cronograma de execução física e financeira, quando for aplicável, que conterà o detalhamento das etapas ou das fases da execução do contrato, com os principais serviços ou bens que o compõem e a previsão de desembolso para cada uma delas.

## **67. Contudo, visando ao aprimoramento desse documento técnico, recomenda-se:**

**67.1.** preliminarmente, devem ser replicadas as informações que se fizerem necessárias em decorrência de **eventuais alterações promovidas no Estudo Técnico Preliminar**, de modo a assegurar a coerência e a atualização dos elementos que fundamentam o planejamento da contratação;

**67.2.** quanto à descrição do objeto, alerta-se que não deverá haver especificação 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, direcionar ou mesmo frustrar a competição ou a realização do fornecimento da solução;**

**67.3.** no tópico 2.1 onde se lê “Fornecimento de Bens e Materiais - Aquisição de gêneros alimentícios para atender o Programa Nacional de Alimentação Escolar das unidades jurisdicionadas à Coordenação Regional de Goiânia, grupo A.” leia-se “Fornecimento de Bens e Materiais - Aquisição de gêneros alimentícios para atender o Programa Nacional de Alimentação Escolar das unidades jurisdicionadas à Coordenação Regional de Goiânia, Região A.”.

**67.4.** acrescentar subitem ao Tópico 2 (Definição do objeto da contratação) para incluir informações acerca do prazo de vigência da Ata de Registro de Preços, da possibilidade de prorrogação e de seus efeitos sobre os quantitativos originalmente estabelecidos para o objeto registrado, observando-se que tais disposições também devem constar expressamente no edital. **Ou seja, deve ser indicado, sobretudo no edital, se a prorrogação da duração da ata de registro de preços, tal como autorizada pela Lei nº 14.133/2021, resulta na recomposição do quantitativo inicialmente estabelecido quando da celebração da ata ou se permitiria somente o consumo do quantitativo remanescente, ou seja, não consumido durante o primeiro período de duração da avença.** Ressalta-se que, por se tratar de ato bilateral, a prorrogação da ata estará condicionada à anuência do beneficiário, devendo este ser previamente consultado de forma formal e escrita, cuja resposta integrará o processo de formalização do respectivo termo aditivo, garantindo a transparência e a segurança jurídica do procedimento;

**67.5.** verificar se os produtos previstos no item 3.1 possuem especificações usuais de mercado, que podem ser atendidas por diversas marcas;

**67.6.** sugere-se a revisão de todos os itens da contratação, visando a padronização do código e da descrição dos itens com as demais contratações de alimentação escolar realizadas por esta Pasta para outras regionais;

**67.7.** considerando que o Tópico 6 do edital prevê a apresentação de amostras, cabe ressaltar a observação do acórdão 04389/2024 do egrégio Tribunal de Contas do Estado de Goiás, estabelecer critérios objetivos e detalhe a metodologia de apreciação das amostras dos materiais, devendo justificar suas eventuais decisões, bem como permitir o acompanhamento de toda a avaliação pelos licitantes vencedores;

**67.8.** o instrumento convocatório deve informar os critérios objetivos a serem empregados na análise das amostras eventualmente exigidas, afastando a possibilidade de avaliações subjetivas, além de definir com clareza o momento de entrega das mesmas;

**67.9.** manifestação da área técnica acerca da exigência de garantia contratual prevista na Cláusula Sétima da Minuta Contratual. Caso se opte pela manutenção dessa exigência, deverá ser indicado o limite do valor contratual a partir do qual a garantia poderá ser dispensada, especialmente considerando a possibilidade de celebração de múltiplos contratos decorrentes da mesma Ata de Registro de Preços. Na hipótese de manutenção da exigência da garantia contratual, esta previsão também deverá ser expressamente incluída no Termo de Referência (TR);

**67.10.** incluir no TR as informações pertinentes constantes do Documento nº 363676, promovendo sua adequada incorporação à instrução técnica do feito;

**67.11.** colher a assinatura do(s) responsável(eis) pela elaboração do Termo de Referência. Pontua-se que o documento deverá ser subscrito, também, pelo titular da Superintendência responsável pela contratação.

