

Agência
Goiana de
Infraestrutura
e Transportes



ESTADO DE GOIÁS
AGÊNCIA GOIANA DE INFRAESTRUTURA E TRANSPORTES
SETOR DE ANÁLISE DE EDITAL

Processo: 202400036001434

Nome: AGENCIA GOIANA DE INFRAESTRUTURA E TRANSPORTES - GOINFRA

Assunto: Análise de edital - Pregão - Locação de contêiners

PARECER JURÍDICO GOINFRA/PR-PROSET-ANS-18760 Nº 523/2024

1. RELATÓRIO

1.1. O processo aportou nesta Procuradoria Setorial para análise e emissão de parecer jurídico da contratação de serviços de locação modulares (contêiner) para atender 03 (três) de nossos postos fixos, sendo as barreira da GO-164, KM 738 (Mundo Novo), Km 604 (Araguapaz) e GO-020, KM 15 (Senador Canedo), de acordo com as especificações do Termo de Referência.

1.2. Estima-se um valor de contratação de R\$ 371.300,90 (trezentos e setenta e um mil e trezentos reais e noventa centavos)

1.3. O processo de contratação SISLOG é o de número 106622.

1.4. É o relatório.

1.5. Passa-se à análise jurídica.

2. CONSIDERAÇÕES PRÉVIAS

2.1. A presente manifestação jurídica tem o escopo de assistir a Administração Pública assessorada no controle prévio de juridicidade, conforme estabelece o artigo 53, I e II da Lei Nº 14.133, de 2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos - NLLC):

Art. 53. Ao final da fase preparatória, o processo licitatório seguirá para o órgão de assessoramento jurídico da Administração, que realizará controle prévio de legalidade mediante análise jurídica da contratação.

§ 1º Na elaboração do parecer jurídico, o órgão de assessoramento jurídico da Administração deverá:

I - apreciar o processo licitatório conforme critérios objetivos prévios de atribuição de prioridade;

II - redigir sua manifestação em linguagem simples e compreensível e de forma clara e objetiva, com apreciação de todos os elementos indispensáveis à contratação e com exposição dos pressupostos de fato e de direito levados em consideração na análise jurídica;

2.2. Eventuais apontamentos a serem feitos por essa unidade decorrem da análise puramente jurídica, na forma do Enunciado BPC nº 07, do Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia Geral da União:

Enunciado BPC nº 7: A manifestação consultiva que adentrar questão jurídica com potencial de significativo reflexo em aspecto técnico deve conter justificativa da necessidade de fazê-lo, evitando-se posicionamentos conclusivos sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade, podendo-se, porém, sobre estes emitir opinião ou formular recomendações, desde que enfatizando o caráter discricionário de seu acatamento.

2.3. 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 desta Autarquia, com base em parâmetros técnicos objetivos, para a melhor consecução do interesse público.

3. JUSTIFICATIVA PARA CONTRATAÇÃO

3.1. A justificativa para a contratação consta do Termo de Referência, item 1.5 e seguintes:

1.5. A presença de Postos Fixos de Fiscalização Rodoviária (PFR) nas margens das rodovias estaduais, administrados pelo Comando de Policiamento Rodoviário (CPR), é fundamental para garantir a segurança e a fiscalização do tráfego. No entanto, as atuais Barreiras de Fiscalização Rodoviária (BFR), sob responsabilidade da GOINFRA, apresentam condições estruturais precárias e inadequadas para o trabalho dos policiais militares rodoviários e o atendimento aos usuários.

1.6. Embora a gestão anterior da GOINFRA tenha iniciado a manutenção e reforma de algumas BFRs, as obras foram suspensas, deixando algumas estruturas em condições mínimas de uso. Essa situação impacta negativamente a qualidade do trabalho do CPR, especialmente em períodos de maior fluxo nas rodovias, como férias escolares, feriados prolongados, temporada do Araguaia e grandes eventos, quando a necessidade de policiamento ostensivo se intensifica.

1.7. A paralisação das reformas prejudica a prestação de serviços essenciais, como a manutenção da ordem pública, a fiscalização e a segurança viária. Diante disso, a locação de Estruturas Autônomas de Compartimento (EAC) pré-fabricadas surge como uma solução imediata e eficaz.

1.8. As EACs, por serem construções modulares pré-fabricadas, oferecem agilidade na montagem e facilidade de transporte, sendo ideais para suprir a demanda da GOINFRA e do CPR de forma rápida e eficiente. Além disso, apresentam elevado padrão de acabamento, conforto termoacústico superior às construções convencionais e alta resistência às intempéries, garantindo durabilidade e qualidade.

1.9. Considerando que as BFRs ainda serão reformadas para uso permanente do CPR, a locação de EACs se mostra como a alternativa mais adequada para garantir condições de trabalho dignas aos policiais e atendimento adequado aos usuários, enquanto as obras não são concluídas.

1.10. Portanto, a locação de EACs é fundamental para atender às necessidades do convênio entre a GOINFRA e a Polícia Militar do Estado de Goiás, assegurando a continuidade dos serviços de segurança e fiscalização nas rodovias estaduais.

1.11. Ressalta-se que algumas das BFRs que iniciaram reformas encontram-se sem telhado e em condições mínimas de uso, impossibilitando que os policiais exerçam suas atribuições de forma adequada(...)

1.12. Considerando que as atuais estruturas físicas em reforma, paralisadas em algumas Barreiras Rodoviárias, impactam diretamente a prestação de serviços, a manutenção da ordem pública, a fiscalização viária e a segurança dos usuários das rodovias estaduais.

