

Ementa: 1. Análise jurídica. 2. Direito Administrativo. 3. Procedimento licitatório na modalidade Pregão Eletrônico. 4. Contratação para prestação de serviço de execução, abertura, limpeza e manutenção de aceiros e estradas vicinais nas Unidades de Conservação da SEMAD. 5. Análise da Minuta de Edital. 6. Lei Federal nº 14.133 de abril de 2021. 7. Lei Estadual nº 17.928/2012, art. 84-A. 8. Decreto nº 9.898, de 2021 e Decreto Estadual nº 10.207/2023. 9. Menor Preço por Item. 10. Manifestação favorável, com recomendações.

1. Trata-se de procedimento licitatório, na modalidade "**Pregão Eletrônico**", do tipo menor preço por item, cujo objeto é a contratação de pessoa jurídica especializada na prestação de serviço de execução, abertura, limpeza e manutenção de aceiros e estradas vicinais nas Unidades de Conservação da Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (SEMAD).

2. Nos termos da Minuta de Edital de Pregão Eletrônico o custo total estimado da contratação é de **R\$ 678.143,00 (seiscentos e setenta e oito mil cento e quarenta e três reais)**.

3. Nesse sentido, os autos foram encaminhados a esta Procuradoria Setorial para análise e emissão de Parecer Prévio.

4. É o que importa relatar.

5. A atuação da Procuradoria Setorial junto à Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (SEMAD) restringe-se a **questões de ordem jurídica**, a partir da estrita observância ao arcabouço legal. Sendo assim, não serão objeto de análise desta Setorial questões de ordem técnica, sendo essas atribuições destinadas aos órgãos técnicos competentes desta Pasta, não competindo adentrar na esfera da conveniência e da oportunidade dos atos a serem praticados.

6. Da legalidade do procedimento licitatório.

6.1. De início, impõe-nos sublinhar o teor da Nota Técnica nº 1/2021 – GAPGE, exarado pelo Gabinete da Procuradoria-Geral do Estado de Goiás, que trata de orientações gerais sobre a Lei Complementar estadual nº 58/2006, que dispõe sobre a organização da Procuradoria-Geral do Estado, após as alterações promovidas pela Lei Complementar estadual nº 164/2021.

6.2. Pela redação normativa disposta no diploma, o fluxo procedimental de processos relacionados a licitações, contratações, acordos, convênios ou ajustes de qualquer natureza, dos órgãos e entidades da administração direta e indireta do Poder Executivo foram atingidos por modificações significativas quanto à marcha processual. Dentre os destaques, está a redação dada ao art. 47 da Lei Complementar estadual nº 58/2006, modificada pela Lei Complementar estadual nº 164/2021, que passou a vigorar com o seguinte teor:

Art. 47. As minutas de editais de licitação, bem como as dos contratos, acordos, convênios ou ajustes de qualquer natureza, dos órgãos e das entidades da administração direta e indireta do Poder Executivo estadual deverão ser previamente examinadas e aprovadas pela Procuradoria-Geral do Estado, sem prejuízo da análise jurídica incidental ao longo do procedimento.

§ 1º A competência prevista no caput é do procurador do estado chefe da procuradoria setorial do órgão ou da entidade interessada nas hipóteses em que as licitações, os contratos, os convênios, os acordos e os ajustes compreendam valores que não ultrapassem a R\$ 10.000.000,00 (dez milhões de reais).

§ 2º Acima do valor fixado no § 1º será necessária a manifestação jurídica do Procurador-Geral do Estado antes da formalização do ajuste, sem prejuízo do exercício das competências do chefe da procuradoria setorial.

§ 3º Fica dispensada nos procedimentos de contratação, convênios e ajustes de qualquer natureza, cujo valor não exceda a R\$ 100.000,00 (cem mil reais), a análise prevista no caput deste artigo.

(grifos nossos)

6.3. Neste diapasão, conforme o dispositivo acima, nos procedimentos de contratação, convênios e ajustes de qualquer natureza, caso o valor exceda a R\$ 100.000,00 (cem mil reais), e não ultrapasse a cifra de R\$10.000.000,00 (dez milhões de reais), a matéria deve ser previamente examinada e aprovada pelo chefe da Procuradoria Setorial da entidade interessada. Visto que, o custo total estimado

da contratação, é de **R\$ 678.143,00 (seiscentos e setenta e oito mil cento e quarenta e três reais)**, o procedimento requer a análise da Procuradoria-Geral do Estado, por meio da Procuradoria Setorial do órgão ou entidade contratante.

6.4. A licitação é o procedimento administrativo, escolhido como regra geral pelo ordenamento jurídico pátrio, através do qual a Administração Pública de todos os entes federados e as demais pessoas indicadas em lei utilizam, com o objetivo de garantir a isonomia, a fim de selecionar a melhor proposta por meio de critérios objetivos e impessoais para a celebração de contratos, visando promover o desenvolvimento nacional sustentável. O dever de licitar emana da própria Constituição Federal, que em seu art. 37, inc. XXI, estabelece que *“as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes”*.

6.5. O art. 22, inciso XXVII, da Constituição Federal, estabeleceu competência privativa à União para legislar sobre normas gerais de licitações e contratos, cabendo aos Estados, Municípios e Distrito Federal, e à União, a edição de normas específicas (federais, estaduais, distritais e municipais) com o objetivo de atenderem suas respectivas peculiaridades socioeconômicas, mas respeitando as normas gerais.

