

Processo : SISLOG nº 115975 - SEI nº 202500005025831
Interessado : Superintendência Central de Compras e Contratos - SCC/SEAD
Assunto : Pregão Eletrônico-SRP nº 306/2025 - Aquisição de aparelhos de ar-condicionado

EMENTA: 1. DIREITO ADMINISTRATIVO. NEGÓCIOS PÚBLICOS. 2. LICITAÇÃO NA MODALIDADE PREGÃO ELETRÔNICO SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS – SRP. CONTRATAÇÃO COMPARTILHADA PARA ATENDIMENTO A ÓRGÃO ENTIDADES DO PODER EXECUTIVO ESTADUAL. 4. AQUISIÇÃO DE APARELHOS DE AR-CONDICIONADO. 5. AN JURÍDICA PRÉVIA DA MINUTA DE EDITAL E SEUS ANEXOS. 6. MANIFESTAÇÃO JURÍDICA PRELIMINAR. REGULARIDADE PROCEDIMENTO, DESDE QUE ATENDIDAS AS RECOMENDAÇÕES INDICADAS.

I – DO RELATÓRIO

1. Versam os autos sobre procedimento licitatório, na modalidade Pregão Eletrônico, processado pelo Sistema de Registro de Preços, tendo por objeto o “*Registro de Preços para aquisição de aparelhos de ar-condicionado*”, destinados ao atendimento das necessidades dos órgãos e entidades do Poder Executivo do Estado de Goiás, conforme especificações técnicas detalhadas no Termo de Referência (SISLOG nº [353787](#)).
2. A estimativa de custo do procedimento é no importe de **R\$ 76.446.181,93 (setenta e seis milhões, quatrocentos e quarenta e seis mil, cento e oitenta e um reais e noventa e três centavos)**, contemplando 16 itens, segmentados por especificação técnica e por modalidade de participação (ampla participação e cota reservada a microempresas e empresas de pequeno porte).
3. A instrução encontra-se composta, entre outros, pelos seguintes documentos: Documento de Oficialização de Demanda – DOD (SISLOG nº[228228](#)); Portaria da Contratação (SISLOG nº[228237](#)); Estudo Técnico Preliminar – ETP (SISLOG nº[347739](#)); Termo de Referência – TR (SISLOG nº[353787](#)); Mapa de Riscos (SISLOG nº[258836](#)); Matriz de Alocação de Riscos (SISLOG nº[338967](#)); Orçamento Estimado (SISLOG nº[338979](#)) e respectivas evidências; Termos de Participação (SISLOG nº[339575](#)); Minuta de Edital (SISLOG nº [353951](#)); Minuta de Ata de Registro de Preços (SISLOG nº[353962](#)); Minuta Contratual (SISLOG nº[353971](#)); e Check List (SISLOG nº [354013](#)).
4. Aportaram os autos nesta Procuradoria Setorial, por meio da **Solicitação de Análise Jurídica** (SISLOG nº[354036](#)), da Gerência de Compras Centralizadas, para o exercício da competência prevista no art. 53 da Lei nº 14.133/2021 e no art. 27 do Decreto estadual nº 10.207/2023.
5. É o relatório, no essencial. Passa-se à análise.

II – DA COMPETÊNCIA PARA ANÁLISE JURÍDICA – LIMITES E ABRANGÊNCIA DO PARECER

6. Nos termos do art. 47, caput e §§1º e 2º, da Lei Complementar estadual nº 58/2006, com redação dada pela Lei Complementar nº 164/2021, compete ao Procurador do Estado Chefe da Procuradoria Setorial a análise e aprovação prévia das minutas de editais de licitação, bem como dos contratos, acordos, convênios ou ajustes de qualquer natureza, cujos valores não ultrapassem R\$ 10.000.000,00 (dez milhões de reais). Acima desse valor, será necessária também a manifestação jurídica do Procurador-Geral do Estado, antes da formalização do ajuste, sem prejuízo do exercício das competências do Chefe da Procuradoria Setorial.
7. Ante o valor estimado da contratação – superior ao referido valor de alçada –, **resta justificada a atuação desta Procuradoria Setorial por meio de duas manifestações sucessivas**: a primeira, de natureza preliminar, consubstanciada no presente Parecer; e a segunda, de caráter conclusivo, a ser emitida no momento imediatamente anterior à formalização da ata de registro de preços, com a subsequente apreciação pelo Procurador-Geral do Estado, nos termos do art. 47, §2º, da Lei Complementar estadual nº 58/2006.
8. Registra-se, por oportuno, que a presente manifestação se restringe ao controle prévio de legalidade da contratação, nos termos do art. 53 da Lei nº 14.133/2021, não abrangendo aspectos de conveniência e oportunidade administrativa, tampouco a apreciação técnica, econômica ou financeira da demanda, em respeito ao princípio da segregação de funções. A análise, ademais, limita-se aos documentos atualmente constantes dos autos.

