

Secretaria de
Estado da
Educação



ESTADO DE GOIÁS
SECRETARIA DE ESTADO DA EDUCAÇÃO
PROCURADORIA SETORIAL

Referência: Processo nº 202300006075106

Interessado(a): DIVISÃO DE COMPRAS

Assunto: Análise de Edital de Licitação. Modalidade Pregão Eletrônico. Aprovação Condicionada das Minutas do Edital e Contratual.

DESPACHO Nº 6504/2023/SEDUC/PROCSET-05719

DESPACHO CONCLUSIVO

1. RELATÓRIO

1.1. Trata-se de solicitação encaminhada pela Gerência de Licitação desta Secretaria (51248902), em que requer, para efeito de cumprimento do disposto no parágrafo único do art. 38 da Lei Federal nº. 8.666, de 21 de junho de 1993 – Lei Nacional de Licitações e Contratos Administrativos – a **análise jurídica** do Edital de licitação na modalidade **Pregão Eletrônico** (51248877), do tipo menor preço/menor desconto, lote único, sob o **Sistema de Registro de Preços**, cujo objeto é o *“prestação de serviços de agenciamento de viagens, por demanda, com fornecimento de passagens aéreas nacionais, compreendendo reserva, emissão, cancelamento, alteração, marcação, endosso e a devida entrega dos bilhetes e quaisquer serviços correlatos, a fim de atender eventos de Formação continuada das Equipes Escolares das Unidades de Ensino vinculadas a rede Estadual”*, com valor total estimado em **R\$ 1.266.360,94** (um milhão, duzentos e sessenta e seis mil trezentos e sessenta reais e noventa e quatro centavos), incluindo a quantidade destinada aos órgãos partícipes.

1.2. A presente apreciação, que tomará por base exclusivamente os elementos constantes dos autos, será realizada à luz do disposto no Decreto Estadual nº 9.666, de 21 de maio de 2020, na Lei Federal nº 10.520, de 17 de julho de 2002, na Lei Federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993, na Lei Estadual nº 17.928, de 27 de dezembro de 2012, na Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006, bem como nas demais normas regulamentares aplicáveis à espécie.

1.3. Registra-se que a presente licitação é vinculada ao processo Sei nº 202300006052434, que tem por objeto a contratação de empresa especializada eventos visando Formação continuada das Equipes Escolares das Unidades de Ensino vinculadas a rede Estadual, sendo que a segregação dos procedimentos licitatórios é decorrente da distinção entre os critérios de julgamento utilizados.

1.4. É o breve relatório, análise a seguir.

2. FUNDAMENTAÇÃO

2.1. **Da legalidade do procedimento licitatório.** Cumpre inicialmente registrar que o dever de licitar emana da própria Constituição Federal, que em seu art. 37, inc. XXI, estabelece que *“as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes”*, cabendo à União a edição de normas gerais e aos Estados a edição de normas específicas, nos termos do art. 22, inc. XXVII e parágrafo único, do texto constitucional.

2.2. As normas gerais em matéria de licitação constam da Lei Federal nº 8.666/1993, ao passo que as normas específicas estão presentes na Lei nº 10.520/2002, que instituiu a modalidade de pregão; as normas suplementares estão na Lei Estadual nº 17.928/2012, e também no Decreto Estadual nº 9.666/2020. Esses diplomas legais são o parâmetro normativo da análise do caso em apreço.

2.3. O artigo 1º e seu parágrafo único, da Lei nº 10.520/02, determinam o seguinte:

Art. 1º - Para aquisição de bens e serviços comuns, poderá ser adotada a licitação na modalidade pregão, que será regida por esta lei.

Parágrafo único – Consideram-se bens e serviços comuns, para os fins e efeitos deste artigo, aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado.

2.4. O pregão é modalidade de licitação que ocorre por meio de lances sucessivos e decrescentes, prevalecendo aquele cujo valor for o menor e mais favorável à Administração Pública. Ele pode ocorrer de modo presencial ou eletrônico, sendo este último a forma adotada para o procedimento em andamento.

2.5. Convém esclarecer que a modalidade de licitação eleita – Pregão – afigura-se adequada, conforme regulamentação dada pelo Decreto Estadual nº 9.666/2020, que assim dispõe:

Art. 1º Este Regulamento estabelece normas e procedimentos relativos à licitação na modalidade pregão, nas formas eletrônica e presencial, para a aquisição de bens e a contratação de serviços comuns, incluídos os serviços comuns de engenharia, e dispõe sobre o uso da dispensa eletrônica, no âmbito do Estado, qualquer que seja o valor estimado da contratação.

