



ESTADO DE GOIÁS
SECRETARIA DE ESTADO DA INFRAESTRUTURA
PROCURADORIA SETORIAL

Processo: 202420920000168

Nome: @nome_interessado_maiusculas@

Assunto: parecer prévio na contratação SISLOG n. 114749.

PARECER JURÍDICO SEINFRA/PROCSET-20943 Nº 178/2025

EMENTA. LICITAÇÃO. CONCORRÊNCIA. MENOR PREÇO. CONTRATAÇÃO DE EMPRESA PARA EXECUÇÃO DE OBRAS DE EQUIPAMENTOS PÚBLICOS COMUNITÁRIOS PADRONIZADOS (FEIRAS COBERTAS, SALAS DE VELÓRIO E CONSELHOS TUTELARES), EM DIVERSOS MUNICÍPIOS DE GOIÁS, INCLUINDO FORNECIMENTO DE MATERIAIS, EQUIPAMENTOS, MÃO DE OBRA QUALIFICADA E DESCARTE ADEQUADO DE RESÍDUOS. 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 obras de equipamentos públicos comunitários padronizados (feiras cobertas, salas de velório e conselhos tutelares), em diversos municípios do Estado de Goiás, incluindo o fornecimento dos materiais, equipamentos, mão de obra qualificada e descarte adequado de resíduos". A contratação tem valor estimado de R\$ 22.168.521,36 (vinte e dois milhões, cento e sessenta e oito mil, quinhentos e vinte e um reais e trinta e seis centavos).

1.2. Os autos tramitam no Sistema de Logística de Goiás - SISLOG, sob o Código de Contratação n. 114749 (SEI n. 202500005018172) e são constituídos pelos seguintes documentos:

- a) Documento de Oficialização da Demanda (SISLOG - 249083);
- b) Estudo Técnico Preliminar (SISLOG - 251874);
- c) Termo de Referência (SISLOG - 251880);
- d) Orçamentos Estimados (SISLOG - 252611);
- e) Portaria de Contratação (SISLOG - 249241);
- f) Matriz de Risco (SISLOG - 252594)
- g) Autorização do Ordenador de Despesas (SISLOG - 252649);
- h) Indicação Orçamentária (SISLOG - 254886);
- i) Declaração de Adequação Orçamentária e Financeira (SISLOG - 255373, 255385 e 255462);
- j) Programação de Desembolso Financeiro (SISLOG - 255462);
- k) Minuta de Edital (SISLOG - 255548);

I) Minuta de Contrato (SISLOG - 255550).

1.3. Aportaram os autos nesta Procuradoria Setorial através da Solicitação de Análise Jurídica (SISLOG - 255591), da Gerência de Compras Governamentais, para análise e manifestação jurídica quanto à contratação, com fulcro no art. 53, Lei n. 14.133/2021.

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

2. CONSIDERAÇÕES PRÉVIAS

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

3. DA APLICAÇÃO DA LEI N. 14.133/2021

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

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

3.3. Com vistas a regulamentar a Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos foram editados, no âmbito estadual, os seguintes atos 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 cogência do planejamento na ordem jurídica administrativa do Estado Brasileiro"*, salientando que os *"desequilíbrios da gestão estatal"* decorrem, em muitos casos, das medidas tomadas sem o prévio e adequado planejamento" [1].

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

4.4. 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. 249083**);
- II – Portaria de designação das funções essenciais da contratação (**DOC. SISLOG n. 249241**);
- III – Estudo Técnico Preliminar – ETP; (**DOC. SISLOG n. 251874**);
- IV – Matriz de riscos (**DOC. SISLOG n. 252594**);
- V – Orçamento estimado da contratação (**DOCS. SISLOG n. 252611**);
- VI – Termo de referência, anteprojeto, projeto básico ou projeto executivo (**DOC. SISLOG n. 251880**);
- 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. 255548**);
- IX – Minuta de termo de contrato ou histórico da nota de empenho, quando ela for utilizada em substituição ao termo contratual (**DOC. SISLOG n. 255550**);
- X – Pareceres técnicos e autorizações cabíveis (**não consta**);
- XI – Parecer jurídico prévio (**o presente documento**);
- XII – Autorização do ordenador de despesas (**DOC. SISLOG n. 252649**).

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 - 252594).

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. Foi acostada aos autos a autorização expressa do ordenador de despesas (SISLOG n. 252649).

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. 251874, 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. **(Item 12 - Avaliação da Viabilidade da Contratação)**

§ 1º O Estudo Técnico Preliminar deverá conter, no mínimo, os elementos previstos nos incisos I, II, III, IV, V e XII do caput deste artigo e, quando não contemplar os demais elementos, deverá apresentar as devidas justificativas para o modelo simplificado nos termos do art. 14 deste Decreto.

(...)

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

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

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

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

IV - sustentabilidade social e ambiental;

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

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

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

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

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. 249083, 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 - 249083) e do Estudo Técnico Preliminar (SISLOG - 251874). Vejamos:

Documento de Oficialização de Demanda (DOD)

2.2 - JUSTIFICATIVA

O PROGRAMA GOIÁS POR TODOS - EQUIPAMENTOS PÚBLICOS COMUNITÁRIOS alinha-se ao dever estatal de promover o bem-estar coletivo sem discriminação, levando dignidade, acessibilidade e respeito aos cidadãos vulneráveis do Estado de Goiás, conforme preconiza a Constituição Federal e a Constituição Estadual.

Considerando que feiras cobertas, salas de velório e conselhos tutelares são os equipamentos públicos disponibilizados pelo programa acima mencionado, é importa ressaltar que a oferta de equipamentos urbanos e comunitários, correspondem a uma das diretrizes gerais do Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/2001), objetivando o ordenamento e o pleno desenvolvimento das funções sociais das cidades.

O Programa Programa Goiás - Equipamentos Públicos Comunitários, vem apoiar os municípios no cumprimento da obrigação legal de disponibilizar instalações adequadas para o funcionamento dos conselhos tutelares, conforme determina o Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA (Lei Federal nº 8.069/1990). Vale ressaltar que crianças e adolescentes gozam de prioridade absoluta na formulação de políticas públicas, por força do mandamento constitucional, legitimando o aporte de investimentos para equipar conselhos tutelares nas localidades que ainda carecem dessa estrutura.

A disponibilização de salas de velório públicas coaduna-se com a Lei Orgânica de Assistência Social - LOAS (Lei Federal nº 8.742/1993), pois confere dignidade e amparo às famílias de baixa renda nos momentos de luto, assegurando que tenham um local apropriado para velar seus entes queridos. Isso efetiva, em âmbito local, o direito assistencial que lhes são conferidos, em respeito à dignidade humana mesmo nas situações de fragilidade social.

A implantação de feiras cobertas tem sinergia com os objetivos da Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional - LOSAN (Lei Federal nº 11.346/2006), pois essas estruturas facilitam a comercialização de produtos agrícolas locais, promovem a agricultura familiar e melhorando a distribuição de alimentos a comunidade. Por meio das feiras, pequenos produtores podem ofertar seus alimentos diretamente à população, fortalecendo a comercialização local e garantindo acessibilidade a população. Tais ações atendem ao comando constitucional que incluiu a alimentação entre os direitos sociais essenciais, além de que, estão em consonância com a Política Nacional de Segurança Alimentar, que estimula estratégias de acesso à alimentação adequada, geração de renda, economia local e combate à pobreza.

A capacidade de investimento, expertise em temas específicos, desburocratização e agilidade na formatação de projetos e programas contribuem para as parcerias entre as esferas governamentais viabilizando a eficácia e celeridade que se pretende.

Os equipamentos públicos voltados ao interesse social tornam-se centrais nessa vertente de parceria e atrelamento entre os entes públicos para o desenvolvimento de iniciativas que permitam a redução de índices de vulnerabilidade e, consequentemente, o desenvolvimento econômico e social dos municípios do Estado de Goiás.

Estudo Técnico Preliminar (ETP)

SEÇÃO 1 - DESCRIÇÃO DA NECESSIDADE DA CONTRATAÇÃO

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

1.2. A elaboração deste ETP é motivada pela necessidade de contratação de empresas para execução de obras visando atender às necessidades dos municípios goianos por meio da construção de feiras cobertas, salas de velório e conselhos tutelares, assegurando infraestrutura pública adequada para:

Fomentar a economia local;

Promover a dignidade em momentos de luto;

Garantir a proteção integral de crianças e adolescentes.

1.3. A execução dos equipamentos públicos tem o propósito de dotar os municípios de estruturas padronizadas, acessíveis, duráveis e funcionais, em consonância com as diretrizes do Programa Goiás por Todos – Equipamentos Públicos Comunitários.

1.4. Foi identificada a insuficiência de infraestrutura em diversos municípios do Estado de Goiás, em especial no que se refere ao comércio local, aos serviços funerários e ao atendimento de crianças e adolescentes, de modo a justificar a necessidade de implementar equipamentos públicos comunitários, visando suprir as demandas existentes e assegurar a adequada prestação dos serviços à população.

1.5. O Estado de Goiás através do programa busca de forma transparente e inclusiva, a promoção ao desenvolvimento urbano e social, assegurando o desenvolvimento positivo dos municípios goianos. A implantação dos equipamentos públicos comunitários não se restringe apenas a uma questão de infraestrutura, mas também é um reflexo do compromisso de gestão e políticas públicas direcionadas ao bem-estar e a qualidade de vida da população goiana.

