SECRETARIA DE ESTADO DA ADMINISTRAÇÃO

PROCURADORIA SETORIAL

PARECER JURÍDICO

Número do Processo - SEI

202600005013682

EMENTA:

DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E CONTRATOS. PREGÃO ELETRÔNICO MEDIANTE REGISTRO DE PREÇOS. I – Procedimento licitatório na modalidade pregão, em formato eletrônico, para escolha da proposta mais vantajosa para eventual contratação de empresa especializada na prestação de serviços de publicação de avisos de editais de licitações e de outras matérias em jornal de grande circulação no Estado de Goiás, inclusive na internet. II - Análise jurídica do procedimento e das minutas. Ressalvas e/ou recomendações. III - Resguardado o poder discricionário do gestor público quanto à oportunidade e conveniência da prática do ato administrativo, entende-se pelo prosseguimento do feito, desde que observadas as recomendações constantes neste opinativo.

I - RELATÓRIO

1. Versam os autos sobre procedimento licitatório, na modalidade pregão eletrônico, para escolha da proposta mais vantajosa via Sistema de Registro de Preços objetivando eventual contratação de empresa especializada na prestação de serviços de publicação de avisos de editais de licitações e de outras matérias em jornal de grande circulação no Estado de Goiás, inclusive na internet, pelo período de 12 (doze) meses, para atendimento aos órgãos e às entidades do Poder Executivo, conforme condições, quantidades e exigências estabelecidas neste Edital e seus anexos.

2. A estimativa de custo da contratação é no importe de R$ 997.463,74 (novecentos e noventa e sete mil, quatrocentos e sessenta e três reais e setenta e quatro centavos).

3. Os autos foram regularmente instruídos com os seguintes documentos, anexados eletronicamente:

DOD - Documento de Oficialização de Demanda - V.01;
Comprovante de Publicação - Portaria nº 593, de 6 de abril de 2026;
Portaria da Contratação - V.1;
ETP - Estudo Técnico Preliminar - V.1;
TR - Termo de Referência - V.1;
DOD - Documento de Oficialização de Demanda - V.02;
Portaria da Contratação - V.02;
Comprovante de Publicação Portaria nº 593;
ETP - Estudo Técnico Preliminar - V.02;
Evidência do ETP - Termos de Participação;
Evidência do ETP - Consolidação dos Órgãos Participantes;
Mapa de Riscos - V.01;

TR - Termo de Referência - V.02;
Orçamento Estimando - V.01;
Evidência do Orçamento Estimando - Relatório Banco de Preços;
Evidência do Orçamento Estimado - Contratos com outros entes;
Evidência do Orçamento Estimado - Planilha de Formação de Preço Referencial;
Minuta de Edital - V.01;
Minuta Ata de Registro de Preços - V.01;
Minuta Contratual - V.01;
Checklist; e
Solicitação de Análise Jurídica.

4. Aportaram os autos nesta Procuradoria Setorial, por meio daSolicitação de Análise Jurídica, para análise da instrução processual e minuta do Edital de Licitação, para análise e emissão de Parecer jurídico, em obediência ao disposto no art. 53 da Lei federal nº 14.133, de 01 de abril de 2021.

5. É o breve relatório.

II - FUNDAMENTAÇÃO

6. Preliminarmente, necessário enfatizar que o parecer jurídico analisará os requisitos estritamente legais da Legislação Federal 14.133/2021, bem como do Decreto Estadual nº 10.247/2023 e Decreto nº 10.207/2023, quanto ao procedimento licitatório instruído pela área técnica.

7. Cumpre ressaltar que a instrução processual compreende a juntada de diversos documentos que, após a devida revisão, passam a integrar definitivamente os autos. Convém, todavia, que os documentos superados ou substituídos por versões retificadas sejam oportunamente desentranhados ou excluídos do processo eletrônico, mediante a devida justificativa. Tal medida visa a otimizar a análise documental e a prevenir o tumulto processual.

8. Destaca-se, ainda, que a Procuradoria-Geral do Estado (PGE) editou a Súmula Administrativa nº 20, aprovada pelo Decreto nº 9.422, de 9 de abril de 2019, que determina a obrigatoriedade de anexação do *checklist* correspondente, elaborado pela Secretaria de Estado da Administração (SEAD), ao despacho de encaminhamento de processos à PGE. O *checklist* deve estar devidamente preenchido e conferido pela unidade de origem. Caso contrário, os autos serão devolvidos de forma imediata por simples despacho. Veja do entendimento sumulado:

> **Súmula 20** – Ao encaminhar processos à Procuradoria-Geral do Estado (PGE), a administração pública estadual deve anexar, ao despacho de encaminhamento, o *checklist* correspondente, disponível no site da PGE (campo *Cartilhas e Minutas*), devidamente preenchido e conferido pela unidade de origem, sob pena de imediata devolução dos autos por simples despacho, ressalvada a hipótese de questão prejudicial ou urgente devidamente justificada por despacho circunstanciado.

9. Verifica-se que o **checklist** correspondente encontra-se anexado aos autos.

2.1 - Competência para análise e aprovação das minutas

10. Cabe mencionar ainda que, nos termos do art. 47, §§1º e 2º, da Lei Complementar estadual nº

58/2006, compete ao Procurador do Estado Chefe da Procuradoria Setorial do órgão ou da entidade interessada a análise e aprovação prévia das minutas de editais de licitação, bem como as dos contratos, acordos, convênios ou ajustes de qualquer natureza, cujos valores não ultrapassem a R$ 10.000.000,00 (dez milhões de reais). Acima deste valor, será necessária também a manifestação jurídica do Procurador-Geral do Estado, antes da formalização do ajuste, sem prejuízo do exercício das competências do Chefe da Procuradoria Setorial.

11. Tal fluxo procedimental foi orientado na Nota Técnica nº 1/2021 – GAPGE, cujas conclusões foram sintetizadas nos seguintes termos:

> 27. Consolidando-se, por conseguinte, as alterações promovidas pela Lei Complementar estadual nº 164/2021 à Lei Complementar estadual nº 58/2006 nos procedimentos atinentes aos negócios públicos, podemos sintetizá-las da seguinte forma:
>
> [...]
>
> b) **a análise prévia das minutas de editais** de licitação, contratos, aditivos, acordos, convênios ou ajustes de qualquer natureza, dos órgãos e das entidades da administração direta e indireta do Poder Executivo estadual, **de forma exclusiva, pelo Procurador do Estado Chefe da Procuradoria Setorial do órgão ou da entidade interessada**;
>
> c) sem prejuízo do exercício da competência prevista na alínea "b" retro, ainda cabe à Procuradoria-Geral do Estado a produção **de manifestação incidental e/ou conclusiva (antes do lançamento das assinaturas nos ajustes)**, nas seguintes hipóteses:
>
> c.1) em licitações, contratos, convênios, acordos e ajustes que compreendam valores superiores a R$ 10.000.000,00 (dez milhões de reais), cuja **manifestação jurídica conclusiva, de forma coordenada e sucessiva**, deve ser realizada pelo Procurador do Estado Chefe da Procuradoria Setorial do órgão ou da entidade interessada **e** pelo Procurador-Geral do Estado;

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

13. Assim, como o valor total estimado para o presente pregão eletrônico corresponde a **R$ 997.463,74 (novecentos e noventa e sete mil, quatrocentos e sessenta e três reais e setenta e quatro centavos)**, **não se faz necessário a atuação desta Procuradoria Setorial por meio de duas manifestações:** a primeira, em caráter preliminar, consubstanciada no presente opinativo; e a segunda, em caráter conclusivo, no momento processual que antecede a assinatura do instrumento contratual pelo titular do órgão, com a subsequente manifestação, em caráter complementar, do Procurador-Geral do Estado, em consonância com o art. 28, parágrafo único, da Instrução Normativa nº 01/2024-SEAD.

