

Secretaria de
Estado da
Administração



ESTADO DE GOIÁS
SECRETARIA DE ESTADO DA ADMINISTRAÇÃO

PARECER JURÍDICO

Análise de procedimento dispensa.

Referência: SEI **202400005042467**; SISLOG **110267**

PARECER JURÍDICO

RELATÓRIO

1. Trata-se de análise do procedimento administrativo cujo objeto é a contratação do **Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial SENAI**, com fulcro no art. 75, inciso XV, da Lei federal nº 14.133/2021, visando o fornecimento de *“12.352 (doze mil trezentos e cinquenta e duas) matrículas em 18 municípios”* de itinerários para educação profissional e técnica aos estudantes da rede pública estadual do ensino médio de período parcial e de tempo integral, no valor total de **R\$ 94.591.104,00** (noventa e quatro milhões, quinhentos e noventa e um mil, e cento e quatro reais).
2. Instruem o feito os seguintes documentos principais: Documento de Oficialização de Demanda (106351); Estudo Técnico Preliminar (106388); Portaria da Contratação (107909); documentos do SENAI (107918, 107919, 107921, 114243 e 114244); Orçamento Estimado (107930); Mapa de Risco (108247); Termo de Referência (113216); Declaração de Adequação Orçamentária e Financeira (113462); Certificado de Agente de Contratação (113512); Instrução Técnica da Dispensa (114289); e Minuta de Contrato (114357).
3. É o breve relatório. Análise a seguir.

DA COMPETÊNCIA DESTA PROCURADORIA SETORIAL

4. 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 o exame dos ajustes com valores de até R\$ 10.000.000,00 (dez milhões de reais).
5. Outrossim, na esteira do fluxo previsto na Nota Técnica nº 01/2021 - PGE/GAPGE, apenas quando se trata de ajuste de valor superior a R\$ 10.000.000,00 (dez milhões de reais) faz-se necessário o encaminhamento do feito ao órgão central da Procuradoria-Geral do Estado, para manifestação jurídica do Procurador-Geral do Estado.
6. Em complemento, cumpre salientar que o exame dos autos se restringe aos seus aspectos jurídicos, excluídos, portanto, aqueles de natureza técnica. Presume-se que as especificações técnicas contidas no presente processo, inclusive quanto ao detalhamento do objeto da contratação, suas características, requisitos e avaliação do preço estimado, tenham sido

regularmente determinadas pelo setor competente desta Secretaria, com base em parâmetros técnicos objetivos, para a melhor consecução do interesse público.

DA APLICAÇÃO DA LEI N. 14.133/2021

7. 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).
8. 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.
9. A propósito da Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, foram editados os seguintes decretos regulamentares aplicáveis ao presente caso: 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 Instrução Normativa nº 05/2023-SEAD (regulamenta a contratação direta no âmbito da administração pública direta, autárquica e fundacional do Estado de Goiás).
10. Aplicam-se, assim, tais regulamentos ao caso ora em exame, sem prejuízo da incidência da Lei estadual nº 17.928/2012 (normas complementares sobre licitações e contratos administrativos) e das demais normas regulamentares aplicáveis à espécie, naquilo que se mostrarem compatíveis com a Lei nº 14.133/2021.

DO DEVER DE LICITAR E DA POSSIBILIDADE DE CONTRATAÇÃO DIRETA

11. 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.
12. O procedimento licitatório 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).
13. Como dito, o legislador constituinte pátrio estabeleceu no corpo da Constituição Federal Republicana, como condicionante de validade das contratações administrativas, a realização de prévio procedimento licitatório (art. 37, XXI). Todavia, o mesmo dispositivo facultou ao legislador ordinário que fossem contempladas, no exercício da competência legislativa consubstanciada no art. 22, XXVII, da Carta Magna, exceções à regra geral.
14. Nessa esteira, foi editada a Lei federal nº 8.666/1993, que estabeleceu as hipóteses em que a Administração poderia deixar de realizar a fase externa do procedimento licitatório, sob as modalidades de dispensa, taxativamente previstas no art. 24, e de inexigibilidade, exemplificativamente previstas no art. 25. A contratação direta ora analisada foi prevista no inciso XIII do art. 24 da Lei nº 8.666/93 nos seguintes termos:

Art. 24. É dispensável a licitação:

(...)