1.6. No âmbito dos equipamentos públicos comunitários, foram selecionadas para implantação nos municípios, por meio do Programa Goiás por Todos – Equipamentos Públicos Comunitários, as feiras cobertas, as salas de velório e os conselhos tutelares, em razão das demandas locais por espaços públicos destinados à prestação de serviços à comunidade. Tais equipamentos atendem a necessidades essenciais da população, assegurando o respeito à dignidade humana, o acesso à cidadania e a efetivação dos direitos fundamentais previstos na Constituição Federal de 1988. Com vistas a viabilizar áreas municipais aptas à instalação desses equipamentos, apresentam-se a seguir as tipologias a serem disponibilizadas no âmbito do programa:

Feira Coberta: As feiras cobertas constituem espaços tradicionais destinados à comercialização de produtos agroalimentares, artesanais e de outros bens de consumo, desempenhando papel relevante na dinâmica econômica e social dos municípios. A implantação dessas estruturas visa substituir locais improvisados e sem infraestrutura adequada, oferecendo um ambiente mais apropriado, higienizado e seguro tanto para os feirantes quanto para os consumidores, atendendo aos princípios da Lei nº 11.346/2006 – LOSAN, que trata da segurança alimentar e da valorização da produção local. Além de melhorar as condições de trabalho dos comerciantes, as feiras cobertas contribuem diretamente para o fortalecimento da economia local, fomentando a agricultura familiar e promovendo o desenvolvimento econômico regional. Esses espaços funcionam como pontos de encontro e circulação de pessoas, valorizando a produção local, incentivando o empreendedorismo e estimulando a geração de renda nas comunidades atendidas.

Sala de Velório: A construção de salas de velório públicas busca suprir a carência de espaços apropriados para a realização de cerimônias de despedida, especialmente em municípios de menor porte, onde muitas vezes inexistem estruturas adequadas para esse fim. A perda de entes queridos é um momento de profundo sofrimento, e a ausência de um ambiente digno e reservado pode agravar ainda mais a dor das famílias enlutadas. Diante dessa realidade, o investimento em salas de velório públicas representa uma ação de respeito à dignidade humana, ao proporcionar locais adequados, confortáveis e com privacidade para a realização dos rituais fúnebres,

em especial em localidades de maior vulnerabilidade, sendo compatíveis com os objetivos da Lei nº 8.742/1993 – LOAS (Lei Orgânica da Assistência Social). Além de atender a uma necessidade social relevante, essas estruturas contribuem para assegurar um espaço acolhedor e humanizado para as famílias em luto, fortalecendo a rede de apoio comunitário nos municípios atendidos.

Conselho Tutelar: São órgãos permanentes previstos no art. 131 da Lei nº 8.069/1990 – Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), com papel central na proteção dos direitos infantojuvenis, exigindo estrutura física adequada para seu funcionamento. A implantação e modernização dos Conselhos Tutelares nos municípios goianos se mostram essenciais para assegurar o pleno funcionamento desses órgãos, cuja missão é zelar pelos direitos das crianças e adolescentes, garantindo o acompanhamento e a intervenção adequada em casos de abuso, negligência ou violência. No entanto, muitos desses conselhos ainda operam em estruturas físicas precárias ou improvisadas, o que compromete significativamente a qualidade do atendimento prestado às famílias em situação de vulnerabilidade. Nesse contexto, torna-se necessário tanto garantir a presença física dos Conselhos Tutelares nos municípios que ainda não dispõem de sede própria, quanto substituir instalações inadequadas que dificultam o desempenho de suas funções legais. A construção de sedes adequadas visa proporcionar ambientes acolhedores, seguros e confidenciais, planejados para atender às demandas de uma equipe multiprofissional, fortalecendo a rede de proteção social e assegurando a efetividade na garantia dos direitos da criança e do adolescente.

1.7. Os projetos dos Equipamentos Públicos Comunitários (Conselhos tutelares, salas de velório e feiras cobertas) foram desenvolvidos pela equipe de arquitetos e engenheiros da SEINFRA. No que tange a execução das obras e as liberações dos equipamentos para o uso público, é necessária a contratação de empresas especializadas para a construção dos empreendimentos, incluindo o fornecimento de todos os materiais, equipamentos, mão de obra qualificada e bota fora de materiais para a boa execução da obra.

1ª Etapa: Estudos e Projetos dos Equipamentos Públicos Comunitários.

Elaboração e entrega dos Projetos Executivos pela equipe de arquitetos da Superintendência de Programas e Políticas Habitacionais - SPPH e engenheiros projetistas da Superintendência de Projetos e orçamentos de obras - SPOO.

2ª Etapa: Execução das Obras dos Equipamentos Públicos Comunitários:

Elaboração/Preparação/Disponibilização dos documentos para licitação pela equipe da SPPH.

Contratação da empresa vencedora e emissão da ordem de serviço para execução da obra.

1.8. Este ETP registra todas as etapas do planejamento para garantir a rastreabilidade das contratações, considerando a Lei 14.133/2021.

1.9. A ausência do objeto da contratação proposta poderá ocasionar os seguintes prejuízos:

Considerando o serviço como um todo, a ausência da contratação causaria os seguintes prejuízos:

A inexistência ou precariedade de espaços adequados para feiras livres;

A carência de salas de velório com estrutura mínima para atendimento à população;

A falta de sedes próprias e adequadas para conselhos tutelares, o que compromete o atendimento à população infantojuvenil;

Impacto diretamente na qualidade dos serviços públicos oferecidos, na segurança dos usuários e na valorização das comunidades locais.

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. DA ANÁLISE DE RISCOS E MATRIZ DE RISCOS

9.1. A "análise de riscos" constitui etapa obrigatória do planejamento das licitações, nos termos do arts 18, X, Lei n. 14.133/21. A "matriz de riscos", por sua vez, é exigida nas hipóteses de "contratação integrada" e "semi-integrada", bem como nas contratações consideradas de "grande vulto".

9.2. No que toca à análise de riscos, Marçal Justen Filho leciona que "a Administração tem o dever de avaliar os riscos pertinentes à licitação e a execução contratual. Esses fatores refletirão nas decisões adotadas a propósito do certame e em regras contratuais específicas."

9.3. Pelo didatismo, veja-se artigo da Revista Zênite ([Link](#)):

Em síntese, esse passo a passo define a atividade denominada "gerenciamento de risco" e que constitui o núcleo do art. 18, inciso X da Lei nº 14.133/2021. Trata-se, em última análise, de uma oportunidade para a Administração – sobretudo tendo em vista os registros históricos de suas licitações e contratações – se antecipar a ocorrência de problemas que possam frustrar os objetivos da licitação e da contratação e definir ações de prevenção e contingenciamento para assegurar os resultados mínimos para sua atuação. A rigor, deve ser realizada após a elaboração dos estudos técnicos preliminares com o objetivo de alimentar a elaboração do termo de referência, sem prejuízo da sua constante atualização a ser realizada ao longo de todo o processo de contratação com o objetivo de antever problemas e, na medida do possível, definir ações para contorná-los caso venham a se concretizar.

9.4. Mais recentemente, no [Acórdão 1182/2025 - Plenário](#), o Tribunal de Contas da União recomendou ao DNIT o aperfeiçoamento da elaboração das matrizes de riscos seguindo as seguintes diretrizes:

9.4.1. detalhamento claro, exaustivo e objetivo dos eventos supervenientes considerados como riscos, discriminando aqueles atribuídos à administração, à contratada ou partilhados entre as partes, com base em critérios técnicos e jurídicos coerentes com o regime de execução adotado;

9.4.2. compatibilização da matriz de riscos com o tipo de regime contratual, especialmente no caso de empreitada por preço unitário (EPU), observando que, conforme a jurisprudência do TCU, esse regime transfere à administração alguns riscos, como os de variação nos quantitativos de serviços contratados, não sendo adequada a simples transposição de modelos utilizados em contratações integradas ou por preço global;

9.4.3. indicação expressa das premissas utilizadas para alocação de cada risco, inclusive quanto à natureza do risco (exógeno ou endógeno), probabilidade de ocorrência, impacto financeiro estimado e mecanismos de mitigação;

9.4.4. compatibilização da matriz de riscos com os demais elementos contratuais e com o projeto executivo vinculante, conforme disposto no inciso II do art. 92 da Lei 14.133/2021, de modo a garantir coerência entre planejamento, orçamento e obrigações contratuais;

9.4.5. institucionalização de modelos-padrão de matriz de riscos para os diferentes regimes de execução contratual, com possibilidade de ajustes conforme as

peculiaridades de cada obra, e com base em boas práticas nacionais e internacionais já consolidadas; e

9.4.6. submissão prévia da matriz de riscos à análise jurídica e técnica, antes da publicação do edital, com especial atenção à verificação de sua aplicabilidade concreta e adequação à realidade do empreendimento.