14. Destaca-se que a análise realizada pela Procuradoria Setorial visa assistir a autoridade assessorada no controle prévio de legalidade, conforme determina o art. 53 da Lei nº 14.133/2021. No entanto, não abrange aspectos técnicos, mercadológicos ou de conveniência e oportunidade, os quais são de competência do setor técnico do órgão, com base em parâmetros objetivos para a melhor consecução do interesse público

15. Eventuais observações sobre esses aspectos decorrem apenas da sua conexão com questões jurídicas, ressaltando-se que o seu acatamento é discricionário, conforme disposto no Enunciado BPC nº 07, do Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia-Geral da União (AGU).

16. Por fim, destaca-se que a presente manifestação se restringe a este processo administrativo e se fundamenta na documentação que o integra até o momento, tomando-a como pressuposto para a análise.

2.2 - Da legislação aplicável

17. A Lei nº 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos – NLLC) foi editada para estabelecer 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",* em substituição à Lei nº 8.666/1993, à Lei nº 10.520/2002 e aos art. 1º a 47-A da Lei nº 12.462/2011, expressamente revogados pelo seu art. 193.

18. Vale frisar que a faculdade conferida à Administração de *"optar por licitar ou contratar diretamente"* de acordo com as leis do antigo regime licitatório, prevista no *caput* do art. 191 da Lei nº 14.133/22, restou limitada ao prazo fixado para a revogação destas leis, mediante manifestação do agente público competente, ainda na fase preparatória do certame, conforme entendimento firmando no Despacho nº 436/2023/GAB (SEI nº 45783900). Logo, ultrapassado o período de "convivência normativa", resta impositiva a aplicação da NLLC aos procedimentos instaurados sob a sua regência exclusiva.

19. No presente caso, a sujeição à Lei nº 14.133/2021 foi expressamente reconhecida no subitem 1.1 da **Minuta de Edital,** bem como no preâmbulo da **Minuta Contratual**.

2.3 - DO PROCEDIMENTO LICITATÓRIO

20. O artigo 18 da Lei nº 14.133/21 estabelece que a fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento. Nos seus incisos I a XI, da Lei nº 14.133/21, estão estabelecidas as regras a serem seguidas pela administração para realização do procedimento licitatório, cuja redação é a seguinte:

> Art. 18. A fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual de que trata o inciso VII do *caput* do art. 12 desta Lei, sempre que elaborado, e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, compreendidos:
>
> **I** - a descrição da necessidade da contratação fundamentada em estudo técnico preliminar que caracterize o interesse público envolvido;
>
> **II -** a definição do objeto para o atendimento da necessidade, por meio de termo de referência, anteprojeto, projeto básico ou projeto executivo, conforme o caso;
>
> III - a definição das condições de execução e pagamento, das garantias exigidas e ofertadas e das condições de recebimento;
>
> **IV -** o orçamento estimado, com as composições dos preços utilizados para sua formação;
>
> V - a elaboração do edital de licitação;
>
> VI - a elaboração de minuta de contrato, quando necessária, que constará obrigatoriamente como anexo do

edital de licitação;

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

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

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

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

XI - a motivação sobre o momento da divulgação do orçamento da licitação, observado o art. 24 desta Lei.

[...].

21. Nos presentes autos, as exigências encontram-se materializadas nos documentos que compõem a instrução do processo de contratação: I. a descrição da necessidade da contratação fundamentada em estudo técnico preliminar (vide Tópico 1, item 1.5 e s.s., do **ETP - Estudo Técnico Preliminar**); II. a definição do objeto (vide Tópico 2.1 do **TR - Termo de Referência**); III. A definição das condições de execução e pagamento (vide Tópico 8 do **TR - Termo de Referência**) IV. o orçamento estimado (vide **Orçamento Estimado**); V. a elaboração do edital de licitação (vide **Minuta de Edital**); VI. a elaboração da minuta de contrato (vide **Minuta Contratual)**; VII. o regime de fornecimento de bens (vide Tópico 1 **TR - Termo de Referência**) VIII. modalidade de licitação e critério de julgamento (vide item 9.1 **TR - Termo de Referência**); o modo de disputa (vide Tópico 1 do **TR - Termo de Referência**); IX. a justificativa da não admissão de participação de empresas reunidas em consórcio (Itens 9.17, do **TR - Termo de Referência**); X. análise de riscos (vide **Mapa de Riscos**); XI. A divulgação do orçamento estimado não sigiloso (Item 4.1. do **TR - Termo de Referência**).

22. Nesse sentido, o processo atende aos requisitos mínimos legais supra destacados, ficando evidenciada a solução mais adequada para atendimento da necessidade pública.

23. No que tange à modalidade adotada, pretende-se a realização da licitação na modalidade pregão eletrônico, com critério de julgamento menor preço por item, conforme, extrai-se do Tópico 1 do **TR - Termo de Referência** e do preâmbulo da **Minuta de Edital.**

24. A modalidade denominada pregão é, nos termos da Lei nº 14.133/21, obrigatória para aquisição de bens e serviços comuns, cujo critério de julgamento poderá ser o de menor preço ou o de maior desconto. Conforme a disposição do art. 6º, XIII, da Lei de licitações, bens e serviços comuns *"são aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade podem ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado.*"

25. No caso dos autos está consignado no tópio 1 - Dados e Definição do Objeto da Contratação do **TR – Termo de Referência, conforme justificativa constante no item 3.3 do Estudo Técnico Preliminar, que o objeto a ser contratado é de natureza comum,** viabilizando a adoção da modalidade pregão, nos termos dos incisos XLI do art. 6º, da Lei nº 14.133/21.

26. A presente contratação mostra-se em acordo com o que determina o art. 29 da Lei nº 14.133/2021, que exige o pregão para aquisição de objeto que possua padrões de desempenho e qualidade que possam ser objetivamente definidos pelo edital.

27. Ressalta-se que compete ao agente ou setor técnico da Administração declarar que o objeto licitatório é de natureza comum para efeito de utilização da modalidade pregão, sendo atribuição do órgão jurídico apenas analisar o devido enquadramento da modalidade licitatória aplicável.