III – DA LEGISLAÇÃO APLICÁVEL

9. A Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, estabelece as normas gerais de licitação e contratação para as Administrações Públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.
10. Quanto à legislação suplementar, a diretriz aplicável depende da origem do recurso orçamentário, conforme entendimento consolidado no Despacho nº 539/2018-GAB (SEI nº[3558063](#)). No presente caso, a fonte dos recursos tem origem no tesouro estadual, conforme indicado no subitem 3.2 do DOD (SISLOG nº[228228](#)), razão pela qual aplicam-se, para além das normas gerais editadas pela União, as normas específicas estaduais, em especial: o [Decreto nº 9.900/2021](#) (pesquisa de preços); o [Decreto nº 10.139/2022](#) (Plano de Contratações Anual); o [Decreto nº 10.207/2023](#) (etapa preparatória das contratações); o [Decreto nº 10.216/2023](#) (agentes públicos em funções essenciais); o [Decreto nº 10.247/2023](#) (pregão eletrônico); e a [Instrução Normativa nº 01/2024-SEAD](#) (SRP e contratações compartilhadas).
11. Registra-se, por oportuno, a existência de propostas de ato normativo, em trâmite nos autos dos Processos SEI nº [202400005011876](#) e nº [202400005016282](#), visando, respectivamente, a regulamentação de Sistema de Registro de Preços – SRP e a formalização, gestão e execução dos contratos administrativos no âmbito da Administração Pública direta, autárquica e fundacional do Estado de Goiás. Assim, **recomenda-se ao setor requisitante que, antes de abertura da fase externa do certame, proceda com a consulta àqueles autos, para fim de averiguar a sua possível repercussão – a depender do estágio de tramitação – na presente contratação**, sem prejuízo do seu prosseguimento nesse momento, à luz da regulamentação vigente.

IV – DA UTILIZAÇÃO DO PREGÃO ELETRÔNICO

12. Nos termos do art. 6º, XLI, da Lei nº 14.133/2021, o pregão consiste em “*modalidade de licitação obrigatória para aquisição de bens e serviços comuns, cujo critério de julgamento poderá ser o de menor preço ou o de maior desconto*”.
13. No presente caso, o objeto foi qualificado como comum pela unidade técnica, nos termos dos subitens 3.3 e 3.4 do ETP

(SISLOG nº347739), por “possuir padrão de desempenho e qualidade que possam ser objetivamente definidos no Termo de Referência, por meio de especificações usuais no mercado”, em atenção ao art. 6º, XIII, da Lei nº 14.133/2021. Adequada, portanto, a escolha do Pregão Eletrônico, com a adoção do critério de menor preço por item (subitem 9.1 do TR - SISLOG nº353787), em conformidade com o art. 6º, XLI, do mesmo diploma.

V – DA UTILIZAÇÃO DO SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS (SRP)

14. O Sistema de Registro de Preços, conforme art. 6º, XLV, da Lei nº 14.133/2021, consiste no “conjunto de procedimentos para [...] registro formal de preços relativos a prestação de serviços, a obras e a aquisição e locação de bens para contratações futuras”.

15. No presente caso, a utilização do SRP foi justificada no subitem 3.5, “a”, do ETP (SISLOG nº347739), enquadrando-se a contratação nas hipóteses dos incisos I, II e IV do art. 19 da IN nº 01/2024-SEAD (necessidade permanente ou frequente; impossibilidade de definição prévia do quantitativo a ser demandado; e contratação compartilhada para atendimento a mais de um órgão ou entidade). O caput do referido dispositivo, ademais, limita a utilização do SRP às hipóteses em que “o objeto a ser contratado possa ser replicado e padronizado ou que contenha elementos que permitam a sua replicação”, tendo a área técnica, no subitem 3.4.3 do ETP (SISLOG nº347739), qualificado o objeto como “apresentado com identidade e características padronizadas”.

VI – DA INTENÇÃO DE REGISTRO DE PREÇOS (IRP)

16. Em regra, a adoção do SRP pressupõe a divulgação da Intenção de Registro de Preços – IRP, consoante o art. 86, caput, da Lei nº 14.133/2021, regulamentado pelos arts. 30 e seguintes da IN nº 01/2024-SEAD.

17. No presente caso, conforme informado no subitem 5.1 do ETP (SISLOG nº347739) e documentado pelo Ofício Circular nº 330/2025/SEAD, acompanhado dos correlatos Termos de Participação (SISLOG nº339575), a etapa foi realizada por meio de circularização, por intermédio do processo SEI nº 202500005040670. **Recomenda-se, todavia, a expressa certificação, pela Administração, quanto ao atendimento dos requisitos de regularidade do procedimento, na forma da IN nº 01/2024-SEAD,** notadamente o prazo mínimo, a definição do público-alvo e a deliberação motivada do órgão gerenciador quanto à aceitação ou eventual recusa de participantes (arts. 31 e 33).

VII – DA ETAPA PREPARATÓRIA

18. A instrução da etapa preparatória deve conter os elementos descritos no art. 18 da Lei nº 14.133/2021, com correspondência nos documentos exigidos pelo art. 7º do Decreto estadual nº 10.207/2023. Ressalvado o caráter técnico dos documentos, passa-se à verificação jurídico-formal de conformidade dos principais elementos.

7.1 – Documento de Oficialização de Demanda (DOD)

19. O DOD (SISLOG nº228228) contém, em síntese, os elementos exigidos pelo art. 8º do Decreto estadual nº 10.207/2023: descrição fundamentada da necessidade (item 2.2); identificação da fonte de recursos – Tesouro Estadual (item 3.2); data estimada para a formalização da ata e início do fornecimento (item 3.3); indicação das equipes (item 4); e justificativa para o prosseguimento da contratação, apesar da não implantação do PCA-C em âmbito estadual, incumbindo a cada órgão ou entidade contratante promover o alinhamento ao seu respectivo Plano de Contratações Anual (item 3.1), nos termos do art. 24, I, da IN nº 01/2024-SEAD.

