



ESTADO DE GOIÁS
SECRETARIA DE ESTADO DA INFRAESTRUTURA
PROCURADORIA SETORIAL

Processo: 202420920000168

Nome: @nome_interessado_maiusculas@

Assunto: contratação de obras de engenharia para a execução de semi-pórticos e totens turísticos na Região da Rua 44, em Goiânia-GO.

PARECER JURÍDICO SEINFRA/PROCSET-20943 Nº 129/2024

EMENTA: CONCORRÊNCIA. MENOR PREÇO POR ITEM. SERVIÇOS COMUNS DE ENGENHARIA. OBRA DE ENGENHARIA. OBRAS DE ENGENHARIA DE EXECUÇÃO DE SEMI-PÓRTICOS E TOTENS TURÍSTICOS NA REGIÃO DA 44, EM GOIÂNIA-GO. ANÁLISE PRÉVIA. MANIFESTAÇÃO JURÍDICA. DESPACHO N. 1403/2024-GAB: SUSTAÇÃO DA EXECUÇÃO DAS EMENDAS IMPOSITIVAS. REGULARIDADE JURÍDICA CONSTATADA COM RESSALVAS. MATÉRIA ORIENTADA.

1. RELATÓRIO

1.1. Trata-se de processo licitatório, na modalidade concorrência, do tipo menor preço por item, para a contratação de "*obras de Engenharia de Execução de Semi-pórticos e Totens Turísticos na Região da 44, em Goiânia-GO*". A contratação tem valor estimado de **R\$ 1.428.279,19 (um milhão, quatrocentos e vinte e oito mil duzentos e setenta e nove reais e dezenove centavos)**.

1.2. Os autos tramitam no Sistema de Logística de Goiás - SISLOG, sob o Código de Contratação n. 108912 (SEI n. 202400005032021) e são constituídos pelos seguintes documentos:

- a) Documento de Oficialização da Demanda (SISLOG - 74234);
- b) Estudo Técnico Preliminar (SISLOG - 74511);
- c) Termo de Referência e anexos (SISLOG - 74551, 75637, 75641, 75643 e 75644);
- d) Orçamentos Estimados (SISLOG - 75652);
- e) Portaria de Contratação (SISLOG - 74478);
- f) Indicação Orçamentária (SISLOG - 76835);
- g) Declaração de Adequação Orçamentária e Financeira (SISLOG - 76602);
- h) Programação de Desembolso Financeiro com

status "Liberado" (SISLOG - 76612);

i) Minuta de Edital (SISLOG - 77564);

j) Minuta de Contrato (SISLOG - 78561).

1.3. Aportaram os autos nesta Procuradoria Setorial através da Solicitação de Análise Jurídica (SISLOG - 78598), 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.

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

4.3. Como salientado anteriormente, o Decreto Estadual n. 10.207/2023 dispõe sobre a etapa preparatória das

contratações. Segundo o seu art. 6º, "a etapa preparatória da contratação deverá abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, mediante a elaboração dos documentos relacionados no art. 7º (...), e compreenderá todos os atos até a divulgação do edital de licitação ou da contratação direta".

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

I - Documento de Oficialização de Demanda - DOD (**DOC. SISLOG n. 74234**);

II - Portaria de designação das funções essenciais da contratação (**DOC. SISLOG n. 74478**);

III - Estudo Técnico Preliminar - ETP; (**DOC. SISLOG n. 74511**);

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

V - Orçamento estimado da contratação (**DOCS. SISLOG n. 75652**);

VI - Termo de referência, anteprojeto, projeto básico ou projeto executivo (**DOC. SISLOG n. 74551**);

VII - Previsão dos recursos orçamentários (**DOCS. SISLOG n. 76602, 76612 e 76835**);

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. 77564**);

IX - Minuta de termo de contrato ou histórico da nota de empenho, quando ela for utilizada em substituição ao termo contratual (**DOC. SISLOG n. 78561**);

X - Pareceres técnicos e autorizações cabíveis (**facultativa**);

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

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

4.5. Quanto à matriz de riscos (inciso IV), de acordo com o disposto no art. 22 da Lei nº 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 entre o contratante e o contratado*". 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, no entanto, esta Procuradoria Setorial orienta que o setor responsável sempre adote a inclusão do documento para dar mais previsibilidade e segurança às contratações.

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

4.7. A necessidade de **autorização do ordenador de despesas** é indispensável. A importância do documento será, também, ressaltada por ocasião de tópico específico.

