



ESTADO DE GOIÁS
SECRETARIA DE ESTADO DA INFRAESTRUTURA
PROCURADORIA SETORIAL

Processo: 202420920000168

Nome: @nome_interessado_maiusculas@

Assunto: Contratação n. 115512.

PARECER JURÍDICO SEINFRA/PROCSET-20943 Nº 127/2025

EMENTA. LICITAÇÃO. CONCORRÊNCIA. MENOR PREÇO. CONTRATAÇÃO DE EMPRESA PARA EXECUÇÃO DE OBRA DE REFORMA E AMPLIAÇÃO DO TERMINAL DE PASSAGEIROS, ADEQUAÇÃO DO SISTEMA VIÁRIO DE ACESSO E SINALIZAÇÃO DO PÁTIO DE AERONAVES DO AERÓDROMO MUNICIPAL FRANCISCO VIEIRA DO AMARAL (ICAO: SBIT), LOCALIZADO NO MUNICÍPIO DE ITUMBIARA/GO. POSSIBILIDADE JURÍDICA. REGULARIDADE DO FEITO COM RESSALVAS.

1. RELATÓRIO

1.1. Trata-se de processo licitatório, na modalidade **concorrência, do tipo menor preço**, para contratação de empresa para "execução de obra de reforma e ampliação do terminal de passageiros, adequação do sistema viário de acesso e sinalização do pátio de aeronaves do Aeródromo Municipal Francisco Vieira do Amaral (ICAO: SBIT), localizado no município de Itumbiara/GO". A contratação tem valor estimado de R\$ 3.874.231,14 (três milhões, oitocentos e setenta e quatro mil duzentos e trinta e um reais e quatorze centavos).

Os autos tramitam no Sistema de Logística de Goiás - SISLOG, sob o Código de Contratação n. 115512 (SEI n. 202500005022222) e são constituídos pelos seguintes documentos:

- a) Documento de Oficialização da Demanda (SISLOG - 212127);
- b) Estudo Técnico Preliminar (SISLOG - 211158);
- c) Termo de Referência (SISLOG - 212973);
- d) Orçamentos Estimados (SISLOG - 211651);
- e) Portaria de Contratação (SISLOG - 212144);
- f) Anotação de Responsabilidade Técnica (SISLOG - 211873);
- g) Minuta de Edital (SISLOG - 213380);
- h) Minuta de Contrato (SISLOG - 214539).

1.2. Aportaram os autos nesta Procuradoria Setorial através da Solicitação de Análise Jurídica (SISLOG - 215897), da Gerência de Compras Governamentais, para análise e manifestação jurídica quanto à contratação, com fulcro no art. 53, Lei n. 14.133/2021.

1.3. 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 infralegais: 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 ou interna.

4.2. De uma forma geral, a doutrina destaca "*a cogêncio 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. Nesse sentido, os documentos necessários à feitura da etapa preparatória constam do citado art. 7º, *in verbis*:

- I - Documento de Oficialização de Demanda - DOD(**DOC. SISLOG n. 212127**);
- II - Portaria de designação das funções essenciais da contratação (**DOC. SISLOG n. 212144**);
- III - Estudo Técnico Preliminar - ETP; (**DOC. SISLOG n. 211158**);
- IV - Matriz de riscos (**DOC. SISLOG n. 211952**)
- V - Orçamento estimado da contratação (**DOCS. SISLOG n. 211651**);

VI - Termo de referência, anteprojeto, projeto básico ou projeto executivo (**DOC. SISLOG n. 212973**);

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

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. 213380**);

IX - Minuta de termo de contrato ou histórico da nota de empenho, quando ela for utilizada em substituição ao termo contratual (**DOC. SISLOG n. 214539**);

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

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

XII - Autorização do ordenador de despesas (**não consta**).

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. Ainda assim, verifica-se ter sido juntada nos autos (SISLOG - 211952).

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, por conta e risco do gestor.**

4.7. 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. **Não consta dos autos a autorização expressa do ordenador de despesas, o que deve ser providenciado.**

6. DO ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR

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

6.2. Na espécie, o documento, constante do Evento SISLOG n. 211158, 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.

6.3. 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; (**Tópico 1**)

II - a descrição da solução como um todo, inclusive das exigências relacionadas à manutenção e à assistência técnica, quando for necessário; (**Tópico 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; (**Tópico 3**)

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

V - a justificativa para o parcelamento ou não da solução; (**Tópico 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; (**Tópico 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: (**Tópico 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; (**Tópico 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; (**Tópico 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; (**Tópico 10**)

XI - as contratações correlatas ou interdependentes; (**Tópico 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, imparcialidade, 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.

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

6.5. 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.

7. DO DOCUMENTO DE OFICIALIZAÇÃO DA DEMANDA - DOD

7.1. Inaugura o feito o Documento de Oficialização de Demanda - DOD contido no Evento SISLOG n. 212127, 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.

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

8. DA JUSTIFICATIVA DA CONTRATAÇÃO

8.1. A justificativa para a contratação consta no item 2.2 do Documento de Oficialização de Demanda - DOD (SISLOG - 212127) e do Estudo Técnico Preliminar (SISLOG - 211158). Vejamos:

Documento de Oficialização de Demanda (DOD)

2.2 - JUSTIFICATIVA

Visando assegurar a continuidade do serviço público na malha aeroportuária estadual e garantir a exploração dos voos regionais, foram elaborados estudos pela Secretaria de Estado da Infraestrutura - SEINFRA para a expansão de novos destinos de voos regulares. Os resultados desses estudos indicaram que o Aeródromo Municipal de Itumbiara apresenta demanda compatível para a operação de voos comerciais regulares.

Para atender a essa demanda, identificou-se que a operação da aeronave ATR-72, com capacidade para aproximadamente 70 passageiros, é a mais adequada. Contudo, o terminal de passageiros do Aeródromo Municipal de Itumbiara, com área aproximada de 136 m², é insuficiente para suportar o fluxo esperado de passageiros com a operação da referida aeronave. Diante desse cenário, a presente contratação justifica-se pela necessidade de ampliar e adequar a infraestrutura do Aeródromo, garantindo sua conformidade com as normativas estabelecidas pelos órgãos regulamentadores, especialmente os Regulamentos Brasileiros de Aviação Civil (RBACs) 107, 121, 153 e 154.

Portanto, torna-se necessário contratar empresa para Reforma e ampliação do terminal de passageiros, adequação do sistema viário de acesso e sinalização do pátio de aeronaves do Aeródromo Municipal “Francisco Vilela do Amaral” (ICAO: SBIT), localizado no município de Itumbiara - GO.

Estudo Técnico Preliminar (ETP)

SEÇÃO 1 - DESCRIÇÃO DA NECESSIDADE DA CONTRATAÇÃO

1.1. O presente Estudo Técnico Preliminar apresenta os estudos técnicos realizados visando identificar e analisar as soluções disponíveis no mercado, em termos de requisitos, alternativas e justificativas para escolha da melhor solução para alcançar os resultados pretendidos.