28. O critério de julgamento adotado – menor preço por item – foi justificado no Tópico 7 do **ETP – Estudo Técnico Preliminar**, donde se extrai:

> [...]
>
> **7.1.** 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.
>
> **7.2.** A presente contratação será realizada com a adjudicação do objeto por Item.
>
> **7.3.** De acordo com a Lei 14.133/2021, a licitação deve ser organizada de forma a garantir a competitividade e a melhor eficiência na contratação, considerando as características do objeto licitado. No caso específico da **pPrestação de Serviços - pPublicação de avisos de editais**, opta-se pela licitação em **item único** em vez de lotes, com base nas seguintes razões:
>
> **Natureza Homogênea do Serviço**
>
> **7.3.1.** A publicação de extrato em jornal de grande circulação é um serviço homogêneo, ou seja, não há variações substanciais entre diferentes publicações que justifiquem a divisão em lotes. O serviço envolve um único tipo de entrega: a veiculação de um extrato de edital em jornais que atendam ao requisito de "grande circulação", independentemente da localização geográfica ou de outras variáveis. Isso torna desnecessária a divisão em lotes, já que a natureza do serviço é a mesma em todo o território.
>
> **Mercado Concentrado**
>
> **7.3.2.** O mercado de jornais de grande circulação é bastante limitado e concentrado. Em muitas localidades, há poucos jornais que atendem aos requisitos legais de abrangência, o que inviabiliza a formação de lotes diferenciados para a contratação. Dividir o serviço em lotes poderia restringir ainda mais a competitividade, pois não há muitos fornecedores disponíveis para atender a demanda de forma fracionada.
>
> **Impossibilidade de Segmentação por Localidade**
>
> **7.3.3.** A legislação exige que o extrato do edital seja publicado em um jornal de grande circulação com ampla abrangência. Publicações regionais ou segmentadas em lotes por área geográfica não atenderiam a essa exigência, pois o objetivo da publicação é garantir a maior visibilidade possível. A fragmentação do serviço em lotes, por exemplo, por região, poderia comprometer a amplitude da divulgação e não atender aos requisitos da Lei 14.133/2021.
>
> **Economia de Escala**

> **7.3.4.** A contratação em item único permite maior **economia de escala**, uma vez que as empresas poderão oferecer preços mais competitivos para um volume total de publicações. A divisão em lotes poderia aumentar o custo total da contratação, já que fornecedores menores não poderiam oferecer a mesma redução de custos que grandes fornecedores. Com a licitação por item único, há potencial para uma contratação mais eficiente em termos financeiros.
>
> **Simplificação do Processo Licitatório**
>
> **7.3.5.** A licitação em item único simplifica o processo licitatório, tanto para a Administração quanto para os licitantes. Isso reduz a complexidade na elaboração de propostas e na gestão do contrato, uma vez que a Administração terá que gerenciar apenas um contrato para a execução do serviço, em vez de múltiplos contratos com fornecedores diferentes para lotes variados.

29. Destaca-se que a licitação será processada por meio do Sistema de Registro de Preços, o qual será melhor analisado a seguir.

2.4 - DO SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS E HIPÓTESES DE UTILIZAÇÃO

30. O Sistema de Registro de Preços (SRP) utilizado no procedimento em comento encontra-se previsto no artigo 78, IV, da Lei nº 14.133/21 e foi regulamentado no Estado de Goiás pela Instrução Normativa nº 1/2024. É um sistema de contratações que resulta em um registro formal de preços relativos à prestação de serviços, obras e aquisição ou locação de bens para contratações futuras, podendo ser adotado via licitação na modalidade pregão ou concorrência, conforme definido no art. 6º, XLV, da Lei nº 14.133/2021:

> Art. 6º. (...) XLV - sistema de registro de preços: conjunto de procedimentos para realização, mediante contratação direta ou licitação nas modalidades pregão ou concorrência, de registro formal de preços relativos a prestação de serviços, a obras e a aquisição e locação de bens para contratações futuras; (...)

31. A legislação, no entanto, não detalha as hipóteses de aplicação do SRP nem obriga sua adoção, limitando-se a indicar que o sistema pode ser utilizado para a contratação de bens e serviços, incluindo obras e serviços de engenharia (art. 82, §5º, caput). A norma estabelece exigências para os editais e condições para a utilização do sistema (art. 82, *caput* e §5º, incisos I a VI), deixando a avaliação sobre sua pertinência a cargo do planejamento da contratação.

32. Dessa forma, a Lei de Licitações e Contratos (NLLC) atribuiu aos estados-membros a responsabilidade de regulamentar o uso do SRP, permitindo maior flexibilidade na sua aplicação.

33. O Estado de Goiás, por meio da Instrução Normativa nº 001/2024, definiu um conjunto de hipóteses em que o SRP deve ser preferencialmente utilizado: (i) Quando há necessidade permanente ou frequente de aquisição do item (art. 19, inc. I, da IN 001/2024); (ii) Quando não for possível prever a ocasião e a quantidade exata da demanda (art. 19, inc. II, da IN 001/2024); (iii) Quando for conveniente a aquisição parcelada ou contratação por unidade de medida (art. 19, inc. III, da IN 001/2024); (iv) Quando a contratação for compartilhada entre diferentes órgãos ou entidades (art. 19, inc. IV, da IN 001/2024); (v) Para execução descentralizada de programas ou projetos estaduais (art. 19, inc. V, da IN 001/2024) e (vi) Em contratações específicas, como merenda escolar e alimentos perecíveis (art. 19, inc. VI, da IN 001/2024).

34. Dentre as vantagens relacionadas ao uso do Sistema de Registro de Preços, está a desnecessidade de recurso orçamentário prévio, o que permite maior flexibilidade e agilidade ao gestor público, já que a licitação é realizada com antecedência e, ao final do procedimento, aguarda-se apenas a dotação orçamentária para a efetivação da contratação.

35. Na prática, para a aquisição de bens comuns, o planejamento da contratação deve avaliar a viabilidade do uso do SRP, considerando a expectativa de consumo anual, bem como as hipóteses do art. 19 da IN nº 001/2024. Contudo, a aplicação do SRP não é obrigatória, sendo uma faculdade da administração pública, que deve justificar sua decisão com base nos critérios normativos.

36. No caso dos autos, observa-se que o órgão assessorado justificou no item 3.5. do **ETP – Estudo Técnico Preliminar** a adoção do SRP. Transcreve-se a justificativa com o excerto abaixo:

> [...]
>
> **3.5.** Para satisfação do interesse público, essa contratação será processada mediante:
>
> **a)** sistema de registro de preços, pois, pelas características do objeto, haverá necessidade de contratações permanentes ou frequentes, mas sem a delimitação uniforme de sua periodicidade, se destina ao atendimento de mais de um órgão/entidade estadual e a natureza do objeto impossibilita definir previamente o quantitativo a ser demandado, conforme incisos I, II e IV, art. 19 da Instrução Normativa - IN Sead nº 001, de 5 de março de 2024;
>
> **b)** na modalidade pregão, visto que é a modalidade licitatória obrigatória para contratação de bens e serviços comuns, de acordo com o conceito insculpido no inciso XLI, art. 6º da Lei federal nº 14.133/2021.

