

SISLOG Nº 114628

Processo: 202500005017431

Nome: SECRETARIA DE ESTADO DE INDUSTRIA, COMERCIO E SERVIÇOS

Assunto: Processo Licitatório – Parecer Prévio para Contratação de Empresa Especializada em Locação de Caminhão ¾ Baú com Elevador.

PARECER JURÍDICO SIC/PROCSET-17608

EMENTA: SECRETARIA DE ESTADO DE INDÚSTRIA, COMÉRCIO E SERVIÇOS. CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA EM LOCAÇÃO DE VEÍCULOS AUTOMOTORES. PREGÃO ELETRÔNICO. PARECER PRÉVIO. MANIFESTAÇÃO FAVORÁVEL. OBSERVAÇÃO DE CONDICIONANTES.

RELATÓRIO

Tratam os autos de procedimento licitatório, na modalidade pregão de forma eletrônica, tendo como objeto a *“contratação de empresa especializada em prestação de serviços de locação de caminhão ¾ baú com elevador, para fins de transporte de carga sem motorista, incluso o fornecimento de equipamento específico para monitoramento de veículo em tempo real (rastreador), manutenção e revisões em geral, seguros e todos os custos diretos e indiretos para a prestação de serviços de transporte de carga mercadorias diversas, a serem utilizados pela Secretaria de Estado da Indústria, Comércio e Serviços - SIC.”*

Destaca que a contratação realizar-se-á pelo período de 30 (trinta) meses e perfaz o valor total estimado de R\$ 341.979,90 (Trezentos e quarenta e um mil, novecentos e setenta e nove reais e noventa centavos).

A Gerência de Compras Governamentais encaminhou os autos a esta Procuradoria Setorial para os fins do parecer prévio, por ora adstrito a fase interna preparatória do certame.

É o relatório. Segue parecer, na forma do artigo 53 da Lei 14.133/2021 e Lei Complementar Estadual nº 58/2006.

FUNDAMENTAÇÃO

De início, ressalta-se que a responsabilidade pelos aspectos fáticos e outros consistentes em elementos extrajurídicos (exs.: juízo acerca da conveniência e oportunidade da contratação; orçamentos, valores; aspectos técnicos, financeiros e orçamentários) escapam à competência desta Setorial, repousando inteiramente sobre os setores de origem. Nesse sentido, registre-se que o pronunciamento jurídico ora ofertado cinge-se a estes autos e se ampara na documentação que os integra até o presente momento processual, sendo aqui tomados por pressupostos.

2.1 Da vigência da nova Lei de Licitações. Expressa opção.

É fato o advento da nova lei de licitações, Lei 14.133/2021, publicada em 1º de abril de 2021. Sendo assente que, conquanto tenha entrado em vigor na data da sua publicação postergou, porém, a revogação da Lei nº 8.666, de 1993, da Lei nº 10.520, de 2002, e dos artigos 1º a 47 da Lei nº 12.462, de 2011, depois de 2 (dois) anos da sua publicação.

Neste período, a nova norma coexistirá com as regras então existentes da Lei 8.666/1993, da Lei 10.520/2002 e do Regime Diferenciado de Contratações Públicas, devendo a Administração responsável pela licitação e contratação optar expressamente pela legislação de regência do ajuste.

Senão vejamos:

Art. 191. Até o decurso do prazo de que trata o inciso II do caput do art. 193, a Administração poderá optar por licitar ou contratar diretamente de acordo com esta Lei ou de acordo com as leis citadas no referido inciso, e a opção escolhida deverá ser indicada expressamente no edital ou no aviso ou instrumento de contratação direta, vedada a aplicação combinada desta Lei com as citadas no referido inciso.
Parágrafo único. Na hipótese do caput deste artigo, se a Administração optar por licitar de acordo com as leis citadas no inciso II do caput do art. 193 desta Lei, o contrato respectivo será regido pelas regras nelas previstas durante toda a sua vigência.
Art. 193. Revogam-se:
I - os arts. 89 a 108 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, na data de publicação desta Lei;
II - a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, a Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002, e os arts. 1º a 47-A da Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011, após decorridos 2 (dois) anos da publicação oficial desta Lei.

Neste sentido, observa-se a expressa opção ao longo da minuta do edital pela Lei Federal nº 14.133 de abril de 2021, do Decreto Estadual nº 10.247 de 30 de Março de 2023, e demais normas de regência aplicáveis (170186).

2.2. Da modalidade licitatória escolhida.

A Constituição Federal brasileira, em seu art. 37, XXI, prevê o procedimento licitatório como regra nas contratações administrativas a fim de seja assegurada a igualdade de condições a todos os concorrentes. Nesse sentido, o artigo 11 da Lei nº 14.133/2021 enuncia as finalidades do procedimento licitatório. Quais sejam: competitividade, isonomia, incentivo à inovação, evitar sobre preço e desenvolvimento nacional sustentável.

E ainda, com a revogação da Lei nº 8.666/93 e vigência da Lei nº 14.133/2021, passam a existir somente cinco modalidades licitatórias (art. 6º, XXXVIII a XLII) sendo elas: concorrência, concurso, leilão, pregão, diálogo competitivo.

Dito isto, infere-se especialmente da minuta de edital inserta nos autos (Sislog nº 199827) que a modalidade escolhida para o procedimento licitatório em análise foi o **pregão**, uma vez que, o objeto que será licitado é comum, ou seja, possui padrões de qualidade e desempenho que podem ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado.

Quanto ao critério de julgamento, o art. 6º, XLI da Lei 14.133/2021 admite no pregão, o menor preço ou o maior desconto.

O Tribunal de Contas da União preceitua que:

O que fica registrado quando a adjudicação se dá pelo menor preço por grupo, não é o menor preço de cada item, mas o preço do item no grupo em que se sagrou vencedor o futuro fornecedor. (...) Em modelagens dessa natureza, é preciso demonstrar as razões técnicas, logísticas, econômicas ou de outra natureza que tornam necessário promover o agrupamento como medida tendente a propiciar contratações mais vantajosas, comparativamente à adjudicação por item. É preciso demonstrar que não há incoerência entre adjudicar pelo menor preço global por grupo e promover aquisições por itens, em sistema de registro de preços. A Administração não irá adquirir grupos, mas itens. Repisando, na licitação por grupos/lotes, a vantajosidade para a Administração apenas se concretizaria se fosse adquirido do licitante o grupo/ lote integral, pois o menor preço é resultante da multiplicação de preços de diversos itens pelas quantidades estimadas. Em registro de preços, a realização de licitação utilizando-se como critério de julgamento o menor preço global por grupo/ lote leva, vis à vis a adjudicação por item, a flagrantes contratações antieconômicas e dano ao erário, potencializado pelas possibilidades de adesões, uma vez que, como reiteradamente se observa, itens são ofertados pelo vencedor do grupo a preços superiores aos propostos por outros competidores” (Acórdão 2695/2013-Plenário, TC 009.970/2013-4, relator Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa, 02.10.2013).

