

Secretaria de
Estado da
Administração



ESTADO DE GOIÁS
SECRETARIA DE ESTADO DA ADMINISTRAÇÃO

Parecer Jurídico

PARECER JURÍDICO

Ementa: Licitação. Pregão eletrônico. Ata de Registro de Preços. Análise jurídica prévia da minuta de edital e anexos. Lei Federal 14.133/2021. Decreto Estadual nº 10.247/2023 e Decreto nº 10.207/2023. Prosseguimento do feito com a recomendação de que sejam observadas integralmente as imposições normativas e orientações dos órgãos consultivos e de controle apresentadas no parecer.

I - RELATÓRIO

Trata-se de Pregão Eletrônico com finalidade de Registro de Preços para contratação de empresa especializada na prestação de serviços continuados de gerenciamento e controle de fornecimento de combustível em veículos, por meio de sistema informatizado, em rede de postos credenciados, com pagamento por meio de cartão microprocessado (com chip ou magnético), para o atendimento da frota do Poder Executivo do Estado de Goiás, no valor estimado de R\$ 254.300.520,10 (duzentos e cinquenta e quatro milhões e trezentos quinhentos e vinte reais e dez centavos), para o período de 12 (doze) meses, de acordo com as especificações, quantitativos e demais condições expressas no Termo de Referência.

Os autos foram enviados a esta Procuradoria Setorial (1331 - SISLOG), em obediência ao previsto no art. 53, I e II, da Lei Nacional nº 14.133/2021, art. 27 do Decreto Estadual nº 10.207/2023 e, ainda, consoante art. 47 da Lei Orgânica da Procuradoria-Geral do Estado de Goiás (Lei Complementar Estadual nº 58/2006).

É o sucinto relatório. Passa-se ao opinativo.

II - DA FUNDAMENTAÇÃO

Oportuno salientar que ainda há checklist aprovado pela PGE quanto à Lei Federal 14.133/2021. Assim, o parecer jurídico analisará os requisitos estritamente legais da Legislação Federal 14.133/2021, bem como do Decreto Estadual nº 10.247/2023 e Decreto nº 10.207/2023, quanto ao procedimento licitatório instruído pela área técnica.

CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES

De início, é importante destacar que a Procuradoria-Geral do Estado editou a Súmula Administrativa nº 20, que preceitua que, ao *“direcionar processos à Procuradoria (PGE), a administração pública estadual deve anexar, ao despacho de encaminhamento, o checklist correspondente, disponível no site da PGE (campo Cartilhas e Minutas), devidamente preenchido e conferido pela unidade de origem, sob pena de imediata devolução dos autos por simples despacho, ressalvada a hipótese de questão prejudicial ou urgente devidamente justificada, mediante despacho circunstanciado.”* Essa análise é importante para evitar devolução dos autos e, por conseguinte, atraso na sua análise jurídica.

Como dito anteriormente, não havendo checklist específico para a Lei nº 14.133/2021, a análise ocorrerá sem ater-se a tal aspecto, com base nos elementos normativos vigentes.

Ressalte-se que a atual manifestação limitar-se-á aos aspectos estritamente jurídicos, sem adentrar em questões relativas à conveniência e oportunidade dos atos praticados, nem analisar questões de natureza eminentemente técnico-administrativa, ou econômico-financeira e cálculos elaborados, à luz do que dispõe o artigo 3º, inciso I da Lei Complementar nº 58/06 c/c artigo 53 da Lei nº 14.133/2021, e que a presente manifestação toma por base os elementos atualmente constantes dos autos deste processo administrativo.

Para conferir maior segurança jurídica à conduta da Administração, serão observados, ainda, o posicionamento do Tribunal de Contas da União e dos Estados, as orientações normativas da Procuradoria-Geral do Estado de Goiás, da Advocacia Geral da União, no que couber, bem como os pareceres emitidos por outros órgãos consultivos.

Ante tais considerações, não é possível a esta Procuradoria Setorial desbordar do aspecto estritamente jurídico, razão pela qual os aspectos logísticos, operacionais e administrativos previstos no TdR e no Edital são de responsabilidade exclusiva da área técnica licitante.

Ante a tais considerações, não é possível a esta Procuradoria Setorial desbordar do aspecto estritamente jurídico, razão pela qual os aspectos logísticos, operacionais e administrativos previstos no TdR e no Edital são de responsabilidade exclusiva da área técnica licitante.

DA COMPETÊNCIA PARA ANÁLISE JURÍDICA. FINALIDADE E ABRANGÊNCIA DO PARECER JURÍDICO

Nos termos do art. 47, §§1º e 2º, da Lei Complementar estadual nº 58/2006, compete ao Procurador do Estado Chefe da Procuradoria Setorial do órgão ou da entidade interessada a análise e aprovação prévia das minutas de editais de licitação, bem como as dos contratos, acordos, convênios ou ajustes de qualquer natureza, cujos valores não ultrapassem a R\$ 10.000.000,00 (dez milhões de reais). Acima deste valor, será necessária também a manifestação jurídica do Procurador-Geral do Estado, antes da formalização do ajuste, sem prejuízo do exercício das competências do Chefe da Procuradoria Setorial.

Tal fluxo procedimental foi orientado na Nota Técnica nº 1/2021 – GAPGE, cujas conclusões foram sintetizadas nos seguintes termos:

27. Consolidando-se, por conseguinte, as alterações promovidas pela Lei Complementar estadual nº 164/2021 à Lei Complementar estadual nº 58/2006 nos procedimentos atinentes aos negócios públicos, podemos sintetizá-las da seguinte forma:

[...]

b) **a análise prévia das minutas de editais** de licitação, contratos, aditivos, acordos, convênios ou ajustes de qualquer natureza, dos órgãos e das entidades da administração direta e indireta do Poder Executivo estadual, **de forma exclusiva, pelo Procurador do Estado Chefe da Procuradoria Setorial do órgão ou da entidade interessada;**

c) sem prejuízo do exercício da competência prevista na alínea "b" retro, ainda cabe à Procuradoria-Geral do Estado a produção **de manifestação incidental e/ou conclusiva (antes do lançamento das assinaturas nos ajustes)**, nas seguintes hipóteses:

c.1) em licitações, contratos, convênios, acordos e ajustes que compreendam valores superiores a R\$ 10.000.000,00 (dez milhões de reais), cuja **manifestação jurídica conclusiva, de forma coordenada e sucessiva**, deve ser realizada pelo Procurador do Estado Chefe da Procuradoria Setorial do órgão ou da entidade interessada e pelo Procurador-Geral do Estado;

No caso em apreço, por se tratar de procedimento destinado à formação de registro de preços, a verificação do valor de alçada tem como parâmetro o valor estimado

para o próprio certame, conforme entendimento firmado no Despacho nº 1.399/2019 - GAB (processo SEI nº 201800010039061, evento nº 8866871), recentemente ratificado pelo Despacho nº 981/2023/GAB (Processo SEI nº 202200010054662, evento nº 48657550).

Assim, como o valor total estimado para o presente pregão eletrônico corresponde a R\$ 254.300.520,10 (duzentos e cinquenta e quatro milhões e trezentos quinhentos e vinte reais e dez centavos), **resta justificada a atuação desta Procuradoria Setorial por meio de duas manifestações: a primeira, em caráter preliminar, consubstanciada no presente opinativo; e a segunda, em caráter conclusivo, no momento processual que antecede a assinatura da ata de registro de preços pelo titular do órgão, com a subsequente manifestação, em caráter complementar, do Procurador-Geral do Estado.**

Enfatiza-se que, por ocasião do direcionamento do processo administrativo a esta unidade descentralizada, para posterior remessa ao órgão central de consultoria, **incumbe ao setor competente anexar ao despacho de encaminhamento a correspondente lista de verificação (“checklist”), devidamente preenchida e conferida pela unidade de origem, sob pena de devolução dos autos**, nos termos da Súmula Administrativa nº 20-PGE, aprovada pelo Decreto estadual nº 9.422/2019.