6.6. A nova [Lei de Licitações nº 14.133/2021](#) fixa que são objetivos do processo licitatório: I – assegurar a seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, inclusive no que se refere ao ciclo de vida do objeto; II – assegurar tratamento isonômico entre os licitantes, bem como a justa competição; III – evitar contratações com sobrepreço ou com preços manifestamente inexequíveis e superfaturamento na execução dos contratos; IV – incentivar a inovação e o desenvolvimento nacional sustentável. Nesse diapasão, o pregão é a modalidade de licitação na forma eletrônica, pelos critérios de julgamento por menor preço ou maior desconto, prevalecendo aquele cujo valor for o mais vantajoso à Administração Pública. A regulamentação é dada pelo [Decreto Estadual nº 10.247 de 30 de março de 2023](#), dispondo o seguinte:

Art. 1º Fica aprovado, na forma deste Decreto, o regulamento da modalidade de licitação pregão, na forma eletrônica, pelos critérios de julgamento por menor preço ou maior desconto, no âmbito da administração pública direta, autárquica e fundacional do Estado de Goiás.

§ 1º A utilização da modalidade pregão é obrigatória para a aquisição de bens e a contratação de serviços comuns, mas é facultativa para a contratação de serviços comuns de engenharia.

§ 2º Os órgãos e as entidades da administração pública direta, autárquica e fundacional do Estado de Goiás, quando executarem recursos da União decorrentes de transferências voluntárias, deverão observar as regras vigentes do respectivo procedimento em âmbito federal, exceto nos casos em que o regulamento específico ou o termo de transferência dispuser de forma diversa.

§ 3º Os órgãos e as entidades da administração pública não integrantes da administração pública direta, autárquica e fundacional do Estado de Goiás poderão adotar, no que couber, as disposições deste Decreto.

(grifos nossos)

6.7. Por conseguinte, dispõe o art. 6º do Decreto Estadual nº 10.247/2023, o rito procedimental comum referido no art. 17 da Lei federal nº 14.133, de 2021, obedecendo, em sequência, às seguintes fases:

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

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

6.8. O pregão passa a ser a modalidade obrigatória para aquisição de bens e serviços comuns. Desse modo, o procedimento licitatório visa a prestação de serviços de execução, abertura, limpeza e manutenção de aceiros e estradas vicinais nas Unidades de Conservação da SEMAD, incluso o transporte do maquinário ao local de realização do serviço.

6.9. Partindo dos normativos citados, passa-se ao exame dos elementos que compõem os autos.

7. Da justificativa para a contratação.

7.1. O Estudo Técnico Preliminar (ETP) contém a justificativa para a contratação, elaborada pela área técnica responsável, vejamos:

Justificativa da Contratação:

- 1.5. A presente contratação justifica-se pela necessidade de aprimoramento no sistema de gestão, manejo, prevenção e combate aos incêndios em unidades de conservação. Redução de áreas queimadas de origem antrópica em unidades de conservação.
- 1.6. A ausência do objeto desta contratação poderá ocasionar os seguintes prejuízos:
- 1.7. Aumento do risco de incêndios florestais – Sem a implementação de aceiros, a propagação do fogo torna-se descontrolada, elevando significativamente o risco de queimadas em larga escala.
- 1.8. Danos à biodiversidade – A ausência de barreiras físicas contra incêndios pode resultar na destruição de habitats naturais, comprometendo a fauna e a flora locais.
- 1.9. Prejuízos à infraestrutura dos parques – O fogo pode atingir estruturas essenciais, como trilhas, pontes, mirantes e centros de visitantes, gerando custos elevados de recuperação.
- 1.10. Maior demanda por recursos para combate a incêndios – Sem aceiros, a contenção das chamas torna-se mais difícil e exige maior mobilização de brigadistas, e equipamentos especializados.
- 1.11. Impacto na qualidade do ar e na saúde pública – A fumaça gerada por incêndios florestais compromete a qualidade do ar, afetando a saúde da população e contribuindo para problemas respiratórios.
- 1.12. Desvalorização ambiental e turística – A degradação das áreas naturais reduz o potencial de ecoturismo e compromete a imagem dos parques como espaços de conservação e lazer.

7.2. Sendo assim, cabe reiterar que não é de atribuição desta unidade consultiva imiscuir-se em questões de ordem técnica do setor de compras governamentais desta Pasta. Logo, a motivação de atos administrativos é aqui tomada como parâmetro, uma vez que tais atos gozam da presunção de legalidade e encontram baliza na teoria dos motivos determinantes. A esse respeito já se posicionou o STJ:

Consoante a teoria dos motivos determinantes, o administrador vincula-se aos motivos elencados para a prática do ato administrativo. Nesse contexto, há vício de legalidade não apenas quando inexistentes ou inverídicos os motivos suscitados pela administração, mas também quando verificada a falta de congruência entre as razões explicitadas no ato e o resultado nele contido.

7.3. A área técnica, no Estudo Técnico Preliminar, declara ainda que a melhor solução para o caso em tela é a contratação de empresa especializada, tendo em vista a necessidade de fornecimento dos bens ou serviços contratados, vejamos:

Definição da solução escolhida

2.1. Abaixo segue a descrição resumida do objeto a ser contratado, definido após a realização de estudo técnico preliminar: Prestação de Serviços - Prestação de serviço de aceiros.

