



ESTADO DE GOIÁS  
SECRETARIA DE ESTADO DA INFRAESTRUTURA  
PROCURADORIA SETORIAL

Processo: 202420920000168

Nome: @nome\_interessado\_maiusculas@

**Assunto:** Licitação - Concorrência - Contenção de aterro em gabião, na ponte em construção sobre o Ribeirão Maria, entre os municípios de Novo Gama e Valparaíso de Goiás/GO

**PARECER JURÍDICO SEINFRA/PROCSET-20943 Nº 14/2025**

EMENTA: LICITAÇÃO. CONCORRÊNCIA. MENOR PREÇO. LEI 14.133/21. DECRETO ESTADUAL 10.359/23. CONTENÇÃO EM ATERRO EM GABIÃO, NA PONTE EM CONSTRUÇÃO SOBRE O RIBEIRÃO MARIA, ENTRE OS MUNICÍPIOS DE NOVO GAMA E VALPARAÍSO DE GOIÁS/GO. ANÁLISE PRÉVIA. MANIFESTAÇÃO JURÍDICA. REGULARIDADE JURÍDICA CONSTATADA COM RESSALVAS. MATÉRIA ORIENTADA.

**1. RELATÓRIO**

1.1. Trata-se de processo licitatório, na modalidade concorrência, do tipo menor preço global, para a execução da obra de contenção com gabião, a ser realizada junto à ponte em construção sobre o Ribeirão Maria, entre os municípios de Novo Gama e Valparaíso de Goiás/GO. A contratação tem valor estimado de **R \$ 1.520.097,96 (um milhão, quinhentos e vinte mil noventa e sete reais e noventa e seis centavos)**.

1.2. Os autos tramitam no Sistema de Logística de Goiás - SISLOG, sob o Código de Contratação n. 111726 (SEI n. 202400005047221) e são constituídos pelos seguintes documentos:

a) Documento de Oficialização da Demanda (SISLOG - 119335);

- b) Portaria de Contratação (SISLOG - 119351)
- c) Estudo Técnico Preliminar (SISLOG - 119869);
- d) Termo de Referência e anexos do TR (SISLOG - 120014, 120473, 120475, 120476);
- e) Anotação de Responsabilidade Técnica (SISLOG - 120477);
- f) Orçamento Estimado (SISLOG - 120478);
- g) Minuta de Edital e adendo ao Edital (SISLOG - 126033, 127136, 127137);
- h) Minuta de Contrato (SISLOG - 126034).

1.3. Aportaram os autos nesta Procuradoria Setorial através da Solicitação de Análise Jurídica (SISLOG - 127138), da Gerência de Compras Governamentais, para análise e manifestação jurídica quanto à contratação, com fulcro no art. 53, Lei n. 14.133/2021.

1.4. É, em síntese, o relatório. Passo à análise.

## **2. CONSIDERAÇÕES PRÉVIAS**

2.1. Importante salientar que o exame dos autos se restringe aos seus aspectos jurídicos, excluídos, portanto, aqueles de natureza técnica. Presume-se que as especificações técnicas contidas no presente processo, inclusive quanto ao detalhamento do objeto da contratação, suas características, requisitos e avaliação do preço estimado, tenham sido regularmente determinadas pelo setor competente, com base em parâmetros técnicos objetivos, para a melhor consecução do interesse público. Não nos compete, enquanto órgão de consultoria jurídica, manifestar sobre a conveniência e oportunidade da contratação, tampouco sobre aspectos técnicos, extrajurídicos.

## **3. DA APLICAÇÃO DA LEI N. 14.133/2021**

3.1. Ao feito se aplica a Lei n. 14.133/2021, que *"estabelece normas gerais de licitação e contratação para as Administrações Públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios"* (art. 1º).

3.2. Trata-se de norma geral que substituiu, a um só tempo, as Leis n. 8.666/1993 e 10.520/2002, bem como os arts. 1 a 47-A da Lei n. 12.462/2011.

3.3. Com vistas a regulamentar a Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos foram editados, no âmbito estadual, os

seguintes atos infr legais: Decreto Estadual n. 10.139/2022 (Plano de Contratações); Decreto Estadual n. 10.207/2023 (etapa preparatória); Decreto Estadual n. 10.216/2023 (funções essenciais aos processos de licitações e contratações públicas); Decreto Estadual n. 10.240/2023 (regras de transição); Decreto Estadual n. 10.247/2023 (modalidade pregão, na forma eletrônica); e Decreto Estadual n. 10.359/2023 (regulamenta a licitação na modalidade concorrência na administração pública direta, autárquica e fundacional do Estado de Goiás).

#### 4. DA ETAPA DE PLANEJAMENTO DA CONTRATAÇÃO

4.1. A realização de toda contratação pública pressupõe uma fase interna em que a aquisição seja devidamente planejada. Nesse sentido, o art. 17 da Lei n. 14.133/2021 dispõe sobre as fases sequenciais do processo de licitação, indicando, como a primeira delas, a fase preparatória.

4.2. De uma forma geral, a doutrina destaca "*a cogência do planejamento na ordem jurídica administrativa do Estado Brasileiro*", salientando que os "*desequilíbrios da gestão estatal*" decorrem, em muitos casos, das medidas tomadas sem o prévio e adequado planejamento" [1].

4.3. Como salientado anteriormente, o Decreto Estadual n. 10.207/2023 dispõe sobre a etapa preparatória das contratações. Segundo o seu art. 6º, "*a etapa preparatória da contratação deverá abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, mediante a elaboração dos documentos relacionados no art. 7º (...), e compreenderá todos os atos até a divulgação do edital de licitação ou da contratação direta*".

4.4. Portanto, os documentos necessários à etapa preparatória constam do citado art. 7º, *in verbis*:

I – Documento de Oficialização de Demanda – DOD (**DOC. SISLOG n. 119335**);

II – Portaria de designação das funções essenciais da contratação (**DOC. SISLOG n. 119351**);

III – Estudo Técnico Preliminar – ETP; (**DOC. SISLOG n. 119869**);

IV – Matriz de riscos (**facultativa**);

V – Orçamento estimado da contratação (**DOCS. SISLOG n. 120478**);

VI – Termo de referência, anteprojeto, projeto básico ou projeto executivo (**DOC. SISLOG n. 120014, 120473**);

VII - Previsão dos recursos orçamentários (**não consta indicação orçamentária**);

VIII - Minuta do edital de licitação, do ato de dispensa ou inexigibilidade ou aviso de dispensa eletrônica ou da ata de registro de preços, quando for o caso (**DOC. SISLOG n. 126033**);

IX - Minuta de termo de contrato ou histórico da nota de empenho, quando ela for utilizada em substituição ao termo contratual (**DOC. SISLOG n. 126034**);

X - Pareceres técnicos e autorizações cabíveis (**não consta**);

XI - Parecer jurídico prévio (**o presente documento**);

XII - Autorização do ordenador de despesas" (**DOC. SISLOG n. 120519**).

4.5. Quanto à matriz de riscos (inciso IV), de acordo com o disposto no art. 22 da Lei n. 14.133/2021, o edital poderá (e não "deverá") contemplar matriz de alocação de riscos entre o contratante e o contratado. Contudo, consoante dispõe o § 3º do referido artigo: "quando a contratação se referir a obras e serviços de grande vulto ou forem adotados os regimes de contratação integrada e semi-integrada, o edital **obrigatoriamente** contemplará matriz de alocação de riscos". *In casu*, não se trata de contratação de grande vulto, ou sob os regimes de "contratação integrada" ou "semi-integrada", não sendo obrigatória a matriz de riscos.

4.6. Ademais, é possível que alguns desses documentos sejam dispensados, conforme o caso (a exemplo do que se dá com o "**parecer técnico**" previsto no inciso X). **Necessário, contudo, que o seja mediante justificativa adequada, o que deve ser providenciado.**

4.7. A apresentação da documentação orçamentária é indispensável: a **Indicação Orçamentária**, a **Declaração de Adequação Orçamentária e Financeira** e a **Programação de Desembolso Financeiro-PDF com status liberado**. Oportunamente, aliás, deve ser juntada a competente **nota de empenho**.

4.8. Feitas essas considerações, cumpre passar em revista os instrumentos legais atinentes ao planejamento da contratação que se busca com a presente licitação.

## 5. DA AUTORIZAÇÃO DO ORDENADOR DE DESPESAS

5.1. Conforme art. 28, Decreto Estadual n. 10.207/23,

concluída a elaboração documental da fase de planejamento, os autos deverão ser encaminhados ao ordenador de despesas, que decidirá sobre o prosseguimento da contratação. Veja-se:

Art. 28. Concluída a elaboração dos documentos da fase de planejamento e atestada a existência de previsão de recursos orçamentários, com a respectiva programação de desembolso financeiro, os autos deverão ser encaminhados ao ordenador de despesas, que decidirá sobre o prosseguimento da contratação.

5.2. Consta dos autos a autorização expressa do ordenador de despesas (SISLOG n. 120519), suprida, portanto, a exigência.

## **6. DA COMPETÊNCIA PARA A EXECUÇÃO DE OBRAS PÚBLICAS**

6.1. Conforme se verifica da Lei de Organização Administrativa Estadual (Lei Estadual n. 21.792/23), a competência desta Secretaria de Estado da Infraestrutura - SEINFRA no que toca à execução de obras públicas decorre da conjunção de circunstâncias específicas. A obra deve decorrer de política pública formulada pela própria SEINFRA e: i) ser custeada por emenda parlamentar ou demais transferências de recursos; ii) ou contar com autorizo expresso do Chefe do Poder Executivo para execução na Pasta. Veja-se:

Art. 27. À SEINFRA competem:

(...)

2º As obras decorrentes das políticas formuladas pela SEINFRA poderão ser executadas na própria pasta, custeadas por emendas parlamentares e demais transferências de recursos, ou quando houver designação expressa do Chefe do Poder Executivo.

6.2. Para além das hipóteses descritas, não vislumbramos óbice a uma delegação horizontal de competências, da entidade estatal responsável pela execução das obras públicas (GOINFRA, conforme art. 57, I, Lei Estadual n. 21.792/23) em prol desta Secretaria de Estado da Infraestrutura. Veja-se o que dispõe a Lei Estadual n. 13.800/01:

Art. 11. A competência é irrenunciável e se exerce pelos órgãos administrativos a que foi atribuída como própria, salvo os casos de delegação e avocação legalmente admitidos.

Art. 12. Os titulares de órgão administrativo poderão, se não houver impedimento legal, delegar competência a titulares de outros órgãos, quando for conveniente em razão de circunstâncias de ordem técnica, social, econômica, jurídica ou territorial.

Art. 13. Não podem ser objeto de delegação:

I - revogado.

II - a decisão de recursos administrativos;

III - revogado.

Art. 14. O ato de delegação e sua revogação deverão ser publicados no meio oficial.

§ 1º O ato de delegação especificará as matérias e condições dos poderes delegados e sua duração.

