

Ementa

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E CONTRATOS. PREGÃO ELETRÔNICO. ANÁLISE JURÍDICA, NOTA DE EMPENHO. LEI FEDERAL Nº 14.133/2021. DECRETO ESTADUAL Nº 10.247/2023 E DECRETO ESTADUAL Nº 10.207/2023. VIABILIDADE JURÍDICA. ORIENTAÇÕES.

I- RELATÓRIO

1. Trata-se de aquisição de materiais de limpeza , a ser realizada por pregão eletrônico, tipo menor preço por lote, com valor total estimado em R\$ 140.923,20 (R\$ Cento e Quarenta Mil e Novecentos e Vinte e Três Reais e Vinte Centavos).
2. O prazo de vigência contratual é de 12 meses, contados imediatamente após a divulgação no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP).
- 3.Para fins de instrumentação processual foram colacionados aos autos:
- a) **Evidência do ETP**
 - b) **Evidência do Orçamento Estimado**
 - c) **Portaria da Contratação**
 - d) **Recomendação de Diligência**
 - e) **DOD - Documento de Oficialização de Demanda**
 - f) **ETP - Estudo Técnico Preliminar**
 - g) **Orçamento Estimado**
 - h) **TR - Termo de Referência**
 - i) **Retorno de Diligência**
 - j) **Minuta de Edital por menor preço ou maior desconto**
 - k) **Minuta Contratual**
 - l) **Solicitação de Análise Jurídica**
 - m) **DAOF - Declaração de Adequação Orçamentária e Financeira**
 - n) **PDF - Programação de Desembolso Financeiro**
4. É o breve relatório.

II-CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES

5. Preliminarmente, impende destacar que a Procuradoria-Geral do Estado editou a Súmula Administrativa nº 20, que preceitua que, ao “direcionar processos à Procuradoria (PGE), a administração pública estadual deve anexar, ao despacho de encaminhamento, o checklist correspondente, disponível no site da PGE (campo Cartilhas e Minutas)[1], devidamente preenchido e conferido pela unidade de origem, sob pena de imediata devolução dos autos por simples despacho, ressalvada a hipótese de questão prejudicial ou urgente devidamente justificada, mediante despacho Parecer Jurídico 67276729 SEI 202400005027672 / pg. 2 circunstanciado.” Essa análise é importante para evitar devolução dos autos e, por conseguinte, atraso na análise jurídica.
6. Cabe mencionar ainda que, nos termos do art. 47, §§1º e 2º, da Lei Complementar estadual nº 58/2006, compete ao Procurador do Estado Chefe da Procuradoria Setorial do órgão ou da entidade interessada a análise e aprovação prévia das minutas de editais de licitação, bem como as dos contratos, acordos, convênios ou ajustes de qualquer natureza, cujos valores não ultrapassem a R\$ 10.000.000,00 (dez milhões de reais). Acima deste valor, será necessária também a manifestação jurídica do Procurador-Geral do Estado, antes da formalização do ajuste, sem prejuízo do exercício das competências do Chefe da Procuradoria Setorial.
7. Tal fluxo procedimental foi orientado na Nota Técnica nº 1/2021 – GAPGE, cujas conclusões foram sintetizadas nos seguintes termos:
- 27. Consolidando-se, por conseguinte, as alterações promovidas pela Lei Complementar estadual nº 164/2021 à Lei Complementar estadual nº 58/2006 nos procedimentos atinentes aos negócios públicos, podemos sintetizá-las da seguinte forma:*
- [...] b) a análise prévia das minutas de editais de licitação, contratos, aditivos, acordos, convênios ou ajustes de qualquer natureza, dos órgãos e das entidades da administração direta e indireta do Poder Executivo estadual, de forma exclusiva, pelo Procurador do Estado Chefe da Procuradoria Setorial do órgão ou da entidade interessada;*
- c) sem prejuízo do exercício da competência prevista na alínea "b" retro, ainda cabe à Procuradoria-Geral do Estado a produção de manifestação incidental e/ou conclusiva (antes do lançamento das assinaturas nos ajustes), nas seguintes hipóteses:*
- c.1) em licitações, contratos, convênios, acordos e ajustes que compreendam valores superiores a R\$ 10.000.000,00 (dez milhões de reais), cuja manifestação jurídica conclusiva, de forma coordenada e sucessiva, deve ser realizada pelo Procurador do Estado Chefe da Procuradoria Setorial do órgão ou da entidade interessada e pelo Procurador-Geral do Estado;*

8. No caso em apreço, por se tratar de procedimento licitatório, a verificação do valor de alçada tem como parâmetro do próprio certame, conforme entendimento firmado no Despacho nº 1.399/2019- GAB (processo SEI nº 201800010039061, evento nº 8866871), recentemente ratificado pelo Despacho nº 981/2023/GAB (Processo SEI nº 202200010054662, evento nº 48657550).

9. Assim, como o valor total estimado para o presente pregão eletrônico corresponde a **R\$ 140.923,20 (R\$ Cento e Quarenta Mil e Novecentos e Vinte e Três Reais e Vinte Centavos)**, **não se faz necessário a atuação desta Procuradoria Setorial por meio de duas manifestações.**

10. Nesse contexto, cabe destacar que a análise dos autos pela Procuradoria Setorial tem o escopo de assistir a autoridade assessorada no controle prévio de legalidade, em estrito cumprimento ao artigo 53 da Lei nº 14.133/2021, o que se dá em função do exercício da competência da análise jurídica da futura contratação, não abrangendo, portanto, os demais aspectos envolvidos, como os de natureza técnica, mercadológica ou de conveniência e oportunidade. Em relação a estes, parte-se da premissa de que foram regularmente determinados pelo setor competente do órgão, com base em parâmetros técnicos objetivos, para a melhor consecução do interesse público, de modo que eventuais apontamentos sobre eles decorrem da sua imbricação com questões jurídicas, enfatizando-se, desde logo, o caráter discricionário de seu acatamento, na forma do Enunciado BPC nº 07, do Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia-Geral da União (AGU).