1.2. A presente contratação justifica-se pela necessidade de viabilizar voos regionais utilizando a aeronave ATR-72, que possui capacidade para aproximadamente 70 (setenta) passageiros. Conforme apontado no estudo de atratividade, verificou-se que a região possui uma demanda compatível com operações de voos de maior capacidade, destacando o potencial para a implantação e desenvolvimento da malha de aviação comercial. A metodologia aplicada foi essencial para identificar os municípios com aptidão para integrar a aviação comercial, preenchendo uma lacuna no desenvolvimento do modal aerooviário. Nesse contexto, o Aeródromo Municipal de Itumbiara foi destacado como uma das localidades com esse potencial. A ampliação proposta contribuirá significativamente para o crescimento econômico regional, ao mesmo tempo em que proporcionará maior agilidade no transporte de pessoas.

1.3. Atualmente, o terminal de passageiros do Aeródromo Municipal de Itumbiara possui uma área aproximada de 136 m², insuficiente para atender ao aumento de fluxo de passageiros esperado com a operação da aeronave ATR-72. Ademais, o terminal não apresenta uma configuração interna que possibilite a separação adequada entre as áreas de embarque e desembarque, em desacordo com os requisitos definidos pelo Regulamento Brasileiro da Aviação Civil - RBAC. Nesse cenário, o Estudo Técnico Preliminar apontou que a solução mais viável e adequada consiste na reforma e ampliação do terminal de passageiros.

1.4. O terminal existente foi objeto de vistoria realizada por equipe técnica especializada da Secretaria de Estado da Infraestrutura (SEINFRA), que, por meio do relatório SEI: 53747769, concluiu que, diante da projeção de operação da aeronave ATR-72, é indispensável a expansão do Terminal de Passageiros (TPS). Essa expansão visa à otimização das áreas de embarque e desembarque, garantindo adequação às necessidades das companhias aéreas e dos passageiros.

1.5. Além das obras de reforma e ampliação do Terminal de Passageiros, incluem-se nesta contratação a execução da sinalização do pátio de aeronaves e a adequação do sistema viário de acesso ao Aeródromo Municipal “Francisco Vilela do Amaral” (ICAO: SBIT), localizado no município de Itumbiara – GO, contemplando tanto a mão de obra quanto os materiais necessários.

1.6. Os serviços necessários para otimizar as áreas de embarque e desembarque do Aeródromo Municipal de Itumbiara são:

- a. Reforma e ampliação do Terminal de Passageiros, incluindo a demolição de estruturas de concreto, com o objetivo de possibilitar a ampliação do terminal.
- b. Adequação e execução de pintura de sinalização do pátio de aeronaves.
- c. Adequação do sistema viário de acesso ao Aeródromo, incluindo a realocação de portão de serviço existente.

1.7. A ausência do objeto desta contratação poderá ocasionar os seguintes prejuízos:

- Impossibilidade da operação de companhias aéreas no aeródromo mencionado;
- Não atendimento às normas de segurança para operação de voos inter-regionais/regionais com a aeronave ATR-72;
- A não observância com os regulamentos estabelecidos pelos órgãos regulamentadores pode acarretar em medidas cautelares, tais como sanções e multas ao operador do aeródromo, bem como aos respectivos responsáveis operacionais designados;
- A falta de conformidade pode comprometer de maneira significativa a segurança operacional das atividades aéreas e aeroportuárias, podendo levar a interdição, fechamento e/ou cancelamento da inscrição cadastral (homologação) dos aeródromos, ocasionando em sérios prejuízos à administração pública;
- Insuficiência da infraestrutura para comportar adequadamente o fluxo previsto de passageiros.

8.2. 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.

9. DO DEVER DE LICITAR E DA UTILIZAÇÃO DA MODALIDADE "CONCORRÊNCIA"

9.1. 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 parágrafo único do texto constitucional.

9.2. 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.

9.3. 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 imparcialidade, 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).

9.4. 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;

9.5. 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.

9.6. 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 procedural 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.**

9.7. 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)

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

9.9. Nos termos da Nota Técnica n. 3/2018 PGE/GO, definição de obra pública ou serviço 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 anteprojetos 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.

9.10. 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."

9.11. Resta saber se a modalidade "pregão" é obrigatória ou facultativa para os serviços comuns de engenharia. A controvérsia é relevante na medida em que na égide das Lei n. 8.666/93 e Lei n. 10.520/02, o Tribunal de Contas da União firmou entendimento no sentido de que "na aquisição de serviços comuns de engenharia, a Administração deve utilizar **obrigatoriamente** a modalidade pregão" (Acórdão 505/2018-Plenário-TCU), contudo, a Lei n. 14.133/21 parece permitir ao gestor optar por uma das duas modalidades licitatórias citadas. Vejamos.

9.11.1. O artigo 6º da Lei n. 14.133/21 prevê, em seu inciso XLI, que o pregão é modalidade de licitação obrigatória para aquisição de bens e serviços comuns. O mesmo dispositivo, contudo, no inciso XXXVIII, conceitua a concorrência como modalidade de licitação para contratação de bens e serviços especiais e de obras e serviços comuns e especiais de engenharia.

9.11.2. Mais adiante, ao tratar das modalidades de licitação, a Nova Lei de Licitações e Contratações prevê, no parágrafo único do artigo 29, o seguinte: "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 artigo 6º desta Lei". A referida alínea "a" refere-se aos "serviços comuns de engenharia", conceituando-os como todos os serviços de engenharia que tem por objeto ações, objetivamente padronizáveis em termos de desempenho e qualidade,

de manutenção, de adequação e de adaptação de bens móveis e imóveis, com preservação das características originais dos bens.

9.11.3. **Do cotejo dos dispositivos mencionados é possível concluir que a Lei n. 14.133/21 parece apontar no seguinte sentido: i) o pregão é aplicável aos serviços comuns de engenharia; ii) também possível a adoção da concorrência, afinal, o inciso XXXVIII é expresso ao admiti-la para a contratação de tais serviços.**

9.11.4. No bojo do Estado de Goiás, a controvérsia foi resolvida por ocasião da edição do Decreto Estadual n. 10.247/23, que "regulamenta a licitação na modalidade pregão". *In verbis*:

Art. 1º (...)

§ 1º **A utilização da modalidade pregão** é obrigatória para a aquisição de bens e a contratação de serviços comuns, mas é **facultativa para a contratação de serviços comuns de engenharia**.

9.12. No caso em tela, destaca-se que o setor técnico, por meio do Estudo Técnico Preliminar (SISLOG - 211158) e do Termo de Referência (SISLOG - 212973), ressalva que **o objeto contratado trata-se de obra de engenharia**. Veja:

Termo de Referência (SISLOG - 212973)

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 deste Termo de Referência é a contratação de empresa especializada para a execução de obra de reforma e ampliação do terminal de passageiros, adequação do sistema viário de acesso e sinalização do pátio de aeronaves do Aeródromo Municipal Francisco Vieira do Amaral (ICAO: SBIT), localizado em Itumbiara-GO. A contratação está fundamentada na Seção 5 deste Termo de Referência.

O escopo da contratação compreende os seguintes serviços:

- a) Reforma e ampliação do Terminal de Passageiros, incluindo a demolição de estruturas de concreto, com o objetivo de possibilitar a ampliação do terminal.
- b) Adequação e execução de pintura de sinalização do pátio de aeronaves.
- c) Adequação do sistema viário de acesso ao Aeródromo, incluindo a realocação de portão de serviço existente.

