



ESTADO DE GOIÁS
SECRETARIA DE ESTADO DA INFRAESTRUTURA
PROCURADORIA SETORIAL

Processo: 202420920000168

Nome: @nome_interessado_maiusculas@

Assunto: pregão eletrônico.

PARECER JURÍDICO SEINFRA/PROCSET-20943 Nº 42/2024

EMENTA. LICITAÇÃO. PREGÃO ELETRÔNICO. LEI FEDERAL N. 14.133/2021. CONTRATAÇÃO DE MÃO DE OBRA PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE FACILITIES, INCLUINDO MANUTENÇÃO, LIMPEZA, COPEIRAGEM E RECEPCIONISTA NA SEINFRA. PREGÃO ELETRÔNICO - MENOR PREÇO POR LOTE. 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 mão de obra para prestação de serviços de *facilities*, incluindo manutenção, limpeza, copeiragem e recepcionista na SEINFRA, no valor estimado de R\$ 628.289,04 (seiscentos e vinte e oito mil, duzentos e oitenta e nove reais e quatro centavos).

1.2. Os autos tramitam no Sistema de Logística de Goiás - SISLOG, sob o Código de Contratação n. 104446 (SEI nº 202400005006354).

1.3. Depreende-se dos autos a seguinte documentação:

a) Documento de Oficialização da Demanda

(SISLOG - 12180);

b) Estudo Técnico Preliminar (SISLOG - 17035);

c) Termo de Referência (SISLOG - 17039);

d) Orçamentos Estimados, e anexo de evidências (SISLOG - 17244, 17253, 17254, 17255);

e) Portaria de Contratação (SISLOG - 12335);

f) Indicação Orçamentária (SISLOG - 18013);

g) Declaração de Adequação Orçamentária e Financeira (SISLOG - 18017);

h) Programação de Desembolso Financeiro com status "Liberado" (SISLOG - 18018);

i) Minuta de Edital por menor preço ou maior desconto (SISLOG - 20234);

j) Minuta de Contrato (SISLOG - 21128).

1.4. Aportaram os autos nesta Setorial através da Solicitação de Análise Jurídica (SISLOG - 25010), 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 no item 2.2 do documento de oficialização de demanda - DOD (SISLOG - 12180)) e do Estudo Técnico Preliminar (SISLOG - 17035). Vejamos:

Documento de Oficialização de Demanda (DOD)

2.2 - JUSTIFICATIVA

A presente licitação tem por objeto a contratação de empresa especializada na prestação de serviços continuados de limpeza, manutenção, copeiragem e recepção, compreendendo, além da mão de obra, o fornecimento de todos os materiais, insumos, produtos, uniformes, equipamentos de proteção individual (EPI's) e de proteção coletiva (EPC's) nas quantidades necessárias ao desempenho desses serviços, pelo período de 12 (doze) meses, nas dependências da atual sede da Secretaria de Estado da Infraestrutura, no Edifício Palácio de Prata, bem como em suas novas instalações no Edifício The Prime.

A contratação justifica-se para assegurar a continuidade dos serviços de Limpeza, Higienização, Conservação, Asseio, Desinfecção das instalações, Recepção, assim como os serviços de Copeiragem, todos esses utilizados pela Administração Pública Estadual, uma vez que trata-se da prestação de serviços essenciais ao exercício das atividades institucionais e de garantia das imprescindíveis condições de saneamento e salubridade ambientais, bem como a preservação do patrimônio público. É fato que a interrupção de serviços desta natureza implicaria em sérios transtornos e comprometeria o funcionamento regular do órgão.

Estudo Técnico Preliminar (ETP)

Justificativa da Contratação:

1.5. A pretensão contratação se justifica na necessidade de garantir a secretaria de profissionais capazes de realizar os serviços essenciais, acima descritos, para garantir o correto funcionamento do órgão, pelos seguintes motivos:

1.6. Primeiramente, em relação aos serviços de limpeza e conservação de instalações, tem-se que a realização da limpeza periódica em órgãos públicos é de crucial importância para garantir a saúde, o bem-estar, a qualidade de vida no trabalho e segurança dos servidores e do público que os frequenta, além de contribuir para a preservação do patrimônio público e a otimização dos recursos. Afinal, a limpeza regular ajuda a eliminar agentes patogênicos, como vírus e bactérias, que podem causar doenças, e também contribui para a redução de acidentes, como quedas e escorregões, que podem ser causados por pisos sujos ou obstruídos. Além disso, a limpeza periódica ajuda a manter o ambiente de trabalho mais organizado e agradável, o que pode aumentar a produtividade dos funcionários e a satisfação do público, preservando, ainda, o patrimônio público, como móveis, equipamentos e instalações, o que pode gerar economia para o órgão público a longo prazo.