XIII - na contratação de instituição brasileira incumbida regimental ou estatutariamente da pesquisa, do ensino ou do desenvolvimento institucional, ou de instituição dedicada à recuperação social do preso, desde que a contratada detenha inquestionável reputação ético-profissional e não tenha fins lucrativos;

15. Recentemente, o Diploma Legal citado foi revogado pela Lei nº 14.133/2021, que, a despeito de introduzir sutis alterações na matéria referenciada, manteve a possibilidade de contratação direta pela Administração Pública, conforme art. 72 de seu texto, passando a tratar das hipóteses de inexigibilidade de licitação em seu art. 74 e das hipóteses de dispensa no art. 75.
16. No caso em exame, a Administração Pública intenta a contratação direta com fundamento no inciso XV do artigo 75 da Nova Lei de Licitações e, para que seja legítima, faz-se necessário que a contratada tenha inquestionável reputação ética e profissional e não tenha fins lucrativos, devendo haver correlação, ademais, entre o objeto a ser contratado e a finalidade estatutária em apoiar, captar e executar atividades de ensino, pesquisa, extensão, desenvolvimento institucional, científico e tecnológico e estímulo à inovação. Vejamos:

Art. 75. É dispensável a licitação:

(...)

XV - para contratação de instituição brasileira que tenha por finalidade estatutária apoiar, captar e executar atividades de ensino, pesquisa, extensão, desenvolvimento institucional, científico e tecnológico e estímulo à inovação, inclusive para gerir administrativa e financeiramente essas atividades, ou para contratação de instituição dedicada à recuperação social da pessoa presa, desde que o contratado tenha inquestionável reputação ética e profissional e não tenha fins lucrativos;

17. O Tribunal de Contas da União, especificamente sobre a hipótese de dispensa de licitação ora tratada, já se manifestou nos seguintes termos:

*A contratação de instituição sem fins lucrativos, com dispensa de licitação, com fulcro no art. 24, inciso XIII, da Lei 8.666/1993, somente é admitida nas hipóteses em que houver nexo efetivo entre o mencionado dispositivo, a natureza da instituição e o objeto contratado, além de comprovada a compatibilidade com os preços de mercado (**Súmula – TCU 250**)*

*A dispensa de licitação com base no art. 24, inciso XIII, da Lei 8.666/1993 exige comprovação de que o contratado detenha inquestionável reputação ético-profissional e capacidade para a execução do objeto pactuado por meios próprios, sendo regra a inadmissibilidade de subcontratação (**Acórdão 2392/2018- TCU-Plenário**)*

*9.6.2 a contratação da [omissis] com natureza de serviço técnico especializado de consultoria em gestão, com indevida dispensa de licitação, constitui afronta ao disposto no art. 13, I, III, e art. 24, XIII, da Lei 8.666/93, e a subcontratação pela própria Fundação, de empresas e profissionais alheios ao quadro profissional para executar o objeto do Contrato 050/2010, afronta a previsto no art. 13, § 3º, da Lei 8666/93 e jurisprudência do TCU (Acórdão 265/2010-TCU-Plenário) , conforme capitulado no item 6.1.2.1 do Relatório de Auditoria de Gestão da CGU/RS; (**Acórdão 220/2018- TCU-Plenário**)*

