

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. NEGÓCIOS PÚBLICOS. PARECER PRÉVIO. INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. OBJETO. CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS (LICENÇA DE USO, NA MODALIDADE SOFTWARE AS A SERVICE - SaaS) PARA UTILIZAÇÃO DE PLATAFORMA DE SOFTWARE E ACESSO A BASE DE DADOS. ART. 74, INCISOS I, DA LEI 14.133/2021. MANIFESTAÇÃO FAVORÁVEL, COM CONDICIONANTES.

1. RELATÓRIO

- 1.1. Tratam os autos de inexigibilidade de licitação, com fundamento no art. 74, inciso I, da [Lei nº 14.133/2021](#) (Nova Lei de Licitações e Contratos - NLLC), para contratação direta da empresa GSC TOOL CONSULTORIA EMPRESARIAL LTDA (*Flight Cities*), com vistas à contratação de serviços (licença de uso, na modalidade Software as a Service - SaaS) para utilização de plataforma de software e acesso a base de dados, destinada a análise e monitoramento de indicadores urbanos, em conformidade com as normas ABNT NBR ISO 37120 e 37122, incluindo suporte técnico e manutenção, por um período de 24 meses.
- 1.2. A despesa global estimada decorrente do objeto é de **R\$2.082.200,00 (Dois Milhões e Oitenta e Dois Mil e Duzentos Reais)**.
- 1.3. Por impulso da Gerência de Compras Governamentais, esta Procuradoria Setorial foi instada a proferir análise prévia da contratação.
- 1.4. É o sucinto relatório. Ao parecer.

2. FUNDAMENTAÇÃO

- 2.1. **CONSIDERAÇÕES INICIAIS** Primeiramente, constatado que o valor estimado da presente contratação não supera a monta de R\$ 10.000.000,00 (dez milhões de reais), encerra-se, com a presente análise, a manifestação jurídica obrigatória de que trata o art. 53 da [Lei Federal nº 14.133/2021](#), sem prejuízo do exercício da consultoria jurídica incidental, da posterior remessa para aprovação das minutas de termo aditivo ou outra medida que se fizer necessária, em atenção às competências delineadas na [Nota Técnica nº 1/2021-GAPGE](#).
- 2.2. Ademais, ressalta-se que o exame aqui empreendido se restringe aos aspectos jurídicos do procedimento, excluídos, portanto, aqueles de natureza eminentemente técnica, o que inclui o detalhamento do objeto da contratação, suas características, requisitos e especificações. Com relação a esses dados, parte-se da premissa de que a autoridade competente se municiará dos conhecimentos técnicos imprescindíveis para a sua adequação às necessidades da Administração, conforme orientação constante da [Boa Prática Consultiva – BPC](#) nº 7.
- 2.3. **FUNDAMENTAÇÃO DA CONTRATAÇÃO DIRETA POR INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO (ART. 74, INCISO I, DA LEI 14.133/2021)**. A Constituição Federal, consoante princípios e normas estabelecidas pelo art. 37, *caput*, e inciso XXI, estabelece que obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo licitatório. Assim, depreende-se que no ordenamento jurídico pátrio a regra é a licitação. Entretanto, em casos determinados, a legislação admite a **contratação direta** sem submissão ao processo licitatório (art. 37, inciso XXI, primeira parte, CF).
- 2.4. Embora haja a imposição legal de se promover a licitação, o próprio ordenamento jurídico regulamenta e admite a celebração sem a prévia realização do procedimento em comento. Nesse contexto, o legislador ordinário aponta hipóteses de dispensa de licitação (art. 75 da [Lei nº 14.133/2021](#)) e **inexigibilidade de licitação** (art. 74 da [Lei Federal nº 14.133/2021](#)). Interessa no momento a última situação e a verificação dos pressupostos legais para sua caracterização.
- 2.5. Assim, a NLLC permite em seu art. 74, como ressalva à obrigação de licitar, a contratação direta, por intermédio de processos de inexigibilidade de licitação, desde que preenchidos os requisitos ali previstos. O rol de situações elencadas na norma, oportuno ressaltar, não é exaustivo, mas meramente exemplificativo, havendo necessidade de verificar a impossibilidade de licitação frente à situação concreta apresentada.
- 2.6. Essa inexigibilidade de licitação ocorre quando há inviabilidade de competição, melhor dizendo, quando é impossível promover-se a competição, tendo em vista que um dos contendores reúne qualidades tais que o tornam único, exclusivo, *sui generis*, inibindo os demais pretendentes participantes.
- 2.7. No que interessa à presente análise, o art. 74, "caput", inciso I, estabelece que o procedimento licitatório será inexigível para aquisição de materiais, de equipamentos ou de gêneros ou contratação de serviços que só possam ser fornecidos por produtor, empresa ou representante comercial exclusivos.
- 2.8. Segundo o [Manual de Licitações e Contratos do Tribunal de Contas da União](#), a competição será inviável porque só há um fornecedor, empresa ou representante comercial para esse objeto no país (exclusividade absoluta) ou, a depender das circunstâncias do caso concreto, na praça de comércio de atuação do representante (exclusividade relativa ou geográfica).
- 2.9. Ainda, pontuou a Corte de Contas da União que em qualquer caso, as características do objeto devem ser imprescindíveis ao atendimento da necessidade da Administração. Portanto, requisitos excessivos e desnecessários, como a preferência por uma marca específica, são proibidos. A indicação de marca só é permitida quando comprovada a sua necessidade por razões técnicas, formalmente justificadas, nas hipóteses estabelecidas no art. 41, inciso I, da Lei nº 14.133/2023.

2.10. Além disso, nos termos do art. 74, §1º da [Lei nº 14.133/2021](#), a prova de exclusividade será feita mediante: **a)** atestado de exclusividade; **b)** contrato de exclusividade; **c)** declaração do fabricante; ou **d)** outro documento idôneo capaz de comprovar que o objeto é fornecido ou prestado por produtor, empresa ou representante comercial exclusivo.

2.11. No caso dos autos, a unidade técnica indicou a exclusividade da plataforma *Bright Cities*:

Estudo Técnico Preliminar (ev. SISLOG nº 165129)

2.14.1. A plataforma da Bright Cities foi escolhida devido à sua exclusividade no fornecimento de uma solução integrada e escalável para visualização de indicadores urbanos, ao passo que a plataforma apresenta-se como única no mercado por oferecer um **data laker robusto**, integração com indicadores globais e um algoritmo proprietário que gera diagnósticos personalizados. Além disso, é certificada pelo selo GovTech e patenteada junto ao INPI. A plataforma possui:

2.14.1.1. **Solução exclusiva para Cidades Inteligentes:** A plataforma da Bright Cities é uma solução especializada e única voltada para o desenvolvimento e gestão de cidades inteligentes. Ela integra diversos indicadores de gestão pública, como mobilidade, educação, saúde, e sustentabilidade, proporcionando uma visão holística e estratégica para a administração pública. A singularidade da plataforma garante que as funcionalidades necessárias para o monitoramento e diagnóstico estadual sejam atendidas de maneira eficiente, e que não há outra solução similar no mercado que combine essas características específicas com a escala necessária para abranger todos os 246 municípios do Estado de Goiás;

2.14.1.2. **Adequação técnica ao escopo estadual:** O escopo deste projeto envolve a análise de dados em 246 municípios. A Bright Cities oferece uma plataforma que pode ser escalada e adaptada para um número elevado de municípios, com funcionalidades personalizadas para cada localidade, o que a torna a solução ideal para atender a essa demanda específica. Outras plataformas disponíveis no mercado podem não ser adequadas em termos de escalabilidade ou flexibilidade para operar em um cenário estadual tão amplo, com dados complexos e variáveis de diferentes regiões;

2.14.1.3. **Tecnologia e Inovação:** A plataforma da Bright Cities utiliza tecnologia avançada para integrar dados de diferentes fontes oficiais de forma automatizada, garantindo precisão, atualização em tempo real e integração com outros sistemas de gestão pública. A plataforma também oferece análises preditivas e dashboards interativos, funcionalidades que contribuem diretamente para a tomada de decisões estratégicas;

2.14.1.4. **Experiência e know-how da empresa:** A Bright Cities possui uma experiência comprovada no fornecimento de soluções para o monitoramento de cidades inteligentes, com resultados positivos em outros municípios e estados. A empresa tem know-how especializado, o que garante a execução eficiente do projeto, com minimização de riscos e garantia de entrega dentro do cronograma e dos requisitos técnicos. Essa experiência prática em contextos semelhantes torna a empresa a única capaz de atender com a qualidade necessária aos objetivos do projeto, já que está familiarizada com os desafios e necessidades específicas do setor público;

2.14.1.5. **Exclusividade da solução:** A Bright Cities oferece uma solução exclusiva, que não encontra concorrentes diretos no mercado, com a mesma capacidade técnica, funcionalidades específicas e integração de dados em tempo real. Outras plataformas não apresentam as mesmas características especializadas que atendem às exigências específicas do Observatório Estadual de Cidades Inteligentes, como a capacidade de analisar dados de diversas áreas da gestão pública em múltiplos municípios simultaneamente. Portanto, não há competição viável para fornecer uma solução equivalente;

2.14.1.6. **Suporte e Manutenção:** A plataforma Bright Cities oferece não apenas a tecnologia necessária, mas também suporte técnico e manutenção da solução ao longo do tempo, com atualizações constantes para garantir a eficácia da plataforma e o atendimento aos requisitos do projeto. Esse suporte especializado é fundamental para garantir o funcionamento adequado da plataforma em larga escala, assegurando que qualquer problema técnico seja resolvido de forma ágil, sem comprometer a continuidade do projeto.

(...)

2.15.3. A empresa Bright Cities (GSC Tool Consultoria Empresarial Ltda.) desenvolveu e detém os direitos sobre a plataforma digital e sistema comparativo entre cidades para apresentação de diagnósticos e soluções aplicáveis, cujo pedido de patente foi protocolado junto ao Instituto Nacional da Propriedade Industrial (INPI) sob o número BR 10 2019 018298 9. Essa patente confirma a originalidade e inovação da solução tecnológica, evidenciando que suas funcionalidades não estão disponíveis em outras plataformas comerciais genéricas.

2.15.4. A solução proposta integra e analisa dados urbanos com base em mais de 100 indicadores organizados em 10 áreas da gestão pública, aplicando um algoritmo proprietário que gera diagnósticos personalizados e roteiros de soluções, permitindo a visualização dinâmica de indicadores urbanos e simulações preditivas para apoiar a tomada de decisão. Além disso, a plataforma Bright Cities é a única que adota metodologia proprietária certificada pelo selo GovTech do BrazilLAB e está alinhada às normas ABNT NBR ISO 37120 e 37122, que estabelecem padrões internacionais para cidades inteligentes.

2.12. Para melhor entendimento do caso concreto, cumpre destacar que o Estado de Goiás pretende implementar o Observatório Estadual das Cidades Inteligentes, alinhados às normativas nacionais e internacionais, visando promover o desenvolvimento sustentável e melhorar a qualidade de vida dos cidadãos. E este observatório servirá como uma plataforma centralizada para monitorar, avaliar e incentivar a implementação de práticas inteligentes nos 246 municípios do estado.

2.13. Além disso, a criação do Observatório Estadual de Cidades Inteligentes representa um passo estratégico para o desenvolvimento socioeconômico de Goiás, promovendo a modernização das infraestruturas urbanas e garantindo que os municípios estejam preparados para enfrentar os desafios do futuro.

2.14. Avançando, extrai-se do Estudo Técnico Preliminar que foi realizado levantamento de soluções alternativas no mercado, sendo atestado que *“não há no mercado uma solução concorrente que reúna, em um único sistema, todas as funcionalidades técnicas e metodológicas da plataforma Bright Cities”*.

2.15. Nota-se que existem outras soluções no mercado, no entanto, a plataforma que ora se pretende contratar, segundo o setor técnico competente, demonstrou ser única que atende a demanda administrativa por se tratar de uma plataforma centralizada e integrada capaz de consolidar e gerir os dados relacionados ao desenvolvimento de cidades inteligentes. Até porque, também segundo o setor técnico, o escopo de atuação das outras plataformas disponíveis no mercado é menos abrangente, conforme se observa do tópico 2.15.5 do Estudo Técnico Preliminar (ev. SISLOG nº 165129):

2.15.5. Para garantir a transparência e robustez da justificativa de inexigibilidade, foi realizado um levantamento de soluções alternativas no mercado, incluindo as plataformas Colab, Cidades Sustentáveis (PCS) e Urban Data Platform Plus. Conforme a análise detalhada no Estudo Técnico Preliminar (ETP), nenhuma dessas opções atende integralmente às necessidades do projeto, pois apresentam limitações como:

- a. Plataforma Colab: Enfoca a participação cidadã e o engajamento social, mas não oferece diagnósticos preditivos e integração de dados municipais na escala requerida para um observatório estadual de cidades inteligentes.
- b. Plataforma Cidades Sustentáveis (PCS): Possui um banco de boas práticas e indicadores alinhados aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), mas não conta com uma ferramenta automatizada de análise comparativa e simulação de impactos de políticas públicas.
- c. Urban Data Platform Plus (EU): Plataforma robusta, mas desenvolvida para o contexto europeu, não sendo diretamente aplicável ao cenário brasileiro sem adaptações substanciais.

2.15.6. Dessa forma, fica demonstrado que não há no mercado uma solução concorrente que reúna, em um único sistema, todas as funcionalidades técnicas e metodológicas da plataforma Bright Cities, o que configura a inviabilidade de competição exigida para a inexigibilidade de licitação.

2.16. Por exemplo, a Plataforma Cidades Sustentáveis prioriza a gestão sustentável do desenvolvimento urbano de forma a proteger o meio ambiente, enquanto que a Plataforma Bright Cities busca otimizar a eficiência urbana mediante o uso da tecnologia e da gestão inteligente de dados. As cidades inteligentes podem e devem ser sustentáveis, mas a sustentabilidade é apenas um de seus aspectos, porque seu enfoque maior está em levar tecnologia e inovação para diversas áreas (trânsito, energia, sistemas de gestão, etc).

2.17. Assim, com vistas à **comprovação da condição de exclusividade e da legitimidade da entidade contratada** para a celebração do ajuste, foram juntados aos autos: a) declaração de exclusividade; b) certificado emitido pela Associação Brasileira das Empresas de Software - ABES de que a empresa é a única desenvolvedora e detentora dos direitos autorais e de comercialização do programa para computador “Plataforma Bright Cities”; b) Atestados de capacidade técnica (ev. SISLOG nº 146746), dentre outros.

2.18. Diante dos documentos apresentados, ao que tudo indica, restou preenchido o requisito de exclusividade pela empresa. **Entrentes, é dever do agente público responsável pela contratação a adoção das providências necessárias para confirmar a veracidade da documentação comprobatória da condição de exclusividade, nos termos da Súmula nº 225 do TCU.**

2.19. **Alerta-se que na hipótese de contratação direta ilícita, ocorrida com dolo, fraude ou erro grosseiro, o contratado e o agente público responsável responderão solidariamente pelo dano causado ao erário, sem prejuízo de outras sanções cabíveis (art. 73, Lei nº 14.133/2021).**

2.20. **REGRAMENTO ESTADUAL APLICÁVEL** flexibilização no dever de licitação não implica ausência de processo formal. Ou seja, na contratação direta, é necessário observar a [Lei Federal nº 14.133/2021](#) no que tange aos procedimentos mínimos e à formalização do processo de inexigibilidade.

2.21. No âmbito estadual, complementam o arcabouço normativo os seguintes diplomas: o [Decreto nº 10.139/2022](#) (Plano de Contratações); o [Decreto nº 10.207/2023](#) (Etapa Preparatória das Contratações); o [Decreto nº 10.216/2023](#) (Regras e diretrizes para os agentes públicos que desempenham funções essenciais nos processos de licitações e contratações públicas); [Decreto nº 10.680/2025](#) (Estabelece as normas de contratação de soluções de tecnologia da informação e comunicação – TIC) e a [Instrução Normativa nº 05/2023-SEAD](#) (Regulamenta a contratação direta).

2.22. Além dos normativos acima indicados, aplica-se, no que for compatível com a [Lei Federal nº 14.133/2021](#), as regras da [Lei Estadual nº 17.928, de 27 de dezembro de 2012](#) (Normas suplementares de licitações e contratos administrativos).

2.23. Por último, havendo omissões nas normas estaduais, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão aplicar os regulamentos editados pela União, conforme autoriza o art. 187 da [Lei nº 14.133/2021](#).