7.2 – Portaria de Designação das Funções Essenciais

20. A Portaria da Contratação (SISLOG nº228237), em consonância com o Decreto estadual nº 10.216/2023, designa os servidores responsáveis pela Equipe de Planejamento da Contratação e o Agente de Contratação (titular e substituto), com Termo de Ciência e declaração de inexistência de impedimentos (art. 6º, III, do Decreto nº 10.216/2023). A competência para o ato foi delegada ao Subsecretário de Logística e Patrimônio, pela Portaria SEAD nº 1.368/2024 (SISLOG nº228235), cujo art. 1º, III, ampara expressamente a assinatura de portarias de designação de equipe de planejamento.

21. **Identificam-se, contudo, os seguintes pontos que demandam providência:**

- a) considerando que o art. 16, §1º, do Decreto estadual nº 10.216/2023 dispõe sobre a composição da Equipe de Apoio, recomenda-se que a Administração certifique a designação da Equipe de Apoio ou registre, motivadamente, a sua dispensabilidade no caso concreto;
- b) recomenda-se a publicação da Portaria no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) e no sistema oficial do Estado, nos termos do art. 174, I, da Lei nº 14.133/2021 e do art. 4º, §3º, do Decreto nº 10.216/2023, com a juntada do respectivo comprovante aos autos, providência ainda não evidenciada; e
- c) recomenda-se a certificação da efetiva colheita das assinaturas e do Termo de Ciência de todos os designados, bem como da autoridade competente pela designação, uma vez que o quadro de assinaturas do sistema, no momento da análise, não registra as respectivas datas, em aparente divergência com o item 3 do Check List (SISLOG nº354013), não estando acessível, para consulta, o processo SEI correspondente (nº 202500005025831).

7.3 – Estudo Técnico Preliminar (ETP)

22. O ETP (SISLOG nº347739) contempla, formalmente, os elementos do art. 18, §1º, da Lei nº 14.133/2021, regulamentados pelo art. 13, §1º, do Decreto estadual nº 10.207/2023, notadamente: **(a)** a descrição da necessidade (Tópico 1); **(b)** a descrição da solução (Tópico 3), com a qualificação do objeto como comum (itens 3.3 e 3.4), a definição da natureza não continuada do fornecimento e a vigência de 12 meses (itens 3.6 e 3.7.1); **(c)** a estimativa de quantidades (Tópico 5), totalizando 18.805 unidades distribuídas entre 20 órgãos partícipes, levantadas por circularização; **(d)** a estimativa de valores (Tópico 6), com apresentação dos valores unitários e totais por item e remissão à pesquisa de preços, perfazendo R\$ 76.446.181,93; **(e)** a justificativa do parcelamento (Tópico 7), com a opção pela adjudicação por item, em consonância com a regra do art. 82, §1º, da Lei nº 14.133/2021 e com a Súmula nº 247 do TCU; **(f)** os requisitos da contratação (Tópico 4); **(g)** o levantamento de mercado (Tópico 2), contendo a análise das soluções identificadas — tanto quanto aos tipos de equipamento quanto à forma de aquisição (compra vs. locação) —, o registro de contratações similares de outros entes e a análise comparativa estruturada nos critérios do art. 15 do Decreto estadual nº 10.207/2023; **(h)** os resultados pretendidos (Tópico 8); **(i)** os impactos ambientais e medidas mitigadoras (Tópico 9); e **(j)** o posicionamento conclusivo, atestando a viabilidade da contratação.

23. Verifica-se, ainda, que os elementos considerados não aplicáveis foram assim expressamente assinalados — requisitos

de capacitação (item 4.1.7), providências prévias (itens 10.2 a 10.4) e contratações correlatas ou interdependentes (item 11.1) —, em atenção ao art. 13, §1º, do Decreto estadual nº 10.207/2023 e ao art. 18, §2º, da Lei nº 14.133/2021. A análise comparativa entre aquisição e locação (itens 2.2 a 3.1.3), por seu turno, atende especificamente ao art. 15, VI, do Decreto estadual nº 10.207/2023 e ao art. 44 da Lei nº 14.133/2021, que impõem, na hipótese de possibilidade de compra ou locação, a consideração dos custos e benefícios de cada opção com indicação da alternativa mais vantajosa.

24. Não obstante a conformidade formal, **identificam-se os seguintes pontos que demandam complementação ou esclarecimento pela área técnica competente:**