Estudo Técnico Preliminar (SISLOG -211158)

SEÇÃO 2 - DESCRIÇÃO DA SOLUÇÃO

(...)

Característica do objeto a ser contratado:

2.3. O objeto a ser contratado trata-se de obra (reforma e ampliação do terminal de passageiros, adequação do sistema viário de acesso e sinalização do pátio de aeronaves do Aeródromo Municipal Francisco Vilela do Amaral), 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.

9.13. No caso em tela, portanto, o setor técnico esclarece tratar-se de "obra de engenharia", o que justifica a utilização da modalidade licitatória "concorrência".

10. DO REGIME DE EXECUÇÃO

10.1. Em síntese, a empreitada por preço global refere-se à "contratação da execução da obra ou do serviço por um preço fixo e total", enquanto a empreitada por preço unitário diz respeito à "contratação da execução da obra ou do serviço por um preço fixo por unidades específicas" (art. 6º, incisos XIX e XXX, da Lei nº 14.133/2021).

10.2. 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 adotassem 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."

10.3. No caso, a minuta de edital elege o regime de execução de **"empreitada por preço unitário"**.

10.4. No Termo de Referência (SISLOG n. 212973) foi juntada a seguinte justificativa para a adoção do regime de empreitada por preço unitário:

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.

10.5. Considerando que não cabe a este órgão de consultoria jurídica se manifestar sobre questões eminentemente técnicas, tampouco sobre a conveniência e oportunidade administrativa, presume-se suficiente e adequada a justificativa do setor técnico competente. **Adverte-se para a importância da fiscalização nos regimes de empreitada por preço unitário, de modo a ter certeza que as unidades declaradamente empregadas, de fato, o tenham sido.**

11. DOS DOCUMENTOS FINANCEIROS-ORÇAMENTÁRIOS

11.1. Não foi possível identificar a documentação orçamentária.

11.2. **Para fins de prosseguimento do processo licitatório, é indispensável a juntada da Indicação Orçamentária, da Declaração de Adequação Orçamentária e Financeira e da Programação de Desembolso Financeiro com status "liberado". Todas com valor suficiente à cobertura da despesa pretendida para o exercício financeiro vigente, conforme as disposições fixadas na Minuta de Contrato, bem como previsão das despesas a serem eventualmente suportadas nos exercícios financeiros subsequentes, tudo em conformidade com a Lei de Responsabilidade Fiscal.**

11.3. **Antes da celebração do ajuste, deverá ser juntada a respectiva Nota de Empenho 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.**

12. DA PORTARIA DA CONTRATAÇÃO

12.1. A portaria de contratação consta do Evento SISLOG n. 212144 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.

12.2. A portaria indicou Equipe de Planejamento da Contratação - EPC, o Agente de Contratação e a Equipe de Fiscalização do Contrato - EFC. **Não foi possível identificar, no entanto, a Banca de Julgamento, o que deve ser regularizado ou justificada sua ausência.**

12.3. Por fim, conforme exigência do §4º acima delineado, o documento está assinado por todos os indicados, demonstrando ciência de sua designação.

13. DA PESQUISA DE PREÇOS

13.1. 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 aquilar o montante dos recursos que poderá ser direcionado à consecução de determinado objeto.

13.2. 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.

13.3. Para a pesquisa de preços, o Decreto Estadual n. 9.900/21 elenca as regras cujo atendimento se impõe, em atenção ao § 2º do art. 23 da Lei n. 14.133/2021. Veja-se:

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

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

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

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

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

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

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

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

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.

13.4. 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.

13.5. 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 EXTRAIÍDAS 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.

(...)

13.6. À luz disso, verifica-se que o setor responsável colacionou, nos autos, o Orçamento Estimado (Evento SISLOG n. 211651). Ademais, consta, no documento, menção expressa ao Decreto Estadual n. 9.900/21:

TABELA DE ITENS E METODOLOGIA ADOTADA

Considerando os aspectos mercadológicos próprios à negociação com o setor público, o preço esmado 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 do Decreto Estadual 9.900 de julho de 2021 para a formação do preço referencial.

(...)

JUSTIFICATIVA DE METODOLOGIA UTILIZADA

A presente contratação tem por objeto a Reforma e Ampliação do Terminal de Passageiros de Itumbiara, cuja fonte de recursos será oriunda de emenda parlamentar.

Considerando que a fonte de recursos para a contratação será vinculada a emenda parlamentar, todo o orçamento foi elaborado conforme as diretrizes do Decreto Estadual nº 9.900, de 7 de julho de 2021, que disciplina a pesquisa de preços para aquisição de bens e contratação de serviços no âmbito da administração pública estadual direta, autárquica e fundacional.

Nos termos do referido decreto, os orçamentos de obras públicas devem seguir parâmetros e metodologias específicas para definição do valor estimado da contratação, com base preferencial nas tabelas da GOINFRA. No entanto, quando inexistentes itens correspondentes nessas tabelas, admite-se a utilização de outras bases oficiais, como SINAPI, SICRO, mídia especializada, contratações similares e cotações diretas com fornecedores, desde que atendidos os critérios e justificativas previstos na norma.

Dessa forma, o orçamento estimativo apresentado foi estruturado em conformidade com o Decreto Estadual nº 9.900/2021, assegurando legalidade, transparência e aderência técnica ao processo de contratação.

O orçamento foi elaborado com base nos projetos executivos desenvolvidos para o empreendimento, contemplando os itens previstos nas respectivas disciplinas. A metodologia adotada consistiu na análise comparativa, quantificação e aplicação de composições de custos conforme as características técnicas, tipologias e demandas do projeto.

13.7. 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".

14. DO TERMO DE REFERÊNCIA

14.1. 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.

14.2. No regulamento estadual (Decreto Estadual nº 10.207/2023), o Termo de Referência (SISLOG n. 212973) deverá ser elaborado a partir do Estudo Técnico Preliminar da contratação e incluirá, no mínimo, as seguintes informações:

Art. 21. O termo de referência deverá ser elaborado a partir do Estudo Técnico Preliminar da contratação e incluirá, no mínimo, as seguintes informações:

I - a definição do objeto da contratação com a indicação do código do Banco de Especificações relacionado a cada item da contratação, disponíveis no Sistema de Logística do Estado de Goiás – SISLOG; **(Seção 2)**

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

III - a descrição detalhada do objeto, considerados o seu ciclo de vida, sua natureza, seus quantitativos e o prazo do contrato, inclusive a avaliação dos benefícios de eventuais prorrogações, vedadas as especificações que, por serem excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem ou frustrem a competição ou a realização do fornecimento da solução; **(Seção 4)**

IV - a fundamentação da contratação, que consiste na referência aos estudos técnicos preliminares correspondentes ou, quando não for possível divulgá-los, no extrato das partes que não contiverem informações sigilosas; **(Seção 5)**

V - os requisitos da contratação, assim considerados os requisitos legais, de negócio, de capacitação, de segurança da informação e proteção de dados, de implantação, garantia e manutenção, de metodologia de trabalho, de experiência profissional da equipe de execução do contrato e outros considerados pertinentes; **(Seção 6)**

VI - o modelo de execução do objeto, que consiste na definição de como o contrato deverá produzir os resultados pretendidos desde o seu início até o seu encerramento; **(Seção 7)**

VII - o modelo de gestão do contrato, que descreve como a execução do objeto será acompanhada e fiscalizada pelo órgão ou pela entidade; **(Seção 8)**

VIII - os critérios de medição e de pagamento; **(Seção 9)**

IX - as forma e os critérios de seleção do fornecedor; **(Seção 10)** e

X - o cronograma de execução física e financeira, quando for aplicável, que conterá o detalhamento das etapas ou das fases da execução do contrato, com os principais serviços ou bens que o compõem e a previsão de desembolso para cada uma delas. **(Seção 7, item 7.2)**

14.3. Da análise do documento, nota-se consonância entre os critérios estabelecidos na lei e os constantes do Termo de Referência.