Característica do objeto:

- 2.2. O objeto a ser contratado é Comum, assim considerado por possuir padrão de desempenho e qualidade que possam ser objetivamente definidos no Termo de Referência, por meio de especificações usuais no mercado, na forma do inciso XIII do art. 6º da Lei federal nº 14.133, de 01 de abril de 2021.
- 2.3. A solução adotada trata-se de objeto comum, pois:
 - 2.3.1. é encontrado e praticado no mercado sem maiores dificuldades;
 - 2.3.2. é ordinário, sem peculiaridades ou características especiais;
 - 2.3.3. é apresentado com identidade e características padronizadas, com perfil qualitativo passível de ser descrito objetivamente; e
 - 2.3.4. sua caracterização é garantida tendo por base as exigências detalhadas do Termo de Referência, compatível com o rito procedimental de seleção do fornecedor a ser adotado.

7.4. Na nova Lei de Licitações nº 14.133/2021, fixa-se o critério de julgamento por menor preço ou maior desconto, levando em consideração os interesses da Administração Pública, assim sendo, os custos indiretos, relacionados às despesas de manutenção, utilização, reposição, depreciação e impacto ambiental, entre outros fatores vinculados ao seu ciclo de vida, poderão ser considerados para a definição do menor dispêndio, sempre que objetivamente mensuráveis, conforme parâmetros definidos em regulamento, de acordo com o § 1º do art. 34 da Lei nº 14.133, de 2021.

7.5. Nessa orientação, o Decreto nº 10.247/2023 em seu art. 13, §2º, exige que o critério de julgamento de menor preço ou maior desconto por lote somente poderá ser adotado quando for demonstrada a inviabilidade de se promover a adjudicação por item e for

evidenciada a sua vantagem técnica e econômica, e o critério de aceitabilidade dos preços unitários máximos, os quais deverão constar no edital.

7.6. Dessa forma, tendo em vista a escolha do critério de menor preço por item descrito no Edital, conforme se extrai do art. 13 do Decreto nº 10.247/2023, a área técnica apresentou justificativa para a adjudicação do objeto por item, especificamente no tópico 5 do Estudo Técnico Preliminar, informou que:

- 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 01 de abril de 2021.
- 5.2. A presente contratação será realizada com a adjudicação do objeto por Item.

8. Análise da fase preparatória do pregão.

8.1. O art. 7º do [Decreto nº 10.207, de 27 de janeiro de 2023](#) dispõe sobre a regulamentação da etapa preparatória das contratações na administração pública direta, autárquica e fundacional do Estado de Goiás.

8.2. Dessa forma, verifica-se nos autos encaminhados à essa Procuradoria Setorial estão disponíveis os seguintes documentos:

Documento	Código - SISLOG
I – Documento de Oficialização de Demanda – DOD	(158290)
II – Portaria de designação das funções essenciais da contratação	(164058)
III – Estudo Técnico Preliminar – ETP	(160597)
IV – Matriz de riscos	--
V – Orçamento estimado da contratação	(159034)
VI – Termo de referência, anteprojeto, projeto básico ou projeto executivo	(159082)
VII – Previsão dos recursos orçamentários	Ausente
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	(171290)
IX – Minuta de termo de contrato ou histórico da nota de empenho, quando ela for utilizada em substituição ao termo contratual	(171231; 171290)
X – Pareceres técnicos e autorizações cabíveis	(162010)
XI – Parecer jurídico prévio	Em elaboração
XII – Autorização do ordenador de despesas	Posterior

8.3. Tendo em vista o citado suporte normativo, passa-se ao exame dos elementos que compõem os autos.

8.4. Do Documento de Oficialização de Demanda – DOD. Nota-se que o primeiro documento a instruir o processo relativo ao pregão eletrônico é o Documento de Oficialização de Demanda – DOD feito pelo setor requisitante ou pela unidade supridora ou técnica, contendo, entre outros elementos, a identificação da necessidade e dos resultados a serem alcançados pela contratação estando contemplado no Plano de Contratações Anual (art. 8º, II, do Decreto Estadual nº 10.207/2023) e análise ou Gerenciamento de Riscos (art. 18, X, da Lei nº 14.133/2021 c/c art. 17 do Decreto Estadual nº 10.207/2023).

8.5. Da fiscalização do contrato, nota-se a Portaria de designação das funções essenciais da contratação, com indicação da Equipe de Planejamento da Contratação (Integrante Requisitante, Integrante Técnico e Integrante Administrativo), o Agente de Contratação/Pregoeiro/Agente de Contratação Direta/Leiloeiro ou os Membros da Comissão de Contratação, a Equipe de Fiscalização do Contrato (Gestor e Fiscal) e Equipe de Apoio ou Banca de Julgamento para a presente contratação, em obediência ao art. 9º do Decreto nº 10.207/2023. Ademais, nota-se que o pregão será conduzido pelo agente de contratação, designado como pregoeiro, nos termos do § 5º do art. 8º da Lei federal nº 14.133, de 2021.

8.6. Neste ponto, na portaria foram indicados o Gestor de Contrato, Integrantes Requisitante e Agentes de Contratação. Considerando que o acompanhamento e a fiscalização são funções essenciais à execução do contrato, como desdobramento do tópico anterior, **sugere-se a indicação de fiscal do contrato, em obediência ao art. 9º do Decreto nº 10.207/2023.**

8.7. Do estudo técnico preliminar. De acordo com o art. 12 do Decreto nº 10.207/2023, o Estudo Técnico Preliminar evidencia o problema e a melhor solução ao caso concreto. Busca-se a melhor solução identificada dentre as possíveis, de modo a permitir a avaliação das viabilidades técnica e econômica da contratação.