1.13. A ausência do objeto desta contratação poderá ocasionar prejuízos na prestação do serviço de policiamento preventivo, repressivo, operações especializadas, fiscalização e controle de trânsito e cargas em toda a malha viária estadual.

1.14. Assim, a contratação do serviço de locação de Estruturas Autônomas de Compartimento (EAC) – tipo contêiner para atender 3 (três) Postos Fixos, sendo as Barreiras da GO-164, Km 738 (Mundo Novo), GO-164, Km 604 (Araguapaz) e GO-020, Km 15 (Senador Canedo), da seguinte forma para cada local: 2 (dois) alojamentos masculinos, 1 (um) alojamento feminino, 1 (um) banheiro masculino e 1 (um) banheiro feminino, é imprescindível. Desta forma, esta licitação deve garantir a observância do princípio constitucional da isonomia e selecionar a proposta mais vantajosa, garantindo a melhor relação custo-benefício (qualidade e preço) para a Agência Goiana de Infraestrutura e Transportes (GOINFRA).

3.2. Assim, o item está atendido.

4. DOCUMENTO DE OFICIALIZAÇÃO DA DEMANDA

4.1. O Documento de Oficialização da Demanda impõe um planejamento administrativo descentralizado, a ser desenvolvido pelas diversas unidades, que estimam as necessidades futuras acerca das contratações.

4.2. A partir deste documento, a autoridade competente, mediante atribuição decisória, acolhe ou rejeita as demandas das unidades tendo em vista o planejamento estratégico, consubstanciando-se o Plano de Contratações Anual, como explica Marçal Justen Filho (JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas: Lei 14.133. São Paulo: Thomson Reuters Brasil. 2021, p. 274).

4.3. Paralelamente, no Estado de Goiás, segundo o art. 8º, § 1º, do Decreto Estadual nº 10.207/2023, o documento de oficialização da demanda realizado após o Plano de Contratações Anual deverá ter a sua compatibilidade com ele analisada pelo setor de compras. Em seguida, registrado o início

do processo de calendário de contratações, com o estabelecimento do prazo máximo para o envio do projeto básico ou do termo de referência.

4.4. Consequentemente, o planejamento licitatório decorre das efetivas necessidades socioeconômicas, e não do mero decisionismo político. Isto acarreta uma orientação jurídica para uma definição técnica das demandas e prioridades, sujeita ao controle social, reduzindo portanto a personalização e arbitrariedade do Estado e das políticas públicas.

4.5. O Decreto Estadual n. 10.207 de 2023, em seu art. 8º, estabelece como requisitos mínimos para o Documento de Oficialização de Demanda, cujo conteúdo obrigatório deve ser enfrentado item a item pelo setor técnico. É o seu teor:

- 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.

4.6. No presente processo, o Documento de Oficialização de Demanda consta no evento SISLOG 40185.

5. PORTARIA DE DESIGNAÇÃO DAS FUNÇÕES ESSENCIAIS DA CONTRATAÇÃO

5.1. O art. 7º, II, do Decreto Estadual n. 10.207 de 2023 exige a portaria de designação das funções essenciais da contratação.

5.2. Verifica-se que o inciso LX do art. 6º da Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos conceitua o agente de contratações: *"É pessoa designada pela autoridade competente, entre servidores efetivos ou empregados públicos dos quadros permanentes da Administração Pública, para tomar decisões, acompanhar o trâmite da licitação, dar impulso ao procedimento licitatório e executar quaisquer outras atividades necessárias ao bom andamento do certame até a homologação"*.

5.3. De acordo com as Lições de Marçal Justen Filho (JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas. Lei nº 14.133/2021. São Paulo: Thomson Reuters. 2023, p. 215.), o novel legal atribuiu ao agente de contratação a missão de acompanhar a fase preparatória, inclusive no que concerne ao Plano de Contratação. Nesse sentido, devem tomar decisões, acompanhar, dar impulso e executar quaisquer outras atividades necessárias ao bom andamento do certame (art. 8º da NLLC).

5.4. Para tanto, ante a natureza técnica da função, faz-se necessária a observância dos requisitos insculpidos no art. 7º, incisos I, II e III, §§ 1º e 2º da NLLC:

Art. 7º Caberá à autoridade máxima do órgão ou da entidade, ou a quem as normas de organização administrativa indicarem, promover gestão por competências e designar agentes públicos para o desempenho das funções essenciais à execução desta Lei que preencham os seguintes requisitos:

- I - sejam, preferencialmente, servidor efetivo ou empregado público dos quadros permanentes da Administração Pública;
- II - tenham atribuições relacionadas a licitações e contratos ou possuam formação compatível ou qualificação atestada por certificação profissional emitida por escola de governo criada e mantida pelo poder público; e
- III - não sejam cônjuge ou companheiro de licitantes ou contratados habituais da Administração nem tenham com eles vínculo de parentesco, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, ou de natureza técnica, comercial, econômica, financeira, trabalhista e civil.

5.5. A percepção de Marçal Justen Filho sobre a matéria é que o certame deve ser conduzido por servidor efetivo ou por empregado público dos quadros permanentes da Administração, e somente inexistindo servidor efetivo em condições de exercer as funções de agente de contratação, será possível a

designação de agente público que não se enquadre em tal condição, desde que observadas as condicionantes impostas pelo art. 7º da NLLC.

5.6. Nos autos em apreço, a referida portaria encontra-se no evento SISLOG 40126. Entretanto, não se identifica se os servidores apontados são efetivos dos quadros permanentes da Administração Pública. **Para o atendimento ao comando legal, recomenda-se que o setor técnico declare o seu cumprimento, ou justifique fundamentadamente a respectiva impossibilidade, dentro das balizas do capítulo 5 deste Parecer Jurídico.**

6. ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR

6.1. É consabido que pela nova lei de licitações e contratos o chamado Estudo Técnico Preliminar (ETP) possui natureza estrutural no planejamento da contratação, uma vez que é por via de seu intermédio que se definirá como melhor atender a necessidade apontada pela Administração.