18. Sublinhe-se que, não obstante a edição recente da Lei nº 14.133/2021, a inexistência de alteração substancial no marco legal dessa hipótese de dispensa de licitação autoriza a adoção dos entendimentos doutrinários e jurisprudenciais produzidos quanto ao tema sob a égide da Lei nº 8.666/93
19. Assim, de acordo com as exigências legais, complementadas com as orientações do Tribunal de Contas da União, a dispensa somente será possível se preencher os requisitos enumerados a seguir: a) contratação de instituição brasileira sem fins lucrativos; b) inquestionável reputação ética e profissional da entidade; c) previsão no estatuto ou no regimento interno de que a entidade tem por finalidade apoiar, captar e executar atividades de ensino, pesquisa, extensão, desenvolvimento institucional, científico e tecnológico e estímulo à inovação, inclusive para gerir administrativa e financeiramente essas atividades, ou para contratação de instituição dedicada à recuperação social da pessoa presa; d) pertinência entre o objeto do contrato e o objeto social da entidade contratada; e) caráter *intuito personae* do contratado: a entidade deve executar diretamente o serviço, sendo vedadas, em princípio, as subcontratações; e f) compatibilidade com os preços praticados no mercado.
20. Quanto ao primeiro requisito, “instituição brasileira”, não há dúvidas de que o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI) o atenda, eis que se trata de pessoa jurídica de direito

privado sem fins lucrativos, criada por lei e que desempenha atividade de interesse público, especificamente na área de educação profissional.

21. O Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI), criado pelo Decreto federal nº 4.048, de 22 de janeiro de 1942, é regido pelo Decreto federal nº 494, de 10 de janeiro de 1962. Trata-se de entidade sem fins lucrativos e que tem, dentre as finalidades, oferecer cursos e programas de educação profissional, conforme se percebe do § 2º, do art. 10, do Decreto federal nº 494, de 10 de janeiro de 1962.
22. Da inquestionável reputação ética e profissional. Especificamente em relação a tal requisito, parte da doutrina critica a expressão utilizada pelo legislador, por entendê-la excessivamente subjetiva. Marçal Justen Filho, ao tratar da matéria, o faz nos seguintes termos:

A exigência de inquestionável reputação ético-profissional tem de ser enfocada com cautela. Deve ser inquestionável a capacitação para o desempenho da atividade objetivada. Exigem-se as virtudes éticas relacionadas direta e necessariamente com o perfeito cumprimento do contrato. Disputas ou questionamentos sobre outras questões são secundárias e não se admite um policiamento ideológico ou político sobre o contratado. Não é possível impugnar a contratação pelo simples fundamento da discordância com a ideologia pelos sujeitos envolvidos na instituição.

23. Assim, a exigência de inquestionável reputação ética e profissional deve possuir o enfoque necessariamente relacionado ao contrato. Vale dizer que a exigência de virtude ético-profissional deve estar relacionada ao perfeito cumprimento do que foi contratado, compreendendo-a como notória credibilidade da instituição junto à sociedade pelos bons serviços prestados anteriormente.
24. No intuito de demonstrar o atendimento pela pretensa contratada, a equipe de licitação afirma:

“(...) por sua infraestrutura, capital humano e experiência no campo da educação técnica profissional, a parceria proposta contribuirá de forma importante para a execução exitosa do projeto *Expansão dos Itinerários Formativos da Formação Técnica e Profissional de Nível Médio*, tendo em vista que contribuirá, em sua área de competência, para proporcionar aos estudantes um serviço inovador de educação profissional articulado ao ensino médio, pautado em um currículo de qualidade, que possibilitará o desenvolvimento de habilidades necessárias à execução das atividades de natureza técnica profissional, currículo este, que foi construído e será aplicado por professores habilitados e com conexão direta com o mercado de trabalho, preparando os estudantes para uma carreira promissora mediante o desenvolvimento dos conhecimentos necessários à atuação qualificada nos respectivos campos profissionais.
25. Quanto à necessidade de que o contratado detenha capacidade para a execução do objeto pactuado por meios próprios, foram apresentados outros ajustes firmados pelas secretarias de estado da educação de Espírito Santo, Paraná e Mato Grosso, conforme se nota dos eventos 107924, 107926 e 107929.
26. No caso em comento o objeto do pretenso contrato, qual seja, a prestação de serviço de curso itinerários formativos, se correlaciona ao objeto social do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI).
27. Conforme destacado no item 6.6. do Estudo Técnico Preliminar (106388), não será admitida a subcontratação dos serviços especificados no instrumento contratual, tratando-se, portanto, de contrato intuito personae.
28. Em relação ao requisito referente à compatibilidade com os preços praticados no mercado, será abordado quando da análise da justificativa de preços.