§ 2º O ato de delegação é revogável a qualquer tempo pela autoridade delegante, respeitados os atos praticados ou decisões proferidas na vigência da delegação, excetuados os casos de má-fé ou comprovadamente prejudiciais a quaisquer das partes envolvidas.

§ 3º As decisões adotadas por delegação deverão mencionar explicitamente esta qualidade e considerar-se-ão editadas pelo delegante.

6.3. A respeito da delegação horizontal de competências, veja-se orientação do órgão máximo da Procuradoria-Geral do Estado por ocasião do Despacho n. 695/2021 - GAB:

**7 . As premissas acima confirmam que a ideia de delegação de competências, por ato unilateral da autoridade delegante, só se justifica quando adotada em uma linha de hierarquia. Num outro contexto, em que não haja subordinação entre os envolvidos, não há fundamento para a imposição por um agente público a outro (unilateralidade) de incumbência administrativa.** *“Nesse caso, não havendo relação de subordinação, o delegatário hipotético poderia se recusar a exercer as tarefas que lhe são repassadas (...), a delegação não se concretizaria”<sup>5</sup>*, sugerindo renúncia de competência pelo delegante, e afetando a harmonia da dinâmica de funcionamento administrativo.

**8. Sendo assim, a delegação, como ferramenta capaz de transferir provisoriamente competências administrativas, por ato unilateral, mostra-se legítima quando obediente a uma linha hierárquica, em que a transmissão da atividade se dá de um agente superior para um inferior. Na falta de relação de subordinação entre essas autoridades, a transferência de funções administrativas entre órgãos ou entes de mesmo grau hierárquico (em linha horizontal) pode ocorrer por outras formas, como instrumentos de cooperação, ou por ato do superior hierárquico comum aos órgãos envolvidos que estabeleça a mudança de competência administrativa.** Assim, portanto deve ser interpretado o item 5 da peça opinativa, cujas referências à delegação ajustam-se apenas no seu sentido amplo, e não na sua concepção estrita de ato unilateral.

(...)

**10. Concluindo, oriento pela possibilidade jurídica de transferência temporária da competência administrativa** de realização de seleções para a formalização de contratos temporários no âmbito estadual (art. 19, IX, da Lei nº 20.491/2019), da SEAD aos entes ou órgãos públicos estaduais com interesse nessas contratações, **devendo a medida ser formalizada por decreto do Chefe do Executivo (art. 37, XVIII, “a”, Constituição Estadual), ou por termo (acordo) de cooperação técnica entre as Secretarias de estado ou entes interessados** (pois o trato não pressupõe repasse financeiro).

6.4. Salvo melhor juízo, não foi possível identificar, nos autos, tratar-se de obra custeada com recursos de emenda parlamentar ou que conte com autorização expressa do Sr. Governador do Estado. Assim, sugere-se que a instrução dos autos seja complementada nestes pontos. Alternativamente, sugere-se a delegação horizontal de competências, da GOINFRA em benefício da SEINFRA, conforme orientado supra.

## **7. DO ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR**

7.1. O Estudo Técnico Preliminar (ETP) deve evidenciar o problema a ser resolvido e buscar a melhor solução, dentre as possíveis (art. 12 do Decreto Estadual n. 10.207/2023).

7.2. Na espécie, o documento constante do Evento SISLOG n. 119869 descreve e justifica a necessidade pública a ser atendida com a contratação, bem como os resultados pretendidos, indica as características do objeto, aspectos concernentes à execução, traz estimativa das quantidades, a descrição dos requisitos, faz considerações sobre levantamento de mercado e estimativa do valor do ajuste, posicionando-se, ao final, pela viabilidade técnica e econômica do objeto a ser licitado.

7.3. O art. 18, §1º da Lei n. 14.133/2021 apresenta elementos que devem ser considerados na elaboração do ETP. Idêntica norma consta, em âmbito estadual, dos arts. 12 a 16 do Decreto Estadual n. 10.207/2023. Veja-se:

Art. 13. O Estudo Técnico Preliminar conterá os ETPs realizados, quando for o caso, além dos seguintes elementos:

I - a descrição da necessidade da contratação, com a consideração do problema a ser resolvido e a da justificativa da contratação, que deverá ser clara, precisa e suficiente, vedadas justificativas genéricas e incapazes de demonstrar as reais necessidades da contratação; **(item 1)**

II - a descrição da solução como um todo, inclusive das exigências relacionadas à manutenção e à assistência técnica, quando for necessário; **(item 2)**

III - a estimativa da quantidade a ser contratada, que deverá ser detalhada e justificada, acompanhada das memórias de cálculo, dos históricos de consumo e de outros documentos que possam possibilitar economia de escala na contratação; **(item 3)**

IV - a estimativa do valor da contratação, conforme orçamento estimado elaborado na forma do art. 18 deste Decreto; **(item 4)**

V - a justificativa para o parcelamento ou não da solução; **(item 5)**

VI - a descrição dos requisitos da contratação necessários e suficientes à escolha da solução, com a previsão de critérios e de práticas de sustentabilidade, observadas as leis ou as regulamentações específicas, bem como os padrões mínimos de qualidade e desempenho; **(item 6)**

VII - o levantamento de mercado, que consiste na análise das alternativas possíveis, também nas justificativas técnica e econômica da escolha do tipo de solução a contratar, que poderá, para tanto: **(item 7)**

a) considerar contratações similares feitas por outros órgãos e entidades com o objetivo de identificar a existência de novas metodologias, tecnologias e inovações que melhor atendam às necessidades da administração; e

b) realizar consulta pública, na forma eletrônica, para coleta de informações;

VIII - o demonstrativo dos resultados pretendidos em termos de economicidade e de melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais e financeiros disponíveis; **(item 8)**

IX - a descrição de possíveis impactos ambientais e as respectivas medidas mitigadoras, incluídos os requisitos de baixo consumo de energia e de outros recursos, bem como as diretrizes para logística reversa no desfazimento e na reciclagem de bens, quando isso for aplicável; **(item 9)**

X - as providências a serem adotadas pela administração previamente à celebração do contrato, inclusive quanto à capacitação de servidores ou de empregados para a fiscalização e a gestão contratuais; **(item 10)**

XI - as contratações correlatas ou interdependentes; **(item 11)** e

XII - o posicionamento conclusivo sobre a adequação da contratação para o atendimento da necessidade a que se destina. **(Avaliação da Viabilidade da Contratação)**

**§ 1º O Estudo Técnico Preliminar deverá conter, no mínimo, os elementos previstos nos incisos I, II, III, IV, V e XII do caput deste artigo e, quando não contemplar os demais elementos, deverá apresentar as devidas**



**justificativas para o modelo simplificado nos termos do art. 14 deste Decreto.**

(...)

Art. 15. As justificativas técnica e econômica da escolha do tipo de solução de que trata o inciso VII do art. 13 serão orientadas pela análise comparativa entre os modelos identificados a partir dos seguintes critérios, sem prejuízo de outros considerados relevantes:

I - vantagem econômica, preferencialmente pela comparação do custo total das soluções propostas;

II - ganhos de eficiência administrativa pela economia de tempo, também de recursos materiais e de pessoas;

III - continuidade sustentável do modelo de fornecimento do bem ou do serviço para a administração;

IV - sustentabilidade social e ambiental;

V - incorporação de tecnologias que permitam ganhos de eficiência, exatidão, segurança, transparência, impessoalidade, padronização ou controle;

VI - possibilidade de compra ou de locação de bens, com a avaliação dos custos e dos benefícios de cada opção para a escolha da alternativa mais vantajosa; e

VII - possibilidade de utilização de opções menos onerosas à administração, como chamamentos públicos de doação e permutas entre órgãos ou entidades da administração pública.

Art. 16. A elaboração do Estudo Técnico Preliminar deverá considerar a complexidade do problema analisado e do objeto da contratação, e será evitado o aporte de conteúdos com a finalidade única de simples cumprimento das exigências procedimentais.

7.4. Nota-se, portanto, que o Estudo Técnico Preliminar atende, em linhas gerais, aos requisitos elencados na legislação.

7.5. Ressalte-se, ainda, que não cabe ao órgão jurídico adentrar ao mérito (oportunidade e conveniência) das opções do Administrador. Como assinalado em linhas iniciais, as escolhas no que concerne à necessidade da aquisição dos serviços - especificações, quantidade, material empregado em cada item, etc. - ficam sob o juízo e responsabilidade do administrador público.

## **8. DO DOCUMENTO DE OFICIALIZAÇÃO DA DEMANDA - DOD**

8.1. Inaugura o feito o Documento de Oficialização de Demanda – DOD contido no Evento SISLOG n. 119335, cujo teor deve atendimento ao consignado no art. 8º do Decreto Estadual

n. 10.207/2023. Veja-se:

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

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

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

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

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

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

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

8.2. Depreende-se da análise do DOD o atendimento aos requisitos elencados nos incisos I (seção 002), II (item 3.1), III (item 3.2), IV (item 3.3), V e VI (seção 004).

## **9. DA JUSTIFICATIVA DA CONTRATAÇÃO**

9.1. A justificativa para a contratação consta no item 2.2 do Documento de Oficialização de Demanda – DOD (SISLOG - 119335) e do Estudo Técnico Preliminar (SISLOG - 119869). Vejamos:

Documento de Oficialização de Demanda (DOD)

### **2.2 - JUSTIFICATIVA**

Em síntese, a contratação pretendida justifica-se pela necessidade de contenção do aterro de encabeçamento da ponte, para garantir a estabilidade do talude e evitar erosões futuras, faz parte da 3ª etapa de planejamento dos serviços de construção da ponte, cuja obra encontra-se em andamento.

Estudo Técnico Preliminar (ETP)

SEÇÃO 2 (...)

### **Justificativa da escolha da solução:**

**2.6.** A análise das opções oferecidas pelo mercado, conforme relatado neste ETP, demonstra que a solução escolhida é a que melhor atende à finalidade pública, especialmente pelos

seguintes fatos e fundamentos:

a - Nas contratações anteriores, (1) Estudos, topográfico, geológico e geotécnico e (2) Obra de demolição e construção de ponte, foi definida como solução mais vantajosa a Execução indireta com contratação de terceiros – Solução 2, em detrimento da Execução Direta pela própria Administração Pública (SEINFRA) – Solução 2.

b - Quanto ao Projeto de OAE, a Execução Direta foi a opção escolhida (Solução 1), pois havia naquele momento, disponibilidade de Projetistas da própria SEINFRA para a elaboração do projeto.

c - Para a contratação que é objeto principal deste ETP, obra de contenção de aterro (Contratação 3), será adotada como solução a Execução indireta com contratação de terceiros – Solução 2, pelos mesmos motivos das contratações anteriores (1 e 2), e, portanto, com as vantagens e desvantagem apontadas na Tabela 2.

d - Conforme detalhado na Tabela 2, para a contratação 3, obra de contenção de aterro (gabião), não se visualiza vantagens na adoção da Solução 1, e portanto, esta foi excluída por inexecutabilidade. Desta feita, conclui-se que a solução 2 é a opção a ser adotada visando o melhor atendimento da demanda, ponderando-se motivos de ordem técnica e de eficiência da máquina pública.