8.8. Do orçamento estimado da contratação. A pesquisa de preços é a principal etapa na realização da estimativa do valor da contratação. É também com base nela que a Administração definirá os valores máximos admissíveis, coibindo o indesejado sobrepreço, e aquelas propostas cujo conteúdo se considerará inexecutável. Além disso, essa estimativa tem por finalidade, especialmente, verificar se existem recursos orçamentários suficientes para o pagamento da despesa com a contratação.

8.9. A necessidade de demonstração da ampla pesquisa para verificação do preço de mercado deve constar nos autos, com as composições dos preços utilizados para sua formação, pois é a única forma de se documentar que houve preocupação com a economicidade da contratação e a busca pela proposta mais vantajosa, previsto no art. 18, inciso IV da Lei nº 14.133/2021.

8.10. A partir do que preceitua o art. 18 do Decreto Estadual nº 10.207/2023, a estimativa do valor da contratação deve ser instruída com preços unitários referenciais, memórias de cálculo e documentos que lhe dão suporte, com a indicação dos parâmetros utilizados para a obtenção dos preços e para os respectivos cálculos.

8.11. Justificativa de preço. Consoante o art. 13, IX, da IN SEAD nº 5/2023, faz-se necessária a demonstração da justificativa do preço estimado.

8.12. Foi apresentado no Orçamento Estimado uma pesquisa de mercado com fornecedores locais, por meio de e-mails e contatos telefônicos. Entretanto, merecem registro os conceitos de "*cesta de preços*" e "*cotação insuficiente*", definidos, respectivamente, pelos incisos IV e V, do art. 3º, do Decreto Estadual nº 9.900/2021:

Art. 3º Para o disposto neste Decreto, considera-se:

[...]

IV – cesta de preços: conjunto de preços formado por **documentos obtidos de duas ou mais fontes de pesquisa elencadas neste Decreto para a formação do preço referencial**;

V – cotação insuficiente: **amostra de preços com conjunto inferior a 3 (três) preços**; e

(grifos nossos)

8.13. Desse modo, o Orçamento Estimado para a contratação conteve pesquisa mercadológica em conformidade com o Decreto Estadual nº 9.900, de 7 de julho de 2021 especialmente nos termos do art. 6º para composição de preços. No caso em tela foi apresentada a seguinte justificativa:

JUSTIFICATIVA DE METODOLOGIA UTILIZADA

Em atenção ao Decreto nº 9.900, de 7 de julho de 2021, que dispõe sobre o procedimento administrativo para a realização de pesquisa de preços para aquisição de bens e contratação de serviços em geral, informamos:

1. Conforme artigo 4º, que a pesquisa de preços foi efetuada pelo servidor Bruno Gonçalves Paulino, alocado na Gerência de Gestão e Prevenção de Incêndios e Acidentes Ambientais, que utilizou dos parâmetros dispostos no decreto supracitado, onde foi utilizada a média dos valores obtidos, atendendo a 1 dos 6 incisos presentes no artigo 6º. Valores encontrados que estavam explicitamente fora daquele praticado no mercado foram descartados quando julgados excessivamente elevados ou inexecutáveis.

2. Conforme artigo 6º:

I - Pesquisa na base estadual de notas fiscais eletrônicas (conforme previsto no Art. 6º, inciso I, Decreto 9.900/2021): Não foi encontrado, devido a limitações técnicas dos sítios pesquisados.

II - Pesquisa realizada no Portal de Compras Governamentais de Goiás (conforme previsto no Art. 6º, inciso II, Decreto 9.900/2021): **Após pesquisa, não foram localizados valores.**

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 (conforme previsto no Art. 6º, inciso III, Decreto 9.900/2021): Foi utilizada a ferramenta Banco de Preços, contratada por essa SEMAD, para realizar a pesquisa de preços, **Após pesquisa, não foram localizados valores.**

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 (conforme previsto no Art. 6º, inciso IV, Decreto 9.900/2021), **porém,**

não foram localizados valores.

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 (conforme previsto no Art. 6º, inciso IV, Decreto 9.900/2021): Foram feitas pesquisas no site da transparência de Goiás, no ComprasNet federal e no banco das compras públicas homologadas, entretanto sem resultados, **Após pesquisa, não foram localizados valores de referência para o item ora objeto dos autos.**

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, que resultou em documento anexo aos autos.

PREÇO TOTAL ESTIMADO DA CONTRATAÇÃO

Para a contratação desejada foi encontrado o **Valor Total Estimado de R\$ 678.143,00 (R\$ Seiscentos e Setenta e Oito Mil e Cento e Quarenta e Três Reais)**, conforme detalhado na planilha mercadológica acima, devidamente datada e assinada pelo seu subscritor.

8.14. Com base nos conceitos mencionados, verifica-se que, no Orçamento Estimado, a área técnica adotou o método da "*cesta de preços aceitáveis*" para a formação do preço referencial. Inicialmente, o preço foi obtido com base em pesquisa junto a fornecedores, conforme disposto no inciso VI do art. 6º do Decreto Estadual nº 9.900/2021. Destaca-se que a utilização de tal método deve ser realizada de forma facultativa, uma vez que utilizar apenas a cotação de preços com fornecedores é a forma mais frágil de se determinar o preço, pois fica a critério do fornecedor estabelecer o valor, o que em determinados casos pode expor o órgão ao risco de um comportamento oportunista dos interessados e, em última análise, gerar risco de sobrepreço em uma contratação.