2.24. **INSTRUÇÃO DOS AUTOS – ETAPA PREPARATÓRIA** Os processos de contratação direta seguirão o rito procedimental do art. 3º da [Instrução Normativa nº 5/2023](#) e deverão ser instruídos, no mínimo, com os documentos previstos no art. 72 da [Lei nº 14.133/2021](#) e no art. 13 da mencionada Instrução Normativa, respeitando-se, no que couber, o [Decreto Estadual nº 10.207/2023](#). Verifica-se a documentação necessária no quadro abaixo:

Documento	Nº SISLOG
Documento de oficialização de demanda - DOD	134344
Portaria de designação das funções essenciais no processo de contratação	158200
Estudo técnico preliminar, que poderá ser adotado em forma simplificada, quando for o caso, acompanhado de suas evidências	165129
Orçamento estimado da contratação, contendo memória de cálculo e documentos de evidências de preço de mercado que lhe dão suporte, na forma de regulamento específico	165414

Planilha de composição de preços, quando for o caso	146733 (p. 17)
Matriz de riscos, quando for o caso	Mapa de Riscos (146739)
Termo de referência, projeto básico ou projeto executivo	165179
Comprovação de exclusividade, se for o caso;	146746
razão de escolha do contratado e justificativa de preço	ETP (165129) e Orçamento Estimado (165414)
Proposta e evidências de preço do fornecedor	146733
Comprovação de que o contratado preenche os requisitos de habilitação e qualificação mínima necessária	146746
Minuta contratual ou minuta de informações para a nota de empenho	185348
Pareceres técnicos e autorizações cabíveis	Manifestação (181153), Autorização da CACTIC (180399) e Parecer Técnico TI Setorial (175419)
Parecer jurídico, se necessário	Requisito atendido com a elaboração do presente parecer
Declaração da compatibilidade da previsão de recursos orçamentários com o compromisso a ser assumido	DAOF (187162), PDF e PPT (189922)
Autorização da autoridade competente	A ser providenciada em momento oportuno

- 2.25. Quanto ao conteúdo do DOD, da Portaria de designação das funções essenciais da contratação, do Estudo Técnico Preliminar, do Termo de Referência e da minuta do contrato, passa-se a análise em tópicos apartados.
- 2.26. **DO DOCUMENTO OFICIALIZAÇÃO DA DEMANDA (“DOD”).**A etapa preparatória da contratação se iniciará com a elaboração do **Documento de Oficialização de Demanda (“DOD”)** (ev. SISLOG nº 134344), pelo setor requisitante ou pela unidade supridora ou técnica que deverá conter, no mínimo, os requisitos listados no art. 8º do [Decreto Estadual nº 10.207/2023](#).
- 2.27. Frisa-se, ainda, que, a continuidade dos processos de contratação ficará condicionada à previsão do seu objeto no Plano de Contratações Anual – PCA do órgão requisitante (art. 8º, §2º, do [Decreto nº 10.207/2023](#)). Quesito atendido (Seção 03).
- 2.28. E, além de constar do PCA, as contratações de soluções de TIC deverão estar em consonância com o Plano Diretor de Tecnologia da Informação – PDTI do Estado de Goiás, segundo art. 4º do [Decreto Estadual nº 10.680/2025](#). **Nota-se a ausência de informação a esse respeito, no que se recomenda adequação.**
- 2.29. Em linhas gerais, o documento sob exame foi redigido em conformidade com a norma vigente. No entanto, compete pontuar que na seção **“004 - Identificação das Equipes”** a equipe transcrita no documento não contempla todos os seus integrantes, conforme designado na Portaria de Contratação (ev. SISLOG nº 158200).
- 2.30. Por fim, o art. 3º, inciso IV, [Decreto Estadual nº 10.207/2023](#) parece indicar que no DOD deve conter, além dos integrantes técnicos da equipe de planejamento, o responsável pela pesquisa de preço, **o que foi atendido no item 004 – IDENTIFICAÇÃO DAS EQUIPES.**
- 2.31. **DA DESIGNAÇÃO DAS FUNÇÕES ESSENCIAIS NO PROCESSO DE CONTRATAÇÃO.**Art. 8º da [Lei Federal nº 14.133/2021](#) estabelece que o procedimento licitatório será conduzido por agente de contratação designado por autoridade competente, entre servidores efetivos ou empregados públicos dos quadros permanentes da Administração Pública, para tomar 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. O agente de contratação será auxiliado por equipe de apoio e, na modalidade pregão, será designado como pregoeiro (§ 5º, art 8º, da [NLIC](#)). Comando semelhante consta do art. 9º, do [Decreto Estadual nº 10.247/2023](#).
- 2.32. Por sua vez, o art. 4º do [Decreto Estadual nº 10.216/2023](#) trata da designação das funções do processo de contratação, cujos membros deverão ser nomeados por meio de portaria pela autoridade máxima do órgão, que poderá delegar a função ao Superintendente de Gestão Integrada ou equivalente.
- 2.33. A ausência de designação formal não obsta a responsabilização do agente que tenha praticado atos concernentes à função de fiscal de contrato, como o atesto de notas fiscais ([Acórdão 12.489/2019 - Tribunal de Contas da União - Segunda Câmara](#)).

- 2.34. Dessa forma, foi juntada aos autos a **Portaria de Contratação** (ev. SISLOG nº 158200), que designa os servidores para compor Equipe de Planejamento da Contratação (Integrante Requisitante, Integrante Técnico e Integrante Administrativo), o Pregoeiro e a Equipe de Fiscalização do Contrato (Gestor e Fiscal), subscrita pela Gestora de Finanças e Controle, conforme Portaria SGG nº 85/2025.
- 2.35. Observa-se que os servidores designados consignaram ciência de sua nomeação, subscrevendo a referida portaria, nos termos exigidos pelo art. 4º, § 4º do Decreto estadual nº 10.216/2023. **A dita portaria deverá ser publicada do sistema oficial de contratações do Estado de Goiás (art. 4º, § 3º do [Decreto estadual nº 10.216/2023](#)).**
- 2.36. Ademais, convém alertar que, em observância ao princípio da segregação de funções, **é vedada a designação do mesmo agente público para a atuação simultânea em funções suscetíveis a riscos** (por exemplo, quem integra equipe de planejamento não deve compor a equipe de fiscalização do contrato), a fim de reduzir a possibilidade de ocultação de erros e de ocorrência de fraudes nas contratações (art. 7º do [Decreto Estadual nº 10.216/2023](#), art. 5º, caput e 7º, § 1º da [NLLC](#)).
- 2.37. No entanto, o próprio §1º do art. 7º do [Decreto 10.216/2023](#), sob a premissa de que nenhum preceito é absoluto, estabelece que **a aplicação do princípio da segregação de funções deve ser avaliada em cada situação fática processual, podendo ser ajustada em razão: a) das características do caso concreto, como o valor e a complexidade da contratação; e b) de o órgão ou a entidade não possuir quadro de pessoal suficiente ou apto para o desempenho das funções. Isso nada mais é do que a incidência do princípio do formalismo moderado.**
- 2.38. Verifica-se da Portaria da Contratação (ev. SISLOG nº 158200) que a responsabilidade pelo desempenho das funções de gestor do contrato e integrante requisitante recairá sob a servidor(a) TÁSSIA RAFAELA SANTANA ARAUJOA **priori, o acúmulo das funções em comento não encontra respaldo expresso na legislação. Contudo, a EPC fundamenta a acumulação de funções no art. 7º, §1º, do [Decreto 10.216/2023](#), conforme Seção 04 do DOD (ev. SISLOG nº 134344):**
- Justificativa para Designação Concomitante de Servidor
- 4.1. Nos termos do art. 7º do Decreto Estadual nº 10.216/2023, a Administração Pública deve observar o princípio da segregação de funções, evitando que o mesmo servidor desempenhe simultaneamente atribuições potencialmente conflitantes. No entanto, o próprio dispositivo legal prevê hipóteses excepcionais, possibilitando ajustes conforme:
- I – A necessidade específica do caso concreto;
- II – A complexidade e o valor da contratação; e
- III – A insuficiência de pessoal qualificado no órgão para o desempenho das funções estabelecidas.
- 4.2. Diante desse contexto, a designação da servidora Tássia Rafaela Santana Araújo para exercer funções concomitantes foi uma medida excepcional e justificada, decorrente da necessidade de garantir a continuidade e eficiência das atividades administrativas essenciais. A ausência de pessoal qualificado suficiente comprometeria a execução do contrato dentro do prazo estipulado, podendo gerar prejuízos à Administração e ao interesse público.
- 4.3. Portanto, a designação excepcional fundamenta-se na necessidade administrativa, no interesse público e na viabilidade operacional da execução contratual, sem comprometer a lisura e regularidade dos procedimentos administrativos. (destaques não originais)
- 2.39. **Diante da justificativa apresentada no caso concreto, parece que o exercício conjunto das funções de integrante requisitante e gestor do contrato por um mesmo servidor não gerará como consequências práticas a facilitação da ocultação de erros e da ocorrência de fraudes, bem como não acarretará prejuízos ao interesse público**, estando em consonância com os arts. 20 e 21 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro - LINDB ([Decreto-lei nº 4.657/1942](#)). Aliás, o acúmulo dessas duas funções garantirá a continuidade das atividades do estado e permitirá o balanceamento dos obstáculos e das dificuldades reais da Administração e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados (art. 22 da [LINDB](#)).
- 2.40. **Apesar disso, compete advertir que justificativas a respeito da flexibilização do princípio da segregação de funções embasadas em meras remissões legais podem não ser aceitas pelos órgãos de controle externo, em especial pelo rigor com que o TCU vem enfrentando o tema (Acórdão nº 3.381/2013 – Plenário; Acórdão nº 1.375/2015 – Plenário e Acórdão nº 1.278/2020 – Primeira Câmara).**
- 2.41. **ANÁLISE DE RISCOS (MAPA DE RISCOS)** gerenciamento de riscos é o processo de natureza obrigatória que ocorre durante a etapa do planejamento com o objetivo de identificar, avaliar, administrar e controlar potenciais eventos ou situações que possam colocar em risco o bom andamento do processo de contratação e sua posterior execução, conforme art. 2º, XVII, da [Instrução Normativa SGD/ME nº 94/2022](#), art. 18, X, da [Lei nº 14.133/2021](#) e art. 17, caput, do [Decreto nº 10.207/2023](#). O mapa de riscos (ev. SISLOG nº 150588) é o documento que registra e comunica o gerenciamento de riscos.
- 2.42. Por sua vez, a matriz de alocação de riscos é cláusula contratual (art. 6º, XXVII, da [NLLC](#)), exigível apenas nas contratações de grande vulto ou que adotem os regimes de contratação integrada e semi-integrada, de acordo com o §2º do art. 17 do [Decreto estadual nº 10.207/2023](#). Isto é, aquelas cujo valor estimado supera os R\$ 50.000.000,00 (cinquenta milhões de reais) previstos na [Lei estadual nº 23.292/2025](#).
- 2.43. Sendo assim, fica dispensada a elaboração de matriz de alocação de riscos, já que a presente contratação está estimada em **R\$2.082.200,00 (Dois Milhões e Oitenta e Dois Mil e Duzentos Reais)** no ev. SISLOG nº 165414.
- 2.44. **DO ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR (“ETP”)** Segundo o art. 6º, inciso XX, da [Lei Federal nº 14.133/2021](#), o Estudo

Técnico Preliminar (ETP) é o documento constitutivo da primeira etapa do planejamento de uma contratação e caracteriza o interesse público envolvido e sua melhor solução, bem como dá base ao anteprojeto, ao termo de referência ou ao projeto básico a serem elaborados caso se conclua pela viabilidade da contratação.

- 2.45. No âmbito do Estado de Goiás, o art. 12 do [Decreto estadual nº 10.207/2023](#) define que o Estudo Técnico Preliminar deve evidenciar o problema a ser resolvido e buscar a melhor solução identificada dentre as possíveis, de modo a permitir a avaliação das viabilidades técnicas e econômica da contratação.
- 2.46. Para tanto, o **Estudo Técnico Preliminar** acostado aos autos (ev. SISLOG nº 109901) deve conter os elementos evidenciados no art. 13, do [Decreto Estadual nº 10.207/2023](#), em especial aqueles destacados no § 1º do mesmo dispositivo (I, II, III, IV, V e XII do *caput*).
- 2.47. Alerta-se, que a elaboração do Estudo Técnico Preliminar deverá considerar a complexidade do problema analisado e do objeto da contratação, e será evitado o aporte de conteúdos com a finalidade única de simples cumprimento das exigências procedimentais (art. 16, [Decreto Estadual nº 10.207/2023](#)).
- 2.48. Além disso, o ETP deve ser elaborado pela equipe de planejamento da contratação (art. 10, do [Decreto nº 10.207/2023](#)), designada na forma do art. 4º do [Decreto Estadual nº 10.216/2023](#). Verifica-se que o documento evidencia os responsáveis pela elaboração como sendo o Integrante Técnico e o Integrante Requisitante.
- 2.49. Em linhas gerais, o documento foi redigido em conformidade com a norma vigente. À vista disso, ressalta a relevância de que as afirmações técnicas sejam revisadas e baseadas em evidências demonstradas nos autos, sendo certo que recai inteiramente sobre o agente público responsável pela elaboração do documento, as eventuais controvérsias ou omissões, se houver.

1.1. Não obstante, é necessário realizar algumas observações, esclarecimentos e recomendações.

- 1.2. Existem 02 (duas) versões de ETP anexas aos autos. Para fins de análise, foi considerada a última (ev. SISLOG nº 165129).
- 1.3. No **tópico 2.1** (Definição da solução escolhida), resume-se o objeto à “Prestação de Serviços - Contratação de serviços (**licença de uso, na modalidade *Software as a Service* - SaaS**) para utilização de plataforma de software e acesso a base de dados” (destaque não original).
- 1.4. Por oportuno, cabe trazer algumas definições da [Instrução Normativa nº 05/2024 - SGG](#) (Política de Uso Aceitável de Recursos Computacionais da Nuvem), veja-se:

Art. 5º. Para fins do disposto nesta Instrução Normativa, considera-se:

(...)

IX - Plataforma como serviço: provisionamento, por parte do provedor de serviços de nuvem, de recursos de hospedagem de sistemas e aplicações em diversas linguagens de programação, biblioteca, serviços e ferramentas de suporte ao desenvolvimento de aplicações, para que o cliente possa implantar, na infraestrutura da nuvem, aplicativos criados ou adquiridos por ele. Nesse modelo, o cliente não precisa gerenciar nem controlar a infraestrutura subjacente da nuvem, que é fornecida como IaaS, nem a camada de sistema operacional, servidor de aplicação e banco de dados. No entanto, ele tem controle sobre os sistemas e aplicações implantadas sob sua responsabilidade.

X - Software como Serviço (Software as Service - SaaS): provisionamento, por parte do provedor de serviços por nuvem, de aplicações de interesse comum, que são acessíveis de forma transparente e independente de dispositivo. Nesse modelo, o cliente gerencia apenas as configurações dos aplicativos, específicas do usuário.

- 1.5. No modelo de *Software as Service*, enfatiza-se que a contratante poderá acessar apenas as configurações dos aplicativos voltadas para o usuário. Assim, em um primeiro momento, a Plataforma como Serviço oferece opções mais amplas, permitindo-se, inclusive, que a contratante implante na infraestrutura da nuvem novos aplicativos e funcionalidades. Portanto, alerta-se a área técnica quanto a essas diferenças.

1.6. O tópico 2.12 (Definição da natureza de execução do objeto) está redigido da seguinte forma:

2.12. A execução do objeto contratado pode ser considerado de natureza continuada, nos termos do inciso XVII do art. 6º da Lei federal nº 14.133, de 01 de abril de 2021, já que são serviços não contínuos, aqueles que impõem ao contratado o dever de realizar a prestação de um serviço específico em período predeterminado, podendo ser prorrogado, desde que justificadamente, pelo prazo necessário à conclusão do objeto.

- 1.7. Na verdade, a definição de serviços contínuos está prevista no **inciso XV** do art. 6º da [Lei nº 14.133/2021](#). O inciso XVII do mesmo artigo caracteriza os serviços não contínuos ou contratados por escopo. Veja-se:

Art. 6º Para os fins desta Lei, consideram-se:

(...)

XV - serviços e fornecimentos contínuos: serviços contratados e compras realizadas pela Administração Pública para a manutenção da atividade administrativa, decorrentes de necessidades permanentes ou prolongadas;

XVII - serviços não contínuos ou contratados por escopo: aqueles que impõem ao contratado o dever de realizar a prestação de um serviço específico em período predeterminado, podendo ser prorrogado, desde que justificadamente, pelo prazo necessário à conclusão do objeto;

- 1.8. O serviço a ser contratado é enquadrado como de natureza continuada, conforme item 2.3 do TR (ev. SISLOG^o 165179) e parágrafo primeiro da Cláusula Sexta da minuta de Contrato (ev. SISLOG nº 185348). No **tópico 2.12** do ETP, é recomendável, então, a substituição do inc. XVII pelo inc. XV no trecho: “A execução do objeto contratado pode ser considerada de natureza continuada, nos termos do (...)”.
- 1.9. Importante destacar que cabe à área requisitante **especificar qual será a natureza do objeto lícitado**.
- 1.10. Prosseguindo, um mesmo serviço continuado pode, dependendo do **modelo de execução**, ser classificado como **contínuo com dedicação exclusiva de mão de obra** ou **como contínuo sem dedicação exclusiva de mão de obra**. O art. 6º, XVI, da [Lei nº 14.133/21](#) elenca os requisitos que um serviço deve preencher para ser caracterizado como **dedicação exclusiva de mão de obra**, a saber:
- a) os empregados do contratado fiquem à disposição nas dependências do contratante para a prestação dos serviços;
 - b) o contratado não compartilhe os recursos humanos e materiais disponíveis de uma contratação para execução simultânea de outros contratos;
 - c) o contratado possibilite a fiscalização pelo contratante quanto à distribuição, controle e supervisão dos recursos humanos alocados aos seus contratos;
- 1.11. Os critérios acima são excludentes e, por isso, ao não serem preenchidos, caracterizam o modelo de execução **sem dedicação exclusiva**. Ainda no contexto da [Lei nº 8.666/93](#), o [Portal de Compras do Governo Federal](#) apresenta uma explicação resumida e didática sobre o tema:
- Os serviços prestados de forma contínua são aqueles que, pela sua essencialidade, visam a atender à necessidade pública de forma permanente e contínua, por mais de um exercício financeiro, assegurando a integridade do patrimônio público ou o funcionamento das atividades finalísticas do órgão ou entidade, de modo que sua interrupção possa comprometer a prestação de um serviço público ou o cumprimento da missão institucional.
- Já os serviços considerados não continuados ou contratados por escopo são aqueles que impõem aos contratados o dever de realizar a prestação de um serviço específico em um período predeterminado, podendo ser prorrogado, desde que justificadamente, pelo prazo necessário à conclusão do objeto, observadas as hipóteses previstas no § 1º do art. 57 da Lei nº 8.666, de 1993.
- No que tange à diferença entre serviço com dedicação exclusiva de mão de obra e sem dedicação exclusiva, esclarecemos que não é necessariamente o objeto do contrato que define a condição do serviço como “COM” ou “SEM” dedicação exclusiva de mão de obra, mas sim o modelo de execução contratual.
- No primeiro caso, os empregados da contratada são alocados para trabalhar continuamente nas dependências do órgão, com dedicação exclusiva. A execução dos serviços segue uma rotina específica estabelecida e supervisionada pelo órgão. Como exemplos, citam-se os contratos de limpeza, vigilância, recepção, portaria, que, via de regra, requerem disponibilização contínua e permanente dos empregados nas dependências do órgão.
- Já no segundo caso, o de serviço sem dedicação exclusiva de mão de obra, não há alocação contínua de empregados da contratada nas dependências do órgão, nem dedicação exclusiva. São exemplos comuns os serviços de lavanderia, manutenção preventiva ou corretiva de equipamentos, locação de máquinas, etc. A efetiva execução da atividade contratada será realizada, apenas, quando provocada a demanda. (destaques não originais)
- 1.12. **O Estudo Técnico Preliminar deixa de prever qual será a forma de execução adotada. Assim, para que não restem dúvidas, aconselha-se que a forma de execução conste do ETP, do Termo de Referência e da minuta contratual de modo expreso.**
- 1.13. Consta do Estudo Técnico Preliminar a previsão acerca do Regime de Fornecimento no **tópico 2.4, in verbis**: “Tendo em vista a necessidade de fornecimento dos serviços contratados, a contratação terá duração de **24 meses**, com possibilidade de renovação. A plataforma será disponibilizada no modelo SaaS, com suporte técnico e manutenção”. No **Regime de Fornecimento** o foco está na **entrega** normalmente **de um produto**, ou seja, na obrigação de dar. Nesse sentido, a Advocacia-Geral da União sobre o preenchimento do tópico a respeito do regime de fornecimento ensina (PARECER REFERENCIAL n. 00003/2025/DIAQ/SCGP/CGU/AGU):
- Como já tratado nesta manifestação, a Lei nº 14.133, de 2021, permite para as aquisições basicamente a 3 (três) tipos de regimes de fornecimento: a) integral (“de uma só vez”); b) parcelado; e c) contínuo, observando que estes regimes não se confundem com a possibilidade de utilização de procedimento auxiliar de Sistema de Registro de Preços, quando poderão ser formalizadas diversas contratações (aquisições) ao longo da vigência da Ata de Registro de Preços.
- 1.14. Dessa forma, **torna-se necessário que o setor técnico revise o preenchimento do campo referente ao regime de fornecimento**, uma vez que o conteúdo atual não corresponde à forma efetiva de entrega ou gestão do objeto a ser contratado. **Recomenda-se, portanto, a devida adequação.**
- 1.15. Em contraposição ao regime de fornecimento, o enfoque do **Regime de Contratação (ou Execução)** está no **modo de execução** de determinado **serviço**, ou seja, na obrigação de fazer. A distinção entre os dois regimes se fundamenta, muitas vezes, nos conceitos de compra e serviços, o primeiro termo se identifica mais à obrigação de dar, enquanto que o segundo, na de fazer. Por oportuno, transcreve-se as definições de compras e serviços plasmadas no art. 6º da [Lei 14.133/2021](#):

entrega de até 30 (trinta) dias da ordem de fornecimento;

XI - serviço: atividade ou conjunto de atividades destinadas a obter determinada utilidade, intelectual ou material, de interesse da Administração;

1.16. Observa-se que o Termo de Referência informa em seu item 2.2 que o regime de contratação adotado será o de fornecimento com prestação de serviço associado, previsto no inciso XXXIV do art. 6º da [Lei de Licitações e Contratos](#). “O contrato de fornecimento e prestação de serviço associado envolve o regime de contratação em que, além do fornecimento do objeto, o contratado se responsabiliza por sua operação, manutenção, ou ambas, por tempo determinado” (Torres, Ronny Charles Lopes de. *Leis de Licitações Públicas Comentadas*. 14ª edição. São Paulo: Editora Juspodivm, 2023, p. 664).