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

5. DA AUTORIZAÇÃO DO ORDENADOR DE

DESPESAS

5.1. Conforme art. 28, Decreto Estadual n. 10.207/23, concluída a elaboração documental da fase de planejamento, os autos deverão ser encaminhados ao ordenador de despesas, que decidirá sobre o prosseguimento da contratação. Veja-se:

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

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

6. DO ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR

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

6.2. Na espécie, o documento constante do evento SISLOG n. 74511 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; **(item 01)**

II - a descrição da solução como um todo, inclusive das exigências relacionadas à manutenção e à assistência técnica, quando for necessário; **(item 2.4 e seguintes)**

III - a estimativa da quantidade a ser contratada, que deverá ser detalhada e justificada, acompanhada das memórias de cálculo, dos históricos de consumo e de outros documentos que possam possibilitar economia de escala na contratação; **(item 03)**

IV - a estimativa do valor da contratação, conforme orçamento estimado elaborado na forma do art. 18 deste Decreto; **(item 04)**

V - a justificativa para o parcelamento ou não da solução; **(item 05)**

VI - a descrição dos requisitos da contratação necessários e suficientes à escolha da solução, com a previsão de critérios e de práticas de sustentabilidade, observadas as leis ou as regulamentações específicas, bem como os padrões mínimos de qualidade e desempenho; **(item 06)**

VII - o levantamento de mercado, que consiste na análise das alternativas possíveis, também nas justificativas técnica e econômica da escolha do tipo de solução a contratar, que poderá, para tanto: **(item 07)**

a) considerar contratações similares feitas por outros órgãos e entidades com o objetivo de identificar a existência de novas

metodologias, tecnologias e inovações que melhor atendam às necessidades da administração; e

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

VIII - o demonstrativo dos resultados pretendidos em termos de economicidade e de melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais e financeiros disponíveis; **(item 08)**

IX - a descrição de possíveis impactos ambientais e as respectivas medidas mitigadoras, incluídos os requisitos de baixo consumo de energia e de outros recursos, bem como as diretrizes para logística reversa no desfazimento e na reciclagem de bens, quando isso for aplicável; **(item 09)**

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

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

XII - o posicionamento conclusivo sobre a adequação da contratação para o atendimento da necessidade a que se destina. **(Avaliação de 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. 74234, 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 (seção 002), II (item 3.1), III (item 3.2), IV (item 3.3), V e VI (seção 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 - 74234) e do Estudo Técnico Preliminar (SISLOG - 74511). Vejamos:

Documento de Oficialização de Demanda (DOD)

2.2 - JUSTIFICATIVA

A instalação de sinalização turística voltada a aprimorar a identificação das galerias, por meio de totens, e a delimitação da região da 44, mediante semipórticos, **contribuindo significativamente para o fortalecimento da identidade visual dessa região de grande relevância para o comércio em Goiânia.**

Estudo Técnico Preliminar (ETP)

01 - DESCRIÇÃO DA NECESSIDADE DA CONTRATAÇÃO

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

a) Contratação de Sondagem SPT/Rotativa (Serviço comum de engenharia);

b) Execução de Totens e Semi-pórticos Turísticos (Obra de engenharia);

c) Semi-pórticos e Braços Projetados de Sinalização Vertical (Obra de engenharia).

1.2. Conforme levantamento feito pela Associação Empresarial da Região da 44 (AER44), sendo o segundo maior polo de

confeção e distribuição de moda do Brasil, a região da Rua 44 mantém cerca de 170 mil empregos diretos, abriga 15,5 mil pontos de venda e 137 empreendimentos, dos quais 107 são galerias e shoppings e 30 são hotéis que oferecem mais de 5 mil leitos e receberam ao longo de 2022 cerca de 2 milhões de hóspedes, estimando um movimento semanal de 250 mil turistas e, quando próximo às festas de final de ano, esse número chega a 600 mil. Estima-se que houve uma movimentação financeira alcançada, ao longo de todo o ano de 2022, de R\$ 15 bilhões. De acordo com levantamento da AER44, além das regiões Sudeste e Centro-Oeste, 19% dos visitantes que passaram pela Rua 44 vieram do Nordeste, 15% da Região Norte e 7% do Sul do país (Agência SEBRAE de Notícias, 2023).

1.3. A AER44 coletou dados com as lojas locais da região, e divulgou o balanço anual de 2023 em 03 de janeiro de 2024. Segundo os dados, a região de compras registrou uma movimentação financeira no ano de 2023 de 14 bilhões de reais, comercializando 280 milhões de peças de roupas, oriundas, em sua maior parte, de 30 municípios goianos produtores. O levantamento revela que região recebeu mais de 15 milhões de visitantes em 2023 e se consolidou como destino turístico (Fashion United, 2024).

1.4. Considerando a importância da região da Rua 44, é necessária à implantação de sinalização vertical de indicação, conforme Manual Brasileiro de Sinalização de Trânsito - Volume III - Sinalização Vertical de Indicação (CONTRAN, 2022), para indicação de localização da região da Rua 44 nas entradas da cidade de Goiânia, e também no perímetro urbano, em avenidas de maior movimento, desempenhando um papel de relevância ao indicar e dirigir moradores e turistas de maneira efetiva a essa prestigiada região, um polo de moda de grande importância.

1.5. Dentro da região da Rua 44, observa-se uma deficiência no que concerne às sinalizações turísticas e à identificação da região. Com o objetivo de melhorar a identidade e identificação dos pontos de entrada da região da Rua 44, é objeto deste estudo técnico a necessidade de implantar estruturas que identifiquem de forma clara as entradas da região. Tal iniciativa fortalecerá a identidade desta importante localidade, como também fornecerá informações essenciais aos visitantes.