Pretende-se contratar empresa especializada em prestação de serviços de locação de veículos automotores com o objetivo “(...) garantir a logística eficiente de materiais e equipamentos relacionados às ações institucionais da SIC, abrangendo, de forma integrada, os seguintes elementos: 2.2.2.1. Locação de CAMINHÃO ¾ baú com elevador adequado para transporte de cargas diversas; 2.2.2.2. Fornecimento de rastreador veicular com tecnologia de monitoramento em tempo real, garantindo segurança e rastreabilidade; 2.2.2.3. Cobertura de seguros total, em conformidade com a legislação vigente; 2.2.2.4. Assunção de todos os custos diretos e indiretos pela contratada, garantindo a previsibilidade orçamentária por parte da SIC; 2.2.3. A opção por terceirizar este serviço decorre da inviabilidade técnica e econômica da administração pública em manter frota própria, tanto pelos elevados custos de aquisição e manutenção de veículos quanto pela gestão contínua de pessoal; 2.2.4. A contratação alinha-se aos princípios da eficiência, economicidade e continuidade do serviço público, previstos na legislação vigente, especialmente na Lei de Licitações (Lei nº 14.133/2021), favorecendo a execução célere e eficaz das atividades desenvolvidas pela SIC; 2.2.5. Dessa forma, considera-se tecnicamente justificável e administrativamente vantajosa a contratação de empresa especializada para a execução do serviço ora descrito, garantindo a plena operacionalização das ações da Secretaria e o atendimento eficaz à população..” É o que ressei da Justificativa detalhada no documento de oficialização da demanda – DOD (Sislog nº 182382).

Nesse caso, o critério a ser aplicado é o de menor preço por item.

O Tribunal de Contas da União fixou ainda diretriz em casos em que se pretende adotar o menor preço, como critério de julgamento, a saber:

REPRESENTAÇÃO. PREGÃO ELETRÔNICO. SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS. AQUISIÇÃO DE MOBILIÁRIO. INCONSISTÊNCIAS EM RELAÇÃO AO PLANEJAMENTO E À CONDUÇÃO DA LICITAÇÃO. INDÍCIOS DE RESTRIÇÃO INJUSTIFICADA À COMPETITIVIDADE E DE SOBREPREGO. ADOÇÃO DE MEDIDA CAUTELAR PARA SUSPENDER OS ATOS DECORRENTES DA ATA DE REGISTRO DE PREÇOS E DE NOVAS ADESÕES À REFERIDA ATA. OITIVAS. DILIGÊNCIA. PROCEDÊNCIA PARCIAL. CONFIRMAÇÃO DA CAUTELAR. PREVISÃO DE EXIGÊNCIAS INDEVIDAS OU NÃO JUSTIFICADAS. DETALHAMENTO EXCESSIVO DOS ITENS LICITADOS. ADJUDICAÇÃO POR PREÇO GLOBAL DE LOTES EM VEZ DE ITENS. ANULAÇÃO DA LICITAÇÃO. AUDIÊNCIA DOS GESTORES. (TCU - RP: 9342021, Relator: BRUNO DANTAS, Data de Julgamento: 28/04/2021).

Nesse sentido também se têm os tribunais pátrios:

APELAÇÃO CÍVEL - AÇÃO CIVIL PÚBLICA - DEFESA DO PATRIMÔNIO PÚBLICO - MUNICÍPIO DE PASSA-QUATRO - PROCESSO DE LICITAÇÃO - PREGÃO PRESENCIAL - CRITÉRIO DE JULGAMENTO - MENOR PREÇO, POR LOTE - ESTIMATIVA DE PREÇO - OBSERVÂNCIA - PREJUÍZO AO ERÁRIO - AUSÊNCIA - IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA - ELEMENTO ANÍMICO - IMPRESCINDIBILIDADE - IMPROCEDÊNCIA DO PEDIDO - MANUTENÇÃO. - Não há demonstração de prejuízo ao erário quando respeitado o critério de menor preço na aquisição de serviços por procedimento de licitação, em que utilizado o critério de julgamento de menor preço, por lote, notadamente quando, mesmo que considerados os valores, por itens, dos objetos licitados, não há uma variação expressiva entre o custo estimado e os preços contratados - O Supremo Tribunal Federal, no julgamento do Recurso Extraordinário com Agravo (ARE 843.989/PR), Tema 1.199, fixou tese, com repercussão geral, no sentido de que “É necessária a comprovação de responsabilidade subjetiva para a tipificação dos atos de improbidade administrativa, exigindo-se - nos artigos 9º, 10 e 11 da LIA - a presença do elemento subjetivo - Dolo”. (TJ-MG - AC: 00079710720158130476, Relator: Des.(a) Luís Carlos Gambogi, Data de Julgamento: 27/04/2023, Câmaras Cíveis / 5ª CÂMARA CÍVEL, Data de Publicação: 27/04/2023)

Importa destacar, que a escolha do procedimento a ser adotado cabe ao setor responsável pelas compras, cabendo a esta setorial fornecer opções viáveis ao gestor.

Assim, a unidade técnica justificou a modalidade de licitação escolhida através do Termo de Referência (Sislog nº 197129):

- 2.1. Descrição resumida do objeto Fornecimento de Bens e Materiais e Serviços - 1.1. Constitui o objeto deste procedimento licitatório para eventual contratação de empresa especializada em prestação de serviços de locação de veículo automotor com o fornecimento de equipamento específico para monitoramento de veículo em tempo real (Rastreador), manutenção, limpeza, seguro e quilometragem livre, conforme demanda, pelo período de 30 (trinta) meses, visando suprir a necessidades específicas da Secretaria de Estado da Indústria, Comércio e Serviços - SIC.
- 2.2. Regime de fornecimento de bens ou serviços Fornecimento de Bens e Materiais e Serviços em parcela única, nos termos do Cronograma constante neste TR (se aplicável).
- 2.3. Natureza da execução do objeto Fornecimento de Bens e Materiais e Serviços: continuada
- 2.4. Característica do objeto Comum, conforme justificativa constante do Estudo Técnico Preliminar.
- 2.5. Instrumento Contratual A presente contratação será formalizada por meio de Termo de Contrato.
- 2.6. Prazo de vigência contratual O prazo de vigência contratual é de 30 (trinta) 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. Considerando que o objeto contratado é de natureza continuada, a vigência do contrato é não prorrogável nos termos da Lei federal nº 14.133, de 01 de abril de 2021. A minuta de Termo de Contrato oferece maior detalhamento das regras que serão

aplicadas em relação à vigência da contratação.

Pelo exposto, e pela documentação acostada aos autos, é adequado o prosseguimento da demanda por meio da modalidade Pregão Eletrônico nos termos da Lei 14.133/2021 e demais legislações correlatas, aplicando-se subsidiariamente no que couber.

2.3. Da análise jurídica do procedimento preparatório

No âmbito estadual, a análise jurídica prévia à publicação do edital da licitação prevista no citado art. 53 da Lei Federal nº 14.133/2021, está regulamentada pelo art. 27 do Decreto Estadual nº 10.207/2023, de forma que incumbe a esta unidade consultiva realizar o controle da legalidade da fase preparatória do certame de acordo com os requisitos exigidos pelo próprio art. 7º do mesmo diploma legal, que forem aplicáveis à presente modalidade de contratação, quais sejam:

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

I – Documento de Oficialização de Demanda – DOD;

II – portaria de designação das funções essenciais da contratação;

III – Estudo Técnico Preliminar – ETP;

IV – matriz de riscos;

V – orçamento estimado da contratação;

VI – termo de referência, anteprojeto, projeto básico ou projeto executivo;

VII – previsão dos recursos orçamentários;

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;

IX – minuta de termo de contrato ou histórico da nota de empenho, quando ela for utilizada em substituição ao termo contratual;

X – pareceres técnicos e autorizações cabíveis;

XI – parecer jurídico prévio; e

XII – autorização do ordenador de despesas.