(...)

1.8. Em relação ao serviço de copeiragem, relata-se que a presença de uma copeira em órgãos públicos de alto escalão, como é o caso da SEINFRA, é crucial por diversos motivos, que se estendem além da simples preparação de café e organização da copa, o que, por si só, já impacta de forma relevante na atividade pública. A copeira assume, também, um papel fundamental na promoção da eficiência e profissionalismo no ambiente de trabalho, porquanto presta assistência ao alto secretariado, incumbindo-se de preparar e servir bebidas em reuniões e em situações afins, atuando como verdadeira estrutura de apoio à Secretaria.

(...)

1.11. Quanto à contratação de recepcionistas, é cediço que recepcionistas profissionais gerenciam melhor o fluxo de pessoas, controlam o acesso ao órgão e direcionam visitantes com eficiência e cortesia. Essa organização evita filas, esperas desnecessárias e constrangimentos, otimizando o tempo de todos e melhorando a qualidade de atendimento ao público externo protagonizado pela SEINFRA. Ademais, a terceirização do serviço de recepção pode ser mais econômica do que a designação de um servidor para a função, vez que o servidor, mão-de-obra, em geral, mais especializada, pode ser direcionado a tarefas mais técnicas.

(...)

1.14. Ante o exposto, tem-se que a ausência de profissionais de limpeza, copeiragem e recepção em um órgão público pode gerar diversos prejuízos, impactando negativamente a saúde, a

organização, a imagem, a produtividade, o atendimento e os custos da instituição, o que torna, pelos motivos apresentados, justificada a pretensa contratação.

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 a autorização expressa do ordenador de despesas, o que deve ser providenciado.**

6. **SOBRE O DEVER DE LICITAR E A UTILIZAÇÃO 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 DE MARCA 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 (SISLOG - 17035) assentou ser o caso de serviços 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. Consta nos autos Indicação Orçamentária (SISLOG - 18013), Declaração de Adequação Orçamentária e Financeira (SISLOG - 18017), e a Programação de Desembolso Financeiro com status "Liberado" (SISLOG - 18018), no valor estimado da contratação de R\$ 628.289,04 (seiscentos e vinte e oito mil, duzentos e oitenta e nove reais e quatro centavos).

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.

8. DOCUMENTO DE OFICIALIZAÇÃO DA DEMANDA

8.1. Inaugura o feito o documento de oficialização de demanda - DOD contido no evento SISLOG - 12180, 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 aos requisitos elencados nos incisos I (itens 2.1 e 2.2), II (item 3.1), III (item 3.2), IV (item 3.3) e V (item 004). Quanto ao inciso VI, verifica-se a indicação do gestor do contrato (item 004), ausente, contudo, a indicação do fiscal do contrato no DOD.

9. PORTARIA DA CONTRATAÇÃO

9.1. A portaria de contratação consta do evento SISLOG n. 12335 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 – EPC, o Agente de Contratação e a Equipe de Fiscalização do Contrato – EFC. Não consta indicação de Equipe de Apoio ou Banca de Julgamento, tampouco justificativa para sua dispensa.

9.3. Conforme exigência do § 4º acima delineado, os nomeados assinaram o documento de nomeação, demonstrando ciência de sua 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; **(DOC. 12180)**
- II - portaria de designação das funções essenciais da contratação; **(DOC. 12335)**
- III - Estudo Técnico Preliminar - ETP; **(DOC. 17035)**
- IV - matriz de riscos; **(facultativa)**;
- V - orçamento estimado da contratação; **(DOC. 17244)**
- VI - termo de referência, anteprojeto, projeto básico ou projeto executivo; **(DOC. 17039)**
- VII - previsão dos recursos orçamentários; **(DOCs. 18013, 18017 e 18018)**
- 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; **(DOC. 20234)**
- IX - minuta de termo de contrato ou histórico da nota de empenho, quando ela for utilizada em substituição ao termo contratual; **(DOC. 21128)**
- X - pareceres técnicos e autorizações cabíveis; **(facultativa)**
- XI - parecer jurídico prévio; e **(o presente)**
- XII - autorização do ordenador de despesas". **(não consta)**