8.15. Portanto, de acordo com os parâmetros estabelecidos no art. 6º do Decreto Estadual nº 9.900/2021, a cesta de preços aceitáveis requer um mínimo de três cotações diferentes de duas ou mais fontes, e esse critério somente pode ser excepcionado em hipóteses devidamente justificadas.

8.16. No presente caso, sem adentrar a uma análise de veracidade que seria alheia às atribuições da Procuradoria Setorial, a justificativa apresentada pela área técnica parece atender aos parâmetros da razoabilidade e proporcionalidade. Contudo, é recomendável a **adição de pelo menos mais uma fonte para pesquisa de preços, a partir dos parâmetros listados no art. 6º do Decreto Estadual nº 9.900/2021, para além da já utilizada (Pesquisa com Fornecedores)**, tendo em vista que, além do mínimo de três preços, a cesta de preços aceitável necessita de duas ou mais fontes. **Caso não seja possível, deve ser inserida justificativa da área técnica, devido à natureza do objeto ou a outra circunstância impeditiva.**

8.17. Termo de Referência. O termo de referência, por sua vez, deve ocorrer na fase de instrução processual da licitação. Em obediência ao Decreto nº 10.207/2023, o termo será elaborado a partir do Estudo Técnico Preliminar da contratação, contendo as seguintes informações:

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

I – a definição do objeto da contratação com a indicação do código do Banco de Especificações relacionado a cada item da contratação, disponíveis no Sistema de Logística do Estado de Goiás – SISLOG;

II – as estimativas do valor da contratação e dos preços unitários referenciais, se a administração optar por não preservar o seu sigilo até a conclusão da licitação;

III – a descrição detalhada do objeto, considerados o seu ciclo de vida, sua natureza, seus quantitativos e o prazo do contrato, inclusive a avaliação dos benefícios de eventuais prorrogações, vedadas as especificações que, por serem excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem ou frustrem a competição ou a realização do fornecimento da solução;

IV – a fundamentação da contratação, que consiste na referência aos estudos técnicos preliminares correspondentes ou, quando não for possível divulgá-los, no extrato das partes que não contiverem informações sigilosas;

V – os requisitos da contratação, assim considerados os requisitos legais, de negócio, de capacitação, de segurança da informação e proteção de dados, de implantação, garantia e manutenção, de metodologia de trabalho, de experiência profissional da equipe de execução do contrato e outros considerados pertinentes;

VI – o modelo de execução do objeto, que consiste na definição de como o contrato deverá produzir os resultados pretendidos desde o seu início até o seu encerramento;

VII – o modelo de gestão do contrato, que descreve como a execução do objeto será acompanhada e fiscalizada pelo órgão ou pela entidade;

VIII – os critérios de medição e de pagamento;

IX – as forma e os critérios de seleção do fornecedor; e

X – o cronograma de execução física e financeira, quando for aplicável, que 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.

8.18. Desse modo, o Termo de Referência deve conter os seguintes parâmetros e elementos descritivos:

- a) definição do objeto, incluídos sua natureza, os quantitativos, o prazo do contrato e, se for o caso, a possibilidade de sua prorrogação;
- b) fundamentação da contratação, que consiste na referência aos estudos técnicos preliminares correspondentes ou, quando não for possível divulgar esses estudos, no extrato das partes que não contiverem informações sigilosas;
- c) descrição da solução como um todo, considerado todo o ciclo de vida do objeto;
- d) requisitos da contratação;
- e) 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;
- f) modelo de gestão do contrato, que descreve como a execução do objeto será acompanhada e fiscalizada pelo órgão ou entidade;
- g) critérios de medição e de pagamento;
- h) forma e critérios de seleção do fornecedor;
- i) estimativas do valor da contratação, acompanhadas dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, com os parâmetros utilizados para a obtenção dos preços e para os respectivos cálculos, que devem constar de documento separado e classificado;
- j) adequação orçamentária;

8.19. Da análise do Termo de Referência em tela, percebe-se que, de maneira geral, ele está de acordo com o exigido na legislação brasileira, sobretudo pela Lei Federal nº 14.133/2021 e em conformidade com o Decreto Estadual nº 10.207/2023.

8.20. Ressalta-se que a decisão quanto às características necessárias à satisfação da necessidade administrativa é única e exclusiva do gestor, a partir da verificação dos elementos fáticos e da ponderação quanto à conveniência, oportunidade e interesse público do objeto negocial buscado. Não obstante, reforce-se a teoria dos motivos determinantes, que preconiza que os atos administrativos, quando motivados, ficam vinculados aos motivos expostos, para todos os efeitos jurídicos, o campo de escolha do referido agente não é ilimitado, tampouco arbitrário, devendo ser valoradas especificações técnicas e os elementos essenciais inerentes que sinalizem o atendimento do interesse público.

8.21. Da minuta do Edital. A nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos disciplina as modalidades de licitação, dentre elas encontra-se a modalidade pregão, que foi regulamentada no Estado de Goiás pelo Decreto nº 10.247/2023, conforme os artigos 11 e 12, vejamos:

Art. 11. As minutas padrão do edital de licitação, do contrato ou do histórico da nota de empenho, com cláusulas obrigatórias e uniformes, serão elaboradas pelo órgão central de compras da Secretaria de Estado da Administração e aprovadas pela Procuradoria-Geral do Estado, bem como deverão ser adotadas pelos órgãos e pelas entidades da administração pública direta, autárquica e fundacional do Estado de Goiás.