Tabela 2: Vantagens e desvantagens das soluções.

MODALIDADE	DESCRIÇÃO	VANTAGENS	DESVANTAGENS
SOLUÇÃO 1: Execução direta pela própria SEINFRA	A SEINFRA executaria o objeto com os recursos (humanos, materiais e organizacionais) existentes em sua própria estrutura, adquirindo o necessário para sua consecução.	Não visualizada	Prática antieconômica. Demanda por aquisição de insumos diversos (materiais, equipamentos, softwares) e contratação de mão-de-obra. A contratação de mão de obra implicaria medidas que alargam a estrutura administrativa da pasta e a compra dos insumos exigiria licitação ou adesão a uma de registro de preços, atividades cujo prazo administrativo burocrático poderia culminar no atraso do andamento dos serviços. A estrutura administrativa atual da SEINFRA não comporta essa solução, pela limitação de pessoal técnico contratado.
SOLUÇÃO 2: Execução indireta com contratação de terceiros.	A SEINFRA contrataria um terceiro para executar a obra de reforma e adaptação.	Manutenção de uma estrutura administrativa enxuta, eficiente e de compartilhamento dos riscos com o mercado. Foco da SEINFRA nas tarefas de planejamento, coordenação, supervisão e controle das atividades.	Não visualizada.

e - Quanto à escolha da melhor solução técnica de mercado disponível para atender a necessidade de contenção de aterro da

ponte (Contratação 3), foi elaborado projeto, pela equipe de Projetistas da SEINFRA, por meio de Execução Direta pela própria Administração Pública (SEINFRA) - Solução 1 (mesma solução adotada para a elaboração do projeto da ponte, pelos mesmo motivos), apontando o Gabião como melhor solução, com base em análise do solo e das condições locais e considerando o custo-benefício de natureza econômico-financeiro.

9.2. Exposta a justificativa do setor responsável, ressalte-se não competir à Procuradoria Setorial fazer inferências a respeito da conveniência e oportunidade atinente aos atos ora pretendidos, tampouco imiscuir-se em aspectos eminentemente técnicos.

## **10. DO DEVER DE LICITAR E DA UTILIZAÇÃO DA MODALIDADE "CONCORRÊNCIA"**

10.1. O dever de licitar decorre do disposto no art. 37, XXI, Constituição Federal, que estabelece que *“as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes”*, de modo a competir à União editar as normas gerais de licitação, e aos Estados a edição de normas específicas, em conformidade com o art. 22, inc. XXVII e art. 25, p. 1º do texto constitucional.

10.2. O processo administrativo licitatório legitima e fundamenta a contratação no âmbito da Administração Pública, consoante exigência firmada pela Constituição Federal. Portanto, a regra é a licitação e a exceção, a contratação direta.

10.3. A licitação visa, em síntese, selecionar a proposta mais vantajosa sem descuidar de garantir a igualdade de competição entre os interessados, tudo em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável (art. 5º da Lei n. 14.133/2021).

10.4. A normativa nacional elenca a concorrência como uma das modalidades de licitação (art. 28, II). Conforme redação do art. 6º, XXXVIII, Lei n. 14.133/21, considera-se concorrência:

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

XXXVIII - concorrência: modalidade de licitação para contratação de bens e serviços especiais e de obras e serviços comuns e especiais de engenharia, cujo critério de julgamento poderá ser:

- a) menor preço;
- b) melhor técnica ou conteúdo artístico;
- c) técnica e preço;
- d) maior retorno econômico;
- e) maior desconto;

10.5. Em âmbito estadual, foi editado o Decreto Estadual n. 10.359/2023, que regulamenta a licitação na modalidade concorrência na administração pública direta, autárquica e fundacional do Estado de Goiás. O mencionado ato normativo trouxe as hipóteses de cabimento da concorrência logo no art. 2º, *in verbis*:

Art. 2º A modalidade concorrência será utilizada nas licitações para a contratação:

I - de bens e serviços especiais;

II - **de obras e serviços comuns e especiais de engenharia;**

III - de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual;

IV - para aquisição de imóveis, quando não forem aplicáveis as hipóteses de inexigibilidade previstas no inciso V do art. 74 da Lei federal nº 14.133 (Lei de Licitações e Contratos Administrativos), de 1º de abril de 2021, ou quando não ocorrer a permuta de que trata a alínea "c" do inciso I do art. 76 da mesma lei; e

V - para a concessão de serviço público nos termos do art. 2º da Lei federal nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, e para a celebração de parceria público-privada, como dispõe o art. 10 da Lei federal nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004.

10.6. Trata-se, a concorrência, de hipótese residual em relação ao pregão, que, por sua vez, não se aplica às contratações de "obras e serviços de engenharia, exceto os serviços de engenharia de que trata o art. 6º, XXI, 'a', Lei n. 14.133/21". Veja-se:

Art. 29. A concorrência e o pregão seguem o rito procedimental comum a que se refere o [art. 17 desta Lei](#), adotando-se o pregão sempre que o objeto possuir padrões de desempenho e qualidade que possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado.

Parágrafo único. **O pregão não se aplica às contratações de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual e de obras e serviços de engenharia, exceto os serviços de engenharia de que trata a [alínea "a" do inciso XXI do caput do art. 6º desta Lei.](#)**

10.7. Quanto ao tema, pertinentes, ainda, os ensinamentos de Marçal Justen Filho[2]:

4.1) A concorrência

A concorrência destina-se a promover a contratação de compras, locações, serviços (inclusive de engenharia) e obras. No tocante às compras e serviços, é cabível a concorrência quando não se caracteriza um objeto comum. (P. 440)

Serviços e obras de engenharia

**Os serviços e obras de engenharia caracterizam, como regra, objeto não comum.** Assim se passa porque cada serviço de engenharia ou obra refletem as circunstâncias do ambiente em que são realizados, sendo essencial avaliar a identidade do particular e evitar seleção decorrente de lances decrescentes sucessivos.

**No entanto, admite-se a adoção do pregão para os serviços de engenharia comuns, que são aqueles que comportam padronização em vista das circunstâncias.**

**Portanto, as definições teóricas quanto aos serviços de engenharia comuns precisam ser avaliadas em conjunto com situação fática para verificar o cabimento ou o não do pregão. (P. 447)**

10.8. Assim, é possível concluir que a concorrência é modalidade licitatória utilizada na contratação de obras e serviços de engenharia, à exceção dos serviços comuns de engenharia, que admitem licitação via "pregão".

10.9. Nos termos da Nota Técnica n. 3/2018 PGE/GO, definição de obra pública ou serviço "comum" ou "especial" de engenharia compete à unidade responsável pela elaboração (ou avaliação) do anteprojeto de engenharia. Ademais, tal definição deve constar expressamente do caderno licitatório. Embora os documentos existentes permitam inferir tratar-se de obra de engenharia, não nos compete, enquanto órgão de consultoria jurídica, classificar as atividades exercidas como obras e serviços de engenharia, tampouco definir sua natureza "comum" ou "especial". Apenas compete à unidade de assessoria jurídica indicar, **com base nas declarações dos responsáveis pelos anteprojetos ou projetos**, a modalidade licitatória aplicável. Veja-se a citada Nota Técnica:

OBRA PÚBLICA E SERVIÇO DE ENGENHARIA. COMPETÊNCIA

PARA DEFINIÇÃO. ANTEPROJETO DE ENGENHARIA. PROJETO BÁSICO. DIRETRIZES COMPONENTES. ATOS NORMATIVOS E NOTAS TÉCNICAS ORIENTADORAS.

**1. A definição de obra pública ou serviço de engenharia compete à unidade responsável pela elaboração (ou avaliação) do anteprojeto de engenharia,** do projeto básico ou do termo de referência, auxiliada ou não por unidade especializada ou particular contratado para elaboração de tais peças. **Tal definição deve ser expressa no caderno licitatório e se pautar pela Orientação Técnica IBR 002/2009 - IBRAOP.**

**2. Compete à unidade de assessoria jurídica indicar, com base nas declarações dos responsáveis pelos anteprojeto ou projetos, a modalidade licitatória aplicável.**

3. Para elaboração do anteprojeto de engenharia e do projeto básico, além da legislação de licitação, os responsáveis pautar-se-ão, também, pela Resolução Normativa nº 006/2017 do TCE/GO e pelas Orientações Técnicas IBR 001/2006 e 006/2016, ambas do IBRAOP, ou atos que lhes sucederem ou complementarem.

**4. A observância das diretrizes traçadas nos itens 1 e 3 deverá ser certificada pela unidade requisitante nos autos do processo, em documento apartado.**

10.10. No mesmo sentido, aliás, é a Orientação Normativa nº 54 da Advocacia-Geral da União - AGU:

**"COMPETE AO AGENTE OU SETOR TÉCNICO DA ADMINISTRAÇÃO DECLARAR QUE O OBJETO LICITATÓRIO É DE NATUREZA COMUM PARA EFEITO DE UTILIZAÇÃO DA MODALIDADE PREGÃO E DEFINIR SE O OBJETO CORRESPONDE A OBRA OU SERVIÇO DE ENGENHARIA, SENDO ATRIBUIÇÃO DO ÓRGÃO JURÍDICO ANALISAR O DEVIDO ENQUADRAMENTO DA MODALIDADE LICITATÓRIA APLICÁVEL."**

10.11. No caso em tela, destaca-se que o setor técnico, por meio do Estudo Técnico Preliminar (SISLOG - 119869) e do Termo de Referência (SISLOG - 120014), ressalva que **o objeto contratado trata-se de obra de engenharia**. Veja:

Termo de Referência (SISLOG - 120014)

SEÇÃO 2 - DEFINIÇÃO DO OBJETO DA CONTRATAÇÃO

(...)

**2.5. Característica do objeto:** Obra de Engenharia, conforme justificativa constante do Estudo Técnico Preliminar.

(...)

## SEÇÃO 4 - DA DESCRIÇÃO DETALHADA DO OBJETO

**4.1.** O objeto da contratação consiste na execução da obra de contenção com gabião, a ser realizada junto à ponte em construção sobre o Ribeirão Maria, entre os municípios de Novo Gama e Valparaíso de Goiás. Os serviços incluem também a construção dos caminhos de serviço necessários para viabilizar o acesso ao local da instalação do gabião.

Estudo Técnico Preliminar (SISLOG - 119869)

## SEÇÃO 2 - DESCRIÇÃO DA SOLUÇÃO

Característica do objeto:

### **2.3.**

O objeto a ser contratado trata-se de obra (contenção de aterro), definida no inciso XII do art. 6º da Lei Federal 14.133/2021 como toda atividade estabelecida, por força da lei, como privativa das profissões de arquiteto e engenheiro, que implica intervenção no meio ambiente por meio de um conjunto harmônico de ações que, agregadas, formam um todo que inova o espaço físico da natureza.

