



ESTADO DE GOIÁS
SECRETARIA DE ESTADO DA INFRAESTRUTURA
PROCURADORIA SETORIAL

Processo: 202420920000168

Nome: @nome_interessado_maiusculas@

Assunto: Contratação de empresa para Prestação de serviço de outsourcing de impressão

PARECER JURÍDICO SEINFRA/PROCSET-20943 Nº 17/2024

EMENTA. LICITAÇÃO.
PREGÃO
ELETRÔNICO. LEI
FEDERAL N.
14.133/2021.
CONTRATAÇÃO DE
EMPRESA PARA
PRESTAÇÃO DE
SERVIÇO DE
OUTSOURCING DE
IMPRESSÃO.
ANÁLISE PRÉVIA.
MANIFESTAÇÃO
JURÍDICA.
REGULARIDADE
JURÍDICA
CONSTATADA COM
RESSALVAS.
MATÉRIA
ORIENTADA.

1. RELATÓRIO

1.1. Trata-se de processo administrativo licitatório, na modalidade pregão eletrônico, do tipo menor preço por lote, para a contratação de empresa que forneça o serviço de outsourcing de impressão com pagamento de franquia de páginas mais excedente, bem como o fornecimento de todos os suprimentos originais consumíveis (toner, cilindro, papel em branco), no valor

estimado de R\$ 503.226,60 (quinhentos e três mil, duzentos e vinte e seis reais e sessenta centavos), visando atender as demandas da Secretaria de Estado da Infraestrutura - SEINFRA.

1.2. Os autos tramitam no Sistema de Logística de Goiás - SISLOG, sob o Código de Contratação n. 103952 (SEI nº 202400005003681).

1.3. Depreende-se dos autos a seguinte documentação:

a) Documento de Oficialização da Demanda (SISLOG - 7447);

b) Estudo Técnico Preliminar (SISLOG - 7458);

c) Termo de Referência (SISLOG - 7459);

d) Orçamento Estimado (SISLOG - 7462);

e) Portaria de Contratação (SISLOG - 7550);

f) Solicitação de Autorização CACTIC (SISLOG - 8039);

g) Autorização CACTIC (SISLOG - 8729, 9003);

h) Declaração de Adequação Orçamentária e Financeira (SISLOG - 9201);

i) Programação de Desembolso Financeiro com status "Liberado" (SISLOG - 9233);

j) Minuta de Edital por menor preço ou maior desconto (SISLOG - 9258);

k) Minuta Contratual (SISLOG - 9263);

l) Adendo ao Edital (SISLOG - 9457).

1.4. Aportaram os autos nesta Setorial através da Solicitação de Análise Jurídica (SISLOG - 9537), da Gerência de Licitações e Contratos, para análise e manifestação jurídica quanto à contratação. A manifestação jurídica prévia baseia-se no art. 53 da Lei n. 14.133/2021.

1.5. É o relatório. Passo à análise.

2. CONSIDERAÇÕES PRÉVIAS

2.1. Importante 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 Pasta, com base em parâmetros técnicos objetivos, para a melhor consecução do interesse público. Não nos compete, enquanto órgão de consultoria jurídica, manifestar sobre a conveniência e oportunidade da contratação, tampouco sobre aspectos técnicos, extrajurídicos.

3. DA APLICAÇÃO DA LEI N. 14.133/2021

3.1. Ao feito se aplica a Lei n. 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).

3.2. Trata-se de norma geral que substituiu, a um só tempo, as Leis n. 8.666/1993 e 10.520/2002, bem como os arts. 1º a 47-A da Lei n. 12.462/2011.

3.3. Com vistas a regulamentar a Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos foram editados os seguintes Decretos: Decreto Estadual n. 10.139/2022 (Plano de Contratações); Decreto Estadual n. 10.207/2023 (etapa preparatória); Decreto Estadual n. 10.216/2023 (funções essenciais aos processos de licitações e contratações públicas); Decreto Estadual n. 10.240/2023 (regras de transição); e Decreto Estadual n. 10.247/2023 (modalidade pregão, na forma eletrônica).

4. JUSTIFICATIVA PARA CONTRATAÇÃO

4.1. A justificativa para a contratação consta do Estudo Técnico Preliminar (SISLOG - 7458):

Justificativa da Contratação:

1.5. A presente contratação justifica-se pela necessidade de prover a SEINFRA com um modelo eficaz, capaz de atender a demanda de impressão através da instalação de equipamentos de impressão (impressoras) e do fornecimento de insumos consumíveis (toner, cilindro, papel), atendendo de forma continuada e controlada, evitando desperdícios e descontinuidade causada pela falta de suprimentos. A solução contemplará também a manutenção preventiva e corretiva e software para gerenciamento dos recursos de impressão.

1.6. Conforme competências atribuídas pela Lei nº 21.792, de 16 de fevereiro de 2023, cabe à SEINFRA concentrar a formulação, o monitoramento e a execução das políticas públicas de habitação e obras do Estado de Goiás. É também responsável pelo acompanhamento do fornecimento ou da prestação de serviços que estejam relacionados a essas áreas. Neste sentido, cabe à esta Superintendência de Tecnologia e

Inovação SEINFRA/STI dar o devido suporte tecnológico necessário ao alinhamento da atividade-fim, suprimindo as demandas elencadas nos processos SEI [202320920000535](#) e [202320920000177](#). Importante destacar que, conforme Instrução Normativa Nº 002/2023, publicado do DOE/GO Nº 24.196, subitem 1.8 - IMPRESSÃO E DIGITALIZAÇÃO, "São considerados recursos de TIC serviços de impressão, cópia e digitalização de documentos".

1.7. A SEINFRA é uma secretaria recém criada pela [Lei nº 21.792, DE 16 DE FEVEREIRO DE 2023](#) (inciso VI - Art. 16. e inciso III - Art. 30) e, portanto, **não possui contrato de prestação de serviços de solução continuada de impressão, cópias e digitalização (Outsourcing)** e tampouco equipamentos de impressão para atender as necessidades de impressão da secretaria.

1.8. A presente contratação de serviço de outsourcing de impressão é essencial para o desempenho das atividades institucionais/operacionais da secretaria, sendo um serviço demandado, em diferentes níveis, por todas as unidades administrativas da secretaria.

4.2. Exposta a justificativa do setor responsável, ressalte-se que não compete à Procuradoria Setorial fazer inferências a respeito das razões que embasam a contratação e do interesse público envolvido.

5. **AUTORIZAÇÃO DO ORDENADOR DE DESPESAS**

5.1. Conforme art. 28, Decreto Estadual n. 10.207/23, concluída a elaboração documental da fase de planejamento, os autos deverão ser encaminhados ao ordenador de despesas, que decidirá sobre o prosseguimento da contratação. Veja-se:

Art. 28. 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.

5.2. Não consta dos autos tal autorização, o que deve ser providenciado.

6. **SOBRE O DEVER DE LICITAR E A ATUALIZAÇÃO DA MODALIDADE "PREGÃO", NA FORMA ELETRÔNICA**

6.1. O dever de licitar decorre do disposto no art. 37, XXI, Constituição Federal, que estabelece que "as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes", de modo que compete à União editar as normas gerais de licitação, e aos Estados a edição de normas específicas,

em conformidade com o art. 22, inc. XXVII e parágrafo único do texto constitucional.

6.2. O processo administrativo licitatório legitima e fundamenta a contratação no âmbito da Administração Pública, consoante exigência firmada pela Constituição Federal. A regra é a licitação e a exceção, a contratação direta.