6.2. Nota-se que com o estudo técnico aludido altera-se a prática corriqueira em que a formalização da demanda já indica o que se quer contratar, bem como o regramento que confia, no âmbito do Estado de Goiás, definição desses pontos à apreciação da autoridade competente.

6.3. A ausência do referido documento, especialmente quanto ao conteúdo de planejamento administrativo, constitui prática censurável pelo Tribunal de Contas do Estado de Goiás, a exemplo do Acórdão nº 1444/2023 ([link](#)), que reitera os requisitos mínimos do ETP na Lei n. 14.133/2021.

6.4. Conforme entendimento adotado pela Lei 14.133/2021, a formalização da demanda pela Administração não se confunde com o Estudo Técnico Preliminar, pois o antecede.

6.5. Ressalta-se que o ETP também não se confunde com o anteprojeto, termo de referência e tampouco com o projeto básico, sendo, na realidade, o documento que sustentará a elaboração dos documentos citados, caso se conclua pela possibilidade de fato da contratação.

6.6. O art. 18, §1º da Lei 14.133/21 informa que o Estudo Técnico Preliminar deve conter os seguintes elementos:

§ 1º O estudo técnico preliminar a que se refere o inciso I do **caput** deste artigo deverá evidenciar o problema a ser resolvido e a sua melhor solução, de modo a permitir a avaliação da viabilidade técnica e econômica da contratação, e conterá os seguintes elementos:

I - descrição da necessidade da contratação, considerado o problema a ser resolvido sob a perspectiva do interesse público;

II - demonstração da previsão da contratação no plano de contratações anual, sempre que elaborado, de modo a indicar o seu alinhamento com o planejamento da Administração;

III - requisitos da contratação;

IV - estimativas das quantidades para a contratação, acompanhadas das memórias de cálculo e dos documentos que lhes dão suporte, que considerem interdependências com outras contratações, de modo a possibilitar economia de escala;

V - levantamento de mercado, que consiste na análise das alternativas possíveis, e justificativa técnica e econômica da escolha do tipo de solução a contratar;

VI - estimativa do valor da contratação, acompanhada dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, que poderão constar de anexo classificado, se a Administração optar por preservar o seu sigilo até a conclusão da licitação;

VII - descrição da solução como um todo, inclusive das exigências relacionadas à manutenção e à assistência técnica, quando for o caso;

VIII - justificativas para o parcelamento ou não da contratação;

IX - demonstrativo dos resultados pretendidos em termos de economicidade e de melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais e financeiros disponíveis;

X - providências a serem adotadas pela Administração previamente à celebração do contrato, inclusive quanto à capacitação de servidores ou de empregados para fiscalização e gestão contratual;

XI - contratações correlatas e/ou interdependentes;

XII - descrição de possíveis impactos ambientais e respectivas medidas mitigadoras, incluídos requisitos de baixo consumo de energia e de outros recursos, bem como logística reversa para desfazimento e reciclagem de bens e refugos, quando aplicável;

XIII - posicionamento conclusivo sobre a adequação da contratação para o atendimento da necessidade a que se destina.

6.7. A sua regulamentação estadual, com requisitos específicos e modo de elaboração, consta dos artigos 12 a 16 do Decreto n. 10.207 de 2023.

6.8. Sob o aspecto material das informações que compõem o Estudo Técnico Preliminar cumpre assinalar a diretiva de atuação da área consultiva no âmbito da Procuradoria-Geral do Estado, no sentido de que não cabe ao órgão jurídico adentrar ao mérito (oportunidade e conveniência) das opções do Administrador.

6.9. Portanto, como assinalado em linhas iniciais, as escolhas no que concerne à necessidade da aquisição dos itens - especificações, quantidade, material empregado em cada item, etc - ficam sob o juízo e responsabilidade do administrador público.

6.10. No que concerne à previsão no Plano de Contratações Anual (art. 18, Lei 14.133/21), tem-se que a fase preparatória da contratação pública deve compatibilizar-se com o Plano de Contratações Anual (PCA), e este deverá ser observado na realização de licitações e na execução dos contratos.

6.11. O ETP do presente caso encontra-se ao evento 44346.

6.12. Como assinalado em linhas iniciais, as escolhas no que concerne à necessidade da aquisição dos itens - especificações, quantidade, material empregado em cada item, etc - ficam sob o juízo e responsabilidade do administrador público.

6.13. No Tópico 5, item 5.3, o setor técnico menciona:

5.3. Justifica-se a inviabilidade técnica e econômica do parcelamento do objeto, sendo a contratação por valor global a opção mais vantajosa para a administração pública, pelos seguintes motivos:

I - A responsabilidade pelo cumprimento e gerenciamento do contrato ao longo da vigência, bem como a garantia dos resultados, permanecerão a cargo de um único fornecedor, a empresa licitante contratada, otimizando a gestão e a fiscalização do contrato.

6.14. Porém, no item 5.2 e da leitura da minuta de edital, verifica-se que a contratação foi parcelada em lotes, **recomendando-se ao setor técnico a uniformização do sentido dos itens citados, seja para segregar a contratação em lotes ou para realizar contratação em lote único, com a respectiva justificativa técnica.**

7. ANÁLISE DE RISCOS

7.1. A análise de riscos constitui etapa obrigatória do planejamento da licitação, nos termos do arts 18, X. A matriz de riscos, por sua vez, é exigida na hipótese de contratação integrada e semi-integrada e facultada nas demais hipóteses.