9.5. No presente caso, consta a seguinte consideração no ETP:

Obrigatoriedade de elaboração de Matriz de Risco

2.8. De acordo com o Parágrafo 3º, Art. 22, da Lei 14.133/2021 e Decreto nº 12.343/2024, quando a contratação se referir a obras e serviços de grande vulto, acima de R\$ 250.902.323,87, ou forem adotados os regimes de contratação integrada ou semi-integrada, o edital obrigatoriamente contemplará matriz de alocação de riscos entre o contratante e o contratado. Para a contratação em questão, que não se enquadra como contratação integrada ou semi-integrada e tem valor estimado de R\$ 15.262.056,05 (Quinze milhões, duzentos e sessenta e dois mil, e cinquenta e seis reais e cinco centavos) não haveria necessidade de apresentação de matriz de risco segundo a citada lei, mas considerando recomendação da Procuradoria Setorial da SEINFRA, foi elaborada a matriz de risco, apresentada como Anexo do Termo de Referência associado a este ETP.

9.6. A Matriz de Riscos, por sua vez, consta do Evento SISLOG n. 252594.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

I – de bens e serviços especiais;

II – de obras e serviços comuns e especiais de engenharia;

III – de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual;

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

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

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

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

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

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

4.1) A concorrência

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

Serviços e obras de engenharia

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

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

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

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

10.9. 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.**

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

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

10.11. 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.

10.11.1. 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.

10.11.2. 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.

10.11.3. **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.**

10.11.4. 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.**

10.12. No caso em tela, destaca-se que o setor técnico, por meio do Estudo Técnico Preliminar (SISLOG - 251874) e do Termo de Referência (SISLOG - 251880), ressalva que **o objeto contratado trata-se de obra de engenharia**. Veja:

Termo de Referência (SISLOG - 251880)

SEÇÃO 2 - DEFINIÇÃO DO OBJETO DA CONTRATAÇÃO

(...)

2.5. Característica do objeto: Obra de engenharia. Nos termos do inciso XII do art. 6º da Lei Federal nº 14.133/2021, tais obras correspondem a atividades privativas das profissões de arquiteto e engenheiro, que envolvem intervenção no meio ambiente por meio de um conjunto integrado e harmônico de ações, resultando na criação ou transformação do espaço físico natural.

(...)

SEÇÃO 4 - DA DESCRIÇÃO DETALHADA DO OBJETO

4.1. O objeto deste Termo de Referência é a contratação de **empresas especializadas** para a execução de **obras de construção de Equipamentos Públicos Comunitários**, organizados por lotes. Os equipamentos incluem **feiras cobertas, salas de velório e conselhos tutelares**. A contratação está fundamentada na **Seção 5** deste Termo de Referência.

Estudo Técnico Preliminar (SISLOG -251874)

SEÇÃO 2 - DESCRIÇÃO DA SOLUÇÃO

(...)

Característica do objeto a ser contratado:

2.3. O objeto a ser contratado trata-se de obra definida no inciso XII do art. 6º da Lei Federal 14.133/2021, que é determinada 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.

2.4. A obra em questão foi classificada como obra comum, por se enquadrar perfeitamente ao conceito de obra comum estabelecido pela Nota Técnica IBR01/2021 da IBRAOP — Instituto Brasileiro de Auditoria de Obras Públicas, conforme segue:

"As obras comuns de engenharia são, portanto, aquelas obras (i) corriqueiras, (ii) de baixa complexidade técnica, (iii) e de menor risco de engenharia, (iv) quase sempre de pequeno e médio portes, para as quais (v) não exista qualquer dificuldade para se estabelecer as especificações técnicas, os memoriais descritivos dos serviços e os respectivos padrões de qualidade desejados pela Administração. São aquelas cujos materiais, equipamentos e métodos construtivos sejam (vi) usuais e para as quais (vii) exista grande número de fornecedores

e de executores (empresas e profissionais) no mercado local ou regional (que é aquele mercado que costuma suprir a demanda no caso de obras de pequeno e médio portes).

Nas obras comuns, os padrões de desempenho e qualidade devem ser objetivamente definidos em edital, por meio de especificações usuais no mercado, assim como os serviços são executados segundo protocolos, métodos e técnicas conhecidos e determinados em normas expedidas pelas entidades regulamentadoras.

Nelas, a qualidade do trabalho é atestada por meio do confronto com normas técnicas e profissionais pré-estabelecidas e, embora possa haver

variações metodológicas, estas não são determinantes para a obtenção do resultado desejado pela Administração."

2.4.1. Adicionalmente, a Nota Técnica IBR 001/2021 distingue claramente as obras comuns das obras especiais de engenharia. As obras especiais de engenharia são aquelas que demandam conhecimentos avançados, tecnologias específicas e métodos inovadores, além de exigirem maior rigor no desenvolvimento dos projetos. De acordo com a Nota Técnica IBR 001/2021, tais obras possuem as seguintes características: (i) de elevada complexidade, (ii) grande vulto (materialidade do valor estimado), (iii) que podem empregar tecnologias de domínio restrito no mercado, (iv) com poucas empresas aptas a executar o objeto.

2.5. Ante do exposto no item 2.4, verifica-se que a obra em questão não apresenta características de uma obra especial. Trata-se de uma obra corriqueira, de baixa complexidade técnica, utilizando métodos usuais de construção, com ampla concorrência no mercado e com padrões de desempenho e qualidade bem definidos.

2.6. Portanto, a obra enquadra-se no conceito de obra comum, conforme estabelecido pela Nota Técnica IBR 001/2021 e pela Lei 14.133/2021.

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

11. DO REGIME DE EXECUÇÃO

11.1. 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).

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

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

Levantamento de Auditoria realizado nas obras de adequação do Terminal de Passageiros 1 do Aeroporto do Galeão/RJ, executadas mediante empreitada por preço global, apontara, dentre outras impropriedades, a adoção de critério de medição incompatível com o objeto real pretendido (serviço a serviço, como se a preço unitário fosse). Instada a justificar o achado, a Infraero argumentara que "a escolha do regime decorreu do disposto no art. 8º, § 1º, da Lei 12.462/2011, que estabelece a empreitada global como preferencial". Analisando o mérito, o relator destacou a existência "de certos tipos de obras e sistemas construtivos que, por suas

características, não possibilitam uma quantificação absolutamente acurada dos exatos volumes a executar". Exemplificou com os serviços de terraplenagem e reforma de edificação, para os quais, não obstante os cuidados no projeto básico para quantificar adequadamente os itens de serviço, "sempre haverá uma boa margem de indeterminação". Consignou que "caso utilizada uma empreitada por preço global nesses tipos de objetos, as medições serão realizadas por etapas; não por quantitativos medidos". Nesse sentido, considerando a forte indeterminação nas mensurações, "os construtores irão alocar uma parcela muito alta de risco para adimplir, com segurança, o objeto licitado". Por essa razão, concluiu o relator, que "nesses empreendimentos eivados de imprecisão congênita, é preferível a utilização de empreitadas por preço unitário, pelas características próprias do sistema de medição". E acrescentou que outra não pode ser a inteligência a ser extraída do art. 47 da Lei 8.666/93, ao correlacionar a adoção da modalidade de execução de empreitada por preço global ao "completo conhecimento do objeto da licitação". Nesses termos, propôs a fixação de prazo para que a Infraero adotasse as providências a seu cargo para promover, junto à contratada, a alteração do regime de execução do empreendimento, notificando-a de que "a empreitada por preço global (...) deve ser adotada quando for possível definir previamente no projeto, com boa margem de precisão, as quantidades dos serviços a serem posteriormente executados na fase contratual; enquanto que a empreitada por preço unitário deve ser preferida nos casos em que os objetos, por sua natureza, possuam uma imprecisão inerente de quantitativos em seus itens orçamentários, como são os casos de reformas de edificação, obras com grandes movimentações de terra e interferências, obras de manutenção rodoviária, dentre outras". O Plenário do TCU, ao acolher a proposta do relator, estabeleceu, dentre outras medidas pontuais, prazo para que a estatal alterasse o regime de execução do empreendimento. Acórdão 1978/2013-Plenário, TC 007.109/2013-0, relator Ministro Valmir Campelo, 31.7.2013."

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

11.4. No Termo de Referência (SISLOG n. 251880) 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.

11.5. 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.**

12. DOS DOCUMENTOS FINANCEIROS-ORÇAMENTÁRIOS

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

12.2. No caso dos autos, consta a Indicação Orçamentária (254886), Declaração de Adequação Orçamentária e Financeira - DAOF (255373) e PDF's com

status liberado (255385 e 255462).

12.3. **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.**

12.4. **Ademais, é essencial que seja verificada a compatibilidade entre as peças orçamentárias e o cronograma físico-financeiro das obras pretendidas.**

13. DA PORTARIA DA CONTRATAÇÃO

13.1. A portaria de contratação consta do Evento SISLOG n. 249241 e deve seguir as exigências do Decreto Estadual n. 10.216/2023. Veja-se:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

13.2. A portaria indicou Equipe de Planejamento da Contratação - EPC, o Agente de Contratação 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.**

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

14. DA PESQUISA DE PREÇOS

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

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

14.3. Para a 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.

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

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

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. NEGÓCIOS PÚBLICOS. CONSULTA EM TESE. ETAPA PREPARATÓRIA DA CONTRATAÇÃO. ELABORAÇÃO DO PREÇO ESTIMADO (DE RESERVA OU REFERENCIAL). DIRETRIZES INTERPRETATIVAS EXTRAÍDAS DO DECRETO ESTADUAL Nº 9.900, DE 7 DE JULHO DE 2021. ORIENTAÇÃO EM CARÁTER REFERENCIAL.