Nesse contexto, cabe destacar que a análise dos autos por esta Procuradoria Setorial tem o escopo de assistir a autoridade assessorada no controle prévio de legalidade, em estrito cumprimento ao artigo 53 da Lei nº 14.133/2021, o que se dá em função do exercício da competência da análise jurídica da futura contratação, não abrangendo, portanto, os demais aspectos envolvidos, como os de natureza técnica, mercadológica ou de conveniência e oportunidade. Em relação a estes, parte-se da premissa de que foram regularmente determinados pelo setor competente do órgão, com base em parâmetros técnicos objetivos, para a melhor consecução do interesse público, de modo que eventuais apontamentos sobre eles decorrem da sua imbricação com questões jurídicas, enfatizando-se, desde logo, o caráter discricionário de seu acatamento, na forma do Enunciado BPC nº 07, do Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia-Geral da União (AGU).

A propósito, conforme já advertido no Despacho nº 1678/2022 – GAB (processo SEI nº 202119222000153, evento nº 000034323801), *“o mister de consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo, arrogada aos advogados públicos pela Constituição Federal, não pode ser confundido com atividade de ‘checagem de documentos’ e de ‘justificativas’ própria de ‘atos de gestão’, de modo que, por força do princípio da segregação das funções, não cabe a Procuradoria Geral do Estado e à sua unidade descentralizada junto ao órgão interessado [...] imiscuir-se em atos e decisões a cargo do ‘setor técnico’ da origem, concernentes à ‘solução escolhida’ e à aspectos ‘gerenciais [...] sobre a [...] contratação’, se e quando motivadas dentro da margem*

‘admitida pela legislação’[5], na medida em que reservados à responsabilidade dos seus subscritores”.

Dessa maneira, deve-se salientar que determinadas observações, embora sem caráter vinculante, são feitas em prol da segurança da própria autoridade assessorada a quem incumbe, dentro da margem de discricionariedade que lhe é conferida pela lei, avaliar e acatar, ou não, tais ponderações. Entretanto, na eventualidade de seguimento do processo sem a observância destes apontamentos, impõe-se a devida motivação da decisão, por força do art. 50, VII, da Lei Estadual nº 13.800/2001.

Por fim, cumpre assinalar que a presente manifestação se limita a este processo administrativo e que o pronunciamento jurídico ora ofertado se ampara na documentação que o integra até o presente momento, sendo aqui tomada por pressuposto.

III – DO SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS

O Sistema de Registro de Preços (SRP), segundo delimitada pela Lei Federal 14.133/2021, trata-se de procedimento (ou instrumento) auxiliar, conceituado em seu art. 6º, da seguinte forma:

Art. 6º.

(...)

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 a prestação de serviços, a obras e a aquisição e locação de bens para contratações futuras;

(...)

Extraí-se da referida norma federal que a o procedimento licitatório, via Sistema de registro de preços tem como precípua constituir um documento vinculativo e obrigacional denominado "*ata de registro de preços*" (ARP) "*decorrente de procedimento de registro de preços, com característica de compromisso para futura contratação, no qual são registrados o objeto, os preços, os fornecedores, os órgãos ou as entidades participantes e as condições a serem praticadas, conforme as disposições contidas no edital da licitação, no aviso ou no instrumento de contratação direta e nas propostas apresentadas*" [\[1\]](#).

Oportuno salientar que um processo licitatório pode ser processado de forma ordinária, isso é, individualizada, sem utilização do SRP, visando a atender, em regra, uma necessidade administrativa própria do órgão/entidade licitante. Nesse caso, então, haverá uma única licitação, a partir da qual poderá se originar um único contrato. De outro lado, porém, há a possibilidade de a licitação se utilizar do sistema de registro de preços, que, como dito, tem o propósito essencial de formar uma ARP (ata de registro de preços), a partir de uma única licitação, possibilitando múltiplas contratações.

Ademais, cumpre notar que a ata consubstancia documento vinculativo obrigacional tão somente em relação aos particulares com preços registrados. Para a Administração, de outro lado, há uma facultatividade, posto que o Poder Público pode, inclusive, promover uma nova licitação com o mesmo objeto, desde que haja motivação razoável, demonstrando os fundamentos e especificidades que justificam a realização e não utilização da ata vigente.

As normas gerais acerca do Sistema de Registro de Preços foram consignadas em parte específica da NLLC, vale dizer, arts. 82 a 86, contudo, o legislador federal não trouxe todas as diretrizes quanto às hipóteses de adoção do SRP, tampouco quanto ao juízo administrativo de, uma vez dentro dessas hipóteses, optar por aplicar o instrumento ou não. Em verdade, a Lei se limitou a prever que "*poderá ser usado para a contratação de bens e serviços, inclusive de obras e serviços de engenharia*" (art. 82, §5º). E, no mais, apenas indicou exigências que deverão estar presentes no edital respectivo (art. 82, *caput*) e condições a serem observadas quando da utilização (art. 82, §5º, incisos I a VI). **De modo que já nesse momento preliminar recomenda-se sejam atendidas as disposições ora citadas.**

Vê-se, portanto, que a NLLC deixou considerável espaço de regulamentação aos Entes Subnacionais, para que melhor definissem as hipóteses e o procedimento de uso do SRP. Inclusive, em várias oportunidades o legislador federal expressamente delegou o regulamento tal pormenorização do SRP (art. 82, § 5º, II e § 6º, ainda art. 86, *caput*).

No âmbito do Estado de Goiás, a Instrução Normativa nº 01/2024 – SEAD, traz regramento aplicável ao procedimento sob análise, uma vez que o referido ato normativo "*Dispõe sobre as contratações compartilhadas e o sistema de registro de preços - SRP, para a contratação de bens e serviços, inclusive obras e serviços de engenharia, no âmbito da Administração Pública direta, autárquica e fundacional do Estado de Goiás*".

Nesse contexto o art. 19 da Instrução Normativa nº 01/2024 – SEAD, contempla hipóteses em que o SRP poderá ser adotado:

Art. 19 O Sistema de Registro de Preços - SRP poderá ser adotado desde que o objeto a ser contratado possa ser replicado e padronizado ou que contenha elementos que permitam a sua replicação, definindo-se em uma unidade que se repete, quando:

I - pelas características do item, houver necessidade permanente ou frequente de sua aquisição ou contratação;

II - pela natureza do objeto, não for possível definir previamente a ocasião e o quantitativo a ser demandado pela administração;

III - for conveniente a aquisição de bens com previsão de entregas parceladas, sob demanda ou contratação de serviços remunerados por unidade de medida, como quantidade de horas de serviço, postos de trabalho ou em regime de tarefa;

IV - for conveniente para atendimento a mais de um órgão ou entidade, no caso das contratações compartilhadas;

V - for atender a execução descentralizada de programa ou projeto estadual, por meio de contratação compartilhada ou de adesão a ata de registro de preços.

VI - nas contratações de merenda escolar e alimentos perecíveis, na forma de norma específica.

Parágrafo único - A mera ausência de previsão orçamentária, sem a configuração de uma das hipóteses de adoção descritas nos incisos do caput deste artigo, não é motivo, por si só, para a adoção do SRP.

No procedimento de contratação em análise, nota-se no Estudo Técnico Preliminar (SISLOG nº 53493), item 2.7, a seguinte justificativa *“Para processar a contratação do objeto, cujas demandas são comuns entre os órgãos e entidades da administração direta, autárquica e fundacional do Poder Executivo estadual, optou-se pela realização de Contratação Compartilhada, processada através de Sistema de Registro de Preços, na modalidade Pregão Eletrônico, fundamentando-se na hipótese prevista no art. 3º, da [Instrução Normativa nº 001/2024](#), resultando, assim em um Registro de Preços Centralizado, nos termos do inciso I do Art. 8º da IN retrocitada. Tal procedimento propicia a racionalização da contratação e, ainda, ganhos de economia de escala.”*

Nota-se ainda, do Termo de Referência (SISLOG nº 55888) que “Os quantitativos totais foram retirados da Intenção de Registro de Preços, após circularização do processo com os órgãos do Estado (SEI nº 202400005019363 consolidado nos autos nº 202400005025770).;

Assim, da leitura das justificativas colacionadas induz a crer que a opção da Administração esteja vinculada à hipótese do inciso IV ou inciso V, do art. 19, da Instrução Normativa nº 01/2024 – SEAD, **contudo, tal questão envolve análise de elementos extrajurídicos, razão pela qual deve ser objeto de explanação pela área demandante.**

Outro ponto a ser destacado, diz respeito ao regramento contido no art. 86, § 1º da NLLC, por intermédio da qual vê-se que a adoção do Sistema de Registro de Preços pressupõe, como regra geral, a divulgação da intenção de registro de preços perante possíveis órgãos participantes. No mesmo sentido é o art. 27, II e § 4º da Instrução Normativa nº 01/2024 da SEAD. No caso, consta justificativa no *Termo de Referência (SISLOG nº 55888) que “Os quantitativos totais foram retirados da Intenção de Registro de Preços, após circularização do processo com os órgãos do Estado (SEI nº 202400005019363 consolidado nos autos nº 202400005025770).*

IV – DO PREGÃO ELETRÔNICO

Quanto a escolha da modalidade do pregão eletrônico, a Lei Federal 141333/2021, estabelece em seu art. 28 o Pregão Eletrônico como uma das modalidades licitatórias

Art. 28. São modalidades de licitação:

I - pregão; (g.n)

II - concorrência;

III - concurso;

IV - leilão;

V - diálogo competitivo.