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

Nesse sentido, a análise da legalidade do procedimento preparatório com base nos referidos requisitos é a que segue:

2.3.1 Documento de Oficialização de Demanda

O Documento de Oficialização da Demanda impõe um planejamento administrativo descentralizado, a ser desenvolvido pelas diversas unidades, que estimam as necessidades futuras acerca das contratações. A partir deste documento a autoridade competente, mediante atribuição decisória, acolhe ou rejeita as demandas das unidades tendo em vista o planejamento estratégico, consubstanciando-se o Plano de Contratações Anual como explica Marçal Justen Filho (JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas: Lei 14133. São Paulo: Thomson Reuters Brasil. 2021, p. 274).

Paralelamente, no Estado de Goiás, segundo o art. 8º, §1º, do Decreto Estadual nº 10.207/2023, o documento de oficialização da demanda realizado após o Plano de Contratações Anual deverá ter a sua compatibilidade com ele analisada pelo setor de compras. Em seguida, é registrado o início do processo de calendário de contratações, com o estabelecimento do prazo máximo para o envio do projeto básico ou do termo de referência.

Consequentemente, o planejamento licitatório decorre das efetivas necessidades socioeconômicas, e não do mero decisionismo político. Isto acarreta uma orientação jurídica para uma definição técnica das demandas e prioridades, sujeita ao controle social, reduzindo, portanto, a personalização e arbitrariedade do Estado e das políticas públicas.

O Decreto Estadual nº 10.207 de 2023, em seu art. 8º, estabelece como requisitos mínimos para o Documento de Oficialização de Demanda, cujo conteúdo obrigatório deve ser enfrentado item a item pelo setor técnico. É o seu teor:

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.

No caso em análise, consta o Documento de Oficialização da Demanda com atendimento dos requisitos apontados na legislação (Sislog nº 182382).

Ressalte-se, contudo, que no DOD constou como data prevista para formalização do contrato 30 de maio de 2025 bem como a data de início da prestação de serviço 02 de junho de 2025, a qual, contudo, já decorreu, motivo pelo qual deve ser oportunamente retificado.

2.3.2 Portaria de Designação das Funções Essenciais da Contratação

O art. 7º, II, do Decreto Estadual nº 10.207 de 2023 exige a instrução dos autos com a portaria de designação das funções essenciais da contratação, envolvendo todos aqueles agentes públicos que são essenciais para a equipe de contratação, especialmente o agente de contratação, que em se tratando de licitação na modalidade pregão, será designado pregoeiro, nos termos do §5º do art. 8º da LGL.

Nesse sentido, consta dos autos a referida portaria de contratação (Sislog nº 182926/183386).

Não obstante, **todos os servidores indicados na portaria devem assiná-la, dando ciência da designação.**

2.3.3 Estudo Técnico Preliminar

É consabido que, pela nova lei de licitações e contratos, o chamado Estudo Técnico Preliminar (ETP) possui natureza estrutural no planejamento da contratação, uma vez que é por via de seu intermédio que se definirá como melhor atender à necessidade apontada pela Administração.

Nota-se que com o estudo técnico aludido altera-se a prática corriqueira em que a formalização da demanda já indica o que se quer contratar, bem como o regramento que confia, no âmbito do Estado de Goiás, definição desses pontos à apreciação da autoridade competente.

A ausência do referido documento, especialmente quanto ao conteúdo de planejamento administrativo, constitui prática censurável pelo Tribunal de Contas do Estado de Goiás, a exemplo do Acórdão nº 1444/2023, que reitera os requisitos mínimos do ETP na Lei nº 14.133/2021.

Consoante o entendimento adotado pela Lei 14.133/2021, a formalização da demanda pela Administração não se confunde com o Estudo Técnico Preliminar, pois o antecede.

Ressalta-se que o ETP também não se confunde com o anteprojeto, termo de referência e tampouco com o projeto básico, sendo, na realidade, o documento que sustentará a elaboração dos documentos citados, caso se conclua pela factibilidade da contratação.

Conforme o art. 18, §1º da Lei 14.133/21, o Estudo Técnico Preliminar deve conter os seguintes elementos:

Art. 18. A fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual de que trata o inciso VII do caput do art. 12 desta Lei, sempre que elaborado, e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, compreendidos:

§ 1º O estudo técnico preliminar a que se refere o inciso I do caput deste artigo deverá evidenciar o problema a ser resolvido e a sua melhor solução, de modo a permitir a avaliação da viabilidade técnica e econômica da contratação, e conterá os seguintes elementos:

I- descrição da necessidade da contratação, considerado o problema a ser resolvido sob a perspectiva do interesse público;

II- demonstração da previsão da contratação no plano de contratações anual, sempre que elaborado, de modo a indicar o seu alinhamento com o planejamento da Administração;

III- requisitos da contratação;

IV- estimativas das quantidades para a contratação, acompanhadas das memórias de cálculo e dos documentos que lhes dão suporte, que considerem interdependências com outras contratações, de modo a possibilitar economia de escala;

V- levantamento de mercado, que consiste na análise das alternativas possíveis, e justificativa técnica e econômica da escolha do tipo de solução a contratar;

VI- estimativa do valor da contratação, acompanhada dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, que poderão constar de anexo classificado, se a Administração optar por preservar o seu sigilo até a conclusão da licitação;

VII- descrição da solução como um todo, inclusive das exigências relacionadas à manutenção e à assistência técnica, quando for o caso;

VIII- justificativas para o parcelamento ou não da contratação;

IX- demonstrativo dos resultados pretendidos em termos de economicidade e de melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais e financeiros disponíveis;

X- providências a serem adotadas pela Administração previamente à celebração do contrato, inclusive quanto à capacitação de servidores ou de empregados para fiscalização e gestão contratual;

XI- contratações correlatas e/ou interdependentes;

XII- descrição de possíveis impactos ambientais e respectivas medidas mitigadoras, incluídos requisitos de baixo consumo de energia e de outros recursos, bem como logística reversa para desfazimento e reciclagem de bens e refugos, quando aplicável;

XII- posicionamento conclusivo sobre a adequação da contratação para o atendimento da necessidade a que se destina.

A sua regulamentação estadual, com requisitos específicos e modo de elaboração do Estudo Técnico Preliminar, constam nos artigos 12 a 16 do Decreto nº 10.207 de 2023.

Sob o aspecto material das informações que compõem o Estudo Técnico Preliminar, cumpre assinalar a diretiva de atuação da área consultiva no âmbito da Procuradoria-Geral do Estado, no sentido de que não cabe ao órgão jurídico adentrar ao mérito (oportunidade e conveniência) das opções do Administrador.

Destarte, 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.