(...)

d) A liberdade na eleição das fontes e dos parâmetros empregados na pesquisa mercadológica disciplinada no Decreto estadual nº 9.900, de 7 de julho de 2021, é sopesada com a correspondente carga de responsabilidade, que, segundo a jurisprudência majoritária (e mais recente) dos tribunais de contas, recai ordinariamente não sobre o ordenador de despesa, a comissão permanente de licitação ou ao pregoeiro, mas, sim, sobre os servidores que integram órgão ou unidade administrativa com competência específica para elaborar a cotação dos preços.

(...)

14.6. À luz disso, verifica-se que o setor responsável colacionou, nos autos, o Orçamento Estimado (Evento SISLOG n. 252611). 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 estimado e os recursos orçamentários disponíveis, foram adotados alguns critérios de pesquisa para a definição do preço máximo de contratação, observando-se as definições e parâmetros Decreto estadual nº 9.900, de 07 de julho de 2021, de forma a adotar-se o método da "cesta de preços aceitáveis" para a formação do preço referencial.

(...)

JUSTIFICATIVA DE METODOLOGIA UTILIZADA

Considerando que a fonte de recursos para a contratação de empresa de engenharia para construção dos seguintes equipamentos públicos: Sala de Velório, Conselho Tutelar e Feira Coberta, será do Fundo Protege, todo o orçamento deverá ser elaborado conforme as diretrizes estabelecidas no Decreto Estadual n. 9900 de 7 de julho de 2021. O Decreto Estadual n. 9900/2021, dispõe sobre o procedimento administrativo para a realização de pesquisa de preços para aquisição de bens e contratação de serviços em geral, no âmbito da administração pública estadual direta, autárquica e fundacional. Para tanto, o Art. 7, apresenta a forma na qual todos os orçamentos de obras públicas, cuja fonte de recursos seja oriunda do Tesouro Estadual, deva ser elaborado.

“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.”

Para a utilização de cotações, deverá atentar ao que está estipulado nos Arts 6 e 8, do Decreto Estadual 9900/2021, devendo estar condizentes aos parâmetros neles contidos.

“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. 8º Quando a pesquisa de preços for realizada com os fornecedores, conforme o inciso VI do art. 6º deste Decreto, deve ser observado o seguinte:

I – O prazo de resposta conferido ao fornecedor deverá ser compatível com a complexidade do objeto a ser licitado;

II – Deverão ser obtidas propostas formais que contenham, no mínimo:

a) a descrição do objeto, o valor unitário e o valor total;

b) o número do Cadastro de Pessoa Física — CPF ou do Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica — CNPJ do proponente;

c) o endereço e o telefone de contato; e

d) a data de emissão e a assinatura.

III – deverá haver o registro, nos autos do processo aquisitivo correspondente, da relação de fornecedores que foram consultados e não enviaram propostas como resposta à solicitação de que trata o caput deste artigo.

Parágrafo único. A proposta formal poderá ser substituída por relatório de cotações do engenheiro orçamentista, em caso de obras e de serviços de engenharia, para os itens que não figurem no ramo A da curva ABC de insumos da obra.”

O Art 9 do Decreto Estadual 9900/2021, estabelece a metodologia a ser seguida para definição de qual preço a ser adotado a partir das cotações realizadas.

“Art. 9º Poderão ser utilizados como métodos para a obtenção do preço estimado a média, a mediana ou o menor dos valores obtidos na pesquisa de preços, cuja escolha deverá ser justificada nesse instrumento, desde que o cálculo incida sobre um conjunto de 3 (três) ou mais preços, oriundos de 1 (um) ou mais dos parâmetros elencados nos arts. 6º e 7º deste Decreto, desconsiderados os valores inexequíveis, inconsistentes e os excessivamente elevados.

§ 1º Serão utilizados outros critérios ou métodos, desde que devidamente justificados nos autos pelo agente responsável e aprovados pela autoridade competente.

§ 2º Para a desconsideração dos valores inexequíveis, inconsistentes e excessivamente elevados, deverão ser adotados critérios fundamentados e descritos no processo administrativo correspondente.

§ 3º Os preços coletados devem ser analisados de forma crítica, em especial quando houver grande variação entre os valores apresentados.

§ 4º Excepcionalmente, será admitida a determinação do orçamento estimado com a utilização de menos de 3 (três) preços, desde que haja justificativa nos autos pelo agente responsável e aprovação pela autoridade competente.”

Por fim, o Superior Tribunal de Justiça (STJ), em sua publicação “Manual de Orientação: Pesquisa de Preços - 4ª edição”, estabelece que:

“O coeficiente de variação é considerado baixo quando apresentar percentual igual ou inferior a 25%, sendo

nesse caso indicada a média como critério de definição do valor de mercado. Se ele for superior a 25%, o coeficiente indica a presença de valores extremos afetando a média, situação em que se recomenda o uso da mediana como critério de definição do preço médio.”

Obtido de Manual de Orientação: Pesquisa de Preços - 4ª edição, página 33. Fonte: Superior Tribunal de Justiça (STJ).

Declaro, para os devidos fins, que o presente orçamento foi elaborado em conformidade com os requisitos estabelecidos no Decreto nº 9.900/2021, atendendo integralmente às diretrizes e normas nele previstas. Ressaltamos que a composição dos valores apresentados seguiu os critérios técnicos e referenciais constantes na Tabela de Obras Civas da Agência Goiana de Infraestrutura, garantindo a adequação dos custos aos parâmetros oficiais estabelecidos para a execução dos serviços. Atestamos, ainda, que todos os cálculos e especificações orçamentárias foram realizados de forma transparente e criteriosa, assegurando a compatibilidade com os princípios da economicidade, eficiência e legalidade.

14.7. 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".

15. DO TERMO DE REFERÊNCIA

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

15.2. No regulamento estadual (Decreto Estadual nº 10.207/2023), o Termo de Referência (SISLOG n. 251880) 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 conterà 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)

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

15.4. 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.

16. DO PROJETO BÁSICO

16.1. De pronto, aponte-se que não foi identificado um documento denominado "projeto básico".

16.2. O projeto básico constitui etapa necessária para a contratação das obras públicas. Seus elementos estão descritos no art. 6º da Lei n. 14.133/2021:

XXV - projeto básico: conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado para definir e dimensionar a obra ou o serviço, ou o complexo de obras ou de serviços objeto da licitação, elaborado com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares, que assegure a viabilidade técnica e o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento e que possibilite a avaliação do custo da obra e a definição dos métodos e do prazo de execução, devendo conter os seguintes elementos:

a) levantamentos topográficos e cadastrais, sondagens e ensaios geotécnicos, ensaios e análises laboratoriais, estudos socioambientais e demais dados e levantamentos necessários para execução da solução escolhida;

b) soluções técnicas globais e localizadas, suficientemente detalhadas, de forma a evitar, por ocasião da elaboração do projeto executivo e da realização das obras e montagem, a necessidade de reformulações ou variantes quanto à qualidade, ao preço e ao prazo inicialmente definidos;

c) identificação dos tipos de serviços a executar e dos materiais e equipamentos a incorporar à obra, bem como das suas especificações, de modo a assegurar os melhores resultados para o empreendimento e a segurança executiva na utilização do objeto, para os fins a que se destina, considerados os riscos e os perigos identificáveis, sem frustrar o caráter competitivo para a sua execução;

d) informações que possibilitem o estudo e a definição de métodos construtivos, de instalações provisórias e de condições organizacionais para a obra, sem frustrar o caráter competitivo para a sua execução;

e) subsídios para montagem do plano de licitação e gestão da obra, compreendidos a sua programação, a estratégia de suprimentos, as normas de fiscalização e outros dados necessários em cada caso;

f) orçamento detalhado do custo global da obra, fundamentado em quantitativos de serviços e fornecimentos propriamente avaliados, obrigatório exclusivamente para os regimes de execução previstos nos [incisos I, II, III, IV e VII do caput do art. 46 desta Lei](#);

16.3. A sua exigência legal é assim disposta na Lei n. 14.133/2021:

Art. 18. A fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual de que trata o [inciso VII do caput do art. 12 desta Lei](#), sempre que elaborado, e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, compreendidos:

I - a descrição da necessidade da contratação fundamentada em estudo técnico preliminar que caracterize o interesse público envolvido;

II - a definição do objeto para o atendimento da necessidade, por meio de termo de referência, anteprojeto, projeto básico ou projeto executivo, conforme o caso;

16.4. Registra-se que o TCE GO possui a [RESOLUÇÃO NORMATIVA 006/2017](#) sobre o tema, que pode nortear a análise técnica.

16.5. **Desta forma, caso seja declarado pelo setor responsável que os elementos do projeto básico estão inseridos nos projetos anexados ou outros documentos do processo, esta Procuradoria Setorial não vislumbra óbices jurídicos no procedimento em apreço, sendo necessário, para tanto, indicação do gestor do contrato quanto à questão ora levantada, havendo a necessidade de manifestação expressa nesse sentido.**

16.6. **Com efeito, caso a resposta ao questionamento seja negativa, verifica-se como razoável a adoção de medidas para sanear o procedimento, de forma a cumprir com maior rigor a norma vigente.**

16.7. Em caso de vício de forma (ausência do documento denominado "projeto básico", mas com o cumprimento de todos os seus elementos em outros documentos), não se vislumbra hipótese de nulidade ou de prejuízo ao certame licitatório.