10.12. No caso em tela, salvo melhor juízo, não foi possível identificar declaração do setor técnico quanto ao caráter "comum" ou "especial". **A caracterização do objeto influencia diretamente na escolha da modalidade de licitação a ser utilizada para o processo licitatório.**

10.13. **Assim, sugere-se que seja incluído documento dispondo sobre tais tópicos, em conformidade com o disposto na NT n. 03/2018, PGE/GO. Atendida tal diligência, reforçamos o seguinte ponto: a modalidade "concorrência" poderá ser utilizada para contratação de obras e serviços de engenharia, à exceção dos serviços comuns de engenharia, passíveis de licitação pela via do pregão.**

## **11. DO REGIME DE EXECUÇÃO**

11.1. Em resumo, a empreitada por preço global aplica-se para a "(...) contratação da execução da obra ou do serviço por preço certo e total" e a empreitada por preço unitário para a "(...) contratação da execução da obra ou do serviço por preço certo de unidades determinadas" (art. 6º, XIX e XXX, da Lei nº 14.133/2021).

11.2. O Tribunal de Contas da União indica como deve ser feita a escolha do regime de execução pela administração:



"A empreitada por preço global deve ser adotada quando for possível definir previamente no projeto, com boa margem de precisão, as quantidades dos serviços a serem executados; enquanto que a empreitada por preço unitário deve ser preferida para objetos que, por sua natureza, não permitam a precisa indicação dos quantitativos orçamentários.

Levantamento de Auditoria realizado nas obras de adequação do Terminal de Passageiros 1 do Aeroporto do Galeão/RJ, executadas mediante empreitada por preço global, apontara, dentre outras impropriedades, a adoção de critério de medição incompatível com o objeto real pretendido (serviço a serviço, como se a preço unitário fosse). Instada a justificar o achado, a Infraero argumentara que "a escolha do regime decorreu do disposto no [art. 8º, § 1º](#), da [Lei 12.462/2011](#), que estabelece a empreitada global como preferencial". Analisando o mérito, o relator destacou a existência "de certos tipos de obras e sistemas construtivos que, por suas características, não possibilitam uma quantificação absolutamente acurada dos exatos volumes a executar". Exemplificou com os serviços de terraplenagem e reforma de edificação, para os quais, não obstante os cuidados no projeto básico para quantificar adequadamente os itens de serviço, "sempre haverá uma boa margem de indeterminação". Consignou que "caso utilizada uma empreitada por preço global nesses tipos de objetos, as medições serão realizadas por etapas; não por quantitativos medidos". Nesse sentido, considerando a forte indeterminação nas mensurações, "os construtores irão alocar uma parcela muito alta de risco para adimplir, com segurança, o objeto licitado". Por essa razão, concluiu o relator, que "nesses empreendimentos eivados de imprecisão congênita, é preferível a utilização de empreitadas por preço unitário, pelas características próprias do sistema de medição". E acrescentou que outra não pode ser a inteligência a ser extraída do [art. 47](#) da [Lei 8.666/93](#), ao correlacionar a adoção da modalidade de execução de empreitada por preço global ao "completo conhecimento do objeto da licitação". Nesses termos, propôs a fixação de prazo para que a Infraero adotasse as providências a seu cargo para promover, junto à contratada, a alteração do regime de execução do empreendimento, notificando-a de que "a empreitada por preço global (...) deve ser adotada quando for possível definir previamente no projeto, com boa margem de precisão, as quantidades dos serviços a serem posteriormente executados na fase contratual; enquanto que a empreitada por preço unitário deve ser preferida nos casos em que os objetos, por sua natureza, possuam uma imprecisão inerente de quantitativos em seus itens orçamentários, como são os casos de reformas de edificação, obras com grandes movimentações de terra e interferências, obras de manutenção rodoviária, dentre outras". O Plenário do TCU, ao acolher a proposta do relator, estabeleceu, dentre outras medidas pontuais, prazo para

que a estatal alterasse o regime de execução do empreendimento. Acórdão 1978/2013-Plenário, TC 007.109/2013-0, relator Ministro Valmir Campelo, 31.7.2013."

11.3. No caso em tela, a Minuta de Edital (SISLOG - 126033) elege o regime de execução de **empreitada por preço unitário**. Há a seguinte justificativa no Termo de Referência (SISLOG - 120014):

Empreitada por preço unitário. Esse regime de execução foi adotado em função da incerteza nas quantidades a serem executadas, que podem variar ao longo da obra. Também são justificativas para a adoção desse regime, a **maior flexibilidade do contratante para controlar as despesas**, já que o pagamento se dá por medição, de acordo com as quantidades aprovadas pela Fiscalização, e a **precisão na fiscalização e controle**, com pagamentos proporcionais ao que foi efetivamente executado, evitando pagamentos indevidos ou antecipados.

11.4. **Observa-se que não cabe a esta Procuradoria Setorial questionar critérios técnicos relativamente à possibilidade ou impossibilidade de indicar os quantitativos necessários à execução da obra. O setor técnico, portanto, deve se atentar a tais circunstâncias para fins de indicar o regime de execução adequado.**

## **12. DOS DOCUMENTOS FINANCEIROS-ORÇAMENTÁRIOS**

12.1. No que tange à previsão dos recursos orçamentários, incumbe destacar a necessidade de apresentação da **Indicação Orçamentária**, da **Programação de Desembolso Financeiro-PDF com status liberado** e da **Declaração de Adequação Orçamentária e Financeira - DAOF**, a fim de, nos termos dos arts. 15 e 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101/2000), certificar que a despesa objeto do presente processo tem adequação orçamentária e financeira com a Lei Orçamentária Anual, compatibilidade com o Plano Plurianual e com a Lei de Diretrizes Orçamentárias.

12.2. No caso dos autos, ausentes a **Indicação Orçamentária**, a **Declaração de Adequação Orçamentária e Financeira** e a **Programação de Desembolso Financeiro com status "Liberado"**, com o valor suficiente à cobertura da despesa pretendida para o presente exercício financeiro, qual seja, R\$ 1.520.097,96 (um milhão, quinhentos e vinte mil noventa e sete reais e noventa e seis centavos).

12.3. **Antes da celebração do ajuste, deverá ser juntada Nota de Empenho respectiva para atender ao disposto no art. 60 da Lei nº 4.320/1964, sendo que, em atenção ao item 8 da **Nota Técnica n. 2/2023 - PGE/GAB**, o empenho abrangerá os valores referentes ao presente exercício financeiro. Os valores pertinentes ao próximo exercício, se existentes, devem ser oportunamente empenhados, respeitando-se a anualidade do orçamento público.**

### 13. **DA PORTARIA DA CONTRATAÇÃO**

13.1. A portaria de contratação consta do Evento (SISLOG - 119351) e deve seguir as exigências do Decreto Estadual n. 10.216/2023. Veja-se:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

13.2. A portaria indicou Equipe de Planejamento da Contratação – EPC, o Agente de Contratação, Membros da Comissão de Contratação e a Equipe de Fiscalização do Contrato – EFC. **Não consta indicação de Equipe de Apoio ou Banca de Julgamento, tampouco justificativa para sua dispensa.**

13.3. Por fim, conforme exigência do §4º acima delineado, os indicados assinaram o documento de nomeação, demonstrando ciência de sua designação.

#### 14. **DA PESQUISA DE PREÇOS**

14.1. Cumpre à Administração Pública, na fase interna do certame, realizar a pesquisa de preços para identificar o valor referencial da contratação. Ciente dos valores praticados no mercado, a Administração conseguirá aquilatar o montante dos recursos que poderá ser direcionado à consecução de determinado objeto.

14.2. O valor previamente estimado da contratação é objeto de disciplina no art. 23 da Lei n. 14.133/2021 e, no âmbito do Estado de Goiás, encontra previsão normativa no Decreto Estadual n. 9.900/2021, ficando a cargo do citado normativo estadual a definição dos parâmetros a serem utilizados na estimativa de preços para a execução de obras, aquisição de bens e contratação de serviços em geral, no âmbito da administração pública estadual direta, autárquica e fundacional.

14.3. Para a **contratação de obras e serviços de engenharia**, o Decreto elenca, em seu art. 7º, as regras cujo atendimento se impõe, em atenção ao § 2º do art. 23 da Lei n. 14.133/2021. Veja-se:

Art. 7º No processo licitatório para a contratação de **obras e serviços de engenharia**, o valor estimado, acrescido do percentual de benefícios e despesas indiretas — BDI de referência e dos encargos sociais — ES cabíveis, será definido por meio da utilização dos seguintes parâmetros, em ordem preferencial:

I – composição de custos unitários, menores ou iguais à mediana do item correspondente das tabelas de obras rodoviárias da Agência Goiana de Infraestrutura e Transportes — GOINFRA

(<http://www.goinfra.go.gov.br/Tabelas/113>), para os serviços e as obras de infraestrutura de transportes, ou da tabela de obras civis, para as demais obras e os demais serviços de engenharia;

II – composição de custos unitários e/ou insumos menores ou iguais à mediana do item correspondente do Sistema de Custos Referenciais de Obras — SICRO, para os serviços e as obras de infraestrutura de transportes, ou do Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices de Construção Civil — SINAPI, para as demais obras e os demais serviços de engenharia;

III – utilização de dados de pesquisa publicada em mídia especializada, de tabela de referência formalmente aprovada pelos Poderes Executivos federal e estadual e de sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que contenham a data e a hora de acesso;

IV – contratações similares feitas pela administração pública em execução ou concluídas no período de 1 (um) ano anterior à data da pesquisa de preços, observado o índice de atualização de preços correspondente;

V – pesquisa na base nacional de notas fiscais eletrônicas; e

VI – pesquisa direta, com no mínimo 3 (três) fornecedores, apresentada via relatório de cotações do orçamentista, com antecedência máxima de 6 (seis) meses em relação à data de realização do orçamento.

§ 1º Caso as tabelas de referência citadas nos incisos I e II deste artigo apresentem defasagem de tempo entre sua publicação e a realização do certame maior que 90 (noventa) dias, os valores constantes do orçamento deverão ser reajustados segundo a variação dos índices mais atuais de obras e serviços rodoviários ou do Índice Nacional de Custo da Construção — INCC, fornecidos pela Fundação Getúlio Vargas, a depender dos serviços que compõem o orçamento da obra.

§ 2º No processo licitatório para a contratação de obras e serviços de engenharia sob os regimes de contratação integrada ou semi-integrada, o valor estimado da contratação será calculado conforme o disposto neste artigo, acrescido ou não de parcela referente à remuneração do risco, e, sempre que necessário e o anteprojeto permitir, a estimativa de preço será baseada em orçamento sintético, balizado no sistema de custos definido no inciso I do caput deste artigo, e deve a utilização de metodologia expedita ou paramétrica e de avaliação aproximada baseada em outras contratações similares ser reservada às frações do empreendimento não suficientemente detalhadas no anteprojeto.