No caso, consta dos autos o Estudo Técnico Preliminar (Sislog nº 196297), atendendo, em linhas gerais, o disposto na legislação estadual.

Oportuna se faz a correção na numeração dos itens do Tópico 1, os quais não seguiram a sequência adequada.

Com efeito, a unidade demandante também deve esclarecer nos autos a compatibilidade do item 7.21 do TR, que prevê a necessidade de substituição do veículo locado após o período de 24 meses por um veículo **novo**, quando os requisitos da contratação prevista no item 3.1 é de um caminhão com prazo máximo de fabricação de **5 anos**. Ou seja, não se exige um veículo novo na contratação, mas sim após o decurso de 2 anos do contrato.

Igual previsão consta do parágrafo terceiro da cláusula terceira da Minuta de Contrato (199889), a qual deve ser oportunamente esclarecido.

Por oportuno, destaca que na forma exigida pelo art. 18, §1º inciso XI da Lei 14.133/21, a unidade demandante esclareceu não existir contratações correlatas ou interdependentes a esta demanda.

2.3.4 Análise de Riscos

A análise de riscos constitui etapa obrigatória do planejamento da licitação nos termos do artigo 18, X, da LGL. A matriz de riscos, por sua vez, é exigida na hipótese de contratação integrada/semi-integrada, e facultada nas demais hipóteses.

A exigência de análise de riscos já foi objeto de determinação do Tribunal de Contas do Estado de Goiás, mediante o Acórdão nº 1444/2023.

Conquanto ser facultativa a inserção de cláusula de matriz de eventual cláusula no edital e contrato, esta poderá assegurar o equilíbrio financeiro do ajuste, com alocação de forma prévia da responsabilidade das partes por possível ônus financeiro decorrente de eventos supervenientes à contratação.

Dito isso, ainda que no checklist (Sislog nº 199975) conste que “devido o valor baixo não aplica matriz risco”, recomenda-se que a equipe de planejamento **justifique quanto a ausência de cláusula nesta contratação**, tendo em vista que, conquanto ser critério facultativo do gestor quanto a inserção de cláusula desta natureza, a matriz de alocação de riscos passa a ser vista enquanto um opção essencial para a segurança jurídica nos contratos administrativos, de modo que permite mais eficiência na prevenção de litígios, propiciando, inclusive, uma maior qualidade nas contratações públicas.

2.3.5 Orçamentação

Cabe à administração, na fase interna do certame, realizar pesquisa de preços para estabelecer o valor de referência da contratação.

A Lei nº 14.133/2021 estabelece que:

- Art. 23. O valor previamente estimado da contratação deverá ser compatível com os valores praticados pelo mercado, considerados os preços constantes de bancos de dados públicos e as quantidades a serem contratadas, observadas a potencial economia de escala e as peculiaridades do local de execução do objeto.
- § 1º No processo licitatório para aquisição de bens e contratação de serviços em geral, conforme regulamento, o valor estimado será definido com base no melhor preço aferido por meio da utilização dos seguintes parâmetros, adotados de forma combinada ou não:
- I composição de custos unitários menores ou iguais à mediana do item correspondente no painel para consulta de preços ou no banco de preços em saúde disponíveis no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP);
 - II contratações similares feitas pela Administração Pública, em execução ou concluídas no período de 1 (um) ano anterior à data da pesquisa de preços, inclusive mediante sistema de registro de preços, observado o índice de atualização de preços correspondente;
 - III utilização de dados de pesquisa publicada em mídia especializada, de tabela de referência formalmente aprovada pelo Poder Executivo federal e de sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que contenham a data e hora de acesso;
 - IV 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 edital;
 - V pesquisa na base nacional de notas fiscais eletrônicas, na forma de regulamento.
- § 2º No processo licitatório para contratação de obras e serviços de engenharia, conforme regulamento, o valor estimado, acrescido do percentual de Benefícios e Despesas Indiretas (BDI) de referência e dos Encargos Sociais (ES) cabíveis, será definido por meio da utilização de parâmetros na seguinte ordem:
- I - composição de custos unitários menores ou iguais à mediana do item correspondente do Sistema de Custos Referenciais de Obras (Sicro), para serviços e obras de infraestrutura de transportes, ou do Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices de Construção Civil (Sinapi), para as demais obras e serviços de engenharia;
 - II- utilização de dados de pesquisa publicada em mídia especializada, de tabela de referência formalmente aprovada pelo Poder Executivo federal e de sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que contenham a data e a hora de acesso;
 - III- contratações similares feitas pela Administração Pública, 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;
 - IV- pesquisa na base nacional de notas fiscais eletrônicas, na forma de regulamento.
- § 3º Nas contratações realizadas por Municípios, Estados e Distrito Federal, desde que não envolvam recursos da União, o valor previamente estimado da contratação, a que se refere o **caput** deste artigo, poderá ser definido por meio da utilização de outros sistemas de custos adotados pelo respectivo ente federativo.
- § 4º Nas contratações diretas por inexigibilidade ou por dispensa, quando não for possível estimar o valor do objeto na forma estabelecida nos §§ 1º, 2º e 3º deste artigo, o contratado deverá comprovar previamente que os preços estão em conformidade com os praticados em contratações semelhantes de objetos de mesma natureza, por meio da apresentação de notas fiscais emitidas para outros contratantes no período de até 1 (um) ano anterior à data da contratação pela Administração, ou por outro meio idôneo.
- § 5º No processo licitatório para contratação de obras e serviços de engenharia sob os regimes de contratação integrada ou semi-integrada, o valor estimado da contratação será calculado nos termos do § 2º deste artigo, acrescido ou não de parcela referente à remuneração do risco, e, sempre que necessário e o anteprojeto o permitir, a estimativa de preço será baseada em orçamento sintético, balizado em sistema de custo definido no inciso I do § 2º deste artigo, devendo a utilização de metodologia expedita ou paramétrica e de avaliação aproximada baseada em outras contratações similares ser reservada às frações do empreendimento não suficientemente detalhadas no anteprojeto.
- § 6º Na hipótese do § 5º deste artigo, será exigido dos licitantes ou contratados, no orçamento que compuser suas respectivas propostas, no mínimo, o mesmo nível de detalhamento do orçamento sintético referido no mencionado parágrafo.

No âmbito do Estado de Goiás o tema, até pouco tempo, era objeto do art. 88-A da Lei Estadual 17.928/12, além de inúmeras orientações da PGE/GO sobre a matéria. As orientações, em consonância com inúmeros julgados dos Tribunais de Contas do Estado e da União, eram uníssonas no sentido de que a estimativa de preços deve ser realizada por meio de uma "cesta de preços aceitáveis", utilizando-se das mais diversas fontes de pesquisa de preços (incisos do art. 88-A) para compor uma média aceitável, buscando estabelecer um valor compatível com a média

praticada no mercado.

Quando, por razões técnicas, a utilização do art. 88-A, com pesquisa em todas as fontes previstas em seus incisos não se mostrava possível, deveria haver justificativa expressa indicando as razões pelas quais se adotou outro tipo de metodologia.