6.3. A licitação visa, em síntese, selecionar a proposta mais vantajosa sem descuidar de garantir a igualdade de competição entre os interessados, 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 n. 14.133/2021).

6.4. O pregão é a "modalidade de licitação obrigatória para aquisição de bens e serviços comuns (aqueles cujos "padrões de desempenho e qualidade podem ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado", conforme art. 6º, XIII, da Lei n. 14.133/2021) pelo critério de julgamento "menor preço" ou "maior desconto" (art. 6º, XLI, da Lei n. 14.133/2021).

6.5. Sobre o enquadramento do objeto da licitação como bem ou serviço comum, assim dispõe a orientação normativa nº 54 da Advocacia-Geral da União - AGU:

"COMPETE AO AGENTE OU SETOR TÉCNICO DA ADMINISTRAÇÃO DECLARAR QUE O OBJETO LICITATÓRIO É DE NATUREZA COMUM PARA EFEITO DE UTILIZAÇÃO DA MODALIDADE PREGÃO E DEFINIR SE O OBJETO CORRESPONDE A OBRA OU SERVIÇO DE ENGENHARIA, SENDO ATRIBUIÇÃO DO ÓRGÃO JURÍDICO ANALISAR O DEVIDO ENQUADRAMENTO DA MODALIDADE LICITATÓRIA APLICÁVEL."

6.6. Ainda, cumpre relembrar o conteúdo da Nota Técnica 2/2018 da PGE/GO:

Nota Técnica nº: 2/2018 SEI - GAPGE- 10030

LICITAÇÃO. PREGÃO. DEFINIÇÃO DE BENS E SERVIÇOS COMUNS. ENCARGO DA UNIDADE REQUISITANTE. DEFINIÇÃO DO OBJETO. RESTRIÇÕES. UTILIZAÇÃO DEMARCA DE REFERÊNCIA.

1. Para adoção da modalidade de licitação prevista na Lei Federal nº 10.520/2002 e no Decreto Estadual nº 7.468/2011, compete à unidade administrativa requisitante (auxiliada ou não por unidade com atribuição técnica diversa) especificar, motivadamente, se o bem ou serviço que se pretende contratar é comum, nos termos do parágrafo único do artigo 1º, da Lei Federal nº 10.520/2002.

2. A definição do serviço de engenharia passível de contratação por meio de licitação sob a modalidade pregão será realizada com base em parecer técnico de setor de engenharia do órgão ou de órgão/autarquia da Administração Pública dotado de competência específica na área, enquanto não editada a lista a que se refere o artigo 2º, §3º, do Decreto Numerado nº 7.468/2011. Admite-se, na hipótese, a juntada de documentos que embasaram procedimentos análogos.

3. Na elaboração do termo de referência, a unidade requisitante ater-se-á à indicação genérica de características, padrões usuais do mercado e regras técnicas de padronização, consolidando objeto contratual que contenha exigências mínimas de qualidade.

4. Qualquer exigência que produza restrição no certame será suficientemente justificada, de modo a demonstrar que a ausência da peculiaridade exigida tornará inútil ou menos adequado o objeto à satisfação da Administração Pública.

5. A utilização de marca como referência em editais de licitação é permitida, de forma excepcional, mediante justificativa técnica, admitida sempre e de forma expressa no edital a oferta de bem ou serviço "similar", "equivalente" ou "de melhor qualidade" - expressões necessariamente dispostas no instrumento convocatório.

6.7. No caso em tela, o item 2.2 do estudo técnico preliminar (7458) assentou que o objeto a ser contratado é de natureza comum, de modo que resta justificada a utilização do pregão.

6.8. Outrossim, a utilização da forma eletrônica atende à preferência estabelecida no art. 17, §2º, da Lei n. 14.133/2021.

7. DOCUMENTOS FINANCEIROS-ORÇAMENTÁRIOS

7.1. Ausente "Indicação de Recursos". Consta nos autos Declaração de Adequação Orçamentária e Financeira (SISLOG - 9201). Contudo, o valor indicado na DAOF (R\$ 293.548,85) é diferente do valor estimado da contratação (R\$ 503.226,60). Assim, necessário que a DAOF seja corrigida a contento. Na Programação de Desembolso Financeiro com status

"Liberado" (SISLOG - 9233), por sua vez, consta o valor estimado da contratação (R\$ 503.226,60).

7.2. Antes da celebração do ajuste deverá ser juntada nota de empenho para atender ao disposto no art. 60 da Lei nº 4.320/1964, sendo que, em atenção ao item 8 da [Nota Técnica n. 2/2023 - PGE/GAB](#), os valores pertinentes ao próximo exercício deverão ser oportunamente empenhados, respeitando-se a anualidade do orçamento público.

8. DOCUMENTO DE OFICIALIZAÇÃO DA DEMANDA

8.1. Inaugura o feito o documento de oficialização de demanda - DOD contido no evento SISLOG n. 7447, cujo teor deve atendimento ao consignado no art. 8º do Decreto Estadual n. 10.207/2023, vejamos:

Art. 8º A etapa preparatória da contratação terá início com a elaboração do Documento de Oficialização de Demanda - DOD, pelo setor requisitante ou pela unidade supridora ou técnica, que deverá conter, no mínimo, os seguintes elementos:

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.

8.2. Depreende-se da análise do DOD o atendimento ao requisitos elencados no inciso I. Por outro lado, não verificamos, salvo melhor juízo, as informações constantes dos incisos III, IV, V e VI transcritos.

9. PORTARIA DA CONTRATAÇÃO

9.1. A portaria de contratação consta do evento SISLOG n. 7550 e deve seguir as exigências do Decreto Estadual n. 10.216/2023. Veja-se:

Art. 4º A portaria de designação das funções essenciais no

processo de contratação será formalizada durante a etapa preparatória da contratação e deverá indicar os seguintes componentes:

I - a Equipe de Planejamento da Contratação - EPC, cuja composição se dará nos termos deste Decreto;

II - o agente de contratação, o pregoeiro, o agente de contratação direta ou os membros da comissão de contratação, conforme o caso;

III - a Equipe de Fiscalização do Contrato - EFC; e

IV - a equipe de apoio ou banca de julgamento, conforme o caso.

§ 1º A indicação dos membros das funções essenciais referenciados nos incisos I, III e IV do caput deste artigo caberá à respectiva chefia imediata, e a indicação dos referenciados no inciso II também do caput deste artigo caberá exclusivamente ao setor de compras governamentais ou de licitações do órgão ou da entidade.

§ 2º A nomeação dos membros das funções essenciais em cada processo de contratação caberá à autoridade máxima do órgão ou da entidade, que poderá delegar essa função à Superintendência de Gestão Integrada ou equivalente.

§ 3º A portaria de designação dos membros das funções essenciais deverá ser publicada no sistema oficial de contratações do Estado e poderá ser revogada a qualquer momento, a critério da administração.

§ 4º Cada membro designado para função essencial deverá dar ciência formal de sua nomeação.

Art. 5º A nomeação para o exercício das funções descritas no art. 4º deste Decreto não poderá ser recusada pelo agente público, salvo se for demonstrada deficiência ou limitações técnicas que possam impedir o cumprimento diligente das atribuições ou na hipótese de não atendimento ao requisito indicado no inciso III do art. 6º deste Decreto, casos em que o agente público deve comunicar formalmente o fato ao seu superior hierárquico.

Parágrafo único. Na hipótese prevista no caput deste artigo, a autoridade competente poderá providenciar a qualificação prévia do servidor para o desempenho das suas atribuições, conforme a natureza e a complexidade do objeto, ou indicar outro servidor com a qualificação requerida, observado o disposto neste Decreto.