7.2. A exigência de análise de riscos já foi objeto de determinação do Tribunal de Contas do Estado de Goiás, mediante o Acórdão nº 1444/2023.

7.3. A respeito da 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."

7.4. A título de exemplo, temos em âmbito federal a Instrução Normativa 5/2017 que disciplina o gerenciamento de riscos relativamente a serviços executados de modo indireto ([Link](#)).

7.5. Por ser bastante pedagógico, citamos artigo da Revista Zênite ([Link](#)) que aborda a conceituação da análise de riscos, em que podemos sintetizar da seguinte forma:

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.

7.6. No presente caso, consta a análise de riscos, conforme evento 50646 SISLOG.

8. ORÇAMENTAÇÃO

8.1. Cabe à administração, na fase interna do certame, realizar pesquisa de preços para estabelecer o valor de referência da contratação.

8.2. A Lei n. 14.133/2021 assim estabelece:

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

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

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

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

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

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

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

§ 2º No processo licitatório para contratação de obras e serviços de engenharia, conforme regulamento, 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 de parâmetros na seguinte ordem:

I - composição de custos unitários menores ou iguais à mediana do item correspondente do Sistema de Custos Referenciais de Obras (Sicro), para serviços e obras de infraestrutura de transportes, ou do Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices de Construção Civil (Sinapi), para as demais obras e serviços de engenharia;

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

III - 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;

IV - pesquisa na base nacional de notas fiscais eletrônicas, na forma de regulamento. § 3º Nas contratações realizadas por Municípios, Estados e Distrito Federal, desde que não envolvam recursos da União, o valor previamente estimado da contratação, a que se refere o caput deste artigo, poderá ser definido por meio da utilização de outros sistemas de custos adotados pelo respectivo ente federativo.

§ 4º Nas contratações diretas por inexigibilidade ou por dispensa, quando não for possível estimar o valor do objeto na forma estabelecida nos §§ 1º, 2º e 3º deste artigo, o contratado deverá comprovar previamente que os preços estão em conformidade com os praticados em contratações semelhantes de objetos de mesma natureza, por meio da apresentação de notas fiscais emitidas para outros contratantes no período de até 1 (um) ano anterior à data da contratação pela Administração, ou por outro meio idôneo.

§ 5º No processo licitatório para contratação de obras e serviços de engenharia sob os regimes de contratação integrada ou semi-integrada, o valor estimado da contratação será calculado nos termos do § 2º deste artigo, acrescido ou não de parcela referente à remuneração do risco, e, sempre que necessário e o anteprojeto o permitir, a estimativa de preço será baseada em orçamento sintético, balizado em sistema de custo definido no inciso I do § 2º deste artigo, devendo 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.

§ 6º Na hipótese do § 5º 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 referido no mencionado parágrafo.

8.3. No Estado de Goiás o tema, até pouco tempo, era objeto do art. 88-A da Lei Estadual 17.928/12, além de inúmeras orientações da PGE/GO sobre a matéria. As orientações, em consonância com inúmeros julgados dos Tribunais de Contas do Estado e da União, eram uníssonas no sentido de que a estimativa de preços deve ser realizada por meio de uma "cesta de preços aceitáveis", utilizando-se das mais diversas fontes de pesquisa de preços (incisos do art. 88-A) para compor uma média aceitável, buscando estabelecer um valor compatível com a média praticada no mercado.

8.4. Quando, por razões técnicas, a utilização do art. 88-A, com pesquisa em todas as fontes previstas em seus incisos não se mostrava possível, deveria haver justificativa expressa indicando as razões pelas quais se adotou outro tipo de metodologia.

8.5. Ocorre que em 07/07/2021 foram publicados no DOE a Lei Complementar 164 e o Decreto 9.900. A Lei revogou o art. 88-A, e o Decreto passou a dispor 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.

8.6. O ato normativo possui regras específicas para orçamento de obras e serviços de engenharia:

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.

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.

Metodologia

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".

8.7. Consta no evento 50390 o mapa de apuração de preços com a evidência do orçamento estimado, no entanto, não foi acostada aos autos declaração pelo setor técnico sobre o método de orçamentação adotado, e se observadas as regras do Decreto Estadual n. 9.900/2023, **recomendando-se tal complementação.**

9. A MINUTA CONTRATUAL

9.1. Cabe à administração, na fase interna do certame, realizar pesquisa de preços para estabelecer o valor de referência da contratação.

9.2. A Lei n. 14.133/2021 assim estabelece:

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

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

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

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

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

IV - pesquisa direta com no mínimo 3 (três) fornecedores, mediante solicitação formal de cotação, desde que seja apresentada justificativa da escolha desses fornecedores e que não tenham sido obtidos os orçamentos

com mais de 6 (seis) meses de antecedência da data de divulgação do edital;

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

§ 2º No processo licitatório para contratação de obras e serviços de engenharia, conforme regulamento, 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 de parâmetros na seguinte ordem:

I - composição de custos unitários menores ou iguais à mediana do item correspondente do Sistema de Custos Referenciais de Obras (Sicro), para serviços e obras de infraestrutura de transportes, ou do Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices de Construção Civil (Sinapi), para as demais obras e serviços de engenharia;

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

III - 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;

IV - pesquisa na base nacional de notas fiscais eletrônicas, na forma de regulamento. § 3º Nas contratações realizadas por Municípios, Estados e Distrito Federal, desde que não envolvam recursos da União, o valor previamente estimado da contratação, a que se refere o caput deste artigo, poderá ser definido por meio da utilização de outros sistemas de custos adotados pelo respectivo ente federativo.