(...)

Art. 3º Para fins do disposto neste Regulamento, considera-se:

(...)

II – bens e serviços comuns: bens cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações reconhecidas e usuais do mercado;

(...)

2.6. Ainda, com relação à legislação aplicável, observa-se que o procedimento adotado para a contratação em análise se insere na norma do art. 85 da Lei Estadual nº 17.928/2012, ao prever que “*Os contratos celebrados pela Administração, para aquisição de bens e serviços comuns, serão precedidos, preferencialmente, de licitação pública na modalidade pregão, sempre que possível na sua forma eletrônica*”.

2.7. Da utilização do Sistema de Registro de Preços. Com relação ao Sistema de Registro de Preço - SRP, preceitua a Lei nº 8.666/93:

Art. 15. As compras, sempre que possível, deverão:

(...)

II - ser processadas através de sistema de registro de preços;

(...)

2.8. Ressalte-se que o Registro de Preços foi regulamentado no Estado de Goiás por meio do Decreto Estadual nº 7.437/2011, que dispõe, em seu artigo 2º, as hipóteses em que será adotado, preferencialmente, tal procedimento.

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.

2.9. Nesse sentido, tem-se que o Sistema de Registro de Preços - SRP é utilizado pelo Poder Público para aquisição de bens e 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. Esses preços serão lançados em uma *Ata de Registro de Preços*, visando às contratações futuras, obedecendo-se as condições estipuladas no ato convocatório de licitação.

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

2.11. O artigo 3º do Decreto Estadual nº 7.437/11 e o artigo 22 da Lei Estadual nº 17.928/12 estabelecem que a licitação para registro de preços será realizada na modalidade de concorrência ou pregão,

do tipo menor preço, nos termos das normas legais licitatórias vigentes, adequando-se, portanto, à formatação proposta para o procedimento ora em andamento.

2.12. **Da justificativa para a contratação.** No que se refere à apresentação de justificativa, em que pese não ser atribuição desta Procuradoria Setorial examinar o mérito desse ato, assinalamos que o órgão gestor da presente aquisição fez constar no Termo de Referência (50681215) a justificativa que se faz necessária.

2.13. Quanto à autorização da autoridade competente para a contratação, entende-se que tal requisito resta atendido conforme manifestação favorável da Secretária de Estado da Educação na Requisição de Despesa nº 101/2023 - SEDUC/DC (51165821).

2.14. **Do pregoeiro e equipe de apoio.** O art. 3º, inciso IV e §1º da Lei Federal nº 10.520/2002, impõe o dever da autoridade competente de designar, entre os servidores do órgão, o pregoeiro e respectiva equipe de apoio. Igual comando consta do art. 8º, inciso VI, do Decreto Estadual nº 9.666/2020. A providência foi atendida com a juntada do documento do Evento Sei nº 51237355.

2.15. Verifica-se, ainda, a juntada aos autos do Certificado do "Curso de Capacitação de Pregoeiro" (51237361), observando-se a exigência constante do art. 17, §2º, do Decreto Estadual nº 9.666/2020.

2.16. Quanto aos recursos que suportarão a despesa, sublinhe-se que o Decreto estadual nº 9.666, de 21 de maio de 2020, em seu art. 8º, inciso IV, dispensa a previsão de recursos orçamentários na hipótese de pregão para registro de preços, na atual fase procedimental, sendo necessário, apenas, quando da efetiva contratação, caso ocorra.

2.17. **Do Termo de Referência.** Entende-se que o Termo de Referência (50681215), de modo geral, está em harmonia com as disposições legais, tendo sido aprovado pela Secretária de Estado da Educação. Ainda quanto ao Termo de Referência, destaca-se que é de responsabilidade do órgão solicitante a elaboração do descritivo do objeto, de forma que não haja especificação técnica que cerceie injustificadamente o caráter competitivo do certame.

2.18. Em relação ao valor estimado, verifica-se nos autos a Justificativa (51158248) apresentada pela Divisão de Compras informando o método utilizado para composição do orçamento que as consultas realizadas foram consolidadas na Planilha de Composição de Preços evento nº 51158190 e o valor expresso no Termo de Referência.

2.19. Consoante previsão do art. 3º, §2º, inciso I, do Decreto nº 7.437, de 06 de setembro de 2011, a Divisão de Compras comunica que: "*... os Termos de Participação preenchidos pelos órgãos que estão contabilizados conforme demonstrado no Termo de Referência supracitado, estão anexo no processo convite nº 202300006060727 relacionado com este*".