1.17. O Tribunal de Contas da União explica que, no regime de fornecimento com a prestação de serviço associado, colocam-se em evidência tanto a obrigação de dar, como a obrigação de fazer. Veja-se:

O regime de fornecimento e prestação de serviço associado, por seu turno, é um novo regime de contratação em que, além do fornecimento do objeto ou da execução da obra, o contratado responsabiliza-se por sua operação, manutenção ou ambas, por tempo determinado. Em tal regime, o contrato terá sua vigência máxima definida pela soma do prazo relativo ao fornecimento inicial ou à entrega da obra com o prazo relativo ao serviço de operação e manutenção, este limitado a cinco anos contados da data de recebimento do objeto inicial, autorizada a prorrogação desde que respeitada a vigência máxima decenal. Trata-se, portanto, de um ajuste híbrido, no qual durante parte de sua vigência são observadas as características de um típico contrato de escopo (fase de fornecimento ou construção da obra), sendo o restante do período de vigência executado como um contrato contínuo (fase de operação/manutenção).

1.18. Como o objetivo é contratar uma licença de uso de software na modalidade serviço (SaaS), juntamente com suporte e manutenção, trata-se da contratação de serviços, um principal (SaaS) e outro acessório (suporte e manutenção). **Portanto, não se configura uma obrigação de dar, o que torna inadequado o enquadramento no regime previsto no inciso XXXIV do art. 6º da [Lei nº 14.133/2021](#), que é o de fornecimento com prestação de serviço associado.**

1.19. No tocante ao regime de execução, os serviços em geral costumam adotar as seguintes modalidades:

XXVIII - empreitada por preço unitário: contratação da execução da obra ou do serviço por preço certo de unidades determinadas;

XXIX - empreitada por preço global: contratação da execução da obra ou do serviço por preço certo e total;

XXX - empreitada integral: contratação de empreendimento em sua integralidade, compreendida a totalidade das etapas de obras, serviços e instalações necessárias, sob inteira responsabilidade do contratado até sua entrega ao contratante em condições de entrada em operação, com características adequadas às finalidades para as quais foi contratado e atendidos os requisitos técnicos e legais para sua utilização com segurança estrutural e operacional;

XXXI - contratação por tarefa: regime de contratação de mão de obra para pequenos trabalhos por preço certo, com ou sem fornecimento de materiais;

1.20. **Por conseguinte, é aconselhável que o regime de execução adote um dos incisos apontados acima, por se adequarem melhor às contratações compostas unicamente por serviços.** Ressalta-se que os regimes de contratação integrada e semi-integrada são mais comuns nos serviços de engenharia (incisos XXXII e XXXIII do art. 6º da [Lei nº 14.133/2021](#)).

1.21. A justificativa para o parcelamento, ou não, da solução é obrigatória mesmo nos casos em que o Estudo Técnico Preliminar adotar a sua forma simplificada, conforme se depreende do §1º do art. 13 do [Decreto nº 10.207/2023](#). A contratação do objeto por item único é justificada no tópico 05, a saber:

5.1. Para a contratação pretendida foram consideradas as características técnicas e peculiares de comercialização no mercado, avaliando-se o objeto em conformidade com o Princípio do Parcelamento, nos termos do Art. 40, §§ 2º e 3º da Lei federal nº 14.133, de 01 de abril de 2021.

5.2. A presente contratação será realizada com a adjudicação do objeto **por Item**.

5.3. A contratação será realizada com a adjudicação do objeto por item único, haja vista que a divisão do objeto desta contratação em vários itens não é aplicável, pois a plataforma Bright Cities oferece uma solução integrada e especializada que exige uma execução única para atender de forma eficaz aos interesses da administração. Por conseguinte, a divisão do objeto poderia comprometer a integridade da solução, prejudicando a integração dos dados, a personalização das funcionalidades e o suporte necessários para a operação eficiente em 246 municípios. Além disso, a natureza exclusiva e especializada da plataforma torna inviável a participação de várias empresas em diferentes partes do projeto, garantindo que apenas a Bright Cities possa fornecer a solução completa. (destaques não originais)

1.22. A justificativa apresentada embasa o afastamento do princípio do parcelamento no art.40, §3º, inc. II, da [NLCC](#), quando “o objeto a ser contratado configurar sistema único e integrado e houver a possibilidade de risco ao conjunto do objeto pretendido”. O princípio do parcelamento também é aplicável aos serviços, “quando for tecnicamente viável e economicamente vantajoso”, nos termos do art. 47, inc. II, da [Lei nº 14.133/2021](#). Como se pretende contratar a plataforma Bright Cities no modelo de Software as Service (SaaS), recomenda-se a fundamentação no art. 47, inc. II, da [Lei nº 14.133/2021](#).

1.23. Ainda sobre o **item 5.2**, a título de aperfeiçoamento, sugere-se a reescrita da frase “A presente contratação será realizada com a adjudicação do objeto por Item” para “A presente contratação será realizada considerando a aquisição do objeto por item único”, considerando que a fase de adjudicação não acontece nos processos de inexigibilidade de licitação. A

respeito das fases de homologação e da adjudicação nas contratações diretas, a [Revista Zênite](#) esclarece que:

Nesse sentido, pode-se dizer que o ato de ratificação de dispensas e inexigibilidades produz efeitos equivalentes aos da homologação da licitação. (ZÊNITE, 2003, p. 338.) (Grifamos.)

Ainda, nas contratações diretas, não se verifica a utilização da figura da adjudicação, mas sim após a ratificação da autoridade superior, a emissão da nota de empenho e a consequente contratação.

- 1.24. Define-se o objeto a ser contratado como **especial** (tópico 2.15), aquele que, por sua alta heterogeneidade e complexidade, não poderá ser descrito pelos padrões de desempenho e qualidade usuais de mercado, de acordo com o inc. XIV c/c XIII do art. 6º da [Lei nº 14.133/2021](#). Justificou-se o enquadramento do bem como especial, nos termos a seguir:

2.15. A presente contratação faz alusão à plataforma e a base de dados da Bright Cities, portanto devendo ser classificada como objeto especial e justificada como inexigibilidade de licitação devido a fatores específicos relacionados à natureza do produto/serviço, à exclusividade da plataforma e à adequação das soluções que ela oferece para atender aos objetivos do projeto. (destaques não originais)

- 1.25. Ressalta-se que, ao serem licitados, os bens e serviços especiais seguirão os procedimentos da modalidade de concorrência, conforme inc. XXXVIII do artigo em comento.

- 2.50. Quanto às contratações correlatas ou interdependentes (Tópico 11), o responsável pelo ETP consignou que:

11.1. Embora a plataforma a ser contratada se apresente como uma solução de medição e visualização de dados completa, pode existir a necessidade de capacitar os gestores e equipes técnicas para utilizarem efetivamente a plataforma e interpretar os dados gerados, sendo necessário outros encontros com a equipe técnica da CONTRATADA, fora as já previstas na contratação. Também poderá haver necessidade da contratação de consultoria especializada para auxiliar na interpretação dos dados e definição de planos de ação.

- 2.51. **Verifica-se que o conteúdo descrito no tópico 11.1 não corresponde ao tema exposto em seu título: “Contratações correlatas ou Interdependentes”, no que se recomenda adequação.** De toda sorte, é importante que a unidade gestora dos contratos relacionados à natureza do objeto a ser contratado analise criticamente o escopo de cada contratação, inclusive em alinhamento com os outros órgãos em gestão compartilhada do sistema de tecnologia, com fito de racionalizar as contratações do ente público, as quais podem ser complementares, conquanto devem ser evitadas aquisições em duplicidade, sobreposição de serviços ou conflito de informações, sendo essa a interpretação teleológica que se faz sobre o inciso XI do art. 13, do [Decreto nº 10.207/2023](#).

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

- 2.53. Na seara do Estado de Goiás, por intermédio do [Decreto Estadual nº 10.207/2023](#), o art. 18 dispõe que o "orçamento estimado da contratação será elaborado pelo integrante técnico da equipe de planejamento e deverá estar acompanhado dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, com a indicação dos parâmetros utilizados para a obtenção dos preços e para os respectivos cálculos, **nos termos do regulamento estadual específico**".

- 2.54. A norma em referência remete aos parâmetros a serem definidos em ato normativo infralegal. Trata-se do [Decreto Estadual nº 9.900/2021](#), o qual “Dispõe 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.”

- 2.55. Este último regramento, na mesma linha da legislação federal (art. 23, §4º, da [Lei nº 14.133/2021](#)), estabeleceu que os **processos de inexigibilidade de licitação** deverão ser instruídos com a justificativa de que o preço ofertado à administração é condizente com o praticado pelo mercado, especialmente por meio de:

I – documentos fiscais ou instrumentos contratuais de objetos idênticos, comercializados pela futura contratada, emitidos no período de até 1 (um) ano anterior à data da autorização da inexigibilidade pela autoridade competente; e

II – tabelas de preços vigentes, divulgadas pela futura contratada, em sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, que contenham a data e a hora de acesso.

- 2.56. Além desses critérios, o Decreto Estadual possibilitou a utilização de outros critérios ou métodos, desde que devidamente justificados nos autos pelo agente responsável e aprovados pela autoridade competente (art. 10, §1º).

- 2.57. Em sentido assemelhado, a [IN nº 05/2023- SEAD](#) prevê:

§ 1º Para comprovação de que o preço contratado é compatível com o praticado no mercado, o orçamento estimado, previsto no inciso IV do caput deste artigo, deverá apresentar preços utilizando-se de outros parâmetros de pesquisa de preço além do preço do próprio fornecedor contratado, quando possível, observando o disposto no regulamento que trata da pesquisa de preços.

- 2.58. Os outros parâmetros de que trata a Instrução Normativa referem-se aos elencados nos incisos do art. 6º do [Decreto nº 9.900/2021](#), os quais poderão ser "empregados de forma combinada ou não", a saber: I - pesquisa na base estadual de notas fiscais eletrônicas; 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; V - contratações similares feitas pela administração pública e VI – facultativamente, realização de pesquisa direta com, no mínimo, 3 (três) fornecedores.

2.59. Além desses, ressalta-se que: “A estimativa de preço em modelo de contratação de soluções de TIC constante do Catálogo Eletrônico de Padronização – CEPAD poderá ser utilizada como preço estimado”, conforme se extrai do teor do art. 10, parágrafo único, do [Decreto estadual nº 10.680/2025](#).

2.60. No caso em análise, foi apresentado o **Orçamento Estimado** (ev. SISLOG nº 165414), no qual constou o seguinte quanto aos parâmetros de pesquisa utilizados:

2.4. Este projeto tem por objetivo a **Prestação de Serviços - Contratação de serviços (licença de uso, na modalidade Software as a Service - SaaS) para utilização de plataforma de software e acesso a base de dados, destinada a análise e monitoramento de indicadores urbanos, em conformidade com as normas ABNT NBR ISO 37120 e 37122, incluindo suporte técnico e manutenção, por um período de 24 meses, com possibilidade de renovação.**

2.5. A Pesquisa ao Banco de Preços fora realizada, porém não obteve êxito, como pode ser observado no Anexo Evidências do ETP - Solicitação de Proposta e Pesquisa de Preço (SEI 71487156), em razão da especificidade do objeto a ser contratado não encontrou-se nenhum outro edital similar. A pesquisa foi conduzida utilizando palavras-chave com o objetivo de refinar os critérios de busca e alinhar os objetos pesquisados à definição principal do projeto em questão. As palavras chaves mencionadas estarão listadas no próprio anexo.

2.6. De acordo com o artigo 74 da Lei nº 14.133/2021 (Lei de Licitações), a inexigibilidade é aplicável quando houver exclusividade na prestação do serviço, ou seja, quando apenas uma empresa pode fornecer determinado produto ou serviço, bem como pela "notória especialização" apresentada.

(...)

2.9. De acordo com o Art. 10, inciso I, do Decreto Estadual nº 9.900, de 07 de julho de 2021, que regulamenta a inexigibilidade de licitação, os processos de inexigibilidade devem ser instruídos com justificativa que comprove a compatibilidade dos preços ofertados com os valores praticados no mercado. Em função a essa exigência, o Anexo Evidências do ETP - contratos (SEI 71487522) apresenta alguns contratos celebrados pela empresa a ser contratada, cujo objeto é similar ao desta contratação.

2.9.1. Cabe ressaltar, que os contratos existentes foram celebrados com o objetivo de atender a um único município, o que difere do escopo do presente projeto, que abrange todos os 246 municípios do estado de Goiás. Em razão dessa ampliação, o preço precisou ser ajustado para refletir a complexidade e a abrangência estadual da plataforma, que passará a ser uma ferramenta de monitoramento e diagnóstico em nível estadual.

2.9.2. Em razão da necessidade de estipulação de valor para a contratação, foi solicitada à empresa Bright Cities apresentação de uma proposta e cotação adequadas ao objeto do projeto. O Anexo Evidências do ETP - Solicitação de Proposta e Pesquisa de Preço (SEI 71487156) contém o e-mail enviado à Bright Cities com a solicitação formal. Em resposta a essa solicitação, a empresa forneceu a proposta e a cotação solicitadas.

2.12. A solução contratada possui sua importância pois possibilita enfrentar os desafios das cidades inteligentes, oferecendo uma plataforma unificada para coleta, consolidação e análise de dados estratégicos. As funcionalidades do Observatório de Cidades Inteligentes, como dashboards interativos, relatórios analíticos e mapas personalizados, são ferramentas que aprimoram a eficiência administrativa, favorecem uma boa tomada de decisões e fornecem diretrizes e estratégias baseadas em indicadores confiáveis.

2.61. Quanto aos **aspectos materiais e formais da pesquisa de preço**, destaca-se o art. 4º do [Decreto nº 9.900/2021](#) que prevê os requisitos mínimos para formalização da pesquisa de preços, os quais serão aplicáveis, no que forem compatíveis, às contratações diretas:

I – a identificação do agente responsável pela cotação - PRESENTE - JÉSSICA VIEIRA DA SILVA e TÁSSIA RAFAEL SANTANA ARAUJO;

II – a caracterização das fontes consultadas - PRESENTE;

III – a série de preços coletados - PRESENTE (ev. SISLOG nº 146736);

IV – o método matemático aplicado para a definição do valor estimado - **AUSENTE**; e

V – a justificativa para a metodologia adotada, em especial para a desconsideração de valores inexequíveis, inconsistentes e excessivamente elevados, se aplicável - PRESENTE.

2.62. Ainda sobre os **aspectos formais**, a **metodologia** a ser aplicada, consta do art. 9º, a qual deve ser observada. Sobre esse ponto, remete-se ao contido no item "JUSTIFICATIVA DE METODOLOGIA UTILIZADA". Nele, os agentes precificadores limitaram-se a referenciar as metodologias existentes: média, a mediana ou o menor dos valores obtidos na pesquisa de preços, sem indicar qual método foi utilizado (item 2.3 do Orçamento Estimado).

2.63. Ainda, cumpre ressaltar que a Planilha de Custos deve constar o custo unitário e detalhado do objeto e não apenas o custo global obtido. Isto, como forma de atender, principalmente, ao art. 6º, inciso XXIII da [Lei federal nº 14.133/2021](#). **Tal orientação foi parcialmente atendida, com a apresentação da planilha de custos da futura contratada (ev. SISLOG nº 146733, p. 17), que apresentou um orçamento de R\$ 1.980.700,00 (Um Milhão Novecentos e Oitenta Mil Reais), em valores de 2024, para o objeto da presente contratação.**

2.64. Acredita-se que esse valor atualizado pelos índices inflacionários é o que forma o preço estimado da contratação, que é de R\$2.082.200,00 (R\$ Dois Milhões e Oitenta e Dois Mil e Duzentos Reais).