14.4. Calha sublinhar que possíveis alterações promovidas no Estudo Técnico Preliminar, Termo de Referência, na minuta de Contrato e demais documentos, a partir das considerações apostas neste Parecer, devem ser harmonizadas entre si, não sendo permitidas inconformidades, sendo necessário corrigir o que for pertinente.

15. DA MINUTA DE EDITAL

15.1. 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".

15.2. 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 2.2, 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; **(seção 8)**

V - sessão eletrônica e modo de disputa; (**item 2.5 e 2.6**)

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 17**)

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

15.3. A Minuta de Edital (SISLOG n. 213380) atende parcialmente, de uma forma geral, às disposições legais que disciplinam a matéria. Constam desse documento informações sobre o objeto da licitação e a forma de acesso e condições de participação na licitação, as condições de participação de microempresas e empresas de pequeno porte, 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.

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

16. ME'S E EPP'S

16.1. Em relação à participação de Micro e Pequenas Empresas, a Lei Complementar n. 123/2006 prevê o seguinte:

Art. 42. Nas licitações públicas, a comprovação de regularidade fiscal e trabalhista das microempresas e das empresas de pequeno porte somente será exigida para efeito de assinatura do contrato.

Art. 43. As microempresas e as empresas de pequeno porte, por ocasião da participação em certames licitatórios, deverão apresentar toda a documentação exigida para efeito de comprovação de regularidade fiscal e trabalhista, mesmo que esta apresente alguma restrição.

§ 1º Havendo alguma restrição na comprovação da regularidade fiscal e trabalhista, será assegurado o prazo de cinco dias úteis, cujo termo inicial corresponderá ao momento em que o proponente for declarado vencedor do certame, prorrogável por igual período, a critério da administração pública, para regularização da documentação, para pagamento ou parcelamento do débito e para emissão de eventuais certidões negativas ou positivas com efeito de certidão negativa.

§ 2º A não-regularização da documentação, no prazo previsto no § 1º deste artigo, implicará decadência do direito à contratação, sem prejuízo das sanções previstas no art. 81 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, sendo facultado à Administração convocar os licitantes remanescentes, na ordem de classificação, para a assinatura do contrato, ou revogar a licitação.

Art. 44. Nas licitações será assegurada, como critério de desempate, preferência de contratação para as microempresas e empresas de pequeno porte.

§ 1º Entende-se por empate aquelas situações em que as propostas apresentadas pelas microempresas e empresas de pequeno porte sejam iguais ou até 10% (dez por cento) superiores à proposta mais bem classificada.

§ 2º Na modalidade de pregão, o intervalo percentual estabelecido no § 1º deste artigo será de até 5% (cinco por cento) superior ao melhor preço.

Art. 45. Para efeito do disposto no [art. 44 desta Lei Complementar](#), ocorrendo o empate, proceder-se-á da seguinte forma:

I - a microempresa ou empresa de pequeno porte mais bem classificada poderá apresentar proposta de preço inferior àquela considerada vencedora do certame, situação em que será adjudicado em seu favor o objeto licitado;

II - não ocorrendo a contratação da microempresa ou empresa de pequeno porte, na forma do inciso I do caput deste artigo, serão convocadas as remanescentes que porventura se enquadrem na hipótese dos [§§ 1o e 2o do art. 44 desta Lei Complementar](#), na ordem classificatória, para o exercício do mesmo direito;

III - no caso de equivalência dos valores apresentados pelas microempresas e empresas de pequeno porte que se encontrem nos intervalos estabelecidos nos [§§ 1o e 2o do art. 44 desta Lei Complementar](#), será realizado sorteio entre elas para que se identifique aquela que primeiro poderá apresentar melhor oferta.

§ 1o Na hipótese da não-contratação nos termos previstos no caput deste artigo, o objeto licitado será adjudicado em favor da proposta originalmente vencedora do certame.

§ 2o O disposto neste artigo somente se aplicará quando a melhor oferta inicial não tiver sido apresentada por microempresa ou empresa de pequeno porte.

§ 3o No caso de pregão, a microempresa ou empresa de pequeno porte mais bem classificada será convocada para apresentar nova proposta no prazo máximo de 5 (cinco) minutos após o encerramento dos lances, sob pena de preclusão.

(...)

Art. 47. Nas contratações públicas da administração direta e indireta, autárquica e fundacional, federal, estadual e municipal, deverá ser concedido tratamento diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte objetivando a promoção do desenvolvimento econômico e social no âmbito municipal e regional, a ampliação da eficiência das políticas públicas e o incentivo à inovação tecnológica.

Art. 48. Para o cumprimento do disposto no art. 47 desta Lei Complementar, a administração pública:

I - deverá realizar processo licitatório destinado exclusivamente à participação de microempresas e empresas de pequeno porte nos itens de contratação cujo valor seja de até R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais);

II - poderá, em relação aos processos licitatórios destinados à aquisição de obras e serviços, exigir dos licitantes a subcontratação de microempresa ou empresa de pequeno porte;

III - deverá estabelecer, em certames para aquisição de bens de natureza divisível, cota de até 25% (vinte e cinco por cento) do objeto para a contratação de microempresas e empresas de pequeno porte

§ 1o ([Revogado](#)).

§ 2o Na hipótese do inciso II do caput deste artigo, os empenhos e pagamentos do órgão ou entidade da administração pública poderão ser destinados diretamente às microempresas e empresas de pequeno porte subcontratadas.

§ 3o Os benefícios referidos no caput deste artigo poderão, justificadamente, estabelecer a prioridade de contratação para as microempresas e empresas de pequeno porte sediadas local ou regionalmente, até o limite de 10% (dez por cento) do melhor preço válido.

Art. 49. Não se aplica o disposto nos [arts. 47 e 48 desta Lei Complementar](#) quando:

I - ([Revogado](#));

II - não houver um mínimo de 3 (três) fornecedores competitivos enquadrados como microempresas ou empresas de pequeno porte sediados local ou regionalmente e capazes de cumprir as exigências estabelecidas no instrumento convocatório;

III - o tratamento diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte não for vantajoso para a administração pública ou representar prejuízo ao conjunto ou complexo do objeto a ser contratado;

IV - a licitação for dispensável ou inexigível, nos termos dos [arts. 24 e 25 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993](#), excetuando-se as dispensas tratadas pelos incisos I e II do art. 24 da mesma Lei, nas quais a compra deverá ser feita preferencialmente de microempresas e empresas de pequeno porte, aplicando-se o disposto no inciso I do art. 48.