§ 4º Nas contratações diretas por inexigibilidade ou por dispensa, quando não for possível estimar o valor do objeto na forma estabelecida nos §§ 1º, 2º e 3º deste artigo, o contratado deverá comprovar previamente que os preços estão em conformidade com os praticados em contratações semelhantes de objetos de mesma natureza, por meio da apresentação de notas fiscais emitidas para outros contratantes no período de até 1 (um) ano anterior à data da contratação pela Administração, ou por outro meio idôneo.

§ 5º No processo licitatório para contratação de obras e serviços de engenharia sob os regimes de contratação integrada ou semi-integrada, o valor estimado da contratação será calculado nos termos do § 2º deste artigo, acrescido ou não de parcela referente à remuneração do risco, e, sempre que necessário e o anteprojeto o permitir, a estimativa de preço será baseada em orçamento sintético, balizado em sistema de custo definido no inciso I do § 2º deste artigo, devendo 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.

§ 6º Na hipótese do § 5º 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 referido no mencionado parágrafo.

9.3. No Estado de Goiás o tema, até pouco tempo, era objeto do art. 88-A da Lei Estadual 17.928/12, além de inúmeras orientações da PGE/GO sobre a matéria. As orientações, em consonância com inúmeros julgados dos Tribunais de Contas do Estado e da União, eram uníssonas no sentido de que a estimativa de preços deve ser realizada por meio de uma "cesta de preços aceitáveis", utilizando-se das mais diversas fontes de pesquisa de preços (incisos do art. 88-A) para compor uma média aceitável, buscando estabelecer um valor compatível com a média praticada no mercado.

9.4. Quando, por razões técnicas, a utilização do art. 88-A, com pesquisa em todas as fontes previstas em seus incisos não se mostrava possível, deveria haver justificativa expressa indicando as razões pelas quais se adotou outro tipo de metodologia.

9.5. Ocorre que em 07/07/2021 foram publicados no DOE a Lei Complementar 164 e o Decreto 9.900. A Lei revogou o art. 88-A, e o Decreto passou a dispor 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.

9.6. Identifica-se do evento SISLOG 50390 a pesquisa de preços realizada. Consta do ETP, itens 4.2 e 4.3, a declaração de cumprimento do Decreto Estadual n. 9.900/2023, destacando-se desde já o caráter eminentemente técnico do seu conteúdo, cujo controle de mérito escapa da competência desta Procuradoria Setorial.

10. TERMO DE REFERÊNCIA

10.1. O Termo de Referência deve atender às seguintes exigências da Lei n. 14.133/21:

Art. 6º (...)

XXIII - termo de referência: documento necessário para a contratação de bens e serviços, que deve conter os seguintes parâmetros e elementos descritivos:

- a) definição do objeto, incluídos sua natureza, os quantitativos, o prazo do contrato e, se for o caso, a possibilidade de sua prorrogação;
- b) fundamentação da contratação, que consiste na referência aos estudos técnicos preliminares correspondentes ou, quando não for possível divulgar esses estudos, no extrato das partes que não contiverem informações sigilosas;
- c) descrição da solução como um todo, considerado todo o ciclo de vida do objeto;
- d) requisitos da contratação;
- e) 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;
- f) modelo de gestão do contrato, que descreve como a execução do objeto será acompanhada e fiscalizada pelo órgão ou entidade;
- g) critérios de medição e de pagamento;
- h) forma e critérios de seleção do fornecedor;
- i) estimativas do valor da contratação, acompanhadas dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, com os parâmetros utilizados para a obtenção dos preços e para os respectivos cálculos, que devem constar de documento separado e classificado;
- j) adequação orçamentária;

10.2. A sua regulamentação estadual, com os requisitos específicos e modo de elaboração, ocorre mediante os arts. 19 a 24 do Decreto n. 10.207 de 2023.

10.3. No caso dos autos, o TR consta do evento SISLOG 44774.

11. REAJUSTE

11.1. O reajuste tem o objetivo de recompor a corrosão inflacionária, mantendo o valor atualizado da moeda.

11.2. Conforme prescrição do inciso I do art. 136 da Lei 14.133/21, o reajuste não é considerado alteração do valor do contrato. No caso dos autos, a Administração conta a data base da data da tabela que deu origem ao orçamento.

11.3. O item 9.19 e seguintes do Termo de Referência (44774) estabelecem suas diretrizes, que são observadas tanto na minuta do edital quanto do contrato.

12. A APROVAÇÃO DO TERMO DE REFERÊNCIA

12.1. Conforme a Portaria 281/2020 - GOINFRA (SEI: 000014027461), cabe ao Diretor, em sua respectiva área, aprovar os Termos de Referência, Projetos Básicos e/ou documentos equivalentes desenvolvidos no âmbito da estrutura interna da Agência.

12.2. Verifica-se a assinatura da Diretora ao evento SISLOG n. 44774.

13. DOCUMENTOS ORÇAMENTÁRIOS

13.1. Constam nos autos a seguinte documentação orçamentária: Indicação de Recurso (50676-SISLOG), Declaração de Adequação Orçamentária e Financeira (51084-SISLOG), e o Programa de Desembolso Financeiro - PDF com caráter liberado (50796-SISLOG).

13.2. O empenho deverá ser juntado no momento oportuno.

13.3. A prévia existência de recursos orçamentários é condição para a deflagração de procedimento licitatório, conforme elucida o art. 72, inciso IV da Lei 14.133/21:

Art. 72. O processo de contratação direta, que compreende os casos de inexigibilidade e de dispensa de licitação, deverá ser instruído com os seguintes documentos:

[...]