2.65. Nas Evidências do ETP (ev. SISLOG nº 146736), constam diversas contratações anteriores, de anos diferentes, com objeto semelhante ao da presente contratação. Os dados ali apresentados estão em seu formato bruto, de modo que, sem uma explicação mais detalhada no Orçamento Estimado (ev. SISLOG nº 165414), os órgãos de controle externo e interno não

conseguem compreender como os agentes precificadores chegaram a conclusão de que o valor proposto pela empresa detentora dos direitos da Plataforma Bright Cities está de acordo com o praticado no mercado. **Portanto, é recomendável o robustecimento da justificativa de preços quanto a esse ponto.**

- 2.66. Sugestivamente, uma das formas de trazer essa explicação para os autos seria atualizar o valor dessas contratações para o corrente ano (2025), projetando-as para atender o número de 246 (duzentos e quarenta e seis) Municípios, e depois, comparar esses valores com o orçamento apresentado pela futura contratada (ev. SISLOG nº 146733). Feito isso, seria necessário que o setor técnico elaborasse um resumo dos resultados alcançados no Orçamento Estimado (ev. SISLOG nº 165414). Dessa forma, a Administração conseguiria saber se a proposta da futura contratada contém ou não um sobrepreço, isto é, se o preço orçado para a contratação não é expressivamente superior ao preço de mercado (art. 6º, inc. LVI, da [NLLC](#)).
- 2.67. Com relação **aos serviços de manutenção da solução de TIC**, enfatiza-se que o pagamento por hora trabalhada ou por posto de serviços só serão admitidos de forma excepcional, quando as características do objeto não permitirem a vinculação do pagamento aos resultados e às métricas de dimensionamento de serviços/atendimento, nos moldes do art. 28, *caput* e §2º do [Decreto estadual nº 10.680/2025](#).
- 2.68. De igual modo, destaca-se que será permitida a adoção do modelo remuneratório híbrido, hipótese em que o pagamento poderá decorrer da quantidade de postos de serviços ou de horas trabalhadas em conjunto com o alcance dos níveis de serviços, desde que haja a devida justificativa, nos termos do §3º do art. 28 do Decreto supramencionado.
- 2.69. No Orçamento Estimado sob análise (ev. SISLOG nº 165414), **ausente a metodologia que foi adotada para calcular o valor dos níveis mínimos de serviço exigidos para o suporte e manutenção**, sendo essencial que os integrantes precificadores elucidem se essa variável foi considerada nos preços orçados.
- 2.70. **Convém ressaltar que a análise comparativa de preços e a conferência dos objetos pretendidos são atribuições sob a 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, consoante delineado nas linhas anteriores.**
- 2.71. Assim, dentro da presunção de veracidade de que gozam o ato administrativo e das limitações cognitivas deste signatário naquilo que desborda o campo do conhecimento jurídico, entende-se como satisfeito o requisito de apresentação do orçamento estimado da contratação em tela.
- 2.72. **DO TERMO DE REFERÊNCIA** Termo de Referência é documento essencial para a contratação de bens e serviços. Referido documento estabelece os requisitos, dimensões, quantias e toda sorte de parâmetros para a contratação. O art. 6º, inciso XXIII da [Lei nº 14.133/2021](#) aloca uma série de requisitos mínimos que o termo de referência deve conter, perfazendo um padrão objetivo e regular quanto à sua forma.
- 2.73. Na forma do regulamento estadual, o **Termo de Referência** acostado aos autos (ev. SISLOG nº 180936) deverá ser elaborado a partir do Estudo Técnico Preliminar da contratação e incluirá, no mínimo, as informações do art. 21 do [Decreto estadual nº 10.207/2023](#).
- 2.74. Para as contratações de soluções de tecnologia da informação e comunicação (TIC) - **como é o caso dos autos sob análise** -, o termo de referência deverá abranger, quando couber, os requisitos elencados nos incisos do art. 9º do [Decreto nº 10.680/2025](#) do Estado de Goiás, publicado em 16 de abril do corrente ano.
- 2.75. **Assim, o Termo de Referência contido nos autos, regra geral, atende aos comandos legais.**
- 2.76. Contudo, pertinente algumas **observações, ressalvas ou recomendações.**
- 2.77. Existem 03 (três) versões de TR nos autos. Para fins de análise, foi considerada a última (ev. SISLOG nº 180936).
- 2.78. Tendo em vista a duplicidade dos Estudos Técnicos Preliminares, recomenda-se que o Termo de Referência indique expressamente a última versão do ETP, atualmente anexa ao evento SISLOG nº 165129, como seu fundamento. A medida deve ser tomada por precaução, a fim de evitar confusões futuras.
- 2.79. Os requisitos da contratação de TIC exigidos pelo [Decreto nº 10.680/2025](#) encontram-se tanto no Estudo Técnico Preliminar, como no Termo de Referência e são eles: de negócio, legais (item 6.2 do ETP e do TR), de segurança da informação (item 6.4 do ETP e do TR), de manutenção (item 8.6 do TR), tecnológicos (item 6.3 do ETP e do TR) e outros requisitos aplicáveis (cessão de direitos e termo de confidencialidade).
- 2.80. Os **requisitos normativos e legais** referem-se às normas com as quais a solução de TIC deve estar em conformidade. Conforme [nota explicativa](#) da Advocacia-Geral da União (AGU), o rol apresentado é **exemplificativo**, ajustável ao contexto da contratação, devendo-se assegurar a observância às normas específicas. Para tanto, além das normas mencionadas no item 6.2 do ETP e do TR, sugere-se o acréscimo da [Instrução Normativa nº 05/2024 - SGG](#); da [Instrução Normativa nº 05/2023 - SEAD](#); do [Decreto estadual nº 10.680/2025](#); da [Lei estadual nº 17.928/2012](#) e da [Lei nº 14.133/2021](#) devido a sua importância para a contratação.
- 2.81. Ainda nos **requisitos normativos e legais**, o **item 6.2 do ETP e do TR**, em relação à contratação sob análise, prevê que: “Deve garantir o atendimento à ISO 37120 e 37122, que define indicadores para cidades inteligentes, assegurando que os dados coletados sejam padronizados e compatíveis com as normas internacionais”.

- 2.82. É consabido que não é lícito à Administração promover exigências descabidas ou impertinentes à licitação, sob pena de vulnerar os princípios da competitividade e isonomia (art. 5º e art. 9º da [NLLC](#)).
- 2.83. Nesta contratação direta, a previsão é de que os serviços que se pretendem adquirir devem possuir determinadas certificações usadas para atestar a conformidade de um produto ou serviço com determinadas normas ou especificações técnicas, notadamente, no caso sob exame, quanto à qualidade e à mensuração de desempenho de forma padronizada. Veja-se a explicação a respeito dos indicadores **ISO 37120 e 37122** no site da Associação Brasileira de Normas Técnicas - ABNT:
- As cidades necessitam de indicadores para mensurar seu desempenho de forma a serem padronizados, consistentes e comparáveis entre si, buscando garantir qualidade de vida e sustentabilidade na implantação de políticas, programas e projetos que atendam às necessidades de seus habitantes.
- A ABNT Certificadora desenvolveu um processo de certificação de indicadores baseado nas normas ABNT NBR ISO 37120, ABNT NBR ISO 37122 ABNT NBR ISO 37123, cujo objetivo principal é ajudar as cidades a atrair investimentos e impulsionar o desenvolvimento econômico com dados comparativos globais.
- Esse processo permite medir o desenvolvimento urbano sustentável, informar os investimentos em infraestrutura com resultados mensuráveis, medir a gestão de desempenho de serviços urbanos e qualidade de vida ao longo do tempo. Além disso, facilita a troca de informações e projetos através do compartilhamento de informação, permitindo comparações por meio de uma vasta gama de medidas de desempenho.
- (...)
- A certificação desenvolvida pela ABNT considera um processo evolutivo através da classificação em 4 níveis para cada norma: Bronze, Prata, Ouro e Platina, a depender da quantidade de indicadores certificados. Como é um processo evolutivo, as cidades certificadas podem solicitar a avaliação de indicadores adicionais visando a obtenção de um nível superior da certificação. (destaques não originais)
- 2.84. A exigência de marcas, selos e certificação em licitações será legítima apenas se fundamentada em: **a)** norma específica, cujo teor condicione a comercialização do bem/prestação do serviço à obtenção do selo ou certificado (normas técnicas) – situação, inclusive, que será obrigatória a exigência pela Administração ou; **b)** quando os quesitos pertinentes à emissão do certificado abarcarem condições técnicas e de qualidade mínimas à satisfatória utilização do bem/prestação do serviço (Requi, Érica Miranda dos Santos. In: Revista Zênite Fácil Apud Parecer Jurídico nº 148/2023 - PR/SGG, SEI nº 52753552, Processo nº 202318037002171). **A última hipótese parece ser aplicável à presente contratação.**
- 2.85. Contudo, a jurisprudência do TCU é firme no sentido de rechaçar a exigência de obtenção de marcas de certificação “ISO” na fase de habilitação, a saber: “Não é possível a exigência de certificação ISO, e outras semelhantes, com o fim de habilitação de licitantes ou como critério para a qualificação de propostas” **Acórdão nº 1085/2011 - Plenário**. Em sentido semelhante, encontra-se o Acórdão nº 1542/2013 - Plenário; Acórdão nº 1612/2008 - Plenário; Acórdão nº 539/2015 - Plenário, etc.
- 2.86. No enunciado do **Acórdão nº 1094/2004 - Plenário**, o Tribunal de Contas da União, por outro lado, revela que: “Não é admissível a certificação ISO como exigência de habilitação, **mas apenas como critério de pontuação e desde que vinculado tão-somente à apresentação de certificado válido**, com atribuição de pontos ao documento em si, de forma global pelos serviços de informática prestados, vedada a pontuação de atividades específicas”. Imbuída do mesmo espírito, a Ministra Relatora do Acórdão nº 861/2013 - Plenário do TCU, Ana Arraes, ressalta que:
- (...) a jurisprudência deste Tribunal tem se inclinado a aceitar a aplicação de determinada norma técnica como critério de qualificação técnica, desde que se faça acompanhar das razões que motivaram essa decisão, com base em parecer técnico devidamente justificado, que evidencie a necessidade de aplicação de norma que reduza a competitividade do certame (acórdãos do Plenário 1.608/2006, 2.392/2006, 555/2008, 1.846/2010).
- 2.87. Mais recentemente, o jurista Ronny Charles cita em seu [site](#) o texto de autoria conjunta de Paulo Sérgio de Monteiro Reis, Rodrigo Quites Reis e Amanda Lima Reis, “Exigências de certificação e de avaliação como critério de habilitação nas contratações de TIC”, para evidenciar uma mudança de entendimento na jurisprudência do TCU acerca da exigência de certificações na fase de habilitação, a saber:
- O texto, escrito por Paulo Sérgio de Monteiro Reis, Rodrigo Quites Reis e Amanda Lima Reis, discute a evolução dos requisitos de certificação em contratações públicas de TI no Brasil, destacando uma mudança significativa com a Lei nº 14.133/2021 em relação à legislação anterior (Lei nº 8.666/1993). Sob a lei antiga, o Tribunal de Contas da União (TCU) geralmente se opunha à exigência de certificações como critério de habilitação em licitações, permitindo-as apenas para pontuação técnica. A nova lei, no entanto, permite a exigência de certificação para diversos fins, incluindo a habilitação, visando melhorar a qualidade das contratações.
- O texto analisa um caso concreto envolvendo o DNIT, onde o TCU, sob a nova lei, aceitou a exigência de certificações específicas como critério de habilitação, divergindo de seu entendimento anterior e refletindo o objetivo de promover a qualidade e a gestão de riscos em contratações de TI. Por fim, argumenta-se que o programa MPS.BR, embora seja uma avaliação e não uma certificação formal, deveria ser considerado elegível sob a nova lei para cumprir o objetivo de promover o desenvolvimento nacional sustentável.
- 2.88. Por oportuno, transcreve-se os trechos que importam do texto original:
- Dentre as inovações da Lei nº 14.133/2021, devemos destacar:
- Art. 17. O processo de licitação observará as seguintes fases, em sequência:
- § 6º A Administração poderá exigir certificação por organização independente acreditada pelo Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (Inmetro) como condição para aceitação de:
- I - estudos, anteprojetos, projetos básicos e projetos executivos;
- II - conclusão de fases ou de objetos de contratos;
- III - material e corpo técnico apresentados por empresa para fins de habilitação.

Mais, adiante, no art. 42, ao tratar da qualidade do objeto da contratação, a nova Lei assim dispõe, in verbis:

Art. 42. A prova de qualidade de produto apresentado pelos proponentes como similar ao das marcas eventualmente indicadas no edital será admitida por qualquer um dos seguintes meios:

I - comprovação de que o produto está de acordo com as normas técnicas determinadas pelos órgãos oficiais competentes, pela Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT) ou por outra entidade credenciada pelo Inmetro;

II - declaração de atendimento satisfatório emitida por outro órgão ou entidade de nível federativo equivalente ou superior que tenha adquirido o produto;

III - certificação, certificado, laudo laboratorial ou documento similar que possibilite a aferição da qualidade e da conformidade do produto ou do processo de fabricação, inclusive sob o aspecto ambiental, emitido por instituição oficial competente ou por entidade credenciada.

§ 1º O edital poderá exigir, como condição de aceitabilidade da proposta, certificação de qualidade do produto por instituição credenciada pelo Conselho Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial (Conmetro).

Aos intérpretes do novo diploma legal mostrou-se com clareza o novo entendimento no sentido de que seria possível passar a exigir certificação como condicionante para aceitação do objeto contratado, inclusive, como consta especificamente no citado art. 17, inc. III, para efeito de habilitação dos licitantes. Certificação para aceitação, durante o certame licitatório, do corpo técnico do licitante, enquadrando-se diretamente nas exigências possíveis de qualificação técnica, em seus dois segmentos, o profissional e o operacional. Restava aguardar como iria evoluir o entendimento do TCU a respeito do assunto, de vez que, ao contrário do que se observava como regra, neste caso específico em lugar de incorporar a jurisprudência pacificada do Tribunal, a nova Lei caminha em sentido diretamente oposto, posicionando-se exatamente em sentido contrário.

(...)

A manifestação do DNIT já deixou clara a motivação técnica da exigência formulada, afastando a possibilidade de ser mero capricho ou algo desnecessário. Justificada, também, estava a exigência como condição de habilitação do processo, demonstrando claramente não poder o interesse público ser prejudicado por mero interesse privado de deixar para providenciar as certificações apenas se declarar vencedor da licitação, obrigando a observância de um lapso temporal extremamente longo e contrário ao que a coletividade exige da administração. Tal motivação, no entanto, não foi suficiente para convencer a unidade técnica do Tribunal, que assim se manifestou ao analisá-la:

“Não obstante os argumentos apresentados, verifica-se que a defesa do Dnit se baseia em fundamentos genéricos e descolados de análise técnica específica e contextualizada. Em nenhum momento é demonstrado de forma objetiva por que a exigência de cada uma das certificações - especialmente da ISO 9001 - seria imprescindível para o alcance dos objetivos contratuais. O órgão não apresentou estudo técnico, avaliação de riscos, falhas pregressas ou evidência empírica que permita inferir que a exigência cumulativa das três certificações é a única forma de mitigar riscos à execução do objeto. O conteúdo da Nota Técnica 9/2025/CGTI/DAF limita-se a apresentar conceitos e enumerações de boas práticas, sem realizar a devida correlação técnica entre os requisitos normativos e as especificidades do contrato.

O entendimento consolidado do TCU estabelece que a exigência de certificações ISO na fase de habilitação é vedada, exceto se demonstrada, de forma técnica e objetiva, sua essencialidade para a execução do contrato, o que não foi evidenciado no presente caso. O Tribunal já se posicionou reiteradamente contra esse tipo de exigência, pois ela pode restringir a competitividade e afastar concorrentes que, embora não certificados, possuam plena capacidade técnica para executar o objeto licitado (Acórdão 1085/2011-TCU-Plenário, relator Ministro José Múcio Monteiro; 539/2015-TCU-Plenário, relator Ministro Augusto Sherman; e 2129/2021-TCU Plenário, relator Ministro Benjamin Zymler).”

Nesse sentido, manifestou-se a área técnica pela procedência da representação, com ciência ao órgão interessado, mantendo, portanto, o entendimento anterior e ignorando totalmente a evolução trazida pela nova Lei. Essa manifestação foi encaminhada ao Relator, Ministro Benjamin Zymler, que, com sua competente equipe, elaborou o marcante Voto, que precisa ser destacado não só por, de um lado, observar com atenção a evolução do ordenamento jurídico, como, de outra banda, demonstrar especial atenção ao atendimento ao interesse público, afastando formalmente a ideia de que basta contratar pelo melhor preço e esse interesse estará atendido, o que não representa a verdade em quase a totalidade dos casos, especialmente quando tratamos de assuntos técnicos, como, por exemplo, na área de TI.

Examinando os aspectos técnicos da contratação almejada pelo DNIT e as novas disposições legais vigentes, o Relator, discordando da Unidade Técnica, posicionou-se no sentido da improcedência da Representação. Vale a pena a leitura integral do Voto proferido, do qual destacamos apenas a parte final:

“39. Quanto ao momento da exigência da apresentação das certificações, cabe destacar que a norma legal rege que ocorrerá quando da habilitação. Assim, sob esse aspecto, não há o que se questionar da conduta do Dnit.

40. É fato também que, caso se exigissem as certificações apenas da empresa vencedora, como requisito da celebração do contrato, seria possível evitar que as empresas incorressem em custos para a obtenção das certidões apenas para participar da licitação e, assim, seria aumentada a competitividade do certame.

41. Entretanto, a obtenção dessas certidões pelas empresas não é automática e pode demorar meses, de forma que, no caso concreto, entendo que as alegações do Dnit a respeito estão dentro do seu espaço de discricionariedade: “permitir que a contratada busque essas certificações apenas após a assinatura do contrato representaria um risco significativo à administração do Dnit, pois a licitante poderia não conseguir se adequar dentro do prazo contratual, prejudicando a entrega dos serviços e comprometendo a continuidade das operações” (grifou-se).”

Está formado um novo entendimento da Corte de Contas, que deve ser mantido nos próximos processos em que o tema venha a ser debatido, por se encontrar em perfeita, absoluta consonância com as disposições da Lei nº 14.133/2021: a administração pública, motivadamente, exigir como condição de habilitação as certificações indispensáveis à garantia de que a gestão de riscos em relação ao resultado está sendo efetivamente aplicada. (destaques não originais)

2.89. Dessa forma, sob a perspectiva dos arts. 17, §6º, e 11 da [Lei nº 14.133/2021](#), a exigência de certificações nas contratações de TIC durante a fase de habilitação pode ser aceita pelos órgãos de controle, desde que haja devida **motivação em fatores técnicos e de qualidade**, afastando-se quaisquer subjetivismos.