§ 1º Além das modalidades referidas no caput deste artigo, a Administração pode servir-se dos procedimentos auxiliares previstos no [art. 78 desta Lei](#).

§ 2º É vedada a criação de outras modalidades de licitação ou, ainda, a combinação daquelas referidas no caput deste artigo.

No âmbito do Estado de Goiás, o Decreto nº 10.247, de 30 de março de 2023, arts. 1º e 2º estabelece que a utilização da modalidade pregão é obrigatória

para a aquisição de bens e a contratação de serviços comuns, sendo facultativa para a contratação de serviços comuns de engenharia, devendo ser realizado pelo sistema de gestão de contratações do Estado, bem como, toda a sua instrução, via SISLOG, carece ser espelhada no Sistema Eletrônico de Informações - SEI, ou em outro que vier a substituí-lo.

Assim, para os serviços que se pretende contratar, no item 2.2 do E.T.P. (SISLOG nº 53493), foi definido pela área técnica que *“O objeto a ser contratado é **Comum**, assim considerado por possuir padrão de desempenho e qualidade que possam ser objetivamente definidos no Termo de Referência, por meio de especificações usuais no mercado, na forma do inciso XIII do art. 6º da Lei Federal nº 14.133 de abril de 2021.”*

V – DO RITO PRECEDIMENTAL

Quanto ao rito procedimental deve ser observado o que consta no art. 6º do Decreto Estadual nº 10.247/2023, obedecendo, em sequência, às seguintes fases:

Art. 6º O pregão segue o rito procedimental comum referido no art. 17 da Lei federal nº 14.133, de 2021, obedecendo, em sequência, às seguintes fases:

- I – da elaboração dos documentos da etapa preparatória;
- II – da divulgação do edital de licitação;
- III – da apresentação de propostas e lances;
- IV – do julgamento da proposta;
- V – do julgamento da habilitação;
- VI – recursal; e
- VII – da homologação.

Parágrafo único. A fase referida no inciso III do caput deste artigo inclui a apresentação da proposta, a sessão pública e os lances, na forma dos Capítulos IV e V deste Decreto

Lei Federal 14.133/2021:

Art. 17. O processo de licitação observará as seguintes fases, em sequência:

- I - preparatória;
- II - de divulgação do edital de licitação;
- III - de apresentação de propostas e lances, quando for o caso;
- IV - de julgamento;
- V - de habilitação;
- VI - recursal;
- VII - de homologação.

Da fase preparatória do processo licitatório

Nos termos do art. 18, da Lei Federal nº 14.133/2021, 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 da referida 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, devendo ser observados os critérios ali descritos.

No âmbito do estado de Goiás, o Decreto Estadual nº 10.207/2023 que regulamenta a etapa preparatória das contratações, assevera que na fase inaugural do procedimento de contratação devem ser abordadas todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, mediante a elaboração dos documentos relacionados no art. 7º do referido Decreto, e compreenderá todos os atos até a divulgação do edital de licitação ou da contratação direta

Assenta, ainda, que as peças do processo de contratação, são definidas pela etapa preparatória, seleção do fornecedor ou contratação direta; e pela gestão do contrato, assim como também os documentos que devem constar nessa fase inicial:

Art. 4º As contratações seguirão as seguintes fases:

- I – etapa preparatória;
- II – seleção do fornecedor ou contratação direta; e
- III – gestão do contrato.

Art. 7º Durante a etapa preparatória, o processo de contratação será instruído, no que couber, com os seguintes documentos:

- I – Documento de Oficialização de Demanda – DOD; (15894)
- II – portaria de designação das funções essenciais da contratação; (16171)
- III – Estudo Técnico Preliminar – ETP; (53493)
- IV – matriz de riscos; (68155)
- V – orçamento estimado da contratação; (51931/ 53185/ 53186)
- VI – termo de referência, anteprojeto, projeto básico ou projeto executivo; (55888)
- VII – previsão dos recursos orçamentários; (não se aplica)
- 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; (59410)
- IX – minuta de termo de contrato ou histórico da nota de empenho, quando ela for utilizada em substituição ao termo contratual; (59480 / 68130)
- X – pareceres técnicos e autorizações cabíveis;
- XI – parecer jurídico prévio; e

XII – autorização do ordenador de despesas.

Parágrafo único. Os documentos de que trata este artigo deverão estar acompanhados dos subsídios técnicos e informacionais que os embasam.

Art. 26. Durante a fase preparatória da contratação serão elaboradas, no que couber, as minutas:

I – do edital de licitação, de acordo com a modalidade a ser adotada na contratação;

Ainda, o Decreto Estadual nº 10.247/2023, que regulamenta a licitação na modalidade pregão, na forma eletrônica, estabelece os requisitos que devem constar no edital do pregão. Veja-se:

Art. 12. O edital do pregão deverá conter, no que couber, informações sobre:

I – a descrição do objeto da contratação; (item 2)

II – o endereço eletrônico, a data e a hora da sessão pública; (item 3)

III – as condições de participação e o tratamento diferenciado para microempresas e empresas de pequeno porte; (item 3)

IV – a apresentação de proposta e documentos de habilitação; (item 4 e 5)

V – a sessão eletrônica e o envio de lances; (item 6)

VI – o julgamento da proposta; (item 7)

VII – o julgamento da habilitação; (item 8)

VIII – os recursos; (item 9)

IX – a homologação; (item 10)

X – as condições para contratação; (item 11)

XI – as infrações administrativas; (item 12)

XII – a impugnação ao edital e os pedidos de esclarecimentos; (item 13) e

XIII – as disposições gerais. (item 14)

Parágrafo único. As informações relacionadas nos incisos do caput deste artigo

deverão ser apresentadas em linguagem simples e compreensível, também de forma clara e objetiva.

Documento de Oficialização de Demanda - DOD;

O Documento de Oficialização de Demanda – DOD, que tem como finalidade informar o início do processo de contratação e que objetiva identificar a demanda no plano de contratações anual está em anexo ao procedimento de contratação (SISLOG nº 15894).

Ainda, deve ser indicado expressamente, além dos integrantes técnicos da equipe de planejamento, o responsável pela pesquisa de preços^[LA1], nos termos do inciso IV, art. 3º do Decreto Estadual nº 10.207/2023.

Da Condução do Procedimento de Contratação

Inicialmente, os art. 7º e 8º da Lei Nacional, impõem, que autoridade máxima do órgão ou da entidade, ou pessoa delegada para tal finalidade, deve promover gestão por competências e designar agentes públicos para o desempenho das funções essenciais à execução da referida Lei, bem como, é dever o agente de contratação conduzir a licitação, tomando decisões, acompanhar o trâmite da licitação, dar impulso ao procedimento licitatório e executar quaisquer outras atividades necessárias ao bom andamento do certame até a homologação, sendo no caso de licitação na modalidade pregão, como no caso em análise, o agente responsável pela condução do certame é designado como pregoeiro, nos termos do § 5º do art. 7º da Lei 14.133/2021 c/c § 1º, art. 9º do Decreto Estadual nº 10.247/2023.