11. A propósito, conforme já advertido no Despacho nº 1678/2022-GAB (Processo SEI nº 202119222000153, evento nº 000034323801), “o mister de consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo, arrogada aos advogados públicos pela Constituição Federal, não pode ser confundido com atividade de ‘checagem de documentos’ e de ‘justificativas’ própria de ‘atos de gestão’, de modo que, por força do princípio da segregação das funções, não cabe a Procuradoria Geral do Estado e à sua unidade descentralizada junto ao órgão interessado [...] imiscuir-se em atos e decisões a cargo do ‘setor técnico’ da origem, concernentes à ‘solução escolhida’ e à aspectos ‘gerenciais [...] sobre a [...] contratação’, se e quando motivadas dentro da margem ‘admitida pela legislação’[5], na medida em que reservados à responsabilidade dos seus subscritores”.

12. Dessa maneira, deve-se salientar que determinadas observações, embora sem caráter vinculante, são feitas em prol da segurança da própria autoridade assessorada a quem incumbe, dentro da margem de discricionariedade que lhe é conferida pela lei, avaliar e acatar, ou não, tais ponderações. Entretanto, na eventualidade de seguimento do processo sem a observância destes apontamentos, impõe-se a devida motivação da decisão, por força do art. 50, VII, da Lei Estadual nº 13.800/2001.

13. Por fim, cumpre assinalar que a presente manifestação se limita a este processo administrativo e que o pronunciamento jurídico ora ofertado se ampara na documentação que o integra até o presente momento, sendo aqui tomada por pressuposto.

III- FUNDAMENTAÇÃO

3.1 – Da Aplicação da Lei nº 14.133/2021

14. Ao feito se aplica a Lei n.º 14.133, 1º de abril de 2021, que "estabelece normas gerais de licitação e contratação para as Administrações Públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios" (art. 1º). Trata-se de norma geral que substituiu, a um só tempo, as Leis n.º 8.666, de 21 de junho de 1993 e 10.520, de 17 de julho de 2002, assim como os arts. 1º a 47-A da Lei n.º 12.462, de 4 de agosto de 2011.

15. A propósito da Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, foram editados os seguintes decretos regulamentares: Decreto n.º 10.139/2022 (plano de contratações); Decreto n.º 10.207/2023 (etapa preparatória das contratações); Decreto n.º 10.216/2023 (agentes públicos que desempenham funções essenciais nos processos de licitações e contratações públicas); Decreto n.º 10.240/2023 (regras de transição); e Decreto n. 10.247/2023 (modalidade pregão, na forma eletrônica, pelos critérios de julgamento menor preço ou maior desconto).

16. Aplicam-se tais regulamentos ao caso ora em exame, naquilo que se mostrarem compatíveis com Lei n.º 14.133/2021.

17. Neste contexto, a licitação é processo administrativo que legitima e fundamenta a contratação no âmbito da Administração Pública, consoante exigência insculpida no art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal. A regra é a licitação e a exceção, a contratação direta. A licitação visa, em síntese, selecionar a proposta mais vantajosa sem descuidar de resguardar a todos os interessados em contratar com o Estado condições de competir em pé de igualdade, tudo em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável (art. 5º da Lei n.º 14.133/2021).

18. A realização de todo certame pressupõe uma fase interna em que a contratação deve ser devidamente planejada, o qual será analisada a seguir.

3.2 - Do Planejamento da Contratação

19. A Lei nº 14.133/2021 estabeleceu que 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 da referida lei e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, conforme previsto no caput do art.18.

20. O artigo 18 da Lei nº 14.133/2021, elenca providências e documentos que devem instruir a fase de planejamento, conforme abaixo transcrito:

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:

I - a descrição da necessidade da contratação fundamentada em estudo técnico preliminar que caracterize o interesse público envolvido;

II - a definição do objeto para o atendimento da necessidade, por meio de termo de referência, anteprojeto, projeto básico ou projeto executivo, conforme o caso;

III - a definição das condições de execução e pagamento, das garantias exigidas e ofertadas e das condições de recebimento;

IV - o orçamento estimado, com as composições dos preços utilizados para sua formação;

V - a elaboração do edital de licitação;

VI - a elaboração de minuta de contrato, quando necessária, que contará obrigatoriamente como anexo do edital de licitação;

VII - o regime de fornecimento de bens, de prestação de serviços ou de execução de obras e serviços de engenharia, observados os potenciais de economia de escala;

VIII - a modalidade de licitação, o critério de julgamento, o modo de disputa e a adequação e eficiência da forma de combinação desses parâmetros, para os fins de seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, considerado todo o ciclo de vida do objeto;

IX - a motivação circunstanciada das condições do edital, tais como justificativa de exigências de qualificação técnica, mediante indicação das parcelas de maior relevância técnica ou valor significativo do objeto, e de qualificação econômico-financeira, justificativa dos critérios de pontuação e julgamento das propostas técnicas, nas licitações com julgamento por melhor técnica ou técnica e preço, e justificativa das regras pertinentes à participação de empresas em consórcio;

X - a análise dos riscos que possam comprometer o sucesso da licitação e a boa execução contratual;

XI - a motivação sobre o momento da divulgação do orçamento da licitação, observado o art. 24 desta Lei.” (grifou-se)

21. Não obstante os requisitos elencados na Lei Federal 14.133/2021, impende ainda a análise no âmbito do Estado de Goiás, do Decreto Estadual nº 10.207/2023, que regulamenta a etapa preparatória das contratações, e assevera que na fase inaugural do procedimento de contratação devem ser abordadas todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, mediante a elaboração dos documentos relacionados no art. 7º do referido Decreto, e compreenderá todos os atos até a divulgação do edital de licitação ou da contratação direta, conforme transcrito abaixo:

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.

22. De uma forma bem abrangente, o planejamento da contratação pressupõe que a própria necessidade administrativa seja investigada, a fim de se compreender o que fundamenta a requisição administrativa. Neste sentido, ressalte-se que a identificação da

necessidade administrativa deve considerar também o desenvolvimento nacional sustentável, que é princípio e objetivo das licitações (artigo 5º e artigo 11, IV, da Lei nº 14.133, de 2021), conforme detalhamentos abaixo. Uma vez identificada a necessidade que antecede o pedido realizado, pode-se então buscar soluções disponíveis no mercado para atender referida necessidade, que inclusive podem se diferenciar do pedido inicial. Encontrada a melhor solução, caso disponível mais de uma, aí sim inicia-se a etapa de estudá-la, para o fim de definir o objeto licitatório e todos os seus contornos. Em linhas gerais, a instrução do processo licitatório deve revelar esse encadeamento lógico.