§ 1º O edital de licitação, com todos os seus anexos, será publicado no sistema de compras.

§ 2º O pregoeiro ajustará, com base nos modelos padronizados, a minuta do edital de licitação e os seus anexos, em atenção às necessidades da futura contratação, ao respectivo termo de referência e aos demais documentos da etapa preparatória.

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

- I – a descrição do objeto da contratação;
- II – o endereço eletrônico, a data e a hora da sessão pública;
- III – as condições de participação e o tratamento diferenciado para microempresas e empresas de pequeno porte;
- IV – a apresentação de proposta e documentos de habilitação;
- V – a sessão eletrônica e o envio de lances;
- VI – o julgamento da proposta;
- VII – o julgamento da habilitação;

VIII – os recursos;

IX – a homologação;

X – as condições para contratação;

XI – as infrações administrativas;

XII – a impugnação ao edital e os pedidos de esclarecimentos; e

XIII – as disposições gerais.

Parágrafo único. As informações relacionadas nos incisos do caput deste artigo deverão ser apresentadas em linguagem simples e compreensível, também de forma clara e objetiva.

8.21.1. Para iniciar, cabe cogitar da incidência do art. 48 da Lei Complementar nº 123/2006:

Art. 48. Para o cumprimento do disposto no art. 47 desta Lei Complementar, a administração pública:

I - deverá realizar processo licitatório destinado exclusivamente à participação de microempresas e empresas de pequeno porte nos itens de contratação cujo valor seja de até R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais);

II - poderá, em relação aos processos licitatórios destinados à aquisição de obras e serviços, exigir dos licitantes a subcontratação de microempresa ou empresa de pequeno porte;

III - deverá estabelecer, em certames para aquisição de bens de natureza divisível, cota de até 25% (vinte e cinco por cento) do objeto para a contratação de microempresas e empresas de pequeno porte.

8.21.2. É imprescindível ressaltar entendimento exarado pelo Supremo Tribunal Federal (STF) no sentido de ter surgido diante da *“premente necessidade de se fazer com que o sistema tributário concretizasse as diretrizes constitucionais do favorecimento às microempresas e as empresas de pequeno porte. A Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006, em consonância com as diretrizes traçadas pelos arts.146, III, d, e parágrafo único; 170, IX e 179 da CF, visa à simplificação e à redução das obrigações dessas empresas, conferindo a elas um tratamento jurídico diferenciado, o qual guarda, ainda perfeita consonância com os princípios da capacidade contributiva e da isonomia. O regime foi criado para diferenciar em iguais condições, os empreendedores com menor capacidade contributiva e menor poder econômico.”* (RE 627.543, rel. Min. Dias Toffoli, Tema 363, DJe de 29.10.2014)

8.21.3. Em análise à minuta de Edital de Pregão, verifica-se a descrição de 10 (dez) itens para a prestação de serviços, execução de aceiros e manutenção de estradas vicinais. Dentre tais itens, nota-se que 7 (sete) possuem valor abaixo de R\$ 80.000,00, o que se amoldaria, em tese, em processo licitatório destinado exclusivamente à participação de microempresas e empresas de pequeno porte nos itens de contratação, podendo atrair a incidência do art. 48, incisos I e II, da Lei Complementar nº 123/2006.

8.21.4. Sobre o tema, anota-se ainda trecho de artigo publicado na Revista do Tribunal de Contas da União :

Seria legítimo conferir-se exclusividade de participação a empresas de pequeno porte em licitação por itens cujo somatório supere o valor de R\$80.000,00, em relação aos itens cujos valores estimados individualmente não ultrapassem essa cifra?

Ilustre-se a hipótese. O edital discrimina a compra dos seguintes objetos: item 1 (x cadeiras – valor total estimado de R\$60.000,00); item 2 (x sofás de dois lugares – valor total estimado de R\$100.000,00); item 3 (x mesas – valor total estimado de R\$150.000,00); item 4 (x tapetes - valor total estimado de R\$40.000,00); item 5 (x suportes para livros - valor total estimado de R\$5.000,00). total estimado da licitação: R\$355.000,00. Em relação aos itens 1, 4 e 5, seria legítima a exclusiva participação de microempresas e empresas de pequeno porte, e para os demais itens (2 e 3) ampliar-se a participação, conferindo-se, em relação a esses itens (2 e 3), o tratamento privilegiado previsto no art. 44 da Lei Complementar nº 123/06?

O art. 48, I, da Lei Complementar nº 123/06 estabelece que, para o cumprimento do disposto no art. 47 [...], a Administração pode realizar processo licitatório destinado exclusivamente à participação de microempresas e empresas de pequeno porte nas contratações cujo valor seja de até R\$ 80.000,00.

O art. 6º do Decreto nº 6.204/06 autoriza o processo licitatório destinado exclusivamente à participação de microempresas e empresas de pequeno porte nas contratações cujo valor seja de até R\$80.000,00. Nenhum dos dois dispositivos acima reproduzidos estabelece que a exclusividade deva ocorrer nas licitações cujo valor seja de até R\$80.000,00. A aferição levará em conta as contratações até esse valor.

Em licitações divididas em itens, lotes ou grupos, cada item representa uma licitação separada das demais, com julgamentos e adjudicações independentes.

A divisão da licitação em itens atende à regra de parcelamento inscrita no art. 23, § 1º, da Lei nº 8.666/93, a que alude a Súmula nº47, do Tribunal de Contas da União, além de ensejar economia de tempo e de recursos financeiros, uma vez que é realizada uma única licitação para objetos específicos.