Ocorre que em 07/07/2021 foram publicados no DOE a Lei Complementar 164 e o Decreto 9.900. A Lei revogou o art. 88-A, e o Decreto passou a dispor sobre o procedimento administrativo para a realização de pesquisa de preços para aquisição de bens e contratação de serviços em geral, no âmbito da administração pública estadual direta, autárquica e fundacional.

Nesse sentido, os arts. 4º e 6º do Decreto nº 9.900/2021 elencam a forma de elaboração do documento que deve materializar a pesquisa de preços e os parâmetros a serem utilizados para determinação do preço estimado em processo licitatório.

Veja-se:

Art. 4º A pesquisa de preços será materializada em documento que contenha, no mínimo: I – a identificação do agente responsável pela cotação; II – a caracterização das fontes consultadas; III – a série de preços coletados; IV – o método matemático aplicado para definição do valor estimado; e V – a justificativa para a metodologia adotada, em especial para a desconsideração de valores inexequíveis, inconsistentes e excessivamente elevados, se aplicável. Parágrafo único. Na pesquisa de preços, sempre que possível, deverão ser observadas as condições comerciais praticadas, inclusive prazos, locais de entrega, instalação e montagem do bem ou execução do serviço, quantidades, formas de pagamento, fretes, garantias exigidas, também marcas e modelos, quando for o caso, mediante apresentação de justificativa.

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.

De mais a mais, o **orçamento estimado (Sislog nº 193356) e a planilha de composição de custos (199065)** indicam que foi seguido os parâmetros dos incisos III, V e VI, do art. 6º do Decreto Estadual nº 9.900, de 07 de julho de 2021, verificando-se que juntou aos autos contratos similares de outros entes com o mesmo objeto (Sislog nº 193371). Ainda, utilizou-se da metodologia “cesta de preços aceitáveis” em conformidade com o que ordena jurisprudência do TCU, especialmente em Acórdão 1875/2021-TCU-Plenário.

Quanto ao critério do inciso VI, justificou-se *“Em face do art. 8º, III do Decreto 9.900/2021, notificamos que foram enviados e-mails convidativos às empresas do ramo pertinente ao objeto pretendido, no qual solicitamos a elaboração e envio de proposta comercial. Cabe esclarecer que por se tratar de objeto específico, somente 03 empresas responderam a nossa solicitação, porém 02 das propostas recebidas estavam com o orçamento extremamente exacerbado. Sendo assim, somente 01 proposta foi utilizada para compor a tabela de cotação, conforme segue anexa.”*

Destaca-se que a respeito quanto a aplicação das fontes e parâmetros de pesquisa, restou sedimentado entendimento da Procuradoria-Geral em recente orientação referencial, via Despacho nº 1324/2023/GAB, a saber:

- a) Na etapa preparatória das contratações, a elaboração do orçamento-base e do respectivo preço estimado perpassa pela valoração crítica e discricionária do agente responsável, que, em sua pesquisa mercadológica, não está obrigado a valer-se de todas as fontes e parâmetros previstos no art. 6º do Decreto Estadual nº 9.900/21, os quais poderão ser empregados de forma combinada ou não;
- b) Contudo, considerando que, quanto mais ampla e diversificada é a pesquisa, maior a probabilidade de o preço referencial refletir as realidades de mercado, o ideal a ser buscado, a partir de um juízo discricionário (motivação) e dentro das possibilidades fáticas e jurídicas a que está submetido o agente responsável (motivação), é que sejam utilizadas as mais variadas fontes/parâmetros disponíveis;
- c) O agente responsável pela pesquisa mercadológica, formada com pelo menos 2 (duas) fontes de pesquisa e no mínimo 3 (três) preços nessas fontes de pesquisa, deve motivar as razões pelas quais estes são suficientes para extrair um preço que reflita as realidades de mercado, sendo necessária a justificativa circunstanciada para a inutilização das demais fontes e parâmetros, apenas e tão somente em caso da impossibilidade de: (i) utilização de duas fontes; (ii) utilização de três preços; (iii) e utilização de outras fontes, senão exclusivamente de preços advindos de orçamentos de fornecedores, não obstante a contraindicação preconizada pela jurisprudência de controle quanto à utilização isolada desse parâmetro; e
- d) A liberdade na eleição das fontes e dos parâmetros empregados na pesquisa mercadológica no Decreto Estadual nº 9.900, de 7 de julho de 2021, é sopesada com a correspondente carga de responsabilidade, que, segundo a jurisprudência majoritária (e mais recente) dos tribunais de contas, recai ordinariamente não sobre o ordenador de despesa, a comissão permanente de licitação ou ao pregoeiro, mas, sim, sobre os servidores que integram órgão ou unidade administrativa com competência para elaborar a cotação dos preços.

Por fim, convém ressaltar que a análise comparativa de preços e a conferência dos objetos pretendidos são atribuições sob a responsabilidade dos respectivos setores competentes, conforme destacado no Despacho nº 1324/2023/GAB, sendo impraticável tal averiguação por parte desta Procuradoria Setorial, a qual não dispõe de

conhecimento técnico nem competência administrativa para conferência de tais especificidades, cabendo tão somente a apreciação dos aspectos eminentemente jurídicos, consoante delineado nas linhas anteriores.

2.3.6. Termo de Referência

O Termo de Referência deve atender às seguintes exigências da Lei nº 14.133/21:

- Art. 6º Para os fins desta Lei, consideram-se:
- XXIII - termo de referência: documento necessário para a contratação de bens e serviços, que 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;

Nesse sentido, cumpre ressaltar que se trata de documento obrigatório nas contratações de bens e serviços comuns, inclusive serviços comuns de engenharia, independentemente da forma de seleção do fornecedor, seja por licitação ou contratação direta, nos termos do §1º do art. 20 do mencionado diploma estadual.

No caso, houve a sua devida apresentação conforme **documento 197129**.

Em linhas gerais, verifica-se que o Termo de Referência acostado aos autos é compatível com a legislação retromencionada. Ainda, pertinente trazer a orientação da Corte de Contas, conforme se demonstra:

Acórdão 3881/2017-Primeira Câmara: Os atos de aprovar o termo de referência e de autorizar a contratação funcionam como etapas de controle e de vinculação de responsabilidade em relação aos procedimentos previamente adotados no processo de licitação, não representando mera formalidade.

No caso, o **termo de referência** está devidamente **aprovado pela autoridade competente (Sislog nº 199790)**.

Por oportuno, orienta-se a retificação do item 2.6 do TR tendo em vista que o constou que o contrato **não** possui possibilidade de prorrogação, mesmo sendo de natureza continuada, a qual permite a sua prorrogação, nos termos do art. 107 da LLC.

2.3.7 Projeto Básico e Executivo

Nos termos do art. 6º, XXV da Lei Federal nº 14.133/21, o projeto básico é conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado para definir e dimensionar a obra ou o serviço, ou o complexo de obras ou de serviços objeto da licitação, elaborado com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares, que assegure a viabilidade técnica e o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento e que possibilite a avaliação do custo da obra e a definição dos métodos e do prazo de execução, que possui diversos elementos previsto no mencionado dispositivo legal.

Por sua vez, o projeto executivo, consoante definição do art. 6º, XXVI da LGL, conjunto de elementos necessários e suficientes à execução completa da obra, com o detalhamento das soluções previstas no projeto básico, a identificação de serviços, de materiais e de equipamentos a serem incorporados à obra, bem como suas especificações técnicas, de acordo com as normas técnicas pertinentes.