16.8. À luz do entendimento literário/doutrinário sobre a matéria e das decisões das Cortes de Contas, é possível classificar os erros em duas espécies distintas: a) erros meramente formais; e b) erros substanciais. Os primeiros tratam dos meros equívocos, enquanto os segundos importariam em alteração substancial das condições do contrato e dos direitos dos administrados. Os primeiros seriam passíveis de correção posterior, enquanto os segundos não.

16.9. No presente caso, o erro apontado pode ser, a depender da declaração do setor técnico, meramente formal. Ou seja, a ausência de um documento com a nomenclatura legalmente exigida, mas com a presença de outro documento que possua todos os seus elementos.

16.10. A Lei de Introdução das Normas do Direito Brasileiro, assim como a Lei 14.133/21, vêm aderindo a uma lógica que supera o binômio ilegalidade/invalidade, de modo que deve se prezar pela manutenção dos atos realizados no âmbito do procedimento licitatório, sempre que atingirem sua finalidade.

16.11. Tal entendimento parte da premissa de que a forma não deve preponderar em relação ao fim da licitação, que é a obtenção da melhor proposta, preservada a competitividade. A superação dos vícios procedimentais deve ocorrer mediante 3 (três) etapas distintas. Na primeira aplica-se a instrumentalidade das formas, sob a orientação que inexistente nulidade sem prejuízo (*pás de nullité sans grief*). Não havendo prejuízo, consideram-se os atos viciados como se regulares fossem, podendo-se prosseguir o feito.

16.12. Não sendo possível aplicar a instrumentalidade das formas, passa-se à aplicação da fungibilidade procedimental. Segundo esta, caso a substância de um ato apresente todos os elementos de outro, que seria o mais adequado à hipótese, aquele será interpretado como se este fosse.

16.13. Não se aplicando a instrumentalidade nem a fungibilidade, examina-se a possibilidade de aplicação da saneabilidade. Segundo esta, os vícios procedimentais que possam ser corrigidos a tempo, sem que isto cause prejuízo aos atores processuais, devem ser retificados.

17. DA MINUTA DE EDITAL

17.1. 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".

17.2. 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 4.4)**

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.

17.3. A Minuta de Edital (SISLOG n. 255548) atende parcialmente, de uma forma geral, às disposições legais que disciplinam a matéria. Consta desse documento informações sobre o objeto da licitação e a forma de acesso e condições de participação na licitação, 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.

17.4. Ademais, constam dois anexos à Minuta de Edital: a Carta de Apresentação da Proposta de Preços (255588) e a Declaração de Visita e/ou Renúncia (255590).

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

18. ME'S E EPP'S

18.1. 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.

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

18.3. Por ocasião do Termo de Referência (SISLOG n. 251880), 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.

18.4. 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 abrangerá 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 4.5 da Minuta de Edital (SISLOG n. 255548), veja-se:

4.5. 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.

19. DO PROGRAMA DE INTEGRIDADE - LEI 20.489/2019

19.1. 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.

19.2. 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\$ 22.168.521,36 (vinte e dois milhões, cento e sessenta e oito mil, quinhentos e vinte e um reais e trinta e seis centavos), **exigindo-se "programa de integridade"**.

19.3. Nesse sentido, consta do Item 15 da Minuta de Edital (SISLOG - 255548) 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 dee 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.

20. DA PARTICIPAÇÃO DE CONSÓRCIOS

20.1. Consta na Minuta de Edital (SISLOG - 255548):

Consórcio de empresas

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

20.2. E no Termo de Referência (SISLOG - 251880):

SEÇÃO 10 - FORMA E CRITÉRIOS DE SELEÇÃO DO FORNECEDOR

A Administração da SEINFRA decide por **NÃO** permitir a participação de consórcio. Fato esse que por si só, não é restritivo de competitividade.

Inicialmente, é preciso salientar que o impedimento de participação de consórcios de empresas não pode levar à invalidação do edital, quando a própria lei confere poder de decisão discricionária à Administração, sem que haja restrição ao caráter competitivo do certame.

A admissão ou veto de formação de consórcio em certame licitatório é confiada pela lei ao talante do administrador, pois, utilizando-se da expressão “quando o edital permitir”, conferiu discricionariedade ao ente administrativo para permitir ou não tal condição no instrumento convocatório. Essa decisão é resultado de um processo de avaliação da realidade do mercado em razão do objeto a ser licitado e ponderação dos riscos inerentes à atuação de uma pluralidade de sujeitos associados para a execução do objeto visando ao atendimento ao interesse público.

Nas contratações de serviços comuns de engenharia civil é bastante comum a participação de empresas de pequeno e médio porte, que em sua maioria, apresentam o mínimo exigido no tocante à qualificação técnica e econômica - financeira, condições suficientes para a execução de contratos dessa natureza, o que não tornará restrito o universo de possíveis licitantes individuais. A ausência de consórcio não trará prejuízos à competitividade do certame, visto que, em regra, a formação de consórcio é admitida quando o objeto a ser licitado envolve questões de alta complexidade ou de relevante vulto, em que empresas, isoladamente, não teriam condições de suprir os requisitos de habilitação do edital.

20.3. 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.

20.4. Desta redação, reitera-se que, para que haja vedação de participação de pessoa jurídica em consórcio na contratação, é necessária a justificativa expressa. Portanto, critério atendido conforme Termo de Referência (SISLOG - 251880).

21. DA SUBCONTRATAÇÃO

21.1. 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).

21.2. No caso em apreço, a Administração optou por **admitir** a subcontratação parcial do objeto. Veja-se trecho da Minuta de Edital (SISLOG n. 255548):

14. DA SUBCONTRATAÇÃO

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

14.2. Entende-se como escopo principal do objeto o conjunto de itens para os quais, como requisito de habilitação técnico-operacional, foi exigida a apresentação de

atestados que comprovassem execução de serviço com características semelhantes.

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

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

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

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

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

21.3. **Destaca-se que, da justificativa para subcontratação, deve constar, expressamente, o rol taxativo das atividades, itens, e serviços submetidos à subcontratação. Entretanto, não foi observada o cumprimento desse requisito.**

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

22. DA PARTICIPAÇÃO DE EMPRESAS EM RECUPERAÇÃO JUDICIAL

22.1. 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.

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

22.3. *In casu*, verifica-se, na Seção 8 (Da Fase de Habilitação) da Minuta de Edital (SISLOG n. 255548), 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 n.º

11.101, de 09 de fevereiro de 2005, sob pena de inabilitação, devendo, ainda, comprovar todos os demais requisitos de habilitação.

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

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. 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.

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

J. 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.

22.4. Corretas, portanto, as previsões.

23. DO REAJUSTE

23.1. A Minuta de Edital (SISLOG n. 255548) 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 - 251880)

Do reajuste do Contrato

9.26. 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.

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

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

(...)

§ 3º **Independentemente do prazo de duração, o contrato deverá conter cláusula que estabeleça o índice de reajustamento de preço, com data-base vinculada à data do orçamento estimado**, e poderá ser estabelecido mais de um

índice específico ou setorial, em conformidade com a realidade de mercado dos respectivos insumos.

23.3. Nota-se que a previsão consta, ainda, da Cláusula Quarta, parágrafo décimo, da Minuta Contratual (SISLOG - 255550). Correta a previsão.

24. DO CRITÉRIO DE JULGAMENTO E DO PARCELAMENTO DA SOLUÇÃO

24.1. Com relação ao critério adotado para julgamento das propostas, verifica-se que a concorrência será do tipo **menor preço por lote**.

24.2. 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.

24.3. 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.

24.4. 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.

24.5. **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".**

24.6. 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-

24.7. No caso em tela, como já adiantado, avista-se que o Edital (SISLOG n. 255548) adota o critério "**menor preço por lote**". Sendo que, a área técnica requisitante justificou no bojo do Estudo Técnico Preliminar (SISLOG n. 211158), adiante transcrito:

SEÇÃO 5 - JUSTIFICATIVA PARA O PARCELAMENTO OU NÃO DA SOLUÇÃO

5.1. Para a contratação pretendida foram consideradas as características técnicas e as especificidades de localização dos equipamentos públicos comunitários em diferentes municípios, com a devida avaliação do objeto à luz do princípio do parcelamento, conforme previsto no art. 47, inciso II e § 1º da Lei Federal nº 14.133/2021.

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. O parcelamento da solução é regra sempre que o objeto for divisível, desde que se verifique não haver prejuízo para o conjunto da solução ou perda de economia de escala, visando propiciar a ampla participação dos licitantes, que embora não disponham de capacidade para execução da totalidade do objeto, possam fazê-lo com relação a um ou mais unidades autônomas.

5.3. Nesse sentido, opta-se pelo parcelamento do objeto em lotes, visto que o agrupamento dos itens em lotes, sendo itens, neste caso, identificados como os Equipamentos Públicos Comunitários em cada um dos municípios, propiciará viabilidade técnica na divisão dos serviços e facilitará a logística no que se refere à aquisição de insumos e contratação de mão de obra, fomentará a criação de empregos na região, além de aumentar a atratividade e a competitividade ao certame.