23. Passa-se então a análise dos documentos que instruem a fase preparatória do certame, nos termos da Lei 14.133/2021 c/c Decreto Estadual nº 10.207/2023.

24. a) **DOD - Documento de Oficialização de Demanda**

25. De acordo com o art.3º do Decreto Estadual nº 10.207/2023 Documento de Oficialização de Demanda- DOD, é o "documento que informa o início do processo de contratação e que objetiva identificar a demanda no plano de contratações anual, assim como designar os integrantes técnicos da equipe de planejamento e o responsável pela pesquisa de preços".

26. Neste sentido, inaugura os autos **DOD - Documento de Oficialização de Demanda** cujo teor deve atendimento ao consignado no art.8º do Decreto Estadual nº10.207/2023:

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

I – a identificação da necessidade e dos resultados a serem alcançados pela contratação, considerados os objetivos estratégicos e as necessidades corporativas do órgão ou da entidade;

II – a indicação do seu alinhamento com o plano de contratações anual do órgão ou da entidade;

III – a indicação da fonte dos recursos para a contratação, se for possível;

IV – a previsão da data em que devem ser iniciados a prestação dos serviços, a obra ou o recebimento dos produtos;

V – a indicação dos integrantes requisitante e técnico para a composição da equipe de planejamento da contratação, conforme o regulamento específico; e

VI- a indicação do gestor e do fiscal do contrato para composição da equipe de fiscalização do contrato , conforme o regulamento específico.

27. Neste contexto, vislumbra-se do **DOD- Documento de Oficialização de Demanda**, em atendimento aos requisitos elencados nos incisos I (vide item 2.2) ; II (item 3.1); III (item 3.2); IV (item 3.3); V (item 4) e; VI (item 4).

28. b) **Portaria de Designação das Funções Essenciais da Contratação:**

29. Inicialmente, os art. 7º e 8º da Lei 14.133 impõem que autoridade máxima do órgão ou da entidade, ou pessoa delegada para tal finalidade, deve promover gestão por competências e designar agentes públicos para o desempenho das funções essenciais à execução da referida Lei, bem como, ser dever do agente de contratação conduzir a licitação, tomando decisões, acompanhar o trâmite da licitação, dar impulso ao procedimento licitatório e executar quaisquer outras atividades necessárias ao bom andamento do certame até a homologação, sendo que, no caso de licitação na modalidade pregão, como no caso em análise, o agente responsável pela condução do certame é designado como pregoeiro, nos termos do § 5º do art. 7º da Lei 14.133/2021 c/c § 1º, art. 9º do Decreto Estadual nº 10.247/2023.

30. Salienta-se que no âmbito do Estado de Goiás foi editado o Decreto nº 10.216/2023, que estabelece regras e diretrizes para os agentes públicos que desempenham funções essenciais nos processos de licitação e contratações públicas, veja-se:

Art 4º A portaria de designação das funções essenciais no processo de contratação será formalizada durante a etapa preparatória da contratação e deverá indicar os seguintes componentes:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

31. Ressalva-se que, nos termos do § 4º, art. 4º, do Decreto Estadual 10.216/2023, os nomeados deram ciência de sua designação, conforme infere-se da assinatura eletrônica no respectivo documento.

32. c) **ETP - Estudo Técnico Preliminar**:

33. O dispositivo supracitado (art.18, Lei nº 14.133/2021) é complementado por seu parágrafo primeiro, que dispõe sobre os elementos do Estudo Técnico Preliminar, o qual 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, quais são:

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 a reciclagem de bens e refugos, quando aplicável;

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

34. É certo ainda que deverá conter ao menos elementos previstos nos incisos I, IV, VI, VIII e XIII, acima explanados, conforme expressamente exigido pela norma. Dessa forma, além das exigências da Lei nº 14.133/2021, deve a Administração observar as regras constantes do Decreto Estadual nº 10.207/2023, que regulamenta a etapa preparatória das contratações na administração pública direta, autárquica, e fundacional do Estado de Goiás, em especial art.12 e seguintes.

35. Verifica-se assim que o **ETP - Estudo Técnico Preliminar** da contratação deve conter, de forma fundamentada, a descrição da necessidade da contratação, com especial atenção à demonstração do interesse público envolvido. Também é preciso que sejam abordadas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação.

36. No presente caso, os profissionais da área técnica e requisitante elaboraram o **ETP- Estudo Técnico Preliminar**, que por se tratar de documentos de conhecimento técnico, a avaliação, cabe em última instância, ao próprio órgão assistido, cabendo a Procuradoria Setorial tão somente observar se contém as previsões necessárias relacionadas no art.18 da Lei 14.133/2021 c/c Decreto Estadual nº 10.207/2023.

37. Da análise do documento acostado, notadamente dos aspectos legais, sem adentrar ao viés técnico, vislumbra-se que consta a

demonstração dos seguintes elementos: a) necessidade da contratação; b) previsão no plano plurianual; c) requisitos da contratação; d) estimativa/justificativa de quantitativo; e) justificativa para parcelamento; f) descrição da solução como um todo, sobre a adequação da contratação para o atendimento da necessidade a que se destina; g) demonstrativo dos resultados pretendido; h) possíveis impactos ambientais e medidas mitigadoras; i) contratações correlatas/anteriores; i) análise de riscos; e j) posicionamento conclusivo/avaliação da viabilidade da contratação, o que demonstra que aparentemente o ETP preenche os requisitos previstos na legislação em comento.