9.2. A portaria indicou equipe de planejamento da contratação, agente de contratação e equipe de fiscalização de contrato. No entanto, não foi possível identificar a equipe de apoio, conforme exigido pelo inciso IV do artigo sob análise, o que deve ser sanado. Ademais, conforme exigência do § 4º acima delineado, os nomeados devem demonstrar nos autos a ciência formal da designação.

10. DA ETAPA DE PLANEJAMENTO DA

CONTRATAÇÃO

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

10.2. O art. 17 da Lei n. 14.133/2021 dispõe sobre as fases sequenciais do processo de licitação, indicando, como a primeira delas, a fase preparatória (no mesmo sentido, o art. 6º, I, do Decreto Estadual n. 10.247/2023, que trata do pregão).

10.3. 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 [1].

10.4. Como salientado anteriormente, o Decreto n. 10.207/2023 versa sobre a etapa preparatória das contratações. Segundo o 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*".

10.5. Os documentos que materializam a etapa preparatória foram indicados no art. 7º do mesmo decreto, veja-se a conferência:

I - Documento de Oficialização de Demanda - DOD; **(SISLOG n. 7447)**

II - portaria de designação das funções essenciais da contratação; **(SISLOG n. 7550)**

III - Estudo Técnico Preliminar - ETP; **(SISLOG n. 7458)**

IV - matriz de riscos; **(não consta)**

V - orçamento estimado da contratação; **(SISLOG n. 7462)**

VI - termo de referência, anteprojeto, projeto básico ou projeto executivo; **(SISLOG n. 7459)**

VII - previsão dos recursos orçamentários; **(SISLOG n. 9201 e 9233)**

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; **(SISLOG n. 9258)**

IX - minuta de termo de contrato ou histórico da nota de empenho, quando ela for utilizada em substituição ao termo contratual; **(SISLOG n. 9263)**

X - pareceres técnicos e autorizações cabíveis; **(não consta)**

XI - parecer jurídico prévio; **(suprido com a presente manifestação)**

XII - autorização do ordenador de despesas". **(não consta)**

10.6. 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). Necessário, contudo, que o sejam mediante justificativa adequada, o que deve ser providenciado.

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

11. ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR

11.1. O Estudo Técnico Preliminar (ETP) deve evidenciar o problema a ser resolvido e buscar a melhor solução identificada dentre as possíveis (art. 12 do Decreto Estadual n. 10.207/2023).

11.2. Na espécie, o documento constante do evento SISLOG n. 7458 descreve e justifica a necessidade pública a ser atendida com a contratação, bem como os resultados pretendidos, indica as características do objeto, o regime de fornecimento, a natureza da execução do objeto, a quantidade a ser contratada, faz considerações sobre levantamento de mercado e estimativa do valor do ajuste, apresenta o agrupamento dos itens em dois lotes de contratação, posicionando-se, ao final, pela viabilidade técnica e econômica do objeto a ser licitado.

11.3. O art. 18, §1º da Lei n. 14.133/2021 apresenta elementos que devem ser considerados na elaboração do ETP. Idêntica norma consta, em âmbito estadual, dos arts. 12 a 16 do Decreto Estadual n. 10.207/2023. Vejamos o comparativo:

Art. 13. O Estudo Técnico Preliminar conterá os ETPs realizados, quando for o caso, além dos seguintes elementos:

I - a descrição da necessidade da contratação, com a consideração do problema a ser resolvido e a da justificativa da contratação, que deverá ser clara, precisa e suficiente, vedadas justificativas genéricas e incapazes de demonstrar as reais necessidades da contratação; **(Seção 1)**

II - a descrição da solução como um todo, inclusive das exigências relacionadas à manutenção e à assistência técnica, quando for necessário; **(Seção 2)**

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; **(Seção 3)**

IV - a estimativa do valor da contratação, conforme orçamento estimado elaborado na forma do art. 18 deste Decreto; **(Seção 4)**

V - a justificativa para o parcelamento ou não da solução; **(Seção 5)**

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; **(Seção 6)**

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; **(item 2.6)** e

b) realizar consulta pública, na forma eletrônica, para coleta de informações; **(não consta)**

VIII - o demonstrativo dos resultados pretendidos em termos de economicidade e de melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais e financeiros disponíveis; **(Seção 7)**

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; **(Seção 8)**

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; **(Seção 9)**

XI - as contratações correlatas ou interdependentes; **(Seção 10)** e

XII - o posicionamento conclusivo sobre a adequação da contratação para o atendimento da necessidade a que se destina. **(Avaliação da viabilidade da contratação)**

§ 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: **(itens 2.7 e 2.8)**

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.

Art. 16. A elaboração do Estudo Técnico Preliminar deverá considerar a complexidade do problema analisado e do objeto da contratação, e será evitado o aporte de conteúdos com a finalidade única de simples cumprimento das exigências procedimentais.

11.4. Nota-se, portanto, que o Estudo Técnico Preliminar atende, em linhas gerais, aos requisitos elencados na legislação.

11.5. Ressalte-se, ainda, que não cabe ao órgão jurídico adentrar ao mérito (oportunidade e conveniência) das opções do Administrador. Como assinalado em linhas iniciais, as escolhas no que concerne à necessidade da aquisição dos itens - especificações, quantidade, material empregado em cada item, etc. - ficam sob o juízo e responsabilidade do administrador público.

12. **DA PESQUISA DE PREÇO**

12.1. Cumpre à Administração Pública, na fase interna do certame, realizar a pesquisa de preços para identificar o valor referencial da contratação. Essa etapa de planejamento visa 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.

12.2. 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.

12.3. O valor previamente estimado da contratação é objeto de disciplina no art. 23 da Lei n. 14.133/2021 e, no âmbito do Estado de Goiás, encontra previsão normativa no Decreto Estadual n. 9.900/2021, ficando a cargo do Decreto Estadual a definição dos parâmetros a serem utilizados na estimativa de preços para aquisição de bens e contratação de serviços em geral, no âmbito da administração pública estadual direta, autárquica e fundacional.

12.4. A normativa estadual estabelece regras específicas para orçamento na contratação de bens e serviços comuns:

Art. 6º A pesquisa de preços para determinação do preço estimado em processo licitatório para a contratação de bens e serviços em geral será realizada mediante a utilização dos seguintes parâmetros, empregados de forma combinada ou não:

I - pesquisa na base estadual de notas fiscais eletrônicas, conforme o disposto neste Decreto;

II - pesquisa realizada no Portal de Compras Governamentais de Goiás;

III - pesquisa por meio de ferramentas específicas para a consulta de preços públicos, contratadas ou não pela administração pública, referente a aquisições ou contratações firmadas no período de até 1 (um) ano anterior à data de divulgação do instrumento convocatório;

IV - utilização de dados de pesquisa publicada em mídia especializada, de tabela de referência formalmente aprovada pelo Poder Executivo estadual ou federal, bem como de sítios eletrônicos especializados e de domínio amplo, desde que contenham a data e a hora de acesso, não superiores a 1 (um ano) ano anterior à data de divulgação do instrumento convocatório;

V - contratações similares feitas pela administração pública, inclusive sob regime de Sistema de Registro de Preços, em execução ou concluídas no período de 1 (um) ano anterior à data da pesquisa de preços, observado o índice de atualização de preços correspondente consignado no respectivo termo de

contrato; e

VI – facultativamente, realização de pesquisa direta com, no mínimo, 3 (três) fornecedores, mediante solicitação formal de cotação, desde que seja apresentada justificativa da escolha desses fornecedores e que não tenham sido obtidos os orçamentos com mais de 6 (seis) meses de antecedência da data de divulgação do instrumento convocatório.