DOS DOCUMENTOS QUE DEVERÃO INSTRUIR O PROCESSO DE CONTRATAÇÃO DIRETA

29. Na esteira da análise do adequado procedimento da contratação pretendida, resta abordar o disposto no art. 72 da Lei nº 14.133/2021, que indica quais documentos deverão instruir o processo de contratação direta. Vejamos:

Art. 72. O processo de contratação direta, que compreende os casos de inexigibilidade e de dispensa de licitação, deverá ser instruído com os seguintes documentos:

I - documento de formalização de demanda e, se for o caso, estudo técnico preliminar, análise de riscos, termo de referência, projeto básico ou projeto executivo;

II - estimativa de despesa, que deverá ser calculada na forma estabelecida no [art. 23 desta Lei](#);

III - parecer jurídico e pareceres técnicos, se for o caso, que demonstrem o atendimento dos requisitos exigidos;

IV - demonstração da compatibilidade da previsão de recursos orçamentários com o compromisso a ser assumido;

V - comprovação de que o contratado preenche os requisitos de habilitação e qualificação mínima necessária;

VI - razão da escolha do contratado;

VII - justificativa de preço;

VIII - autorização da autoridade competente.

Parágrafo único. O ato que autoriza a contratação direta ou o extrato decorrente do contrato deverá ser divulgado e mantido à disposição do público em sítio eletrônico oficial.

30. Assim, a realização de todo certame pressupõe uma fase interna em que a contratação deve ser devidamente planejada.
31. 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).
32. O Decreto estadual nº 10.207/2023 versa sobre a etapa preparatória das contratações. Segundo seu art. 6º, *"a etapa preparatória da contratação deverá abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, mediante a elaboração dos documentos relacionados no art. 7º deste Decreto, e compreenderá todos os atos até a divulgação do edital de licitação ou da contratação direta"*.
33. 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"*.
34. 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).
35. Feitas essas considerações, cumpre passar em revista os instrumentos legais atinentes ao planejamento da contratação que se busca com a presente contratação direta, conforme legislação regulamentar referenciada e conjugada, nos casos de inexigibilidade e de dispensa de licitação, com as disposições do art. 72 da Lei nº 14.133/2021.
36. 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.
37. O Decreto estadual nº 10.207 de 2023, em seu art. 8º, estabelece os requisitos mínimos para o

DOD, cujo conteúdo obrigatório deve ser enfrentado item a item pelo setor técnico. É o seu teor:

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

38. No caso em análise, consta o Documento de Oficialização da Demanda no evento 106351 dos autos em apreço, contendo os elementos indicados no dispositivo legal transcrito. **Alerta-se, contudo, quanto à necessidade de indicar precisamente, no item 2.18., os instrumentos de avaliação de desempenho do projeto que se pretende executar, sobretudo quando o êxito no exercício de 2025, período em que não haverá transferência de recurso, reflete na despesa do ano seguinte.**
39. A **Portaria da Contratação** consta do evento 107909 e, conforme exigência legal, indicou os agentes responsáveis. **Adverte-se, contudo, que, ante a natureza técnica da função, faz-se necessária a observância dos requisitos insculpidos no art. 7º, incisos I, II e III, §§ 1º e 2º da Nova Lei de Licitações, bem como as orientações estabelecidas no Decreto estadual nº 10.216/2023, que trata das regras e diretrizes para os agentes públicos que desempenham funções essenciais nos processos de licitações e contratações públicas. No mais, faz-se necessária a assinatura do documento pela titular desta Pasta, assim como de todos os indicados para desempenharem as funções essenciais no processo de contratação, de forma a darem ciência quanto à indicação efetuada.**
40. O **Estudo Técnico Preliminar (ETP)**, documento do Evento 106388, 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 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. Entretanto, entende-se que o estudo técnico preliminar atualizado presente no anexo 106388 atende, quase em sua integralidade, aos requisitos legais. **Deve, no entanto, ser adequada a indicação no item 1.5. de que o serviço a ser prestado seria não contínuo, uma vez que atenderá uma parcela de alunos do ensino médio da rede pública estadual por determinado ciclo, tratando-se, portanto, de projeto com data de início e fim. Ressalta-se que, apesar de a implementação de itinerários formativos decorrer de exigência legal, as ferramentas hábeis para implementá-los podem diversificar na gestão seguinte, motivo pelo qual considera-se por escopo o contrato que se pretende firmar.**
49. **Sugere-se a complementação do estudo técnico preliminar que sejam expostas as mudanças trazidas pela Lei federal nº 14.945/2024, que alterou a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei federal nº 9.394/1996), no que se refere ao oferecimento de itinerários formativos articulados ao ensino médio. Por fim, deve ser ajustado o item 2.21, para que passe a constar como data do início da vigência contratual o dia 1º de janeiro de 2025.**
50. Alerta-se, contudo, da importância que o ETP representa na fase de planejamento da contratação, uma vez que subsidiará a elaboração do Termo de Referência, motivo pelo qual seu conteúdo, exigido pela legislação aplicável, deverá sempre ser abordado de forma adequada.
51. Outrossim, visando melhor desenvolvimento do tema, os demais aspectos atinentes à fase preparatória serão apreciados, adiante, em tópicos próprios.

DA ESTIMATIVA DA DESPESA E DA JUSTIFICATIVA DE PREÇO

52. Outro ponto, importante elemento da etapa de planejamento, diz respeito à estimativa da despesa. A pesquisa de preços tem por finalidade principal 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.
53. 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, aplicável também aos casos de contratação direta, no intuito de se verificar se o valor da contratação está de acordo com a prática mercadológica.
54. 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.
55. Assinala-se que nas contratações diretas por inexigibilidade ou por dispensa de licitação, quando não for possível estimar o valor do objeto na forma estabelecida nos §§ 1º, 2º e 3º do art. 23 da Lei nº 14.133/2021, **o contratado deverá comprovar previamente que os preços estão em conformidade com os praticados em contratações semelhantes de objetos de mesma natureza**, por meio da apresentação de notas fiscais emitidas para outros contratantes no período de até 1 (um) ano anterior à data da contratação pela Administração, ou por outro meio idôneo (art. 23, §4º, da Lei nº 14.133/2021).
56. Assim, visando estimar a despesa, juntaram-se aos autos os contratos firmados com as secretarias de estado da educação do Espírito Santo, Mato Grosso e Paraná nos eventos 107924, 107926 e 107929, bem como planilha comparativa e Orçamento Estimado (107930).
57. Sublinhe-se que foi justificado por intermédio do Evento 107930 que o orçamento estimado se baseou apenas em pesquisa de preços com contratações similares realizadas por outros entes públicos e o SENAI, bem como da própria proposta encaminhada pelo SENAI.

58. Estimado o valor referencial, conforme delineado em linhas anteriores, deverá ser apresentada justificativa para o preço determinado para a contratação. Segundo Ronny Charles L. Torres, *“a justificativa do preço é a demonstração da coerência entre a decisão administrativa de contratar por um determinado valor, considerando a pesquisa de preços realizada, o valor estimado e as características da contratação que está sendo realizada. A justificativa do preço, portanto, é muito mais do que a pesquisa. Seu objetivo é subsidiar, motivar a decisão administrativa sob os especiais enfoques da razoabilidade e da economicidade, considerando a situação concreta”*.
59. Estabelecido o valor estimado, passou-se à obtenção da proposta do possível ou dos possíveis interessados, para o fim de verificação se o preço proposto estava compatível com aquele praticado no mercado.
60. 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, observadas as normas aplicáveis à espécie e as orientações acima.