1.6. Para atender à necessidade de sinalização na região da 44 e no perímetro urbano, este estudo técnico visa embasar as contratações necessárias para a execução de Semi-pórticos turísticos e totens turísticos na região da 44, e Semi-pórticos e braços projetados para sinalização vertical indicativa no perímetro urbano de Goiânia.

8.2. Exposta a justificativa do setor responsável, ressalte-se não competir à Procuradoria Setorial fazer inferências a respeito da conveniência e oportunidade atinente aos atos ora pretendidos.

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

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

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

9.3. A licitação visa, em síntese, selecionar a proposta mais vantajosa sem descuidar de garantir a igualdade de competição entre os interessados, tudo em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da 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).

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

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

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

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

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

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

I – de bens e serviços especiais;

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

III – de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual;

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

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

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

Art. 29. A concorrência e o pregão seguem o rito 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](#).**

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

4.1) A concorrência

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

Serviços e obras de engenharia

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

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

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

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

9.9. Nos termos da Nota Técnica n. 3/2018 PGE/GO, a 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 serviço/obra de engenharia, não nos compete, enquanto órgão de consultoria jurídica, classificar as atividades exercidas como obras e serviços de engenharia, tampouco definir sua natureza "comum" ou "especial". Apenas compete à unidade de assessoria jurídica indicar, **com base nas declarações dos responsáveis pelos anteprojetos ou projetos**, a modalidade licitatória aplicável. Veja-se a citada Nota Técnica:

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

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

2. Compete à unidade de assessoria jurídica indicar, com base nas declarações dos responsáveis pelos

anteprojeto ou projetos, a modalidade licitatória aplicável.

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

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

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

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

9.11. No caso em tela, salvo melhor juízo, não foi possível identificar declaração do setor técnico no sentido de tratar-se de "obra" ou "serviço de engenharia", tampouco do quanto ao caráter "comum" ou "especial". **Assim, sugere-se que seja incluído documento dispondo sobre tais tópicos, em conformidade com o disposto na NT n. 03/2018, PGE/GO. Atendida tal diligência, reforçamos o seguinte ponto: a modalidade "concorrência" poderá ser utilizada para contratação de obras e serviços de engenharia, à exceção dos serviços comuns de engenharia, passíveis de licitação pela via do pregão.**

9.12. **Vale destacar, ainda, que há divergência na identificação do objeto nos documentos que instruem o processo licitatório. Veja as disposições do Termo de Referência e do Estudo Técnico Preliminar no que se refere ao objeto:**

Estudo Técnico Preliminar

Característica dos objetos:

2.4. Os objetos a serem contratados são **serviço comum de engenharia**, assim considerados por possuir padrão de desempenho e qualidade que possam ser objetivamente definidos no Termo de Referência, por meio de especificações usuais no mercado, na forma do inciso XIII do art. 6º Lei Federal nº 14.133 de abril de 2021.

Termo de Referência

SEÇÃO 4 - DA DESCRIÇÃO DETALHADA DO OBJETO

4.1. Os serviços objeto desta contratação são caracterizados como **obra de engenharia**, nos termos do XII, art. 6º, da Lei 14.133/21, visto 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 e acarreta alteração substancial das características originais de bem imóvel, conforme justificativa constante do Estudo Técnico Preliminar.

2. DADOS DA LICITAÇÃO

2.1. O objeto da presente licitação é: Obras de Engenharia de Execução de Semi-pórticos e Totens Turísticos na Região da 44, em Goiânia-GO, conforme condições, quantidades e exigências estabelecidas neste Edital e seus anexos.

9.13. **Nesse sentido, os setores responsáveis pela**

elaboração dos instrumentos devem zelar para que os documentos que amparam a contratação guardem pertinência entre si. A caracterização do objeto influencia diretamente na escolha da modalidade de licitação a ser utilizada para o processo licitatório.

10. DOCUMENTOS FINANCEIROS-ORÇAMENTÁRIOS

10.1. 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. **O empenho deverá ser realizado e juntado aos autos no momento oportuno (até assinatura do contrato).**

10.2. No caso dos autos, consta a "Indicação Orçamentária" (SISLOG - 76835) devidamente assinada. Foram juntadas Declaração de Adequação Orçamentária e Financeira (SISLOG - 76602) e a Programação de Desembolso Financeiro, com status "Liberado" (SISLOG - 76612), com o valor estimado da contratação de R\$ 1.428.279,19 (um milhão, quatrocentos e vinte e oito mil duzentos e setenta e nove reais e dezenove centavos).

10.3. **Antes da celebração do ajuste, deverá ser juntada 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.**

10.4. Ademais, verifica-se da Indicação Orçamentária (SISLOG 76835) que a fonte de custeio da contratação consta como "**Transferência Especial da União**", na modalidade "aplicações diretas", tendo como código orçamentário "identificação de transferências da União decorrentes de emendas parlamentares individuais". Nesse sentido, deve-se levar em conta a decisão do ministro Flávio Dino, do Supremo Tribunal Federal (STF), no julgamento das medidas cautelares constantes das ADIs 7.688/DF, 7.695/DF e 7.697/DF. As ações tratam da (in)constitucionalidade do art. 166-A, inc. I e §§ 2º, 3º e 5º, da Constituição Federal, *in verbis*:

Art. 166-A. As emendas individuais impositivas apresentadas ao projeto de lei orçamentária anual poderão alocar recursos a Estados, ao Distrito Federal e a Municípios por meio de:

I - **transferência especial**; ou
(...)