Dessas licitações podem resultar, portanto, várias contratações distintas, derivadas de um único instrumento convocatório, em razão da possibilidade de serem adjudicados os itens a licitantes distintos que ofertaram propostas

para um ou mais itens, selecionados por meio de uma única licitação. Pode um único licitante consagrar-se vencedor de todos os itens, de que resultarão contratações totais superiores a R\$80.000,00. Tal possibilidade não infringe o disposto no art. 48, inciso I, da Lei Complementar nº123/06, bem como o art. 6º do Decreto nº 6.204/07, em decorrência da autonomia da adjudicação de cada item. Ou seja, mesmo na hipótese em que há um único vencedor para todos os itens, os julgamentos e as adjudicações operam de forma independente.

Se fossem realizadas licitações apartadas, ou seja, fossem publicados vários instrumentos convocatórios independentes, e em cada um deles houvesse um único objeto (item), com valor estimado igual ou inferior a R\$80.000,00, não haveria dúvida acerca da exclusiva participação de entidades de menor porte.

Existindo itens (ou lotes/grupos) num mesmo instrumento convocatório, com valores iguais ou inferiores a R\$80.000,00, para cada um deles o edital poderá regulamentar a exclusiva participação de entidades de menor porte, conforme preceitua o art. 48, I, da Lei Complementar nº123/06. Para os demais itens, com valores individuais superiores a R\$80.000,00, o mesmo instrumento convocatório estenderá a participação às demais categorias empresarias do ramo do objeto em licitação (grande e médio porte), concedendo o tratamento privilegiado às entidades de menor porte na hipótese de ocorrer o “empate ficto” (art. 44 da Lei Complementar nº 123/06).

(Revista do Tribunal de Contas. As licitações exclusivas para microempresas e empresas de pequeno porte: regra e exceções. Edição de Jan/Abr 2012. págs. 64- 65. Endereço eletrônico: <https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/download/149/146/276>. Acesso em: 06/05/2025)

8.21.5. Assim sendo, o critério da exclusividade deve ser aplicado com base no valor individual de cada item, lote ou grupo, e não no somatório total da licitação, dessa forma, o limite de R\$ 80.000,00 aplica-se a cada objeto específico e autônomo dentro do certame. Cada item tem julgamento e adjudicação independentes, o que significa que podem gerar contratos separados e distintos, mesmo que o total da licitação ultrapasse o limite de R\$ 80.000,00, o item é individualmente considerado possibilitando a aplicação diferenciada das regras de participação conforme seu valor estimado.

8.21.6. Nesse sentido, a minuta de edital expôs nos itens 3.5 e 3.6 o seguinte:

Microempresas, empresas de pequeno porte e equiparadas

3.5. Nos itens/lotos destinados à participação exclusiva de microempresas e empresas de pequeno porte, conforme informado no item 2.8 deste Edital, nos termos da Lei complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006, a fruição do benefício fica limitada às microempresas e às empresas de pequeno porte que, no ano-calendário de realização da licitação, ainda não tenham celebrado contratos com a Administração Pública cujos valores somados extrapolem a receita bruta máxima admitida para fins de enquadramento como empresa de pequeno porte.

3.6. Será concedido tratamento favorecido para as microempresas e empresas de pequeno porte, para as sociedades cooperativas mencionadas no artigo 16 da Lei federal nº 14.133, de 01 de abril de 2021, para o agricultor familiar, o produtor rural pessoa física e para o microempreendedor individual - MEI, nos limites previstos da Lei complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006.

8.21.7. Ocorre que o item 2.8, referenciado no item acima, apenas diz que "**2.8. Critério de Julgamento: Menor Preço por Item, conforme tabela constante abaixo, facultando-se ao licitante a participação em quantos itens/lotos forem de seu interesse. Caso esta licitação contenha itens/lotos de participação reservada a ME/EPP, tal informação constará nas informações do respectivo item, conforme abaixo.**" No entanto, nos dados da descrição dos itens verifica-se a menção à "Participação: Ampla participação", o que pode levar a crer que nenhum deles teria sido objeto do tratamento diferenciado mencionado os incisos I ou II do art. 48 da LC 123/2006, assim não há como perceber claramente se algum deles foi atribuído para participação exclusiva de ME e EPP, devendo ser inserida tal informação nos itens.

8.21.8. Desse modo, a minuta de edital deve prever de maneira clara para qual dos itens será reservado exclusivamente às microempresas e empresas de pequeno porte, ou deve justificar a sua impossibilidade, conforme os seguintes dispositivos legais:

LC 123/2006

Art. 49. Não se aplica o disposto nos arts. 47 e 48 desta Lei Complementar quando:

[...]

II - não houver um mínimo de 3 (três) fornecedores competitivos enquadrados como microempresas ou empresas de pequeno porte sediados local ou regionalmente e capazes de cumprir as exigências estabelecidas no instrumento convocatório;

III - o tratamento diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte não for vantajoso para a administração pública ou representar prejuízo ao conjunto ou complexo do objeto a ser contratado;

Lei 14.133/2021

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

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

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

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

8.22. Com efeito, revela-se que na fase preparatória, disciplinada pelo Decreto nº 10.207/2023, nas minutas dos documentos da contratação, em atenção ao art. 26, dentro do edital de licitação constatará como anexo o termo de contrato ou do histórico da nota de empenho, quando for adotada como instrumento equivalente e a minuta da ata de registro de preços. Desse modo, a gerência incluiu como anexos o Termo de Referência e a Minuta Contratual.