Parágrafo único. Na hipótese prevista no inciso VI deste artigo, quando não for possível coletar 3 (três) orçamentos diretamente com fornecedores por inexistência desse quantitativo mínimo, tal ocorrência deverá ser devidamente justificada e comprovada.

12.5. Insta registrar que a análise comparativa de preços e a conferência do objeto pretendido são atribuições sob a responsabilidade dos respectivos setores competentes, sendo impraticável a averiguação por parte desta Procuradoria Setorial, que não possui condições técnicas para conferência de tais propriedades.

12.6. No mesmo sentido, em recente debate acerca da responsabilidade dos atos que ocorrem na fase preparatória da contratação, em especial, na elaboração da pesquisa de preços referenciais, a Procuradoria Geral do Estado de Goiás, através do Despacho nº 1324/2023/GAB, orientou a matéria:

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. NEGÓCIOS PÚBLICOS. CONSULTA EM TESE. ETAPA PREPARATÓRIA DA CONTRATAÇÃO. ELABORAÇÃO DO PREÇO ESTIMADO (DE RESERVA OU REFERENCIAL). DIRETRIZES INTERPRETATIVAS EXTRAÍDAS DO DECRETO ESTADUAL Nº 9.900, DE 7 DE JULHO DE 2021. ORIENTAÇÃO EM CARÁTER REFERENCIAL.

(...)

d) A liberdade na eleição das fontes e dos parâmetros empregados na pesquisa mercadológica disciplinada no Decreto estadual nº 9.900, de 7 de julho de 2021, é sopesada com a correspondente carga de responsabilidade, que, segundo a jurisprudência majoritária (e mais recente) dos tribunais de contas, recai ordinariamente não sobre o ordenador de despesa, a comissão permanente de licitação ou ao pregoeiro, mas, sim, sobre os servidores que integram órgão ou unidade administrativa com competência específica para elaborar a cotação dos preços.

(...)

12.7. À luz disso, foram juntados aos autos os documentos relacionados à orçamentação dos bens que serão objeto de licitação, em conformidade com a ordem e os parâmetros legais mencionados, demonstrada através da Planilha de Preços

Referenciais, com média consolidada em pesquisa mercadológica (evento SISLOG n. 7462), que estima o valor total de R\$ 503.226,60 (quinhentos e três mil, duzentos e vinte e seis reais e sessenta centavos), para a contratação.

12.8. Ademais, quanto ao atendimento aos requisitos do Decreto Estadual n. 9.900/21 foi esclarecido o seguinte:

Esta estimativa está em conformidade ao DECRETO Nº 9.900, DE 7 DE JULHO DE 2021 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 estadual direta, autárquica e fundacional*".

12.9. Não nos compete, enquanto órgão de consultoria jurídica, manifestar sobre aspectos eminentemente técnicos, extrajurídicos, tais como os referentes à "pesquisa de preços".

13. DO TERMO DE REFERÊNCIA

13.1. Quanto ao Termo de Referência (evento SISLOG n. 7459), é possível aferir, a partir da sua leitura, o atendimento, de uma forma geral, dos comandos constantes no art. 21, do Decreto Estadual 10.207/2023:

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

I - a definição do objeto da contratação com a indicação do código do Banco de Especificações relacionado a cada item da contratação, disponíveis no Sistema de Logística do Estado de Goiás - SISLOG; **(Seção 2)**

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; **(Seção 3)**

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; **(Seção 4 e item 2.6)**

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; **(Seção 5)**

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; **(Seção 6)**

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; **(Seção 7)**

VII - o modelo de gestão do contrato, que descreve como a execução do objeto será acompanhada e fiscalizada pelo órgão ou pela entidade; **(Seção 8)**

VIII - os critérios de medição e de pagamento; **(Seção 9)**

IX - as forma e os critérios de seleção do fornecedor; **(Seção 10)** 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. **(não consta)**

13.2. Apesar da correspondência das seções acima delineadas aos incisos do art. 21, do Decreto Estadual 10.207/2023, algumas observações se fazem necessárias.

13.3. Sobre o **objeto licitado e sua correta e impessoal identificação**, é conhecido o entendimento do Tribunal de Contas da União - TCU, firmado na Súmula n. 177, segundo o qual *"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 em uma das especificações mínimas e essenciais à definição do objeto do pregão"*.

13.4. No mesmo sentir é a previsão do art. 21, III, do Decreto Estadual n. 10.207/2023, o qual veda *"especificações que, por serem excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem ou frustrem a competição ou a realização do fornecimento da solução"*.

13.5. Presume-se, nesta oportunidade, que a descrição do objeto se fez consoante essas disposições normativas. Ao apresentar as especificações dos objetos a serem adquiridos, o Termo de Referência indicou as especificações técnicas mínimas.

14. **DA MINUTA DE EDITAL**

14.1. Consoante art. 25 da Lei n. 14.133/2021, *"o edital deverá conter o objeto da licitação e as regras relativas à*

convocação, ao julgamento, à habilitação, aos recursos e às penalidades da licitação, à fiscalização e à gestão do contrato, à entrega do objeto e às condições de pagamento".

14.2. Já o art. 12 do Decreto Estadual n. 10.247/2023, que regulamenta a licitação na modalidade pregão, prevê:

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

I - a descrição do objeto da contratação; **(item 2.1)**

II - o endereço eletrônico, a data e a hora da sessão pública; **(itens 2.3 e 2.4)**

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)**

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)**

14.3. A minuta de edital (SISLOG evento n. 9258) atende, de uma forma geral, às disposições legais que disciplinam a matéria. Consta desse documento informações sobre o objeto da licitação e forma de acesso e condições de participação na licitação, apresentação de proposta e documentos de habilitação, orientações para o preenchimento da proposta, sessão do pregão, fase de julgamento e habilitação, recursos, adjudicação e homologação, condições para a contratação, infrações administrativas e sanções, impugnação ao edital e pedido de esclarecimento, e disposições gerais.

14.4. Contudo, passa-se à análise de pontos que, pela relevância, merecem ser esmiuçados.

15. **ME'S E EPP'S**

15.1. Em relação à participação de Micro e Pequenas Empresas, consoante o Acórdão n. 2688/2019 - Processo n. 201900010008419/309-06/TCE/GO, correta a previsão no item

4.6 da minuta do edital relativa a obrigação de ser consultado o Portal da Transparência estadual e o sistema SIOFI para verificar 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 n. 123/06, ultrapassam, no exercício anterior, os limites previstos no artigo 3º, incisos I II, da Lei Complementar n. 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.

15.2. A consulta também abrangerá 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 n. 123 de 2006.

15.3. Corretas as previsões.

16. PROGRAMA DE INTEGRIDADE - LEI 20.489/2019

16.1. Considerando o valor estimado do objeto, não incide ao caso a Lei Estadual n. 20.489/2019, tampouco o art. 25, §4º, da Lei n. 14.133/2021, que exige programa de integridade apenas nas contratações de obras, serviços e fornecimentos de grande vulto. A Lei Estadual n. 20.489/2019, com atualização pelo Decreto Federal 9.412/2018, exige a implementação do programa para contratos de compras e serviços de valor superior a R\$ 1.430.000,00 (um milhão, quatrocentos e trinta mil reais). No caso, o valor estimado da contratação é de R\$ 503.226,60 (quinhentos e três mil, duzentos e vinte e seis reais e sessenta centavos), segundo o Evento SISLOG n. 7462.