§ 2º Na transferência especial a que se refere o inciso I do caput deste artigo, os recursos:

I - serão repassados diretamente ao ente federado beneficiado, independentemente de celebração de convênio ou de instrumento congênere;

II - pertencerão ao ente federado no ato da efetiva transferência financeira; e

III - serão aplicadas em programações finalísticas das áreas de

competência do Poder Executivo do ente federado beneficiado, observado o disposto no § 5º deste artigo.

§ 3º O ente federado beneficiado da transferência especial a que se refere o inciso I do caput deste artigo poderá firmar contratos de cooperação técnica para fins de subsidiar o acompanhamento da execução orçamentária na aplicação dos recursos.

(...)

§ 5º Pelo menos 70% (setenta por cento) das transferências especiais de que trata o inciso I do caput deste artigo deverão ser aplicadas em despesas de capital, observada a restrição a que se refere o inciso II do § 1º deste artigo.

10.5. Em 8 de agosto de 2024, o Ministro proferiu [decisão](#) nos seguintes termos:

19. Ante o exposto, com fundamento no art. 10, § 3º, da Lei nº. 9.868/1999, ACOLHO, em parte, o pedido formulado pela PGR em sede cautelar, para reafirmar que **a execução das transferências especiais (“emendas PIX”) fica condicionada ao atendimento dos requisitos constitucionais da transparência e da rastreabilidade** (art. 163-A da Constituição), conforme decisão que proferi na ADI nº. 7.688 e os fundamentos constantes na petição da PGR.

20. Excepcionalmente, ADMITO a continuidade da execução das transferências especiais (“emendas PIX”) nas hipóteses de:

1) obras já em andamento, para pagamento de medições, observadas as seguintes condições, de forma cumulativa: a) apresentação de atestado sobre a medição, emitido por órgão a ser definido pelo Poder Executivo Federal; b) total transparência e rastreabilidade do recurso a ser transferido; c) registro do plano de trabalho na plataforma Transferegov.br, e

2) calamidade pública devidamente reconhecida pela Defesa Civil e publicada em Diário Oficial.

10.6. Quanto ao tema, a Procuradoria-Geral do Estado se manifestou, por meio do Despacho n. 1403/2024-GAB (64875428), nos autos 202418037007836:

EMENTA: DIREITO CONSTITUCIONAL E FINANCEIRO. EMENDAS IMPOSITIVAS. ANÁLISE HISTÓRICA DAS EMENDAS CONSTITUCIONAIS QUE INSTITUÍRAM A SISTEMÁTICA DA IMPOSITIVIDADE DO ORÇAMENTO. AÇÕES DIRETAS DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 7.688/DF, Nº 7.695/DF E Nº 7.697/DF. ACCOUNTABILITY. IMPACTO NOS SISTEMAS DEMOCRÁTICO E POLÍTICO- ELEITORAL. TRANSFORMAÇÃO DO PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO. ALTERAÇÃO NO MECANISMO POR MEIO DO QUAL SE RELACIONAM OS PODERES. REFLEXOS NO ESTADO DE GOIÁS. SUSTAÇÃO DA EXECUÇÃO DAS EMENDAS IMPOSITIVAS. EXCEÇÃO: OBRAS EM ANDAMENTO. DIÁLOGO INSTITUCIONAL. ORIENTAÇÃO REFERENCIAL.

(...)

44. Tecidas tais considerações, APROVA-SE, com acréscimos, o Parecer Jurídico SGG/PR nº 156/2024 (SEI nº 63579434), **orientando-se:**

(i) **que o Estado de Goiás suste a execução das Emendas Pix (recursos recebidos) até a regulamentação do tema, por meio de diálogo institucional entre os Poderes da República, excetuando-se a situação indicada no parágrafo 42 (obras em andamento, mediante o cumprimento dos requisitos apontados);**

(ii) **que se adote cautela em relação a essa questão, até que seja publicada a regulamentação, a qual se espera que esclareça de forma precisa os procedimentos que os órgãos públicos beneficiados pelas emendas impositivas deverão seguir;**

(iii) **quanto aos recursos endereçados aos Parlamentares estaduais a título de emendas impositivas, que sua**

estrutura seja aperfeiçoada, visando a criação de mecanismos de controle, eficiência, transparência e rastreabilidade, e, sobretudo, do que consta no parágrafo 40 deste Despacho (tudo isso em atenção à vindoura regulamentação).

10.7. **Nesse sentido, tendo em vista a natureza do recurso previsto para a contratação, orienta-se que os setores responsáveis observem a orientação da PGE acima mencionada, procedendo à alteração da fonte de custeio.**

11. DA PORTARIA DA CONTRATAÇÃO

11.1. A portaria de contratação consta do Evento SISLOG n. 74478 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.

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

11.3. **Ademais, o servidor TULIO CESAR MARTINS ARANTES ocupa duas funções, na mesma equipe, como Fiscal de Contrato e como substituto do Gestor de Contrato. Tal prática viola o princípio da segregação das**

funções, recomendando-se o saneamento. Veja-se a Lei n. 14.133/21:

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:

(...)