38. d) **TR - Termo de Referência:**

39. O **TR - Termo de Referência** deverá contemplar as exigências do art. 6º XXIII, da Lei nº 14.133/2021:

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;

40. No mesmo sentido o Decreto Estadual 10.207/2023 estabelece que o **TR - Termo de Referência** ou o projeto básico será elaborado pela equipe de planejamento da contratação, sendo 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, devendo ser encaminhado à Gerência de Compras ou Setorial de Licitações em tempo hábil à realização da contratação nos prazos previstos no calendário de contratações.

41. O referido Decreto, em seu art. 21, elenca os requisitos mínimos que devem constar em seu conteúdo, conforme transcrito abaixo:

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; (vide tópico 2)

II – as estimativas do valor da contratação e dos preços unitários referenciais, se a administração optar por não preservar o seu sigilo até a conclusão da licitação; (vide tópico 3 - TR)

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; (vide tópico 4- TR)

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; (vide tópico 5 - TR)

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; (vide tópico 6 - TR)

VII – o modelo de gestão do contrato, que descreve como a VII – o modelo de gestão do contrato, que descreve como a execução do objeto será acompanhada e fiscalizado pelo órgão ou pela entidade; (vide tópico 8 - TR)

VIII – os critérios de medição e de pagamento; (vide tópico 9 - TR)

IX – as forma e os critérios de seleção do fornecedor; e (vide tópico 10 - TR)

X – o cronograma de execução física e financeira, quando for aplicável, que conterà o detalhamento das etapas ou das

fases da execução do contrato, com os principais serviços ou bens que o compõem e a previsão de desembolso para cada uma delas. (sob demanda).

42. Da análise dos requisitos elencados acima, verifica-se a correspondência da legislação com as seções/tópicos descritos no [TR - Termo de Referência](#). Entretanto, algumas observações se fazem necessárias.

43. No tocante ao objeto licitado e sua correta e impessoal identificação, é conhecido o entendimento do Tribunal de Contas da União - TCU, firmado na Súmula 177, segundo o qual "a definição precisa e suficiente do objeto licitado constitui regra indispensável da competição, até mesmo como pressuposto do postulado de igualdade entre os licitantes, do qual é subsidiário o princípio da publicidade, que envolve o conhecimento, pelos concorrentes potenciais das condições básicas da licitação, constituindo, na hipótese de particular da licitação para compra, a quantidade demandada em uma das especificações mínimas e essenciais à definição do objeto do pregão".

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

45. Presume-se, nesta oportunidade, que a descrição do objeto se fez consoante as disposições normativas supra. Assim, ao apresentar as especificações dos objetos a serem adquiridos, o [TR - Termo de Referência](#) indicou as especificações técnicas mínimas exigidas pela legislação vigente.

46. c) Do Orçamento Estimado e Pesquisa de Preços com base no Decreto Estadual nº 9.900/2021:

47. Cumpre à Administração Pública, na fase interna do certame realizar pesquisa de preços para identificar o valor referencial da contratação. Essa etapa de planejamento visa a análise dos custos a serem despendidos pela Administração Pública na contratação de determinado objeto. Ciente dos valores praticados no mercado, a Administração consegue mensurar os recursos que poderão ser demandados por determinado objeto.

48. A estimativa de preços em certames licitatórios decorre de pesquisa mercadológica que deve ser feita do meio da "cesta de preços aceitáveis", mediante orçamentos e estimativa de custos baseados em fontes diversificadas.

49. O orçamento estimado da contratação é tratado no artigo 23 da Lei nº 14.133/2021, sendo que para compras, devem ser observados os parâmetros previstos em seu §1º:

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: (g.n)

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.

50. No âmbito estadual, o Decreto nº 9.900/2021, dispõe sobre o procedimento administrativo para a realização de pesquisa de preços para aquisição de bens e contratação de serviços em geral. Em seu art.6º regulamenta os parâmetros a serem adotados, conforme transcrito abaixo:

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

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

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

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

divulgação do instrumento convocatório;

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

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

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

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

51. Insta salientar que a análise comparativa de preços e a conferência do objeto pretendido são atribuições sob a responsabilidade dos setores técnicos competentes, sendo impraticável tal conferência por parte da Procuradoria Setorial.

52. No mesmo sentido, em recente debate acerca da responsabilidade dos atos que ocorrem na fase preparatória da contratação, em especial, a elaboração de pesquisa de preços referenciais, a Procuradoria Geral do Estado de Goiás, através do Despacho nº 1324/2023/GAB (SEI nº 50485833), orientou a matéria, conforme abaixo:

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

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

53. Deste modo, verifica-se que o setor responsável colacionou aos autos o **Orçamento Estimado**, onde justifica a metodologia utilizada, nos termos abaixo transcritos:

JUSTIFICATIVA DA PRECIFICAÇÃO:

1. Em observância ao disposto no art. 6º do Decreto nº 9.900, de 7 de julho de 2021, que estabelece os parâmetros para a realização da pesquisa de preços voltada à definição do valor estimado em processos licitatórios para a contratação de bens e serviços em geral, apresentamos, a seguir, as devidas considerações quanto à adoção dos referidos critérios, os quais podem ser utilizados de forma combinada ou isolada:

1.1. Inciso I ? Notas Fiscais Eletrônicas: Sistema em construção.

1.2. Inciso II ? Portal de Compras Governamentais de Goiás: Pesquisa anexada aos autos.

1.3. Inciso III ? Banco de Preços: Pesquisa anexada aos autos.

1.4. Inciso IV ? Sítios Eletrônicos: Pesquisa anexada aos autos.

1.5. Inciso V ? Contratações Similares: Pesquisa anexada aos autos.

1.6. Inciso VI ? Pesquisa de Fornecedores Foi enviado a solicitação de orçamentos (via email e telefone) a diversos fornecedores do ramo, porém, apenas 01 (uma) empresa retornaram com a cotação. Houve também retornos negativos, cujo a comprovação foi devidamente juntada aos autos.

2. Para a definição do valor estimado, foi adotada a média aritmética simples dos preços obtidos, em conformidade com o art. 9º do Decreto nº 9.900/2021, conforme demonstrado na planilha de custos (anexo).

4. Ressalta-se que, em razão de não ter sido obtido três fontes distintas para o **item 11**, a autoridade competente **ratifica** a justificativa apresentada, nos termos do § 4º do art. 9º do referido Decreto.