16.2. É indispensável que tais disposições sejam observadas a contento.

16.3. Por ocasião do Termo de Referência (SISLOG n. 212973), o setor técnico esclareceu o seguinte:

Tratamento diferenciado para microempresas e empresas de pequeno porte

10.5. Na presente contratação será concedido tratamento diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte objetivando a promoção do desenvolvimento econômico e social no âmbito municipal e regional, a ampliação da eficiência das políticas públicas e o incentivo à inovação tecnológica, em observância à Lei Complementar nº 123 de dezembro de 2006 e demais dispositivos legais aplicáveis.

10.6. Havendo alguma restrição na comprovação da regularidade fiscal das microempresas e empresas de pequeno porte, será assegurado o prazo de até 5 (cinco dias úteis), prorrogáveis por igual período, a critério da Administração, para a regularização da documentação, contados do momento em que o proponente for declarado vencedor do certame.

10.7. A não-regularização da documentação no prazo acima implicará decadência do direito à contratação, sem prejuízo das sanções previstas na Lei 14.133 de abril 2021, sendo facultado à Administração convocar os Fornecedores remanescentes, na ordem de classificação, para a assinatura do Contrato, ou revogar a licitação.

10.8. A disputa exclusiva e/ou reserva de cotas para microempresa e empresa de pequeno porte, na forma da Lei Complementar 123 de dezembro de 2006, será aplicada conforme quantitativos e valores expressos na planilha de "Orçamento Sintético", incluída como anexo deste Termo de Referência.

16.4. Ademais, consoante o Acórdão n. 2688/2019 - Processo n. 201900010008419/309-06/TCE/GO, deve ser consultado o Portal da Transparência estadual e o sistema SIOFI 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. A consulta também abrange o exercício corrente, para verificar se o somatório dos valores das ordens bancárias por ela recebidas, até o mês anterior ao da sessão pública da licitação, extrapola os limites acima referidos, acrescidos do percentual de 20% (vinte por cento) de que trata o artigo 3º, §§ 9º-A e 12, da Lei Complementar n. 123 de 2006. A previsão consta no Item 4.6 da Minuta de Edital, veja-se:

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

17. DO PROGRAMA DE INTEGRIDADE - LEI 20.489/2019

17.1. 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.

17.2. Pelo valor da contratação, 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\$ 3.874.231,14 (três milhões, oitocentos e setenta e quatro mil duzentos e trinta e um reais e quatorze centavos), **exigindo-se Programa de Integridade.**

17.3. Nesse sentido, consta do Item 15 da Minuta de Edital (SISLOG - 213380) a previsão relacionada ao Programa de Integridade:

15. DO CÓDIGO DE ÉTICA E DO PROGRAMA DE INTEGRIDADE

15.1. É responsabilidade da contratada estar ciente, no que couber, da observância das prescrições do Código de Ética e Conduta Profissional do Servidor e da Alta Administração da Administração Pública direta, autárquica e fundacional do Poder Executivo estadual, instituído pelo Decreto estadual nº 9.837/2021.

15.2. Nos termos da Lei nº 20.489, de 10 de junho de 2019, a CONTRATADA se compromete a implementar Programa de Integridade (conjunto de mecanismos e procedimentos internos de integridade, auditoria, controle e incentivo à denúncia de irregularidade e na aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta, políticas e diretrizes com o objetivo de detectar e sanar desvios, fraudes, irregularidades e atos ilícitos praticados contra a administração pública do Estado de Goiás, que deve ser estruturado, aplicado e atualizado de acordo com as características e riscos atuais das atividades da pessoa jurídica, a qual, por sua vez, deve garantir o constante aprimoramento e adaptação do referido programa, visando garantir a sua efetividade.

18. DA PARTICIPAÇÃO DE CONSÓRCIOS

18.1. Consta na Minuta de Edital (SISLOG - 213380):

Consórcio de empresas

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 uma 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.

18.2. E no Termo de Referência (SISLOG - 212973):

SEÇÃO 10 - FORMA E CRITÉRIOS DE SELEÇÃO DO FORNECEDOR

(...)

10.3. Participação de empresas reunidas em consórcio: Sim. 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.

18.3. 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.

18.4. Nesta acepção, corretas as previsões das Minutas supra que permitem a participação de empresas reunidas em consórcio.

19. DA SUBCONTRATAÇÃO

19.1. 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).

19.2. No caso em apreço, a Administração optou por **admitir** a subcontratação parcial do objeto. Veja-se trecho da Minuta de Edital (SISLOG n. 213380):

14. DA SUBCONTRATAÇÃO

14.1. Considerando a natureza da contratação, serão passíveis de subcontratação, desde de que atendam aos limites e condições dos itens 10.33 e 10.34 do Termo de Referência, os seguintes serviços:

1. Instalação de fachada em pele de vidro;
2. Fabricação de placas de sinalização;
3. Pintura de sinalização horizontal;
4. Locação de máquinas e equipamentos com operador, para apoio a atividades auxiliares, como transporte de materiais e movimentações internas;
5. Instalação de equipamentos de ar condicionado.

14.2. A subcontratação será permitida para os serviços listados no item 14.1, bem como para outros serviços de caráter acessório, especializado ou complementar, desde que, em qualquer caso, haja justificativa da CONTRATADA e aprovação prévia da Fiscalização do contrato. A subcontratação será admitida até o limite de 25% (vinte e cinco por cento) do valor total contratado, sendo vedada a subcontratação integral do objeto. No caso de subcontratação, a CONTRATADA continuará responsável, perante a CONTRATANTE, pela execução dos serviços realizados pelas subcontratadas, devendo apresentar à Fiscalização os respectivos contratos assinados. Compete à CONTRATADA assegurar que suas subcontratadas mantenham regularidade fiscal e trabalhista, bem como observem integralmente as normas de

segurança e a legislação aplicável. Em caso de descumprimento, a CONTRATADA estará sujeita às sanções previstas na Seção 12.

14.3. As subcontratadas deverão comprovar capacidade técnica, em um percentual de no mínimo 50% do quantitativo do item subcontratado.

19.3. Destaca-se que, da justificativa para subcontratação, deve constar, expressamente, o rol taxativo das atividades, itens, e serviços submetidos à subcontratação. Assim, foram elencados **cinco itens**: Instalação de fachada em pele de vidro; Fabricação de placas de sinalização; Pintura de sinalização horizontal; Locação de máquinas e equipamentos com operador, para apoio a atividades auxiliares, como transporte de materiais e movimentações internas; e Instalação de equipamentos de ar condicionado.

19.4. Veja-se, nesse sentido, a Instrução Técnica n. 3/2023 - SERVFISC-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, apresente rol taxativo de atividades e serviços passíveis de subcontratação, **acompanhado de justificativas** (conforme item 2.1.6)".