37. Essa justificativa enquadra-se no art. 19, IV, da IN nº 001/2024, que trata das contratações compartilhadas, bem como no art. 19, III, da IN nº 001/2024, que trata da conveniência de entregas parceladas, sob demanda e o 19, II, da IN nº 001/2024, por não ser possível definir previamente a ocasião e o quantitativo a ser demandado pela administração.

38. Por fim, a utilização do SRP para contratações compartilhadas encontra respaldo legal, também, no art. 82, §6º, da Lei nº 14.133/2021, que define a contratação compartilhada como a aquisição de bens, serviços ou obras por dois ou mais órgãos, sob coordenação da unidade central de compras e no art. 8º, II, da IN nº 001/2024-SEAD.

39. Em suma, o uso do SRP deve ser avaliado conforme a necessidade e os critérios normativos, sem aplicação automática, mas sempre com justificativa embasada na legislação vigente.

40. Uma vez delineadas as hipóteses de utilização do SRP, passa-se a análise das condições de utilização impostas pela Lei nº 14.133/2021:

> Art. 82
>
> [...]
>
> § 5º O sistema de registro de preços poderá ser usado para a contratação de bens e serviços, inclusive de obras e serviços de engenharia, observadas as seguintes condições:

I - realização prévia de ampla pesquisa de mercado;

II - seleção de acordo com os procedimentos previstos em regulamento;

III - desenvolvimento obrigatório de rotina de controle;

IV - atualização periódica dos preços registrados;

V - definição do período de validade do registro de preços;

VI - inclusão, em ata de registro de preços, do licitante que aceitar cotar os bens ou serviços em preços iguais aos do licitante vencedor na sequência de classificação da licitação e inclusão do licitante que mantiver sua proposta original.

42. No inciso I do indicado artigo, a NLLC ratificou a necessidade de ampla pesquisa de mercado, considerando, inclusive, a amplitude da licitação mediante SRP, que, não raro, atenderá múltiplas demandas de vários órgãos/entidades.

43. Com base nesse comando normativo, foram juntados aos autos "Tópico 4 - ESTIMATIVAS DO VALOR DA CONTRATAÇÃO E DOS PREÇOS REFERENCIAIS" do **TR - Termo de Referência - versão 2** (SISLOG 521970); em "Tópico 4 - ESTIMATIVAS DO VALOR DA CONTRATAÇÃO" no Tópico 5 do **ETP - Estudo Técnico Preliminar** (SISLOG 416862); bem como, **Planilha de formação de preço referencial** (SISLOG nº 522011); **Contratações Similares** (SISLOG nº 522010); **Relatório Banco de Preços (SISLOG 522005)**; e **Orçamento estimado com a justificativa da metodologia utilizada** (SISLOG nº 521984).

2.5 - Do Orçamento Estimado e Pesquisa de Preços com base no Decreto Estadual nº 9.900/2021

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

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

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

Art. 23. O valor previamente estimado da contratação **deverá ser compatível com os valores praticados pelo mercado**, considerados os preços constantes de bancos de dados públicos e as quantidades a serem contratadas, observadas a potencial economia de escala e as peculiaridades do local de execução do objeto.

§ 1º No processo licitatório para aquisição de bens e contratação de serviços em geral, conforme regulamento, o valor estimado será definido com base no melhor preço aferido por meio da utilização dos seguintes parâmetros, adotados de forma combinada ou não: (g.n)

I - composição de custos unitários menores ou iguais à mediana do item correspondente no painel para consulta de preços ou no banco de preços em saúde disponíveis no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP);

II - contratações similares feitas pela Administração Pública, em execução ou concluídas no período de 1 (um) ano anterior à data da pesquisa de preços, inclusive mediante sistema de registro de preços, observado o índice de atualização de preços correspondente;

III - utilização de dados de pesquisa publicada em mídia especializada, de tabela de referência formalmente aprovada pelo Poder Executivo federal e de sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que contenham a data e hora de acesso;

IV - pesquisa direta com no mínimo 3 (três) fornecedores, mediante solicitação formal de cotação, desde que seja apresentada justificativa da escolha desses fornecedores e que não tenham sido obtidos os orçamentos com mais de 6 (seis) meses de antecedência da data de divulgação do edital;

V - pesquisa na base nacional de notas fiscais eletrônicas, na forma de regulamento.

[...]

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

> EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. NEGÓCIOS PÚBLICOS. CONSULTA EM TESE. ETAPA PREPARATÓRIA DA CONTRATAÇÃO. ELABORAÇÃO DO PREÇO ESTIMADO (DE RESERVA OU REFERENCIAL). DIRETRIZES INTERPRETATIVAS EXTRAÍDAS DO DECRETO ESTADUAL Nº 9.900, DE 7 DE JULHO DE 2021. ORIENTAÇÃO EM CARÁTER REFERENCIAL.
>
> (...)
>
> d) A liberdade na eleição das fontes e dos parâmetros empregados na pesquisa mercadológica disciplinada no Decreto estadual nº 9.900, de 7 de julho de 2021, é sopesada com a correspondente carga de responsabilidade, que, segundo a jurisprudência majoritária (e mais recente) dos tribunais de contas, recai ordinariamente não sobre o ordenador de despesa, a comissão permanente de licitação ou ao pregoeiro, mas, sim, sobre os servidores que integram órgão ou unidade administrativa com competência específica para elaborar a cotação dos preços.
>
> (...).

50. Deste modo, verifica-se que o setor responsável colacionou aos autos o **Orçamento estimado com a justificativa da metodologia utilizada** (SISLOG nº 521984). justificando a metodologia utilizada, devidamente subscrito pelo setor competente.

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

2.6 - Da Estimativa das Quantidades e sua Justificativa (art.18, §1º, IV, da Lei nº 14.133/2021)

52. Nos processos licitatórios é indispensável a indicação dos quantitativos do objeto requisitado. O TCU já apontou irregularidade em pregão pela ausência da indicação de quantitativo, considerando erro grosseiro.

53. No Acórdão Nº 2132/2021-Plenário, assim orientou sobre a ocorrência das seguintes falhas:

> "(...) 9.4.2. ausência de justificativa devidamente fundamentada para a definição do quantitativo do objeto licitado e das localidades em que os equipamentos devem ser entregues, em violação ao art. 7º, V, da IN Seges 40/2020, ao art. 15, § 7º, II, da Lei 8.666/1993 e ao princípio da motivação;". Por sua vez, no ACÓRDÃO N. 2459/2021-Plenário, assim determinou: "9.3. promover a audiência dos Senhores (...), CPF: ***.556.868-**, Fiscal Técnico, e (...), CPF ***.707.298-**, Gestor do Contrato, com fundamento no art. 43, inciso II, da Lei 8.443/1992, c/c o art.