5. Diante do exposto, entende-se que a composição da cesta de preços encontra-se devidamente fundamentada e justificada para fins de prosseguimento da presente contratação.

54. Consta ainda Planilha de preços referenciais que apresenta a média do valor para a contratação, consolidada em pesquisa mercadológica, vide **Evidência do Orçamento Estimado**

55. Impende salientar que, não compete a Procuradoria Setorial, enquanto órgão de consultoria jurídica, manifestar sobre aspectos eminentemente técnicos, extrajurídicos, tais como os referentes à pesquisa de preços.

56. **e) Matriz de Risco:**

57. No tocante a matriz de risco, de acordo com o disposto no art.22, da Lei nº 14.133/2021, o edital poderá (e não deverá) contemplar a matriz de alocação de riscos entre o contratante e a contratada. Contudo, consoante dispõe o §3º do referido artigo "quando a contratação se referir a obras e serviços de grande vulto ou forem adotados os regimes de contratação integrada e sem integrada, o edital obrigatoriamente contemplará matriz de alocação de riscos entre o contratante e o contratado".

58. In casu, não se trata de contratação de grande vulto tampouco refere-se à contratação de obras, não sendo obrigatória a matriz de riscos.

59. **f) Minuta de Edital por menor preço ou maior desconto**

60. Consoante o art. 25 da Lei nº 14.133/2021, "o edital deverá conter o objeto da licitação e as regras relativas à convocação, ao julgamento, à habilitação, aos recursos e às penalidades da licitação, à fiscalização e à gestão do contrato, à entrega do objeto e às condições de pagamento".

61. Em contrapartida, o art.12 do Decreto Estadual nº 10.247/2023, que regulamenta a licitação na modalidade pregão, prevê que:

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

62. Da análise da **Minuta de Edital por menor preço ou maior desconto**, nota-se que esta atende de uma forma geral às disposições legais que disciplinam a matéria. Constam informações sobre o objeto da licitação e a forma de acesso e condições de participação, apresentação das propostas e documentos de habilitação, orientações para preenchimento da proposta; sessão do pregão/classificação das propostas e formulação de lances; fase de julgamento e habilitação; recursos; adjudicação e homologação; condições para a contratação; infrações administrativas e sanções; impugnação ao edital e pedido de esclarecimento e disposições gerais /anexos.

63. Vislumbra-se informações acerca do endereço eletrônico, a data, mas a hora da sessão pública não, o que deverá ser providenciado em atendimento ao inciso II do art.12 do Decreto Estadual nº 10.247/2023. (<https://sislog.go.gov.br/>).

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

65. **f.1 - Da adequação da modalidade de licitatória eleita/do critério de julgamento e do modo disputa/do regime de fornecimento:**

66. O artigo 37, inciso XXI da Constituição Federal determina que as obras, serviços, compras e alienações da Administração Pública serão precedidas de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, ressalvados os casos especificados na legislação.

67. A licitação configura um procedimento administrativo mediante o qual a Administração Pública seleciona a proposta mais vantajosa, caracterizando-se como ato administrativo formal, praticado pelo gestor público, devendo ser processado em estrita conformidade com os princípios estabelecidos na Constituição Federal e na legislação infraconstitucional.

68. Com vistas nisso, o legislador, para dar aplicabilidade do preceito constitucional supra, positivou em nosso ordenamento pátrio a Lei nº 14.133/2021, a qual estabelece as diretrizes gerais a serem observadas pelo administrador público quando da realização de seus procedimentos de contratações, bem como entabula as possíveis modalidades de licitação que poderão ser adotadas na busca da proposta mais vantajosa para a Administração Pública.

69. No caso dos autos, nota-se que a autoridade competente optou pela modalidade licitatória pregão, a qual possui regulamentação legal encampada na Lei nº 14.133/2021, e no âmbito do Estado de Goiás, encontra-se regulamentada pelo Decreto nº 10.247/2023, conforme já mencionado em linhas pretéritas. Ademais, a utilização da forma eletrônica atende à preferência estabelecida no art. 17, §2º, da Lei n.º 14.133/2021 e art. 85 da Lei Estadual n.º 17.928/2012.
70. O texto normativo federal disciplina em seu art.6º, inciso XLI, que o pregão é a "modalidade de licitação obrigatória para aquisição de bens e serviços comuns, cujo critério de julgamento poderá ser o de menor preço ou o de maior desconto", o inciso do XIII do mesmo normativo destaca que são considerados bens e serviços comuns "aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade podem ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado".
71. Com isso, é de se presumir que, antes mesmo de lançar o procedimento administrativo, a autoridade competente realizou ampla pesquisa de mercado para que conseguisse chegar a conclusão de que os serviços que pretende licitar se enquadra nos conceitos acima elencados. Como bem mencionado pelo TCU, não é a complexidade ou simplicidade do objeto que define "absolutamente" se o bem ou serviço é ou não comum de mercado.
72. No caso vertente, por meio do item 2.7 do [ETP - Estudo Técnico Preliminar](#) a área competente informa 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.
73. Sendo assim, enquadrando-se o objeto a ser licitado dentre o conceito de **bens e serviços comuns**, viabiliza-se a adoção do pregão como modalidade licitatória.
74. No tocante ao critério de julgamento, extrai-se do preâmbulo da [Minuta de Edital por menor preço ou maior desconto](#) que o critério a ser adotado é o de **Menor Preço por lote**.
75. Segundo o art. 47, II, da Lei n.º 14.133/2021 as licitações de serviços atenderá ao princípio do parcelamento, quando for tecnicamente viável e economicamente vantajoso. Nesta senda, por meio do [ETP - Estudo Técnico Preliminar](#), no Tópico 5, foi apresentada justificativa para o não parcelamento da solução.
76. **f.2 - Do tratamento diferenciado para microempresas e empresas de pequeno porte**
77. Quanto às prerrogativas destinadas às microempresas e empresas de pequeno porte, trata-se de previsão constitucional (arts. 170, IX, c/c 179 ambos da CF/88):
- Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: [...] IX - tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no País.*
- Art. 179. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios dispensarão às microempresas e às empresas de pequeno porte, assim definidas em lei, tratamento jurídico diferenciado, visando a incentivá-las pela simplificação de suas obrigações administrativas, tributárias, previdenciárias e creditícias, ou pela eliminação ou redução destas por meio de lei.*
78. Ainda, a Lei Complementar nº 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. Por sua vez, a Lei Complementar Estadual nº 117/2015, em seu art. 25, preconiza que "nas licitações para a aquisição de bens, prestação de serviços e execução de obras de natureza divisível, os órgãos e as entidades contratantes poderão reservar cota de até 25% (vinte e cinco por cento) do objeto, para contratação de microempresas e empresas de pequeno porte."
79. Neste sentido, o art.4º da Lei nº 14.133/2021 disciplina sobre a utilização dos mandamentos da Lei Complementar 123/2006, bem como elenca algumas exceções quanto à sua aplicação:
- 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.*
80. Neste íterim, é a orientação emanada da Procuradoria-Geral do Estado no Despacho n. 103/2019-GAB (201700016003039):