2.20. **Da Minuta Editalícia** (51248877). Segundo o art. 40 da Lei Nacional de Licitações, deverá o Edital prever em seu preâmbulo o número de ordem em série anual, o nome da repartição interessada e de seu setor, a modalidade, o regime de execução e o tipo da licitação, a menção de que será regida pela citada lei, o local, dia e hora para recebimento da documentação e proposta, bem como para início da abertura dos envelopes, e indicará, obrigatoriamente, informações referentes ao objeto, prazo e condições de execução, sanções, critérios para julgamento, dentre outras exigências, todas atendidas pelas disposições do instrumento sob análise, naquilo que é aplicável ao pregão.

2.21. **Da Minuta da Ata de Registro de Preços.** Quanto à Minuta da Ata de Registro de Preços (Anexo II do Edital de Licitação – 51248877), observa-se que as cláusulas necessárias estão presentes no instrumento respectivo, contendo os elementos essenciais para a regularidade do procedimento.

2.22. **Da Minuta Contratual.** Especificamente quanto à Minuta Contratual (Anexo III do Edital de Licitação – 51248877), o art. 55 da Lei federal nº. 8.666/93 determina quais são as cláusulas necessárias em todo contrato. Feita a análise do instrumento contratual, observa-se que as exigências elencadas no dispositivo legal citado foram satisfatoriamente atendidas.

2.23. Alerta-se, contudo, que, embora os instrumentos analisados estejam, de forma geral, conforme a legislação de regência, necessário que sejam providenciadas, ainda, as seguintes adequações:

- a) De início, sublinhe-se que todas as disposições coincidentes ao **Edital de Licitação**, ao **Termo de Referência** e às **Minutas da Ata de Registro de Preços e Contratual**, a exemplo das condições de pagamento, reajustamento, prazos diversos, bem como respectivos termos

iniciais de contagem, sanções, hipóteses de rescisão, e quaisquer outras ora não enumeradas, deverão estar devidamente compatibilizadas;

b) Quanto à descrição do serviço, conforme **Termo de Referência**, alerta-se que não deverá haver especificação técnica que cerceie injustificadamente o caráter competitivo do certame. O objeto deverá ser descrito de modo claro e sucinto, mas completo, de forma que possa ser devidamente caracterizado, possibilitando a identificação exata, pelos licitantes, do que a Administração deseja contratar, vedadas especificações excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, que possam limitar ou mesmo direcionar a competição, ou de qualquer outra característica que não se mostre relevante à funcionalidade do objeto para a Administração Pública;

c) Quanto à comprovação da capacidade técnica das licitantes, conforme item 8 do **Termo de Referência**, embora o Tribunal de Contas da União aceite a exigência de comprovação de quantitativo mínimo de até 50% do quantitativo de bens e serviços licitados, recomenda-se a apresentação de justificativa nos autos para a quantidade exigida. Recomenda-se, ainda, a apresentação de justificativa para que os atestados de capacidade técnica apresentados sejam referentes a contratos prestados concomitantemente;

d) No item 10.1 e 10.6 do **Termo de Referência**, onde se lê "*SEDU/GO*", leia-se "*SEDUC/GO*";

e) No item 11.18 do **Edital de Licitação**, onde se lê "*A não-regularização fiscal e trabalhista no prazo previsto no subitem anterior acarretará a inabilitação do licitante,...*", leia-se "*A não-regularização fiscal e trabalhista no prazo previsto no subitem anterior implicará decadência do direito à contratação,...*" (vide art. 5º, §3º, da Lei estadual nº 17.928/2012);

f) Recomenda-se, no item 33.2 do **Edital de Licitação**, que seja revisto o prazo para apresentação da garantia contratual, uma vez que aparenta não ser suficiente para tal ato, a depender da modalidade de garantia a ser apresentada;

g) No item 43 (Anexos) do **Edital de Licitação**, onde se lê "*Anexo III - Minuta do Edital*", leia-se "*Anexo III - Minuta Contratual*";

h) Apresentar justificativa para a indicação da Lei federal nº 13.979/2020, que dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019, como referência legal a ser observada, conforme disposto no preâmbulo da **Minuta da Ata de Registro de Preços**;

i) Necessário adequação da Cláusula Décima Terceira da **Minuta da Ata de Registro de Preços (Do Foro)**, em decorrência orientação contida no Despacho nº 493/2023/GAB, de lavra da Procuradoria-Geral do Estado;