250, inciso IV, do Regimento Interno do TCU, para que, no prazo de quinze dias, apresentem as razões de justificativa, quanto ao contrato DIPRE/39.2016, pelo planejamento da contratação sem apresentar justificativas para o quantitativo de licenças estimado em relação à solução de gerenciamento de portfólio e projetos, contrariando o disposto no art. 15, § 7º, inciso II, da Lei 8.666/1993 (Apêndice I - Matriz de Responsabilização) ; (grifado) (...) 45. Ressalte-se que, mesmo anteriormente à inclusão do referido dispositivo legal no Decreto-lei 4.657/1942, o Tribunal já aplicava a tese de culpa grave e erro grosseiro para apenar os responsáveis com multa, conforme demonstram os enunciados extraídos da jurisprudência selecionada do TCU, abaixo transcritos:(...)."

54. Além da indicação dos quantitativos do objeto, nos autos deve constar a motivação idônea acerca da qualidade e quantidade pretendidas, utilizando-se de adequadas técnicas quantitativas de estimação, as quais, sempre que possível, deverão ser demonstradas nos autos.

55. Assim é necessário que os órgãos providenciem a juntada da adequada justificativa sobre as quantidades, devendo observar o disposto no art.18, §1º, IV, da Lei nº 14.133/2021, justificando as quantidades em função do consumo e provável utilização, devendo a estimativa estar acompanhada das memórias de cálculos e dos documentos que lhes dão suporte, que considerem interdependências com outras contratações, de modo a possibilitar economia de escala.

56. A estimativa deve ser obtida a partir de fatos concretos (exemplo: consumo no exercício anterior, necessidade de substituição dos bens ou serviços atualmente disponíveis, implantação de setor, acréscimo de atividades, quantidade de equipamentos que precisam do objeto a ser contratado, metragem da área que necessita do objeto, quantidade de servidores/áreas/setores que precisam do objeto da contratação, etc ...).

57. Destaca-se orientação do TCU acerca dos parâmetros para justificar os quantitativos, acerca das estimativas inadequadas de quantidades e da ausência de justificativa para os quantitativos requisitados:

Tribunal de Contas da União

Relação entre a demanda prevista e a quantidade de cada item

(...)

"Estimativas inadequadas de quantidades

3. Risco: Estimativa de quantidades maior que as necessidades da organização, levando à sobra de produtos ou serviços, com consequente desperdício desses itens e de recursos financeiros.

4. Risco: Estimativa de quantidades menor que as necessidades da organização, levando à falta de produtos ou serviços para atender à necessidade da contração com consequente:

a) celebração de aditivos contratuais que poderiam ter sido evitados (esses aditivos podem fazer com que o órgão sofra o efeito do "jogo de planilha", se os preços tiverem sido manipulados pela contratada);

b) novas contratações (por licitação ou não, se o erro de estimativa tiver sido grande, com todo o esforço administrativo decorrente);

c) potencial quebra da padronização dos produtos contratados;

d) perda do efeito de escala, no caso de celebração de aditivos ou de realização de novas contratações, o que leva

a custo final maior do que no caso de se efetuar uma única contratação com a soma das quantidades contratadas separadamente; ou

e) utilização de orçamento superior ao previsto, o que pode levar ao cancelamento da contratação de outros itens previstos no planejamento conjunto das contratações (3).

5. Sugestão de controle interno: Equipe de planejamento da contratação define método para estimar as quantidades necessárias (se preciso, deve buscar métodos e técnicas para estimar as quantidades dos itens da solução em outros órgãos/entidades da APF) e documenta aplicação do método no processo de contratação (4).

6. Sugestão de controle interno: Equipe de planejamento da contratação faz levantamento exaustivo da necessidade, de modo a diminuir o risco de celebração de aditivos ou novas contrações (5).

7. Sugestão de controle interno: Fiscal do contrato de uma determinada solução armazena dados da execução contratual, de modo que a equipe de planejamento da contratação que elaborar os artefatos da próxima licitação da mesma solução ou de solução similar conte com informações de contratos anteriores (e.g. séries históricas de contratos de serviços contínuos), o que pode facilitar a definição das quantidades e dos requisitos da nova contratação (6).

8. Sugestão de controle interno compensatório: Assessoria jurídica não aprova processo de contratação que não contenha, nos autos, a memória de cálculo das quantidades dos itens que serão contratados (7). " (http://www.tcu.gov.br/arquivosrca/001.003.009.031.htm)

58. Destaca-se que no Acórdão nº 2150/2015-1ª Câmara, o TCU orientou no sentido de que a superestimação dos quantitativos a serem adquiridos pela administração infringe o art. 15, § 7º, II, da Lei nº 8.666/93 (revogada), e pode limitar indevidamente o universo dos competidores, atendando também contra o art.3º da Lei 8.666/1993. Segundo a Corte de Contas, a superestimação de quantitativos pode limitar indevidamente o universo dos competidores do certame, na medida em que, quanto maior a quantidade, menor o número de empresas que serão aptas a fornecê-la. Assim, o recomendado é só estimar e requisitar o que realmente for necessário ao atendimento das necessidades da Administração. A referia orientação foi exarada em análise do contrato firmado sob a égide da Lei nº 8.666/93, mas as orientações servem para as contratações a serem realizadas com base na Lei nº 14.133/2021.

59. Ressalta-se ainda que o art. 18, §2º da Lei nº 14.133/2021, determina a estimativa de quantidade como requisito essencial o que leva à vedação da inclusão, no objeto da licitação, de fornecimento de materiais e serviços sem previsão de quantidades. Em atenção ao preceito legal supra, impõe-se que sejam apresentados os quantitativos estimados para a licitação, de forma justificada, mesmo que sucintamente, considerando-se ainda que de tal estimativa dependerá o valor contratual.

60. Neste sentido, analisando os autos, constata-se no tópico 5 do **Estudo Técnico Preliminar**, que *"os quantitativos estimados foram consolidados a partir das manifestações encaminhadas pelos órgãos e entidades participantes durante o procedimento de Intenção de Registro de Preços (IRP), considerando as necessidades administrativas informadas, o histórico de consumo e a expectativa de utilização durante a vigência da futura Ata de Registro de Preços."*

61. Ainda no que tange às especificações e características dos objetos a serem adjudicados pela Administração Pública, cumpre observar as balizas fixadas pelo Decreto nº 10.492/24. O referido diploma regulamenta o art. 20 da Lei nº 14.133/21, que veda expressamente a aquisição de bens de luxo.

62. Sob a ótica da competência funcional, importa ressaltar que **a atribuição para qualificar o objeto como**

bem comum ou de luxo recai sobre a respectiva unidade de contratação, em cada processo administrativo.

63. Recomenda-se, portanto, que haja menção expressa quanto ao não enquadramento de nenhum dos itens como bem de luxo.

64. Remanescendo dúvida técnica acerca dessa classificação, o conflito poderá ser subsidiado por parecer técnico especializado e, em última instância, restará formalmente resolvido pela autoridade máxima do órgão ou da entidade consulente.