## **DA MINUTA DE EDITAL**

**68.** 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".

**69.** 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".

**70.** Especificamente em relação ao Sistema de Registro de Preços, a Lei nº 14.133/2021 complementa, em seu art. 82, as disposições que deverão ser observadas na elaboração do Edital de Licitação. Vejamos:

Art. 82. O edital de licitação para registro de preços observará as regras gerais desta Lei e deverá dispor sobre:

I - as especificidades da licitação e de seu objeto, inclusive a quantidade máxima de cada item que poderá ser adquirida;

II - a quantidade mínima a ser cotada de unidades de bens ou, no caso de serviços, de unidades de medida;

III - a possibilidade de prever preços diferentes:

quando o objeto for realizado ou entregue em locais diferentes;

em razão da forma e do local de acondicionamento;

quando admitida cotação variável em razão do tamanho do lote;

por outros motivos justificados no processo;

IV - a possibilidade de o licitante oferecer ou não proposta em quantitativo inferior ao máximo previsto no edital, obrigando-se nos limites dela;

V - o critério de julgamento da licitação, que será o de menor preço ou o de maior desconto sobre tabela de preços praticada no mercado;

VI - as condições para alteração de preços registrados;

VII - o registro de mais de um fornecedor ou prestador de serviço, desde que aceitem cotar o objeto em preço igual ao do licitante vencedor, assegurada a preferência de contratação de acordo com a ordem de classificação;

VIII - a vedação à participação do órgão ou entidade em mais de uma ata de registro de preços com o mesmo objeto no prazo de validade daquela de que já tiver participado, salvo na ocorrência de ata que tenha registrado quantitativo inferior ao máximo previsto no edital;

IX - as hipóteses de cancelamento da ata de registro de preços e suas consequências.

**71.** Verifica-se que a Minuta do Edital (365178), de uma forma geral, atende às disposições legais que disciplinam a matéria. **Entretanto, necessário, ainda, que sejam providenciadas as seguintes adequações:**

**71.1.** preliminarmente, 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 Editais de Licitação como seus anexos;

**71.2.** no objeto de contratação onde se lê "Coordenação Reginal de Goiânia" leia-se "Coordenação Regional de Goiânia";

**71.3.** adequar, nos **itens 6.1 e 6.11.1 do Edital de Licitação**, a data prevista para a abertura da licitação e início da etapa competitiva de lances;

**71.4.** complementar as informações no **item 6.11.4** do Edital de Licitação;

**71.5.** recomenda-se a reavaliação da exigência do **item 7.11.4** do Edital de Licitação, uma vez que a garantia adicional, conforme art. 59, §5º, da Lei nº 14.133/2021, se daria apenas nas contratações de obras e serviços de engenharia;

**71.6.** no Tópico 12 (Das Infrações Administrativas e Sanções), recomenda-se a inclusão da informação de que a apresentação de defesa prévia não constitui condição obrigatória para a aplicação da sanção de advertência. Ressalta-se, ainda, que, para a aplicação das sanções de impedimento de licitar e contratar com a Administração Pública, bem como de declaração de inidoneidade, é imprescindível a instauração do devido processo de responsabilização, nos termos da legislação aplicável;

**71.7.** necessária a inclusão, nas hipóteses das sanções administrativas previstas no subtópico 12.2, da multa moratória pelo atraso injustificado na execução do contrato, prevista no art. 162 da Lei federal nº 14.133/2021;

**71.8.** a possibilidade ou não de prorrogação da vigência da Ata de Registro de Preços deverá estar expressamente indicada no Edital, com redação que preveja, inclusive, se haverá possibilidade de renovação de seus quantitativos, conforme artigo 45, §2º da Instrução Normativa nº 01/2024/SEAD;

**71.9.** em conformidade com o acórdão 04389/2024, proferido pelo egrégio Tribunal de Contas do Estado de Goiás, deve ser estabelecido no Edital a possibilidade de recurso contra a decisão que qualifica as amostras apresentadas;

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

## **DA MINUTA DA ATA DE REGISTRO DE PREÇOS**

**72.** Quanto à Minuta da Ata de Registro de Preços (365174), observa-se que as cláusulas necessárias estão presentes no instrumento respectivo, contendo os elementos essenciais para a regularidade do procedimento.

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

**73.1.** retificar o preâmbulo da minuta da Ata de Registro de Preços, a fim de que conste a Secretaria de Estado da Educação de Goiás como órgão que gerenciará a ata, nos termos da sistemática adotada no presente procedimento;

**73.2.** adequação da redação do item 5.4.1, para dispor acerca da possibilidade de renovação do quantitativo na hipótese de prorrogação da vigência da ata, consoante com edital e TR;

**73.3.** no item 6.3 da Ata de Registro de Preços, reavaliar a referência ao art. 92 da Lei nº 14.133/2021, uma vez que aparenta não manter relação com o comando que se pretende veicular.