a) quanto à estimativa de quantidades (Tópico 5), registra-se que a documentação relativa à Intenção de Registro de Preços (IRP) — notadamente, o Ofício Circular nº 330/2025/SEAD e respectivos Termos de Participação preenchidos pelos órgãos interessados (SISLOG nº [339575](#)) — supre o lastro documental da fonte e a imputação da responsabilidade pela demanda a cada partícipe, em consonância com o art. 24, §3º, da [Instrução Normativa nº 01/2024-SEAD](#), segundo o qual “o órgão ou entidade participante é responsável pelas justificativas de quantitativos de suas respectivas demandas”. **Tal juntada, contudo, não dispensa, por si só, a demonstração da correlação entre a demanda prevista e o quantitativo estimado, exigência material que subsiste por força do art. 13, III, do Decreto estadual nº 10.207/2023** — que reclama estimativa “detalhada e justificada, acompanhada das memórias de cálculo, dos históricos de consumo e de outros documentos” — e que não é mitigada pela adoção do Sistema de Registro de Preços. Nesse sentido, a jurisprudência do Tribunal de Contas da União assenta que a decisão sobre o volume a contratar configura ato administrativo que afeta interesses e, por força do princípio da motivação, exige memória de cálculo registrada nos autos, sob pena de elevação dos riscos de superestimação, “jogo de planilha” e aditivos evitáveis ([Acórdão nº 916/2015-TCU-Plenário](#), Rel. Min. Augusto Sherman). No mesmo sentido persuasivo, o [Parecer Referencial nº 00006/2025/GERTEC/ELIC/PGF/AGU](#) como expressão qualificada do entendimento consultivo da Advocacia-Geral da União acerca do art. 18, §1º, IV, da Lei nº 14.133/2021, consigna que a exigência de demonstração da correlação entre demanda e quantitativos “se mantém ainda que seja adotado o Sistema de Registro de Preços”, não admitindo “estimativas genéricas ou pouco detalhadas, sem respaldo em elementos técnicos e documentos que evidenciem a exata correlação entre a quantidade estimada e a demanda apresentada”. No presente caso, verifica-se que o modelo de Termo de Participação veiculado junto aos órgãos partícipes (SISLOG nº [339575](#), fls. 80-82) coleta a justificativa da necessidade em campo aberto, em formulação que permitiria o preenchimento meramente ritual (“Declaro que esta contratação justifica-se, considerando o quantitativo acima exposto, por...”). Ademais, o item 5.3 do ETP (SISLOG nº [347739](#)) limita-se a consignar que “não foi possível realizar o levantamento do histórico de consumo”, sem declinar as razões da impossibilidade ou, ainda, se a exigência sequer foi considerada pelos partícipes. Diante disso, recomenda-se: (i) **certificar, em controle formal, que os Termos de Participação constantes dos autos (SISLOG nº [339575](#)) vieram efetivamente preenchidos quanto ao quantitativo e à respectiva justificativa, e que esta não se reduz a fórmula genérica destituída de correlação com a demanda do órgão; e (ii) apresentar a devida motivação do item 5.3 do ETP (SISLOG nº [347739](#)), indicando as razões pelas quais não foi possível o levantamento do histórico de consumo**, de modo a afastar a caracterização de justificativa genérica, vedada pelo art. 13, I, do Decreto estadual nº 10.207/2023.

b) em complemento à alínea anterior, **recomenda-se à Administração, na condição de órgão gerenciador, certificar o atendimento aos arts. 33, I, e 35 da [Instrução Normativa nº 01/2024-SEAD](#), por força dos quais lhe compete o controle de plausibilidade dos quantitativos consolidados** — recusando ou ajustando os “considerados ínfimos, exagerados ou incompatíveis com o porte do órgão” —, de modo a afastar motivadamente o risco de superdimensionamento da ata. A providência mostra-se especialmente pertinente porque o item 6.4 do ETP (SISLOG nº [347739](#)) prevê e estimula adesões tardias por órgãos não participantes, e o quantitativo registrado constitui a base de cálculo dos limites de adesão do art. 56 da IN nº 01/2024-SEAD (50% por aderente e o dobro no total). O Tribunal de Contas da União reputa “extremamente grave” a fixação de quantitativos muito superiores aos efetivamente demandados, justamente por criar artificialmente margem de adesão e comprometer a finalidade do instituto — prática designada “barriga de aluguel” — ([Acórdão nº 1.668/2021-Plenário](#), Rel. Min. Benjamin Zymler), qualificando, ademais, como “erro grosseiro”, para fins de responsabilização pessoal (art. 28 da LINDB), a elaboração de documentos que fundamentem a contratação sem justificativa dos quantitativos ([Acórdão nº 2.459/2021-Plenário](#), Rel. Min. Augusto Nardes). Assim, sem prejuízo da responsabilidade de cada partícipe pela justificativa de sua demanda, **recomenda-se que o órgão gerenciador consigne nos autos o exercício do crivo de plausibilidade sobre os quantitativos consolidados, nos termos dos arts. 33, I, e 35 da IN nº 01/2024-SEAD;**

c) quanto à natureza do objeto (subitem 3.6), verifica-se erro material na fundamentação, que, embora conclua pela natureza não continuada, vale-se do conceito de fornecimento contínuo (art. 6º, XV, da Lei nº 14.133/2021), próprio de hipótese diversa; **recomenda-se a correção da redação, com o devido enquadramento do objeto na hipótese normativa coerente com a conclusão adotada;**

d) quanto à especificação do gás refrigerante, verifica-se possível conflito entre, de um lado, os subitens 4.1.3, “i”, e 5.1 (que exigem, peremptoriamente, o gás “ecológico, do tipo R32” para satisfação de requisito tecnológico), e o subitem 4.1.8 (que admite, alternativamente, “R-410A ou R-32”); **recomenda-se a avaliação e, se for o caso, resolução da tensão identificada, de modo a afastar dúvida objetiva ao licitante, preferencialmente em coerência com a fundamentação de sustentabilidade adotada;**

25. Registra-se que as recomendações ora formuladas não implicam juízo de mérito sobre as escolhas técnicas da Administração, limitando-se a apontar a necessidade de adequada fundamentação nos autos.

7.4 – Mapa de Riscos e Matriz de Alocação de Riscos

26. Em observância ao art. 17, II, do Decreto estadual nº 10.207/2023 e ao art. 22 da Lei nº 14.133/2021, constam dos autos o Mapa de Riscos (SISLOG nº [258836](#)) e a Matriz de Alocação de Riscos (SISLOG nº [338967](#)), esta última pertinente dado o vulto da contratação.