Com efeito, nem sempre ambos os documentos preparatórios são obrigatórios em todas as modalidades de licitação realizadas pela administração pública.

Nesse sentido, o §2º do art. 20 do Decreto nº 10.207/23 prevê que o projeto básico deverá ser elaborado nas contratações de serviços especiais e de obras e serviços especiais de engenharia, nos termos de regulamento específico, não sendo a aplicável a serviço comum, como na presente contratação.

Por outro lado, considerando que o projeto executivo, nos termos destacados, se refere aos elementos necessários para a execução de serviços, também não se mostra aplicável à presente contratação.

2.3.8 Previsão de Recursos

No presente caso, foi trazida aos autos a indispensável declaração do setor competente acerca da **previsão de recursos orçamentários** necessários para fazer face as despesas decorrentes da futura contratação (**Sislog nº 199260**), indicando a respectiva rubrica, em observância ao art. 6º, XXIII, "j", c/c art. 18, *caput*, da Lei nº 14.133, de 2021. Também foram juntados aos autos a Declaração de **Adequação Orçamentária e Financeira (Sislog nº 199346) e PDF com status "liberado" (Sislog nº 199421)**.

O empenho deverá ser realizado e juntado aos autos no momento oportuno.

Cumpre pontuar que, 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 deverá autorizar o prosseguimento da contratação, nos

termos do art. 28 do Decreto nº 10.207/23. Tal autorização consta do documento 199790.

2.3.9 Minuta do Edital

A apresentação da minuta de edital também é requisito obrigatório da fase preparatória, nos termos dos arts. 7º, VIII e 26, I, ambos do Decreto Estadual nº 10.207/23, a qual estabelecerá os critérios de julgamento e a aceitação das propostas, o modo de disputa e, quando necessário, o intervalo mínimo de diferença de valores ou de percentuais entre os lances, que incidirá tanto em relação aos lances intermediários quanto em relação ao lance que cobrir a melhor oferta.

No caso, houve sua apresentação conforme documento 199827.

Sobre o tema, o Tribunal de Contas do Estado de Goiás, por meio do Acórdão n. 2688/2019, item “d”, determinou que o Estado preveja em seus editais que cabe à administração consultar o banco de dados CEIS em suas licitações. O CEIS é o Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas. Este banco de dados concentra a relação de empresas e pessoas físicas que sofreram sanções que implicaram a restrição de participar de licitações ou de celebrar contratos com a Administração Pública. No caso em apreço, verifica-se o atendimento, conforme item 7.2.1 do Edital.

Do mesmo modo, deve constar da minuta do instrumento convocatório a consulta a certidão emitida pelo CNJ (Conselho Nacional de Justiça) quanto a pessoas condenadas por improbidade administrativa – CNIA. Tal exigência foi atendida pelo edital, como se vê no item 7.2.3.

Cumpre destacar que a minuta do edital indicou a dotação orçamentária pela qual correrão por conta as despesas da presente licitação, qual seja 2025.33.51.04.122.4200.4243.03.

O item 7.9. dispensa a apresentação de amostra de veículos por entender que não se trata de aquisição definitiva de bens. É a redação dada: *“Nos termos do Termo de Referência, considerando que o objeto da presente licitação se refere à prestação de serviço de locação de veículos e não à aquisição definitiva de bens, entende-se que a exigência de apresentação de amostra dos veículos não se justifica e, portanto, resta dispensada.”*

Ressalte-se que os documentos para Habilitação estão listados no Item 8 – Da fase de Habilitação.

Recomenda-se atenção ao Sumário que não corresponde ao enumerado, a exemplo do tópico 9 que foi suprimido.

Frise-se, ademais, que o **original do Edital deverá ser datado e assinado pela autoridade que o expedir** (Titular da Pasta ou pessoa por ele delegada).

2.3.10 Minuta Contratual

Os contratos administrativos e seus aditivos submetem-se ao regramento disposto na Lei nº 14.133/2021. Desse modo, o instrumento contratual deverá observar os requisitos elencados na legislação, em especial no que toca às cláusulas contratuais obrigatórias, previstas em seu art. 92:

- 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.

A minuta contratual consta do documento 199889.

Convém mencionar que a padronização de minutas de editais e contratos, consoante estabelece o art. 25 da Lei 14.133/2021, revela ser medida de eficiência na administração pública.

O art. 98 da LLC dispõe que nas contratações de obras, serviços e fornecimentos a garantia poderá ser de até 5% (cinco por cento) do valor inicial do contrato, **autorizada a majoração desse percentual para até 10% (dez por cento), desde que justificada mediante análise da complexidade técnica e dos riscos envolvidos.**

Da análise da minuta do contrato em Cláusula Terceira, Parágrafo Quinto – Da Garantia da Contratação,

percebe-se que foi exigida garantia de 5% (cinco por cento) referente ao valor do contrato, o que se adequa ao ordenado pelo artigo referido.

Orienta que todos os links de correspondências ao Termo de Referência sejam verificados para que indiquem o objeto correto.

Ademais, salienta que da mesma forma do edital, **o original do contrato deverá ser datado e assinado pela autoridade que o expedir** (Titular da Pasta ou pessoa por ele delegada).

Também deve ser retificada a numeração das cláusulas da minuta de contrato apresentada, tendo em vista que da cláusula sexta vai diretamente para a cláusula décima, e, de igual modo, a numeração dos parágrafos das cláusulas, os quais não possuem sequência correta, a exemplo da cláusula sexta.

2.3.11 Parcelamento da Contratação

Em havendo divisibilidade de natureza técnica e econômica, a regra geral é realizar a adjudicação por itens, tal qual previsto na Súmula TCU nº 247:

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.

No caso de serviços, na aplicação do princípio do parcelamento, **deverão ser considerados** (art. 47, II, § 1º, Lei nº 14.133, de 2021):

- I - a responsabilidade técnica;
- II - o custo para a Administração de vários contratos frente às vantagens da redução de custos, com divisão do objeto em itens;
- III - o dever de buscar a ampliação da competição e de evitar a concentração de mercado.

Esse é também o entendimento da doutrina, conforme se observa do entendimento a seguir: *"A licitação por grupos ou lotes, em que há o agrupamento de diversos itens, deve ser utilizada em situações excepcionais, que demonstrem a inviabilidade técnica ou econômica da licitação por itens, bem como a ausência de risco à competitividade"* (Curso de Direito Administrativo. Rafael Carvalho Rezende Oliveira. Método. 9ª edição. 2021. Pg. 348).

O posicionamento a respeito desse ponto é realmente de que, em regra, nos procedimentos licitatórios onde os objetos são de natureza divisível, deve a Administração Pública optar preferencialmente pelo tipo "menor preço por item", de modo a viabilizar a participação do maior número possível de interessados, resguardando consequentemente os princípios da isonomia e competitividade, os quais são considerados como basilares nos procedimentos licitatórios.