“16. Com efeito, numa interpretação teleológica dos arts. 48, III, da LC nº 123/2006 e 9º da Lei estadual nº 17.928/2012, é possível chegar à compreensão de que, nos processos de aquisição de bens de natureza divisível, reside a obrigatoriedade de reserva de cota de até 25% (vinte e cinco por cento) às indigitadas categorias de empresas quando da participação destas em licitações; a contrario sensu é a faculdade da adoção de tal medida nos casos em que a contratação objetivar a prestação de serviço.

17. Nota-se, pelos comandos normativos citados, que o legislador buscou ressaltar a obrigatoriedade de reserva de cota do objeto, nos casos de aquisições, por meio de alterações legislativas, positivadas no plano federal pela LC nº 147/2014 e no âmbito estadual pela Lei nº 18.989/2015.” (g. n.)

81. Alerta-se que, nos procedimentos licitatórios, se o julgamento for global ou quando um ou mais itens, grupos e/ou lotes, ser por itens, suplantem o valor de R\$80.000,00, considerados individualmente, deve ser dado efetivo cumprimento à reserva de cota de 25% para bens divisíveis às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte, conforme determina os artigos 47 e 48 da LC 123/2006 e artigos 22, 25 e 33 da Lei Complementar estadual nº 117/2015, considerando cada item, grupo e/ou lote individualmente, para fins de incidência do percentual escolhido, cotejando os incisos I e III do art. 48 da LC 123/2006 e artigos 22, 25 e 33, § 1º da Lei Complementar estadual nº 117/2015 em conjunto, reservando o máximo de R\$80.000,00 para cada item cujo valor apurado com a aplicação do percentual de 25% suplante esse valor. Somente admitindo o afastamento dos benefícios nas estritas hipóteses previstas pela lei, cuja aplicação deve ser devidamente justificada nos autos, consoante o determinado no Acórdão 1187/2020 do Tribunal de Contas do Estado de Goiás.

82. Assim, em conformidade à recomendação do Acórdão 3347/202, do Tribunal de Contas do Estado de Goiás, alerta-se para que seja adotado procedimento de consulta ao Portal da Transparência estadual e o sistema SIOFI a fim de que verifique se o somatório dos valores das ordens de pagamento recebidas por licitante detentor da proposta classificada em primeiro lugar, que tenha usufruído do tratamento diferenciado previsto nos artigos 44 e 45 da Lei Complementar nº 123/06, ultrapassem, no exercício anterior, os limites previstos no artigo 3º, incisos I II, da Lei Complementar nº 123, de 2006, ou o limite proporcional de que trata o artigo 3º, § 2º, do mesmo diploma, em caso de início de atividade no exercício considerado, sendo que a consulta também deverá abranger o exercício corrente, para verificar se o somatório dos valores das ordens bancárias por ela recebidas, até o mês anterior ao da sessão pública da licitação, extrapola os limites acima referidos, acrescidos do percentual de 20% (vinte por cento) de que trata o artigo 3º, §§ 9º-A e 12, da Lei Complementar nº 123, de 2006.

83. Na minuta ora em análise, no que tange ao tratamento diferenciado para as microempresas e para as empresas de pequeno porte, percebe-se que ficou previsto no item 3.6 da [Minuta de Edital por menor preço ou maior desconto](#) que, **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.

84. Veja-se a redação mencionada:

3. DAS CONDIÇÕES DE PARTICIPAÇÃO NA LICITAÇÃO

Microempresas, empresas de pequeno porte e equiparadas

3.5. Nos itens/lotes 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.

85. Quanto ao tema, a Lei 14.133/2021, estabelece que independentemente do prazo de duração do contrato, será obrigatória a previsão no edital de índice de reajustamento de preço.

86. Verifica-se que tal aspectos encontra-se presente no item 11.7 do Edital:

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

87. Além disso, é cediço que entre os pressupostos impeditivos deve constar no edital o previsto no art.6º, I, c/c §1º da Lei Estadual nº 17.754/2017, que institui o Cadastro Informativo dos Créditos Não Quitados e Entidades Estaduais - CADIN ESTADUAL. Cumpre pontuar que a presente recomendação cabe para o momento da contratação. Eis o teor do referido artigo:

Art. 6º É obrigatória a consulta prévia ao CADIN ESTADUAL, por órgãos e entidades da Administração direta e indireta, para:

I – a celebração de contratos administrativos e ajustes de parceria que envolvam desembolso, a qualquer título, de recursos financeiros oriundos do Poder Público;

II – repasses de valores em ajustes de parcerias;

III – concessão de auxílios e subvenções de custeio;

IV – concessão de incentivos fiscais ou financeiros, caso em que a consulta restringir-se- à dívida tributária;

V – recebimento de prêmios e demais vantagens decorrentes do programa “Nota Fiscal Goiana”;

VI – concessão de empréstimos e financiamentos, bem como garantias de qualquer natureza.

§ 1º A existência de registro no CADIN ESTADUAL constituirá impedimento à realização dos atos a que se referem os incisos I a VI deste artigo.