2.90. **No presente caso, como a contratação é direta, isto é, sem procedimento licitatório, por conseguinte, sem competição, a exigência das certificações ISO 37120 e 37122, longe de configurar hipótese de direcionamento, ou enfraquecer os princípios da competitividade e isonomia, apenas reforça a expertise da empresa a ser contratada, corroborando a demonstração de sua notória especialização, ao mesmo tempo em que fortalece sua posição como fornecedora exclusiva. Essa questão se torna evidente em trechos como:**

“7.5.1. A Solução 1 - Bright Cities se apresenta como a melhor escolha para atender às demandas do estado, devido à sua capacidade de fornecer um diagnóstico abrangente em 10 áreas de gestão urbana, alinhado a 160 indicadores de padrões internacionais, como os ODS e as normas ISO”.

“2.1.1. A norma ABNT NBR ISO 37120 e 37122 serve para orientar e medir o progresso de cidades e governos no sentido de se adequarem ao conceito de cidades inteligentes, fornecendo um conjunto de parâmetros de qualidade de vida, serviços da cidade e resiliência, para ajudar as cidades e os governos a serem mais eficazes no desenvolvimento sustentável, a identificar áreas de melhoria e inovação, a definir prioridades e estabelecer planos de ação, a comparar sua eficácia com a de outras cidades e a encontrar soluções inovadoras para os problemas”.

“2.15.4. A solução proposta integra e analisa dados urbanos com base em mais de 100 indicadores organizados em 10 áreas da gestão pública, aplicando um algoritmo proprietário que gera diagnósticos personalizados e roteiros de soluções, permitindo a visualização dinâmica de indicadores urbanos e simulações preditivas para apoiar a tomada de decisão. Além disso, a plataforma Bright Cities é a única que adota metodologia proprietária certificada pelo selo GovTech do BrazilLAB e está alinhada às normas ABNT NBR ISO 37120 e 37122, que estabelecem padrões internacionais para cidades inteligentes”.

Termo de Referência

“6.9.2 (...) Essa solução é única no mercado ao integrar diagnósticos urbanos baseados em mais de 100 indicadores, aplicando um algoritmo proprietário para geração de roteiros de soluções customizadas, além de estar alinhada às normas internacionais ABNT NBR ISO 37120 e 37122”.

“7.4. Um diferencial importante é o suporte que a plataforma oferece para certificações internacionais, como a ISO 37120, que avalia indicadores de desenvolvimento urbano sustentável. A plataforma não apenas auxilia na coleta e análise dos dados necessários, mas também orienta os municípios na implementação de práticas que atendam aos padrões globais. A plataforma também está totalmente alinhada com os 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável - ODS”.

“7.8.2. Os indicadores são alinhados às normas internacionais, como a ISO 37120 e 37122, e às melhores práticas globais, garantindo padronização e comparabilidade dos dados”.

- 2.91. Já os **requisitos de negócio**, entendidos como aqueles que independem das características tecnológicas e que definem as necessidades e os aspectos funcionais da solução de TIC, embora não estejam referenciados de modo expresso, entende-se que estão dispersos nas informações constantes do ETP e do TR.
- 2.92. Cumpre evidenciar a **presença de plano de transição tecnológica** (item 6.5.3.1 do ETP e do TR), importantíssimo para evitar a situações como a de aprisionamento tecnológico (*lock - in*) ao término da contratação, tal como exige o parágrafo único do art. 25 do [Decreto 10.680/2025](#).
- 2.93. De outro giro, pertinente assinalar que o Termo de Referência deve ser elaborado pela equipe de planejamento da contratação, nesse contexto destaca-se que o documento foi assinado por integrante requisitante/técnico, conforme Portaria de Contratação (ev. SISLOG nº 169477).
- 2.94. **Calha sublinhar que possíveis alterações promovidas no Estudo Técnico Preliminar, Termo de Referência, na minuta de Edital e/ou na minuta de Contrato e demais documentos, a partir das considerações apostas neste Parecer, devem ser harmonizadas entre si, não sendo permitidas inconformidades, sendo necessário corrigir o que for pertinente.**
- 2.95. Por fim, não obstante as considerações aduzidas, havendo justificativa técnica aprovada pelas autoridades competentes, há assunção de responsabilidade pelas disposições consignadas, como também eventual omissão. Desse modo, rememora-se que as observações aduzidas são de caráter opinativo.
- 2.96. **DA SUBCONTRATAÇÃO** Nota-se da contratação almejada que pretende admitir a subcontratação do objeto para as atividades acessórias que não interferem diretamente na integridade do projeto, conforme item 11.8 do TR (ev. SISLOG nº 180936):
- 11.8. A subcontratação do objeto contratual não é permitida, salvo nos limites e condições expressamente estabelecidos a seguir.
- 11.9. É admitida a subcontratação de até 30% (trinta por cento) do contrato, desde que essa subcontratação não envolva serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual, os quais devem ser realizados diretamente pelos profissionais ou empresa contratada, especialmente quando se tratar de atividades de notória especialização.
- 11.10. A subcontratação, quando autorizada, deve observar os seguintes critérios:
- A prestação de serviços por terceiros somente poderá abarcar parte acessórias da contratação.
- As condições e termos do contrato principal devem ser integralmente cumpridos pelo subcontratado.
- A empresa ou profissional subcontratado deve ser previamente aprovado pelo contratante.
- A subcontratação não pode comprometer a qualidade, os prazos e as condições gerais do contrato principal.
- É responsabilidade integral do contratado principal garantir a execução e a qualidade dos serviços subcontratados, respondendo perante o contratante por eventuais falhas ou descumprimentos.
- 11.11. Essa flexibilização visa permitir a otimização de recursos e a eficiência na execução contratual, mantendo, contudo, a exigência de que as atividades de maior complexidade ou relevância sejam desempenhadas diretamente pelos profissionais ou empresa contratada.
- 2.97. O **Tribunal de Contas da União** entende, por regra, que: “Não deve ser permitida subcontratação, nos contratos firmados com inexistência de licitação” (**Acórdão nº 1183/2010 - Plenário**). No entanto, a [Lei nº 14.133/2021](#) não traz essa vedação para todas as hipóteses de inexistência de licitação elencadas no art. 74, focando o seu § 4º tão somente nos casos fundamentos na notória especialização (inciso III do mesmo artigo):
- Art. 74. É inexigível a licitação quando inviável a competição, em especial nos casos de:
- (...)
- § 4º Nas contratações com fundamento no inciso III do caput deste artigo, é vedada a subcontratação de empresas ou a atuação de profissionais

distintos daqueles que tenham justificado a inexigibilidade.

2.98. Convém esclarecer, nesse ponto, que o **presente processo de inexigibilidade** parece estar **centrado** na hipótese de inexigibilidade pautada na figura do **fornecedor exclusivo**, prevista no inc. I do art. 74 da [Lei nº 14.133/2021](#). No que concerne ao Estudo Técnico Preliminar (ev. SISLOG nº 165129), em seu **item 2.15.1**, a disposição “(...) a inexigibilidade é aplicável quando houver exclusividade na prestação do serviço, ou seja, quando apenas uma empresa pode fornecer determinado produto ou serviço, bem como pela ‘notória especialização’ apresentada” **não parece indicar a subsunção do caso à hipótese de inexigibilidade por notória especialização prevista no inciso III do art. 74, mas apenas reforçar a expertise da empresa a ser contratada como fornecedora exclusiva. Com efeito, o Termo de Referência fundamenta a inexigibilidade unicamente na hipótese do fornecedor exclusivo (art. 74, inc. I, da NLLC), sem quaisquer menções à hipótese de notória especialização (art. 74, inc. III, da NLLC). Não obstante, a título de cautela, é necessário o esclarecimento da área técnica.**

2.99. Em todo caso, o crivo para a possibilidade, ou não, de subcontratação deve sempre considerar a **prática do mercado**. Assim, sendo comum que uma empresa realize todos os serviços diretamente, a subcontratação não se justifica. Lado outro, se a praxe de mercado é subcontratar um determinado serviço, a subcontratação pode ser vista como um fator que amplia a competição. Nesse sentido, calha trazer aos autos os ensinamentos do artigo “As novas fronteiras da subcontratação na era da Lei nº 14.133/2021”, publicado pela Revista Zênite:

O caput do art. 122 da Lei nº 14.133/21 não trouxe mudanças significativas, mantendo as diretrizes já estabelecidas na antiga Lei para a subcontratação durante a execução do contrato. Segundo o texto, o contratado tem permissão de subcontratar partes da obra, serviço ou fornecimento, desde que respeite os limites autorizados pela Administração. Por sua vez, o parágrafo 2º confere ao regulamento ou edital de licitação o poder de vedar, restringir ou estabelecer condições para a subcontratação.

Outro ponto relevante diz respeito aos casos de contratações por inexigibilidade no que tange os serviços técnicos especializados de natureza predominante intelectual. Nestes casos, fica proibida a subcontratação de empresas ou a atuação de profissionais distintos daqueles que tenham justificado a inexigibilidade, conforme entendimento do art. 74, §4º da Lei nº 14.133/21. Esta disposição visa garantir a integridade e a conformidade no processo de contratação por inexigibilidade dos serviços técnicos especializados de natureza predominante intelectual, assegurando que a escolha do fornecedor ou prestador de serviço justificado como único capaz de atender às necessidades da Administração seja preservada.

(...)

É possível argumentar que a interpretação mais alinhada com a Lei 14.133/21 indica a necessidade de realizar uma análise de mercado, no contexto de um Estudo Técnico Preliminar 9, para compreender as particularidades do setor específico diante do fator "aumento da competitividade", o que justificaria a decisão de subcontratar ou não uma parcela específica do contrato.

Por exemplo, se for prática comum no mercado analisado que uma empresa execute diretamente todos os serviços necessários, a subcontratação de parte desse contrato pode não ser justificada. Por outro lado, se for habitual nesse segmento que as empresas subcontratem serviços específicos, a subcontratação pode potencialmente ampliar a concorrência.

Exigir que uma empresa execute integralmente o serviço, mesmo que na prática do mercado ele seja frequentemente subcontratado, restringirá a competição do certame, uma vez que várias empresas podem não conseguir atender a todas as necessidades contratuais. Esse posicionamento já foi abordado em manifestação do TCU 10 e também é o entendimento de Marçal Justen Filho 11, vejamos:

A subcontratação pode representar inclusive um fator de ampliação da competição. Há certas atividades dotadas de especialização, complexidade e onerosidade diferenciada. Impor a sua execução de modo necessário pelo próprio contratado pode resultar na redução do universo de possíveis licitantes. Permitir a subcontratação em tais casos é justificado pelas mesmas razões que legitimam a participação de empresas em consórcio.

Isso se torna mais evidente quando o art. 67, § 9º, da Lei 14.133/21, que permite que as empresas apresentem atestado relativo ao mesmo potencial subcontratado. Tal permissão ocorre em razão da possibilidade de determinado segmento esteja operando sob o regime de monopólio. Dessa forma, permitir que as empresas responsáveis pelo contrato possam contratar a mesma empresa para um dos serviços exigidos amplifica a concorrência, aumentando, assim, o potencial de que sejam firmados acordos contratuais mais vantajosos para a Administração Pública.

2.100. Nessa ordem de ideias, não parece lógico vedar a subcontratação também para atividades acessórias, que não dizem respeito à atividade na qual se motiva a inexigibilidade. Inclusive, para os casos de dispensa de licitação, já se argumenta que (Parecer Jurídico nº 19/2025 - SGG/PR -18410, SEI nº 69896952, Processo nº 202400005043499):

Quanto a essa possibilidade, cabe o alerta de que ela deve se dar apenas de forma excepcional e mediante autorização da contratante, nos termos da jurisprudência do Tribunal de Contas da União:

“A subcontratação deve ser tratada como exceção. Só é admitida a subcontratação parcial e, ainda assim, desde que demonstrada a inviabilidade técnico-econômica da execução integral do objeto por parte da contratada, e que haja autorização formal do contratante” (Acórdão n. 2688/2019).

Ademais, em se tratando de dispensa de licitação fundamentada no art. 75, inciso XV, a faculdade de subcontratar ganha contornos bem mais restritos, sob pena de desvirtuar os objetivos da norma, qual seja, possibilitar a contratação direta de instituições que se dediquem precipuamente às atividades mencionadas naquele dispositivo legal. Desse modo, em que pese seja admitida a subcontratação, a prestação de serviços por terceiros somente poderá abarcar parte acessórias da contratação. Nesse sentido, as orientações a seguir, proferidas pelo TCU:

Sobre o art. 24, inciso XIII, da Lei 8.666/1993, o Plenário do TCU entendeu que a comprovação da capacidade de execução do objeto pactuado com meios próprios e de acordo com as finalidades institucionais não deve ser interpretada de forma absoluta no sentido de que todo o pessoal necessário para a execução do objeto já deve compor os quadros da entidade previamente à contratação ou de que ela não possa de forma alguma se valer da prestação de serviços de terceiros. Isso porque a realidade mercadológica pode impor uma diversidade de fornecedores necessários à execução contratual. O espírito da norma legal é estabelecer que a futura contratada disponha de irrefutável experiência na realização do objeto a ser contratado e de um núcleo permanente de pessoal qualificado. A prestação de serviços auxiliares por terceiros - referentes a partes não relevantes do objeto - e a complementação do quadro de pessoal poderiam ocorrer de acordo com as necessidades impostas pela contratação.” (Acórdão 3.193/2014 – Plenário – TCU) (destaque não original)

O Tribunal Pleno, diante das razões expostas pelo Relator, DECIDE: [...] 4. determinar ao Instituto Nacional de Desenvolvimento do Desporto – INDESP que: [...] m) observe nas dispensas de licitação, com base no inciso XIII do art. 24 da Lei nº 8.666/93, a necessidade de ficar demonstrado

nos autos que a entidade contratada — além de ser brasileira, sem fins lucrativos, detentora de inquestionável reputação ético-profissional e incumbida regimental e estatutariamente do ensino, da pesquisa ou do desenvolvimento institucional — tem capacidade de executar, com sua própria estrutura e de acordo com suas competências, o objeto do contrato;” (TCU. Decisão nº 881/97, Plenário. DOU, 26 dez. 1997).

No mesmo andar, a doutrina administrativista:

Mais recentemente, o TCU reiterou que a entidade contratada por dispensa de licitação, com base no art. 24, inciso XII, da Lei 8.666/93, deve comprovar indiscutível capacidade para a execução do objeto pactuado por meios próprios e de acordo com as suas finalidades institucionais, sendo regra a inadmissibilidade de subcontratação.

Sendo a subcontratação algo inerente à execução das atividades econômicas, inclusive relacionadas à pesquisa, entendemos que a vedação apenas deve restringi-la em relação às partes essenciais da contratação. Obviamente, atividades acessórias relacionadas à logística ou a algum serviço de apoio, poderiam ser subcontratadas, sob pena de prejuízo à eficiente execução do objeto.

Dessa forma, na linha do entendimento do TCU e da doutrina, a eventual possibilidade de subcontratação deve ser orientada pelos seguintes pressupostos: **admissão excepcional, autorização expressa da Administração e estar relacionada a parte acessória e não principal do objeto contratado.** (destaques no original)

2.101. **No caso dos autos, verifica-se que a possibilidade de subcontratação está em harmonia com a jurisprudência e a doutrina, porque somente será admitida no limite de 30% (trinta por cento) do contrato e para as parcelas que não envolvam serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual, de acordo com item 11.8 do TR (ev. SISLOG nº 180936).**

2.102. **DOS REQUISITOS DE QUALIFICAÇÃO** art. 62 da [Lei Federal nº 14.133/2021](#), com fundamento no art. 37, inciso XXI da CF, estabelece os documentos e as informações necessárias para demonstrar a capacidade do licitante de executar o objeto da licitação. Trata-se dos requisitos de habilitação, os quais podem ser divididos em:

- a) habilitação jurídica;
- b) habilitação técnica;
- c) habilitação fiscal, social e trabalhista;
- d) habilitação econômica financeira.

2.103. Conforme exige o art. 72, inciso V, da [Lei nº 14.133/2021](#), o processo de contratação direta, que compreende os casos de inexigibilidade e dispensa de licitação, deverá ser instruído com os documentos que comprovem que o contratado preenche os requisitos de habilitação e qualificação mínima necessários.

2.104. 4. A [Instrução Normativa nº 05/2023 - SEAD](#), que regulamenta a contratação direta no âmbito da administração pública estadual, deixa de apresentar de forma específica quais seriam os requisitos de qualificação mínima necessários para a instrução dos processos de dispensa e inexigibilidade de licitação, limitando-se a prever o seguinte:

Proposta e documentação do Fornecedor

Art. 8º O fornecedor deverá ser previamente cadastrado no sistema oficial de Cadastro de Fornecedores do Estado - CADFOR, com o status de “cadastro provisório” ou “cadastro homologado”, nos termos do regulamento específico.

§ 1º O acesso ao sistema ocorrerá pelo uso de chave de identificação e de senha pessoal intransferível.

§ 2º Os documentos de habilitação poderão ser substituídos pelos constantes no Certificado de Registro Cadastral (CRC), emitido pelo sistema oficial de cadastro de fornecedores com cadastro homologado, na forma de ato normativo específico.

§ 3º O fornecedor enviará, via sistema, além dos documentos exigidos para sua contratação direta, os documentos necessários para o seu cadastro, caso não possua o cadastro homologado ou o possua com pendências, a fim de promover a devida homologação, conforme a lista de documentos para o cadastro estabelecida no regulamento específico.

§ 4º O agente de contratação direta verificará os documentos de habilitação do fornecedor, na mesma forma do art. 13, IV, “c” do Decreto estadual nº 10.216, de 2023.

§ 5º A autoridade competente, somente poderá proceder à homologação da contratação direta, de fornecedor que estiver com o cadastro devidamente homologado e sem pendências no sistema oficial de cadastro de fornecedores do Estado.

2.105. **No Despacho nº 838/2024 - GAB** (ev. SEI nº 61036425, Processo nº 202400010033645), orienta-se que: **“em âmbito estadual, inexistindo norma específica acerca da documentação de habilitação, os editais de licitação devem tratar da questão, quando pertinente, ou deve haver a abordagem do tema na etapa preparatória, nos casos de contratação direta”** (sem destaques na formatação original).