Nesse sentido, foi inserida aos autos a Portaria de Contratação (SISLOG 16171). **Entretanto, cada membro ali designado para função essencial deverá dar ciência formal de sua nomeação, nos termos do § 4º, art. 4º, do Decreto Estadual 10.216/2023.**

Ainda, deve ser juntado aos autos comprovação de publicação da portaria de designação dos membros das funções essenciais no sistema oficial de contratações do Estado em cumprimento ao art. 4º, § 3º do Decreto Estadual nº 10.216/2023, vez que o comprovante de publicação em anexo ao evento 58513, trata-se da Portaria 1368, de 27 de junho de 2024, que delega atribuições ao Subsecretário de Logística e Patrimônio da Secretaria de Estado da Administração.

Quanto à portaria anexada ao evento SISLOG 16171, não consta a nomeação do Pregoeiro, posto que o documento faz referência apenas ao agente de contratação. **Considerando que a modalidade licitatória aplicável ao caso é o pregão, entende-se pertinente a designação específica de pregoeiro, conforme exige o art. 8º, § 5º da NLLC.**

Por fim, alerta-se que em observância ao princípio da segregação de funções, é vedado a designação do mesmo agente público para a atuação simultânea

em funções suscetíveis a riscos, a fim de reduzir a possibilidade de ocultação de erros e de ocorrência de fraudes nas contratações (art. 7º do Decreto Estadual nº 10.216/2023, art. 5º, caput e 7º, § 1º da NLLC).

Da descrição da necessidade da contratação, do estudo técnico preliminar e da matriz de riscos

A Lei Nacional 14.133/2021, define o estudo técnico preliminar como documento constitutivo da primeira etapa do planejamento da contratação caracterizando o interesse público envolvido e a sua melhor solução servindo de pilar ao anteprojeto, ao termo de referência ou ao projeto básico a serem elaborados. O art. 18 do referido diploma legal, elenca requisitos que devem constar no ETP. Veja-se:

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.

Assim, no que concerne ao Estudo Técnico Preliminar, nota-se dos autos a juntada do referido documento. (SISLOG nº 53493)

Quanto ao plano de contratações anual, na forma do § 2º, art. 18, da Lei Federal 14.133/2021 c/c art. 13, § 1º do Decreto Estadual 10.207/2023, na falta do cumprimento de todos os elementos deve ser apresentadas as devidas justificativas.

Nesse sentido, nota-se do E.T.P (SISLOG nº 53493), quanto a Previsão no Plano de Contratações Anual, no item 1.3. a justificativa que *“Nos termos do art. 12 do Decreto Estadual nº 10.139, de 31 de agosto de 2022, a continuidade do processo de contratação ficará condicionada à previsão do seu objeto no PCA do órgão ou da entidade. O PCA-C, previsto no Decreto citado anteriormente, até este momento não foi implantado no Estado, não obstante, por se tratar de demanda sabidamente comum a todos os órgãos e para não haver a descontinuidade da prestação dos serviços públicos estaduais, será processado pela Superintendência Central de Compras Governamentais, através de Registro de Preços”*.

Quanto a matriz de riscos, nota-se a sua juntada ao evento SISLOG nº 68155.

Do termo de referência

O Decreto Estadual 10.207/2023 estabelece que o termo de referência ou o projeto básico será elaborado pela equipe de planejamento da contratação, sendo obrigatório nas contratações de bens e serviços comuns, inclusive serviços comuns de

engenharia, independentemente da forma de seleção do fornecedor, seja por licitação ou contratação direta, devendo ser encaminhado à Gerência de Compras ou Setorial de Licitações em tempo hábil à realização da contratação nos prazos previstos no calendário de contratações

O referido Decreto, em seu art. 21, elenca os requisitos mínimos que devem constar em seu conteúdo. Assim, nota-se dos autos em análise, a juntada do Termo de Referência ao evento 716 – SISLOG.

Contudo, o referido documento não está em anexo à minuta do Edital. Nesse sentido, em obediência ao que dispõe o art. 19 do Decreto Estadual nº 10.207/2023, o termo de referência, deve constar obrigatoriamente como anexo do edital de licitação, o que deve ser providenciado.

Cabe considerar que a definição do objeto comum, constante no Termo de Referência é necessária para verificar a adequação e a utilização do Pregão Eletrônico nos termos do §1º, art. 1º do Decreto Estadual nº 10.247/2023, o qual determina que o Pregão Eletrônico será a modalidade obrigatória para aquisição de bens e serviços assim definidos. Tal requisito foi cumprido no item 2.1.

Embora orientação citada abaixo, tenha sido editada à luz da Lei nº 8.666, de 1993, o TCU, disciplina que o objeto da contratação deve ser indicado com precisão quanto a qualificação e quantificação do que se pretende adquirir de modo a bem caracterizar o interesse público a ser atendido, nos termos da Súmula 177 TCU:

A definição precisa e suficiente do objeto licitado constitui regra indispensável da competição, até mesmo como pressuposto do postulado de igualdade entre os licitantes, do qual é subsidiário o princípio da publicidade, que envolve o conhecimento, pelos concorrentes potenciais das condições básicas da licitação, constituindo, na hipótese particular da licitação para compra, a quantidade demandada uma das especificações mínimas e essenciais à definição do objeto do pregão.

Nesse contexto, conclui-se que, a ausência de definição precisa e suficiente do objeto a ser licitado, a qual constitui regra indispensável da competição, até mesmo como pressuposto do postulado de igualdade entre os licitantes, do qual é subsidiário o princípio da publicidade, afronta o disposto no art. 15, § 7º, incisos I e II, da Lei 8.666/1993, estando, também, em desacordo ao Acórdão 11114/2020-TCU-Segunda Câmara e à Súmula 177 do TCU.

Por se tratar de Pregão para Registro de preços, recomenda-se que o Termo de Referência seja adequado as normas atinentes ao Sistema de Registro de Preço, em especial às disposições constantes no art. 37, II da IN nº 01/2024:

Art. 37 Além do disposto no regulamento específico da respectiva modalidade licitatória, o instrumento convocatório para registro de preços deverá prever, no que couber:

(...)

II - termo de referência contendo:

a) as especificidades da licitação e do objeto, de forma precisa, suficiente e clara, inclusive a quantidade máxima de cada item que poderá ser adquirida, vedadas as especificações que, por serem excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem a competição;

b) a quantidade mínima a ser cotada de unidades de bens ou serviços;

Do orçamento detalhado, valor estimado da contratação e pesquisa de preços - Decreto Estadual Nº 9.900/2021

Preliminarmente, quanto ao parâmetro de preços da contratação, a Lei Federal 14.133/2021, autoriza que, nos casos em que não envolvam recursos da União, a estimativa de preços poderá ser realizada por sistemas próprios do ente federativo na qualidade de licitante.

Art. 23. O valor previamente estimado da contratação deverá ser compatível com os valores praticados pelo mercado, considerados os preços constantes de bancos de dados públicos e as quantidades a serem contratadas, observadas a potencial economia de escala e as peculiaridades do local de execução do objeto.

(...)

§ 3º Nas contratações realizadas por Municípios, Estados e Distrito Federal, **desde que não envolvam recursos da União**, o valor previamente estimado da contratação, a que se refere o caput deste artigo, **poderá ser definido por meio da utilização de outros sistemas de custos adotados pelo respectivo ente federativo.** (g.n)

Nota-se do Orçamento Estimado (SISLOG nº 51931), que foram adotados os parâmetros Decreto Estadual nº 9.900 de julho de 2021, para a formação do preço referencial.

O Decreto Estadual nº 9.900/2021, dispõe sobre os requisitos que devem ser atendidos quando da pesquisa de preços:

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.

Entretanto, salvo melhor juízo, não foram localizadas nos autos as memórias de cálculo e os documentos que lhe deram suporte, bem como, apenas sendo indicados os parâmetros utilizados para a obtenção dos preços e para os respectivos cálculos, conforme nota-se do documento em anexo ao evento SISLOG nº 51931.

Nesse sentido, foi anexado aos autos em análise os documentos citados acima, no evento SISLOG nº 53185, em cumprimento ao art. 18, *caput* e §1º do Decreto Estadual nº 10.207/2023, e do art. 4º do Decreto Estadual nº 9.900/2021.