2.7 - Prazo de validade e vigência da ata de registro de preços (ART. 82, §5º, INCISO V)

65. O artigo 84 da Lei nº 14.133/2021, fixou que, as atas de registro de preços terão validade correspondente a 1 (um) ano, prazo fixo que poderá ser prorrogado por igual período, chegando a até 2 (dois) anos, desde que comprovada a vantagem do preço registado.

> Art. 84. O prazo de vigência da ata de registro de preços será de 1 (um) ano e poderá ser prorrogado, por igual período, desde que comprovado o preço vantajoso.

66. Percebe-se, portanto, que a NLLC denota a fixação de um prazo fixo e determinado, ficando a vigência inicial da ata sempre correspondente a 1 (um) ano.

67. Nesse contexto, a Instrução Normativa nº 001/2024 SEAD/GO em seu artigo 45 aplica integralmente o regramento da NLLC no tocante a vigência atualizada, conforme transcreve-se:

> Art. 45- O prazo de vigência da ata de registro de preços será de um ano, contado do primeiro dia útil subsequente à data de divulgação no PNCP, e poderá ser prorrogado por igual período, desde que comprovado que o preço é vantajoso.

68. Ressalta-se, ainda, que a prorrogação da ARP pressupõe que se demonstre que o preço registrado persiste vantajoso, mediante adequada pesquisa de preços, permitindo-se, inclusive, negociação com o detentor da ATA.

69. No caso concreto, verifica-se que a **minuta da Ata de Registro de Preços** estabelece, em seu **item 6.4**, o prazo de vigência de **1 (um) ano**, contado do primeiro dia útil subsequente à data de sua divulgação no Portal Nacional de Contratações Públicas – PNCP, admitindo-se a prorrogação por igual período, desde que comprovada a vantajosidade dos preços registrados. Assim, **consta expressamente da minuta o prazo de validade/vigência da Ata de Registro de Preços**, em conformidade com a disciplina estabelecida pela Lei nº 14.133/2021, não se identificando, quanto a esse aspecto, necessidade de ajuste.

70. Por fim, aproveita-se a oportunidade para rememorar que o prazo de vigência da ata de registro de preços não se confunde com a duração dos contratos administrativos que dela podem advir.

2.8 - Cadastro de reserva (ART. 82, §5º, INCISO VI)

71. O inciso VI do parágrafo 5º do art. 82, junto ao inciso VII do *caput* de mesmo artigo, da Lei nº

14.133/2021 instituem o “cadastro de reserva no Sistema de Registro de Preços (SRP) ”. Esse mecanismo permite o registro em ata, de fornecedores que aceitem ofertar o objeto licitado pelo mesmo preço do vencedor sem, contudo, serem equiparados a ele.

72. Após a fase de classificação e definição do vencedor, os demais participantes podem reduzir seus preços ao valor final do adjudicado e serem incluídos no cadastro de reserva. Esses fornecedores poderão ser convocados caso o primeiro colocado não consiga atender à demanda ou tenha seu registro cancelado. Assim, a ata de registro de preços passa a vincular os cadastrados ao fornecimento, garantindo continuidade na contratação.

73. A Instrução Normativa nº 001/2024 SEAD-GO regulamentou detalhes do cadastro de reserva em seu art. 40 e seguintes, estabelecendo requisitos a serem observados na fase externa da licitação. Além disso, a inclusão dos aderentes na ata e daqueles que mantiverem sua proposta original é condição obrigatória para o uso do SRP, conforme determina o art. 82, §5º, inc. VI, da Lei nº 14.133/2021.

74. A previsão de convocação de remanescentes caso o convocado não assine a ata de registro de preços está prevista nos itens 8.4 e seguintes da **Mminuta da Ata de Registro de Preços** e 11.6.2 da **Minuta de edital.**

2.9 - Intenção de Registro de Preços – IRP

75. Ainda, quanto aos procedimentos a serem adotados para utilização do SRP, a IN nº 001/2024 SEAD/GO, estabeleceu em seu art. 27 o procedimento a ser observado para a realização do Sistema de Registro de Preços mediante procedimento licitatório:

> Art. 27 - O procedimento do SRP conterá as seguintes fases, observado o disposto nas normas estaduais que regulamentam a etapa preparatória das contratações:
>
> I. Etapa preparatória;
>
> II. Intenção de Registro de Preços - IRP;
>
> III. Seleção do fornecedor;
>
> IV. Formalização e gerenciamento da Ata de Registro de Preços;

76. Essa etapa permite que outros órgãos interessados se manifestem para participar da futura Ata de Registro de Preços, possibilitando compras compartilhadas e garantindo maior eficiência e economia.

77. Segundo o art. 86 da Lei nº 14.133/2021, bem como art. 31 da IN SEAD nº 001/2024, na fase preparatória da licitação, o órgão ou entidade gerenciadora deve publicar a intenção de registro de preços, permitindo que outros órgãos participem da ata. Esse procedimento deve ocorrer com antecedência mínima de 8 dias úteis da abertura do processo licitatório e tem como objetivo estimar o volume total da contratação.

78. Nestes termos, a IRP foi regulamentada pela IN SEAD nº 001/2024, em seu art. 30 e seguintes, tendo sido estabelecido no art. 27, §1º de mesma instrução que o procedimento poderá ser dispensado quando o órgão ou entidade gerenciadora for o único contratante:

> Art. 27 [...]
>
> § 1º A etapa de intenção de registro de preços prevista no inciso II do caput deste artigo não será realizada na hipótese de realização de SRP por órgão detentor de demanda exclusiva, nos termos do § 1º do art. 22 desta Instrução Normativa.

79. Em se tratando da fase preparatória do processo licitatório importa observância aos art. 86, §1º, da Lei nº 14.133/2021 e art. 27, §§3º e 4º, da IN nº 01/2024-SEAD, reforçando que a "*entidade gerenciadora deverá neste momento, realizar procedimento público de intenção de registro de preços para, nos termos de regulamento, possibilitar, pelo prazo mínimo de 8 (oito) dias úteis, a participação de outros órgãos ou entidades na respectiva ata e determinar a estimativa total de quantidades da contratação"*.

80. No presente caso em análise, a fase de intenção de registro de preços ocorrou por meio da circularização nos autos SEI nº 202600005021179, conforme extrai-se do item 4.3 do **Termo de Referência.**

2.10 - DA MINUTA DO EDITAL

81. A confecção do edital, como elemento da fase preparatória do processo licitatório, tem amparo no art. 18, V da Lei nº 14.133/2021. Os requisitos a serem observados estão previstos no seu art. 25, tendo o §1º autorizado expressamente a utilização de minutas padronizadas, nas situações em que o objeto assim permitir. Passa-se a análise de pontos relevantes sobre o tema.

82. **a) Uso de Minuta Padronizada de Edital**

83. A minuta de edital deve ser elaborada a partir das minutas padrão, sempre que possível (art.19, IV c/c art.25, §1º da Lei nº 14.133/2021).