IV - demonstração da compatibilidade da previsão de recursos orçamentários com o compromisso a ser assumido;

13.4. A exigência de indicação dos recursos orçamentários tem o escopo de evitar que contratos sejam celebrados sem que a Administração disponha, no seu orçamento, da previsão do montante necessário para realizar os respectivos pagamentos. Pretende-se evitar contratações aventureiras e que fujam ao resguardo do interesse público primário.

13.5. Entretanto, consta o PDF em caráter Programado, e não Liberado. O próprio documento informa que "Este documento não é válido para autuação". **Recomenda-se portanto à Diretoria Financeira a complementação processual deste aspecto.**

14. PORTAL NACIONAL DE CONTRATAÇÕES PÚBLICAS

14.1. Nos termos do parágrafo único do art. 72, da Lei nº 14.133, de 2021, o ato que autoriza a contratação direta ou o extrato decorrente do contrato deverá ser divulgado e mantido à disposição da coletividade em sítio eletrônico oficial.

14.2. Outrossim, lembra-se que o art. 94 da Lei n.º 14.133, de 2021 dispõe:

Art. 94. A divulgação no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) é condição indispensável para a eficácia do contrato e de seus aditamentos e deverá ocorrer nos seguintes prazos, contados da data de sua assinatura:

I - 20 (vinte) dias úteis, no caso de licitação;

II - 10 (dez) dias úteis, no caso de contratação direta.

§ 1º Os contratos celebrados em caso de urgência terão eficácia a partir de sua assinatura e deverão ser publicados nos prazos previstos nos incisos I e II do caput deste artigo, sob pena de nulidade.

§ 2º A divulgação de que trata o caput deste artigo, quando referente à contratação de profissional do setor artístico por inexigibilidade, deverá identificar os custos do cachê do artista, dos músicos ou da banda, quando houver, do transporte, da hospedagem, da infraestrutura, da logística do evento e das demais despesas específicas.

§ 3º No caso de obras, a Administração divulgará em sítio eletrônico oficial, em até 25 (vinte e cinco) dias úteis após a assinatura do contrato, os quantitativos e os preços unitários e totais que contratar e, em até 45 (quarenta e cinco) dias úteis após a conclusão do contrato, os quantitativos executados e os preços praticados. [...]

14.3. Assim, enfatizando a importância para a publicação do contrato no Portal Nacional de Compras Públicas (PNCP) manifesta-se a literatura jurídica:

"Por fim, é necessário conferir a devida publicidade ao ato da autoridade competente que autoriza a contratação direta ou o extrato decorrente do contrato. E o meio eleito pela Lei nº 14.133/2021 para instrumentalizá-la compreende o sítio eletrônico oficial (art. 72, parágrafo único). Note-se que, assim que disponível o PNCP, a Administração deverá providenciar a publicação do contrato em 10 dias úteis da sua assinatura (art. 94, inc. II, da Lei nº 14.133/2021)." (EM RELAÇÃO À INSTRUÇÃO DAS CONTRATAÇÕES DIRETAS, o que prevê a nova Lei de Licitações? Zênite Fácil, categoria Perguntas e Respostas, jul. 2021. Disponível em: <http://www.zenitefacil.com.br>. Acesso em: 24/09/2021)

14.4. **Orienta-se portanto o respectivo cumprimento nas etapas seguintes do procedimento licitatório.**

15. SUBCONTRATAÇÃO

15.1. Mediante o Acórdão nº 03092/2023 e o Acórdão nº 01629/2023, o Tribunal de Contas do Estado de Goiás determinou à GOINFRA a definição clara no edital dos itens que podem ser objeto de subcontratação. No presente caso ela foi vedada, nos termos do item 10.11 do Termo de Referência.

16. DA PARTICIPAÇÃO DE CONSÓRCIOS

16.1. A participação de consórcios nas licitações é uma opção discricionária da Administração Pública, nos termos do art. 15 da Lei n. 14.133/2021. É o seu conteúdo:

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.

§ 1º O edital deverá estabelecer para o consórcio acréscimo de 10% (dez por cento) a 30% (trinta por cento) sobre o valor exigido de licitante individual para a habilitação econômico-financeira, salvo justificação.

§ 2º O acréscimo previsto no § 1º deste artigo não se aplica aos consórcios compostos, em sua totalidade, de microempresas e pequenas empresas, assim definidas em lei.

§ 3º O licitante vencedor é obrigado a promover, antes da celebração do contrato, a constituição e o registro do consórcio, nos termos do compromisso referido no inciso I do caput deste artigo.

§ 4º Desde que haja justificativa técnica aprovada pela autoridade competente, o edital de licitação poderá estabelecer limite máximo para o número de empresas consorciadas.

§ 5º A substituição de consorciado deverá ser expressamente autorizada pelo órgão ou entidade contratante e condicionada à comprovação de que a nova empresa do consórcio possui, no mínimo, os mesmos quantitativos para efeito de habilitação técnica e os mesmos valores para efeito de qualificação econômico-financeira apresentados pela empresa substituída para fins de habilitação do consórcio no processo licitatório que originou o contrato.

16.2. A exigência também tem sido realizada pelo Tribunal de Contas do Estado de Goiás, a exemplo do Acórdão nº 1822/2023, direcionado à GOINFRA.

16.3. Nota-se que a discricionariedade não se confunde com arbitrariedade, demandando fundamentação, pois permitir a participação em consórcios, ao menos como regra geral, amplia a competitividade.