27. **Ressalvado o exame de mérito das avaliações, que compete à unidade técnica, recomenda-se:**

a) a correção de erro material na Matriz de Alocação de Riscos (SISLOG nº [338967](#)), que indica o número de processo SEI nº 202500005011618, sem correspondência nesta contratação (SEI nº 202500005025831); e

b) esclarecer se a taxa de risco foi considerada na formação do preço estimado (art. 5º do Decreto estadual nº 9.900/2021) e se houve quantificação financeira dos riscos alocados, com a indicação, se for o caso, da eventual projeção dos reflexos de seus custos no valor estimado da contratação, nos termos do art. 103, §3º, da Lei nº 14.133/2021.

7.5 – Orçamento Estimado

28. O Orçamento Estimado (SISLOG nº [338979](#)) foi elaborado com adoção do método da “cesta de preços aceitáveis” (Acórdão TCU nº 2.170/2007-Plenário), contemplando os parâmetros dos incisos III, IV e V do art. 6º do Decreto estadual nº 9.900/2021, com critério de exclusão dos preços inexequíveis e/ou excessivamente elevados mediante coeficiente de variação e método do desvio padrão (art. 9º, §2º).

29. **Sob o aspecto jurídico-formal, identificam-se os seguintes pontos:**

a) o cabeçalho do documento textual de Orçamento Estimado indica os números SISLOG nº 115461 e SEI nº 202500005022265, que não correspondem a esta contratação (SISLOG nº 115975 / SEI nº 202500005025831), recomendando-se a sua correção;

b) recomenda-se certificar que, para cada item, foram obtidos ao menos três preços e duas fontes ou, do contrário, apresentar a justificativa circunstanciada para a inutilização das demais fontes, nos termos da orientação consolidada da Procuradoria-Geral do Estado, no Despacho nº 1324/2023/GAB (SEI nº [50485833](#), parágrafo 25, “c”);

c) recomenda-se a apresentação da motivação técnica para a metodologia de cálculo, considerando as distintas medidas centrais adotadas (mediana no inciso III e média na consolidação), conforme art. 9º, caput e §1º, do Decreto estadual nº 9.900/2021; e

d) recomenda-se atestar a atualidade da pesquisa e avaliar a necessidade de atualização dos preços caso a divulgação do edital ultrapasse o prazo regulamentar (art. 6º, IV e V, do Decreto estadual nº 9.900/2021).

30. Ressalva-se que a presente análise não abrange incursão no mérito técnico da formação do orçamento, que compete exclusivamente à unidade responsável pelo planejamento, nos termos do art. 5º da Lei nº 14.133/2021.

7.6 – Termo de Referência

31. No presente caso, a análise do TR (SISLOG nº [353787](#)) revela conformidade jurídico-formal com a legislação de regência, contemplando, em princípio, os elementos exigidos pelo art. 21 do Decreto estadual nº 10.207/2023, notadamente: **(i)** a definição e os dados do objeto, com a indicação do código do Banco de Especificações do SISLOG (Tópico 1); **(ii)** a fundamentação da contratação, com remissão expressa ao ETP (Tópico 2); **(iii)** a descrição detalhada do objeto (Tópico 3); **(iv)** as estimativas de valor e os preços unitários referenciais (Tópico 4); **(v)** os requisitos da contratação, com critérios de sustentabilidade e disposições de proteção de dados (Tópico 5); **(vi)** o modelo de execução do objeto, com prazo e condições de entrega e garantia (Tópico 6); **(vii)** o modelo de gestão do contrato, com atribuições de gestor e fiscais (Tópico 7); **(viii)** os critérios de medição e pagamento (Tópico 8); **(ix)** a forma e os critérios de seleção do fornecedor, incluída a qualificação técnica e econômico-financeira (Tópico 9); e **(x)** os anexos, com a relação dos órgãos partícipes e respectivos quantitativos (Tópico 10).

32. Verifica-se, ademais, a apresentação de motivação formal para a dispensa de carta de solidariedade (subitem 5.2, com amparo no Acórdão TCU nº 3.018/2020-Plenário), a vedação de indicação de marcas (subitem 5.3), a dispensa de amostra (subitem 5.4) e a dispensa de garantia da contratação (subitem 5.6), motivada à luz do art. 96, §1º, da Lei nº 14.133/2021.

33. **Sem prejuízo, identificam-se os seguintes pontos:**

a) quanto à **qualificação técnica** (itens 9.12 a 9.12.6), o TR exige atestado de capacidade técnica em quantitativo correspondente a, “no mínimo, 20% do quantitativo do item ou do somatório dos quantitativos dos itens” vencidos (item 9.12.3), com justificativa de proporcionalidade. A exigência demanda exame cuidadoso, ante a controvérsia quanto à aplicabilidade, à aquisição de bens, dos requisitos de qualificação técnico-operacional previstos no art. 67 da Lei nº 14.133/2021. Nesse sentido, o [Parecer Referencial nº 00006/2025/GERTEC/ELIC/PGF/AGU](#) da Advocacia-Geral da União – editado para regime e alçada diversos e, portanto, sem incidência direta sobre a presente contratação, mas pertinente como expressão qualificada do entendimento consultivo da Advocacia-Geral da União – registra que, “quanto aos atestados de qualificação técnica, não há previsão na Lei n. 14.133, de 2021, para o caso de compras”, somente sendo cabível sua exigência “quando houver alguma atividade envolvida com o fornecimento do bem que justifique esse cuidado” (a exemplo de logística complexa ou de montagem de equipamentos sofisticados), e que tal exigência, sendo medida indispensável à garantia do cumprimento das obrigações (art. 37, XXI, da Constituição), deve ser apresentada com a respectiva justificativa técnica e avaliada com razoabilidade. **Recomenda-se, pois, que a área técnica: (i) demonstre a indispensabilidade da exigência de qualificação técnica, em face das características do objeto a ser contratado; e (ii) justifique a proporcionalidade do percentual de 20%, precedida da identificação das “parcelas de maior relevância ou valor significativo do objeto”, nos termos do art. 18, IX, e art. 67, §§1º e 2º, da Lei nº 14.133/2021 e da Súmula nº 263 do TCU;**