19.5. **Embora admitir a subcontratação constitua prática legítima, as razões que ensejaram tal opção devem ser suficientemente explicitadas nos autos da contratação pretendida. Sugerimos o aprimoramento nesse sentido.**

20. DA PARTICIPAÇÃO DE EMPRESAS EM RECUPERAÇÃO JUDICIAL

20.1. 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.

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

20.3. *In casu*, verifica-se, na Seção 8 (Da Fase de Habilitação) da Minuta de Edital (SISLOG n. 213380), que há menção expressa à possibilidade de participação de empresa com falência não decretada ou em recuperação judicial. Veja-se:

8. DA FASE DE HABILITAÇÃO

(...)

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 nº 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.

D. Balanço patrimonial e demonstrações contábeis **dos 2 (dois) últimos exercícios sociais**, já exigíveis e apresentados na forma da lei, que comprovem a boa situação financeira da empresa, vedada a sua substituição por balancetes ou balanços provisórios, podendo ser atualizados por índices oficiais quando encerrado há mais de 3 (três) meses da data de apresentação da proposta - deverá ser comprovado o envio dos balanços pelo SPED;

E. A regular situação financeira será comprovada através dos índices de Liquidez Geral (LG), Liquidez Corrente (LC), e Solvência Geral (SG) iguais ou superiores a 1 (um).

F. O atendimento dos índices econômicos deverá ser atestado mediante declaração assinada por profissional habilitado da área contábil, a ser apresentada pelo licitante.

G. Fica estabelecido a exigência de patrimônio líquido mínimo equivalente de 10% (dez por cento) do valor estimado da contratação.

H. Em se tratando de Consórcio, fica 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.

I. O acréscimo tratado no subitem anterior não é aplicável aos consórcios compostos, em sua totalidade, por microempresas e empresas de pequeno porte, em consonância com o Art. 51, § 6º, do Decreto nº 7.581/2011.

J. No caso de empresa constituída no exercício social vigente, admite-se a apresentação de balanço patrimonial e demonstrações contábeis referentes ao período de existência da sociedade.

K. Será admissível o balanço intermediário, se decorrer de lei ou contrato/estatuto social.

L. Caso o licitante seja cooperativa, tais documentos deverão ser acompanhados da última auditoria contábil-financeira, conforme dispõe o artigo 112 da Lei nº 5.764, de 1971, ou de uma declaração, sob as penas da lei, de que tal auditoria não foi exigida pelo órgão fiscalizador.

20.4. Corretas, portanto, as previsões.

21. DO REAJUSTE

21.1. A Minuta de Edital (SISLOG n. 213380) 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 do Índice Nacional de Custo de Construção (INCC IBRE/FGV).

Termo de Referência (SISLOG - 212973)

Do reajuste do Contrato

9.28. 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.

21.2. 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.

21.3. Nota-se que a previsão consta, ainda, da Cláusula Quarta, parágrafo décimo, da Minuta Contratual (214539). Correta a previsão.

22. DO CRITÉRIO DE JULGAMENTO E DO PARCELAMENTO DA SOLUÇÃO

22.1. Com relação ao critério adotado para julgamento das propostas, verifica-se que a concorrência será do tipo **menor preço global (lote único)**.

22.2. 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.

22.3. 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.

22.4. 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.

22.5. **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".**

22.6. 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.)

22.7. No caso em tela, como já adiantado, avista-se que o Edital (SISLOG n. 213380) adota o critério "**menor preço global**". Sendo que, a área técnica requisitante justificou no bojo do Estudo Técnico Preliminar (SISLOG n. 211158), adiante transrito:

SEÇÃO 5 - JUSTIFICATIVA PARA O PARCELAMENTO OU NÃO DA SOLUÇÃO

5.1. Para a contratação pretendida foram consideradas as características técnicas e peculiares de comercialização no mercado, avaliando-se o objeto em conformidade com o Princípio do Parcelamento, nos termos do Art. 47, Inciso II e § 1º, da Lei Federal nº 14.133 de abril de 2021.

"Art. 47. As licitações de serviços atenderão aos princípios:

[...]

II - do parcelamento, quando for tecnicamente viável e economicamente vantajoso.

§ 1º Na aplicação do princípio do parcelamento deverão ser considerados:

I - a responsabilidade técnica;

II - o custo para a Administração de vários contratos frente às vantagens da redução de custos, com divisão do objeto em itens;

III - o dever de buscar a ampliação da competição e de evitar a concentração de mercado."

5.2. A contratação da obra, de reforma e ampliação do terminal de passageiros, adequação do sistema viário de acesso e sinalização do pátio de aeronaves do Aeródromo Municipal Francisco Vilela do Amaral, será realizada com a adjudicação do objeto por Lote único.

5.3. De acordo com o Art. 47 da Lei 14.133/21, transrito acima, o parcelamento deverá ser adotado quando for tecnicamente viável e economicamente vantajoso. A divisão de uma obra em lotes somente se justificaria no caso de obras de grande vulto e grande complexidade, em que exigências de contratação em lote único inviabilizassem ou dificultassem a execução por uma única empresa CONTRATADA. Além disso, a decisão pela não divisão do objeto em lotes se justifica pelo fato de que a fragmentação do serviço resultaria em custos mais elevados para o Estado e poderia comprometer tanto a qualidade quanto o prazo de entrega, tornando imperativa a contratação de uma única empresa ou consórcio.

22.8. Assim, presume-se que a área técnica apresentou justificativa pertinente para adoção do critério de adjudicação por lote único, 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.

23. DA HABILITAÇÃO

23.1. Os documentos de habilitação estão previstos na Minuta de Edital (SISLOG n. 213380), nos seguintes termos:

8. DA FASE DE HABILITAÇÃO

8.1. Encerrada a fase de julgamento da proposta, o Agente de Contratação solicitará ao licitante mais bem classificado que, no prazo de 24 (vinte e quatro) horas, envie os documentos de habilitação.

8.1.1. O prazo a que se refere o item 8.1 acima poderá ser prorrogado por igual período, uma única vez, a partir de solicitação do licitante, mediante justificativa aceita pelo Agente de Contratação ou de ofício, a critério do Agente de Contratação, quando for constatado que o prazo estabelecido não é suficiente ao envio dos documentos exigidos neste Edital.

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. Habilidade jurídica

(...)

8.5. Habilidade fiscal, social e trabalhista

(...)

8.6. Qualificação econômico-financeira

(...)

8.7. Qualificação técnica

(...)

23.2. 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.

24. DA PARCELA DE MAIOR RELEVÂNCIA

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

24.2. 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."

24.3. 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".

24.4. Na espécie, consta da Minuta de Edital (SISLOG - 213380) o seguinte:

8.7.1. Qualificação Técnico Profissional: Comprovação da capacitação técnico-profissional do(s) responsável(is) técnico(s) indicado(s) pela licitante, através de um ou mais atestados de capacidade técnica, expedidos por pessoa jurídica de direito público ou privado, acompanhados das respectivas certidões de acervo técnico

(CAT), emitidas pelo CREA e/ou CAU da região em que foi realizada a obra, comprovando a responsabilidade técnica nos serviços de Reforma e ampliação do terminal de passageiros, adequação do sistema viário de acesso e sinalização do pátio de aeronaves do Aeródromo Municipal Francisco Vieira do Amaral (ICAO: SBIT), localizado em Itumbiara-GO.