Entretanto, cumpre esclarecer que a Procuradoria-Geral do Estado, em orientação jurídica referencial – Despacho nº 1215/2021-GAB, salienta que as disposições do decreto estadual são vigentes, válidas e plenamente eficazes/aplicáveis, independente da ausência de manuais, roteiros e padronizações de cunho didático e uniformizador a cargo da Secretaria de Estado da Administração (art. 12 do Regulamento), podendo ser utilizada a Instrução Normativa nº 65, de 07 de julho de 2021 do Ministério da Economia, como parâmetro, vejamos:

6. O Decreto estadual nº 9.900/2021, cumprindo o papel de regulamentar fielmente o referido dispositivo legal, ficou responsável por apresentar as balizas para a realização de pesquisa de preços para aquisição de bens e contratação de serviços em geral, sendo estipulado

em seu art. 12 que ficaria a cargo da Secretaria de Estado da Administração preparar manuais, roteiros, padronização de elementos e treinamentos com objetivo de dar aplicação ao decreto e simplificar o processo de pesquisa de preços para a aquisição de bens e a contratação de serviços no âmbito do Poder Executivo estadual. Ante a ausência de tais instruções, a unidade de consultoria setorial remeteu os autos a este Gabinete para manifestação referencial[...].

8. No Decreto estadual nº 9.900/2021 não há normas que, apesar de vigentes e válidas, carecem de eficácia; em outras palavras, normas cuja aplicação pressuporia prévia atividade normativa (normas de eficácia limitada). Ou seja, as disposições do decreto estadual são vigentes, válidas e plenamente eficazes/aplicáveis.

*9. Esclarece-se que, apesar de o art. 12 do mencionado decreto estabelecer que os manuais e roteiros que serão confeccionados pela SEAD visam a dar aplicabilidade à legislação estadual, **tais expedientes não possuem o condão de obstar a efetividade da norma em vigor. Isso porque não possuem eles natureza de norma jurídica, constituindo instrumentos didático-pedagógicos para facilitar a compreensão do arcabouço normativo em torno da matéria e, com isso, auxiliar, sobretudo, os agentes públicos em sua atuação.** (g.n.)*

*10. Inclusive, na ausência dos manuais, roteiros e treinamentos a serem realizados pela Secretaria de Estado de Administração pode ser utilizada, no que couber, normativas e instruções de outras esferas complementares, **tais como a Instrução Normativa nº 65, de 07 de julho de 2021 do Ministério da Economia**, que dispõe sobre o procedimento administrativo para a realização de pesquisa de preços para aquisição de bens e contratação de serviços em geral, no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional.*

11. Nessa linha de raciocínio, o Decreto estadual nº 9.900/2021 encontra-se em plena eficácia, razão pela qual deve ser utilizado todos os requisitos e diretrizes apresentadas para a pesquisa de preços em procedimento administrativo para aquisição de bens e contratações de serviços em geral no âmbito da Administração Pública estadual direta, autárquica e fundacional.

É importante destacar que os atos da fase de planejamento da licitação são de responsabilidade do setor de compras governamentais ou de licitações, bem como, da equipe de planejamento designada, nos termos do Decreto Estadual nº 10.207/2023 e do Decreto Estadual nº 10.216/2023, art. 10, § 2º, II, no qual consta que compete ao integrante técnico realizar a pesquisa de preços de que trata o Decreto nº 9.900, de 7 de julho de 2021. Registra-se ainda, a juntada da justificativa para composição da estimativa de custos. (SISLOG nº 51931)

Entretanto, quanto a planilha de consolidação dos quantitativos, em que pese constar no evento SISLOG nº 51931, item 5, que “... foi encontrado para a

pretensa contratação o Valor Total Estimado de R\$ 254.300.517,29 (R\$ duzentos e cinquenta e quatro milhões, trezentos mil, quinhentos e dezessete reais e vinte e nove centavos), conforme detalhado em Planilha Mercadológica acostada aos autos, devidamente datada e assinada pelo seu subscritor”, não foi localizada nos autos a Planilha Mercadológica constando tais valores, o que deve ser providenciado.

Nesse contexto, vale ressaltar que, ante a inabilidade e incompetência técnica deste órgão jurídico consultivo para aferição quanto ao conteúdo da economicidade, a Administração Pública assume, por seus órgãos e setores competentes, o ônus e consequências dessa incumbência.

Quanto a este ponto, foi firmado entendimento pela Procuradoria-Geral do Estado em recente orientação referencial, por meio Despacho nº 1324/2023/GAB, nos seguintes termos:

- 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;** (g.n.)
- 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;** (g.n.)
- c) O agente responsável pela pesquisa mercadológica, formada com pelo menos 2 (duas) fontes de pesquisa 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 contraindicação preconizada pela jurisprudência de controle quanto à utilização isolada desse parâmetro; e (g.n.)
- d) A liberdade na eleição das fontes e dos parâmetros empregados na pesquisa mercadológica 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 para elaborar a cotação dos preços.

Não é demais ressaltar que o preço referencial não é apenas estimativo, mas uma verdadeira referência. O preço de referência tem diversas finalidades, dentre elas o suporte ao processo orçamentário da despesa, o parâmetro para a negociação a ser utilizada pelo pregoeiro bem como justificar a economicidade da aquisição ou prorrogação contratual, dentre outras finalidades.

Assim, esta Setorial vem reiteradamente fazendo recomendações sobre a observância do orçamento estimativo, e esclarecendo que não se trata de ato meramente formal ou para identificar a modalidade cabível de licitação, mas se trata de instrumento fundamental para a análise das propostas, quanto à sua aceitabilidade ou eventual desclassificação, além de servir de parâmetro para a negociação a ser conduzida pelo pregoeiro.

Na mesma linha, torna recomendável que a pesquisa de mercado considere todas as variáveis correlacionadas, como quantidade/volume de serviços/bens, propiciando que eventuais ganhos de escala, oriundos de grandes contratações, reflitam a redução nos preços obtidos pelas cotações prévias ao certame devendo a pesquisa de mercado ter amplitude suficiente para refletir seguramente a realidade dos preços praticados no mercado.

Em que pese a revogação dos incisos do art. 88-A, da Lei estadual nº 17.928/12, destaca-se o Acórdão nº 3781/2019, Acórdão nº 3786/2019 e Acórdão nº 10/2021 do TCE/GO, os quais vem reiteradamente determinando a aplicação da chamada cesta de preços, que atualmente vigora sob os mandamentos do art. 6 Decreto Estadual nº 9.900/2021

Cita-se, ainda, o Acórdão nº 3532/2021, do Tribunal de Contas do Estado de Goiás, o qual recomendou à esta secretaria que elabore e inclua nos editais de Pregão planilha de custos estimados expressando a composição de todos os custos unitários do serviço licitado, conforme determina o novel artigo 18, inciso IV da Lei nº 14.133/2021.

Ressalte-se, ainda, que a análise comparativa de preços e a conferência dos objetos pretendidos são atribuições sob a responsabilidade dos respectivos setores competentes, conforme Despacho nº 1324/2023/GAB, sendo impraticável tal averiguação por parte desta Procuradoria Setorial, a qual não possui conhecimento técnico para conferência de tais especificidades, cabendo tão-somente a apreciação dos aspectos eminentemente jurídicos.

Do parcelamento do objeto e do critério de julgamento

Verifica-se do item 2.8 da minuta do edital, que o critério de julgamento adotado será o maior desconto por item.

O estudo técnico preliminar traz a seguinte justificativa “5.3. O agrupamento objeto do presente Instrumento em um único item tem por objetivos facilitar o gerenciamento contratual, bem como obter economia de escala, reduzindo custos para a Administração, tendo em vista se tratar de produtos com a mesma origem produtiva e de fornecimento, ao passo em que o custo para o gerenciamento de número variado de fornecedores traz ineficiência e maior ônus na gestão e fiscalização da contratação. Alcança-se, desta maneira, preço mais vantajoso para a Administração no ganho de escala, além de eficiência na gestão contratual.”

Nota-se do item 6.10 da minuta do edital que foi adotado o modo de disputa aberto, nos termos do que autoriza os arts. 25 e 27 do Decreto Estadual nº 10.247/2023.

Da previsão dos recursos orçamentários

O artigo 18 da Lei nº 14.133, de 2021, determina que a fase preparatória da licitação deve compatibilizar-se com as leis orçamentárias

No âmbito do Estado de Goiás, o Decreto nº 10.207/2023, instrui que, ainda na fase preparatória do procedimento de contratação deve ser colacionado aos autos a previsão de recursos orçamentários

Art. 7º Durante a etapa preparatória, o processo de contratação será instruído, no que couber, com os seguintes documentos:

(...)