84. Para que os objetivos de celeridade, eficiência e segurança sejam alcançados, é recomendável que a Administração informe: (i) se houve utilização de modelos padronizados; (ii) qual modelo foi adotado e; (iii) quais foram as modificações ou adaptações eventualmente efetuadas no modelo.

85. No caso presente dos autos não consta informação se a minuta ora em análise trata-se de uma minuta padrão, bem como não há informações acerca de modificações ou adptações realizadas, o que deverá ser providenciado.

86. **b) Da Participação de Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte**

87. Quanto às prerrogativas destinadas às microempresas e empresas de pequeno porte há previsão constitucional (art. 170, IX, e 179 da CF/88). Leia-se o texto do citado dispositivo:

> Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:
>
> [...]
>
> IX - tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no País.

[...]

Art. 179. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios dispensarão às microempresas e às empresas de pequeno porte, assim definidas em lei, tratamento jurídico diferenciado, visando a incentivá-las pela simplificação de suas obrigações administrativas, tributárias, previdenciárias e creditícias, ou pela eliminação ou redução destas por meio de lei.

88. Ainda, a Lei Complementar nº 123/2006 dispõe que a administração pública deverá estabelecer em certames para aquisição de bens de natureza divisível, cota de até 25% (vinte e cinco por cento) do objeto para a contratação de microempresas e empresas de pequeno porte.

89. Por sua vez, a Lei Complementar Estadual nº 117/2015, em seu art. 25, preconiza que nas licitações para a aquisição de bens, prestação de serviços e execução de obras de natureza divisível, os órgãos e as entidades contratantes poderão reservar cota de até 25% (vinte e cinco por cento) do objeto, para contratação de microempresas e empresas de pequeno porte.

90. Nesse mesmo sentido, os **artigos 47 e 48, inciso I, da Lei Complementar nº 123/2006** estabelecem medidas para fomentar a participação de **microempresas (ME) e Empresas de Pequeno Porte (EPP) nas contratações públicas**, dentre elas a determinação de que licitações para itens ou lotes de até R$ 80 mil devem ser exclusivas para ME e EPP, garantindo oportunidades para pequenos negócios e fomentando a economia local.

91. Quanto à Lei Geral de Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei Federal nº 14.133/2021), em seu art. 4º, disciplina sobre a utilização dos mandamentos da Lei Complementar 123/2006, bem como elenca algumas exceções quanto a sua aplicação:

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

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

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

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

92. Nesse sentido é a orientação emanada da Procuradoria-Geral do Estado no Despacho n. 103/2019-GAB (201700016003039):

"16. Com efeito, numa interpretação teleológica dos art. 48, III, da LC nº 123/2006 e 9º da Lei estadual nº 17.928/2012, é possível chegar à compreensão de que, nos processos de aquisição de bens de natureza divisível, reside a obrigatoriedade de reserva de cota de até 25% (vinte e cinco por cento) às indigitadas categorias de empresas quando da participação destas em licitações; **a *contrario sensu* é a faculdade da adoção de tal medida nos casos em que a contratação objetivar a prestação de serviço**. 17. Nota-se, pelos comandos normativos

citados, que o legislador buscou ressaltar a obrigatoriedade de reserva de cota do objeto, nos casos de aquisições, por meio de alterações legislativas, positivadas no plano federal pela LC nº 147/2014 e no âmbito estadual pela Lei nº 18.989/2015" **(grifo)**

93. Observações feitas quanto à matéria, têm-se que a **minuta de edital** (SISLOG522067) prevê no **item 3.5** a participação de microempresa, empresa de pequeno porte ou equiparada, com tratamento favorecido, inclusive para sociedades cooperativas (art. 16, Lei nº 14.133/21).

94. **c) Outras considerações sobre o edital (interrelacionadas aos demais documentos que instruem o procedimento)**

95. Constata-se divergência quanto ao valor estimado da contratação, tendo em vista que o **preâmbulo da minuta do Edital** indica o valor de **R$ 998.754,12** (novecentos e noventa e oito mil, setecentos e cinquenta e quatro reais e doze centavos), ao passo que no **Orçamento Estimado**, **Termo de Referência (item 4.1)** e no **Estudo Técnico Preliminar – ETP (item 6.1)** consignam o montante de **R$ 997.463,74** (novecentos e noventa e sete mil, quatrocentos e sessenta e trêsreais e setenta e quatro centavos). **Assim, deverá a unidade responsável proceder à conferência dos valores e à correspondente retificação dos documentos, fazendo constar, de forma uniforme, o valor estimado correto da contratação.**

2.11 - DA MINUTA DA ATA DE REGISTRO DE PREÇOS

96. O processo de licitação produz um documento vinculativo, de natureza obrigacional, denominada ata de registro de preços. Conforme definido no art. 6º, inc. XLVI, da Lei nº 14.133/2021 e do Decreto nº 11.462/2023, nesse instrumento são registrados "o objeto, os preços, os fornecedores, os órgãos ou as entidades participantes e as condições a serem praticadas, conforme as disposições contidas no edital da licitação, no aviso ou no instrumento de contratação direta e nas propostas apresentadas".

98. As regras de formalização da Ata estão previstas no art. 40 e seguintes da Instrução normativa nº 1/2024 e devem estar em conformidade com a minuta do edital e do termo de referência. Ressalta-se que o prazo de vigência da Ata, nos termos do art. 37, XI da Instrução normativa 1/2024, podendo ser prorrogada por igual período, desde que comprovado o preço vantajoso (vide item 69 deste opinativo).

99. Quanto aos aspectos gerais da minuta e seus quesitos obrigatórios, verifica-se que de modo geral a minuta (**SISLOG 522928**) foi elaborada em consonância com a legislação de regência.

2.12 - DA MINUTA DO CONTRATO

100. O artigo 92 da Lei nº 14.133/2021, trata dos requisitos a serem observados na elaboração da minuta do contrato. No caso dos autos, a Minuta Contratual (**SISLOG 522932**) que foi juntada ao processo reúne, de forma geral, as cláusulas e condições essenciais exigidas nos dispositivos acima referidos, as quais estão de acordo com o ordenamento jurídico, cabendo fgazer as seguintes observações.

101. Na **"CLÁUSULA PRIMEIRA – DO OBJETO"**, o objeto contratual encontra-se indicado de forma genérica como "XXX". Recomenda-se a adequação da redação, de modo que o objeto seja **devidamente especificado e detalhado em consonância com as características, quantitativos e demais elementos constantes dos documentos que integram o procedimento de contratação**, especialmente o Edital, o Termo de Referência, seus anexos e a proposta da CONTRATADA, assegurando-se a correspondência entre o objeto descrito no instrumento contratual e aquele efetivamente definido nos autos.

102. Registre-se que o crédito/dotação orçamentária pelo qual correrá a despesa, na cláusula quinta ainda requer preenchimento dos dados necessários no momento oportuno, a fim de satisfazer o art. 92, VIII, da

Lei 14.133/21.