8.7.1.1. Para qualificação técnica-profissional não será exigido que o atestado esteja em nome da empresa licitante, mas que os profissionais que desejam comprovar a qualificação figurem com suas respectivas funções dentro do atestado de capacidade técnica.

8.7.1.2. O vínculo com o profissional pode ser comprovado por, pelo menos, uma das três formas a seguir:

I. Ato constitutivo/contrato social e certidão do CREA devidamente atualizado, quando se tratar de dirigente sócio e/ou responsável técnico da empresa licitante;

II. Carteira de Trabalho e Previdência Social (CTPS) ou contrato de prestação de serviços;

III. Em se tratando de profissional a contratar, Declaração de Disponibilidade do Profissional para a execução dos serviços, sendo obrigatória sua participação na equipe efetiva do serviço. Em caso de troca após a homologação da licitação, o substituto será avaliado pela Contratante, devendo possuir obrigatoriamente experiência equivalente ou superior e aprovada pela área técnica da SEINFRA.

8.7.1.3. Os profissionais indicados pela licitante como equipe técnica deverão ser, obrigatoriamente, os mesmos que irão executar os serviços caso seja a vencedora desta licitação. Cada profissional deverá assinar uma Declaração que deverá seguir o seguinte modelo: "A empresa licitante declara que os seguintes profissionais (indicar nomes e dados pessoais), detentores dos atestados de capacidade técnica serão, obrigatoriamente, os que acompanharão a execução dos serviços, caso esta empresa seja a vencedora desta licitação".

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. A CONTRATADA deverá apresentar pelo menos 1 (um) atestado, que comprove a quantidade mínima exigida de cada um dos itens da tabela abaixo. Não será admitido o somatório de quantitativos de atestados para a comprovação da exigência mínima do edital. Os serviços deverão estar explicitados conforme descritos a seguir:

ITEM	TIPO	QUANTIDADE ORÇADA	QUANTIDADE MÍNIMA EXIGIDA
1	ESTACA ESCAVADA MECANICAMENTE (m)	699,00	349,50
2	SUPERESTRUTURA EM CONCRETO ARMADO (m ²)	788,35	394,18
3	COBERTURA COM ESTRUTURA METÁLICA (m ²)	788,35	394,18
4	PAVIMENTO RÍGIDO (m ²)	824,85	824,85
5	INSTALAÇÕES ELÉTRICAS E ELETRÔNICAS (m ²)	788,35	394,18

8.7.2.1. Para atestados emitidos a partir de 05 de abril de 2023 será exigida a apresentação da respectiva Certidão de Acervo Operacional – CAO, de acordo com a Resolução 1.137, de 31/03/2021, do CONFEA.

8.2.7.2.1.1. A ausência da apresentação da CAO para atestados emitidos a partir da data mencionada somente será aceita mediante apresentação de justificativa formal emitida pelo CREA regional competente, referente ao local de execução dos serviços.

8.7.3. Quando a certidão e/ou atestado não for emitida pelo contratante principal da obra, deverá ser juntada à documentação declaração formal do contratante principal confirmado que o técnico indicado foi responsável pela sua execução, ou um de seus responsáveis técnicos.

8.7.4. As licitantes, quando solicitadas, deverão disponibilizar todas as informações necessárias à comprovação da legitimidade dos atestados solicitados, apresentando, dentre outros documentos, cópia do contrato que deu suporte à contratação e das correspondentes Certidões de Acervo Técnico (CAT), endereço atual da contratante e

local em que foram executadas as obras e serviços de engenharia.

8.7.5. Não serão admitidos atestados de responsabilidade técnica de profissionais que, na forma de regulamento, tenham dado causa à aplicação das sanções previstas nos incisos III e IV do caput do Art. 156 da Lei Federal nº 14.133/2021 em decorrência de orientação proposta, de prescrição técnica ou de qualquer ato profissional de sua responsabilidade.

8.7.6. Nos atestados de obras/serviços/projetos executados em consórcio serão considerados, para comprovação dos quantitativos constantes do item 8.7.2, os serviços executados pela licitante que estejam discriminados separadamente no atestado técnico, para cada participante do consórcio;

8.7.6.1. Se as quantidades de serviços não estiverem discriminadas no corpo da certidão/atestado, serão considerados os quantitativos comprovados pelos atestados na proporção da participação da licitante na composição inicial do consórcio.

8.7.6.2. Para fins de comprovação do percentual de participação do consorciado, deverá ser juntada à certidão/atestado, cópia do instrumento de constituição do consórcio.

24.5. Ao que tudo indica, portanto, a exigência foi reduzida a 50% dos quantitativos objeto do presente certame). Enquanto órgão de consultoria jurídica, não nos compete manifestar sobre aspectos eminentemente técnicos, de caráter extrajurídico.

25. DA MINUTA CONTRATUAL

25.1. 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 data-base e a periodicidade do reajuste 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; (**cláusula décima sexta**)

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 sexta, parágrafo primeiro ao décimo quinto**)

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; (**não consta**)

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 e 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**)

25.2. Deste modo, passa-se à análise da Minuta Contratual (SISLOG n. 214539) à luz da disposição legal supra, no que for aplicável à contratação em apreço.

25.3. 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.

25.4. 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.

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

25.6. 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.

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

25.8. 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.**

25.9. 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. Mesmo assim, a Cláusula Décima Sexta trata do documento.

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

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

25.12. A Cláusula Sexta dispõe sobre a garantia de execução do contrato e suas especificações, portanto, suprido o inciso XII. **Todavia, não foi localizado o atendimento ao inciso XIII, tampouco justificativa para a sua ausência.**

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

25.14. **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.**

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

25.16. 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 que foi atendida na Cláusula Oitava, parágrafo quarto, XII.

25.17. 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.

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

25.19. Observadas tais providências, em linhas gerais, constata-se que a Minuta Contratual (SISLOG n. 214539) comprehende as cláusulas essenciais aos contratos administrativos e está em conformidade com as exigências legais da Lei n. 14.133/21. **Orienta-se que seja corrigida a numeração de cláusulas, uma vez que a "Cláusula Sétima" restou omissa.**

25.20. **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.**

26. DA LICENÇA AMBIENTAL

26.1. A obtenção de licença ambiental é exigida para empreendimentos em geral de acordo com a Lei nº 6.938/81. O Tribunal de Contas do Estado de Goiás também reforçou essa exigência por meio do Acórdão nº 1135/2023.

26.2. Por ocasião do Estudo Técnico Preliminar foi consignado que:

SEÇÃO 9 - POSSÍVEIS IMPACTOS AMBIENTAIS E MEDIDAS MITIGADORAS

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

9.2. Foi emitida, pela Agência Municipal do Meio Ambiente, da Prefeitura Municipal de Itumbiara, DISPENSA DE LICENÇA AMBIENTAL de nº 8010/2024, para a execução da obra, desde que sejam cumpridas as condicionantes indicadas na referida dispensa. Porém, a obtenção da dispensa não exclui a obrigação de cumprir as normas ambientais, sanitárias, urbanísticas e de posturas e não exime a Contratada das demais licenças e autorizações previstas na legislação.