2.106. Em jurisprudência produzida sob a vigência da [Lei nº 8.666/1993](#), o Tribunal de Contas da União - TCU demandava que os processos de contratação direta fossem instruídos com os documentos capazes de comprovar a qualificação jurídica e a qualificação fiscal, social e trabalhista da contratada, senão vejamos:

Acórdão 1405/2011-Plenário

É obrigatória a verificação da documentação de regularidade jurídica e fiscal das empresas, inclusive nos casos de contratações por dispensa de licitação. (destaques não originais)

Acórdão 3146/2010-Primeira Câmara

A documentação relativa à regularidade fiscal e à Seguridade Social é de exigência obrigatória nas licitações públicas, ainda que na modalidade convite, para contratação de obras, serviços ou fornecimento, mesmo que se trate de fornecimento para pronta entrega, sendo aplicável igualmente aos casos de dispensa ou inexigibilidade de licitação. (destaques não originais)

Acórdão 2575/2009-Plenário

Deve ser exigido comprovante de regularidade com o INSS e o FGTS de todos aqueles que contratam com o poder público, inclusive nas

contratações realizadas mediante convite, dispensa ou inexigibilidade de licitação, mesmo quando se tratar de compras para pronta entrega (art. 195, § 3º, da Constituição Federal).

2.107. No Parecer Referencial nº 00002/2024 - PROC/GAB/PFCEFETRJ/PGF/AGU, produzido já no contexto da legislação atual de licitações e contratos ([Lei nº 14.133/2021](#)), ensina-se que:

O art. 67, § 9º, da Nova Lei de Licitações, deixa antever que a qualificação técnica poderá ou não ser exigida pela Administração, contudo, tendo em vista o objeto deste parecer referencial, qual seja, a contratação de cursos que tem como pressuposto a notória especialização do particular, esta pode ser dispensada, já que a escolha da contratada teria ínsita em si a observância desta qualificação.

O entendimento acima também se aplica à qualificação econômico-financeira. A AGU, inclusive, tem defendido, conforme, se depreende da Nota Explicativa constante no seu modelo de minuta padrão para contratação direta de serviço, que na contratação direta a capacidade do particular em cumprir o objeto já teria sido observada pela Administração quando da escolha do particular que será contratado.

(...)

No que tange à regularidade fiscal, social e trabalhista, tanto a doutrina como a jurisprudência do TCU são uníssonas no sentido de que, mesmo nos casos de contratação direta, devem ser exigidas a comprovação de regularidade junto à Fazenda e à Dívida Ativa da União, o INSS e o FGTS. Além disso, com o advento da Lei nº 12.440, de 2011, sobreveio também a necessidade de comprovação de regularidade trabalhista, mediante a apresentação de Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas – CNDT. (destaques no original)

2.108. **Conclui-se, então, que os requisitos de qualificação mínima a serem exigidos do fornecedor nos processos de contratação direta (dispensa e inexigibilidade) se resumem, minimamente, à demonstração da qualificação jurídica e da qualificação fiscal, social e trabalhista da contratada.**

2.109. Nesse cenário, foi exigido do fornecedor a apresentação dos documentos elencados nos itens 11.6 e 11.7 do TR (ev. SISLOG nº 180936), os quais cumpre averiguar o cumprimento abaixo:

Documentos		Verificação
Documentação de Regularidade Jurídica (art. 66 da NLLC)	Contrato ou Estatuto Social	ev. SISLOG nº 146758 (p. 14/24)
	Documentos Pessoais dos Sócios, Administradores e/ou diretores - CPF	ev. SISLOG nº 146758 (p. 10/13)
Documentação de Regularidade Fiscal, Social e Trabalhista (art. 68 da NLLC)	Comprovante de Inscrição e da Situação Cadastral da Empresa - CNPJ	ev. SISLOG nº 146758 (p. 13)
	Certidão Negativa de Débitos Municipais	ev. SISLOG nº 146758 (p. 6)
	Certidão Negativa de Débito Estadual/Distrital	ev. SISLOG nº 146758 (p. 2 e p. 9)
	Certidão Negativa de Débitos Federais	ev. SISLOG nº 146758 (p. 4)
	Certificado de Regularidade do FGTS	ev. SISLOG nº 146758 (p. 5)
	Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas	ev. SISLOG nº 146758 (p. 7)
Documentação de Regularidade Econômico-Financeira (art. 69 da NLLC)	Certidão negativa de Falência	ev. SISLOG nº 146758 (p. 3)
Documentação de Regularidade Técnica-operacional (art. 67 da NLLC)	01 (um) atestado/declaração fornecido por pessoa jurídica de direito público ou privado, comprovando que o Fornecedor já forneceu equipamento compatível com o licitado ou prestou serviço, de forma satisfatória	ev. SISLOG nº 146746
Art. 33, XI, da Lei Estadual nº 17.9208/2012	Certidão Negativa da Fazenda de Goiás	Ausente

2.110. Complementando a análise, tece-se as ponderações e recomendações a seguir.

2.111. **Apesar de não constar sua exigência do TR, sob pena de inviabilidade jurídica do prosseguimento do feito, recomenda-se:**

- a) o cumprimento do disposto no art. no inciso XXXIII do art. 7º da [Constituição Federal](#), porque é uma obrigação que decorre do texto constitucional, bem como é uma das exigências de regularidade social respaldada no art. 68, inc. VI, da [Lei de Licitações e Contratos](#);

b) a juntada de comprovante de regularidade junto ao INSS, já que é documento necessário a comprovação da regularidade social do fornecedor (art. 68, inc. IV, da [NLLC](#));

c) a juntada da Certidão Negativa da Fazenda de Goiás, em cumprimento ao art. 33, XI, da [Lei Estadual nº 17.9208/2012](#).

2.112. Especificamente quanto à **habilitação técnica**, divide-se em em **capacidade técnica-operacional**, relacionada à aptidão da empresa, e **capacidade técnica-profissional**, relacionada ao quadro profissional da empresa. No Termo de Referência (**item 11.7**), como requisito de qualificação técnica, foi exigido do fornecedor a apresentação de “no mínimo, 01 (um) atestado/declaração fornecido por pessoa jurídica de direito público ou privado, comprovando que o Fornecedor já forneceu equipamento compatível com o licitado ou prestou serviço, de forma satisfatória”, obrigação essa compatível com o art. 67, inc. II, da [Lei nº 14.133/2021](#).

2.113. O legislador deixou claro no §1º do art. 67 que a exigência de atestado será restrita às parcelas de maior relevância, aquelas de maior importância para a boa execução do objeto a ser contratado ou com maior valor significativo, assim consideradas as que tenham valor individual igual ou superior a 4% (quatro por cento) do total estimado da contratação.

2.114. Nessa senda, o §2º do art. 67 autoriza a exigência de atestados com quantidade mínima de até 50% (cinquenta por cento) das parcelas de maior relevância ou valor significativo, vedadas limitações de tempo e locais específicos relativos aos atestados.

2.115. Quanto à **regularidade fiscal**, em enunciado recente, no Acórdão nº 117/2024 - Plenário, o TCU afirma que: “É irregular a inabilitação de licitante que, em vez de apresentar a certidão negativa de débitos relativos aos tributos federais e à dívida ativa da União, conforme exigência do edital, disponibiliza certidão positiva com efeitos de negativa, por violar o princípio do formalismo moderado, pois esta última certidão cumpre o objetivo de fazer prova da regularidade fiscal do licitante”.

2.116. O único requisito de qualificação econômico-financeira a ser exigido da contratada será a apresentação da certidão negativa de feitos sobre falência (art. 69, inc. II, da [NLLC](#)). Compartilha-se, assim, do entendimento exposto em linhas anteriores pela AGU de que, na contratação direta, a Administração já avalia a capacidade do particular de cumprir o objeto do contrato no momento de sua escolha.

2.117. **Em momento oportuno, deverá ser juntado aos autos o resultado da:**

- a) Consulta ao Cadastro Informativo dos Créditos não Quitados de Órgãos e Entidades Estaduais - CADIN/GO, em atendimento ao art. 6º da Lei nº 19.754/2017;
- b) Consulta ao Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas (CEIS) e Cadastro Nacional de Empresas Punidas (CNEP), em cumprimento ao art. 91, §4º, da Lei nº 14.133/2021.

2.118. Em acréscimo à documentação acima citada, o inciso IV do art. 63 da Lei nº 14.133/2021 exige que a licitante declare que “cumpre as exigências de reserva de cargo para pessoa com deficiência e para reabilitado da Previdência Social, prevista em lei e em outras normas específicas”. Sobre esse ponto, o art. 93 da Lei Federal nº 8.213/1991 determina que “a empresa com 100 (cem) ou mais empregados está obrigada a preencher de 2% (dois por cento) a 5% (cinco por cento) dos seus cargos com beneficiários reabilitados ou pessoas portadoras de deficiência (...)”. **Restará configurado o preenchimento desse requisito com a assinatura da minuta contratual (ev. SISLOG nº 185348), que prevê tal exigência no parágrafo quarto, XII, da Cláusula Oitava.**

2.119. Prosseguindo, importa ressaltar que os documentos e informações elencados na lei parecem ser taxativos, de modo é defeso ao administrador público, assim, inovar em relação a tais requisitos para habilitação, uma vez que exaustivos.

2.120. **Sublinha-se que todas as certidões apontadas acima e anexas aos autos, devem estar atualizadas na data da assinatura do contrato.**

2.121. **Ao fim, não é demais frisar que os requisitos de qualificação previstos no Termo de Referência e/ou Estudo Técnico preliminar devem espelhar os previstos na Minuta do Contrato, não sendo permitidos inconformidades, sendo necessário corrigir o que for necessário, inclusive em virtude das alterações sugeridas neste parecer.**

2.122. **DO ACORDO DE NÍVEIS DE SERVIÇO** Cumpre pontuar que a glosa é instrumento jurídico administrativo que permite à Administração Pública, no exercício da autotutela e do poder-dever de zelar pela boa execução do contrato, ajustar o pagamento devido à contratada de forma proporcional à efetiva entrega do objeto contratual. Trata-se, portanto, de mecanismo de controle da despesa pública, que se insere como condição de pagamento, e não como sanção administrativa.

2.123. Nos termos do art. 140, §1º, da [Lei nº 14.133/2021](#), “a Administração rejeitará, no todo ou em parte, obra, serviço ou fornecimento executado em desacordo com o contrato”. De modo correlato, o art. 141 do mesmo diploma legal estabelece que:

No dever de pagamento pela Administração, será observada a ordem cronológica para cada fonte diferenciada de recursos, subdividida nas seguintes categorias de contratos:

I – fornecimento de bens;

II – locações;

III – prestação de serviços;

IV – realização de obras.

2.124. A legislação, portanto, admite expressamente a possibilidade de glosa como reflexo da entrega parcial, defeituosa ou insatisfatória do objeto, vinculando o pagamento à devida verificação da prestação.

- 2.125. Conforme leciona Ronny Charles Lopes de Torres, ao comentar o art. 140, §1º, da [Lei nº 14.133/2021](#):
- O artigo 140, §1º, admite que a Administração rejeite, no todo ou em parte, obra, serviço ou fornecimento executado em desacordo com o contrato. Da mesma forma, a Lei admite que sejam estabelecidas condições para o pagamento de bens, obras e serviços prestados à administração.
- 2.126. Entre as condições de pagamento está a aferição da própria prestação contratual realizada pelo contratado.
- 2.127. A glosa, nesse contexto, não se reveste de natureza sancionatória, mas de mera readequação do quantum debeatur em consonância com a execução efetiva do contrato. A própria doutrina assevera que:
- Necessário perceber que a glosa difere da aplicação de sanção, pois ela representa, na verdade, o pagamento parcial de um serviço parcialmente prestado.
- 2.128. Contudo, a validade da glosa exige a prévia fixação de critérios objetivos de aferição da execução, sendo inadmissível sua imposição com base exclusiva em juízos subjetivos da Administração, sob pena de violação ao devido processo legal material. Conforme assinala o autor:
- A glosa se insere como uma condição de pagamento ou aferição do valor a ser pago, e não como uma sanção, prescindindo de exaustivo processamento com ampla defesa e contraditório.
- 2.129. E adverte:
- Inexistindo critérios objetivos para aferição incontroversa, caso a aferição do valor a ser glosado exija avaliação subjetiva, não se deve adotar a glosa, sob pena de se manifestar como uma multa (dissimulada) em razão da não prestação do conteúdo, pelo fornecedor.
- 2.130. Nessas hipóteses, em que se faz necessária uma avaliação subjetiva sobre a qualidade da entrega, a resposta estatal adequada deve ser a instauração de processo administrativo sancionador, no qual seja garantido o exercício do contraditório e da ampla defesa, nos termos do art. 158, §1º, da [Lei nº 14.133/2021](#).
- 2.131. Por fim, destaca-se que, segundo a doutrina especializada, instrumentos como o Instrumento de Medição de Resultados (IMR), substituto do antigo Acordo de Níveis de Serviço (ANS), são mecanismos adequados à formalização de critérios objetivos de aferição. Nas palavras do autor:
- Segundo o normativo, ele é um ‘mecanismo que define, em bases compreensíveis, tangíveis, objetivamente observáveis e comprováveis, os níveis esperados de qualidade da prestação do serviço e respectivas adequações de pagamento’.
- 2.132. Extrai-se do Termo de Referência, no Tópico 9.18 (Critérios de Medição e Resultado), itens 9.18 a 9.21.2, disciplina sobre o acordo de níveis de serviço.
- 2.133. Verifica-se que a [Instrução Normativa SGD/ME nº 94/2022](#) (dispõe sobre o processo de contratação de soluções de Tecnologia da Informação e Comunicação - TIC pelos órgãos e entidades integrantes do Sistema de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação - SISP do Poder Executivo Federal), prevê em seu art. 19:
- Art. 19. O Modelo de Gestão do Contrato descreverá como a execução do objeto será acompanhada e fiscalizada pelo órgão ou entidade, observando, quando possível:
- I - fixação dos critérios de aceitação dos serviços prestados ou bens fornecidos, abrangendo métricas, indicadores e níveis mínimos de serviços com os valores aceitáveis para os principais elementos que compõe a solução de TIC;
- II - procedimentos de teste e inspeção para fins da avaliação do cumprimento das exigências de caráter técnico nos termos da alínea a do inciso I do art. 140 da Lei nº 14.133, de 2021, e para fins da avaliação da conformidade do material com as exigências contratuais, nos termos da alínea a do inciso II do art. 140 da Lei nº 14.133, de 2021, abrangendo:
- a) metodologia, formas de avaliação da qualidade e adequação da solução de TIC às especificações funcionais e tecnológicas, observando:
1. definição de mecanismos de inspeção e avaliação da solução, a exemplo de inspeção por amostragem ou total do fornecimento de bens ou da prestação de serviços;
 2. adoção de ferramentas, computacionais ou não, para implantação e acompanhamento dos indicadores estabelecidos;
 3. origem e formas de obtenção das informações necessárias à gestão e à fiscalização do contrato;
 4. definição de listas de verificação e de roteiros de testes para subsidiar a ação dos Fiscais do contrato; e
 5. previsão de inspeções e diligências, quando aplicáveis, e suas formas de exercício;
- b) disponibilidade de recursos humanos necessários às atividades de gestão e fiscalização do contrato, inclusive quanto à qualificação técnica e disponibilidade de tempo para aplicação das listas de verificação e roteiros
- 2.134. Disposições semelhantes foram esculpidas no art. 26 e 27 do [Decreto estadual nº 10.680/2025](#), a saber:
- Modelo de gestão dos contratos de TIC**
- Art. 26. O modelo de gestão de contrato de solução de TIC será elaborado conforme o regulamento específico, observados, no que couber, os procedimentos de teste e de inspeção, para a elaboração dos termos de recebimento provisório e definitivo, com a metodologia, as formas de avaliação da qualidade e a adequação da solução de TIC às especificações funcionais e tecnológicas.
- Parágrafo único. O modelo referido no *caput* deste artigo deve também:
- I – definir mecanismos de inspeção e de avaliação da solução, a exemplo da inspeção por amostragem ou total do fornecimento de bens ou da prestação de serviços;
- II – adotar ferramentas computacionais ou não para a implantação e o acompanhamento dos indicadores estabelecidos;
- III – informar a origem e as formas de obtenção das informações necessárias à gestão e à fiscalização do contrato;
- IV – definir listas de verificação e de roteiros de testes para subsidiar a ação dos fiscais do contrato; e

V – dispor sobre inspeções e diligências, quando forem aplicáveis, e suas formas de exercício.

Critérios de medição e de pagamento

Art. 27. O contratante definirá a forma como procederá a mensuração dos fornecimentos e serviços que compõem a solução de TIC, para o correto acompanhamento da execução contratual, o alcance dos resultados pretendidos e a delimitação do pagamento, com a justificativa da metodologia escolhida.

(...)