10.6. Quanto à matriz de riscos (inciso IV), de acordo com o disposto no art. 22 da Lei nº 14.133/2021, o edital poderá (e não "deverá") contemplar matriz de alocação de riscos entre o contratante e o contratado. Contudo, consoante dispõe o § 3º do referido artigo: "quando a contratação se referir a obras e serviços de grande vulto ou forem adotados os regimes de contratação integrada e semi-integrada, o edital obrigatoriamente contemplará matriz de alocação de riscos entre o contratante e o contratado". *In casu*, não se trata de contratação de grande vulto, ou sob os regimes de "contratação integrada" ou "semi-integrada", não sendo obrigatória a matriz de riscos.

10.7. É possível que alguns desses documentos sejam dispensados, conforme o caso (a exemplo do que se dá com o "**parecer técnico**" previsto no inciso X). Necessário, contudo, que o seja mediante justificativa adequada, o que deve ser providenciado.

10.8. 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. 17035 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 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; **(item 1)**

II - a descrição da solução como um todo, inclusive das exigências relacionadas à manutenção e à assistência técnica, quando for necessário; **(item 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; **(item 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; **(itens 5.1 e 5.2)**

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 7)**

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 **(Seção 8)**:

a) considerar contratações similares feitas por outros órgãos e entidades com o objetivo de identificar a existência de novas metodologias, tecnologias e inovações que melhor atendam às necessidades da administração; e

b) realizar consulta pública, na forma eletrônica, para coleta de informações;

VIII - o demonstrativo dos resultados pretendidos em termos de economicidade e de melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais e financeiros disponíveis; **(Seção 9)**

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 10)**

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; **(tens 11.1 a 11.4)**

XI - as contratações correlatas ou interdependentes; **(Seção 12)** 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.

(...)

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: **(Seção 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 serviços - especificações, quantidade, material empregado em cada item, etc. - ficam sob o juízo e responsabilidade do administrador público.

12. DA PESQUISA DE PREÇOS

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 (SEI nº 50485833), 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, verifica-se que o setor responsável colacionou nos autos Orçamento Estimado (SISLOG - 17244) e anexos que evidenciam a pesquisa de preços (SISLOG - 17253, 17254, 17255). **Ausente, entretanto, a Planilha de Preços Referenciais, que apresenta a média do valor para a contratação, consolidada em pesquisa mercadológica.**

12.8. Ademais, quanto ao atendimento aos requisitos do Decreto Estadual n. 9.900/21 foi esclarecido o seguinte no Orçamento Estimado (evento SISLOG n. 17244):

Considerando os aspectos mercadológicos próprios à negociação com o setor público, o preço estimado e os recursos orçamentários disponíveis, foram adotados alguns critérios de pesquisa para a definição do preço máximo de contratação, observando-se as definições e parâmetros Decreto Estadual nº 9.900 de julho de 2021, de forma a adotar-se o método da "cesta de preços aceitáveis" para a formação do preço referencial.

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 (SISLOG - 17039), 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; **(itens 4.1 a 6.1 e 7.1)**

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; **(item 5.1)**

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; **(itens 6.2 a 6.17)**

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; **(itens 7.3 a 9.7.1)**

VII - o modelo de gestão do contrato, que descreve como a execução do objeto será acompanhada e fiscalizada pelo órgão ou pela entidade; **(Seção 10)**

VIII - os critérios de medição e de pagamento; **(itens 11.1 a 11.16)**

IX - as forma e os critérios de seleção do fornecedor; **(Seção 15) e**

X - o cronograma de execução física e financeira, quando for aplicável, que conterá 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; **(itens 3.5 e**

3.6)

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 - 20234) atende, de uma forma geral, às disposições legais que disciplinam a matéria. Constam 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.

16.2. A Lei Estadual n. 20.489/2019, com atualização pelo Decreto Federal n. 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\$ 628.289,04 (seiscentos e vinte e oito mil, duzentos e oitenta e nove reais e quatro centavos).

17. **VEDAÇÃO DE PARTICIPAÇÃO DE CONSÓRCIOS**

17.1. Consta na Minuta de Edital (SISLOG - 20234):

3. DAS CONDIÇÕES DE PARTICIPAÇÃO NA LICITAÇÃO

(...)