17. VEDAÇÃO DE PARTICIPAÇÃO DE CONSÓRCIOS

17.1. Consta na minuta de edital:

3. DAS CONDIÇÕES DE PARTICIPAÇÃO NA LICITAÇÃO

[...]

3.7.3. empresa, isoladamente ou em consórcio, responsável pela elaboração do projeto básico ou do projeto executivo, ou empresa da qual o autor do projeto seja dirigente, gerente, controlador, acionista ou detentor de mais de 5% (cinco por cento) do capital com direito a voto, responsável técnico ou subcontratado, quando a licitação versar sobre serviços ou fornecimento de bens a ela necessários;

[...]

3.8. 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.

17.2. E no termo de referência:

SEÇÃO 10 - FORMA E CRITÉRIOS DE SELEÇÃO DO FORNECEDOR

(...)

10.3. Participação de empresas reunidas em consórcio; Não é admitida a participação de empresas reunidas em consórcio.

17.3. Ressalte-se que a regra, na antiga lei de licitações (art. 9º, II, Lei n. 8.666/93), era de vedação de participação de consórcios nas contratações, salvo justificativa. Em contrapartida, a nova lei (Lei n. 14.133/21) tem disposição diversa sobre o tema:

Art. 15. **Salvo vedação devidamente justificada no processo licitatório, pessoa jurídica poderá participar de licitação em consórcio**, observadas as seguintes normas:

I - comprovação de compromisso público ou particular de constituição de consórcio, subscrito pelos consorciados;

II - indicação da empresa líder do consórcio, que será responsável por sua representação perante a Administração;

III - admissão, para efeito de habilitação técnica, do somatório dos quantitativos de cada consorciado e, para efeito de habilitação econômico-financeira, do somatório dos valores de cada consorciado;

IV - impedimento de a empresa consorciada participar, na mesma licitação, de mais de um consórcio ou de forma isolada;

V - responsabilidade solidária dos integrantes pelos atos praticados em consórcio, tanto na fase de licitação quanto na de execução do contrato.

17.4. Desta redação, reitera-se que, para que haja vedação de participação de pessoa jurídica em consórcio na contratação, é necessária a justificativa expressa no edital e no termo de referência. Portanto, caso o intuito do setor responsável seja manter a vedação, deve justificar adequadamente nos autos

18. REAJUSTE

18.1. A minuta do edital (SISLOG evento n. 9258) prevê o reajustamento de preços vinculado ao termo de referência. Previsão semelhante consta na minuta contratual (SISLOG evento n. 9263). Veja as tratativas acerca de reajuste nos documentos:

Termo de referência

SEÇÃO 9 - DOS CRITÉRIOS DE MEDIÇÃO E PAGAMENTO

(...)

Reajuste em caso de atraso no pagamento

9.25. Ocorrendo atraso no pagamento em que o Fornecedor não tenha de alguma forma concorrido para a mora, os valores devidos ao Fornecedor serão atualizados monetariamente entre o termo final do prazo de pagamento até a data de sua efetiva realização, mediante aplicação do índice de correção monetária. Os encargos moratórios pelo atraso no pagamento serão calculados pela seguinte fórmula:

$$EM = N \times Vp \times (I / 365)$$

Onde:

EM = Encargos moratórios a serem pagos pelo atraso de pagamento;

N = Números de dias em atraso, contados da data limite fixada para pagamento e a data do efetivo pagamento;

Vp = Valor da parcela em atraso;

I = IPCA anual acumulado (Índice de Preços ao Consumidor Ampliado do IBGE)/100.

Do reajuste do contrato

9.26. Os preços serão fixos e irreajustáveis pelo período de 12 (doze) meses contados da data do orçamento estimado. Após este período será utilizado o IPC-A (IBGE) como índice de reajustamento.

Minuta de Edital

11. DAS CONDIÇÕES PARA A CONTRATAÇÃO

(...)

Condições de Entrega do Objeto, de Pagamento, Reajuste e Vigência do Contrato

(...)

11.7. Os preços contratados decorrentes desta licitação serão fixos e irreajustáveis pelo período de 12 (doze) meses contados da data do orçamento estimado. Após este período será utilizado índice de reajustamento previsto no [Contratação: Termo de Referência].

Minuta de Contrato

CLÁUSULA QUARTA - DAS CONDIÇÕES DE PAGAMENTO E DO REAJUSTE

(...)

PARÁGRAFO SÉTIMO. Em caso de atraso no pagamento à CONTRATADA, o reajuste acontecerá nos moldes do item 9.19 da SEÇÃO 9 do [Contratação: Termo de Referência].

PARÁGRAFO OITAVO. Os preços serão fixos e irreajustáveis pelo período de 12 (doze) meses contados da data de início da sessão eletrônica da licitação. Após este período será utilizado o IPC-A (IBGE) como índice de reajustamento.

18.2. Nesse sentido, orienta-se observância ao Despacho 82/2019/PGE - GAB, no âmbito do processo SEI n. 201400010011659, em especial ao item 17, que traz sugestão de redação para cláusula de reajuste em contratos em geral:

17. Assim é que, no uso da atribuição prevista no art. 3º, V, da Lei Orgânica da PGE/GO, visando a conferir segurança jurídica, eficiência e uniformidade sobre o entendimento ora firmado para toda a Administração Pública direta e indireta do Estado de Goiás, oriento que em todas as minutas contratuais ou ajustes em geral em que a Administração Pública seja adquirente de produtos e/ou beneficiária da prestação de serviços, que seja inserida cláusula de reajuste em sentido estrito que possua, no mínimo, o seguinte teor (com a observação de que a parte sublinhada deve ser posteriormente suprimida, servindo apenas para referenciamento):

“CLÁUSULA X - DO REAJUSTE EM SENTIDO ESTRITO [CONTRATOS EM GERAL]

X.1 - O preço ora definido neste instrumento contratual é fixo e irreajustável pelo período de 12 (doze) meses, **contados da data da apresentação da última proposta comercial.**

X.2 - É facultado o reajuste em sentido estrito, a pedido da contratada, contemplando a variação do IPCA (Índice de Preços ao Consumidor Amplo) [ou outro índice específico ou setorial aplicável], após 12 (doze) meses da apresentação da última proposta comercial, no prazo de 60 dias, sob pena de o silêncio ser interpretado como renúncia presumida.

X.3 - O requerimento a que se refere o parágrafo anterior prescinde da indicação dos índices de variação do IPCA (Índice de Preços ao Consumidor Amplo) [ou outro índice específico ou setorial aplicável] no período, tendo em vista o lapso temporal observado em sua divulgação.

X.4 - O preço eventualmente reajustado somente será praticado após a vigência do aditamento ou apostilamento contratual e contemplará a variação do IPCA (Índice de Preços ao Consumidor Amplo) [ou outro índice específico ou setorial aplicável] durante 12 (doze) meses, a partir da data de apresentação da última proposta comercial.

X.5 - Os reajustes sucessivos terão por base o termo final do período contemplado pelo reajuste anterior.

X.6 - O Contratado só fará jus a qualquer reajuste na constância da vigência contratual.

X.7 - Haverá preclusão lógica do direito ao reajustamento nos casos em que a contratada firmar termo aditivo de dilação de

prazo de vigência, com a manutenção dos preços praticados e sem a expressa reserva do direito, quando já houver decorrido o período anual referente ao reajustamento e mesmo que ainda não consumado o prazo de 60 (sessenta) dias previsto no item X.2".