j) No item 12.2 da **Minuta do Contrato**, necessário que seja revisto o prazo para apresentação da garantia contratual, uma vez que aparenta não ser suficiente para tal ato, a depender da modalidade de garantia a ser apresentada, conforme também será previsto no item 33.2 do Edital de Licitação;

k) No item 14.2 do **Minuta do Contrato**, necessário a especificação do índice utilizado para eventuais reajustes contratuais;

l) Acrescentar, ao final do item 25.2 da **Minuta Contratual**, a seguinte redação: "*... e, supletivamente, os Princípios da Teoria Geral dos Contratos e as disposições de Direito Privado*";

2.24. No que diz respeito à adequada instrução dos autos, constatou-se a necessidade de que sejam juntados os documentos discriminados abaixo e tomadas as demais providências a seguir relacionadas:

a) Juntar aos autos o Cadastro na Superintendência Central de Compras Governamentais e Logística da SEAD (Despacho SCCGL);

b) Juntar aos autos, em momento oportuno, a portaria de nomeação do Gestor do Contrato e do fiscal da execução do objeto;

c) Demais providências a cargo da Gerência de Licitação, eventualmente não registradas nesta manifestação.

2.25. Adverte-se, quanto ao procedimento previsto no item 10.6 do Edital de Licitação, que prevê o restabelecimento da etapa competitiva de lances entre os licitantes, nos termos da Lei estadual nº 17.928/2012 e do Decreto estadual nº 9.666/2020, que sejam observadas, no intuito de se evitar nulidades futuras, a depender da natureza dos recursos a serem utilizados, se federal ou estadual, as observações lançadas nos itens 11 a 15 do Despacho nº 1472/2022 – GAB, de lavra da Procuradoria-Geral do Estado (Processo Sei nº 202100006081145; Evento nº 000033055982).

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

2.27. Esclarece-se que a responsabilidade pela elaboração do Termo de Referência e pela aferição da regularidade da aquisição, bem como por qualquer outro aspecto fático e técnico, e não estritamente jurídico, repousa inteiramente sobre o órgão competente pertencente à estrutura organizacional da SEDUC, sendo aqui tomados por pressuposto.

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

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

2.30. Alerta-se 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.

3. CONCLUSÃO

3.1. Ao teor do exposto, frente aos aspectos jurídicos e procedimentais analisados, fica **aprovada a Minuta do Edital de Licitação do Pregão Eletrônico** instrumentalizado nos presentes autos (51248877), bem como as **Minutas da Ata de Registro de Preços e Contratual**, anexos II e III do Instrumento Convocatório, respectivamente, cujo objeto é a *“prestação de serviços de agenciamento de viagens, por demanda, com fornecimento de passagens aéreas nacionais, compreendendo reserva, emissão, cancelamento, alteração, marcação, endosso e a devida entrega dos bilhetes e quaisquer serviços correlatos, a fim de atender eventos de Formação continuada das Equipes Escolares das Unidades de Ensino vinculadas a rede Estadual”*, do tipo menor preço/menor desconto, lote único, com valor total estimado em **R\$ 1.266.360,94** (um milhão, duzentos e sessenta e seis mil trezentos e sessenta reais e noventa e quatro centavos), incluindo a quantidade destinada aos órgãos partícipes, **estando a eficácia deste ato condicionada, contudo, ao atendimento das orientações do item 2.23 e 2.24 do presente expediente.**

3.2. Encaminhe-se o feito à **Gerência de Licitação** desta Pasta, para conhecimento e adequação, conforme disposições acima.

Goiânia-GO, 02 de outubro de 2023.

Oberdan Humberton Rodrigues Valle
Procurador do Estado
Chefe da Procuradoria Setorial



Documento assinado eletronicamente por **OBERDAN HUBERTON RODRIGUES VALLE**, **Procurador (a) do Estado**, em 03/10/2023, às 08:38, conforme art. 2º, § 2º, III, "b", da Lei 17.039/2010 e art. 3ºB, I, do Decreto nº 8.808/2016.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site http://sei.go.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=1 informando o código verificador **52312119** e o código CRC **E485496C**.

PROCURADORIA SETORIAL
QUINTA AVENIDA, QD.71, Nº 212 - SETOR LESTE VILA NOVA - GOIÂNIA - GO - CEP 74633-030 - (62) 3220-9689.



Referência: Processo nº 202300006075106



SEI 52312119