§ 1º A autoridade referida no caput deste artigo deverá observar o princípio da segregação de funções, vedada a designação do mesmo agente público para atuação simultânea em funções mais suscetíveis a riscos, de modo a reduzir a possibilidade de ocultação de erros e de ocorrência de fraudes na respectiva contratação.

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

12. DA PESQUISA DE PREÇOS

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

12.2. 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.

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

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

I – composição de custos unitários, menores ou iguais à mediana do item correspondente das tabelas de obras rodoviárias da Agência Goiana de Infraestrutura e Transportes — GOINFRA (<http://www.goinfra.go.gov.br/Tabelas/113>), para os serviços e as obras de infraestrutura de transportes, ou da tabela de obras civis, para as demais obras e os demais serviços de engenharia;

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

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

IV – contratações similares feitas pela administração pública em

execução ou concluídas no período de 1 (um) ano anterior à data da pesquisa de preços, observado o índice de atualização de preços correspondente;

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

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

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

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

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

12.4. 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.

12.5. 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.

(...)

12.6. À luz disso, verifica-se que o setor responsável colacionou nos autos o Orçamento Estimado (Evento SISLOG n. 75652). Veja-se:

JUSTIFICATIVA DE METODOLOGIA UTILIZADA

O orçamento onerado se apresentou mais vantajoso em detrimento ao desonerado para esta obra, especialmente quando se considera a importância de manter o equilíbrio entre custos e benefícios.

O orçamento foi elaborado utilizando como referências principais as composições de preços de obras civis e rodoviárias da GOINFRA (Agência Goiana de Infraestrutura e Transportes), o SINAPI - Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil da Caixa, o SICRO - Sistema de Custos Rodoviários do DNIT (Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes), e dados da ANP (Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis).

(...)

Para obter uma estimativa mais precisa dos custos, foram realizadas cotações com três empresas especializadas na execução de estaca hélice contínua. A empresa GYNSOLOS Locação de Maquinas e Equipamentos LTDA-ME apresentou um orçamento total de R\$243.000,00 para 27 dias de obra. A empresa In9 Engenharia e Construções LTDA ofereceu um orçamento de R\$252.900,00 para o mesmo período. Por fim, a empresa WEBER Engenharia e Construções LTDA propôs um valor de R\$223.000,00 para a execução dos serviços em 30 dias. A proposta mais vantajosa para a administração pública foi de R\$223.000,00 excluindo o custo do concreto usinado, evidenciando uma discrepância significativa em relação ao preço de tabela.

Diante dessa realidade, **recomenda-se a utilização da cotação mais vantajosa para a administração pública, conforme o disposto no Art. 9º do Decreto 9.900, de julho de 2021, que permite a adoção da média, da mediana ou do menor valor obtido na pesquisa de preços para a estimativa de custos.** Nesse contexto, a proposta da empresa WEBER Engenharia e Construções LTDA, no valor de R\$223.000,00 para 30 dias de execução, se apresenta como a mais vantajosa, alinhando-se à realidade do mercado para esta obra. Além disso, o contrato deverá prever que eventuais atrasos ou interrupções causados por falhas da contratada, como problemas na mobilização, desmobilização, montagem ou desmontagem do equipamento, não serão remunerados, assegurando a equidade e a responsabilidade no cumprimento das obrigações contratuais.

12.7. A planilha de preços referenciais foi juntada em *link* no documento SISLOG 75652 na tabela de Descrição do item 001 em "arquivos" com a nomeação "*Volume_4_-_Orçamento_e_Planejamento_REV00assinado_43ab0e57858e4c959504fb90a84235b0.pdf*". **Os responsáveis pela elaboração do documento devem zelar para que o *link* esteja sempre disponível.**

12.8. Depreende-se do documento SISLOG 75652 que a pesquisa de preço foi realizada a partir dos parâmetros estabelecidos no art. 7º, I e II do Decreto Estadual n. 9.900/21. **No entanto, não compete à Procuradoria Setorial realizar inferências, sugerindo-se declaração expressa do setor técnico no sentido de ter atendido o disposto no Decreto Estadual n. 9.900/21.**

12.9. 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".

13. TERMO DE REFERÊNCIA

13.1. Segundo Juliano Heinen [3], o Termo de Referência é documento essencial para a contratação de bens e serviços. 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.

13.2. No regulamento estadual (Decreto Estadual nº 10.207/2023), o Termo de Referência (SISLOG 74551) 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 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 6, item 6.4 e Seção 7)**

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

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

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

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

13.3. Da análise do documento, nota-se consonância entre os critérios estabelecidos na lei e os constantes do Termo de Referência. No entanto, não cabe a esta Setorial adentrar em aspectos técnicos.

13.4. 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.

14. DA MINUTA DE EDITAL

14.1. 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".