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.

8. DA FASE DE HABILITAÇÃO

(...)

Consórcio de empresas

8.5. Nesta licitação, **não é admitida a participação de empresas reunidas em consórcio.**

8.5.1. Caso o item 8.5 informe a permissão de participação de consórcio de empresas, a habilitação técnica, quando exigida, será feita por meio do somatório dos quantitativos de cada consorciado e, para efeito de habilitação econômico-financeira, quando exigida, será observado o somatório dos valores de cada consorciado.

8.5.2. Caso o item 8.5 informe a permissão de participação de consórcio de empresas, se o consórcio não for formado integralmente por microempresas ou empresas de pequeno

porte e o [TR - Termo de Referência](#) exigir requisitos de habilitação econômico-financeira, haverá um acréscimo de 10% (dez por cento) para o consórcio em relação ao valor exigido para os licitantes individuais.

17.2. E no Termo de Referência (SISLOG - 17039):

SEÇÃO 15 - FORMA E CRITÉRIOS DE SELEÇÃO DO FORNECEDOR

(...)

15.3. 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**.

17.5. Nesta acepção, o setor responsável apresentou, no Termo de Referência (SISLOG - 17039), a seguinte **justificativa**:

Sobre a participação de empresas reunidas em consórcio

15.7. Não será admitida a participação de empresas reunidas em consórcio pelas razões elencadas abaixo:

15.7.1. Complexidade na gestão e fiscalização, devido ao aumento de partes envolvidas, dificultando a comunicação e responsabilização; à dificuldade na avaliação da capacidade técnica e econômico-financeira do consórcio como um todo; do maior risco de inadimplemento, visto a presença de múltiplas empresas;

15.7.2. Riscos à competitividade, devido à dificuldade de empresas menores competirem com consórcios formados por grandes empresas, além da limitação da participação de empresas com expertise específica em áreas distintas, concentrando o poder em grandes grupos;

15.7.3. Dificuldades na análise da documentação de habilitação de cada empresa consorciada, atrasando o processo licitatório, bem como maior risco de descumprimento de requisitos de habilitação, o que em última instância levaria à anulação da licitação; possibilidade de inabilitação de todo o consórcio por falha de uma única empresa consorciada;

15.7.4. Aumento dos custos administrativos para a Administração Pública, dificuldade na resolução de conflitos entre as empresas consorciadas, menor flexibilidade para a Administração Pública realizar alterações contratuais, além de possibilidade de insegurança jurídica em relação à responsabilidade das empresas consorciadas.

18. **REACTUAÇÃO**

18.1. A Minuta de Edital (SISLOG - 20234) prevê a repactuação. Veja-se:

11. DAS CONDIÇÕES PARA A CONTRATAÇÃO

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

(...)

11.7. Os preços serão fixos e irreajustáveis pelo período de 12 (doze) meses contados da data da apresentação da proposta ou da última repactuação. Após este período, mediante solicitação pormenorizada pela Contratada, nova repactuação poderá ocorrer conforme previsto no art. 25, § 8º, inciso II, no art. 92, § 6º da Lei 14.133 de 2021, bem como no art. 135 da referida Lei, em conformidade com o disposto na Seção 12 - Da Repactuação do Contrato do [TR - Termo de Referência](#).

(...)

Termo de referência

SEÇÃO 12 - DA REACTUAÇÃO DO CONTRATO

(...)

12.1. Os preços serão fixos e irreajustáveis pelo período de 12 (doze) meses contados da data da apresentação da proposta ou

da última repactuação. Após este período, mediante solicitação pormenorizada pela Contratada, nova repactuação poderá ocorrer conforme previsto no art. 25, § 8º, inciso II, no art. 92, § 6º da Lei 14.133 de 2021, bem como no art. 135 da referida Lei.

12.2. Os preços dos contratos para serviços contínuos com regime de dedicação exclusiva de mão de obra ou com predominância de mão de obra serão repactuados para manutenção do equilíbrio econômico-financeiro, mediante demonstração analítica da variação dos custos contratuais, com data vinculada:

12.2.1. à da apresentação da proposta, para custos decorrentes do mercado;

12.2.2. ao acordo, à convenção coletiva ou ao dissídio coletivo ao qual a proposta esteja vinculada, para os custos de mão de obra.