## **DA MINUTA CONTRATUAL**

**74.** 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;

75. Em relação à minuta contratual (365171), tem-se que se encontra redigida consoante as determinações legais pertinentes e de acordo com a finalidade a que se destina.
76. **De toda forma, visando ao aperfeiçoamento desse documento, sugere-se:**
- 76.1. 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;
- 76.2. a depender da manifestação solicitada no item 67.9 deste expediente referente a exigência da garantia contratual, necessário rever a previsão da Cláusula Sétima, vez que o Termo de Referência não contempla tal exigência;
- 76.3. na Cláusula Quarta - Das Condições de Pagamento e do Reajuste verificar os itens citados, uma vez que aparenta não manter relação com o comando que se pretende veicular;
- 76.4. na Cláusula Sexta – Da vigência do contrato, adequar a redação conforme previsão do artigo 111 da Lei federal nº 14.133/2021;
- 76.5. adequar na Cláusula Sexta da Minuta do Contrato (Da Vigência do Contrato) o termo inicial para a contagem do prazo de vigência contratual, conforme definido no item 2.6 do Termo de Referência;
- 76.6. necessária a inclusão, nas hipóteses das sanções administrativas previstas na Cláusula Décima, da multa moratória pelo atraso injustificado na execução do contrato prevista no art. 162 da Lei federal nº 14.133/2021;
- 76.7. adequar a Cláusula Sétima da Minuta do Contrato (Das Garantias) ao objeto, retificando referências a objetos diversos como “peças utilizadas na fabricação do equipamento”, “execução dos reparos”, entre outros;
- 76.8. necessária a inclusão, nas hipóteses das sanções administrativas previstas na Cláusula Décima, da multa moratória pelo atraso injustificado na execução do contrato, prevista no art. 162 da Lei federal nº 14.133/2021;
- 76.9. 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**

77. 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"*.
78. Entretanto, no caso do Sistema de Registro de Preços, é possível a dispensa da previsão de recursos orçamentários na atual fase procedimental, sendo necessário, apenas, quando da efetiva contratação, caso ocorra.
79. Essa possibilidade está prevista no art. 17 do Decreto Federal nº 11.462/2023, que regulamenta os art. 82 a art. 86 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, para dispor sobre o sistema de registro de preços, estabelecendo que *"a indicação da disponibilidade de créditos orçamentários somente será exigida para a formalização do contrato ou de outro instrumento hábil"*.

#### **(IN)COMPATIBILIDADE COM A IN SEAD Nº001/2024**

80. Cabe ressaltar que, conforme consignado no documento.363108, esta Procuradoria Setorial já havia informado acerca da disposição contida no art. 20 da Instrução Normativa nº 001/2024 – SEAD, nos seguintes termos:

“Art. 20. Não será admitida a formalização de ata de registro de preço para o mesmo objeto de ata vigente, salvo quando o início da vigência da nova ata esteja condicionado à extinção da ata anterior.”

81. Em resposta aos apontamentos realizados, a Administração Pública manifestou-se por meio do documento.363676, esclarecendo que:

Quanto ao questionamento sobre a coexistência de atas para o mesmo objeto, esclarece-se que:

Os itens que já possuem ata vigente terão sua utilização prioritária nas respectivas atas de origem.

A nova Ata (Região A) será acionada exclusivamente nas seguintes hipóteses:

-Esgotamento dos quantitativos das atas regionais (já previsto devido ao erro de cálculo supracitado), no lote de hortifruit;

-Inexistência do item por fracasso no certame regional;

Necessidade de substituição de fornecedor por rescisão ou sanção.

**82.** Observa-se, portanto, que, sob o aspecto formal, haverá coexistência de atas envolvendo objetos da mesma natureza durante determinado período, circunstância que, em tese, revela aparente tensionamento com a vedação constante do art. 20 da Instrução Normativa nº 001/2024 – SEAD, segundo o qual não será admitida a formalização de ata de registro de preços para o mesmo objeto de ata vigente, salvo quando o início da vigência da nova ata estiver condicionado à extinção da anterior.

**83.** Contudo, foi apresentadas justificativas específicas para a adoção da medida, notadamente a necessidade urgente de assegurar a continuidade do fornecimento de gêneros alimentícios destinados à execução do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE, serviço essencial voltado à alimentação dos estudantes da rede pública estadual de ensino, cuja interrupção pode comprometer diretamente o adequado funcionamento das unidades escolares e a própria segurança alimentar dos alunos atendidos.

**84.** Conforme esclarecido pela área técnica, a situação decorre, em parte, da insuficiência quantitativa verificada nas atas regionais anteriormente formalizadas, circunstância atribuída a equívocos na estimativa originalmente projetada para determinados itens, especialmente no lote de hortifrúti, além da existência de itens fracassados em certames anteriores e da possibilidade de necessidade de substituição de fornecedores em razão de rescisão contratual ou aplicação de sanções administrativas.

