



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 29/2024**

EMENTA. LICITAÇÃO. PREGÃO ELETRÔNICO. LEI FEDERAL N. 14.133/2021. CONTRATAÇÃO DE MATERIAIS E EQUIPAMENTOS PARA ÁUDIO, VÍDEO E FOTO, PARA ATENDER A DEMANDA DA ASSESSORIA DE COMUNICAÇÃO SETORIAL DA SEINFRA. PREGÃO ELETRÔNICO - MENOR PREÇO POR LOTE. APLICAÇÃO DA LEI 14.133/21. 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 para fornecimento de Bens e Materiais de equipamentos para áudio, vídeo e foto, para atender a demanda da Assessoria de Comunicação Setorial da SEINFRA, no valor estimado de R\$ 225.120,95 (duzentos e vinte e cinco mil, cento e vinte reais e noventa e cinco centavos).

1.2. Os autos tramitam no Sistema de Logística de Goiás - SISLOG, sob o Código de Contratação n. **103837** (SEI nº **202400005002747**).

1.3. Depreende-se dos autos a seguinte documentação:

- a) Documento de Oficialização da Demanda (SISLOG - 12547);
- b) Estudo Técnico Preliminar (SISLOG - 12947);
- c) Termo de Referência (SISLOG - 12742);
- d) Orçamentos Estimados, e anexo de evidência (SISLOG - 11863 e 9960);
- e) Portaria de Contratação (SISLOG - 8322);
- f) Indicação Orçamentária (SISLOG - 14693);
- g) Declaração de Adequação Orçamentária e Financeira (SISLOG - 14719);
- h) Programação de Desembolso Financeiro com status "Liberado" (SISLOG - 14720);
- i) Minuta de Edital por menor preço ou maior desconto (SISLOG - 15694).

1.4. Aportaram os autos nesta Setorial através da Solicitação de Análise Jurídica (SISLOG - 16009), 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 - 12547) e do Estudo Técnico Preliminar (SISLOG - 1836). Vejamos:

Documento de Oficialização de Demanda (DOD)

### 2.2 - JUSTIFICATIVA

Os equipamentos solicitados serão usados para a produção de materiais e registros audiovisuais dos programas, ações e eventos da Secretaria de Estado de Infraestrutura - SEINFRA e Governo de Goiás, por meio desta Secretaria.

Esses materiais serão utilizados no registro e acompanhamento das ações e obras, nas divulgações e publicações nas redes sociais para imprensa em todo o Estado de Goiás. Hoje, os materiais são produzidos com os equipamentos próprios dos servidores, que podem não estar a contento do trabalho executado. Com instrumentos da própria SEINFRA, novos e modernos, a qualidade do trabalho será ainda superior, com padrão específico no tipo de imagem produzida e melhores condições de trabalho.

Estudo Técnico Preliminar (ETP)

### Justificativa da Contratação:

**1.5.** A presente contratação justifica-se pela necessidade de equipar o parque informático da Comunicação Setorial. Equipamentos estes essenciais na gestão eficiente, efetiva e eficaz das políticas públicas e sociais e no desenvolvimento das atividades a serem cumpridas pela SEINFRA.

**1.6.** Assim como a maior parte das tecnologias e equipamentos de interconexão passam por um ciclo de depreciação natural diretamente ligada à modernização e à evolução tecnológica, cabe ao gestor a disposição necessária a fim de garantir a continuidade das informações de forma proficiente.

**1.7.** A implementação de novas tecnologias, como a do veículo aéreo não tripulado - drone, além de modernizar o parque tecnológico na área de comunicação, contribui para o aumento da eficiência dos serviços prestados por esta Comset, principalmente no que diz respeito à cobertura e ao

monitoramento dos eventos, operação a qualquer hora do dia, monitoramento remoto, silencioso e discreto e com redução de custos.

**1.8.** A referência a marcas, apresentada em alguns itens deste Termo, se justifica apenas como um acessório do item principal. Dessa maneira, as marcas de referência citadas prestam-se apenas para determinar os requisitos que devem estar presentes no objeto pretendido, como parâmetro de aferição das especificações exigidas para o produto solicitado, afastando-se eventuais dúvidas que possam ser suscitadas - logo, serão aceitos pela SEINFRA, sem restrições, produtos similares ao indicado, que detenham as especificações daquele.

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 do ordenador de despesas, 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 lembrar 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 nº10.520/2002.**

**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 - 1836) assentou ser o caso de serviços comuns, 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 - 14693), Declaração de Adequação Orçamentária e Financeira (SISLOG - 14719), e a Programação de Desembolso Financeiro com status "Liberado" (SISLOG - 14720), no valor estimado da contratação de R\$ 225.120,95 (duzentos e vinte e cinco mil, cento e vinte reais e noventa e cinco 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, 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. 12547, 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 (itens 2.1 e 2.2), inciso II (item 3.1), inciso III (item 3.2), inciso IV (item 3.3), inciso V (item 004), inciso VI (item 004).