§ 3º Na hipótese do § 2º deste artigo, será exigido dos licitantes ou contratados, no orçamento que compuser suas respectivas propostas, no mínimo, o mesmo nível de detalhamento do orçamento sintético mencionado no dispositivo.

#### 14.4. Insta registrar que a análise comparativa de preços e

a conferência do objeto pretendido são atribuições sob a responsabilidade dos respectivos setores competentes, sendo impraticável a averiguação por parte desta Procuradoria Setorial, que não possui condições técnicas para conferência de tais propriedades.

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

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.**

(...)

14.6. À luz disso, verifica-se que o setor responsável colacionou, nos autos, o Orçamento Estimado (Evento SISLOG n. 120478). Veja-se, no documento, menção expressa ao Decreto Estadual n. 9.900/21:

Considerando os aspectos mercadológicos próprios à negociação com o setor público, o preço estimado e os recursos orçamentários disponíveis, foram adotados alguns critérios de pesquisa para a definição do preço máximo de contratação, observando-se as definições e parâmetros Decreto estadual nº 9.900, de 07 de julho de 2021, de forma a adotar-se o método da "cesta de preços aceitáveis" para a formação do preço referencial.

(...)

O orçamento sem desoneração se apresentou mais vantajoso em detrimento ao com desoneração para a contenção em muro



de gabião no Ribeirão Maria, entre os municípios de Novo Gama - GO e Valparaíso de Goiás - GO, especialmente quando se considera a importância de manter o equilíbrio entre custos e benefícios. Isso é crucial em projetos de infraestrutura, onde cada economia nos custos pode ser direcionada para melhorias adicionais ou ações de mitigação de possíveis imprevistos.

O orçamento foi elaborado tendo como referência o SCO - Sistema de Custos e Orçamento da GOINFRA (Agência Goiana de Infraestrutura e Transportes).

**14.7. Inobstante tal menção ao Decreto Estadual n. 9.900/21, não há referência ao citado art. 7º. Sugere-se, assim, que o setor técnico indique o dispositivo legal justificante da orçamentação. É indispensável que a elaboração do orçamento observe tais parâmetros.**

14.8. Para além do exposto, não nos compete, enquanto órgão de consultoria jurídica, manifestar sobre aspectos eminentemente técnicos, extrajurídicos, tais como os referentes à "pesquisa de preços".

## **15. DO TERMO DE REFERÊNCIA, ANTEPROJETO, PROJETO BÁSICO E EXECUTIVO**

15.1. Segundo Juliano Heinen [3], o Termo de Referência é documento essencial para a contratação de bens e serviços. Ele estabelece os requisitos, dimensões, quantias e toda sorte de parâmetros para a contratação. O art. 6, inciso XXIII da Lei nº 14.133/2021 aloca uma série de requisitos mínimos que o termo de referência deve conter, perfazendo um padrão objetivo e regular quanto à sua forma.

15.2. Verifica-se, contudo, que não se trata de contratação de bens e serviços, mas de obra de engenharia, o que exige outros documentos de planejamento, notadamente, o "anteprojeto" (art. 6º, XXIV, Lei n. 14.133/21), o "projeto básico" (art. 6º, XXV) e o "projeto executivo" (art. 6º, XXVI).

15.3. Contudo, foram juntados projeto executivo estrutural e laudos anexos ao Termo de Referência, a saber os constantes dos Eventos SISLOG n. 120473, 120475 e 120476.

15.4. **Assim, é possível que, inobstante a ausência de documentos denominados "anteprojeto" e "projeto básico", os elementos caracterizadores de tais projetos estejam inseridos nos citados anexos. Este órgão de consultoria jurídica, contudo, não possui expertise**

**técnica suficiente para tal avaliação.**

**15.5. É indispensável, portanto, declaração do setor técnico competente no sentido de que as informações referentes aos (anteprojeto e projeto básico), constam dos anexos referidos ou, não sendo o caso, que sejam apresentados os respectivos documentos.**

## **16. DA MINUTA DE EDITAL**

16.1. Consoante art. 25 da Lei n. 14.133/2021, "*o edital deverá conter o objeto da licitação e as regras relativas à convocação, ao julgamento, à habilitação, aos recursos e às penalidades da licitação, à fiscalização e à gestão do contrato, à entrega do objeto e às condições de pagamento*".

16.2. No âmbito do Estado de Goiás, foi editado o Decreto Estadual n. 10.359/2023, que regulamenta a licitação na modalidade concorrência, dispõe sobre as cláusulas de previsão obrigatória:

Art. 30 Observado o disposto no art. 25 da Lei nº 14.133, de 2021, o edital da concorrência deverá conter:

I - descrição do objeto da contratação; **(item 2.1)**

II - endereço eletrônico, data e hora da sessão pública; **(itens 2.3 e 2.4)**

III - condições de participação e tratamento diferenciado para microempresas e empresas de pequeno porte; **(itens 3.11 e 4.5)**

IV - apresentação de proposta e documentos de habilitação; **(seções 4, 5 e 8)**

V - sessão eletrônica e modo de disputa; **(item 6.1, 6.10 e 6.11)**

VI - julgamento da proposta; **(seção 7)**

VII - julgamento da habilitação; **(seção 8)**

VIII - recursos; **(seção 9)**

IX - homologação; **(seção 10)**

X - condições para contratação; **(seção 11)**

XI - infrações administrativas; **(seção 12)**

XII - impugnação ao edital e pedidos de esclarecimentos; **(seção 13)** e

XIII - disposições gerais. **(seção 16)**

Parágrafo único. As informações relacionadas no caput deste artigo deverão ser apresentadas em linguagem simples e compreensível, de forma clara e objetiva.

16.3. A Minuta de Edital (SISLOG n. 126033) atende, de uma forma geral, às disposições legais que disciplinam a matéria. Consta desse documento informações sobre o objeto da licitação e a forma de acesso e condições de participação na



licitação, apresentação de proposta e documentos de habilitação, orientações para o preenchimento da proposta, fase de julgamento e habilitação, recursos, adjudicação e homologação, condições para a contratação, infrações administrativas e sanções, impugnação ao edital e pedido de esclarecimento e disposições gerais.

**16.4. Assim, recomenda-se que em momento oportuno o setor responsável, inclua as informações na Minuta de Edital relacionadas a data de publicação, data e horário de início da sessão pública e da fase de lances.**

16.5. Para além do exposto, passa-se à análise de pontos que, pela relevância, merecem ser esmiuçados.

## **17. ME'S E EPP'S**

17.1. Em relação à participação de Micro e Pequenas Empresas, consoante o Acórdão n. 2688/2019 – Processo n. 201900010008419/309-06/TCE/GO, correta a previsão no item 4.6 da minuta do edital relativa a obrigação de ser consultado o Portal da Transparência estadual, para verificar se o somatório dos valores das ordens de pagamento recebidas por licitante detentor da proposta classificada em primeiro lugar que tenha usufruído do tratamento diferenciado previsto nos artigos 44 e 45 da Lei Complementar n. 123/06, ultrapassam, no exercício anterior, os limites previstos no artigo 3º, incisos I, II, da Lei Complementar n. 123 de 2006, ou o limite proporcional de que trata o artigo 3º, § 2º do mesmo diploma, em caso de início de atividade no exercício considerado.

17.2. Ainda, o Edital prevê a consulta pelo sistema SIOFI, abrangendo o exercício corrente, para verificar se o somatório dos valores das ordens bancárias recebidas, até o mês anterior ao da sessão pública da licitação, extrapola os limites acima referidos, acrescidos do percentual de 20% (vinte por cento) de que trata o artigo 3º, §§ 9º-A e 12, da Lei Complementar n. 123 de 2006.

17.3. Corretas a previsões editalícia, portanto.

## **18. DO PROGRAMA DE INTEGRIDADE - LEI 20.489/2019**

18.1. O art. 32 do Decreto Estadual n. 10.359/2023 prevê que *"o edital deverá dispor sobre a obrigatoriedade de implantação de programa de integridade pelo licitante vencedor, nos casos exigidos pela legislação pertinente"*. Considerando o valor estimado do objeto, incide ao caso a Lei Estadual n.

20.489/2019, que exige programa de integridade apenas nas contratações de obras, serviços e fornecimentos de grande vulto.

18.2. Pelo valor da contratação, **não é exigível** da futura contratada que crie programa de integridade. Conforme Despacho n. 2067/2019 - GAB da PGE (000010813694), a Lei Estadual n. 20.489/2019, com atualização pelo Decreto Federal n. 9.412/2018, exige a implementação do programa para contratos de engenharia de valor superior a R\$ 3.300.000,00 (três milhões trezentos mil reais) e R\$ 1.430.000,00 (um milhão, quatrocentos e trinta mil reais) para outros bens e serviços. No caso, o valor estimado da contratação é de **R\$ 1.520.097,96 (Um milhão, quinhentos e vinte mil, noventa e sete reais e noventa e seis centavos)**, não se exigindo programa de integridade.

## 19. DA PARTICIPAÇÃO DE CONSÓRCIOS

19.1. Consta na Minuta de Edital (SISLOG n. 126033):

### 3. DAS CONDIÇÕES DE PARTICIPAÇÃO NA LICITAÇÃO

(...)

**3.10.** Neste certame é admitida a participação de empresas reunidas em consórcio.

(...)

**8.17.** Nesta licitação é permitida a participação de consórcios.

**8.17.1.** A habilitação técnica para o consórcio será feita por meio do somatório dos quantitativos de cada consorciado e, para efeito de habilitação econômico-financeira será observado o somatório dos valores de cada consorciado.

**8.17.2.** Se o consórcio não for formado integralmente por microempresas ou empresas de pequeno porte, o requisito de habilitação econômico-financeira terá um acréscimo de 30% (trinta por cento) para o consórcio em relação ao valor exigido para os licitantes individuais.

**8.18.** Deverá ser apresentado Termo de Compromisso de Constituição de Consórcio, assinado pelo representante de cada um das empresas componentes, contendo, entre outras informações, a seguintes especificações:

**8.18.1.** Na formação de consórcio homogêneo - onde todas as consorciadas executarão todos os serviços do contrato: a proporção quantitativa de cada empresa consorciada, em percentual. Neste caso, todas as empresas realizarão proporcionalmente os serviços contratados e os pagamentos seguirão esta proporção.

**8.18.2.** Na formação de consórcio heterogêneo - onde cada uma das consorciadas executará parte específica do contrato: os campos de atuação de cada empresa consorciada. Neste caso, o

percentual de cada empresa participante deverá ser proporcional aos valores de seu campo de atuação em relação ao valor total do contrato, e deverá ser informado no termo de compromisso. Cada empresa terá seu pagamento quando da efetiva realização dos serviços, até o limite de sua atuação.