VII – previsão dos recursos orçamentários;

Entretanto, no caso em análise trata-se de Pregão Eletrônico, para formalização de Ata de Registro de Preços.

Nesse sentido a Instrução Normativa nº 01/2024 – SEAD, em seu art. 27, dispõe que em casos de SRP, a demonstração de disponibilidade orçamentária será exigida apenas para a formalização do contrato ou outro instrumento hábil:

Art. 27 O procedimento do SRP conterá as seguintes fases, observado o disposto nas normas estaduais que regulamentam a etapa preparatória das contratações:

(...)

§ 5º A demonstração de disponibilidade orçamentária será dispensada em caso de adoção de Sistema de Registro de Preços - SRP, que será exigida apenas para a formalização do contrato ou outro instrumento hábil, observado o disposto no parágrafo único do art. 19 desta Instrução Normativa.

VI - DA MINUTA DE EDITAL

O art. 25, da Lei 14.133/2021, dispõe que o edital deverá conter o objeto da licitação (item 2) e as regras relativas à convocação (item 3), ao julgamento (item 7), à habilitação (item 8), aos recursos e às penalidades da licitação (itens 9 e 10), à fiscalização e à gestão do contrato, à entrega do objeto e às condições de pagamento.

Nos casos de registro de preços, o edital deve ser adequado ao que dispõe o art. 37 da Instrução Normativa nº 001/2024, **adequando-se os pontos que aparentam não terem sido contemplado na minuta de Edital::**

Art. 37 Além do disposto no regulamento específico da respectiva modalidade licitatória, **o instrumento convocatório para registro de preços deverá prever**, no que couber:

I - os órgãos ou as entidades participantes do respectivo registro de preços;

(...)

III - a possibilidade de prever preços diferentes:

- a) quando o objeto for realizado ou entregue em locais diferentes;
- b) quando admitida cotação variável em razão do tamanho do lote;
- c) por outros motivos devidamente justificados no processo;

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

V - o critério de julgamento da licitação, se menor preço ou maior desconto;

VI - as condições para alteração ou atualização dos preços registrados, substituição de marcas registradas e controle das contratações;

VII - a possibilidade de registro de mais de um fornecedor ou prestador de serviço, desde que aceitem cotar o objeto por 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 da entidade em mais de uma ARP com o mesmo objeto, no prazo de validade daquela que já esteja participando, excetuado se a ata registrar quantitativo inferior ao máximo previsto no edital ou no aviso de contratação direta;

IX - a possibilidade de previsão de limite para adesão de outros órgãos e entidades;

X - as hipóteses de cancelamento da ARP e suas consequências;

XI - o prazo de vigência da ARP, que não será superior a um ano, prorrogável por igual período, desde que comprovado o preço vantajoso;

XII - os critérios de aceitação do objeto;

XIII - a minuta da ARP;

XIV - quando for o caso:

a) a minuta do contrato;

b) as condições para registros de preços de outros concorrentes do processo licitatório, além do primeiro colocado;

c) o modelo de planilha de composição de preços, quando necessária para o caso de prestação de serviços.

Assim a unidade técnica, deve adequar a minuta do Edital aos que dispõe o art. 37 da Instrução Normativa nº 001/2024.

Importante destacar que no item 6.8 da Minuta do Edital dispõe que *“O intervalo mínimo de diferença de valores ou percentuais entre os lances, que incidirá*

*tanto em relação aos lances intermediários quanto em relação à proposta que cobrir a melhor oferta, deverá ser de acordo com o valor de diferença mínimo informado no respectivo item ou lote conforme **item 2.8** deste Edital.”*

Contudo da leitura do referido item 2.8 da minuta do edital, não foi localizado o valor de diferença mínimo, o que deve ser regularizado.

Quanto à entrega do objeto e às condições de pagamento não constam expressamente na minuta do edital, sendo localizada tal disposição apenas no item 9 do Termo de Referência. **Portanto, recomenda-se que tais informações sejam replicadas no corpo da minuta do edital, em cumprimento do art. 25, da Lei 14.133/2021.**

Recomenda-se a supressão do texto “Em contratação de serviços de engenharia,” constante no item 7.11., vez que não é pertinente com o serviço que será licitado.

Nota-se que no corpo da minuta o Edital está disposto expressamente os valores máximos aceitáveis da contratação, o que afasta o caráter sigiloso do procedimento.

Importante frisar que o intervalo mínimo entre a data da divulgação do edital e a data da sessão eletrônica são de oito dias úteis, para a aquisição de bens; **e dez dias úteis, no caso de serviços comuns** e serviços comuns de engenharia, consoante estabelece o art. 21, I e II, do Decreto Estadual nº 10.247/2023.

Em relação à fase externa, é de **rigor** a disponibilização do edital e seus anexos, nos exatos termos do art. 15 e art. 16, no que couber, do Decreto Estadual nº 10.247/2023.

Registra-se que as adequações sugeridas no Termo de referência devem ser repetidas na minuta de edital, mantendo-se a homogeneidade do procedimento licitatório.

Da restrição a participação de interessados no certame

Nota-se do item 8.5 da minuta do edital, que foi vedada a participação de empresas reunidas em consórcio *“Neste certame não é admitida a*

participação de empresas reunidas em consórcio, nos termos do art. 15, caput, da Lei Federal nº 14.133 de abril de 2021.”

Quanto à justificativa para a vedação de empresas reunidas em consórcio, foi apresentada no item 10.19 do termo de referência.

Quanto ao tema, em que pese haver entendimento de que a decisão de permitir ou não a participação de empresas consorciadas tratar-se de escolha discricionária da Administração Pública, o Tribunal de Contas do Estado de Goiás, através do acórdão 17/2021, recomendou para a necessidade de avaliar suficientemente a possibilidade de se admitir a participação de empresas consorciadas para ampliar a competição, juntando aos autos, quando for o caso, justificativa prévia e circunstanciada para o caso de eventual vedação à participação de consórcios.

Das exigências de habilitação – Pressupostos impeditivos

O art. 62 da Lei Federal nº 14.133/2021, com fundamento no art. 37, inciso XXI da CF, estabelece os documentos e as informações necessárias para demonstrar a capacidade do licitante de realizar o objeto da licitação, trata-se dos requisitos de habilitação, os quais podem ser divididos em:

- I - jurídica;
- II - técnica;
- III - fiscal, social e trabalhista;
- IV - econômico-financeira.

Nota-se da minuta do edital que no item 8.3.1 e seguintes, o edital direciona ao link <https://sislog.go.gov.br/Fornecedor/DocumentoHomologacao>, para que sejam verificadas as exigências quanto aos requisitos de habilitação.

Contudo, ao acessar o referido link e preencher os dados solicitados para verificação de regularidade, verificou-se a mensagem de erro “Erro! Possível

Robô.”. Assim a área técnica de certificar a validade da página Web e garantir o acesso às informações a que se refere o Edital.

Ainda, o Termo de referência, no item 10, relaciona as exigências quanto a habilitação econômico-financeira e qualificação técnica. **Entretanto, recomenda-se que faça tais exigências no corpo da minuta do edital, em cumprimento ao inciso VII, art. 12, do Decreto Estadual nº 10.247/2023.**

Quanto aos pressupostos impeditivos, deve constar o previsto no art. 6º, I, c/c §1º da Lei estadual nº 19.754/17 – Lei que institui o Cadastro Informativo dos Créditos não Quitados de Órgãos e Entidades Estaduais - CADIN ESTADUAL. Cumpre pontuar que a presente recomendação cabe para o momento da contratação. Nesse sentido, eis o teor do art. 6º da Lei Estadual 19.754/17:

Art. 6º É obrigatória a consulta prévia ao CADIN ESTADUAL, por órgãos e entidades da Administração direta e indireta, para:

I – a celebração de contratos administrativos e ajustes de parceria que envolvam desembolso, a qualquer título, de recursos financeiros oriundos do Poder Público;

II – repasses de valores em ajustes de parcerias;

III – concessão de auxílios e subvenções de custeio;

IV – concessão de incentivos fiscais ou financeiros, caso em que a consulta restringir-se-á à dívida tributária;

V – recebimento de prêmios e demais vantagens decorrentes do programa “Nota Fiscal Goiana”;

VI – concessão de empréstimos e financiamentos, bem como garantias de qualquer natureza.