5.4. A divisão da contratação em lotes contribuirá para uma gestão mais eficiente, garantindo maior padronização e fiscalização das soluções quanto a execução das obras.

5.5. O agrupamento dos itens em lotes, objeto desta licitação, visa otimizar os esforços da administração ao permitir a contratação de empresas por regiões, em vez de centralizar todos os serviços em um único contratado. Essa estratégia respeita o princípio da economicidade, considerando as características específicas de cada localidade, como eventuais paralisações, riscos de atrasos e a extensão geográfica, fatores que impactam diretamente no planejamento e execução.

5.6. A licitação contemplará individualmente cada tipo de Equipamento Público Comunitário, atendendo a demandas distintas e específicas de cada município, sem comprometer a atratividade do certame.

(...)

5.8. As empresas licitantes poderão apresentar propostas para mais de um dos lotes descritos. Nesses casos, deverão comprovar, em sua proposta, capacidade técnica, operacional e financeira para a execução simultânea dos lotes e respectivos Equipamentos Públicos. A proposta deverá prever, para cada equipamento, a equipe mínima de mão de obra necessária ao cumprimento do cronograma estabelecido pela Administração, bem como os insumos e materiais correspondentes.

24.8. 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.

25. DA HABILITAÇÃO

25.1. Os documentos de habilitação estão previstos na Minuta de Edital (SISLOG n. 255548), 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. Habilitação jurídica

(...)

8.5. Habilitação fiscal, social e trabalhista

(...)

8.6. Qualificação econômico-financeira

(...)

8.7. Qualificação técnica mínima exigida

(...)

25.2. **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.**

26. DA PARCELA DE MAIOR RELEVÂNCIA

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

26.2. 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 Constas 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."

26.3. 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"**.

26.4. Na espécie, consta da Minuta de Edital (SISLOG - 255548) 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, para a execução das obras de Equipamentos Públicos Comunitários – Instituídos no Programa “Goiás por Todos”.

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;

III. Contrato de prestação de serviços

8.7.1.3. No caso de profissional a ser contratado, deverá ser apresentada Declaração de Disponibilidade para a execução dos serviços, sendo obrigatória sua participação na equipe efetiva do projeto. Em caso de substituição após a homologação da licitação, o novo profissional será avaliado pela Contratante e deverá possuir, obrigatoriamente, experiência equivalente ou superior, com aprovação da área técnica da SEINFRA.

8.7.1.4. 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: A proponente deve apresentar documentos que comprovem que suas qualificações técnicas operacionais estão compatíveis com a obra objeto do processo de licitação, mediante a demonstração de sua experiência anterior na execução de objetos similares ou equivalentes, e condizentes com a comprovação necessária e suficiente para execução do objeto da licitação. A exigência deve permanecer no patamar da razoabilidade e guardando relação com a dimensão e complexidade da obra a ser realizada, relevância e valor do objeto licitado, para não infringir o disposto no art. 9º da Lei Federal nº 14.133/2021.

8.7.2.1. A habilitação para qualificação operacional deve se deter à exigência

das parcelas de maior relevância técnica e de valor significativo do objeto, de forma cumulativa, conforme determina a Súmula do TCU nº 263/2011. As parcelas de maior relevância serão definidas a partir dos serviços mais relevantes, considerando nesta análise, todos os itens (obras) em cada um dos lotes, e conforme quadro abaixo:

LOTE 1:

SERVIÇO	UNIDADE	QUANT. ORÇADA	QUANT. EXIGIDA	% FINANCEIRA EM RELAÇÃO AO CUSTO DO LOTE
COBERTURA COM TELHA TERMOACUSTICA TRAPEZOIDAL NÚCLEO PIR 30MM EM AÇO GALVALUME, #0,43MM (TELHA/FILME).	M²	1.212,94	606,47	6,78
ESTRUTURA METÁLICA CONVENCIONAL EM AÇO DO TIPO MR-250 / ASTM A36 COM FUNDO ANTICORROSIVO.	KG	20.899,25	10.449,62	9,61
ADAPTADO DA AGESUL (2001003012) - MURO DIVISA (H=2,5M) INCLUSIVE ESTRUTURA, FUNDAÇÃO, REVESTIDO E PINTADO OS 2 LADOS E VIGA BALDRAME IMPERMEABILIZADA 4X EMULSÃO ASFÁLTICA - (ADAPTADO CONFORME DECRETO ESTADUAL N° 9900/2021).	M	282,00	141,00	5,98

LOTE 2:

SERVIÇO	UNIDADE	QUANT. ORÇADA	QUANT. EXIGIDA	% FINANCEIRA EM RELAÇÃO AO CUSTO DO LOTE
ADAPTADO DA AGESUL (2001003012) - MURO DIVISA (H=2,5M) INCLUSIVE ESTRUTURA, FUNDAÇÃO, REVESTIDO E PINTADO OS 2 LADOS E VIGA BALDRAME IMPERMEABILIZADA 4X EMULSÃO ASFÁLTICA - (ADAPTADO CONFORME DECRETO ESTADUAL N° 9900/2021).	M	172,35	86,17	7,51
COBERTURA COM TELHA TERMOACUSTICA TRAPEZOIDAL NÚCLEO PIR 30MM EM AÇO GALVALUME, #0,43MM (TELHA/FILME).	M²	508,02	254,01	5,83

ALVENARIA DE VEDAÇÃO DE BLOCOS CERÂMICOS FURADOS NA VERTICAL DE 11,5X19X29 CM (ESPESSURA 11,5 CM) E ARGAMASSA DE ASSENTAMENTO COM PREPARO EM BETONEIRA. AF_12/2021 (ADAPTADO CONFORME DECRETO ESTADUAL N° 9900/2021).	M²	1.047,84	523,92	5,24
ESTRUTURA METÁLICA CONVENCIONAL EM AÇO DO TIPO MR-250 / ASTM A36 COM FUNDO ANTICORROSIVO.	KG	4.611,21	2.305,60	4,36

LOTE 3:

SERVIÇO	UNIDADE	QUANT. ORÇADA	QUANT. EXIGIDA	% FINANCEIRA EM RELAÇÃO AO CUSTO DO LOTE
ESTRUTURA METÁLICA CONVENCIONAL EM AÇO DO TIPO MR-250 / ASTM A36 COM FUNDO ANTICORROSIVO.	KG	33.554,43	16.777,21	16,06
COBERTURA COM TELHA TERMOACUSTICA TRAPEZOIDAL NÚCLEO PIR 30MM EM AÇO GALVALUME, #0,43MM (TELHA/FILME).	M²	1.373,82	686,91	7,99
ADAPTADO DA AGESUL (2001003012) - MURO DIVISA (H=2,5M) INCLUSIVE ESTRUTURA, FUNDAÇÃO, REVESTIDO E PINTADO OS 2 LADOS E VIGA BALDRAME IMPERMEABILIZADA 4X EMULSÃO ASFÁLTICA - (ADAPTADO CONFORME DECRETO ESTADUAL N° 9900/2021).	M	274,14	137,07	6,05

LOTE 4:

SERVIÇO	UNIDADE	QUANT. ORÇADA	QUANT. EXIGIDA	% FINANCEIRA EM RELAÇÃO AO CUSTO DO LOTE
ESTRUTURA METÁLICA CONVENCIONAL EM AÇO DO TIPO MR-250 / ASTM A36 COM FUNDO ANTICORROSIVO.	KG	19.222,50	9.611,25	11,44

COBERTURA COM TELHA TERMOACUSTICA TRAPEZOIDAL NÚCLEO PIR 30MM EM AÇO GALVALUME, #0,43MM (TELHA/FILME).	M²	992,26	496,13	7,17
ADAPTADO DA AGESUL (2001003012) - MURO DIVISA (H=2,5M) INCLUSIVE ESTRUTURA, FUNDAÇÃO, REVESTIDO E PINTADO OS 2 LADOS E VIGA BALDRAME IMPERMEABILIZADA 4X EMULSÃO ASFÁLTICA - (ADAPTADO CONFORME DECRETO ESTADUAL N° 9900/2021).	M	192,13	96,06	5,27

LOTE 5:

SERVIÇO	UNIDADE	QUANT. ORÇADA	QUANT. EXIGIDA	% FINANCEIRA EM RELAÇÃO AO CUSTO DO LOTE
ADAPTADO DA AGESUL (2001003012) - MURO DIVISA (H=2,5M) INCLUSIVE ESTRUTURA, FUNDAÇÃO, REVESTIDO E PINTADO OS 2 LADOS E VIGA BALDRAME IMPERMEABILIZADA 4X EMULSÃO ASFÁLTICA - (ADAPTADO CONFORME DECRETO ESTADUAL N° 9900/2021).	M	303,36	151,68	7,90
ESTRUTURA METÁLICA CONVENCIONAL EM AÇO DO TIPO MR-250 / ASTM A36 COM FUNDO ANTICORROSIVO.	KG	19.222,50	9.611,25	10,85
COBERTURA COM TELHA TERMOACUSTICA TRAPEZOIDAL NÚCLEO PIR 30MM EM AÇO GALVALUME, #0,43MM (TELHA/FILME).	M²	992,26	496,13	6,81