#### 19.2. E no Termo de Referência (SISLOG - 120014):

É admitida a participação de empresas reunidas em consórcio, estabelecido um acréscimo de 30%(trinta por cento) dos valores exigidos para a licitante individual, admitindo-se o somatório dos valores de cada consorciado. O acréscimo é adotado em conformidade com o Art. 15, § 1º da Lei nº 14.133/2021 com vistas a reduzir as desigualdades em relação aos licitantes individuais, sem prejudicar a competitividade da licitação.

19.3. Ressalte-se que a regra, na antiga Lei n. 8.666/93 (art. 9º, II), era de vedação de participação de consórcios, salvo justificativa. Em contrapartida, a Nova Lei (Lei n. 14.133/21) tem disposição diversa sobre o tema:

Art. 15. **Salvo vedação devidamente justificada no processo licitatório, pessoa jurídica poderá participar de licitação em consórcio**, observadas as seguintes normas:

I - comprovação de compromisso público ou particular de constituição de consórcio, subscrito pelos consorciados;

II - indicação da empresa líder do consórcio, que será responsável por sua representação perante a Administração;

III - admissão, para efeito de habilitação técnica, do somatório dos quantitativos de cada consorciado e, para efeito de habilitação econômico-financeira, do somatório dos valores de cada consorciado;

IV - impedimento de a empresa consorciada participar, na mesma licitação, de mais de um consórcio ou de forma isolada;

V - responsabilidade solidária dos integrantes pelos atos praticados em consórcio, tanto na fase de licitação quanto na de execução do contrato.

19.4. Nesta acepção, corretas as previsões da Minuta de Edital (SISLOG n. 126033) que permitem a participação de empresas reunidas em consórcio.

## 20. **DA SUBCONTRATAÇÃO**

20.1. O Tribunal de Contas do Estado de Goiás (TCE-GO) tem exigido a definição clara, no edital, dos itens que podem ser objeto de subcontratação (a título meramente exemplificativo, os Acórdãos n. 03092/2023 e n. 01629/2023).

20.2. No caso em apreço, a Administração optou por admitir a subcontratação. Veja-se trecho da Minuta de Edital

(SISLOG n. 126033):

**14.1.** Será permitida a subcontratação para as atividades que não constituem o escopo principal do objeto e os itens exigidos para comprovação técnica operacional ou profissional, até o limite de 25% (vinte e cinco por cento) do valor do orçamento, desde que previamente autorizada pela SEINFRA.

**14.2.** Entende-se como escopo principal do objeto o conjunto de itens para os quais, como requisito de habilitação técnico-operacional, foi exigida a apresentação de atestados que comprovassem execução de serviço com características semelhantes.

**14.3.** É vedada a sub-rogação completa ou da parcela principal da obrigação.

**14.4.** A subcontratação não exclui a responsabilidade da CONTRATADA perante a CONTRATANTE quanto à qualidade técnica da obra ou do serviço prestado.

**14.5.** A subcontratação depende de autorização prévia por parte do CONTRATANTE, com parecer técnico da fiscalização, ao qual cabe avaliar se a Subcontratada cumpre os requisitos de qualificação técnica necessários para a execução dos serviços.

**14.6.** A CONTRATADA originária deve submeter à apreciação do CONTRATANTE o pedido de prévia anuência para subcontratação, com apresentação do(s) pretendente(s) subcontratado(s) e da respectiva documentação, que deve corresponder à exigida para habilitação nesta licitação.

**14.7.** Em qualquer hipótese de subcontratação, permanece a responsabilidade integral da CONTRATADA pela perfeita execução contratual, cabendo-lhe realizar a supervisão e coordenação das atividades da Subcontratada, bem como responder perante o CONTRATANTE pelo rigoroso cumprimento das obrigações contratuais correspondentes ao objeto da subcontratação.

**20.3. Destaca-se que, da justificativa para subcontratação, deve constar, expressamente, o rol taxativo das atividades, itens, e serviços submetidos à subcontratação.**

**20.4.** Veja-se, nesse sentido, a Instrução Técnica n. 3/2023 - SERVISC-LICENG, do TCE/GO, assim orientou: "[...] inconsistência observada no que se refere a possibilidade de subcontratação de parcelas do objeto, esclarecendo se sua previsão foi mero erro formal, ou, em caso contrário, presente rol taxativo de atividades e serviços passíveis de subcontratação, **acompanhado de justificativas** (conforme item 2.1.6)".

**20.5. Salvo melhor juízo, a justificativa apresentada não apresenta o limite da subcontratação, o que deve**

**ser melhor esclarecido. Embora admitir a subcontratação constitua prática legítima, as razões que ensejaram tal opção devem ser suficientemente explicitadas nos autos da contratação pretendida.**

## **21. DA PARTICIPAÇÃO DE EMPRESAS EM RECUPERAÇÃO JUDICIAL**

21.1. O inciso II do artigo 69 da lei 14.133/21 prevê, como condição para a habilitação econômico-financeira, a apresentação, por parte dos licitantes, de “certidão negativa de feitos sobre falência expedida pelo distribuidor da sede do licitante”. Isto porque a empresa em situação falimentar apresenta má situação econômica e financeira, haja vista que, por presunção inafastável, o passivo desta ultrapassa o ativo. Convém ressaltar, adicionalmente, que o licitante somente pode ser inabilitado diante de falência decretada pelo juízo competente. O mero pedido de falência ou a recuperação judicial não são suficientes para inabilitar licitantes, em homenagem aos princípios do contraditório, ampla defesa e da competitividade dos certames licitatórios. Nesse sentido, aliás, é o Despacho nº 1730/2020 - GAB (000015868915) da Procuradoria-Geral do Estado.

21.2. Cabe pontuar, também, que a mera existência de protestos ou ações judiciais não justificam a inabilitações de licitantes.

21.3. *In casu*, foi incluída cláusula que prevê requisitos para participação de empresas em recuperação judicial, o que supre com o exigido, *in verbis*:

### **3. DAS CONDIÇÕES DE PARTICIPAÇÃO NA LICITAÇÃO (...)**

**3.5.10.** Empresas em processo de falência, sob concurso de credores ou dissolução ou em liquidação. É possível a participação de empresa em recuperação judicial, desde que amparada em certidão emitida pela instância judicial competente, que certifique que a interessada está apta econômica e financeiramente a participar de procedimento licitatório nos termos da Lei nº 14.133/2021.

(...)

### **8.6. Qualificação econômico-financeira**

A. Certidão negativa de falência ou recuperação judicial expedida pelo distribuidor da sede do licitante.

B. No caso de certidão positiva de recuperação judicial ou extrajudicial, o licitante deverá apresentar a comprovação de

que o respectivo plano de recuperação foi acolhido judicialmente, na forma do Art. 58, da Lei n.º 11.101, de 09 de fevereiro de 2005, sob pena de inabilitação, devendo, ainda, comprovar todos os demais requisitos de habilitação.

C. Em se tratando de licitante subsidiária integral, caso sua empresa controladora esteja em recuperação judicial, deverá ser apresentado Termo de Compromisso no qual a licitante assegure que manterá a capacidade técnica, econômica, financeira e operacional, com vista a assegurar a execução do contrato.

## **22. DO REAJUSTE**

22.1. A Minuta de Edital (SISLOG n. 126033) prevê o reajustamento de preços nos seguintes termos:

### **Minuta de Edital**

#### **Do reajustamento**

**11.14.** Durante a vigência do contrato, as parcelas do cronograma físico-financeiro que, no momento de sua efetiva execução, ultrapassarem o período de 01 (um) ano, contado da data base da tabela que deu origem ao orçamento, serão reajustadas segundo a variação dos índices de Reajustamento de Obras elaborado pela FGV.

### **Termo de Referência**

#### **Do reajuste do contrato**

**9.20.** Os preços serão fixos e irreajustáveis pelo período de 12 (doze) meses contados da data do orçamento estimado. Após este período será utilizado o Índice Nacional de Custo de Construção (INCC IBRE/FGV) anual acumulado como índice de reajustamento.

22.2. Correta a previsão, pois em conformidade com o art. 92, §3º da Lei 14.133/21, *in verbis*:

Art. 92. São necessárias em todo contrato cláusulas que estabeleçam:

(...)

**§ 3º Independentemente do prazo de duração, o contrato deverá conter cláusula que estabeleça o índice de reajustamento de preço, com data-base vinculada à data do orçamento estimado**, e poderá ser estabelecido mais de um índice específico ou setorial, em conformidade com a realidade de mercado dos respectivos insumos.

## **23. DO CRITÉRIO DE JULGAMENTO E DA SISTEMÁTICA DE MEDIÇÃO E PAGAMENTO**

23.1. Com relação ao critério adotado para julgamento das

propostas, verifica-se que a concorrência será do tipo **menor preço global (lote único)**.

23.2. Segundo o art. 47, II, da Lei n. 14.133/2021 as licitações de serviços atenderão ao **princípio do parcelamento**, quando for tecnicamente viável e economicamente vantajoso.

23.3. No Informativo de Licitações e Contratos n. 250 do Tribunal de Contas da União - TCU consta decisão da Corte de Contas no sentido de que *“o critério de julgamento de menor preço por lote somente deve ser adotado quando for demonstrada inviabilidade de se promover a adjudicação por item e evidenciadas razões que demonstrem ser aquele o critério que conduzirá as contratações economicamente mais vantajosas”*, o que se alinha ao teor da Súmula n. 247 do TCU:

**É obrigatória a admissão da adjudicação por item e não por preço global, nos editais das licitações para a contratação de obras, serviços, compras e alienações, cujo objeto seja divisível, desde que não haja prejuízo para o conjunto ou complexo ou perda de economia de escala**, tendo em vista o objetivo de propiciar a ampla participação de licitantes que, embora não dispondo de capacidade para a execução, fornecimento ou aquisição da totalidade do objeto, possam fazê-lo com relação a itens ou unidades autônomas, devendo as exigências de habilitação adequar-se a essa divisibilidade.

23.4. Conforme o entendimento sumulado, portanto, como regra geral, **é obrigatória a admissão da adjudicação por item**, e não por preço global, **nos editais das licitações para a contratação de obras, serviços, compras e alienações, cujo objeto seja divisível, desde que não haja prejuízo para o conjunto/complexo ou perda de economia de escala**, tendo em vista o objetivo de propiciar a ampla participação de licitantes, que, embora não disponham de capacidade para a execução, fornecimento ou aquisição da totalidade do objeto, possam fazê-lo com relação a itens ou unidades autônomas, devendo as exigências de habilitação adequar-se a essa divisibilidade.

23.5. **Portanto, a adoção da adjudicação pelo preço global/lote somente é admissível se estiver embasada em uma justificativa capaz de demonstrar a vantajosidade dessa escolha, relativamente à adjudicação por "menor preço por item".**

23.6. Sabe-se que, ao órgão demandante, compete definir o critério de adjudicação do objeto licitado. E, caso adote

procedimento diverso da regra insculpida na Lei de Licitações, deve indicar as circunstâncias que justificam a realização desse procedimento. Ademais, **as razões não devem ser pressupostas, mas expressamente especificadas pelo órgão competente**, consoante o enunciado nº 6 do Informativo nº 143 – TCU:

#### **Informativo nº 143**

(...)