DO TERMO DE REFERÊNCIA

61. Quanto ao Termo de Referência, documento que foi atualizado e anexado ao Evento 113216, 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, transcrito a seguir:

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.

62. Deve, no entanto, ser extraídos os subitens 10.1., 10.2. e 10.3., uma vez que se trata de contratação por dispensa de licitação, e retificada a denominação da entidade fornecedora no

subitem 10.7., para que passe a constar o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI).

DA MINUTA CONTRATUAL

63. 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:

Art. 92. São necessárias em todo contrato cláusulas que estabeleçam:

I - o objeto e seus elementos característicos;

II - a vinculação ao edital de licitação e à proposta do licitante vencedor ou ao ato que tiver autorizado a contratação direta e à respectiva proposta;

III - a legislação aplicável à execução do contrato, inclusive quanto aos casos omissos;

IV - o regime de execução ou a forma de fornecimento;

V - o preço e as condições de pagamento, os critérios, a data-base e a periodicidade do reajustamento de preços e os critérios de atualização monetária entre a data do adimplemento das obrigações e a do efetivo pagamento;

VI - os critérios e a periodicidade da medição, quando for o caso, e o prazo para liquidação e para pagamento;

VII - os prazos de início das etapas de execução, conclusão, entrega, observação e recebimento definitivo, quando for o caso;

VIII - o crédito pelo qual correrá a despesa, com a indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica;

IX - a matriz de risco, quando for o caso;

X - o prazo para resposta ao pedido de repactuação de preços, quando for o caso;

XI - o prazo para resposta ao pedido de restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro, quando for o caso;

XII - as garantias oferecidas para assegurar sua plena execução, quando exigidas, inclusive as que forem oferecidas pelo contratado no caso de antecipação de valores a título de pagamento;

XIII - o prazo de garantia mínima do objeto, observados os prazos mínimos estabelecidos nesta Lei e nas normas técnicas aplicáveis, e as condições de manutenção e assistência técnica, quando for o caso;

XIV - os direitos e as responsabilidades das partes, as penalidades cabíveis e os valores das multas e suas bases de cálculo;

XV - as condições de importação e a data e a taxa de câmbio para conversão, quando for o caso;

XVI - a obrigação do contratado de manter, durante toda a execução do contrato, em compatibilidade com as obrigações por ele assumidas, todas as condições exigidas para a habilitação na licitação, ou para a qualificação, na contratação direta;

XVII - a obrigação de o contratado cumprir as exigências de reserva de cargos prevista em lei, bem como em outras normas específicas, para pessoa com deficiência, para reabilitado da Previdência Social e para aprendiz;

XVIII - o modelo de gestão do contrato, observados os requisitos definidos em regulamento;

XIX - os casos de extinção.

64. Em revista à Minuta Contratual (Evento 114357) tem-se que a mesma se encontra redigida consoante as determinações legais pertinentes e de acordo com a finalidade a que se destina.

65. **De toda forma, visando ao aperfeiçoamento desse documento, sugere-se:**

65.1. 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 à adequada execução do contrato e do objeto, sejam mantidas, devendo-se evitar, contudo, informações desnecessárias ou regramento em duplicidade;

65.2. revisar e, se necessário, adequar todas as referências ao Termo de Referência na Minuta do Contrato, de forma que haja compatibilidade entre a matéria tratada e as indicações efetuadas;

65.3. fazer constar na Minuta Contratual os critérios e a periodicidade da medição, conforme previsão do inciso VI do art. 92 da Lei nº 14.133/2021 (sugere-se, conforme sistemática adotada no modelo de minuta contratual disponibilizado no Sislog, que seja feita referência aos dispositivos correspondentes do Projeto Básico);