## 9. PORTARIA DA CONTRATAÇÃO

9.1. A portaria de contratação consta do evento SISLOG n. 8322 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, ou 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<sup>[1]</sup>.

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. 12547)**

II - portaria de designação das funções essenciais da contratação; **(DOC. 8322)**

III - Estudo Técnico Preliminar - ETP; **(DOC. 12947)**

IV - matriz de riscos; **(facultativa)**;

V - orçamento estimado da contratação; **(DOCs. 11863 e 9960)**

VI - termo de referência, anteprojeto, projeto básico ou projeto executivo; **(DOC. 12742)**

VII - previsão dos recursos orçamentários; **(DOCs. 14693, 14719 e 14720)**

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. 15694)**

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

X - pareceres técnicos e autorizações cabíveis; **(facultativa)**

XI - parecer jurídico prévio; e **(o presente)**

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

10.6. De acordo com o disposto no seu 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, os 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. 12947 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; **(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 **(Seção 7):**

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 8)**

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 6.8)**

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 10)**

XI - as contratações correlatas ou interdependentes; **(Seção 11)** 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: **(Seção 2.7)**

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 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 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 - 11863) e anexo da pesquisa de preços com fornecedores (SISLOG - 9960). **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. 11863):

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 n.º 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".

12.10. **Em que pese a documentação juntada nos autos, verifica-se que o anexo do orçamento estimado (SISLOG - 9960) não está assinado pelo responsável, o que deve ser feito para regular prosseguimento do feito.**

### 13. DO TERMO DE REFERÊNCIA

13.1. Quanto ao Termo de Referência (SISLOG - 12742), 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)**

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 contere 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 ímpessoal 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 - 15694) 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\$ 225.120,95 (duzentos e vinte e cinco mil, cento e vinte reais e noventa e cinco centavos).

## 17. VEDAÇÃO DE PARTICIPAÇÃO DE CONSÓRCIOS

17.1. Consta na minuta de edital (SISLOG - 15694):

### **3. DAS CONDIÇÕES DE PARTICIPAÇÃO NA LICITAÇÃO**

(...)

#### **Vedação de participação**

(...)

**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 [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 - 12742):

## 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

**Justificativa da não participação de consórcio:** Considera-se que a opção é acertada, uma vez que se cuidam de objetos comuns, amplamente comercializados por diversas entidades empresariais, e que, no cenário em voga, tenderia a cercear as possibilidades de competição.

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**.

17.5. Nesta acepção, o setor responsável apresentou, no Termo de Referência (SISLOG - 12742), a seguinte justificativa:

**Justificativa da não participação de consórcio:** Considera-se que a opção é acertada, uma vez que se cuidam de objetos comuns, amplamente comercializados por diversas entidades empresariais, e que, no cenário em voga, tenderia a cercear as possibilidades de competição

17.6. **Ausente, entretanto, a justificativa na Minuta de Edital do Pregão Eletônico (SISLOG - 15694)**. Logo, caso o intuito do setor responsável seja manter a vedação, deve justificar adequadamente nos autos.

## 18. REAJUSTE

18.1. A minuta do edital (SISLOG - 15694) e o prevê o reajustamento de preços vinculado ao termo de referência. Veja-se:

### Minuta de Edital

#### **11. DAS CONDIÇÕES PARA A CONTRATAÇÃO**

(...)

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

**11.5.** A entrega do objeto contratado deverá ser realizada em conformidade com o disposto na Seção 7 - Modelo de Execução do Objeto do [Termo de Referência](#).

**11.6.** O pagamento pelo objeto contratado será realizado em conformidade com o disposto na Seção 9 - Critérios de Medição e Pagamento do [Termo de Referência](#).

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

(...)

## **Termo de referência**

### **Seção 9 - Critérios de medição e pagamento**

(...)

#### **Reajuste em caso de atraso no pagamento**

**9.19.** 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**

**9.20.** Os preços serão fixos e irrealizáveis 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.

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 irrealizável 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, logo, contados da data da apresentação da última proposta comercial.**

## 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 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 inculpada 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

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. 12947, 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 lote, nos termos do item 5.2:

**5.4.** Considerando as características dos bens/materiais a ser contratado no Lote 1, definido pelo tipo de equipamento, escolheu-se não parcelar, bem como buscando uma economia de escala. Por fim, observasse que os itens do referido Lote se trata de acessórios para o item 1 no qual os demais tem que ser compatível com o mesmo.