8.23. Em prosseguimento, verifica-se que foi admitida a participação de empresas reunidas em consórcio, conforme item 8.5 da minuta do edital, em consonância com a lei 14.133/2021.

8.24. Por oportuno, passa-se à análise da Minuta Contratual. Nota-se que, de modo geral, a minuta contratual foi redigida consoante as determinações legais pertinentes e de acordo com a finalidade a que se destina, as cláusulas nela estabelecidas estão de acordo com as disposições do art. 92 e seguintes da Lei nº 14.133/2021 e com o Edital:

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

I - o objeto e seus elementos característicos;

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

XIX - os casos de extinção.

8.25. Do Prazo de Vigência Contratual. Sabe-se que todo contrato deve ter prazo de vigência predefinido no Edital e no próprio instrumento contratual, sendo vedado contratos administrativos por prazo indeterminado. Sendo assim, o prazo deve estar regulamentado de forma expressa no edital e ser compatível com a disponibilidade orçamentária, a fim de fazer face às despesas decorrentes do negócio público.

8.26. Na Lei nº 14.133/2021 verifica-se que a Administração poderá celebrar contratos com prazos de até 5 (cinco) anos nas hipóteses de serviços e fornecimentos contínuos, na forma do art. 106 da lei, observando as seguintes diretrizes: I - a autoridade competente do órgão ou entidade contratante deverá atestar a maior vantagem econômica vislumbrada em razão da contratação plurianual; II - a Administração deverá atestar, no início da contratação e de cada exercício, a existência de créditos orçamentários vinculados à contratação e a vantagem em sua manutenção; III - a Administração terá a opção de extinguir o contrato, sem ônus, quando não dispuser de créditos orçamentários para sua continuidade ou quando entender que o contrato não mais lhe oferece vantagem. No caso, a CLÁUSULA SEXTA prevê a vigência contratual de 12 (doze) meses, de forma compatível com a legislação citada:

"O prazo de vigência contratual é de 12 meses, contados imediatamente após a divulgação no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), nos termos do Título III, Capítulo V, da Lei federal nº 14.133, de 01 de abril de 2021."

8.27. A minuta de contrato visa a contratação de pessoa jurídica especializada na prestação de serviço de execução, abertura, limpeza e manutenção de aceiros e estradas vicinais nas Unidades de Conservação da SEMAD, estabelecendo que os preços serão fixos e irreeajustáveis 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.

8.28. Pareceres técnicos e autorizações cabíveis. Para demonstrar o alinhamento técnico desta contratação aos planos governamentais, realizou-se a vinculação do serviço em referência ao Planejamento Estratégico da SEMAD.

8.29. Por fim, no que se refere à fase preparatória da licitação, além da realização das recomendações feitas por todo este opinativo, a divulgação do edital obedece a ordem estabelecida no Decreto nº 10.247/2023, vejamos:

Art. 15. 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.

§ 1º No caso de consórcio público, a publicação do extrato do edital deverá ser realizada no diário oficial do ente de maior nível entre eles e em jornal diário de grande circulação.

§ 2º A divulgação no PNCP será realizada por meio de rotina de integração com o sistema oficial de contratações do Estado.

§ 3º Nos casos em que a fonte de recursos do pregão for, no todo ou em parte, da esfera federal ou de organismos internacionais, deverá ser também publicada a referida convocação no Diário Oficial da União, quando houver previsão na lei ou na regulamentação específica.

8.30. Ademais, durante a etapa preparatória verifica-se que nos autos foram incluídos os documentos referentes à previsão dos recursos orçamentários. Deste modo, **deve ser providenciada a Programação de Desembolso Financeiro com status “liberado”, a Declaração de Adequação Orçamentária e Financeira e a Nota de Empenho da despesa.**

8.31. Ressalta-se que após a conclusão dos documentos da fase de planejamento e atestada a existência de previsão de recursos orçamentários, com a devida programação de desembolso financeiro, os autos serão encaminhados para o ordenador de despesas, que decidirá sobre o prosseguimento da contratação.

8.32. Ad cautelam, a responsabilidade pela aferição da regularidade do fornecimento e/ou por qualquer outro aspecto fático e técnico, e não estritamente jurídico, repousa inteiramente sobre o órgão competente pertencente à estrutura organizacional da Secretaria de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, sendo aqui tomados por pressuposto.

9. Conclusão.

9.1. Ante do exposto, por adequação legal, opina-se pela viabilidade jurídica do Termo de Referência, da Minuta de Edital e da Minuta contratual, **desde que atendidas as recomendações delineadas ao longo dos capítulos 7 e 8 deste parecer.**

9.2. Tecidas tais considerações, ressaltamos que não cabe a esta Procuradoria Setorial a responsabilidade pela aferição da regularidade da execução contratual, bem como por qualquer outro aspecto fático e técnico, inclusive a composição de preços, que repousa inteiramente sobre o órgão gestor do contrato pertencente à estrutura organizacional desta Secretaria de Estado, sendo aqui tomados como pressuposto.

9.3. Ante o exposto, devolvo os autos à **Gerência de Compras Governamentais – GECOM**, para conhecimento e providências.

GOIÂNIA, 09 de maio de 2025.

VITOR RODRIGUES SAMPAIO BARBOSA

Procurador - Chefe