- 2.135. A remuneração variável conforme a performance do contratado, há muito consagrada no microsistema normativo das concessões de serviços públicos (cf. art. 6º, § 1º, da [Lei nº 11.079, de 2004](#)), passou a ser admissível, *de lege lata*, em contratos administrativos em geral com a promulgação da [Lei nº 14.133, de 2021](#), conforme art. 144.
- 2.136. Portanto, a composição dos indicadores de desempenho (denominados de “níveis mínimos de serviço”) na remuneração da contratada incorpora um mecanismo de incentivos juridicamente possível que não se confunde com sanção pecuniária, conforme já descrito acima.
- 2.137. E ao assim conceber, o contrato assume uma feição de resultado (em contraposição aos “contratos de meio”), no qual o cumprimento das obrigações de fazer não assegura por si só, à parte contratada, a percepção da contraprestação em sua plenitude.
- 2.138. **Importante frisar sobre a necessidade de se definir no termo de referência, contrato e anexos, com objetividade e aderência à realidade, as metas, padrões de qualidade, critérios de sustentabilidade e prazos de entrega definidos, além dos critérios objetivos de aferição dos níveis de serviços exigidos, a fim de coibir resultados artificiais e o inadmissível superfaturamento.**
- 2.139. **DA MINUTA CONTRATUAL**O art. 92 da [Lei federal nº 14.133/2021](#) e, também, o art. 89 da mesma norma, dispõem sobre as cláusulas essenciais aos contratos administrativos, sendo estas as disposições mínimas a se evidenciar na minuta do instrumento contratual acostada nos autos (ev. SISLOG nº 185348). Desse modo, detalha-se a seguir os requisitos necessários a serem tratados, seguidos de observações pertinentes:

Requisitos	Atendimento
Nomes das partes e de seus representantes, a finalidade, o ato que autorizou sua lavratura, o número do processo da licitação ou da contratação direta e a sujeição dos contratantes às normas desta Lei e às cláusulas contratuais;	Preâmbulo;
Descrição do objeto e seus elementos característicos;	Cláusula Primeira;
Vinculação ao edital de licitação e a proposta do licitante vencedor ou ao ato que tiver autorizado a contratação direta e à respectiva proposta;	Cláusula Primeira;
Legislação aplicável à execução do contrato, inclusive quanto aos casos omissos;	Preâmbulo;
Regime de execução ou forma de fornecimento;	Cláusula Segunda;
Preço e as condições de pagamento;	Cláusulas Terceira e Quarta;
Critérios, a data-base e a periodicidade do reajustamento de preços;	Cláusula Quarta, parágrafo décimo;
Atualização monetária entre a data do adimplemento das obrigações e a do efetivo pagamento;	Cláusula Quarta, parágrafo sétimo;
Critérios e a periodicidade da medição, quando for o caso, e o prazo para	Cláusula Quarta, parágrafo segundo e parágrafo terceiro;

liquidação e para pagamento;	
Prazos de início das etapas de execução, conclusão, entrega, observação e recebimento definitivo, quando for o caso;	Cláusula Segunda;
Crédito pelo qual correrá a despesa, com a indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica;	Cláusula Quinta;
Matriz de risco, quando for o caso;	Mapa de Riscos (ev. SISLOG nº 146739)
Prazo para resposta ao pedido de repactuação de preços, quando for o caso;	Ausente;
Prazo para resposta ao pedido de restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro, quando for o caso;	Cláusula Quarta, parágrafo décimo sétimo;
Garantias oferecidas para assegurar sua plena execução, quando exigidas, inclusive as que forem oferecidas pelo contratado no caso de antecipação de valores a título de pagamento;	Cláusula Sétima;
Prazo de garantia mínima do objeto, observados os prazos mínimos estabelecidos nesta Lei e nas normas técnicas aplicáveis, e as condições de manutenção e assistência técnica, quando for o caso;	Cláusula Sétima, parágrafo primeiro;
Direitos e as responsabilidades das partes;	Cláusulas Oitava e Nona;
Penalidades cabíveis e os valores das multas e suas bases de cálculo;	Cláusula Décima;
Condições de importação e a data e a taxa de câmbio para conversão, quando for o caso;	Não aplicável;
Obrigação do contratado de manter, durante toda a execução do contrato, em compatibilidade com as obrigações por ele assumidas, todas as condições exigidas para a habilitação na licitação, ou para a qualificação, na contratação direta;	Cláusula Oitava, parágrafo terceiro;
Modelo de gestão do contrato, observados os requisitos definidos em regulamento;	Cláusula Décima Primeira;
Casos de extinção;	Cláusula Décima Terceira;
Foro da sede da Administração para dirimir qualquer questão contratual,	Cláusula Décima Sétima, parágrafo primeiro;

regra geral;	
Período antecedente à expedição da ordem de serviço para verificação de pendências, liberação de áreas ou adoção de outras providências cabíveis para a regularidade do início de sua execução.	Não é aplicável.

2.140. Verifica-se que a minuta contratual, em linhas gerais, está redigida corretamente . **Não obstante, é necessário tecer as ponderações a seguir.**

2.141. No preâmbulo, no trecho em que se informa “o presente contrato que será regido pela Lei federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021, e suas alterações posteriores (...)”, sugere-se acrescentar a [Instrução Normativa nº 05/2023 - SEAD](#) e o [Decreto nº 10.680/2023](#) como normas que regem a matéria.

2.142. Ainda na Cláusula Quarta, **caso se confirme que o regime adotado será o com dedicação exclusiva de mão de obra**, imprescindível que conste da minuta editalícia e da minuta contratual a respeito da **repactuação**.

1.1. “A repactuação possui aplicação **exclusiva** nos contratos de **serviços contínuos com dedicação exclusiva de mão de obra**, com o objetivo de preservar a remuneração do contratado, em razão de um desequilíbrio contratual ordinário gerado pela majoração dos encargos trabalhistas e dos insumos na relação contratual” (Oliveira, Rafael Carvalho Rezende. Curso de Direito Administrativo. 9ª edição. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2021, p. 922). E sua obrigatoriedade como cláusula editalícia e contratual decorre do conteúdo dos arts. 25, §8º, e 92, §4º, da [Lei nº 14.133/2021](#), *in verbis*:

Nas licitações de serviços contínuos, observado o interregno mínimo de 1 (um) ano, o critério de reajustamento será por:

I - reajustamento em sentido estrito, quando não houver regime de dedicação exclusiva de mão de obra ou predominância de mão de obra, mediante previsão de índices específicos ou setoriais;

II - repactuação, quando houver regime de dedicação exclusiva de mão de obra ou predominância de mão de obra, mediante demonstração analítica da variação dos custos.

1.2. No Despacho Referencial nº 463/2021 - GAB (ev. SEI nº 000019395957, Processo nº 201800006012085), a Procuradoria-Geral do Estado reconhece a possibilidade de instrumentalização da repactuação por meio de apostila, nos termos abaixo ementados:

EMENTA: TERCEIRO TERMO ADITIVO AO CONTRATO Nº 186/2018, A SER FIRMADO ENTRE O ESTADO DE GOIÁS, POR INTERMÉDIO DA SECRE DE ESTADO DA EDUCAÇÃO, E A EMPRESA TOTAL VIGILÂNCIA E SEGURANÇA LTDA. SERVIÇO DE VIGILÂNCIA E SEGURANÇA ARMADA. REPACTI REGULARIDADE. CONCESSÃO DE EFICÁCIA JURÍDICA AO AJU**POSSIBILIDADE JURÍDICA, SOB O ASPECTO FORMAL, DE INSTRUMENTALIZA DE REPACTUAÇÕES POR APOSTILAMENTO, RESPEITADAS DETERMINADAS BALIZAS. ELEIÇÃO DO PRESENTE DESPACHO COMO REFER PARA FINS DE APLICAÇÃO DA PORTARIA N. 170- GAB/2020- PGE. MATÉRIA ORIENTADA.** (destaque não original)

1.3. Ronny Charles informa em seu [site](#) que a Advocacia-Geral da União - AGU, por meio do parecer 00013/2023, reconhece a preclusão lógica do direito à repactuação, a saber:

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E CONTRATOS. REPACTUAÇÃO. PLANILHA DE CUSTOS E FORMAÇÃO DE PREÇOS. ABONO. D DO TRABALHO. CONVENÇÕES COLETIVAS DE TRABALHO.

1. As situações relativas à preclusão do direito à repactuação deve ser analisada à luz do art. 57, § 7º, da IN SEGES/MPDG nº 05/2017, segundo a qual as repactuações a que o contratado fizer jus e que não forem solicitadas durante a vigência do contrato serão objeto de preclusão com a assinatura da prorrogação contratual ou com o encerramento do contrato. (destaque não original)

2. No que atine à análise do instituto da preclusão, o critério norteador para declará-la deve ser a prática de atos incompatíveis entre si ou a existência de omissão, desde que houvesse direito à repactuação à época e a possibilidade de exercê-lo.

3. Os benefícios de natureza trabalhista estabelecidos como obrigatórios em acordo ou convenção coletiva de trabalho poderão ser objeto de repactuação, não sendo requisito aferir se determinada verba ou rubrica (i) tem natureza salarial ou indenizatória, (ii) se integra ou não a remuneração do empregado, ou (iii) se incorpora ou não ao contrato de trabalho.

4. A forma de pagamento (parcela única ou habitualidade), de igual sorte, não impede a sua inserção na planilha de custos e a concessão de repactuação.

1.4. Na mesma linha, o TCU afirma em seu [Manual de Licitações e Contratos](#) (5ª edição, 2024) que: “O pedido de repactuação deve ser formulado **antes de eventual prorrogação**. Na hipótese de o contratado aceitar prorrogar o contrato sem pleitear a repactuação, ocorrerá a **preclusão lógica do seu direito**, e as condições econômicas da prorrogação serão mantidas” (destaque não original).

1.5. Para maior segurança jurídica, **recomenda-se que a possibilidade de preclusão esteja sedimentada na minuta contratual**,

sugerindo-se a seguinte redação: “A repactuação a que o contratado fizer jus e não for solicitado durante a vigência do contrato será objeto de preclusão com a assinatura da prorrogação, renovação contratual ou com o encerramento do contrato”.

1.6. A Cláusula referente à repactuação deve estipular o prazo para resposta da Administração ao pedido de repactuação de preços feito pela contratada, o qual, preferencialmente, corresponderá ao período de 1 (um) mês, consoante o disposto no inc. X combinado com o §6º, ambos do art. 92 da [Lei nº 14.133/2021](#).

1.7. Ressalta-se, ainda, que a Administração, nas contratações pelo regime de dedicação exclusiva de mão de obra, poderá solicitar do contratado, sob pena de multa, a comprovação do cumprimento das obrigações trabalhistas e com o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) em relação aos empregados diretamente envolvidos na execução do contrato, nos moldes do art. 50 da [LLC](#).

1.8. Para fins de colaboração, sem prejuízo ao texto-padrão fornecido pela SEAD, através do SISLOG, informa-se ao setor técnico que o Contrato nº 25/2024 - SECAMI (ev. SEI nº 67103057, Processo nº 202400015002057), bem como o Edital do Pregão nº 015/2024 - METROBUS (ev. SEI nº 59145348, Processo nº 202400005006074 e ev. SISLOG nº 104336), trazem disposições relativas à repactuação.

1.9. Na Cláusula Oitava (Das Obrigações e Responsabilidades da Contratada), sugere-se o acréscimo de que as funcionalidades oferecidas na Plataforma Bright Cities respeitem as normas de acessibilidade, em especial as previstas na [Lei nº 13.146/2015](#) (Estatuto da Pessoa com Deficiência).

1.10. Já na Cláusula Décima Quinta (Da Subcontratação), a título de aperfeiçoamento, recomenda-se a redação a seguir:

Parágrafo [=]. Na hipótese de subcontratação nos limites delineados no Termo de Referência, permanece a responsabilidade integral do contratado pela perfeita execução contratual, cabendo-lhe realizar a supervisão e coordenação das atividades do subcontratado, bem como responder perante o contratante pelo rigoroso cumprimento das obrigações contratuais correspondentes ao objeto da subcontratação.

Parágrafo [=].1. A subcontratação depende de autorização prévia do contratante.

Parágrafo [=].2. É vedada a subcontratação de pessoa física ou jurídica, se aquela ou os dirigentes desta mantiverem vínculo de natureza técnica, comercial, econômica, financeira, trabalhista ou civil com dirigente do órgão ou entidade contratante ou com agente público que desempenhe função na contratação ou atue na fiscalização ou na gestão do contrato, ou se deles forem cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral, ou por afinidade, até o terceiro grau.

Parágrafo [=].3. A contratada responde, solidariamente, pelo descumprimento das obrigações trabalhistas, fiscais, previdenciárias ou de qualquer outra natureza por parte da subcontratada.

1.11. Para a maior segurança jurídica das partes, **aconselha-se a previsão de cláusula de propriedade intelectual**, em observância do inciso VI do art. 9º do [Decreto nº 10.680/2025](#) e das [Leis nº 9.279/96](#) (Lei de Propriedade Industrial) e [nº 9.610/98](#) (Lei de Direitos Autorais), ou a justificativa de sua desnecessidade.

1.12. **DA VIGÊNCIA CONTRATUAL E DO PRAZO DE EXECUÇÃO** Quanto à vigência contratual e o prazo de execução, não é demais evidenciar que equivale ao tempo durante o qual um negócio jurídico vigora. É o critério temporal de validade de um ato jurídico, ou seja, o período durante o qual ele tem aptidão para produzir efeitos. Em outras palavras, é o interregno em que se tornam exequíveis obrigações sinalagmáticas entre credor e devedor.

1.13. No caso foi estipulada vigência de **24 (vinte e quatro) meses**, conforme, principalmente, item 2.18 do Estudo Técnico Preliminar, item 2.6 do Termo de Referência e Cláusula Sexta da minuta contratual, além de outras passagens.

1.14. Desse modo, cabe apontar importantes definições ofertadas pelo legislador que interessam a discussão, no ponto em que a lei conceitua "contratos de prestação de serviços ou fornecimentos contínuos" que correspondem a contratação a prazo e "contratos por escopo".

[NLLC](#)

Art. 6º Para os fins desta Lei, consideram-se:

(...)

XV - serviços e fornecimentos contínuos: serviços contratados e compras realizadas pela Administração Pública para a manutenção da atividade administrativa, decorrentes de necessidades permanentes ou prolongadas;

XVII - serviços não contínuos ou contratados por escopo: aqueles que impõem ao contratado o dever de realizar a prestação de um serviço específico em período predeterminado, podendo ser prorrogado, desde que justificadamente, pelo prazo necessário à conclusão do objeto; (destaques não originais)

1.15. Já a doutrina ensina:

É tradicional a distinção entre contratos por prazo certo e contratos por escopo (ou objeto). Nos contratos por prazo certo, o prazo contratual é fundamental para o cumprimento das obrigações contratadas. O contratado cumprirá as suas obrigações até o final do prazo estabelecido no ajuste (ex.: na contratação de serviços de limpeza, a contratada deverá limpar a repartição pública durante a vigência do prazo contratual). Considera-se extinto o contrato com o advento do termo final.

Por outro lado, nos contratos por escopo, o ajuste será cumprido, independentemente do prazo, com o cumprimento do objeto contratual (ex.: no contrato para construção de determinado prédio público, o ajuste considera-se adimplido com a finalização da construção, independentemente do tempo necessário). Os contratos somente se encerram com a entrega do objeto contratado. (Oliveira, Rafael Carvalho Rezende. Curso de Direito Administrativo. 9ª Edição. Rio de Janeiro: Forense; Método, 2021, pág. 927 e 928)

1.16. Em outros termos, no ajuste a prazo interessa a contratante a obtenção de atividade (serviço) ou fornecimento de bem por dado período de tempo, como por exemplo, prestação de serviço de limpeza contínua. Já na contratação por escopo é primordial a obtenção do produto final, sendo que a avença é extinta com o cumprimento do seu objeto, a exemplo da execução de uma obra ou entrega de um carro.

1.17. Apresentado a conceituação acima e voltando a análise do caso posto, cabe salientar que, em se tratando a contratação almejada de prestação de "serviços contínuos" (o que parece ser o caso) aplicável, a regra prevista nos arts. 105 c/c 106 da NLLC, a qual prevê vigência pelo prazo de 1 ano (regra geral) ou até 5 anos. Senão, veja-se:

Art. 105. A duração dos contratos regidos por esta Lei será a prevista em edital, e deverão ser observadas, no momento da contratação e a cada exercício financeiro, a disponibilidade de créditos orçamentários, bem como a previsão no plano plurianual, quando ultrapassar 1 (um) exercício financeiro.

Art. 106. A Administração poderá celebrar contratos com prazo de até 5 (cinco) anos nas hipóteses de serviços e fornecimentos contínuos, observadas as seguintes diretrizes:

(...)

§ 2º Aplica-se o disposto neste artigo ao aluguel de equipamentos e à utilização de programas de informática.

1.18. O mesmo regramento é aplicável para o caso de utilização de programa de informática por prazo certo.

1.19. É importante ponderar que a [NLLC](#), assim como o antigo ordenamento revogado, parece estipular como regra geral o prazo de até 12 (doze) meses para os ajustes administrativos, conforme art. 105 da [Lei nº 14.133/2023](#). Sobre esse tema, interessa os ensinamentos trazidos pela doutrina a seguir:

Quanto aos contratos por prazo certo, a duração dos contratos será a prevista no edital, devendo ser observada, no momento da contratação e a cada exercício financeiro, a disponibilidade de créditos orçamentários, bem como a previsão no plano plurianual, quando ultrapassar um exercício financeiro (art. 105 da nova Lei de Licitações).

O intuito do legislador é admitir a contratação apenas nas hipóteses em que a administração tenha recursos necessários para pagar o contratado, garantindo-se, destarte, responsabilidade e planejamento com os gastos públicos. Desta forma, se os créditos orçamentários estão previstos na lei orçamentária anual (art. 165, III, da CRFB), os contratos possuem, em regra, prazo de até um ano, não podendo ultrapassar o exercício financeiro.

Assim como permitido na Lei 8.666/1993, a nova Lei de Licitações estabeleceu exceções à regra do prazo anual. (OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. Curso de Direito Administrativo. 9ª Edição. Rio de Janeiro: Forense, método, 2021, p. 506) (destaques não originais)

1.20. Por outro lado, existe a viabilidade de estipulação de prazo mais elástico como o previsto no art. 106 (até 5 anos), notadamente em se tratando de contratos de prestação de serviços contínuos, devendo ser observadas as condicionantes trazidas pelo legislador. Veja-se:

Art. 106. A Administração poderá celebrar contratos com prazo de até 5 (cinco) anos nas hipóteses de serviços e fornecimentos contínuos, observadas as seguintes diretrizes:

I - a autoridade competente do órgão ou entidade contratante deverá atestar a maior vantagem econômica vislumbrada em razão da contratação plurianual;

II - a Administração deverá atestar, no início da contratação e de cada exercício, a existência de créditos orçamentários vinculados à contratação e a vantagem em sua manutenção;

III - a Administração terá a opção de extinguir o contrato, sem ônus, quando não dispuser de créditos orçamentários para sua continuidade ou quando entender que o contrato não mais lhe oferece vantagem.

§ 1º A extinção mencionada no inciso III do caput deste artigo ocorrerá apenas na próxima data de aniversário do contrato e não poderá ocorrer em prazo inferior a 2 (dois) meses, contado da referida data.

§ 2º Aplica-se o disposto neste artigo ao aluguel de equipamentos e à utilização de programas de informática. (destaque não original)

1.21. Acerca do dispositivo citado, a doutrina especializada traz a seguinte interpretação que merece transcrição:

No regime da Lei nº 8.666/93, os serviços contínuos poderiam ter sua vigência prorrogada (renovada) por períodos contínuos, até o prazo máximo de 60 meses. Assim, por exemplo, era comum uma vigência inicial de 12 meses, com ulteriores renovações, até alcançar o prazo máximo de 60 meses.

No novo regime da Lei nº 14.133/2021, há maior flexibilidade. Na hipótese do artigo 106, o contrato já pode ser firmado com prazo de 05 anos, de 03 anos, 02 anos ou outro definido, com possibilidade de renovações ou definição de outra modelagem, desde que respeitadas as diretrizes apontadas pelo dispositivo. (TORRES, Ronny Charles Lopes de. Leis de Licitações Públicas Comentadas. 12ª ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Ed. Juspodivm, 2021, p. 167, p. 580)

1.22. Desse modo, caso o prazo estipulado seja de fato de **24 (vinte e quatro) meses**, para plena juridicidade do ajuste, recomenda-se faça constar das minutas de Edital e Contratos a necessidade de observância do regramento contido no art. 106 da [NLLC](#). **Ainda, orienta-se para que seja trazido aos autos evidência da maior vantagem econômica da contratação mais elastecida (24 meses ao invés de 12 meses)**. Para melhor esclarecer acerca dessa condicionante, vale-se, mais uma vez dos ensinamentos doutrinários:

A atestação da vantagem econômica vislumbrada em razão da contratação plurianual pode ter vários fundamentos. Potencial economia de escala, diluição de investimentos iniciais, curva de aprendizagem, custos burocráticos da realização de um procedimento licitatório a cada ano, entre outras.