LOTE 6:

SERVIÇO	UNIDADE	QUANT. ORÇADA	QUANT. EXIGIDA	% FINANCEIRA EM RELAÇÃO AO CUSTO DO LOTE
ESTRUTURA METÁLICA CONVENCIONAL EM AÇO DO TIPO MR-250 / ASTM A36 COM FUNDO ANTICORROSIVO.	KG	19.082,82	9.541,41	12,02
ADAPTADO DA AGESUL (2001003012) - MURO DIVISA (H=2,5M) INCLUSIVE ESTRUTURA, FUNDAÇÃO, REVESTIDO E PINTADO OS 2 LADOS E VIGA BALDRAME IMPERMEABILIZADA 4X EMULSÃO ASFÁLTICA - (ADAPTADO CONFORME DECRETO ESTADUAL N° 9900/2021).	M	235	117,50	6,82
COBERTURA COM TELHA TERMOACUSTICA TRAPEZOIDAL NÚCLEO PIR 30MM EM AÇO GALVALUME, #0,43MM (TELHA/FILME).	M²	940,92	470,46	7,20

8.7.2.2. Foram considerados como “parcela de maior relevância técnica” o conjunto de características e elementos que, individualizados diferenciam o objeto, evidenciando seus pontos mais críticos, de maior dificuldade técnica, bem como que representam risco mais elevado para a sua perfeita execução. Trata-se aqui da essência do objeto licitado, aquilo que é realmente caracterizador da obra ou do serviço, que é de suma importância para o resultado almejado pela contratação.

8.7.2.3. A aferição da fórmula “valor significativo do objeto” considera a relação entre o valor da parcela eleita para comprovação da experiência e o valor total do objeto. Um mesmo objeto pode ter diversas parcelas de relevância técnica e valor significativo, conforme mencionado no art. 18, inciso IX, da Lei nº 14.133/2021.

8.7.2.4. Consideram-se parcelas de maior relevância aquelas que representam um custo superior a 4% do valor total estimado da contratação para cada lote, conforme § 1º do art. 67 da Lei Federal nº 14.133/2021.

8.7.2.5. Será permitido o somatório de atestados para comprovação dos serviços de maior relevância.

8.7.2.6. Em suma, as parcelas de maior relevância são identificadas como aquelas de maior complexidade técnica e vulto econômico, cuja inexecução representa riscos elevados para a Administração.

8.7.2.7. A proponente deve apresentar, para comprovação de quantitativos de serviços, certidões ou atestados de obras ou serviços similares de complexidade tecnológica e operacional equivalente ou superior àquela do objeto em questão (Acórdão do TCU 679/2015-Plenário), fornecido(s)/expedido(s) por pessoa(s) jurídica(s) e de direito público ou privado, não havendo fixação de número mínimo de atestados a serem apresentados pela licitante.

8.7.2.8. A proponente deverá apresentar, para fins de certificação da capacitação técnico-profissional, com ênfase, e limitado às parcelas de maior relevância técnica e de valor significativo do objeto licitado, profissional devidamente registrado no conselho profissional competente, detentor de atestado de responsabilidade técnica por execução de obra ou serviço de características semelhantes, para fins de contratação, conforme inciso I, art. 67, da Lei Federal nº 14.133/2021.

8.7.2.9. A proponente deverá apresentar certidões ou atestados, regularmente emitidos pelo conselho profissional competente, que comprovem capacidade operacional na execução de serviços similares de complexidade tecnológica e operacional equivalente ou superior, bem como documentos comprobatórios emitidos nos termos do art. 67 e § 3º do art. 88, da Lei Federal nº 14.133/2021.

8.7.2.10. A licitante deverá indicar pessoal técnico, das instalações e do aparelhamento adequados e disponíveis para a realização do objeto da licitação, bem como da qualificação de cada membro da equipe técnica que se responsabilizará pelos trabalhos, conforme inciso III, art. 67 da Lei Federal nº 14.133/2021.

8.7.2.11. A execução da obra ou serviço de engenharia deve ser realizada pelo profissional que disponibilizou os atestados para fins da capacidade técnico-profissional no ato licitatório. Caso seja necessária a substituição, o novo profissional deve apresentar habilitação equivalente ou superior ao profissional substituído e ser aprovado pela SEINFRA, conforme preceituam o § 6, do art. 67 e o inciso XVI, do art. 92 da Lei Federal nº 14.133/2021.

8.7.2.12. O Quadro Resumo de Capacitação Técnico-Operacional, contido em Anexo do Termo de Referência deverá ser preenchido pelo licitante.

8.7.2.13. As empresas licitantes poderão apresentar propostas para mais de um dos lotes definidos. Nessa hipótese, a licitante deverá demonstrar, em sua proposta, capacidade técnica, operacional e financeira para a execução simultânea desses lotes e de seus respectivos itens (Equipamentos Públicos). Deverá, ainda, prever para cada item a equipe mínima de mão de obra necessária ao cumprimento do cronograma estabelecido pela Administração, bem como os insumos e materiais correspondentes.

8.7.2.14. A regularidade e cumprimento desta exigência será acompanhada ininterruptamente pela Fiscalização, considerando que, em função da urgência para a execução dos serviços em todos os lotes, a Administração poderá emitir ordens de serviço simultâneas. As propostas comerciais e documentos de habilitação deverão ser apresentados pelas empresas para cada lote de interesse, e serão avaliadas e julgadas individualmente para cada lote.

8.7.2.15. 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](#)

8.7.3. Quando a certidão e/ou atestado não for emitida pelo contratante principal da obra, deverá ser juntada à documentação declaração formal do contratante principal confirmando 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.

26.5. 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 cariz extrajurídico.

27. DO SOMATÓRIO DE ATESTADOS DE CAPACIDADE TÉCNICA

27.1. Veja-se o entendimento do TCU sobre a matéria:

13. Esse entendimento geral, contudo, não afasta a possibilidade de que a restrição à soma de atestados ocorra quando o objeto licitado assim exigir. A respeito, o TCU manifestou-se mediante o Acórdão 2.150/2008 – Plenário, subitem 9.7.2:

(...)

15. Nas situações de terceirização de mão de obra, como já adiantado, busca-se averiguar a capacidade das licitantes em gerir pessoal. Nesse sentido, o seguinte trecho do voto condutor do Acórdão 1.214/2013-Plenário:

(...)

16. Sob essa ótica, entendo que **admitir a simples soma de atestados não se mostra o procedimento mais adequado para se aferir a capacidade técnico operacional das licitantes. Isso porque se uma empresa apresenta sucessivos contratos com determinados postos de trabalho, ela demonstra ter expertise para executar somente os quantitativos referentes a cada contrato e não ao somatório de todos. Em outras palavras, a demanda por estrutura administrativa dessa empresa está limitada aos serviços exigidos simultaneamente, não havendo que se falar em duplicação dessa capacidade operacional apenas porque determinado objeto executado em um exercício é novamente executado no exercício seguinte.**

17. Em suma, não há porque, e aqui divirjo pontualmente da unidade técnica, supor que a execução sucessiva de objetos de pequena dimensão capacite a empresa automaticamente para a execução de objetos maiores. De forma exemplificativa, a execução sucessiva de dez contratos referentes a dez postos de trabalho cada não necessariamente capacita a empresa para a execução de contratos abrangendo cem postos de trabalho.

18. Não é demais rememorar que a jurisprudência desta Corte, em regra, é conservadora no sentido de que a exigência técnico-operacional se limite a 50% do objeto contratado. Ou seja, caso o objeto seja dimensionado para cem postos de trabalho, as exigências editalícias devem se limitar a cinquenta postos. Desta feita, ao se aceitar a simples soma de atestados, estar-se-á se permitindo que uma empresa com experiência, ainda utilizando do exemplo anterior, em gerenciar dez postos de trabalho assuma um compromisso dez vezes maior com a administração pública.

(...)

20. Exceção a esse entendimento deve ser feita quanto os diferentes atestados se referem a serviços executados de forma concomitante. Nessa situação, para fins de comprovação de capacidade técnico-operacional, é como se os serviços fossem referentes a uma única contratação. Com efeito, se uma empresa executa simultaneamente dez contratos de dez postos de serviços cada, cabe a suposição de que a estrutura física da empresa é compatível com a execução de objetos referentes a cem postos de serviços. Vislumbra-se, inclusive, nessa situação hipotética, maiores exigências operacionais para gerenciar simultaneamente diversos contratos menores em locais diferentes do que gerenciar um único contrato maior (sempre considerando que haja identidade entre o somatório dos objetos desses contratos menores e o objeto desse contrato maior).” (TCU, Acórdão nº 2.387/2014, Plenário, Rel. Ministro Benjamin Zymler, j. em 10.09.2014)

6. A vedação ao somatório de atestados, para o fim de comprovação da capacidade técnico-operacional, deve estar restrita aos casos em que o aumento de quantitativos

acarretarem, incontestavelmente, o aumento da complexidade técnica do objeto ou uma desproporção entre quantidades e prazos de execução, capazes de exigir maior capacidade operativa e gerencial da licitante e ensejar potencial comprometimento da qualidade ou da finalidade almejadas na contratação, devendo a restrição ser justificada técnica e detalhadamente no respectivo processo administrativo.