18.3. A previsão de aplicação do índice IPCA está correta e guarda consonância com o entendimento da PGE. No entanto, o termo inicial para a incidência de reajuste deve ser corrigido com intuito de inteira adequação às orientações.

19. CRITÉRIO DE JULGAMENTO DA PROPOSTA POR LOTE

19.1. Com relação ao critério adotado para julgamento das propostas, o pregão eletrônico será do tipo **menor preço por lote**. Segundo o art. 47, II, da Lei n. 14.133/2021 as licitações de serviços atenderão ao **princípio do parcelamento**, quando for tecnicamente viável e economicamente vantajoso.

19.2. No Informativo de Licitações e Contratos n. 250 do Tribunal de Contas da União - TCU consta decisão da Corte de Contas no sentido de que *“o critério de julgamento de menor preço por lote somente deve ser adotado quando for demonstrada inviabilidade de se promover a adjudicação por item e evidenciadas razões que demonstrem ser aquele o critério que conduzirá as contratações economicamente mais vantajosas”*, o que se alinha ao teor da Súmula nº. 247 do TCU:

É obrigatória a admissão da adjudicação por item e não por preço global, nos editais das licitações para a contratação de obras, serviços, compras e alienações, cujo objeto seja divisível, desde que não haja prejuízo para o conjunto ou complexo ou perda de economia de escala, tendo em vista o objetivo de propiciar a ampla participação de licitantes que, embora não dispondendo de capacidade para a execução, fornecimento ou aquisição da totalidade do objeto, possam fazê-lo com relação a itens ou unidades autônomas, devendo as exigências de habilitação adequar-se a essa divisibilidade.

19.3. Conforme o entendimento sumulado, **é obrigatória a admissão da adjudicação por item**, e não por preço global, nos editais das licitações para a contratação de obras, serviços, compras e alienações, **cujo objeto seja divisível**, desde que não haja prejuízo para o conjunto ou complexo ou perda de economia de escala, tendo em vista o objetivo de propiciar a ampla participação de licitantes, que, embora não dispondendo de capacidade para a execução, fornecimento ou aquisição da

totalidade do objeto, possam fazê-lo com relação a itens ou unidades autônomas, devendo as exigências de habilitação adequar-se a essa divisibilidade.

19.4. Destarte, a adoção da adjudicação pelo preço global/lote somente é admissível se estiver embasada em uma justificativa capaz de demonstrar a vantajosidade dessa escolha, comparando-a com a adjudicação por menor preço por item.

19.5. Sabe-se que, ao órgão demandante, compete definir o critério de adjudicação do objeto licitado. E, caso adote procedimento diverso da regra insculpida na Lei de Licitações, deve indicar as circunstâncias que justificam a realização desse procedimento. Ademais, as razões não devem ser pressupostas, mas expressamente especificadas pelo órgão competente, consoante o enunciado nº 6 do Informativo nº 143 - TCU:

Informativo nº 143

(...)

*6. A adoção do critério de julgamento de **menor preço por lote somente deve ser adotado quando for demonstrada inviabilidade de promover a adjudicação por item** e evidenciadas fortes razões que demonstrem ser esse o critério que conduzirá a contratações economicamente mais vantajosas. (Acórdão 529/2013-Plenário, TC 007.251/2012-2, relator Ministro-Substituto Weder de Oliveira, 13.3.2013.)*

19.6. No caso em tela, avista-se que o edital adota o critério "Menor Preço (por lote)". Sendo que, a área técnica requisitante justificou a necessidade do agrupamento dos serviços, no bojo do Estudo Técnico Preliminar (SISLOG, evento n. 7458, seção 5), adiante transcrito:

SEÇÃO 5 - JUSTIFICATIVA PARA O PARCELAMENTO OU NÃO DA SOLUÇÃO

5.1. Para a contratação pretendida foram consideradas as características técnicas e peculiares de comercialização no mercado, avaliando-se o objeto em conformidade com o Princípio do Parcelamento, nos termos do Art. 40, §§ 2º e 3º da Lei Federal nº 14.133 de abril de 2021.

5.2. A presente contratação será realizada com a adjudicação do objeto **por Lote**.

5.3. A seguir são apresentadas evidências e informações que subsidiaram a decisão de reunião de itens em lotes, nos termos do item 5.2:

5.3.1. O agrupamento dos itens em dois lotes considerou as características técnicas semelhantes dos equipamentos.

5.3.2. Considerando a complexidade e a natureza do objeto em questão, torna-se evidente que sua divisão por itens não se mostra viável ou apropriada, uma vez que é necessário o entendimento de um conjunto único para a aplicação da compensação semestral de franquia através de um valor global para os equipamentos de mesma natureza. Os equipamentos que compõem a solução devem ser categorizados em dois conjuntos distintos, sendo o LOTE 1 (Impressora Multifuncional Monocromática A4 e Impressora Multifuncional Policromática A4) agrupados como um conjunto, e o LOTE 2 (Impressora Plotter e Impressora Policromática A3) constituindo outro conjunto de mesma natureza.

5.3.3. Dividir tal objeto em itens isolados poderia comprometer a efetividade e a coerência do resultado final, prejudicando a integração harmoniosa de seus componentes, além de impossibilitar a aplicação da compensação semestral de franquia, posto que a divisão por itens possibilita a contratação de empresas diferentes e consequentemente faturamentos individuais, desconsiderando a agrupamento por natureza. Portanto, a escolha estratégica de dividir o objeto em 2 lotes se justifica pela necessidade de preservar características técnicas da natureza do objeto em função da aplicação da compensação semestral de franquia, garantindo a entrega de um resultado coeso e funcional.

5.3.4. Por todo exposto a solução será dividida em 2 (dois) lotes e o objeto de cada lote é indivisível.

19.7. Nessa confluência, presume-se que a área técnica apresentou justificativa pertinente para adoção do critério de adjudicação por lote (realizada para "*preservar características técnicas da natureza do objeto em função da aplicação da compensação semestral de franquia, garantindo a entrega de um resultado coeso e funcional*"), não cabendo a esta unidade consultiva, por meio de manifestação opinativa estritamente jurídica, adentrar no mérito administrativo das razões que a levaram a escolha da contratação por lote. Por tal escolha, responde o Setor Técnico responsável.

20. DA HABILITAÇÃO

20.1. As condições de habilitação estão previstas no Termo de Referência (Seção 10, item 10.4):

Exigências de habilitação

10.4. A documentação exigida para fins de habilitação jurídica, fiscal, social e trabalhista e econômico-financeira, nos termos

dos arts. 62 a 70 da Lei Federal nº 14.133 de abril de 2021, poderá ser substituída pelo Certificado de Registro Cadastral – CRC, do Cadastro Unificado de Fornecedores do Estado de Goiás – CADFOR, conforme orientações gerais disponíveis no link: <https://sislog.go.gov.br/>.

20.2. Oportunamente, frise-se a necessidade de instrução dos autos com todos comprovantes de regularidade jurídica, fiscal, trabalhista, todas as certidões referentes às Fazendas Federal, Estadual e Municipal e CADIN Estadual, da empresa a ser contratada, na data da assinatura do ajuste e no decorrer de toda sua vigência. Alerta-se que a contratada deve manter sua regularidade durante toda a execução do contrato.

20.3. Outrossim, como é consabido, podem ser exigidos atestados que comprovem a **qualificação técnico-profissional e técnico-operacional**.