6. A adoção do critério de julgamento de **menor preço por lote somente deve ser adotado quando for demonstrada inviabilidade de promover a adjudicação por item** e evidenciadas fortes razões que demonstrem ser esse o critério que conduzirá a contratações economicamente mais vantajosas. (Acórdão 529/2013-Plenário, TC 007.251/2012-2, relator Ministro-Substituto Weder de Oliveira, 13.3.2013.)

23.7. No caso em tela, como já adiantado, avista-se que o Edital (SISLOG n. 126033) adota o critério "**menor preço global**". Sendo que, a área técnica requisitante justificou no bojo do Estudo Técnico Preliminar (SISLOG n. 119869), adiante transcrito:

#### **SEÇÃO 5 - JUSTIFICATIVA PARA O PARCELAMENTO OU NÃO DA SOLUÇÃO**

(...)

**5.2.** A contratação da contenção (Contratação 3) será realizada com a adjudicação do objeto por Lote único. Nenhuma das contratações anteriores (1 e 2) sofreu parcelamento.

**5.3.** A contratação da contenção (Contratação 3) não será parcelada, pois não existe nenhuma justificativa técnica ou financeira que indique vantagem no parcelamento, já que se trata de obra simples de contenção de aterro por gabião, não cabendo em função de suas características, qualquer divisão de escopo dos serviços.

23.8. Assim, presume-se que a área técnica apresentou justificativa pertinente para adoção do critério de adjudicação por lote, não cabendo a esta unidade consultiva, por meio de manifestação opinativa estritamente jurídica, adentrar no mérito administrativo das razões que a levaram a escolha da contratação por preço global. Por tal escolha, responde o setor técnico responsável.

#### **24. DA HABILITAÇÃO**

24.1. Os documentos de habilitação estão previstos na Minuta de Edital (SISLOG n. 126033), nos seguintes termos:



**8.1.2.** O licitante vencedor deverá comprovar que **na data de início da sessão pública** a empresa possuía as condições exigidas para habilitação e para o cadastro de fornecedor.

**8.1.2.1.** Quanto aos documentos relativos à **regularidade fiscal**, nos termos do inciso III do art. 63 da Lei Federal nº 14.133 de abril de 2021, o licitante vencedor deverá comprovar sua regularidade **na data da sua convocação** tratada no item **8.1** deste Edital.

**8.2.** Somente serão disponibilizados para acesso público os documentos de habilitação do licitante cuja proposta atenda ao edital de licitação, após concluídos os procedimentos de julgamento da proposta nos termos da Seção 7 deste Edital.

**8.3.** Serão exigidos para fins de habilitação os documentos necessários e suficientes para demonstrar a capacidade do licitante de realizar o objeto da licitação, nos termos dos arts. 62 a 70 da Lei federal nº 14.133, de 1º abril de 2021, incluindo os documentos para Qualificação Técnica Operacional e Profissional.

#### **8.4. Habilitação jurídica**

(...)

#### **8.5. Habilitação fiscal, social e trabalhista**

(...)

#### **8.6. Qualificação econômico-financeira**

(...)

#### **8.7. Qualificação técnica**

(...)

24.2. **Oportunamente, frise-se a necessidade de instrução dos autos com todos os documentos de habilitação a que se referem os arts. 62 a 70, Lei n. 14.133/21, bem como a certidão de regularidade junto ao CADIN Estadual. Alerta-se, ainda, que a contratada deve manter sua regularidade durante toda a execução do contrato, o que deve ser verificado, sistematicamente, no curso contratual.**

## **25. DA PARCELA DE MAIOR RELEVÂNCIA**

25.1. Outrossim, como é consabido, podem ser exigidos atestados que comprovem a **qualificação técnico-profissional e técnico-operacional**.

25.2. A matéria encontra regramento no art. 67 da Lei n. 14.133/2021, sendo que a legitimidade da exigência resta condicionada a certas premissas que, sob a síntese da Súmula nº 263 do Tribunal de Contas da União, acham-se assim enunciadas:

"Para a comprovação da capacidade técnico-operacional das licitantes, e desde que limitada, simultaneamente, às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto a ser contratado, é legal a exigência de comprovação de execução de quantitativos mínimos em obras ou serviços com características semelhantes, devendo essa exigência guardar proporção com a dimensão e a complexidade do objeto a ser executado."

25.3. Nos moldes da jurisprudência do TCU (TC 008.907/2013-7), "deve o órgão justificar tecnicamente, no processo licitatório ou no texto do edital, sua motivação para entender que todos os itens do objeto do certame são relevantes e ensejam a exigência dos referidos atestados, sejam de responsabilidade técnica do responsável pelo serviço, sejam de desempenho da pessoa jurídica em cuja equipe ele esteja incluído. Ou reduza a exigência ao máximo de 50% dos quantitativos dos itens de maior relevância do serviço, do mesmo modo apresentando justificativa técnica e objetiva".

25.4. Na espécie, consta da Minuta de Edital (SISLOG - 126033) e do Termo de Referência (SISLOG - 120014), o seguinte:

**8.7.2 Qualificação Técnico Operacional:** Comprovação da capacitação técnico-operacional do licitante, demonstrando a execução, a qualquer tempo, de serviços compatíveis com os do objeto desta licitação, de complexidade equivalente ou superior, através de certidão e/ou atestado, proveniente de contrato em nome do próprio licitante (empresa) como contratada principal ou como subcontratada, fornecido por pessoa jurídica de direito público ou privado. É admitido o somatório de quantitativos de atestados para a comprovação da exigência do edital. (...).

25.5. **Salvo melhor juízo, não foi possível identificar declaração no sentido de que todos os itens do certame são relevantes e ensejam a apresentação dos atestados a que se refere a Cláusula transcrita, o que deve ser sanado (ou, alternativamente, a exigência deve ser reduzida a 50% dos quantitativos respectivos).**

## 26. DA MINUTA CONTRATUAL

26.1. O art. 92, Lei n. 14.133/2021 dispõe sobre as cláusulas contratuais necessárias. São elas, segundo se infere dos incisos daquele dispositivo, as seguintes:

I - o objeto e seus elementos característicos; **(cláusula primeira)**

II - a vinculação ao edital de licitação e à proposta do licitante vencedor ou ao ato que tiver autorizado a contratação direta e à respectiva proposta; **(cláusula primeira)**

III - a legislação aplicável à execução do contrato, inclusive quanto aos casos omissos; **(preâmbulo)**

IV - o regime de execução ou a forma de fornecimento; **(cláusula segunda)**

V - o preço e as condições de pagamento, os critérios, a database e a periodicidade do reajustamento de preços e os critérios de atualização monetária entre a data do adimplemento das obrigações e a do efetivo pagamento; **(cláusulas terceira e quarta)**

VI - os critérios e a periodicidade da medição, quando for o caso, e o prazo para liquidação e para pagamento; **(cláusula quarta, parágrafos quarto e quinto)**

VII - os prazos de início das etapas de execução, conclusão, entrega, observação e recebimento definitivo, quando for o caso; **(cláusula segunda)**

VIII - o crédito pelo qual correrá a despesa, com a indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica; **(cláusula quinta)**

IX - a matriz de risco, quando for o caso; **(facultativa)**

X - o prazo para resposta ao pedido de repactuação de preços, quando for o caso; **(não aplicável)**

XI - o prazo para resposta ao pedido de restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro, quando for o caso; **(cláusula quarta, parágrafo décimo primeiro)**

XII - as garantias oferecidas para assegurar sua plena execução, quando exigidas, inclusive as que forem oferecidas pelo contratado no caso de antecipação de valores a título de pagamento; **(cláusula sétima)**

XIII - o prazo de garantia mínima do objeto, observados os prazos mínimos estabelecidos nesta Lei e nas normas técnicas aplicáveis, e as condições de manutenção e assistência técnica, quando for o caso; **(cláusula sétima)**

XIV - os direitos e as responsabilidades das partes, as penalidades cabíveis e os valores das multas e suas bases de cálculo; **(cláusulas oitava, nona e décima)**

XV - as condições de importação e a data e a taxa de câmbio

para conversão, quando for o caso; **(não aplicável)**

XVI - a obrigação do contratado de manter, durante toda a execução do contrato, em compatibilidade com as obrigações por ele assumidas, todas as condições exigidas para a habilitação na licitação, ou para a qualificação, na contratação direta; **(cláusula oitava, parágrafo terceiro; cláusula décima primeira, parágrafo décimo primeiro)**

XVII - a obrigação de o contratado cumprir as exigências de reserva de cargos prevista em lei, bem como em outras normas específicas, para pessoa com deficiência, para reabilitado da Previdência Social e para aprendiz; **(cláusula oitava, parágrafo quarto, XII)**

XVIII - o modelo de gestão do contrato, observados os requisitos definidos em regulamento; **(cláusula décima primeira)**

XIX - os casos de extinção. **(cláusula décima quinta)**

26.2. Deste modo, passa-se à análise da Minuta Contratual (SISLOG n. 126034) à luz da disposição legal supra, no que for aplicável à contratação em apreço.

26.3. A Cláusula Primeira da minuta descreve o objeto da contratação, e informa a vinculação do ajuste ao edital, seus anexos e à proposta da contratada, em atendimento aos incisos I e II.

26.4. Quanto à legislação aplicável (inciso III), consta no preâmbulo da Minuta a remissão à Lei n. 14.133/2021 e suas alterações posteriores, especialmente nos casos omissos, pelo Decreto Estadual n. 10.359/2023, e demais normas regulamentares aplicáveis. Suprido, portanto, o inciso III.

26.5. A forma de fornecimento e o detalhamento da execução, entrega do objeto contratual, prazos, etapas e conclusão, estão previstos na Cláusula Segunda da minuta, que remete ao Termo de Referência e demais anexos ao Contrato. Supridos os incisos IV e VII.

26.6. A Cláusula Terceira dispõe sobre o preço e especificações do objeto e a Cláusula Quarta das condições de pagamento e do reajuste, conforme exigência do inciso V.

26.7. Os parágrafos quarto e quinto da Cláusula Quarta atendem ao inciso VI, remetendo às especificações constantes no Termo de Referência.

26.8. A Cláusula Quinta indica a Dotação Orçamentária que suportará a despesa com os campos de: Gestão/Unidade, Fonte de Recursos, Programa de Trabalho, Elemento de Despesa e Nota

de Empenho, conforme determina o inciso VIII. **Oportunamente, estes documentos devem ser formalizados e juntados aos autos.**

26.9. Não se trata de contratação de serviço sob o regime de contratação integrada, mas de empreitada por preço unitário, portanto, não incide a obrigação do art. 22, § 3º da Lei nº 14.133/2021, que determina a inclusão de matriz de riscos.

26.10. Não se aplica ao caso o disposto nos incisos X e XV.

26.11. O parágrafo décimo primeiro da Cláusula Quarta indica o prazo para resposta ao pedido de restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro, atendendo ao inciso XI.