16.4. De acordo com as Lições de Marçal Justen Filho, os consórcios, em que pese o risco de dominação de mercado - por meio de pactos de eliminação de competição - e, consequentemente, restrição da competitividade, podem se prestar a resultados positivos: "[...] Há hipóteses em que as circunstâncias do mercado e (ou) a complexidade do objeto tornam problemática a competição. Isso se passa quando parcela significativa de empresas, isoladamente, não dispuser de condições de participar da licitação. Nesse caso, o instituto do consórcio é a via adequada para propiciar ampliação do [...]."

16.5. No presente caso a participação de consórcios foi vedada, justificada ao item 10.3 do Termo de Referência.

17. PARTICIPAÇÃO DE EMPRESAS EM RECUPERAÇÃO JUDICIAL

17.1. Há a possibilidade de permissão da participação de empresas em recuperação desde que amparada em certidão emitida pela instância judicial competente, que certifique que a interessada está apta econômica e financeiramente a participar de procedimento licitatório nos termos da Lei 14.133/2021, exatamente como exige, atualmente, a Procuradoria-Geral do Estado de Goiás (DESPACHO Nº 1730/2020 - GAB, 000015868915).

17.2. No caso da minuta de edital dos autos não se encontra tal permissão, **recomendando-se ao setor técnico a sua complementação.**

18. MICRO E PEQUENAS EMPRESAS

18.1. Em relação à participação de Micro e Pequenas Empresas, consoante o Acórdão nº 2688/2019 – Processo nº 201900010008419/309-06/TCE/GO, há previsão na Minuta de Edital (4.6) relativa à obrigação de 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 nº 123/06, ultrapassam, no exercício anterior, os limites previstos no artigo 3º, incisos I II, da Lei Complementar nº 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.

18.2. 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 nº 123, de 2006.

18.3. Tal contratação tem previsão legal, conforme se extrai do Art. 48, I da LC 123/2006:

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.

Parágrafo único. No que diz respeito às compras públicas, enquanto não sobrevier legislação estadual, municipal ou regulamento específico de cada órgão mais favorável à microempresa e empresa de pequeno porte, aplica-se a legislação federal.

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);

18.4. A respeito das licitações exclusivas à ME'S e EPP'S Ronny Charles tem o presente entendimento (TORRES, Ronny Charles Lopes de. Lei de licitações públicas comentadas - revista, amp. e atualiz., 14. ed. Salvador: Editora JusPodivM, p. 844):

O inciso I do artigo 48 estabelece que a Administração Pública 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).

Em relação à regra de exclusividade, para licitações com valor até R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais), chama atenção que a alteração não apenas tornou regra tal licitação exclusiva, algo já preconizado pelo anterior regulamento federal, como usou o "item" como referência, adotando uma interpretação outrora firmada pela AGU.

Diante da utilização preferencial de adjudicação por itens, a nova regra de exclusividade pode gerar alguns dilemas práticos ao gestor público, notadamente em certames com valores muito elevados, mas itens abaixo do patamar de exclusividade. Muitas vezes os itens passíveis de adjudicação possuem, isoladamente, valores inferiores a R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais), mas a pretensão contratual como um todo, que envolve todos os itens, possui certa complexidade técnica ou econômica, alcançando vultuosos valores.

Deve-se ponderar que o entendimento sedimentado pela Súmula 247 do TCU impõe como obrigatória a admissão da adjudicação por itens, nos editais das licitações para a contratação de obras, serviços, compras e alienações, cujo objeto seja divisível, restando ressalvadas as situações em que haja prejuízo para o conjunto ou complexo da contratação ou mesmo perda de economia de escala.

Na prática, têm-se identificado que, para algumas contratações, as microempresas e empresas de pequeno porte vencedora das licitações, beneficiadas pelos certames exclusivos, são, na verdade, ligadas ou egressas de empresas de grande porte. Esse quadro prejudica todo o incremento social imaginado pelo legislador e dificilmente é captado pelos órgãos de controle.

Nessa feita, entendemos que, em licitações complexas, deve-se atentar se a licitação dividida em itens, com certames exclusivos, é vantajosa para o Poder Público ou se é possível utilizar-se de uma das ressalvas previstas no artigo 49 da LC 123/2006.

18.5. Ademais, por auxiliar na compreensão do presente instituto, menciona-se os excertos retirados da revista virtual Zênite ([Link](#)):

Nas licitações cujo objeto seja um lote (conjunto de bens e serviços) composto por diversos itens, cada lote colocado em disputa corresponde a um item de contratação.

Nesses casos, o licitante interessado em contratar com a Administração deverá formular proposta para a contratação do lote na sua integralidade, não comportando falar na adjudicação isolada e individual de itens que compõem esse lote.

Sendo assim, nas licitações processadas por lotes, para efeito de aplicação da medida prevista no inc. I do art. 48 da Lei Complementar nº 123/06, cada lote colocado em disputa constitui um item de contratação, devendo ser tomado em consideração o valor deste lote e não o valor individual dos bens ou serviços que o compõem.

18.6. Verifica-se o referido cumprimento na minuta editalícia.

19. INCLUSÃO DE CLÁUSULA SOBRE A SUBMISSÃO AO DECRETO ESTADUAL 9.837/2021

19.1. O Decreto Estadual 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 prestam 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".

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

19.3. **Salvo melhor juízo, não há a presente cláusula na minuta de edital e de contrato, recomendando-se a sua elaboração.**

20. MODALIDADE DE LICITAÇÃO

20.1. A minuta de edital informa que a modalidade do presente certame será o Pregão Eletrônico. O critério de julgamento, a seu turno, será "menor preço, por lote".

20.2. O Pregão é a modalidade de licitação obrigatória para aquisição de bens e serviços comuns, cujo critério de julgamento poderá ser o de menor preço ou o de maior desconto.

20.3. Cita-se o disposto no inc. XLI do art. 6º da Lei nº 14.133/2021:

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

(...)