20.4. A matéria encontra regramento no art. 67 da Lei n. 14.133/2021, sendo que a legitimidade da exigência resta condicionada a certas premissas que, sob a síntese da Súmula nº 263 do Tribunal de Constas da União, acham-se assim enunciadas:

"Para a comprovação da capacidade técnico-operacional das licitantes, e desde que limitada, simultaneamente, às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto a ser contratado, é legal a exigência de comprovação de execução de quantitativos mínimos em obras ou serviços com características semelhantes, devendo essa exigência guardar proporção com a dimensão e a complexidade do objeto a ser executado."

20.5. Na espécie, consta no item 10.5 do termo de referência a exigência de qualificação técnica com a apresentação de, no mínimo, 01 (um) atestado ou declaração fornecida por pessoa jurídica de direito público ou privado, comprovando que a contratada já forneceu equipamento compatível com o objeto licitado ou prestou serviço, de forma satisfatória. O TR exige que a documentação contenha, no mínimo, o nome da empresa ou do órgão contratante e o nome e assinatura do responsável. Restando alargado o atendimento dessa solicitação por parte dos interessados e, com isso, ampliasse a disputa.

21. DA MINUTA CONTRATUAL

21.1. O art. 92 da Lei n. 14.133/2021 trata das cláusulas contratuais necessárias. São elas, segundo se infere dos incisos desse dispositivo, as que estabeleçam:

I - o objeto e seus elementos característicos; **(cláusula primeira)**

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; **(cláusula primeira)**

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

IV - o regime de execução ou a forma de fornecimento; **(cláusula segunda)**

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; **(cláusulas terceira e quarta)**

VI - os critérios e a periodicidade da medição, quando for o caso, e o prazo para liquidação e para pagamento; **(cláusula quarta, parágrafos segundo e terceiro)**

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

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

IX - a matriz de risco, quando for o caso; **(não aplicável)**

X - o prazo para resposta ao pedido de repactuação de preços, quando for o caso; **(não consta)**

XI - o prazo para resposta ao pedido de restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro, quando for o caso; **(cláusula quarta, parágrafo nono)**

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; **(cláusula sétima)**

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; **(cláusula sétima)**

XIV - os direitos e as responsabilidades das partes, as penalidades cabíveis e os valores das multas e suas bases de cálculo; **(cláusulas oitava, nona e décima)**

XV - as condições de importação e a data e a taxa de câmbio para conversão, quando for o caso; **(não aplicável)**

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;

(cláusula décima primeira, parágrafo décimo primeiro)

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; **(cláusula oitava, parágrafo quarto, inciso XII)**

XVIII - o modelo de gestão do contrato, observados os requisitos definidos em regulamento; **(cláusula décima primeira)**

XIX - os casos de extinção. **(cláusula décima terceira)**

21.2. Deste modo, passa-se à análise da Minuta Contratual (SISLOG evento n. 9263) à luz da disposição legal supra, no que for aplicável ao objeto de contratação em apreço.

21.3. A Cláusula Primeira da minuta informa a vinculação do ajuste ao edital, termo de referência, seus anexos e à proposta da contratada, em atendimento ao inciso II.

21.4. Quanto à legislação aplicável, consta no preâmbulo da Minuta a remissão à Lei Federal n. 14.133/2021 e suas alterações posteriores, especialmente nos casos omissos, pelo Decreto Estadual n. 10.247/2023, e demais normas regulamentares aplicáveis. Suprido o inciso III.

21.5. A forma de fornecimento e o detalhamento acerca da execução, entrega do objeto contratual, prazos, etapas e conclusão, estão previstos na Cláusula Segunda da minuta, que remete ao Termo de Referência, anexo ao Contrato. Supridos os incisos IV e VII.

21.6. A Cláusula Terceira dispõe acerca do preço e especificações do objeto e a Cláusula Quarta acerca das condições de pagamento, incluindo os critérios de reajustamento, conforme exigência do inciso V. Repise-se, o termo inicial para a incidência de reajuste deve ser corrigido, em conformidade com as orientações apresentadas no item 18.3 deste Parecer.

21.7. Os parágrafos segundo e terceiro da Cláusula Quarta atendem ao inciso VI, remetendo às especificações constantes no Termo de Referência.

21.8. A Cláusula Quinta indica a Dotação Orçamentária, Elemento de Despesa, Nota de Empenho e Fonte de Recursos pelos quais correrão a despesa. Oportunamente, estes documentos deverão ser formalizados e juntados aos autos.

21.9. Por não se tratar de contratação de serviço de grande vulto ou que utilize do regime de contratação integrada ou semi-

integrada, não é obrigatória a inclusão de matriz de riscos, conforme previsão do art. 22, § 3º da Lei nº 14.133/2021 (inobstante, sempre sugerimos que seja incluída).

21.10. Não foi possível identificar a estipulação de prazo para resposta a eventual pedido de restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro, pelo qual, sugere-se a inclusão.

21.11. Verifica-se na Cláusula Quarta, parágrafo nono, disposição acerca do prazo de resposta da Contratante acerca do requerimento de reequilíbrio econômico-financeiro, conforme estabelece o inciso XI.

21.12. As garantias legais e o prazo de garantia mínima do objeto contratado estão dispostos na Cláusula Sétima da minuta. Supridos os incisos XII e XIII.

21.13. As Cláusulas Oitava e Nona dispõe acerca das obrigações e responsabilidades das partes. As penalidades são previstas na Cláusula Décima. Suprido o inciso XIV. Quanto às sanções, apontamos que deve ser observado o art. 156, § 3º, da Lei n. 14.133/2021: a sanção de multa, calculada na forma do edital ou do contrato, não poderá ser inferior a 0,5% (cinco décimos por cento) nem superior a 30% (trinta por cento) do valor do contrato licitado ou celebrado com contratação direta e será aplicada ao responsável por qualquer das infrações administrativas previstas no art. 155 da Lei n. 14.133/21.

21.14. Não se aplica ao caso o disposto no inciso XV.

21.15. O parágrafo décimo primeiro da Cláusula Décima Primeira do ajuste atende ao disposto no art. 92, XVI, Lei n. 14.133/21.

21.16. No tocante ao inciso XVII, que estabelece regras, dirigidas ao contratado, quanto à reserva de cargos para pessoa com deficiência, reabilitado da Previdência Social e para aprendiz, verifica-se o atendimento na Cláusula Oitava, parágrafo quarto, inciso XII da minuta.

21.17. O modelo de gestão do contrato, que descreve como a execução do objeto será acompanhada e fiscalizada por esta Pasta, está presente na Cláusula Décima Primeira da minuta. Suprido o inciso XVIII.

21.18. As hipóteses de extinção contratual foram elencadas na Cláusula Décima Terceira da minuta do ajuste, conforme exigência do inciso XIX.

21.19. Observadas tais providências, em linhas gerais,

constata-se que a Minuta Contratual (SISLOG evento n. 9263) compreende as cláusulas essenciais aos contratos administrativos e está em conformidade com as exigências legais da Lei n. 14.133/21.

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

a) Sejam replicadas na minuta contratual as adequações sugeridas no bojo da fase preparatória, termo de referência e minuta do edital, quando cabível; e

b) Sejam incluídas as cláusulas necessárias que não constam da relação acima exposta ou justificada a ausência.

21.21. Destaca-se que quaisquer outras alterações na Minuta Contratual, distintas dos apontamentos já delineados, deverão ser expressamente ressaltadas em expediente a ser encaminhado a esta Procuradoria Setorial. No mais, atendidas as recomendações indicadas neste Parecer, não se faz necessário o retorno dos autos para conferência por esta Setorial, podendo a área técnica responsável dar continuidade diretamente ao feito.