12.3. A repactuação será precedida de solicitação do contratado, acompanhada de demonstração analítica da variação dos custos, por meio de apresentação da planilha de custos e formação de preços, ou do novo acordo, convenção ou sentença normativa que fundamenta a repactuação.

12.4. O prazo para resposta ao pedido de repactuação de preferencialmente 01 (um) mês, contado a partir do fornecimento de toda a documentação, que pode ser prorrogável por igual período, em caso de necessidade previamente justificada pela Administração.

12.5. Caso, na data da prorrogação contratual, ainda não tenha sido celebrado o novo acordo, dissídio ou convenção coletiva da categoria, ou ainda não tenha sido possível à CONTRATANTE ou à CONTRATADA proceder aos cálculos devidos, deverá ser inserida cláusula no termo aditivo de prorrogação para resguardar o direito futuro à repactuação, a ser exercido tão logo se disponha dos valores reajustados, sob pena de preclusão.

12.6. A Administração não se vinculará às disposições contidas em acordos, convenções ou dissídios coletivos de trabalho que tratem de matéria não trabalhista, de pagamento de participação dos trabalhadores nos lucros ou resultados do contratado, ou que estabeleçam direitos não previstos em lei, como valores ou índices obrigatórios de encargos sociais ou previdenciários, bem como de preços para os insumos relacionados ao exercício da atividade.

12.7. É vedado a órgão ou entidade contratante vincular-se às disposições previstas nos acordos, convenções ou dissídios coletivos de trabalho que tratem de obrigações e direitos que somente se aplicam aos contratos com a Administração Pública.

12.8. A repactuação poderá ser dividida em tantas parcelas quantas forem necessárias, observado o princípio da anualidade do reajuste de preços da contratação, podendo ser realizada em momentos distintos para discutir a variação de custos que

tenham sua anualidade resultante em datas diferenciadas, como os decorrentes de mão de obra e os decorrentes dos insumos necessários à execução dos serviços.

12.9 Quando a contratação envolver mais de uma categoria profissional, a repactuação a que se refere o inciso II do caput deste artigo poderá ser dividida em tantos quantos forem os acordos, convenções ou dissídios coletivos de trabalho das categorias envolvidas na contratação.

18.2. Nesse sentido, destaca-se a necessidade de observar as disposições da Nota Técnica n. 06/2013 da Procuradoria-Geral do Estado, que orienta quanto a repactuação nos contratos de prestação de serviços de caráter continuado:

18.3. O termo a quo do interregno de 1 ano para a repactuação está em conformidade com o art. 135, p. 3º, Lei n. 14.133/21. Veja-se:

Art. 135.

(...)

§ 3º A repactuação deverá observar o interregno mínimo de 1 (um) ano, contado da data da apresentação da proposta ou da data da última repactuação.

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 dispondo 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 dispondo 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 vantagem 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 - 17035), adiante transcrito:

5.2. A presente contratação será realizada com a adjudicação do

objeto **por lote**, a fim de garantir maior conveniência e economia na gestão, inter-relação entre serviços, gerenciamento e controle na execução dos serviços. O procedimento efetuado por meio de lote único acarretará uma maior racionalização quanto ao número de contratos que poderão advir do processo licitatório, evitando que suas gestões e fiscalizações demandem elevado número de servidores, fato que, por si só, representaria anti-economicidade, no momento em que haveria necessidade de grande disponibilização do tempo laboral dos referidos servidores, fato que representa maiores gastos para a Administração, especialmente diante de um quadro de notória carência de agentes da Administração Pública para a execução de atividades-meio. Haverá um ganho na economia de escala, com relação ao fornecimento dos materiais e equipamentos. Como exemplo, pode-se citar a aquisição de uniformes, EPIs, materiais de limpeza e equipamentos. As quantidades a serem adquiridas pela licitante vencedora do lote único serão muito maiores, condição propiciadora de obtenção dos insumos a valores menores. Com isso, poderá ocorrer economia no valor final de cada posto, refletindo, tal fato, no valor final da contratação.

19.7. Nessa confluência, presume-se que a área técnica apresentou justificativa pertinente para adoção do critério de adjudicação por lote, 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 (SISLOG - 17039):

Exigências de habilitação

15.8. 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/>.