§ 2º O disposto neste artigo não se aplica à concessão de auxílios a Municípios atingidos por calamidade pública ou situação de emergência formalmente reconhecido pelo Estado e nas demais situações definidas em lei específica, bem como as pessoas físicas e jurídicas neles estabelecidas.

88. Da transcrição do dispositivo legal tem-se que a existência do registro no CADIN Estadual é fator que impede a celebração de contratos

administrativos, bem como a prática dos demais atos que constam no rol acima colacionado. Em outras palavras, no âmbito de licitações públicas o impedimento é de contratação (celebração de contratos administrativos), e não de participação em procedimento licitatório. Assim sendo, a certidão negativa do CADIN deve ser exigida apenas ao vencedor da licitação e não na fase de habilitação, por se tratar de requisito para a celebração do ajuste. Dito isto, nota-se o atendimento a legislação supra, uma vez que o tema fora abordado no item 11.2.2 da minuta do edital, no campo - Das Condições para a Contratação/Convocação para assinatura do contrato.

89. Destaca-se que os agentes públicos responsáveis devem fazer a conferência de eventual punição sofrida pelo licitante que o impeça de participar de procedimentos licitatórios e contratar com o Estado de Goiás.

90. Importante frisar, também, que o intervalo mínimo entre a data da divulgação do edital e a data da sessão eletrônica são de oito dias úteis, para a aquisição de bens; e dez dias úteis, no caso de serviços comuns e serviços comuns de engenharia, estabelece o art. 21, I e II, do Decreto Estadual nº 10.247/2023.

91. Em relação à fase externa, é de rigor a disponibilização do edital e seus anexos, nos exatos termos do art. 15 e art. 16, no que couber, do Decreto Estadual nº 10.247/2023.

92. Quanto à autenticação de documentos, os procedimentos licitatórios devem se harmonizar à nova sistemática incidente sobre os serviços públicos, só podendo a Administração exigir cópias autenticadas de documentos dos licitantes em caso de dúvida da autenticidade dos originais apresentados, devendo tal decisão, por impor ônus e custos aos administrados, ser devidamente motivada, nos termos do art. 50, I e II da Lei estadual nº 13.800/01 (Acórdão nº 2688/2019/TCE-GO).

93. Nesse mesmo raciocínio é a dicção do art. 12, IV, da Lei Federal 14.133/21, ao dispor que no processo licitatório, a prova de autenticidade de cópia de documento público ou particular poderá ser feita perante agente da Administração, mediante apresentação de original ou de declaração de autenticidade por advogado, sob sua responsabilidade pessoal.

94. Conforme **TR - Termo de Referência** item 2.5 "A presente contratação será formalizada por meio de Termo de Contrato."

94. g) **Minuta Contratual:**

95. No que concerne a minuta do contrato o art. 92 da Lei n. 14.133/2021 trata das cláusulas contratuais necessárias. São elas, segundo se infere do texto legal:

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; X

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.

96. De forma geral a Minuta Contratual, atende os requisitos mínimos exigidos pela legislação.

97. Em conformidade ao art. 18, VI, da Lei 14.133/2021 c/c § 2º, art. 26 do Decreto Estadual 10.207/2023, a minuta do contrato encontra-se em anexo à minuta do edital.

98. Alerta-se que, quando se der a assinatura do contrato, deve ser exigida a comprovação das condições de habilitação consignadas no edital de

licitação, que deverão ser mantidas pelo licitante durante a vigência do contrato, nos termos do §1º, art. 51, do Decreto Estadual nº 10.247/2023.

99. h) **Autorização para abertura da licitação**

100. Superadas as etapas relativas ao planejamento da contratação, como a definição do objeto e a indicação do recurso próprio para a despesa, torna-se possível ao gestor avaliar a oportunidade e a conveniência de se realizar a contratação.

101. Caso conclua por deflagrar a licitação pretendida, deve emitir a autorização para a abertura da licitação.

102. **No presente caso, tal exigência deverá ser atendida**

3.3 - **Dos Limites e instâncias de governança e da previsão de recursos orçamentários**

103. No presente caso, o valor total estimado da contratação: R\$ 140.923,20 (R\$ Cento e Quarenta Mil e Novecentos e Vinte e Três Reais e Vinte Centavos) e o órgão assessorado declarou que existe adequação orçamentária para a referida aquisição, conforme DAOF - Declaração de Adequação Orçamentária e Financeira e PDF - Programação de Desembolso Financeiro anexados aos autos.

104. Ademais, extrai-se dos itens 1.3 e 1.4 do [ETP- Estudo Técnico Preliminar](#) , que a demanda a ser contratada está prevista no PCA 2025, conforme especificado no DOD, bem como a pretendida contratação apresenta conformidade com os Programas e Ações do PPA 2024-2027 relacionados às atribuições desta Pasta, em conformidade com as suas competências, nos termos da Lei nº 22.317, 18 de outubro de 2023.

105. Antes da celebração do ajuste deverá ser juntada nota de empenho para atender ao disposto no art. 60 da Lei nº 4.320/1964.

106. Reitera-se que não é papel do órgão de assessoramento jurídico exercer a auditoria quanto à competência de cada agente público para a prática de atos administrativos.

3.4 - **Do Desenvolvimento Nacional Sustentável: Critérios de Sustentabilidade**

107. As contratações governamentais devem estabelecer critérios que promovam o desenvolvimento nacional sustentável. Assim, as ações da Administração devem ser especialmente voltadas para a redução do consumo e para a aquisição preferencial de produtos inseridos no conceito de economia circular ou que representem menor impacto ambiental, a exemplo dos produtos reciclados e/ou recicláveis (arts. 5º e 11 da Lei n. 14.133, de 2021, c/c art. 7º, XI, da Lei nº 12.305, de 2010).

108. No planejamento da contratação devem ser observados determinados pressupostos, entre eles a especificação do objeto de acordo com critérios de sustentabilidade, a existência de obrigações a serem cumpridas durante o fornecimento e o recolhimento dos produtos, bem como a incidência de normas especiais de comercialização ou de licenciamento de atividades (ex.: registro no Cadastro Técnico Federal - CTF), que são requisitos previstos na legislação de regência ou em leis especiais (ex.: arts. 66 e 67, IV, da Lei n. 14.133, de 2021).