Essa avaliação deve ser feita já na fase preparatória, durante o planejamento da contratação. O setor requisitante, com expertise técnica sobre aquela contratação, deve avaliar se uma execução plurianual trará vantagens para a Administração.

Obviamente, durante o contrato, a gestão contratual deve estar atenta para eventuais oscilações no valor de mercado, iniciando procedimento de negociação, quando viável para melhoria das condições contratuais, em favor da Administração. (TORRES, Ronny Charles Lopes de. Leis de Licitações Públicas Comentadas. 12ª ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Ed. Juspodivm, 2021, p. 167, p. 581)

1.23. Por outro lado, caso o ajuste almejado refira-se ao denominado "contrato por escopo" (ou objeto), o prazo estipulado deve ser aquele suficiente para entrega do objeto (licença de uso perpétuo de software, se for o caso), recebimento e pagamento. Aliás, nesta hipótese as obrigações devem ser cumpridas independentemente do prazo estabelecido, posto que interessa primordialmente à contratante a obtenção do produto final e não o recebimento da atividade ou fornecimento por dado período de tempo (esta última característica é relevante à "contratação por prazo determinado"). No caso, a avença será extinta com o cumprimento do seu objeto, regra geral, sendo certo que o prazo contratual estipulado é relevante para demarcar eventual mora, conforme já dito acima.

1.24. Diante da análise apresentada, conclui-se que a vigência de **24 (vinte e quatro) meses** para o contrato em questão está em conformidade com o disposto no **art. 106 da Lei nº 14.133/2021**, sendo compatível com a natureza contínua do objeto, que envolve suporte técnico e aquisição de 01 (uma) licença de uso de software, na modalidade SaaS, para o desenvolvimento da Plataforma Bright Cities.

1.25. Considerando que a vigência contratual será superior a 12 (doze) meses, informa-se que a presente contratação está em conformidade com o Plano Plurianual, conforme item 1.4 do ETP (ev. SISLOG nº 165129) e Evidências do ETP (ev. SISLOG nº 146737).

1.26. **DA GARANTIA** Avançando, convém discorrer sobre a **garantia de contratação**, registra-se que visando a assegurar o cumprimento das obrigações estabelecidas pelo particular perante a Administração, o art. 96 e seguintes [NLLC](#) contemplam as modalidades de garantias que podem ser exigidas da futura contratada. Assim, de forma discricionária, o Poder Público pode determinar a apresentação das seguintes garantias, as quais consistem em rol taxativo:

- a) caução em dinheiro ou título da dívida pública;
- b) seguro-garantia;
- c) fiança bancária;
- d) título de capitalização.

2.143. Conforme nota-se da redação do art. 96, *caput*, a exigência de garantia é ato discricionário, sendo certo que sua previsão está atrelada ao menor ou maior risco da contratação.

2.144. Outro ponto importante a ser tratado, diz respeito a escolha da garantia, sendo certo que nos termos da lei é facultado ao particular contratado a eleição da modalidade da garantia (art. 96, § 1º).

2.145. Cumpre salientar que será de **responsabilidade do gestor da contratação o acompanhamento da apresentação da garantia** e juntada aos autos, com o respectivo comprovante pagamento. Torna-se forçosa a verificação de que a instituição garantidora deverá ser vinculada ao Sistema Financeiro Nacional, por meio do site do Banco Central, pois **não é admissível a apresentação de fiança civil**.

2.146. Registra-se ao fim, que o Tribunal de Contas da União no Boletim Informativo no 456, publicado em 19/04/2023, decidiu ser *"irregular a aceitação de cartas de fiança fidejussória, de natureza não bancária, como garantia de contrato administrativo, uma vez que não correspondem ao instrumento de fiança bancária (art. 56, § 1o, inciso III, da [Lei 8.666/1993](#) e art. 96, § 1o, inciso III, da [Lei 14.133/2021](#)), emitida por banco ou instituição financeira autorizada a operar pelo Banco Central do Brasil"*(Acórdão 597/2023 Plenário, Representação, Relator Ministro Vital do Rêgo).

2.147. Feitas essas digressões, **não** será exigida a garantia contratual - aquela prevista no art. 96 da [Lei nº 14.133/2021](#) - no procedimento de contratação direta sob análise, conforme Cláusula Sétima da minuta contratual. Contudo, será demandada a apresentação da garantia legal. Veja-se:

CLÁUSULA SÉTIMA - DAS GARANTIAS

Todos os bens e serviços contratados deverão obedecer à garantia legal.

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

- 2.148. Segundo o TCU, existem três tipos de garantia: legal, contratual e estendida. A garantia legal encontra seu fundamento no art. 26 do [Código de Defesa do Consumidor - CDC](#), não pode ser restringida, nem modificada. Já a garantia contratual (do fabricante ou do produto) está amparada no art. 50 do [CDC](#) e depende de previsão contratual, podendo ser modificada. Por fim, a garantia estendida é aquela que concede um prazo maior à garantia ofertada pelo fabricante (**Acórdão nº 2.406/2015 - Segunda Câmara**).
- 2.149. Em relação à garantia legal, a Corte de Contas da União, no Acórdão nº 2569/2018-Plenário, enuncia que:
- A Administração Pública pode invocar a Lei 8.078/1990 (CDC), na condição de destinatária final de bens e serviços, quando suas prerrogativas estabelecidas na legislação de licitações e contratos forem insuficientes para garantir a proteção mínima dos interesses da sociedade, como nas aquisições de softwares produzidos por grandes fabricantes mundiais em que há imposição de contratos de adesão ou cláusulas abusivas à Administração.
- 2.150. Cabe, ainda, diferenciar a assistência técnica de garantia. O suporte técnico pressupõe um serviço de manutenção do produto, independentemente da existência ou não de vício. Por sua vez, a garantia é um serviço acionado sempre que um produto apresenta defeito (Guimarães, Jacinta Macedo Birkner. In: [Garantia legal ou contratual do fabricante: A vigência do contrato deve abranger o tempo de garantia do produto?](#). Licitação em Pauta, 29 de março de 2018. Acesso em 26/05/2025).
- 2.151. Portanto, **ausente irregularidades** a respeito da exigência de **garantia legal**, pautada nas normas da [Lei nº 8.078/1990](#).
- 2.152. Registra-se, ainda, a conformidade da inclusão da **cláusula de conciliação e mediação** para submissão de eventuais controvérsias à **Câmara de Conciliação, Mediação e Arbitragem da Administração Estadual – CCMA**(Cláusula Décima Quarta), está na esteira do da orientação firmada pela Procuradoria-Geral do Estado no **Despacho nº 493/2023/GAB**.
- 2.153. Por oportuno, registra-se que devem ser determinadas as informações pendentes no momento oportuno, como os nomes das partes e qualificação.
- 2.154. Convém ressaltar, mais uma vez, que possíveis alterações promovidas no Estudo Técnico Preliminar, Termo de Referência, e na minuta de Contrato e demais documentos, a partir das considerações apostas neste Parecer, **devem ser harmonizadas entre si**, não sendo permitidas inconformidades, sendo necessário corrigir o que for pertinente.
- 2.155. **DO CHECKLIST.**O [Decreto estadual nº 9.422/2019](#), que aprova súmula administrativa da Procuradoria-Geral do Estado, estabeleceu que os processos que sejam direcionados às unidades de jusconsultoria para análise jurídica prévia devem ser instruídos com *checklist* correspondente, disponível no sítio eletrônico da Procuradoria-Geral do Estado.
- 2.156. Compulsando-se dos autos, verifica-se a presença do checklist (ev. SISLOG nº 185319).
- 2.157. **DA REONERAÇÃO DA FOLHA DE PAGAMENTO** publicação da [Lei nº 14.973, de 16 de setembro de 2024](#), alterou o regime tributário aplicável à folha de pagamento ([Lei nº 12.546/2011](#)), revogando o regime de desoneração que beneficiou diversos setores da economia, em especial a área de Tecnologia da Informação e Comunicação - TIC. Assim, têm-se o retorno gradual da contribuição patronal ao INSS à alíquota de 20% sobre a folha de salários, gerando um aumento nos custos com pessoal, o que impacta os contratos firmados entre os particulares e a Administração Pública, muitas vezes gerando pedidos de reequilíbrio econômico-financeiro.
- 2.158. Essa progressividade de alíquotas compreenderá o período entre 1º de janeiro de 2025 a 31 de dezembro de 2027 e obedecerá o disposto no art. 9º - A da [Lei nº 14.973/2024](#). O período de transição irá coincidir com a vigência contratual pretendida nesta contratação em pelo menos 02 (dois) anos, conforme se depreende do item 2.6 do TR e Cláusula Sexta da minuta do Contrato.
- 2.159. Tendo em vista que o presente procedimento de contratação direta trata da solução de serviços de TIC, é possível que a empresa a ser contratada opte pela alíquota do regime de transição instituído pela [Lei nº 14.973/2024](#). Caso a empresa opere sob o regime da [Lei nº 14.973/2024](#), **recomenda-se, de antemão, que a Administração solicite a futura contratada que, no valor de sua proposta, esteja calculado a projeção do impacto que a reoneração terá nos custos de operação e execução do objeto da contratação**, a fim de se evitar a necessidade de um futuro pedido de reequilíbrio econômico-financeiro do contrato.
- 2.160. **DEMAIS CONSIDERAÇÕES**SO parágrafo único do art. 72 da [Lei nº 14.133/ 2021](#) estabelece que 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.
- 2.161. Na seara do Estado de Goiás, o art. 11 da [Instrução Normativa nº 5/2023 - SEAD](#) dispôs que o contrato formalizado em decorrência de contratação direta deverá ser publicado:
- I - no prazo de até 10 dias úteis após sua assinatura e mando à disposição no Portal Nacional de Contratações Públicas-PNCP e no sistema eletrônico de contratações estaduais-SISLOG; e
- II - no prazo de até 20 dias úteis após sua assinatura, no Diário Oficial do Estado. Assim, tais prazos devem ser observados pela unidade competente.
- 2.162. Sublinha-se que a norma veda o pagamento sem que antes tenha sido efetuada a publicação do extrato do contrato no

- 2.163. Cumpre assinalar que o art. 28 do [Decreto estadual nº 10.207/2023](#) determina que após 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**. Nesse contexto, oportuno lembrar da **necessidade de constar dos autos autorização governamental**, ato que deve ser entendido como aquele inicial que configura o *start* na pretensão de celebração de negócios jurídicos. Tal conduta é exigida em razão do comando contido no art. 84-A da [Lei estadual nº 17.928/2012](#) c/c [Decreto estadual nº 9.898/2021](#), com matriz no art. 37, inciso VI e parágrafo único da [Constituição Estadual](#).
- 2.164. Quanto à previsão **orçamentária**, cumpre apontar para os ditames do art. 7º, inciso VII do [Decreto estadual nº 10.207/2023](#), bem como para o teor do [Decreto estadual nº 9.943/2021](#), alterado pelo de [nº 10.016/2021](#), em seus arts. 19 e 20. Igualmente pertinente lembrar da Lei de Responsabilidade Fiscal ([Lei Complementar nº 101/2000](#)), art. 16. Assim, devem ser colacionadas aos autos a seguinte documentação:
- Declaração de Adequação Orçamentária e Financeira (DAOF) - ev. SISLOG nº 187162;
 - Programação de Desembolso Financeiro (PDF) com *status* liberado – ev. SISLOG nº 189922 (fl. 1);
 - Programação de Prioridades Trimestrais (PPT) – ev. SISLOG nº 189922 (fl. 2).
- 2.165. **Salienta-se que comprovação de previsão orçamentária é parte imprescindível da etapa preparatória da licitação, na forma do [Decreto estadual nº 10.207](#), art. 7º, inciso VII.**
- 2.166. No momento oportuno, até a assinatura do contrato, deverá ser juntada a **Nota de Empenho** que acobertará a despesa prevista para ser executada no fluente exercício, nos termos prescritos pelo artigo 60 da [Lei federal nº 4.320/1964](#).
- 2.167. De outro giro, salienta-se que em consonância com a recente Instrução Normativa nº 01/2024, a **Controladoria-Geral do Estado de Goiás** tem livre acesso ao Sistema de Logística de Goiás (SISLOG), especialmente para acompanhamento e seleção de processos a serem submetidos à sua ação de controle, podendo analisar os processos de contratação de forma prévia, concomitante e/ou *a posteriori* à execução do contrato, independentemente do valor, inclusive com possível verificação física de execução do objeto, mediante inspeções, levantamentos e auditorias. **A análise de tal disposição parece indicar que o controle da CGE passará a ser discricionário, não se submetendo a valores de alçada.**
- 2.168. **Não obstante, a critério da CACTIC, os processos em análise poderão ser encaminhados para a avaliação da Controladoria-Geral do Estado, nos termos do art. 22 do [Decreto estadual nº 10.680/2025](#).**
- 2.169. A [Lei federal nº 14.133/2021](#), art. 25, § 4º, preceitua que, nas contratações de grande vulto (R\$ 250.902.323,87, atualizado pelo [Decreto Federal nº 12.343/2024](#)), o edital deve prever a obrigatoriedade de implementação de **Programa de Integridade** pela Contratada no prazo de 6 (seis) meses contados da celebração do contrato, conforme regulamento. Em âmbito Estadual, por determinação do art. 1º da [Lei estadual nº 20.489/2019](#), para celebração de contratos cujos limites em valor sejam superiores ao da modalidade de licitação por concorrência, sendo exigível para obras e serviços de engenharia com valor acima de R\$ 3.300.000,00 (três milhões e trezentos mil reais) e para compras e demais serviços em montante superior a R\$ 1.430.000,00 (um milhão, quatrocentos e trinta mil reais). Ressalta-se que o referido programa se traduz no conjunto de mecanismos e procedimentos internos para a aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta para detectar e sanar desvios, fraudes, irregularidades e atos ilícitos praticados contra a administração pública, constituindo-se como ferramenta importante no combate à corrupção e desvio de dinheiro público. Assim, diante do valor estimado do ajuste, **é exigível** a implantação do Programa de Integridade.
- 2.170. 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. **Todavia, as unidades que utilizam o sistema SISLOG como plataforma exclusiva para a tramitação de seus procedimentos de licitação e contratação direta, a partir de 25 de abril do corrente ano (2025), ficam isentas dessa obrigação, tendo em vista a automatização desse processo, conforme Ofício nº 308/2025 - GPRES.**
- 2.171. Ainda, é relevante destacar que, conforme Acórdão n. 1690/2018 TCE-GO, **a necessidade de se conferir, também, se cláusulas idênticas do Termo de Referência e do Edital e/ou Contrato (nota de empenho, quando for o caso) têm igual redação**, corrigindo o que for necessário, inclusive em virtude das alterações sugeridas neste parecer.
- 2.172. 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.
- 2.173. A Procuradoria-Geral do Estado reforça que a orientação prolatada pelo órgão de assessoramento jurídico, ante a sua índole enunciativa, não substitui o pronunciamento volitivo da autoridade detentora de poder decisório. Em consonância aos

ensinamentos externados por Sérgio Ferraz e Adilson Abreu Dallari, o “*parecer jurídico, portanto, é uma opinião técnica dada em resposta a uma consulta, que vale pela qualidade de seu conteúdo, pela sua fundamentação, pelo seu poder de convencimento e pela respeitabilidade científica de seu signatário, mas que jamais deixa de ser uma opinião. Quem opina, sugere, aponta caminhos, indica uma solução, até induz uma decisão, mas não decide*” (FERRAZ, Sérgio; DALLARI, Adilson Abreu. Processo administrativo. São Paulo: Malheiros, 2001, p. 140- 141).

3. CONCLUSÃO

- 3.1. Ante ao exposto, sob o ponto de vista estritamente jurídico, **opina-se pela viabilidade jurídica de prosseguimento da contratação direta, na modalidade de inexigibilidade de licitação do art. 74, I, da Lei nº 14.133/2021 (fornecedor exclusivo), desde que atendidas todas as condicionantes assinaladas neste Parecer ou justificadas nos autos as razões para adoção de conduta diversa, nos termos do art. 50, inciso VII, da Lei estadual nº 13.800/2001.**
- 3.2. Cumpre uma vez mais enfatizar que não cabe a esta unidade de jusconsultoria emitir juízo de valor acerca da conveniência e oportunidade da aquisição, cálculos, valores e aspectos técnicos contidos no processo, pois dizem respeito a elementos extrajurídicos que escapam da competência e conhecimento desta Setorial. Afinal, não é atribuição desta unidade imiscuir-se em questões de ordem técnica, de modo que a motivação de atos administrativos e gerenciais são tomados como pressuposto, uma vez que gozam da presunção de legalidade e encontram baliza na teoria dos motivos determinantes, na esteira do posicionamento do Superior Tribunal de Justiça – STJ, no MS 15.290/DF. Outrossim, o Tribunal de Contas da União, no Boletim de Jurisprudência n. 302, com destaque para o Acórdão 594/2020 Plenário, reafirma o princípio da segregação de funções.
- 3.3. Ainda, destaca-se que não compete a esta Procuradoria Setorial validar e adequações realizadas em atendimento às recomendações assinaladas em seus pareceres, conforme redação dada ao art. 47 da [Lei Complementar estadual nº 58/2006](#), alterado pela promulgação da [LCE nº 164/2021](#), bem como considerando interpretação conferida pela Procuradoria-Geral do Estado na Nota Técnica n.º 1/2021 (202100003008897). Salvo, quando houver controvérsia jurídica objetiva e específica apontada pela unidade consulente.
- 3.4. Nessa esteira, vale consignar que o pronunciamento jurídico ora ofertado cinge-se a estes autos e se ampara na documentação que o integra até o presente momento processual, sendo aqui tomados por pressupostos.
- 3.5. Encaminhem-se os autos à **Superintendência de Gestão Integrada, via Gerência de Compras Governamentais**, para conhecimento e providências.

(assinado eletronicamente)

Daniel Garcia de Oliveira

Procurador do Estado

Chefe da Procuradoria Setorial da SGG