b) quanto à **qualificação econômico-financeira** (itens 9.8 a 9.11), o TR exige índices contábeis (LG, LC, SG ≥ 1) e, subsidiariamente, patrimônio líquido mínimo de 5% do valor estimado do item (item 9.9.1.2). Registra-se que, conforme entendimento da Advocacia-Geral da União, no [Parecer Referencial nº 00006/2025/GERTEC/ELIC/PGF/AGU](#) as exigências de capital mínimo ou patrimônio líquido mínimo previstas no art. 69, §4º, da Lei nº 14.133/2021 “não podem ser cumulativas e deve ser apresentada justificativa técnica”, devendo a escolha do respectivo percentual “ser proporcional aos riscos que a inexecução total ou parcial do contrato poderá acarretar” — considerados o valor do contrato, a essencialidade do objeto e o prazo de duração —, com a ressalva de que a exigência, por estar atrelada ao valor estimado, tem potencial restritivo da competitividade, podendo, em contratações de maior vulto, afastar a participação de microempresas e empresas de pequeno porte, circunstância que deve ser sopesada na justificativa. No mesmo sentido, em reforço à exigência de motivação das condições de qualificação econômico-financeira e à vedação de cumulatividade entre “capital social mínimo, patrimônio líquido mínimo ou garantias que assegurem o adimplemento do contrato a ser celebrado”, destacam-se a [Súmula nº 289](#) e a [Súmula nº 275](#), ambas do Tribunal de Contas da União. Tal advertência mostra-se especialmente pertinente neste certame, dado o expressivo valor global estimado e a previsão de cotas reservadas a ME/EPP (subitens 4.1 e 9.5 do TR), razão pela qual **recomenda-se que a exigência de patrimônio líquido (subitem 9.9.1.2) seja: (i) formulada de modo inequivocamente alternativo aos índices contábeis, em consonância com a Súmula nº 275 do TCU e com o entendimento da AGU; e (ii) acompanhada de justificativa que pondere a proporcionalidade do percentual de 5%, bem como dos índices contábeis exigidos, em face dos eventuais riscos da contratação e de seu possível reflexo sobre a competitividade;**

c) quanto ao **Programa de Integridade** (subitem 9.13), **recomenda-se a atualização da previsão à luz da Lei estadual nº**

23.863, de 19 de novembro de 2025, que revogou a Lei estadual nº 20.489/2019 e estabeleceu nova disciplina da matéria. Desse modo, a exigibilidade do Programa de Integridade deve ser avaliada, no caso concreto, à luz dos parâmetros da legislação vigente, que condiciona a sua aplicação aos contratos e ajustes cujo valor anual seja superior a R\$ 50.000.000,00 e cujo prazo seja igual ou superior a cento e oitenta dias (art. 1º, §1º, I e II).

d) quanto à **vedação à participação de consórcios** (subitens 9.15-9.16), embora a justificativa apresentada atenda formalmente ao art. 15 da Lei nº 14.133/2021, **recomenda-se avaliar a pertinência de seu aprimoramento, em atenção à orientação firmada pela Procuradoria-Geral do Estado no Despacho nº 2504/2025-GAB** (SISLOG nº **310400**/contratação nº 107145), no sentido de que, *“nas contratações vindouras, caso a SEAD opte por vedar a participação de empresas em consórcio, a motivação técnica seja mais robusta”*. A providência encontra respaldo na jurisprudência do TCU, que, mesmo sob a égide do art. 33 da Lei nº 8.666/1993 – cujo regime partia da vedação –, já exigia *“justificativa razoável”* para afastar a participação de consórcios, sob pena de restrição indevida à competitividade (Acórdãos 1.636/2007-Plenário e 566/2006-Plenário). A doutrina especializada, a seu turno, adverte que *“o consórcio de empresas não acarreta, necessariamente, prejuízo à competitividade nas licitações”*, podendo, ao contrário, permitir *“a participação de empresas menores que não teriam condições técnicas e/ou financeiras de concorrer isoladamente”* (OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. *Curso de Direito Administrativo*. 10. ed. Rio de Janeiro: Método, 2022, p. 847). Ressalta-se que a avaliação quanto à pertinência técnica e econômica da vedação constitui matéria afeta à unidade demandante, a quem compete, no exercício de seu juízo discricionário, apresentar a devida justificativa técnica;

e) quanto à vedação à subcontratação (subitem 9.14), **recomenda-se esclarecer a sua compatibilidade com a admissão da prestação da garantia por meio de “assistência técnica autorizada”** (subitens 6.6.3 e 6.6.4), explicitando se tal hipótese configura, ou não, subcontratação; e

f) recomenda-se a previsão da **quantidade mínima a ser cotada**, nos termos do art. 82, II, da Lei nº 14.133/2021 e do art. 37, II, “b”, da IN nº 01/2024-SEAD, ou, alternativamente, a justificativa para a sua inaplicabilidade.