15.8.1. Além da documentação prevista para homologação do cadastro do Fornecedor, são exigidos os documentos adicionais e condições abaixo:

15.8.1.1. Certidão de regularidade relativa à Seguridade Social;

15.8.1.2. Certidão conjunta relativa aos Tributos Federais e à Dívida Ativa da União;

15.8.1.3. Certidões que comprovem a regularidade perante as

Fazendas Estadual e Municipal do domicílio ou sede do contratado;

15.8.1.4. Certidão de Regularidade do FGTS - CRF;

15.8.1.5. Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas - CNDT.

15.8.1.6. Declaração de cumprimento das exigências de reserva de cargos para pessoa com deficiência e para reabilitado da Previdência Social, previstas em lei e em outras normas específicas.

15.8.2. Constará do edital de licitação cláusula que exija dos licitantes, sob pena de desclassificação, declaração de que suas propostas econômicas compreendem a integralidade dos custos para atendimento dos direitos trabalhistas assegurados na Constituição Federal, nas leis trabalhistas, nas normas infralegais, nas convenções coletivas de trabalho e nos termos de ajustamento de conduta vigentes na data de entrega das propostas.

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 Contas 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 15.9. do termo de referência (SISLOG - 17039) a exigência de qualificação técnica com a apresentação de, *"no mínimo, 01 (um) atestado/declaração fornecido por pessoa jurídica de direito*

público ou privado, comprovando que o Fornecedor já forneceu equipamento compatível com o licitado ou prestou serviço, de forma satisfatória. O atestado/declaração deverá conter, no mínimo, o nome da empresa/órgão contratante e o nome e assinatura do responsável."

20.6. Restando alargado o atendimento dessa solicitação por parte dos interessados e, com isso, amplia-se 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; **(cláusula quarta, parágrafo décimo)**

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

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 sexta, parágrafos primeiro ao**

décimo quarto)

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 sexta, parágrafos primeiro ao décimo quarto)**

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 oitava, parágrafo terceiro; 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, 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 - 21128) à luz da disposição legal supra, no que for aplicável ao objeto de contratação em apreço.

21.3. A Cláusula Primeira da minuta descreve o objeto da contratação, e informa a vinculação do ajuste ao edital, termo de referência, seus anexos e à proposta da contratada, em atendimento aos incisos I e 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 e repactuação, conforme exigência do inciso V.

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 que correrá a despesa com os campos de: Gestão/Unidade, Fonte de Recursos, Programa de Trabalho, Elemento de Despesa e Nota de Empenho. **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. O parágrafo décimo da Cláusula Quarta indica o prazo para resposta ao pedido de repactuação, com vistas à manutenção do equilíbrio econômico-financeiro, atendendo aos incisos X e XI.

21.11. Os parágrafos primeiro ao décimo quarto, da Cláusula Sexta, dispõem acerca da garantia de execução do contrato. Supridos os incisos XII e XIII.

21.12. 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, conforme bem observado pelo parágrafo terceiro da Cláusula Décima.

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

21.14. O parágrafo terceiro da Cláusula oitava, bem como, parágrafo décimo primeiro da Cláusula Décima Primeira, atende ao disposto no art. 92, XVI, Lei n. 14.133/21.

21.15. 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.

21.16. 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.

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

21.18. Observadas tais providências, em linhas gerais, constata-se que a Minuta Contratual (SISLOG -21128) compreende as cláusulas essenciais aos contratos administrativos e está em conformidade com as exigências legais da Lei n. 14.133/21.

21.19. 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 Minuta de Edital (SISLOG - 20234). Veja-se:

5. DO PREENCHIMENTO DA PROPOSTA

(...)

5.6. A Contratante, ao efetuar 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, portanto, a previsão editalícia.

23. DA CONCILIAÇÃO E MEDIAÇÃO

23.1. Como se nota da Cláusula Décima Quarta da Minuta Contratual (SISLOG - 21128) foi incluída previsão quanto 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 ser á 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);

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 Opiativa.

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.

PROCURADORIA SETORIAL DO(A) SECRETARIA DE ESTADO DA
INFRAESTRUTURA , aos 17 dias do mês de abril de 2024.



Documento assinado eletronicamente por **JULIO GOMES, Procurador (a) do Estado**, em 19/04/2024, às 17:34, 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 **59132769** e o código CRC **0D87AA1D**.

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 59132769