**85.** Desse modo, embora a fundamentação apresentada pela Administração busque justificar a excepcionalidade da medida diante da necessidade de continuidade do serviço público essencial, recomenda-se que a área técnica esteja ciente de que a coexistência simultânea de atas para objetos da mesma natureza poderá ser interpretada como situação potencialmente conflitante com a disciplina estabelecida no art. 20 da Instrução Normativa nº 001/2024 – SEAD, circunstância que demanda motivação robusta e demonstração concreta da necessidade administrativa excepcional que ampara a medida.

**86.** Ademais, considerando a coexistência excepcional de atas envolvendo objetos da mesma natureza, deverá a Administração observar, em cada contratação realizada, a utilização da ata que apresente a proposta mais vantajosa e o melhor preço para a Administração Pública, em observância aos princípios da economicidade, eficiência e supremacia do interesse público, evitando-se contratações antieconômicas.

**87.** Ressalta-se que não poderá haver concomitância de execuções contratuais simultâneas para o mesmo objeto decorrentes das referidas atas, devendo a Administração Pública, em cada contratação realizada, utilizar exclusivamente a ata que apresentar o melhor preço e a proposta mais vantajosa ao interesse público.

## **DEMAIS PROVIDÊNCIAS**

**88.** 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).

**89.** 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.

**90.** 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*".

**91.** 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. [...]

92. 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".

93. Por fim, destaca-se a autorização (343177) expedida pela Secretaria de Estado da Administração para prosseguimento do registro de preços para demanda exclusiva, nos termos do §1º, do art. 22, da Instrução Normativa SEAD nº 001/2024.

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

a) no documento denominado "Adendo ao Edital" (365175), na relação de documentos que poderão ser substituídos pela apresentação do Certificado de Registro Cadastral – CRC, o subitem 2.3 do item 2 (Qualificação Econômico Financeira) passará a vigorar com a seguinte redação: "Na habilitação em licitações referentes a fornecimento de bens para pronta entrega ou para a locação de materiais, não será exigida da microempresa ou da empresa de pequeno porte a apresentação de balanço patrimonial do último exercício social";

b) retificar no documento Adendo ao Edital" (365175), formatação que estiver desconexa e as "?" que aparecem em diversas partes do documento;

c) providenciar a assinatura dos documentos que instruem os presentes autos, porventura ainda não assinados pelos responsáveis pela elaboração respectiva;

d) demais providências legais atinentes ao presente feito e que eventualmente não tenham sido registradas nesta manifestação.

95. Assinala-se 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.

96. Alerta-se, por fim, que a contratação única e integral da totalidade do objeto registrado, ocasionando sua extinção na primeira contratação, descaracteriza os fins para os quais se destina o procedimento de registro de preços, sendo alvo de questionamentos por parte dos órgãos de controle. Desse modo, embora seja possível a entrega imediata do objeto de cada contrato, individualmente considerado, decorrente da ata de registro de preços, afigura-se questionável a conduta de esgotar, em uma única contratação, todos os itens registrados, o que deverá ser observado durante a vigência da ata. Não se pode confundir, portanto, a entrega imediata do objeto de cada contrato com o esgotamento da ata de registro de preços em uma única contratação.

## CONCLUSÃO

97. Ante o exposto e estritamente sob o ponto de vista jurídico, manifesta-se **favoravelmente** à viabilidade do prosseguimento da licitação, estruturada sob a modalidade pregão, em sua forma eletrônica, visando ao registro de preços para "Aquisição de gêneros alimentícios para atender o Programa Nacional de Alimentação Escolar das unidades jurisdicionadas à Coordenação Regional de Goiânia, região A.", com valor total estimado de **R\$ 42.436.911,84** (R\$ Quarenta e Dois Milhões e Quatrocentos e Trinta e Seis Mil e Novecentos e Onze Reais e Oitenta e Quatro Centavos), **desde que atendidas todas as condicionantes assinaladas neste Parecer, conforme itens 37, 49, 67, 71, 73, 76, 80 a 87 e 94, sem prejuízo do conhecimento das demais considerações registradas.**

98. Não é necessário retornar o feito a esta Procuradoria Setorial para conferência e validação das adequações feitas em atenção às recomendações assinaladas no presente expediente.

## ENCAMINHAMENTO

99. Restituam-se os autos à **Gerência de Licitação**, para as providências subsequentes.

**Oberdan Humberton Rodrigues Valle**

Procurador do Estado

Chefe da Procuradoria Setorial