Diante disso, percebe-se que o presente certame previu a **adjudicação do objeto por item**, com as devidas justificativa de ordem técnica e econômica presentes no Estudo Técnico Preliminar (Sislog nº 196297), Tópico 5, mérito o qual não cabe ser sindicado por esta unidade consultiva, uma vez que, conforme já destacado, a justificativa é responsabilidade dos respectivos setores competentes, sendo impraticável tal averiguação por parte desta Procuradoria Setorial, a qual não dispõe de conhecimento técnico nem competência administrativa para conferência de tais especificidades, cabendo tão somente a apreciação dos aspectos eminentemente jurídicos.

Desse modo, é possível vislumbrar - dentro da presunção de veracidade de que gozam os atos administrativo e das limitações cognitivas deste signatário naquilo que desborda do campo de conhecimento jurídico - que a concentração dos bens em item está justificada.

2.3.12 Subcontratação

Nos termos do art. 122 da LGL, na execução do contrato e sem prejuízo das responsabilidades contratuais e legais, o contratado poderá subcontratar partes da obra, do serviço ou do fornecimento até o limite autorizado, em cada caso, pela Administração. Nesse sentido, complementa o §2º do referido dispositivo legal que o edital de licitação poderá vedar, restringir ou estabelecer condições para a subcontratação.

No caso, tanto o TR, quanto a minuta de contrato vedam a subcontratação, de acordo com o critério adotado pela unidade demandante.

2.3.13 Participação de Consórcios

A participação de consórcios nas licitações é uma opção discricionária da Administração Pública, nos termos do art. 15 da Lei n. 14.133/2021. É o seu conteúdo:

- 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.
- § 1º O edital deverá estabelecer para o consórcio acréscimo de 10% (dez por cento) a 30% (trinta por cento) sobre o valor exigido de licitante individual para a habilitação econômico- financeira, salvo justificação.
- § 2º O acréscimo previsto no § 1º deste artigo não se aplica aos consórcios compostos, em sua totalidade, de microempresas e pequenas empresas, assim definidas em lei.
- § 3º O licitante vencedor é obrigado a promover, antes da celebração do contrato, a constituição e o registro do consórcio, nos termos

do compromisso referido no inciso I do **caput** deste artigo.

§ 4º Desde que haja justificativa técnica aprovada pela autoridade competente, o edital de licitação poderá estabelecer limite máximo para o número de empresas consorciadas.

§ 5º A substituição de consorciado deverá ser expressamente autorizada pelo órgão ou entidade contratante e condicionada à comprovação de que a nova empresa do consórcio possui, no mínimo, os mesmos quantitativos para efeito de habilitação técnica e os mesmos valores para efeito de qualificação econômico-financeira apresentados pela empresa substituída para fins de habilitação do consórcio no processo licitatório que originou o contrato.

Nota-se que a discricionariedade não se confunde com arbitrariedade, demandando fundamentação, pois permitir a participação em consórcios, ao menos como regra geral, amplia a competitividade.

Nessa linha de entendimento, o TCU já determinou:

9.3. dar ciência ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes – Dnit da necessidade de, em futuros procedimentos licitatórios, apresentar justificativas técnicas e econômicas robustas para a inadmissão de consórcio de empresas, de forma a afastar quaisquer questionamentos acerca da decisão adotada.

12. Considerou o auditor instrutor que a abertura da licitação à participação de consórcio proporciona a ampliação da competitividade, com a conjugação de esforços das empresas consorciadas, além de possibilitar a redução de custos e facilitar o gerenciamento em relação à administração de responsabilidades. **Contudo, seguindo a jurisprudência do TCU, a admissão ou não de consórcio de empresas em licitações e contratações é competência discricionária do administrador, devendo este exercê-la sempre sob justificativa fundamentada.** Não obstante, a participação de consórcio é recomendada sempre que o objeto seja considerado de alta complexidade ou vulto.

13. Logo, a fim de haver uma conciliação, este corpo técnico considerou que a melhor solução seria aquela que permite levar em consideração a opção adotada pelo Dnit, ao não permitir a participação de consórcio de empresas na licitação, desde que, para que não seja comprometida a competitividade do certame, houvesse o parcelamento do objeto da Concorrência Pública 205/2012, conforme já exposto. (Acórdão 2831/2012 - Plenário)

Com efeito, o Tópico 10.3 do Termo de Referência fez a previsão que não é permitida a participação de empresas reunidas em consórcio.

2.3.14 Participação de Empresas em Recuperação Judicial

Extraí-se da minuta do edital (Sislog nº 199827), a inserção de cláusula (item 3.1.1) autorizando a participação de empresas em recuperação, desde que amparada em certidão emitida pela instância judicial competente, que certifique que a interessada está apta econômica e financeiramente a participar de procedimento licitatório nos termos da Lei 14.133/2021, exatamente como exige, atualmente, a Procuradoria-Geral do Estado de Goiás (DESPACHO Nº 1730/2020 - GAB, 000015868915).

2.3.15 Do Tratamento Diferenciado às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte.

A Lei Complementar 123/2006 dispõe que a Administração Pública deverá estabelecer em certames para aquisição de bens de natureza divisível, cota de até 25% (vinte e cinco por cento) do objeto para a contratação de microempresas e empresas de pequeno porte:

Art. 47. Nas contratações públicas da administração direta e indireta, autárquica e fundacional, federal, estadual e municipal, deverá ser concedido tratamento diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte objetivando a promoção do desenvolvimento econômico e social no âmbito municipal e regional, a ampliação da eficiência das políticas públicas e o incentivo à inovação tecnológica.

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

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

Não obstante, tal dever não é absoluto e comporta exceções. Veja-se:

Art. 49. Não se aplica o disposto nos [arts. 47 e 48 desta Lei Complementar](#) quando:

I - os critérios de tratamento diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte não forem expressamente previstos no instrumento convocatório;

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;

IV - a licitação for dispensável ou inexigível, nos termos dos [arts. 24 e 25 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993](#), excetuando-se as dispensas tratadas pelos incisos I e II do art. 24 da mesma Lei, nas quais a compra deverá ser feita preferencialmente de microempresas e empresas de pequeno porte, aplicando-se o disposto no inciso I do art. 48.

Assim, consoante estabelece cláusula 3.5 da minuta de edital: “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 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 dezembro de 2006”.

2.3.16 Portal Nacional de Contratações Públicas

Nos termos do parágrafo único do art. 72, da Lei nº 14.133, de 2021, o ato que autoriza a contratação direta ou o extrato decorrente do contrato deverá ser divulgado e mantido à disposição do público em sítio eletrônico oficial.

Outrossim, lembra-se que o art. 94 da Lei n.º 14.133, de 2021 dispõe:

Art. 94. A divulgação no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) é **condição indispensável para a eficácia do contrato e de seus aditamentos** e deverá ocorrer nos seguintes prazos, contados da data de sua assinatura:

I - **20 (vinte) dias úteis, no caso de licitação;**

II - 10 (dez) dias úteis, no caso de contratação direta.

§ 1º Os contratos celebrados em caso de urgência terão eficácia a partir de sua assinatura e deverão ser publicados nos prazos previstos nos incisos I e II do caput deste artigo, sob pena de nulidade.