XLI - pregão: modalidade de licitação obrigatória para aquisição de bens e serviços comuns, cujo critério de julgamento poderá ser o de menor preço ou o de maior desconto;

20.4. Vejamos agora o disposto no inciso XIII do art. 6 da Lei nº 14.133/21:

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

(...)

XIII - bens e serviços comuns: aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade podem ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado;

20.5. O item 2.2 do ETP afirma que o objeto a ser contrato é comum. Veja-se:

2.2. O objeto a ser contratado é comum, assim considerado por possuir padrão de desempenho e qualidade que podem ser objetivamente definidos no Termo de Referência, por meio de especificações usuais no mercado, na forma do inciso XIII do art. 6º da Lei Federal nº 14.133 de abril de 2021.

20.6. Resta portanto a matéria justificada pelo setor técnico.

21. CONTRATAÇÃO POR LOTE

21.1. Conforme art. 23, §1º, da Lei 8.666/93, as obras, serviços e compras efetuadas pela Administração serão divididas em tantas parcelas quantas se comprovarem técnica e economicamente viáveis, procedendo-se à licitação com vistas ao melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e à ampliação da competitividade sem perda da economia de escala. Tal análise é, conforme dito, de natureza técnica e econômica, de forma que seu mérito escape das atribuições desta Setorial, cabendo a este órgão apenas analisar se há justificativa válida da opção nos autos.

21.2. De acordo com a Súmula 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.

21.3. Rememora-se a condicionante do item 6.14 deste opinativo quanto a este aspecto específico.

22. **DA INEXEQUIBILIDADE DA PROPOSTA E DA GARANTIA ADICIONAL**

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

22.2. No presente caso, há previsão tanto da inexecuibilidade (cláusula 7.11 e seguintes da minuta de edital), quanto da garantia adicional (cláusula 7.12.4 da minuta de edital).

23. **DA LEI 13.460/17**

23.1. O TCE, por meio do Ofício nº 2200 Serv-Publica/19, recomendou ao Estado e suas entidades que adequem seus procedimento à Lei 13.460/17, adotando a autenticação de cópias apresentadas pelos licitantes por ato do agente público, desde que à vista dos documentos originais, somente exigindo cópias autenticadas de documentos em caso de dúvida quanto à autenticidade, devendo tal decisão ser devidamente motivada.

23.2. A providência determinada está alinhada à Lei 13.460/17. A norma, que entrou em vigor no Estado de Goiás em junho de 2018, estabelece as normas sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços da administração pública.

23.3. Assim, nota-se que a recomendação do TCE apenas visa o cumprimento da lei vigente, observada no item 14.10 da minuta editalícia.

24. **PAGAMENTO EFETIVADO POR MEIO DE CRÉDITO EM CONTA CORRENTE DA CAIXA ECONÔMICA FEDERAL**

24.1. O dispositivo da lei que obrigava o pagamento do particular por meio de crédito em conta corrente da Caixa Econômica Federal foi revogado, conforme publicação no Diário Oficial do Estado de Goiás no dia 01 de junho de 2022.

24.2. Desta forma, deverão ser excluídos do edital e minuta contratual eventuais disposições neste sentido.

24.3. Verifica-se, no presente caso, que eventual previsão de pagamento por meio de crédito em conta da Caixa Econômica Federal foi retirada da minuta do edital.

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

25.1. O Supremo Tribunal Federal, recentemente, deu nova interpretação dada ao art. 157, inc. I, da CF/88, em vista da tese de repercussão geral, TEMA 1130, que estabelece:

"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."

25.2. 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 Agência.

25.3. No presente feito, já consta previsão neste sentido no item 5.6 do Minuta de Edital, de modo que está conforme.

26. **CONCLUSÃO**

26.1. Diante do exposto, e ressaltando que o Parecer se limita aos aspectos estritamente jurídicos do processo, não ingressando em questões técnicas, sobre as quais cada setor é responsável pelas informações e medidas adotadas, considera-se aprovada a minuta de edital e contratual e o feito

pode prosseguir, com as ressalvas apontadas nesta peça opinativa, em especial aos seus itens 5.6, 6.14, 8.7, 13.5, 17.2 e 19.3.

26.2. 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.

26.3. Por fim, destaca-se não competir a esta Procuradoria Setorial validar e/ou realizar adequações em atendimento às recomendações assinaladas em seus pareceres, conforme nova redação dada ao art. 47 da Lei Complementar Estadual nº 58/2006, dada pela recente LC Estadual nº 164/2021, bem como interpretação conferida pela Procuradoria-Geral do Estado na Nota Técnica n.º 1/2021 (202100003008897), salvo quando houver controvérsia jurídica objetiva e específica expressamente apontada pela unidade consulente.

26.4. É o parecer.

26.5. Ao consulente.

SETOR DE ANALISE DE EDITAL DO(A) AGÊNCIA GOIANA DE INFRAESTRUTURA E TRANSPORTES, aos 29 dias do mês de julho de 2024.



Documento assinado eletronicamente por **YURI MATHEUS ARAUJO PINHEIRO MATOS**, **Procurador (a) do Estado**, em 29/07/2024, às 15:35, 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?](http://sei.go.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=1)

[acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=1](http://sei.go.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=1) informando o código verificador **62957924** e o código CRC **B7FBE9BD**.

SETOR DE ANALISE DE EDITAL
AVENIDA GOVERNADOR JOSÉ LUDOVICO DE ALMEIDA 20, S/C - Bairro CONJUNTO
CAIÇARA - GOIANIA - GO - CEP 74775-013 - (62)3265-4043.



Referência: Processo nº 202400036001434



SEI 62957924