VIII – DAS MINUTAS DE EDITAL, ATA DE REGISTRO DE PREÇOS E CONTRATO

8.1 – Da Minuta de Edital

34. A Minuta de Edital (SISLOG nº **353951**) apresenta, de modo geral, conformidade com a Lei nº 14.133/2021, o Decreto estadual nº 10.247/2023 e a IN nº 01/2024-SEAD, contemplando os fundamentos normativos, a modalidade e o critério de julgamento, as condições de participação, o tratamento diferenciado a ME/EPP, os procedimentos de julgamento, habilitação, recursos e sanções, bem como a previsão de repregoamento (subitem 6.14.2), em conformidade com o art. 30, §2º, do Decreto estadual nº 10.247/2023.

35. Sem prejuízo, **recomendam-se as seguintes adequações**:

a) incluir, no preâmbulo, referência expressa à **Instrução Normativa nº 01/2024-SEAD**, que dispõe sobre as contratações compartilhadas e o sistema de registro de preços - SRP;

b) quanto ao **intervalo mínimo de lances**, verifica-se que houve a indicação da diferença mínima de percentual, acompanhada da respectiva motivação (subitem 2.9). **Não obstante, registra-se, a título de cautela e eventual aprimoramento da motivação, o entendimento da Procuradoria-Geral assentado no Despacho nº 1481/2021/GAB (SEI nº **23463638**)**, segundo o qual a fixação do intervalo mínimo *“desponta como providência não meramente formal, mas como medida essencial à qualidade e efetividade da disputa aberta e, por conseguinte, à legitimidade do certame”*, devendo a margem de redução ser *“criteriosamente avaliada pelo setor responsável pela especificação das exigências, porquanto, para tal definição é fundamental o conhecimento da realidade do mercado e da sistemática de composição dos custos das propostas”*, sob pena de, em sendo irreal, *“afetar a qualidade da disputa, inclusive inviabilizando lances factíveis e adequados à realidade de mercado”*.

c) **apresentar motivação específica para a previsão do item 5.2.1, que veda a apresentação de proposta em quantitativo inferior ao máximo previsto para a contratação**. Embora se trate de matéria inserida no âmbito da discricionariedade administrativa (art. 82, IV, da Lei nº 14.133/2021), a doutrina registra que a faculdade de admitir propostas em quantitativo inferior *“permite maior participação de licitantes e, por conseguinte, fomento da competitividade”* (FORTINI, Cristiana; OLIVEIRA, Rafael Sérgio Lima de; CAMARÃO, Tatiana (coord.) *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*. Belo Horizonte: Fórum, 2022, v. 2, p. 209). **Recomenda-se, assim, que a Administração explicita as razões pelas quais optou por afastar tal possibilidade no certame**;

d) **incluir previsão expressa da quantidade mínima a ser cotada, nos termos do art. 82, II, da Lei nº 14.133/2021, ou, caso se conclua por sua inaplicabilidade ao caso concreto, apresentar justificativa técnica correspondente**. A ausência dessa indicação pode, em tese, relacionar-se à previsão constante do item 5.2.1 da minuta de edital, que veda a apresentação de proposta em quantitativo inferior ao máximo previsto para a contratação. A esse respeito, a doutrina assinala que, embora se trate de hipóteses distintas, o inciso II do art. 82 *“passa a ter valia para efeito de apresentação, pelos licitantes, de proposta em quantitativo inferior ao máximo previsto no edital, obrigando-se nos limites dela”* (FORTINI; OLIVEIRA; CAMARÃO *Op. cit.*, p. 209). Por se tratar de matéria eminentemente técnica, recomenda-se que a unidade competente avalie a pertinência da modelagem adotada e registre, de forma motivada, a opção eleita nos autos;

e) quanto aos **requisitos de habilitação**, **substituir a mera remissão à lista de documentos divulgada no SISLOG (item 8.3.1) por sua enumeração “individual e expressamente” na minuta de edital**, *“com o fito de se conferir maior clareza às regras que norteiam os certames”*, em consonância com a recomendação reiterada da Procuradoria-Geral do Estado, entre outros, no Despacho nº 1890/2025/GAB (SISLOG nº **262674**/contratação nº 101837); e

f) quanto à possibilidade de **substituição do contrato por nota de empenho** (subitem 11.13), **recomenda-se esclarecer a sua aplicabilidade ao caso concreto, em face das características específicas do objeto a ser contratado**, considerando que a hipótese do art. 95, II, da Lei nº 14.133/2021 aplica-se a *“compras com entrega imediata e integral dos bens adquiridos e dos quais não resultem obrigações futuras, inclusive quanto a assistência técnica, independentemente de seu valor”*.

8.2 – Da Minuta de Ata de Registro de Preços

36. A Minuta de Ata de Registro de Preços (SISLOG nº **353962**) apresenta conformidade com o art. 82 da Lei nº 14.133/2021 e o art. 37 da IN nº 01/2024-SEAD, contemplando a identificação do gerenciador e dos participantes, as quantidades por

item, as regras de adesão (limites de 50% por aderente e do dobro no total), a vigência de um ano prorrogável, as hipóteses de alteração de preços e de cancelamento e o remanejamento.