**5.5.** Portanto, o parcelamento do Lote 1 na contratação dos bens/materiais não é vantajoso para a SEINFRA na medida que, sua divisão não se mostra interessante, por não se apresentar tecnicamente e economicamente viável, com possibilidade de perda de escala, conforme entendimento da Súmula 247 do TCU: "*É imprescindível que a divisão do objeto seja técnica e economicamente viável e não represente perda de economia de escala.*"

**5.6.** Em atenção ao inciso I, do Art. 48, da Lei Complementar nº 123/2006 os demais Lotes serão de exclusividade para Micro Empresa(ME) e Empresa de Pequeno Porte(EPP).

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 - 12742, item 10.9):

#### **Exigências de habilitação**

**10.9.** 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 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 10.10. do termo de referência 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. **SUBSTITUIÇÃO DO INSTRUMENTO CONTRATUAL**

21.1. Verifica-se no Termo de Referência a intenção de substituir o **Instrumento Contratual** por Nota de Empenho.

### **SEÇÃO 2 - DEFINIÇÃO DO OBJETO DA CONTRATAÇÃO**

(...)

**2.5. Instrumento Contratual** - A presente contratação será formalizada por meio de Nota de Empenho.

21.2. Conforme o [artigo 95](#), inciso II da [Lei n. 14.133/2021](#), é dispensável o termo de contrato, independentemente do valor da aquisição, nos casos de compra com entrega imediata e integral dos bens adquiridos, dos quais não resultem obrigações futuras. Veja-se:

**Art. 95. O instrumento de contrato é obrigatório, salvo nas seguintes hipóteses, em que a Administração poderá substituí-lo por outro instrumento hábil, como carta-contrato, nota de empenho de despesa, autorização de compra ou ordem de execução de serviço:**

I - dispensa de licitação em razão de valor;

**II - compras com entrega imediata e integral dos bens adquiridos e dos quais não resultem obrigações futuras, inclusive quanto a assistência técnica, independentemente de seu valor.**

§ 1º Às hipóteses de substituição do instrumento de contrato, aplica-se, no que couber, o disposto no [art. 92 desta Lei](#).

§ 2º É nulo e de nenhum efeito o contrato verbal com a Administração, salvo o de pequenas compras ou o de prestação de serviços de pronto pagamento, assim entendidos aqueles de valor não superior a R\$ 10.000,00 (dez mil reais).

21.3. Ressalte-se que o mesmo regramento era previsto na antiga lei de licitações (*art. 62, § 4º, Lei n. 8.666/93*) que, na época, foi corroborado pela Procuradoria-Geral do Estado de Goiás, mediante instrução dada pela Nota Técnica n. 03/2012:

21.4.

1. Mostra-se viável a substituição do instrumento contratual por outros instrumentos hábeis, tais como carta-contrato, nota de empenho de despesa, autorização de compra ou ordem de execução de serviço, a critério da Administração, quando o valor do ajuste não ultrapassar os limites da modalidade convite (até R\$150.000,00 para obras e serviços de engenharia e até R\$80.000,00 para os demais serviços e compras)<sup>1</sup>, na forma do *caput* do art. 62 da Lei nº. 8.666/93.

2. Também se revela cabível a substituição do instrumento contratual, qualquer que seja o valor da contratação, “nos casos de compra com entrega imediata e integral dos bens adquiridos, dos quais não resultem obrigações futuras, inclusive assistência técnica”, nos termos do §4º do art. 62 da Lei nº. 8.666/93. Por compras com entrega imediata há que se entender aquelas cujo prazo de entrega não ultrapassa 30 (trinta) dias, conforme dispõe o §4º do art. 40 daquele mesmo diploma legal.

3. A exigência de obrigação futura de natureza contratual, a exemplo da garantia fornecida pelo fabricante do produto, impõe a confecção do instrumento contratual. Por outro lado, a existência apenas de obrigação decorrente de garantia prevista legalmente, tal como aquela descrita no art. 26 do Código de Defesa do Consumidor<sup>2</sup>, autoriza a dispensa do termo de contrato, sendo facultada a aludida substituição<sup>3</sup>.