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

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

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

II - endereço eletrônico, data e hora da sessão pública; **(itens 2.3, 2.4 e 2.5)**

III - condições de participação e tratamento diferenciado para microempresas e empresas de pequeno porte; **(3.5 e 3.6)**

IV - apresentação de proposta e documentos de habilitação; **(item 4)**

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

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

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

VIII - recursos; **(seção 9)**

IX - homologação; **(seção 10)**

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

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

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

XIII - disposições gerais. **(seção 14)**

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

14.3. A Minuta de Edital (SISLOG n. 77564) atende, de uma forma geral, às disposições legais que disciplinam a matéria. Consta desse documento informações sobre o objeto da licitação e a forma de acesso e condições de participação na licitação, 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.

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

15. DAS ME'S E EPP'S

15.1. Em relação à participação de Micro e Pequenas Empresas, consoante o Acórdão n. 2688/2019 - Processo n. 201900010008419/309-06/TCE/GO, **necessário constar na minuta de edital disposição relativa a 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 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.

15.2. **Ademais, é essencial que constem as demais regras de tratamento favorecido constantes do art. 42 e seguintes, Lei Complementar n. 123/06.**

16. DO PROGRAMA DE INTEGRIDADE - LEI 20.489/2019

16.1. 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.

16.2. Pelo valor da contratação, **não é exigível** da futura contratada que crie programa de integridade. Conforme Despacho n. 2067/2019 - GAB da PGE (000010813694), a Lei Estadual n. 20.489/2019, com atualização pelo Decreto Federal n. 9.412/2018, exige a implementação do programa para contratos de engenharia de valor superior a R\$ 3.300.000,00 (três milhões trezentos mil reais) e R\$ 1.430.000,00 (um milhão, quatrocentos e trinta mil reais) para outros bens e serviços. No caso, o valor estimado da contratação é de R\$ 1.428.279,19 (um milhão, quatrocentos e vinte e oito mil duzentos e setenta e nove reais e dezenove centavos), não se exigindo programa de integridade.

16.3. No entanto, há previsão expressa no edital sobre a exigência de implementação do Programa de Integridade, nos termos da Lei Estadual n. 20.489/2019, veja:

11.8. O licitante adjudicatário (vencedor) deverá apresentar, até a data da assinatura do Termo de Contrato, **declaração** de que possui implantado Programa de Integridade (*Compliance*) que atenda aos requisitos da Lei Estadual nº 20.489/2019 ou **declaração** de que se compromete a implementar Programa de Integridade (*Compliance*) que atenda aos requisitos da Lei Estadual nº 20.489/2019, no prazo de até 180 (cento e oitenta) dias corridos a partir da celebração do contrato.

16.4. **Assim, sugere-se que o setor técnico competente avalie a conveniência de exigir o Programa de Integridade em hipótese em que a lei não o faz.**

17. DA PARTICIPAÇÃO DE CONSÓRCIOS

17.1. Consta na Minuta de Edital (SISLOG n. 77564):

3.12. Neste certame é admitida a participação de empresas reunidas em consórcio, nos termos do art. 15, caput, da Lei federal nº 14.133, de 01 de abril de 2021, conforme item 8.5 deste Edital.

(...)

8. DA FASE DE HABILITAÇÃO

Consórcio de empresas

8.5. Nesta licitação, é admitida a participação de empresas reunidas em consórcio.

8.5.1. Caso o item 8.5 informe a permissão de participação de consórcio de empresas, a habilitação técnica, quando exigida, será feita por meio do somatório dos quantitativos de cada consorciado e, para efeito de habilitação econômico-financeira, quando exigida, será observado o somatório dos valores de cada consorciado.

8.5.2. Caso o item 8.5 informe a permissão de participação de consórcio de empresas, se o consórcio não for formado integralmente por microempresas ou empresas de pequeno porte e o [TR - Termo de Referência] exigir requisitos de habilitação econômico-financeira, haverá um acréscimo de 10% (dez por cento) para o consórcio em relação ao valor exigido para os licitantes individuais.

17.2. E no Termo de Referência (SISLOG - 74551):

Exigências de habilitação

(...)

10.15.5. Nos atestados de obras/serviços/projetos executados em consórcio serão considerados, para comprovação dos quantitativos constantes na Tabela - Comprovação de capacitação técnica do licitante, os serviços executados pela LICITANTE que estejam discriminados separadamente no atestado técnico, para cada participante do consórcio.

10.15.6. 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.

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

17.3. 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.

17.4. Nesta acepção, corretas as previsões da Minuta de Edital (SISLOG n. 77564) que permitem a participação de empresas reunidas em consórcio.

18. DA PARTICIPAÇÃO DE EMPRESAS EM RECUPERAÇÃO JUDICIAL

18.1. O inciso II do artigo 69 da Lei n. 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.

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

18.3. *In casu*, constam as seguintes previsões sobre a possibilidade de participação de empresas em recuperação judicial:

8. DA FASE DE HABILITAÇÃO

(...)