§ 1º A existência de registro no CADIN ESTADUAL constituirá impedimento à realização dos atos a que se referem os incisos I a VI deste artigo.

§ 2º O disposto neste artigo não se aplica à concessão de auxílios a Municípios atingidos por calamidade pública ou situação de emergência formalmente reconhecido pelo Estado e nas demais situações definidas em lei específica, bem como as pessoas físicas e jurídicas neles estabelecidas.

A legislação é cristalina: a existência de registro no CADIN estadual é fator que impede a celebração de contratos administrativos, bem como a prática dos demais atos que constam no rol acima colacionado. Em outras palavras, no âmbito de licitações públicas o impedimento é de contratação (celebração de contratos administrativos), e não de participação no procedimento licitatório.

Assim sendo, a certidão negativa do CADIN deve ser exigida apenas do vencedor da licitação, e não na fase de habilitação, por se tratar de requisito para a celebração do ajuste, e não para mera participação no certame.

Deve ser destacado que os agentes públicos responsáveis devem fazer a checagem de eventual punição sofrida pelo licitante que o impeça de participar de procedimentos licitatórios, e contratar com o Estado.

Da exclusividade para microempresas e empresas de pequeno porte

Quanto às prerrogativas destinadas às microempresas e empresas de pequeno porte, previsão constitucional (arts. 170, IX, e 179 da CF/88). Leia-se o texto do citado dispositivo:

Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

[...]

IX - tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no País.

Art. 179. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios dispensarão às microempresas e às empresas de pequeno porte, assim definidas em lei, tratamento jurídico diferenciado, visando a incentivá-las pela simplificação de suas obrigações administrativas, tributárias, previdenciárias e creditícias, ou pela eliminação ou redução destas por meio de lei.

Ainda, a Lei Complementar nº 123/2006 dispõe que a administração pública deverá estabelecer em certames para aquisição de bens de natureza divisível, cota de até 25% (vinte e cinco por cento) do objeto para a contratação de microempresas e empresas de pequeno porte. Por sua vez, a Lei Complementar

Estadual nº 117/2015, em seu art. 25, preconiza que "*nas licitações para a aquisição de bens, prestação de serviços e execução de obras de natureza divisível, os órgãos e as entidades contratantes poderão reservar cota de até 25% (vinte e cinco por cento) do objeto, para contratação de microempresas e empresas de pequeno porte.*"

Quanto a Lei Geral de Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei Federal nº 14.133/2021), em seu art. 4º, disciplina sobre a utilização dos mandamentos da Lei Complementar 123/2006, bem como elenca algumas exceções quanto a sua aplicação:

Art. 4º Aplicam-se às licitações e contratos disciplinados por esta Lei as disposições constantes dos arts. 42 a 49 da Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006.

§ 1º As disposições a que se refere o caput deste artigo não são aplicadas:

I - no caso de licitação para aquisição de bens ou contratação de serviços em geral, ao item cujo valor estimado for superior à receita bruta máxima admitida para fins de enquadramento como empresa de pequeno porte;

II - no caso de contratação de obras e serviços de engenharia, às licitações cujo valor estimado for superior à receita bruta máxima admitida para fins de enquadramento como empresa de pequeno porte.

Nesse sentido é a orientação emanada da Procuradoria-Geral do Estado no Despacho n. 103/2019-GAB (201700016003039):

"16. Com efeito, numa interpretação teleológica dos arts. 48, III, da LC nº 123/2006 e 9º da Lei estadual nº 17.928/2012, é possível chegar à compreensão de que, nos processos de aquisição de bens de natureza divisível, reside a obrigatoriedade de reserva de cota de até 25% (vinte e cinco por cento) às indigitadas categorias de empresas quando da participação destas em licitações; **a contrario sensu é a faculdade da adoção de tal medida nos casos em que a contratação objetivar a prestação de serviço.**

17. Nota-se, pelos comandos normativos citados, que o legislador buscou ressaltar a obrigatoriedade de reserva de cota do objeto, nos casos de aquisições, por meio de alterações legislativas, positivadas no plano federal pela LC nº 147/2014 e no âmbito estadual pela Lei nº 18.989/2015." (g. n.)

Na licitação em análise, almeja-se a "*Prestação de Serviços de Registro de Preços para contratação de empresa especializada na prestação de*

serviços continuados de gerenciamento e controle de fornecimento de combustível em veículos, por meio de sistema informatizado, em rede de postos credenciados, com pagamento por meio de cartão microprocessado (com chip ou magnético), para o atendimento da frota do Poder Executivo do Estado de Goiás", de acordo com o item 2.1 da minuta do edital. Verifica-se portanto que o objeto da licitação é a contratação de serviços o que desobriga a administração a proceder com a reserv de cotas estabelecida pela LC 123/2006.

De outro giro, registre-se que o instrumento convocatório estabelece as demais prerrogativas de tratamento diferenciado às microempresas e empresas de pequeno porte eventualmente participantes do certame.

Assim, em conformidade à recomendação do Acórdão 3347/202, do Tribunal de Contas do Estado de Goiás, alerto que se adote procedimento de consulta ao Portal da Transparência estadual e o sistema SIOFI a fim de que verifique se o somatório dos valores das ordens de pagamento recebidas por licitante detentor da proposta classificada em primeiro lugar, que tenha usufruído do tratamento diferenciado previsto nos artigos 44 e 45 da Lei Complementar nº 123/06, ultrapassem, no exercício anterior, os limites previstos no artigo 3º, incisos I II, da Lei Complementar nº 123, de 2006, ou o limite proporcional de que trata o artigo 3º, § 2º, do mesmo diploma, em caso de início de atividade no exercício considerado, sendo que a consulta também deverá abranger o exercício corrente, para verificar se o somatório dos valores das ordens bancárias por ela recebidas, até o mês anterior ao da sessão pública da licitação, extrapola os limites acima referidos, acrescidos do percentual de 20% (vinte por cento) de que trata o artigo 3º, §§ 9º-A e 12, da Lei Complementar nº 123, de 2006.

Do reajuste

Em exame à minuta do edital, não foi localizado os critérios de reajuste.

Quanto ao tema, a Lei 14.133/2021, estabelece que independentemente do prazo de duração do contrato, será obrigatória a previsão no edital de índice de reajustamento de preço:

Art. 25. 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.

(...)

§ 7º Independentemente do prazo de duração do contrato, **será obrigatória a previsão no edital de índice de reajustamento de preço**, com data-base vinculada à data do orçamento estimado e com a possibilidade de ser estabelecido mais de um índice específico ou setorial, em conformidade com a realidade de mercado dos respectivos insumos.

Assim, não basta apenas que o critério de reajuste conste no termo de referência. **Tal critério deve obrigatoriamente, por força do §7º, art. 25 da Lei Federal nº 14.133/2021, estar disposto na minuta do edital, o que deve ser providenciado.**

Quanto ao tema no âmbito do Estado de Goiás, recomenda-se, a adoção da orientação veiculada no Despacho n.82/2019-GAB (5476213 - 201400010011659), do Gabinete da Procuradoria-Geral do Estado, no qual a cláusula padrão tem previsão que poderá ser utilizado os índices de variação do IPCA ou outro índice específico ou setorial aplicável.

Dos demais aspectos do Edital

Quanto à autenticação de documentos, os procedimentos licitatórios devem se harmonizar à nova sistemática incidente sobre os serviços públicos, só podendo a Administração exigir cópias autenticadas de documentos dos licitantes em caso de dúvida da autenticidade dos originais apresentados, devendo tal decisão, por impor ônus e custos aos administrados, ser devidamente motivada, nos termos do art. 50, I e II da Lei estadual nº 13.800/01 (Acórdão nº 2688/2019/TCE-GO).

Nesse mesmo raciocínio é o art. 12, IV, da Lei Federal 14.133/21, o qual dispõe que no processo licitatório, a prova de autenticidade de cópia de documento público ou particular poderá ser feita perante agente da Administração, mediante apresentação de original ou de declaração de autenticidade por advogado, sob sua responsabilidade pessoal

VII - DA MINUTA DA ATA DE REGISTRO DE PREÇOS

Nos termos do art. 6º, inciso XLVI da NLLC a Ata de Registro de Preço 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".

De igual modo é a redação contida no art. 2º, da Instrução Normativa 01/2024-SEAD.