21.5. Também nesta lógica, é o entendimento do TCU:

“É possível a formalização de contratação de fornecimento de bens para entrega imediata e integral, da qual não resulte obrigações futuras, por meio de nota de empenho, independentemente do valor ou da modalidade licitatória adotada, nos termos do art. 62, § 4º, da Lei 8.666/1993 e à luz dos princípios da eficiência e da racionalidade administrativa. Entende-se por “entrega imediata” aquela que ocorrer em até trinta dias a partir do pedido formal de fornecimento feito pela Administração, que deve ocorrer por meio da emissão da nota de empenho, desde que a proposta esteja válida na ocasião da solicitação” (Informativo Licitações e Contratos nº 347 - TCU. Publicado em: 28/06/2018)

21.6. Desse modo, mostra-se dispensável a formalização do contrato no caso em questão, uma vez que trata-se de execução não continuada, com o fornecimento de bens e materiais em parcela única, uma vez que o fornecimento dos serviços será efetivado dentro dos 30 dias do pedido formal da Administração.

21.7. Relativamente ao prazo de entrega, a compra se encaixará em “imediata e integral”, caso o prazo de entrega seja inferior a 30 dias da data prevista para apresentação da proposta. O TR prevê o seguinte:

**Prazo de entrega ou prestação de serviço:**

**7.1.** O prazo de entrega do objeto contratado é de **30 (trinta) dias**, contados do recebimento da Ordem de Fornecimento, emitida pelo Gestor do Contrato.

21.8. **Caso a intenção seja, de fato, a caracterização do caráter "imediato e integral", sugere-se a inclusão de cláusula que preveja que a obrigação de entregar o objeto não pode extrapolar o prazo de até 30 dias da**

## **apresentação da proposta.**

21.9. Já a Seção 7 do TR, que dispõe acerca do modelo de execução do objeto, prevê o seguinte:

### **Garantia, manutenção e assistência técnica**

**7.4.** O prazo de garantia é aquele estabelecido na Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990 (Código de Defesa do Consumidor).

**7.4.1** O prazo de garantia contratual dos bens, complementar à garantia legal, é de, no mínimo, **12 (doze) meses**, ou pelo prazo fornecido pelo fabricante, se superior, contado a partir do primeiro dia útil subsequente à data do recebimento definitivo do objeto.

21.10. **Contudo, a contratação pretendida, em razão da previsão da Cláusula 7.4.1. do Termo de Referência, não atende ao item 3 da Nota Técnica da PGE, colacionada acima. Em outros termos, a minuta de contrato será necessária sempre que houver obrigação futura, a exemplo da garantia fornecida pelo fabricante. De outra banda, fosse exigida apenas a garantia legal prevista no CDC, estaria dispensado o termo de contrato.**

21.11. **Assim, caso a opção seja por exigir do contratado o oferecimento de garantia, complementar à legal, será necessário que o setor técnico elabore a competente minuta contratual (e preveja a referida obrigação, já citada na Cláusula 7.4.1. do Termo de Referência, na minuta de Edital e Contrato). Alternativamente, se a intenção não é exigir garantia, será necessário a alteração do Termo de Referência para suprimir a menção à garantia (nesse caso, será dispensado instrumento de contrato, nos termos da Nota Técnica 03/2012). Obviamente, a escolha deve ser justificada.**

21.12. **Ademais, advirta-se que o estabelecimento de qualquer outra "obrigação futura" afasta a possibilidade de substituir o termo de contrato pela nota de empenho.**

21.13. Se a opção for por elaborar a minuta de contrato, necessário observar as cláusulas contratuais necessárias, descritas no [art. 92](#) da [Lei n. 14.133/2021](#):

I - o objeto e seus elementos característicos;

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

XIX - os casos de extinção.

21.14. Observadas tais providências, em linhas gerais, constata-se que o instrumento de formalização do ajuste está em conformidade com as exigências legais da Lei n. 14.133/21.

21.15. Destaca-se que quaisquer outras alterações no Histórico da Nota de Empenho ou, eventualmente, 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 - 15694). 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. DEMAIS PROVIDÊNCIAS**

23.1. 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).

23.2. 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".

23.3. 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".

23.4. 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.

23.5. 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) Juntada de Histórico de Nota de Empenho, em substituição ao instrumento contratual; e

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

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

23.7. 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.

## 24. CONCLUSÃO

24.1. Diante do exposto, **opina-se** pela regularidade jurídica da licitação em análise, desde que cumpridos os requisitos apontados nesta peça Opinativa.

24.2. 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.

24.3. 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.

24.4. 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).

24.5. Matéria orientada.

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

24.7. Goiânia, data da assinatura digital.

**Frederico Antunes Costa Tormin**  
**Procurador do Estado**  
**Chefe da Procuradoria Setorial em Substituição - PORTARIA Nº 91**  
**- GAB**

[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.



Documento assinado eletronicamente por **FREDERICO ANTUNES COSTA TORMIN, Procurador (a) do Estado**, em 12/03/2024, às 18:55, 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](http://sei.go.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=1) informando o código verificador **57626056** e o código CRC **6D2FA831**.

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 57626056