109. São aspectos indispensáveis do planejamento da contratação a abordagem econômica, social, ambiental e cultural das ações de sustentabilidade. O órgão assessorado deve: a) avaliar se há incidência de critérios de sustentabilidade no caso concreto; b) indicar as dimensões dessa incidência; e c) definir condições para sua aplicação. É de fundamental importância consultar o Guia Nacional de Contratações Sustentáveis/AGU, no qual podem ser extraídos subsídios orientadores das ações de sustentabilidade.

110. Nos autos ora em análise, por meio do **ITEM 9.1** e seguintes do [ETP - Estudo Técnico Preliminar](#) sobre a impactos ambientais:

Tendo em vista a natureza do objeto que se pretende contratar, é necessário que o Fornecedor, no âmbito de suas atividades, atenda aos critérios e políticas de sustentabilidade ambiental, sem prejuízo da observância das boas práticas e das normas pertinentes.

V- CONSIDERAÇÕES COMPLEMENTARES

111. Deve ser providenciada a designação do fiscal para acompanhar e fiscalizar a execução do contrato, na forma do art. 117 da Lei Federal 14.133/2021.

112. Quanto à regularidade fiscal, deverá ser comprovada por meio da juntada de certidões atualizadas, para com as Fazendas Federal, Estadual e Municipal, bem como relativamente ao INSS, ao FGTS e à Justiça do Trabalho, na forma do art. 62 e seguintes da Lei Federal nº 14.133/2021. A contratada deverá apresentar, ainda, declaração de cumprimento do art. 7º, XXXIII da Constituição Federal.

113. Concluída a elaboração dos documentos da fase de planejamento e atestada a existência de previsão de recursos orçamentários, com a respectiva programação de desembolso financeiro, os autos deverão ser encaminhados ao ordenador de despesas, que decidirá sobre o prosseguimento da contratação, na forma do XII, art. 7º, do Decreto nº 10.207/2023.

114. É relevante destacar, conforme Acórdão n. 1690/2018 TCEGO, a necessidade de se conferir, também, se cláusulas idênticas do Termo de Referência e do Edital e/ou Contrato têm igual redação, corrigindo o que for necessário, inclusive em virtude das alterações sugeridas neste parecer.

115. Acautela-se que a autoridade competente somente poderá homologar a licitação quando o cadastro do licitante no CADFOR estiver devidamente homologado e sem pendências, nos termos do §5º do, art. 44, do Decreto Estadual nº 10.247/2023.

116. Em atenção ao que dispõe o §2º, art. 4º do Decreto nº 7.425/2011, deve-se juntar o resultado do procedimento aquisitivo, para fins de composição dos bancos de especificações e de preços.

117. Necessário também, a juntada do Certificado de Informação de Resultado de Procedimento Aquisitivo, conforme art. 4, §1º do Decreto 7.425/11.

118. Deverá o órgão consulente observar ainda que consoante art.54 da Lei nº 14.133/2021 "a publicidade do edital de licitação será realizada mediante divulgação e manutenção do inteiro teor do ato convocatório e de seus anexos no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP)". Ademais, "é facultada a divulgação adicional e a manutenção do inteiro teor do edital e de seus anexos em sítio eletrônico oficial do ente federativo do órgão ou entidade responsável pela licitação ou, no caso de consórcio público, do ente de maior

nível entre eles, admitida, ainda, a divulgação direta a interessados devidamente cadastrados para esse fim" (§2º).

119. De seu turno, o art.15 do Decreto Estadual nº 10.247/2023 prevê que a publicidade do edital 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 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.

120. Consoante o §2º do dispositivo supra, "a divulgação no PCNP será realizada por meio de rotina de integração com o sistema oficial de contratações do Estado".

121. Sendo assim, recomenda-se a divulgação do futuro ajuste no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), nos termos do art. 94 da Lei nº 14.133/2021.

122. Demais providências legais atinentes ao presente feito e que eventualmente não tenham sido registradas nesta manifestação deverão ser igualmente observadas.

123. Destaque-se, que a presente manifestação tem como único efeito atestar que a minuta em testilha foi examinada por meio de parecer jurídico que não teve como escopo (i) analisar ou validar as informações de natureza técnica, econômica, contábil ou financeira necessárias ao presente ajuste; (ii) sindicat as razões de conveniência e oportunidade que podem ter dado causa ao ajuste ou aos parâmetros que compõem os seus anexos; nem implica a assunção de qualquer compromisso ou responsabilidade pela fiscalização e gestão do ajuste.

124. Por fim, não cabe a esta Procuradoria Setorial emitir juízo de valor acerca da conveniência e oportunidade da aquisição, tampouco sobre os cálculos, valores e aspectos técnicos contidos no processo, especialmente no que tange à especificação do termo de referência pela área requisitante, por envolverem elementos extrajurídicos que escapam da sua competência e conhecimento.

VI- CONCLUSÃO

128. Diante do exposto, abalizado nos elementos que acompanham a Solicitação apresentada pelo Consulente, opina-se pela regularidade jurídica da licitação em análise, desde que observados/cumpridos os requisitos apontados nesta peça opinativa, cabendo ao gestor observar as recomendações e orientações traçadas no presente expediente, as quais foram firmadas sob a perspectiva exclusivamente jurídica e fundadas em atos normativos e nos precedentes mencionados, recomendandose a juntada de toda a documentação legalmente exigida e necessária à viabilização para o prosseguimento do feito.

129. Ainda, destaca-se que não compete a Procuradoria Setorial validar as adequações realizadas em atendimento às recomendações assinaladas em seus pareceres, conforme nova redação dada ao art. 47 da Lei Complementar Estadual nº58/2006, alterado pela recente promulgação da LCE nº 164/2021, bem como considerando interpretação conferida pela Procuradoria-Geral do Estado na Nota Técnica nº 1/2021 (202100003008897). Salvo, quando houver controvérsia jurídica objetiva e específica apontada pela unidade consulente.

130. É o parecer.

[1] [Cartilhas e Check Lists - PGE](#)