26.3. **Nesse sentido, considerando tratar-se de atividade com potenciais impactos ambientais, é necessário que o setor técnico junte aos autos às licenças ambientais respectivas ou, alternativamente, a**

declaração de inexibilidade.

27. ART'S

27.1. Em processos de contratação de obras públicas e serviços de engenharia, o TCE/GO tem acionado órgãos e entidades da Administração Pública quanto à ausência das ART's respectivas.

27.2. Neste sentido foi a INSTRUÇÃO TÉCNICA Nº 17/2020 - SERV-ANEP, acolhida pelo DESPACHO Nº 509/2020 - GCST, do TCE, que orientou a ART do Termo de Referência e ART da orçamentação (itens "c" e "g" das suas conclusões):

[...]

Por outro lado, a Anotação/Registro de Responsabilidade Técnica é também documento imprescindível a fim de garantir a identificação dos autores de cada peça componente, e assim a adequada identificação e imputação de responsabilidades, como bem esclarece o Acórdão nº 2759/2019-Plenário do TCU:

A Administração deve identificar cada peça técnica que compõe o Projeto Básico/Executivo (plantas, orçamento-base, composições de custos unitários, cronograma físico-financeiro etc.) por meio das Anotações de Responsabilidade Técnica (ART) dos responsáveis por sua autoria, identificando, também, os últimos revisores (arts. 1º e 2º da Resolução Confea 425/1998), atualizando-as a cada modificação de projeto, com o intuito de permitir a identificação e imputação de responsabilidade (art. 18, caput e § 1º, da Lei 5.194/1966).

Ademais a própria Goinfra publicou, em 06 de agosto de 2020, a Portaria 298/20205 - GOINFRA, que preconiza àquela Agência:

[...]

27.3. A falta de ART, portanto, prejudica a própria completude do termo de referência, e assim seu adequado enquadramento nos requisitos legais para o regular processamento do certame. No Acórdão 2349/2011-Plenário do TCU, já foi reconhecido que a falta deste elemento constitui improriedade, portanto sujeita a sanção, bem como desde a súmula nº 260 (2010), é declarado o dever do gestor de exigir tais documentos.

27.4. Assim, sugiro que o setor técnico verifique a necessidade de juntada de ART's e manifeste-se nesse sentido.

28. A COMPROVAÇÃO DA TITULARIDADE DO ESTADO DE GOIÁS DA ÁREA EM QUE SERÁ REALIZADA A OBRA/SERVIÇO

28.1. A execução de obra sem a respectiva desapropriação constitui prática vedada pelo art. 6º do Decreto-Lei n. 3.365/1941.

28.2. Tal orientação fora recentemente reforçada pelo Gabinete da Procuradoria-Geral do Estado (SISLOG 134341), quando da análise da Concorrência nº 42/2024 - GOINFRA (SISLOG nº 78512):

13. De outra banda, ao se avançar com o exame jurídico do feito, cabe salientar que em situação similar, ex vi do Acórdão nº 1.629/2023^[4], o Tribunal de Contas do Estado de Goiás, a par de considerar caducado, nos termos do art. 10 do Decreto-lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, o ato declaratório da utilidade pública da área a ser objeto das obras e serviços de engenharia, expedido há mais de 05 (cinco) anos, reputou como “erro grosseiro”, passível das responsabilizações cabíveis, o prosseguimento com o ajuste, sem que fosse promovida a “fase executória do procedimento de desapropriação”.

14. No caso concreto, ao se compulsar o embrionário processo SEI nº 202400036008436, a que alude a Diretoria de Obras Rodoviárias (SISLOG nºs 69370, 71686), afigura-se desaconselhável o impulsionamento com o feito, já que afora o lustro decorrido desde a expedição do Decreto de Utilidade Pública nº 7.968, aos 22 de agosto de 2013 (SEI nº 68561539), denotando sua caducidade, o correlato procedimento de desapropriação não foi sequer iniciado pela Administração.

15. Destarte, também sob esse prisma, não há que se falar na viabilidade de se seguir adiante com a contratação em tela, sem que reste superada, pela Agência Goiana de Infraestrutura e Transportes, a ausência da prévia adoção dos procedimentos desapropriatórios necessários à consecução das obras e serviços de engenharia cogitados

28.3. Assim sendo, **recomenda-se o atenção do setor técnico competente quanto a este aspecto - se a integralidade do empreendimento será desenvolvida em imóvel de propriedade do Estado ou se será necessária a desapropriação de área particular.**

29. DA INEXEQUIBILIDADE E DA GARANTIA ADICIONAL

29.1. Consta do art. 59 da Lei n. 14.133/2021:

§ 4º No caso de obras e serviços de engenharia, serão consideradas inexequíveis as propostas cujos valores forem inferiores a 75% (setenta e cinco por cento) do valor orçado pela Administração.

§ 5º Nas contratações de obras e serviços de engenharia, será exigida garantia adicional do licitante vencedor cuja proposta for inferior a 85% (oitenta e cinco por cento) do valor orçado pela Administração, equivalente à diferença entre este último e o valor da proposta, sem prejuízo das demais garantias exigíveis de acordo com esta Lei.

29.2. Reputa-se importante que o edital contenha cláusula sobre a inexequibilidade das propostas e sobre a garantia adicional, em atenção à INSTRUÇÃO TÉCNICA Nº 17/2020 - SERV-ANEPE do TCE-GO.

29.3. Constam tais cláusulas nos itens 7.8 e 11.12 da minuta do edital.

29.4. **Recomenda-se que fique claro no edital que a diligência à licitante para demonstração da exequibilidade das suas propostas, em caso de proposta com valor inferior, constitui dever/regra, e não faculdade da Administração Pública.**

30. NOVA INTERPRETAÇÃO AO ART. 157, INC. I, DA CF/88

30.1. 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."

30.2. 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.

30.3. No presente feito, consta previsão neste sentido na Minuta Contratual (SISLOG - 214539). 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;

30.4. Correta, portanto, a previsão contratual, também presente no item 5.11 da Minuta de Edital (SISLOG - 213380).

31. DA CONCILIAÇÃO E MEDIAÇÃO

31.1. Como se nota da Cláusula Décima Quarta da Minuta Contratual (SISLOG n. 214539) 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.

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

32. DA INCLUSÃO DE CLÁUSULA SOBRE A SUBMISSÃO AO DECRETO ESTADUAL N. 9.837/2021

32.1. 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".

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

32.3. Portanto, correta a previsão contida na Cláusula Oitava, Parágrafos Sexto e Nono, da Minuta Contratual (SISLOG n. 214539), também disposta no seção 15 da Minuta de Edital (SISLOG n. 213380).

33. DEMAIS PROVIDÊNCIAS

33.1. 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).

33.2. 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".

33.3. 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".

33.4. 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.

33.5. Consta do item 17.12 da Minuta de Edital (SISLOG n. 213380) 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.

33.6. 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);

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

34. CONCLUSÃO

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

34.2. 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.

34.3. 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).

34.4. Matéria orientada.

34.5. 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 16/07/2025, às 15:57, 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 informando o código verificador **76855869** e o código CRC **57EE4DF0**.

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 76855869