8.13.3. Qualificação Econômico - Financeira

A qualificação econômico - financeira será comprovada mediante a apresentação de:

(...)

e) Certidão negativa de falência expedida pelo distribuidor da sede do fornecedor - Lei nº 14.133, de 2021, art. 69, caput, inciso II) ou, se for o caso, Certidão de Recuperação Judicial, expedida pelo Cartório Distribuidor da sede da pessoa jurídica, com data de emissão de no máximo 30 (trinta) dias anteriores à data da abertura da sessão, ou que esteja dentro do prazo de validade expresso na própria certidão;

e.1) Em caso de apresentação de Certidão positiva de Recuperação Judicial, a empresa em recuperação deverá apresentar o plano de recuperação aprovado e homologado judicialmente, com a recuperação já deferida, na forma do art. 58 da Lei 11.101, de 2005.

e.1.1) O mero despacho de processamento do pedido de recuperação judicial, com base no art. 52 da Lei nº 11.101/2005, não demonstra que a empresa em recuperação possua viabilidade econômico-financeira.

e.1.2) A empresa em recuperação judicial com plano de recuperação acolhido, como qualquer licitante, deve demonstrar os demais requisitos para a habilitação econômico-financeira.

19. DO REAJUSTE

19.1. A Minuta de Edital (SISLOG n. 77564) prevê o reajustamento de preços nos seguintes termos:

Minuta de Edital

Condições de Entrega do Objeto, de Pagamento, Reajuste e Vigência do Contrato

11.7. Os preços contratados decorrentes desta licitação serão fixos e irreajustáveis pelo período de 12 (doze) meses contados da data do orçamento estimado. Após este período será utilizado índice de reajustamento previsto no TR - Termo de Referência.

Termo de Referência

Do reajuste do contrato

9.23. 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.

19.2. 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.

20. DO CRITÉRIO DE JULGAMENTO E DA SISTEMÁTICA DE MEDIÇÃO E PAGAMENTO

20.1. 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.

20.2. 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.

20.3. 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.

20.4. **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".**

20.5. 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

Informativo nº 143

(...)

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

20.6. No caso em tela, o Edital (SISLOG n. 77564) proclama que o certame se refere a **um único item** e que fora adotado o critério "**menor preço por item**". Aliás, é o que consta da Cláusula 2.8 da Minuta de Edital.

20.7. Contudo, a área técnica requisitante justificou a necessidade do agrupamento dos serviços em um "**lote único**", no bojo do Estudo Técnico Preliminar (SISLOG n. 74511), adiante transcrito:

05 - JUSTIFICATIVA PARA O PARCELAMENTO OU NÃO DA SOLUÇÃO

5.1. Para as contratações pretendidas foram consideradas as características técnicas e peculiares de comercialização no mercado, avaliando-se o objeto em conformidade com o Princípio do Parcelamento, nos termos do Art. 40, §§ 2º e 3º da Lei 14.133/2021.

5.2. A contratação de Sondagem SPT/Rotativa será realizada com a adjudicação do objeto em um lote, lote único, considerando que o valor do serviço de sondagem é baixo e o parcelamento tornaria o objeto desinteressante para as empresas executoras.

5.3. A contratação da obra de Execução dos Semi-pórticos e Totens Turísticos será realizada com a adjudicação do objeto em um lote, lote único. O parcelamento deste objeto não se apresenta, a princípio, como uma opção interessante para a Administração Pública, uma vez que os serviços são interdependentes. Para a instalação dos Totens e Semi-pórticos, é necessário que as fundações estejam concluídas; da mesma forma, fundações prontas pressupõem a instalação imediata dos Totens e Semi-pórticos, garantindo que o objetivo final da licitação — a melhoria da sinalização turística na região da 44 — seja alcançado de maneira satisfatória. A divisão do objeto em lotes tornaria a execução do serviço mais complexa, exigindo maiores esforços da Administração para gerenciar dois contratos e coordenar suas atividades de forma eficaz. Existe ainda o risco de que um desses contratos não seja bem-sucedido, caso sejam adjudicados a empresas diferentes, o que poderia atrasar a execução da obra como um todo. Além disso, do ponto de vista econômico, o parcelamento não é vantajoso, pois resultaria em custos fixos duplicados, como os de administração geral e local, além dos custos com sinalização.

5.4. A contratação da obra de execução dos Semi-pórticos e braços projetados de Sinalização Vertical, quanto ao parcelamento, segue a mesma lógica da contratação do item anterior (item 5.3).

20.8. **Daí verifica-se que, inobstante a descrição de um único item na Cláusula 2.8 da Minuta de Edital, há uma pluralidade de itens reunidos em lote único, tendo sido, inclusive, justificado o não parcelamento (vide justificativa supra). É incorreta, portanto, a descrição de um item único. Assim, exige-se que a Cláusula 2.8 seja reformulada para elencar todos os itens integrantes do lote único e indicar o critério "menor preço por lote",**

conforme a justificativa apresentada. As adequações devem constar, igualmente, do ETP e do TR.

20.9. Quanto a justificativa para o não parcelamento, presume-se que a área técnica apresentou justificativa pertinente, 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.