2.13 - DA DESIGNAÇÃO DE AGENTES PÚBLICOS

103. O art. 7º da Lei nº 14.133/2021, trata da designação dos agentes públicos para desempenho das funções essenciais à execução da lei, estabelecendo em seus incisos os requisitos a serem observados. O § 1º do referido artigo, enuncia que a autoridade deverá observar o princípio da segregação de funções, vedada a designação do mesmo agente público para atuação simultânea em funções mais suscetíveis a riscos, de modo a reduzir a possibilidade de ocultação de erros e de ocorrência de fraudes na respectiva contratação. O art. 9º da Lei nº 14.133/2021, também apresenta algumas limitações a serem observadas no caso concreto.

104. O Decreto Estadual n° 10.216/2023, por sua vez, estabelece regras e diretrizes para que o agente de contratação e a equipe de apoio desempenhem as funções essenciais nos processos de licitações e contratações públicas, nos termos da Lei federal nº 14.133, bem como sobre o funcionamento da comissão de contratação e a atuação dos gestores e fiscais de contratos, as quais devem ser observadas.

105. O art. 4º do referido Decreto trata da Portaria de Designação das Funções essenciais no processo de contratação, enquanto o art. 7º trata de forma mais aprofundada sobre o princípio da segregação de funções, que já estava previsto no artigo 5º e 7º, §1º, da Lei nº 14.133/2021, sendo certo que o administrador deve cuidar para que tais normas sejam observadas ao longo das fases interna e externa da licitação.

106. No caso concreto, verifica-se que o pregoeiro e a respectiva equipe e apoio foram designados por meio da Portaria da Contratação (**SISLOG nº 415728**) nos termos do art. 10 do Decreto Estadual, e encontra-se devidamente publicada (**SISLOG 415773**), estando consonante com a normativa federal.

2.14 - DA PUBLICIDADE DO EDITAL E DO TERMO DE CONTRATO

107. São obrigatórias a divulgação e a manutenção do inteiro teor do edital de licitação e de seus anexos, incluindo o termo de contrato, no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), bem como a publicação do extrato do edital no Diário Oficial da União, conforme determinam o art. 54, *caput* e §1º, e o art. 94 da Lei nº 14.133/2021.

108. Enfatiza-se, também, que após a homologação do processo licitatório, é obrigatória a disponibilização, no referido Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), dos documentos elaborados na fase preparatória que, porventura, não tenham integrado o edital e seus anexos, conforme determina o art. 54, §3º, da Lei nº 14.133/2021.

III - CONSIDERAÇÕES FINAIS

3.1 - DA DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA

109. Nos processos licitatórios sob o sistema de Registro de Preços, no momento da contratação, o órgão contratante deve registrar nos autos a indicação da dotação orçamentária correspondente.

110. Quanto à legislação suplementar aplicável (regramento federal ou estadual), é essencial considerar a

origem do recurso orçamentário que custeará as despesas da futura contratação. Conforme entendimento consolidado pelo Despacho nº 539/2018 SEI – GAB (SEI nº 3558063, processo nº 201800010005823):

> a) quando o recurso orçamentário destinado às aquisições for oriundo da União, deve-se aplicar, tanto na licitação quanto na contratação subsequente, o regramento federal;
>
> b) quando o recurso orçamentário for de origem estadual, devem ser aplicadas as normas gerais de licitação e contratos administrativos editadas pela União, em conjunto e de forma suplementar, com as normas específicas editadas pelo Estado de Goiás.

111. O mesmo entendimento se aplica ao Sistema de Registro de Preços (SRP). Conforme reconhecido no Despacho nº 80/2020 – GAB (processo nº 201900010019822, SEI nº 000011052053), a inexigência de previsão orçamentária para assegurar o pagamento das obrigações decorrentes do procedimento de registro de preços *"não significa absoluta impossibilidade de que, em determinadas situações, já se vislumbre a origem dos recursos que serão direcionados para as futuras aquisições de bens e/ou prestação de serviços".*

112. No âmbito do SRP, embora não seja obrigatória a previsão orçamentária imediata, caso a origem dos recursos possa ser previamente identificada, as regras correspondentes devem ser aplicadas. Caso contrário, as normas gerais da União e as normas estaduais serão adotadas de forma conjunta. No entanto, recursos federais não podem ser utilizados para contratações realizadas com base em atas de registro de preços estaduais.

113. Importa, ainda, ressaltar os art. 16 e 17 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal nos pontos:

> Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de: (Vide ADI 6357)
>
> I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes;
>
> II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.
>
> (...)
>
> Art. 17. Considera-se obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios. (Vide ADI 6357)
>
> § 1º Os atos que criarem ou aumentarem despesa de que trata o *caput* deverão ser instruídos com a estimativa prevista no inciso I do art. 16 e demonstrar a origem dos recursos para seu custeio.

114. Nesse sentido, caso a contratação envolva a criação ou expansão de uma ação governamental que

resulte em aumento de despesa, deve-se anexar a estimativa do impacto orçamentário para o exercício vigente e os subsequentes, bem como a declaração de adequação orçamentária e financeira para custeio das despesas.

3.2 - DA OBSERVÂNCIA ÀS PRESCRIÇÕES DA LEI GERAL DE PROTEÇÃO DE DADOS – LGPD

115. A Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018, dispõe sobre o tratamento de dados pessoais, inclusive nos meios digitais, por pessoa natural ou jurídica de direito público ou privado. Seu objetivo é proteger os direitos fundamentais de liberdade, privacidade e o livre desenvolvimento da personalidade da pessoa natural.

116. As contratações públicas não devem ficar à margem da proteção de dados, tema que foi elevado à categoria de direito fundamental pela Emenda Constitucional nº 115, de 2022.

117. Diante disso, a Câmara Nacional de Modelos de Licitações e Contratos Administrativos (CNMLC/DECOR/CGU) emitiu o Parecer nº 00004/2022/CNMLC/CGU/AGU, aprovado pelo Despacho nº 00397/2022/GAB/CGU/AGU.

118. Nesse contexto, recomenda-se que o órgão assessorado não inclua números de documentos pessoais nos instrumentos de contratação, restringindo-se a informar, no preâmbulo do ajuste, apenas o nome do contratado.

IV - CONCLUSÃO

119. Diante do exposto, nos limites da análise jurídica e excluídos os aspectos técnicos, bem como o juízo de oportunidade e conveniência do ajuste, opina-se pela possibilidade jurídica de prosseguimento do presente processo, com observação das recomendações estabelecidas neste parecer, em especial os itens 13; 63; 85; 95; 101; 102; 107; 108 e 109 a 118. Após avaliação das recomendações emitidas ao longo do parecer, sejam elas acatadas ou eventualmente afastadas de forma motivada, nos termos do art. 50, VII, da Lei Estadual nº 13.800/2001, o processo poderá seguir regularmente.

120. Encaminhem-se os autos à Gerência de Compras Centralizadas para conhecimento e providências.

121. É o parecer.