Da leitura da minuta da Ata de Registro de Preços nota-se que foram contemplados os requisitos quanto a qualificação das partes, objeto, preços, especificações, quantitativos, órgão gerenciados e participantes, adesão à ata, validade da ata, contrato decorrente da ata, dos preços registrados (acréscimos, alteração, reajuste...), cancelamento, remanejamento das quantidades e penalidades.

Assim, quanto a minuta da ARP, foi elaborada em consonância com a legislação de regência, não havendo o que ressaltar.

VII - DA MINUTA DO CONTRATO

A Minuta do Contrato deve obedecer aos ditames do art. 88 da Lei Federal nº 14.133/2021.

Entretanto, a minuta do contrato deve estar, obrigatoriamente, em anexo à minuta do edital, por força do que determina o art. 18, VI, da Lei 14.133/2021 c/c § 2º, art. 26 do Decreto Estadual 10.207/2023, o que deve ser providenciado.

Quanto a cláusula décima primeira que trata da conciliação e arbitragem está em conformidade com a recente orientação do Gabinete da Procuradoria-Geral do Estado por meio do Despacho nº 493/2023 GAB (46129360), exarado no processo SEI nº 202300003006683, sobre a suspensão parcial das orientações contidas no Despacho nº 652/2018/GAB (Processo SEI nº 201800003011382) e no Despacho nº 502/2022/GAB (Processo nº 202200036003253).

Assim, quanto à minuta do contrato, foi elaborada em consonância com a legislação de regência, não havendo o que ressaltar.

Da vigência da contratação

Nota-se da cláusula sexta que a duração da contratação será de 24 meses.

Entretanto, **quanto a vigência da Ata de Registro de Preços, não foi localizado nos autos em análise a vigência da Ata de Registro de Preços, o que deve ser realuzarizado.**

Em obediência ao art. 105 da Lei 14.133/2021, que dispõe que os contratos regidos por esta legislação quanto ao seu prazo de duração, deverá estar prevista no edital, foi estipulado no item 11.18 da minuta do edital.

Alerta-se que, quando se der a assinatura do contrato, deve ser exigida a comprovação das condições de habilitação consignadas no edital de licitação, que deverão ser mantidas pelo licitante durante a vigência do contrato, nos termos do §1º, art. 51, do Decreto Estadual nº 10.247/2023.

IX – CONSIDERAÇÕES COMPLEMENTARES

Os documentos constantes dos processos SEI nº 202400005019363 e nº 202400005006735, que foram citados tanto no E.T.P., quanto do Termo de referência e edital, estão com “acesso restrito”, impossibilitando a aferição do conteúdo dos documentos citados.

Assim, esta setorial orienta que nos próximos procedimentos que todos os documentos relacionados à contratação, sejam disponibilizados para análise.

Deve ser providenciada a designação do fiscal para acompanhar e fiscalizar a execução do contrato, na forma do art. 117 da Lei Federal 14.133/2021.

Quanto a regularidade fiscal, deverá ser comprovada por meio da juntada de certidões atualizadas, para com as Fazendas Federal, Estadual e Municipal, bem como relativamente ao INSS, ao FGTS e à Justiça do Trabalho, na forma do art. 62 e seguintes da Lei Federal nº 14.133/2021. A contratada deverá apresentar, ainda, declaração de cumprimento do art. 7º, XXXIII da Constituição Federal.

Concluída a elaboração dos documentos da fase de planejamento e atestada a existência de previsão de recursos orçamentários, com a respectiva programação de desembolso financeiro, os autos deverão ser encaminhados ao ordenador de despesas, **que decidirá sobre o prosseguimento da contratação, na forma do XII, art. 7º, do Decreto nº 10.207/2023.**

É relevante destacar, conforme Acórdão n. 1690/2018 TCE-GO, a **necessidade de se conferir, também, se cláusulas idênticas do Termo de Referência e**

do Edital e/ou Contrato têm igual redação, corrigindo o que for necessário, inclusive em virtude das alterações sugeridas neste parecer.

Acautela-se que a autoridade competente somente poderá homologar a licitação quando o cadastro do licitante no CADFOR estiver devidamente homologado e sem pendências, nos termos do §5º do, art. 44, do Decreto Estadual nº 10.247/2023.

Reitera-se que a instrução do processo no sistema de contratações do Estado -SISLOG- será espelhada no Sistema Eletrônico de Informações - SEI, ou em outro que vier a substituí-lo, por isso os atos e os documentos constantes dos arquivos e dos registros digitais serão válidos para todos os efeitos legais. Ao mesmo passo, que todos os documentos disponibilizados no sistema SISLOG deve estar disponível para visualização no mesmo.

Destaque-se, que a presente manifestação tem como único efeito atestar que a minuta em testilha foi examinada por meio de parecer jurídico que não teve como escopo (i) analisar ou validar as informações de natureza técnica, econômica, contábil ou financeira necessárias ao presente ajuste; (ii) sindicatar as razões de conveniência e oportunidade que podem ter dado causa ao ajuste ou aos parâmetros que compõem os seus anexos; nem implica a assunção de qualquer compromisso ou responsabilidade pela fiscalização e gestão do ajuste.

Por fim, não cabe a esta Procuradoria Setorial emitir juízo de valor acerca da conveniência e oportunidade da aquisição, tampouco sobre os cálculos, valores e aspectos técnicos contidos no processo, especialmente no que tange à especificação do termo de referência pela área requisitante, por envolverem elementos extrajurídicos que escapam da sua competência e conhecimento.

X- CONCLUSÃO

São estas as considerações da Procuradoria Setorial, cabendo ao gestor observar as recomendações e orientações traçadas no presente expediente, as quais foram firmadas sob a perspectiva exclusivamente jurídica e fundadas em atos normativos e nos precedentes mencionados, recomendando-se a juntada de toda a documentação legalmente exigida e necessária à viabilização da pactuação e ao prosseguimento do feito.

Considerando o valor total estimado para o presente pregão eletrônico - R\$ 254.300.520,10 (duzentos e cinquenta e quatro milhões e trezentos quinhentos e

vinte reais e dez centavos), resta justificada a atuação desta Procuradoria Setorial por meio de duas manifestações: esta primeira, em caráter preliminar, consubstanciada no presente opinativo; e a **segunda, em caráter conclusivo, no momento processual que antecede a assinatura da ata de registro de preços pelo titular do órgão**, com a subsequente manifestação, em caráter complementar, do Procurador-Geral do Estado.

Enfatiza-se que, por ocasião do direcionamento do processo administrativo a esta unidade descentralizada, para posterior remessa ao órgão central de consultoria, **incumbe ao setor competente anexar ao despacho de encaminhamento a correspondente lista de verificação ("checklist"), devidamente preenchida e conferida pela unidade de origem, sob pena de devolução dos autos**, nos termos da Súmula Administrativa nº 20-PGE, aprovada pelo Decreto estadual nº 9.422/2019

Ainda, destaca-se que não compete a esta Procuradoria Setorial validar e adequações realizadas em atendimento às recomendações assinaladas em seus pareceres, conforme nova redação dada ao art. 47 da Lei Complementar Estadual nº 58/2006, alterado pela recente promulgação da LCE nº 164/2021, bem como considerando interpretação conferida pela Procuradoria-Geral do Estado na Nota Técnica n.º 1/2021 (202100003008897). Salvo, quando houver controvérsia jurídica objetiva e específica apontada pela unidade consulente.

É a orientação da Procuradoria Setorial.

Devolvam-se os autos, aguardando-se novo envio para manifestação conclusiva, **no momento processual que antecede a assinatura da ata de registro de preços pelo titular do órgão**.

[1] Instrução Normativa 04/2024 – SEAD - Dispõe sobre as contratações compartilhadas e o sistema de registro de preços - SRP, para a contratação de bens e serviços, inclusive obras e serviços de engenharia, no âmbito da Administração Pública direta, autárquica e fundacional do Estado de Goiás.

GOIANIA - GO, aos 04 dias do mês de setembro de 2024.



Documento assinado eletronicamente por **RODRIGO CUNHA CHUEIRI, Procurador (a) do Estado**, em 04/09/2024, às 14:59, 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 **64504617** e o código CRC **4340320C**.

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



Referência: Processo nº 202400005006735



SEI 64504617