65.4. incluir no Parágrafo Primeiro da Cláusula Quarta da Minuta do Contrato (Das Condições de Pagamento e do Reajuste), a necessidade de apresentação da regularidade trabalhista e social, além da fiscal;

65.5. no Parágrafo Sétimo da Cláusula Quarta da Minuta Contratual, onde se lê “..., o reajuste acontecerá nos moldes do item 5.11 do Tópico 5 do Projeto Básico”, leia-se “..., a correção monetária ocorrerá nos moldes do item 5.8 do Tópico 5 do Projeto Básico”;

65.6. na Cláusula Sexta (Da Vigência do Contrato), alterar a indicação do termo inicial da vigência do contrato para que passe a constar o dia 1º de janeiro de 2025;

65.7. nos parágrafos primeiro ao sétimo da Cláusula Sétima (Das Garantias), adequar as disposições em relação aos serviços educacionais a serem prestados;

65.8. sugere-se que o item III, do Parágrafo Quarto, da Cláusula Oitava da Minuta do Contrato (Das Obrigações e Responsabilidades da Contratada) passe a vigorar com a seguinte redação:

“Responsabilizar-se integralmente pela entrega do objeto, bem como pelos vícios e danos dele decorrentes, nos termos da legislação vigente, inclusive do Código de Defesa do Consumidor, naquilo que for aplicável”

65.9. excluir, no inciso XIII da Cláusula Nona (Das Obrigações e Responsabilidades da Contratante), o trecho “devendo essa proibição constar expressamente do edital de licitação”;

65.10. sejam replicadas na minuta contratual as adequações pontuadas a propósito da fase preparatória, do Projeto Básico e da Minuta do Edital, quando cabível.

DOCUMENTOS FINANCEIRO-ORÇAMENTÁRIOS

66. 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”*.

67. Desta forma, em atenção à norma do art. 17 da Lei Estadual nº 17.928/2012, assim como do art. 16 da Lei Complementar nº 101/2000 (LRF), a demonstração da regularidade orçamentária e financeira constitui condição indispensável à regularidade da contratação.

68. Como não haverá repasse de recursos à Contratada no exercício financeiro de 2025, conforme bem delineado no Orçamento Estimado, foi anexado aos autos apenas a Declaração de Adequação Orçamentária e Financeira do exercício de 2026 (113462).

69. Adverte-se, no entanto, a necessidade de a área técnica elaborar e apresentar a Programação de Desembolso Financeiro (PDF) e nota de empenho dos exercícios financeiros de 2026 e 2027, caso o contrato perdue regularmente, nos termos do art. 60 da Lei nº 4.320/1964, e Nota Técnica nº 02/2023 - PGE/GAPBE.

DO PREENCHIMENTO DOS REQUISITOS DE HABILITAÇÃO E QUALIFICAÇÃO

70. Quanto à comprovação de que o contratado preenche os requisitos de habilitação e qualificação mínima necessária, conforme exigência do inciso V do art. 72 da Lei nº 14.133/2021, destaca-se que constam nos autos as certidões de regularidade fiscal, trabalhista, FGTS, bem como a declaração de observância ao inciso XXXIII do art. 7º da Constituição da República, a certidão negativa de suspensão de licitar/contratar com a Administração Pública, além da Declaração do Cadin Estadual - DCAD (eventos 107919 e 114243), devendo ser atualizadas, previamente à assinatura do instrumento contratual, aquelas que, porventura, encontrarem-se vencidas.
71. Quanto à regularidade na representação da contratada, registra-se que os autos estão instruídos com os decretos instituidor e regulamentador e com o documento de identificação do seu representante legal (114243).
72. Destaca-se que a verificação do atendimento aos requisitos de habilitação e de qualificação é, em última instância, de competência da equipe responsável pela contratação, que se manifestou conclusivamente sobre a matéria no documento do Evento 60725.