§ 2º A divulgação de que trata o caput deste artigo, quando referente à contratação de profissional do setor artístico por inexigibilidade, deverá identificar os custos do cachê do artista, dos músicos ou da banda, quando houver, do transporte, da hospedagem, da infraestrutura, da logística do evento e das demais despesas específicas.

§ 3º No caso de obras, a Administração divulgará em sítio eletrônico oficial, em até 25 (vinte e cinco) dias úteis após a assinatura do contrato, os quantitativos e os preços unitários e totais que contratar e, em até 45 (quarenta e cinco) dias úteis após a conclusão do contrato, os quantitativos executados e os preços praticados. (grifou-se)

Destarte, enfatizando a importância para a publicação do contrato no Portal Nacional de Compras Públicas (PNCP) manifesta-se a literatura jurídica:

Por fim, é necessário conferir a devida publicidade ao ato da autoridade competente que autoriza a contratação direta ou o extrato decorrente do contrato. E o meio eleito pela Lei nº 14.133/2021 para instrumentalizá-la compreende o sítio eletrônico oficial (art. 72, parágrafo único). Note-se que, assim que disponível o PNCP, a Administração deverá providenciar a publicação do contrato em 10 dias úteis da sua assinatura (art. 94, inc. II, da Lei nº 14.133/2021)." (EM RELAÇÃO À INSTRUÇÃO DAS CONTRATAÇÕES DIRETAS, o que prevê a nova Lei de Licitações? Zênite Fácil, categoria Perguntas e Respostas, jul. 2021. Disponível em: <http://www.zenitefacil.com.br>. Acesso em: 24/09/2021)

Em atenção aos dispositivos em destaque, é necessário que o ato que autoriza a contratação direta ou extrato decorrente do contrato seja divulgado e mantido à disposição do público em sítio eletrônico oficial do órgão, bem como ocorra divulgação no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) para a eficácia do contrato (arts. 72, parágrafo único e 94, ambos da Lei n.º 14.133, de 2021).

Tal previsão está descrita no item 11.1.2 da minuta de edital.

2.3.17 Inclusão de Cláusula sobre a Submissão ao Decreto Nº 9.837/2021

O Decreto Estadual 9.837/2021 instituiu o Código de Ética e Conduta Profissional do Servidor e da Alta Administração da Administração Pública direta, autárquica e fundacional do Poder Executivo estadual. Conforme art. 1º, III, o Código aplica-se, no que couber, àqueles que prestam serviços à Administração, devendo constar dispositivo específico nos editais e contratos sobre a ciência e a responsabilidade da contratada pela observância de suas prescrições:

Art. 1º Fica aprovado, na administração pública direta, autárquica e fundacional do Poder Executivo estadual, o Código de Ética e Conduta Profissional do Servidor e da Alta Administração, conforme a definição do Anexo Único, de cumprimento obrigatório por todos os ocupantes de cargos, empregos e funções públicos, também, no que couber:

III – pelos terceirizados e por outros prestadores de serviços, com a exigência de constar dispositivo específico nos editais e nos contratos celebrados sobre a ciência e a responsabilidade da empresa contratada pela sua observância das prescrições desse código.

Verifica-se a presença de previsão do Código de Ética na minuta do edital e minuta contratual (cláusula 16.1), na forma da legislação vigente.

2.3.18 Observância da Lei Nº 13.460/17

O TCE, por meio do Ofício nº 2200 Serv-Pública/19, recomendou ao Estado e suas entidades que adequem seus procedimentos à Lei 13.460/17, adotando a autenticação de cópias apresentadas pelos licitantes por ato do agente público, desde que à vista dos documentos originais, somente exigindo cópias autenticadas de documentos em caso de dúvida quanto à autenticidade, devendo tal decisão ser devidamente motivada.

A providência determinada está alinhada à Lei 13.460/17. A norma, que entrou em vigor no Estado de Goiás em junho de 2018, estabelece as normas sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços da administração pública.

Verifica-se o atendimento da recomendação do TCE na minuta do edital (Item 4.3.8) bem como na minuta contratual (Cláusula Sexta, parágrafo quinto).

2.3.20. Parecer técnico

No caso, em se tratando de licitação que tem por objeto a locação de veículos automotores, em respeito ao que determina o Decreto nº 9.541/2019, o processo foi encaminhado à Gerência de Frotas, da Secretaria de Administração para manifestação acerca da contratação pretendida (Sislog nº 199466), que se manifestou favorável ao prosseguimento do feito (Sislog nº 199528).

2.3.21 Da presença do Check List

Destaca que como medida de Governança implantada na Pasta, salutar a segurança jurídica e organização na listagem da documentação necessária, sob pena de suspensão da análise jurídica e retorno dos autos em diligência, registra-se, portanto, a presença do respectivo check list a fim de garantir maior eficiência e celeridade processual.

2.3.22 Demais Considerações

Importante frisar que o intervalo mínimo entre a data da publicação do aviso do edital e a data para apresentação das propostas não poderá ser inferior a 8 (oito) dias úteis, consoante estabelece o art. 55, I, da Lei nº 14.133/21, observando-se o parâmetro de contagem constante da Nota Técnica n. 10/2010-PGE ([hps://www.procuradoria.go.gov.br/files/Notatecnica10.pdf](https://www.procuradoria.go.gov.br/files/Notatecnica10.pdf)).

Alerta-se para necessidade de alimentar o sistema eletrônico informando sobre o procedimento de licitação ao TCE, em cumprimento ao disposto no RITCE/GO, art. 263, §§ 5º e 6º, sob pena de responsabilização do

Administrador, com a possibilidade de aplicação da pena de multa, caso não reste comprovada a adoção de tal medida.

Ainda, é relevante destacar, conforme Acórdão n. 1690/2018 TCE-GO, a necessidade de se conferir, também, se cláusulas idênticas do Termo de Referência, do Edital, da Ata de Registro de Preços e Contrato tenham igual redação, corrigindo o que for necessário, inclusive em virtude das alterações sugeridas neste parecer.

Por cautela, impende destacar que, embora seja atribuição desta Procuradoria Setorial o controle de legalidade dos atos administrativos a serem praticados, a presente análise não exime a responsabilidade do ordenador de despesas do cumprimento das disposições legais aplicáveis, especialmente no que concerne à observância das exigências legais na execução orçamentária e financeira, bem como do órgão técnico responsável pelo certame, a quem incumbe elaborar o Termo de Referência e acompanhar e fiscalizar a execução do objeto

CONCLUSÃO

Pelo exposto, esta Procuradoria Setorial se manifesta **favoravelmente** ao prosseguimento do feito na modalidade pregão eletrônico, pelas razões delineadas ao longo deste parecer e **desde que atendidas as condicionantes assinaladas**, ressaltando que se limitou aos aspectos estritamente jurídicos do processo, não ingressando em questões técnicas, sobre as quais cada setor é responsável pelas informações e medidas adotadas.

Retornem os autos à Gerência **de Compras Governamentais** para providências e continuidade do processo.

Gustavo Lelis Souza Silva
Procurador do Estado de Goiás
Chefe da Procuradoria Setorial da SIC

PROCURADORIA SETORIAL DO(A) SECRETARIA DE ESTADO DE INDÚSTRIA, COMÉRCIO E SERVIÇOS, aos 11 dias do mês de junho de 2025.