37. Sem prejuízo, **recomendam-se as seguintes providências:**

- a) quanto aos itens 7.2 a 7.6, que disciplinam reajuste, repactuação e revisão diretamente sobre os preços registrados, **recomenda-se motivação específica acerca da vantajosidade da modelagem prevista**, em consonância com o **Despacho nº 1011/2025/GAB (SEI nº 75960512)**. A orientação, embora reconheça “a possibilidade, em tese, de aplicação dos institutos do reajuste, da repactuação e da revisão aos valores consignados” nas ARPs, ressalta competir ao órgão gerenciador “a avaliação quanto à viabilidade econômica da previsão”, considerando, em especial, o risco de oneração generalizada dos contratos derivados. No tocante à repactuação (itens 7.2.3 e 7.3.2), recomenda-se manifestação expressa sobre a existência de parcelas repactuáveis, nos termos dos arts. 6º, LIX, e 25, §8º, II, da Lei nº 14.133/2021, evitando previsão sem suporte técnico; e
- b) quanto ao cadastro de reserva, previsto no art. 40 da Instrução Normativa nº 01/2024-SEAD, **recomenda-se esclarecer, nos autos, se subsiste a limitação técnica impeditiva à sua implementação no Sistema de Logística de Goiás – SISLOG** de modo a justificar a ausência de previsão específica na minuta examinada, em consonância com a orientação firmada no **Despacho nº 809/2025/GAB (SEI nº 74426045)**.

8.3 – Da Minuta de Contrato

38. A Minuta de Contrato (SISLOG nº353971) apresenta conformidade geral com a Lei nº 14.133/2021, contemplando as cláusulas necessárias do art. 92, a disciplina de pagamento, vigência, garantia técnica, obrigações das partes, sanções, gestão e fiscalização, alterações, matriz de riscos, extinção e foro, além de cláusula compromissória perante a CCMA.

39. Sem prejuízo, **recomendam-se as seguintes adequações:**

- a) incluir, no preâmbulo, referência expressa à **IN nº 01/2024-SEAD**, que disciplina os contratos decorrentes de ARP (arts. 60 a 63);
- b) indicar expressamente, na Cláusula 2ª, a **forma de fornecimento** (parcelada, sob demanda) prevista no Termo de Referência (SISLOG nº 353787, Tópico 1), em atenção ao art. 92, IV, da Lei nº 14.133/2021;
- c) reformular a cláusula relativa ao **Programa de Integridade** (Cláusula 12ª), de modo a atualizá-la à luz da Lei estadual nº 23.863/2025, que sucedeu a Lei estadual nº 20.489/2019 na disciplina da matéria, evitando que o instrumento permaneça reportando-se a diploma e a parâmetro de alçada superados;
- d) quanto à **Matriz de Riscos** (Cláusula 14ª), recomenda-se, além das providências indicadas no subtópico 7.4 deste parecer, verificar a compatibilidade entre a Matriz e o instrumento contratual quanto às hipóteses de reequilíbrio econômico-financeiro, à resolução por sinistro e à eventual exigência de seguros (art. 22, §2º, da Lei nº 14.133/2021);

IX – DAS PROVIDÊNCIAS FINAIS

40. Recomenda-se que seja providenciada a **autorização da autoridade competente** para o prosseguimento da contratação, nos termos do art. 84-A da Lei estadual nº 17.928/2012 c/c art. 1º do Decreto estadual nº 9.898/2021 e art. 28 do Decreto estadual nº 10.207/2023.

41. No que tange à documentação orçamentária e financeira, registra-se a sua dispensabilidade neste momento, por se tratar de Sistema de Registro de Preços, nos termos do art. 27, §5º, da IN nº 01/2024-SEAD, que posterga a exigência para a formalização do contrato.

42. Quanto à **publicidade do edital**, deverão ser observados os meios de divulgação previstos no art. 15 do Decreto estadual nº 10.247/2023, a saber: (i) divulgação do inteiro teor no Portal Nacional de Contratações Públicas — PNCP; (ii) divulgação do inteiro teor no Sistema de Logística do Estado de Goiás — SISLOG; e (iii) publicação do aviso de licitação no Diário Oficial do Estado e em jornal diário de grande circulação.

43. Tratando-se de aquisição de bens comuns, **o prazo mínimo entre a divulgação do edital e a data da sessão de lances é de 8 (oito) dias úteis**, conforme art. 55, I, “a”, da Lei nº 14.133/2021 e art. 21, I, do Decreto estadual nº 10.247/2023, contado a partir da última publicação, excluído o dia do início e incluído o do vencimento (art. 183, *caput* e inciso III, da Lei nº 14.133/2021).

44. Recomenda-se, ainda, a **certificação das versões definitivas das minutas submetidas a análise**, com a devida subscrição pela autoridade competente e agentes responsáveis em cada caso, ante a divergência de numeração de eventos verificada no *Check List* (SISLOG nº354013) em relação aos documentos ora examinados, de modo a assegurar que o parecer recaia sobre os instrumentos efetivamente vigentes.

X – DA CONCLUSÃO

45. Ante o exposto, manifesta-se esta Procuradoria Setorial pela regularidade jurídica do procedimento licitatório em exame, **condicionada ao atendimento das recomendações indicadas ao longo deste parecer, notadamente aquelas formuladas nos parágrafos 11, 17, 21, 24, 27, 29, 33, 35, 37, 39, 40 e 42 a 44 deste parecer**.

46. Ressalva-se que a presente manifestação possui caráter preliminar, nos termos do parágrafo 7º deste parecer, devendo os autos retornar a esta Procuradoria Setorial, após o saneamento das pendências apontadas e a realização do certame, para a emissão de parecer conclusivo prévio à formalização da Ata de Registro de Preços, com subsequente apreciação pelo Procurador-Geral do Estado, em observância ao art. 47, §2º, da Lei Complementar estadual nº 58/2006.

47. Isto posto, **restituem-se** os autos à **Gerência de Compras Centralizadas** para as providências de sua alçada.

RODRIGO CUNHA CHUEIRI

Procurador do Estado

Chefe da Procuradoria Setorial