DA AUTORIZAÇÃO DA AUTORIDADE COMPETENTE

73. Há que se providenciar o autorizo governamental (art. 72, inciso VIII, da Lei nº 14.133/2021), na forma do art. 84-A da Lei nº 17.928/2012 c/c Decreto nº 9.898/2021. Atualizando o entendimento outrora firmado no Despacho nº 1.570/2021 – GAB (SEI nº 000023918699), entende-se possível que esse autorizo conste da decisão a ser proferida pelo ordenador de despesa a respeito do prosseguimento da contratação, na forma do art. 28 do Decreto nº 10.207/2023, sem prejuízo, ainda, de o autorizo constar em documento apartado.

DEMAIS PROVIDÊNCIAS

74. Quanto à necessidade de publicação, pontua-se que o art. 72, parágrafo único, da Lei nº 14.133/2021, estabelece que “o ato que autoriza a contratação direta ou o extrato decorrente do contrato deverá ser divulgado e mantido à disposição do público em sítio eletrônico oficial”.
75. 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.

76. Acrescenta-se que os avisos de contratação direta e os contratos e termos aditivos devem estar disponíveis no Portal Nacional de Contratações Públicas, conforme estabelece o art. 174, §2º, incisos III e V, da Lei nº 14.133/2021. Vejamos:

Art. 174. É criado o Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), sítio eletrônico oficial destinado à:

(...)

§ 2º O PNCP conterá, entre outras, as seguintes informações acerca das contratações:

(...)

III - editais de credenciamento e de pré-qualificação, avisos de contratação direta e editais de licitação e respectivos anexos;

(...)

V - contratos e termos aditivos;

(...)

77. Ademais, há que se providenciar, ainda, previamente à assinatura do contrato, o seguinte:

77.1. Decisão favorável do ordenador de despesas, consoante art. 28 do Decreto estadual nº 10.207/2023;

77.2. Termo de Homologação da contratação direta;

77.3. Demais providências legais atinentes ao presente feito e que eventualmente não tenham sido registradas nesta manifestação.

78. Assinala-se, por fim, 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.

CONCLUSÃO

79. Ante o exposto e estritamente sob o ponto de vista jurídico, manifesta-se **favoravelmente** à viabilidade do prosseguimento da contratação direta, conforme hipótese do art. 75, inciso XV, da Lei nº 14.133/2021, figurando como contratada o **Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI-GO)**, visando ao fornecimento de “12.352 (doze mil trezentos e cinquenta e duas) matrículas em 18 municípios” de itinerários de educação profissional e técnica aos estudantes da rede pública estadual do ensino médio das unidades de período parcial e de tempo integral, no valor total de **R\$ 94.591.104,00** (noventa e quatro milhões, quinhentos e noventa e um mil, e cento e quatro reais), desde que atendidas todas as condicionantes assinaladas neste Parecer, conforme itens 38, 39, 48, 49, 62, 65, 69, 70, 73 e 77, sem prejuízo do conhecimento das demais considerações registradas.
80. Tendo em vista o teor do art. 47 da Lei Complementar nº 58/2006, alterada pela Lei Complementar nº 164/2021, remetam-se os autos à superior apreciação pela **Procuradoria-Geral do Estado.**

Oberdan Humberton Rodrigues Valle

Procurador do Estado

Chefe da Procuradoria Setorial

GOIANIA, aos 11 dias do mês de dezembro de 2024.



Documento assinado eletronicamente por **OBERDAN HUMBERTON RODRIGUES VALLE**, **Procurador (a) do Estado**, em 11/12/2024, às 15:33, 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 **68412853** e o código CRC **680392FB**.

SISTEMA DE LOGÍSTICA DE GOIÁS
AVENIDA ANHANGUERA Nº 609, , - Bairro SETOR LESTE UNIVERSITÁRIO - GOIANIA -
GO - CEP 74610-250 - (62)3201-8795.



Referência: Processo nº 202400005042467



SEI 68412853