22. NOVA INTERPRETAÇÃO AO ART. 157, INC. I, DA CF/88

22.1. O Supremo Tribunal Federal, recentemente, deu nova interpretação dada ao art. 157, inc. I, da CF/88, em vista da tese de repercussão geral, TEMA 1130, que estabelece:

"Pertence ao Município, aos Estados e ao Distrito Federal a titularidade das receitas arrecadadas a título de imposto de renda retido na fonte incidente sobre valores pagos por eles, suas autarquias e fundações a pessoas físicas ou jurídicas contratadas para a prestação de bens ou serviços, conforme disposto nos arts. 158, I, e 157, I, da Constituição Federal."

22.2. A questão foi objeto de orientação por parte da Procuradoria-Geral do Estado, no âmbito do processo SEI 202200036002425, de modo que é recomendável que a regra seja observada nos Editais desta Secretaria.

22.3. No presente feito, consta previsão neste sentido na Cláusula Nona, VIII, da Minuta Contratual. Veja-se:

CLÁUSULA NONA - DAS OBRIGAÇÕES E RESPONSABILIDADES DA CONTRATANTE

[...]

VIII. A Contratante, ao efetuar o pagamento à Contratada, fica obrigada a proceder à retenção do Imposto de Renda (IR) ao Estado de Goiás com base na Instrução Normativa RFB nº 1.234, de 11 de janeiro de 2012, e alterações posteriores;

22.4. Correta a previsão, já constante também na minuta de Edital.

23. **DA CONCILIAÇÃO E MEDIAÇÃO**

23.1. Como se nota da Cláusula Décima Quarta da minuta contratual foi incluída Cláusula prevendo a submissão do feito à tentativa de conciliação e mediação junto à CCMA. Veja-se:

CLÁUSULA DÉCIMA QUARTA - DA CONCILIAÇÃO E MEDIAÇÃO

As controvérsias eventualmente surgidas quanto à formalização, execução ou encerramento do ajuste decorrentes desta licitação, chamamento público ou procedimento congêneres, serão submetidas à tentativa de conciliação ou mediação no âmbito da Câmara de Conciliação, Mediação e Arbitragem da Administração Estadual (CCMA), na forma da Lei nº 9.307, de 23 de setembro de 1996 e da Lei Complementar Estadual nº 144, de 24 de julho de 2018.

23.2. Trata-se de prática louvável, que confere eficiência a contratação, evitando a submissão de eventuais litígios à morosidade inerente ao Judiciário.

24. **DEMAIS PROVIDÊNCIAS**

24.1. Consoante art. 54 da Lei n. 14.133/2021, "*a publicidade do edital de licitação será realizada mediante divulgação e manutenção do inteiro teor do ato convocatório e de seus anexos no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP)*", sendo obrigatória, ainda, "*a publicação de extrato do edital no Diário Oficial (...), bem como em jornal diário de grande circulação*" (§1º). Ademais, "*é facultada a divulgação adicional e a manutenção do inteiro teor do edital e de seus anexos em sítio eletrônico oficial do ente federativo do órgão ou entidade responsável pela licitação ou, no caso de consórcio público, do ente de maior nível entre eles, admitida, ainda, a divulgação direta a interessados devidamente cadastrados para esse fim*" (§2º).

24.2. De seu turno, o art. 15 do Decreto n. 10.247/2023 prevê que a publicidade do edital de licitação será realizada mediante:

I - a divulgação e a manutenção do inteiro teor do ato convocatório e dos seus anexos no sistema oficial;

II - a divulgação e a manutenção do inteiro teor do ato

convocatório e dos seus anexos no Portal Nacional de Contratações Públicas – PNCP; e

III - a publicação do aviso de licitação no Diário Oficial do Estado de Goiás e em jornal diário de grande circulação, preferencialmente na forma eletrônica".

24.3. Consoante o §2º desse dispositivo, "*a divulgação no PNCP será realizada por meio de rotina de integração com o sistema oficial de contratações do Estado*".

24.4. Outrossim, consoante §3º do art. 54 da Lei n. 14.133/2021, "*após a homologação do processo licitatório, serão disponibilizados no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) e, se o órgão ou entidade responsável pela licitação entender cabível*", também no sítio eletrônico oficial do ente federativo do órgão ou entidade responsável pela licitação.

24.5. Ademais, recomenda-se a formalização das seguintes providências:

a) Autorização do ordenador de despesas, consoante art. 28 do Decreto Estadual n. 10.207/2023;

b) Comprovante de informação de resultado de procedimento aquisitivo (art. 4º do Decreto Estadual n. 7.425/11);

c) Comprovante de alimentação do sistema eletrônico do TCE (art. 263, §5º, do Regimento Interno do TCE/GO); e

d) Divulgação do futuro ajuste no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), consoante art. 94 da Lei n. 14.133/2021.

24.6. Demais medidas legais relativas ao feito, e que eventualmente não tenham sido registradas nesta manifestação, deverão ser igualmente observadas.

24.7. Cumpre reforçar, por fim, que o presente expediente não tem como escopo analisar ou validar as informações técnicas, econômicas ou financeiras que justificam a pretendida contratação, e que, por não envolverem questões de natureza jurídica, são de responsabilidade dos órgãos competentes e unidade requisitante.

25. CONCLUSÃO

25.1. Diante do exposto, **opina-se** pela regularidade jurídica da licitação em análise, desde que cumpridos os

requisitos apontados nesta peça Opinitiva.

25.2. Esclareça-se que não compete à Procuradoria Setorial, enquanto órgão de consultoria jurídica, manifestar-se sobre aspectos eminentemente técnicos, extrajurídicos, tampouco sobre a conveniência e oportunidade atinente aos atos ora pretendidos.

25.3. Por fim, destaca-se não competir a esta Procuradoria Setorial validar e/ou realizar adequações em atendimento às recomendações assinaladas em seus pareceres, conforme nova redação dada ao art. 47 da Lei Complementar Estadual nº 58/2006, dada pela recente LC Estadual nº 164/2021, bem como interpretação conferida pela Procuradoria-Geral do Estado na Nota Técnica n.º 1/2021 (202100003008897), salvo quando houver controvérsia jurídica objetiva e específica expressamente apontada pela unidade consulente.

25.4. Este Parecer não é vinculativo, cabendo ao Ordenador de Despesas o acatamento, ou não, das recomendações (vide Acórdão 594/2020-TCU, que reafirma o princípio da segregação de funções).

25.5. Matéria orientada.

25.6. Retornem-se os autos à Gerência de Licitações e Contratos - GELC, para conhecimento e demais providências.

25.7. Goiânia, data da assinatura digital.

Júlio Gomes
Procurador do Estado
Chefe da Procuradoria Setorial da SEINFRA

[1] 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.

[2] JUSTEN FILHO, MARÇAL, Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 18ª edição, São Paulo: Thomson Reuters Brasil, p. 908.



Documento assinado eletronicamente por **JULIO GOMES, Procurador (a) do Estado**, em 15/02/2024, às 14:39, conforme art. 2º, § 2º, III, "b", da Lei



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 **56521532** e o código CRC **3C5BB09B**.

PROCURADORIA SETORIAL
RUA 5 833 Qd.5 Lt.23, EDIF PALACIO DO PRATA, SALA 509 - Bairro
SETOR OESTE - GOIANIA - GO - CEP 74115-060 - .



Referência: Processo nº
202420920000168



SEI 56521532