26.12. A Cláusula Sétima dispõe sobre a garantia de execução do contrato e suas especificações. Supridos os incisos XII e XIII. **O título da Cláusula Sétima, no entanto, foi suprimido na formatação da Minuta Contratual (SISLOG n. 126034), o que sugere-se seja sanado.**

26.13. As Cláusulas Oitava e Nona dispõe sobre as obrigações e responsabilidades das partes. As penalidades são previstas na Cláusula Décima. Suprido, portanto, o inciso XIV.

26.14. **Quanto às sanções, apontamos que deve ser observado o art. 156, § 3º, da Lei n. 14.133/2021: a sanção de multa, calculada na forma do edital ou do contrato, não poderá ser inferior a 0,5% (cinco décimos por cento) nem superior a 30% (trinta por cento) do valor do contrato licitado ou celebrado com contratação direta e será aplicada ao responsável por qualquer das infrações administrativas previstas no art. 155 da Lei n. 14.133/21.**

26.15. O parágrafo terceiro da Cláusula Oitava, bem como, parágrafo décimo primeiro da Cláusula Décima Primeira, atendem ao disposto no art. 92, XVI, Lei n. 14.133/21.

26.16. No tocante ao inciso XVII, que estabelece regras, dirigidas ao contratado, quanto à reserva de cargos para pessoa com deficiência, reabilitado da Previdência Social e para aprendiz, verifica-se o atendimento na Cláusula Oitava, parágrafo quarto, inciso XII da minuta sob análise.

26.17. O modelo de gestão do contrato, que descreve como a execução do objeto será acompanhada e fiscalizada por esta Pasta, está presente na Cláusula Décima Primeira da minuta. Suprido o inciso XVIII.

26.18. As hipóteses de extinção contratual foram elencadas na Cláusula Décima Quinta da minuta do ajuste, conforme exigência do inciso XIX.

26.19. Observadas tais providências, em linhas gerais, constata-se que a Minuta Contratual (SISLOG n. 126034) compreende as cláusulas essenciais aos contratos administrativos e está em conformidade com as exigências legais da Lei n. 14.133/21.

26.20. **Destaca-se que quaisquer outras alterações na Minuta Contratual, distintas dos apontamentos já delineados, deverão ser expressamente consignadas em expediente a ser encaminhado à Procuradoria Setorial.**

## **27. NOVA INTERPRETAÇÃO AO ART. 157, INC. I, DA CF/88**

27.1. O Supremo Tribunal Federal, recentemente, deu nova interpretação dada ao art. 157, inc. I, da CF/88, em vista do tema n. 1130 da repercussão geral, segundo o qual:

"Pertence ao Município, aos Estados e ao Distrito Federal a titularidade das receitas arrecadadas a título de imposto de renda retido na fonte incidente sobre valores pagos por eles, suas autarquias e fundações a pessoas físicas ou jurídicas contratadas para a prestação de bens ou serviços, conforme disposto nos arts. 158, I, e 157, I, da Constituição Federal."

27.2. A questão foi objeto de orientação por parte da Procuradoria-Geral do Estado, no âmbito do processo SEI 202200036002425, de modo que é recomendável que a regra seja observada nos Editais desta Secretaria.

27.3. No presente feito, consta previsão neste sentido na Minuta Contratual (SISLOG 126034). Veja-se:

### **CLÁUSULA NONA - DAS OBRIGAÇÕES E RESPONSABILIDADES DA CONTRATANTE**

(...)

**VIII.** a Contratante, ao efetuar o pagamento à Contratada, fica obrigada a proceder à retenção do Imposto de Renda (IR) ao Estado de Goiás com base na Instrução Normativa RFB nº 1.234, de 11 de janeiro de 2012, e alterações posteriores;

27.4. Correta, portanto, a previsão contratual.

## **28. DA CONCILIAÇÃO E MEDIAÇÃO**

28.1. Como se nota da Cláusula Décima Quarta da Minuta Contratual (SISLOG n. 126034) foi incluída previsão quanto a

submissão do feito à CCMA. Veja-se:

#### **CLÁUSULA DÉCIMA QUARTA - DA CONCILIAÇÃO E MEDIAÇÃO**

As controvérsias eventualmente surgidas quanto à formalização, execução ou encerramento do ajuste decorrentes desta licitação, chamamento público ou procedimento congênere, serão submetidas à tentativa de conciliação ou mediação no âmbito da Câmara de Conciliação, Mediação e Arbitragem da Administração Estadual (CCMA), na forma da Lei nº 9.307, de 23 de setembro de 1996 e da Lei Complementar Estadual nº 144, de 24 de julho de 2018.

28.2. Trata-se de prática louvável, que confere eficiência à contratação, evitando a submissão de eventuais litígios à morosidade inerente ao Poder Judiciário.

#### **29. DA INCLUSÃO DE CLÁUSULA SOBRE A SUBMISSÃO AO DECRETO ESTADUAL N. 9.837/2021**

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

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

(...)

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

29.2. A mesma redação é replicada no art. 3º, inc. III, do Anexo Único do Decreto.

29.3. Portanto, correta a previsão contida na Cláusula Oitava, parágrafo sexto da Minuta Contratual (SISLOG n.



126034), também disposta no item 15.1 da Minuta de Edital (SISLOG n. 126033).

### 30. **DA LICENÇA AMBIENTAL**

30.1. A licença ambiental é exigida para os empreendimentos em geral por força da Lei n. 6.938/81, nos seus respectivos termos. Essa matéria foi objeto de determinação pelo Tribunal de Contas do Estado de Goiás por ocasião do Acórdão nº 1135/2023.

30.2. Salvo melhor juízo, não foi possível identificar licença ambiental ou justificativa para sua dispensa. **Sugerimos o saneamento neste sentido.**

### 31. **DEMAIS PROVIDÊNCIAS**

31.1. Consoante art. 54 da Lei n. 14.133/2021, "*a publicidade do edital de licitação será realizada mediante divulgação e manutenção do inteiro teor do ato convocatório e de seus anexos no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP)*", sendo obrigatória, ainda, "*a publicação de extrato do edital no Diário Oficial (...), bem como em jornal diário de grande circulação*" (§1º). Ademais, "*é facultada a divulgação adicional e a manutenção do inteiro teor do edital e de seus anexos em sítio eletrônico oficial do ente federativo do órgão ou entidade responsável pela licitação ou, no caso de consórcio público, do ente de maior nível entre eles, admitida, ainda, a divulgação direta a interessados devidamente cadastrados para esse fim*" (§2º).

31.2. Ao seu turno, o art. 15 do Decreto n. 10.247/2023 prevê que a publicidade do edital de licitação será realizada mediante:

I - a divulgação e a manutenção do inteiro teor do ato convocatório e dos seus anexos no sistema oficial;

II - a divulgação e a manutenção do inteiro teor do ato convocatório e dos seus anexos no Portal Nacional de Contratações Públicas - PNCP; e

III - a publicação do aviso de licitação no Diário Oficial do Estado de Goiás e em jornal diário de grande circulação, preferencialmente na forma eletrônica".

31.3. Consoante o §2º do citado dispositivo, "*a divulgação no PNCP será realizada por meio de rotina de integração com o sistema oficial de contratações do Estado*".

31.4. Outrossim, prevê o §3º do art. 54 da Lei n. 14.133/2021 que "*após a homologação do processo licitatório,*



*serão disponibilizados no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) e, se o órgão ou entidade responsável pela licitação entender cabível", também no sítio eletrônico oficial do ente federativo do órgão ou entidade responsável pela licitação.*

31.5. Consta do item 16.12 da Minuta de Edital (SISLOG n. 126033) que o "Edital e seus anexos estão disponíveis, na íntegra, no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) e endereço eletrônico <https://sislog.go.gov.br/>". Correta a previsão.

31.6. Ademais, recomenda-se a formalização das seguintes providências:

a) A apresentação da previsão dos recursos orçamentários, dentre os quais, a Declaração do Ordenador de Despesas quanto à Adequação Orçamentária e Financeira, Programação de Desembolso Financeiro-PDF com *status* liberado e a Indicação Orçamentária;

b) A declaração do setor técnico competente no sentido de que as informações referentes ao (anteprojeto e projeto básico), constam dos anexos referidos ou, não sendo o caso, que sejam apresentados os respectivos documentos;

c) A inserção das informações e dos dados da pesquisa de preço, no item "arquivo", no link de acesso da planilha detalhada do orçamento estimado;

d) Comprovante de informação de resultado de procedimento aquisitivo (art. 4º do Decreto Estadual n. 7.425/11);

e) Comprovante de alimentação do sistema eletrônico do TCE (art. 263, §5º, do Regimento Interno do TCE/GO);

31.7. Demais determinações legais que, eventualmente, não tenham sido registradas nesta manifestação, devem ser, igualmente, observadas.

## 32. CONCLUSÃO

32.1. Diante do exposto, **opina-se** pela regularidade jurídica da licitação em análise, **desde que cumpridos os requisitos apontados nesta peça Opinativa.**

32.2. Esclareça-se que não compete à Procuradoria

Setorial, enquanto órgão de consultoria jurídica, manifestar-se sobre aspectos eminentemente técnicos, extrajurídicos, tampouco sobre a conveniência e oportunidade atinente aos atos ora pretendidos.

32.3. Este Parecer não é vinculante, cabendo ao Ordenador de Despesas o acatamento, ou não, das recomendações traçadas (vide Acórdão 594/2020-TCU, que reafirma o princípio da segregação de funções).

32.4. Matéria orientada.

32.5. Goiânia, data da assinatura digital.

**Júlio Gomes**  
**Procurador do Estado**  
**Chefe da Procuradoria Setorial da SEINFRA**

[1] Prefácio de Jessé Torres Pereira Junior em GARCIA, Flávio Amaral. Licitações e contratos administrativos. Casos e polêmicas. 5ª edição. São Paulo: Malheiros, 2018, p. 28 e 29.

[2] Justen Filho, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas: Lei 14.133/2021. São Paulo : Thomson Reuters Brasil, 2021.

[3] HEINEN, Juliano. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 2ª ed. rev. ampl e atual. São Paulo: Editora Juspodivm, 2022.



Documento assinado eletronicamente por **JULIO GOMES, Procurador (a) do Estado**, em 10/02/2025, às 10:54, conforme art. 2º, § 2º, III, "b", da Lei 17.039/2010 e art. 3ºB, I, do Decreto nº 8.808/2016.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site [http://sei.go.gov.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=1](http://sei.go.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=1) informando o código verificador **69918560** e o código CRC **A9A6C126**.

PROCURADORIA SETORIAL  
RUA 5 833 Qd.5 Lt.23, EDIF PALACIO DO PRATA, SALA 509 - Bairro  
SETOR OESTE - GOIANIA - GO - CEP 74115-060 - .



Referência: Processo nº  
202420920000168



SEI 69918560