Representação acerca de pregão eletrônico conduzido pela Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero), para contratação de fornecimento e instalação de equipamentos e execução de serviços de adequação da climatização da sala de embarque do aeroporto Santos Dumont (RJ), questionara item do edital que vedava o somatório de atestados de capacidade técnico-operacional para se atingir o valor mínimo da parcela de carga térmica estabelecido. Para a representante, “a vedação do somatório de atestados representou exigência desarrazoada e frustrou o caráter competitivo do certame”. O relator observou inicialmente que **“a questão da possibilidade de somatório dos atestados para comprovação de quantitativos mínimos deve ser averiguada caso a caso”**. Em relação ao caso em exame, destacou o relator, entre outros aspectos, a “magnitude da intervenção exigida dos concorrentes no sistema de climatização do aeroporto – execução em quantitativos superiores, maior capacidade operativa, aumento da complexidade técnica e da capacidade gerencial”, que, no seu entender, não demonstrariam ser desproporcional a capacidade térmica mínima exigida. A fim de elucidar a questão, relembrou o relator o Acórdão 2.150/2008-Plenário, que determinara a órgão jurisdicionado que **“somente limite o somatório de quantidades de atestados para a comprovação de capacidade técnico-operacional dos editais nos casos em que o aumento de quantitativos do serviço acarretarem, incontestavelmente, o aumento da complexidade técnica do objeto ou uma desproporção entre as quantidades e prazos para a sua execução, capazes de ensejar maior capacidade operativa e gerencial da licitante e de potencial comprometimento acerca da qualidade ou da finalidade almejada na contratação da obra ou serviços”**. Ao concluir que não houve restrição ao caráter competitivo do certame, ponderou o relator que a Infraero deveria ser alertada “sobre a necessidade de maior detalhamento das informações técnicas sobre não aceitação do somatório dos atestados, a fim de **evidenciar claramente a necessidade dessa medida e evitar dúvidas aos licitantes, até porque a não aceitação deve ser empregada em situações restritas**”. Diante do exposto, o Tribunal julgou a Representação improcedente e emitiu ciência à Infraero, nos termos propostos pela relatoria. Acórdão 7105/2014-Segunda Câmara, TC 025.867/2014-8, relator Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa, 18.11.2014.

Com relação à proibição da soma de quantitativos de contratos distintos, não vislumbro prejuízo. É usual o estabelecimento de limites, com o intuito de **evitar que a adição de quantitativos irrisórios venha a amparar experiência inexistente no curriculum do licitante**. Apenas excepcionalmente, em razão da natureza dos serviços, tal medida poderia ser restritiva.” (Acórdão nº 2.088/2004 Plenário, rel. Min. Walton Alencar Rodrigues)

27.2. O mesmo entendimento está condensado no Acórdão 1153/2024 do Plenário do TCU, segundo o qual: **“a vedação ao somatório de atestados, para o fim de comprovação da capacidade técnico-operacional, deve ser justificada técnica e detalhadamente no respectivo processo administrativo”**. Segundo o referido acórdão, ademais, **“a vedação deve estar restrita aos casos em que o aumento do quantitativo acarreta incontestavelmente o aumento da complexidade técnica do objeto ou há uma desproporção entre quantidades e prazos de execução, capazes de exigir maior capacidade operativa e gerencial da licitante e ensejar potencial comprometimento da qualidade ou da finalidade almejadas na licitação”**.

27.3. **Exige-se portanto a demonstração, devidamente fundamentada, no sentido de que o aumento de quantitativo do serviço acarreta, necessariamente, uma dificuldade no cumprimento do prazo do contrato ou no gerenciamento do empreendimento, capaz de comprometer a**

qualidade ou a finalidade almejada na contratação (Acórdãos 2.150/2008, 1.636/2007, 2.359/2007 e 134/2017 do TCU).

27.4. Assim sendo, em sintonia com o entendimento das Cortes de Contas, tem sido recomendável, para fins de vedar o somatório de atestados, que seja demonstrado pelo setor técnico que há incontestavelmente o aumento da complexidade técnica do objeto ou uma desproporção entre as quantidades e prazos para a sua execução, capazes de ensejar maior capacidade operativa e gerencial da licitante e de potencial comprometimento acerca da qualidade ou da finalidade almejada na contratação dos serviços, evidenciando-se claramente a necessidade dessa medida (isto também consta do Tribunal de Contas da União, Acórdão 134/2017 - Plenário. Rel. Min Benjamin Zymler, 01/02/2017, ao apreciar contratação semelhante do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes - DNIT).

27.5. No caso dos autos, conforme se nota da Minuta de Edital (255548), Cláusula 8.7.2.5., "será permitido o somatório de atestados para comprovação dos serviços de maior relevância". Desnecessário, portanto, justificar a vedação ao somatório de atestados.

28. DA MINUTA CONTRATUAL

28.1. 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 reajustamento de preços e os critérios de atualização monetária entre a data do adimplemento das obrigações e a do efetivo pagamento; **(cláusulas terceira e quarta)**

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

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

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

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

28.2. Deste modo, passa-se à análise da Minuta Contratual (SISLOG n. 255550) à luz da disposição legal supra, no que for aplicável à contratação em apreço.

28.3. 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.

28.4. 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.

28.5. 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.

28.6. 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.

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

28.8. 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.**

28.9. 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.

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

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

28.12. A Cláusula Sétima 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.**

28.13. 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.

28.14. **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.**

28.15. 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.

28.16. 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.

28.17. 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.

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

28.19. Observadas tais providências, em linhas gerais, constata-se que a Minuta Contratual (SISLOG n. 255550) compreende as cláusulas essenciais aos contratos administrativos e está em conformidade com as exigências legais da Lei n. 14.133/21.

28.20. **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.**

29. DA LICENÇA AMBIENTAL

29.1. 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.

29.2. Por ocasião do Estudo Técnico Preliminar (SISLOG n. 251874) 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.

Obrigatoriedade de licença ou dispensa ambiental

9.2. Para a execução da obra, adotou-se o procedimento de Dispensa de Licença Ambiental. Nos municípios que possuem órgão ambiental próprio e legislação específica, a respectiva prefeitura emitiu a Dispensa de Licença Ambiental. Já nos casos de municípios que não dispõem de órgão ou legislação ambiental, a Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável - SEMAD, como órgão estadual competente, emitiu a Licença Ambiental correspondente, apresentada como Anexo ao TR.

29.3. **Nesse sentido, considerando tratar-se de atividade com**

potenciais impactos ambientais, é necessário que o setor técnico verifique se a totalidade de licenças ambientais (ou dos respectivos atos de dispensa) consta dos autos.

30. DAS ART'S

30.1. 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.

30.2. 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:

[...]

30.3. 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 impropriedade, portanto sujeita a sanção, bem como desde a súmula nº 260 (2010), é declarado o dever do gestor de exigir tais documentos.

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

31. DA TITULARIDADE DA ÁREA EM QUE SERÁ REALIZADA A OBRA/SERVIÇO

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

31.2. 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

31.3. Assim sendo, **recomenda-se o atenção do setor técnico competente quanto a este aspecto: verificar se a integralidade do empreendimento será desenvolvida em imóvel de propriedade do Estado, do Município parceiro (neste último caso, necessária autorização municipal, via instrumento de natureza convencional, para utilização do bem) ou em área particular (nesse caso, indispensável a desapropriação).**

32. DA INEXEQUIBILIDADE E DA GARANTIA ADICIONAL

32.1. 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.

32.2. 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-ANEP do TCE-GO.

32.3. Constam tais cláusulas nos itens 7.8 da minuta do edital.

32.4. **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.**

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

33.1. 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."

33.2. 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.

33.3. No presente feito, consta previsão neste sentido na Minuta Contratual (SISLOG - 255550). 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;

33.4. Correta, portanto, a previsão contratual, também presente no item 5.10 da Minuta de Edital (SISLOG - 255548).

34. DA CONCILIAÇÃO E MEDIAÇÃO

34.1. Como se nota da Cláusula Décima Quarta da Minuta Contratual (SISLOG n. 255550) 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.

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

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

35.1. 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".

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

35.3. Portanto, correta a previsão contida na Cláusula Oitava, Parágrafos Sexto e Sétimo, da Minuta Contratual (SISLOG n. 255550), também disposta na seção 15 da Minuta de Edital (SISLOG n. 255548).

36. DEMAIS PROVIDÊNCIAS

36.1. 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).

36.2. 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".

36.3. 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"*.

36.4. 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.

36.5. Consta do item 17.12 da Minuta de Edital (SISLOG n. 255548) 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.

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

36.7. **Por fim, sugere-se que, na condução do certame, não sejam tomadas medidas voltadas a restringir a ampla participação de licitantes, a competitividade e frustrar a isonomia.**

37. CONCLUSÃO

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

37.2. 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.

37.3. 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).

37.4. **Ademais, advirto que após a conclusão da licitação e previamente à assinatura do contrato, o processo deverá ser restituído à Procuradoria Setorial para elaboração de parecer conclusivo e remessa ao Gabinete da PGE-GO, conforme a Portaria 266-GAB/2021 - PGE (000022190325).**

37.5. Matéria orientada.

37.6. 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 16/09/2025, às 13:22, 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 **79592915** e o código CRC **B̄CD20687**.

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 79592915