21. DA HABILITAÇÃO

21.1. Os documentos de habilitação estão previstos na Minuta de Edital (SISLOG n. 77564), nos seguintes termos:

4. DA APRESENTAÇÃO DA PROPOSTA E DOS DOCUMENTOS DE HABILITAÇÃO

4.1. Na presente licitação, a fase de habilitação sucederá as fases de apresentação de propostas e lances e de julgamento.

4.2.1. Caso esteja informado no item 4.1 acima que haverá inversão de fases nesta licitação, em que a fase de habilitação antecede as fases de apresentação de propostas e lances, os licitantes encaminharão, na forma e no prazo estabelecidos no item anterior, simultaneamente os documentos de habilitação e a proposta com o preço ou o percentual de desconto, observado o disposto nos itens 5 e 8.3 deste Edital.

4.2. Os licitantes encaminharão, exclusivamente por meio do sistema eletrônico, a proposta com o preço ou o percentual de desconto, conforme o critério de julgamento adotado no item 2.8 deste Edital, no período compreendido entre a data de publicação da licitação prevista no item 2.2 até a data e o horário estabelecidos para abertura da sessão pública prevista no item 2.4 deste Edital.

4.3. No cadastramento da proposta inicial, o licitante declarará, em campo próprio do sistema, que:

4.3.1. está ciente e concorda com as condições contidas neste Edital e seus anexos, bem como de que a proposta apresentada compreende a integralidade dos custos para atendimento dos direitos trabalhistas assegurados na Constituição Federal, nas leis trabalhistas, nas normas infralegais, nas convenções ou acordos coletivos de trabalho e nos termos de ajustamento de conduta vigentes na data de sua entrega em definitivo;

4.3.2. cumpre plenamente os requisitos de habilitação definidos neste Edital e seus anexos;

4.3.3. não emprega menor de 18 anos em trabalho noturno, perigoso ou insalubre e não emprega menor de 16 anos, salvo menor, a partir de 14 anos, na condição de aprendiz, nos termos do art. 7º, XXXIII, da Constituição Federal;

4.3.4. não possui empregados executando trabalho degradante ou forçado, observando o disposto nos incisos III e IV do art. 1º e no inciso III do art. 5º, ambos da Constituição Federal;

4.3.5. cumpre as exigências de reserva de cargos para pessoa com deficiência, para reabilitado da Previdência Social e para aprendiz, previstas em lei e em outras normas específicas;

4.3.6. não possui fato impeditivo para licitar ou contratar com a Administração Pública ou vedação de participação nesta licitação; e

4.3.7. se responsabiliza pelas transações que efetuar no sistema, assumindo como firmes e verdadeiras suas propostas e lances, inclusive os atos praticados por representante, e excluindo a responsabilidade do provedor do sistema, órgão ou entidade promotor da licitação por eventuais danos decorrentes de uso indevido da senha, ainda que por terceiros.

4.4. O licitante organizado em cooperativa deverá declarar, ainda, em campo próprio do sistema eletrônico, que cumpre os requisitos estabelecidos na Lei federal nº 14.133, de 01 de abril de 2021.

21.2. **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.**

22. DA PARCELA DE MAIOR RELEVÂNCIA

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

22.2. 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."

22.3. 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".

22.4. Na espécie, consta da Cláusula 10.15 do Termo de Referência (SISLOG n. 74551), o seguinte:

10.15. A título de comprovação da qualificação técnica, o Fornecedor deve comprovar, ainda:

1. Certidão de registro ou inscrição junto ao CREA, da firma participante e de sua equipe técnica;
2. Comprovação da capacitação técnico-operacional do licitante, demonstrando a execução, a qualquer tempo, de serviços compatíveis com os do objeto desta licitação, de complexidade equivalentes ou superior, executados pela empresa, e anexar comprovação destes por intermédio de atestado/declaração emitido por pessoa jurídica de direito público ou privado, em nome da empresa LICITANTE como CONTRATADA ou Subcontratada, obedecendo as parcelas de maior relevância. Os serviços deverão estar explicitados conforme constante na Tabela de Comprovação de capacitação técnica do licitante;
3. Comprovação da capacitação técnico-profissional do(s) responsável(ies) técnico(s) indicado(s) pela licitante, através de um ou mais atestados de capacidade técnica, expedidos por pessoa jurídica de direito público ou privado, acompanhado das respectivas certidões de acervo técnico (CAT) emitidas pelo CREA e/ou CAU da região em que foi realizado o serviço, comprovando a responsabilidade técnica por serviço com

características semelhantes ao objeto da licitação, de complexidade equivalente ou superior, sendo consideradas como parcelas de maior relevância e valor significativo, para fins desta licitação, a comprovação de execução dos serviços descritos na tabela a seguir, desconsiderando, no entanto, as quantidades exigida

Comprovação de capacitação técnica do licitante		
Serviço	Quantidade Orçada	Quantidade Exigida
Fundação Estaca Hélice Contínua ou Semelhante	420 metros	210 metros
Estrutura Metálica com Aço Estrutural A-572 345 MPa ou semelhante	10 Semi-pórticos / 5.267,86 Kg de Aço	5 Pórticos/Semi-pórticos metálicos ou 2.633,93 Kg de Aço Estrutural A-572 345 MPa ou semelhante

10.15.1. 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 de próprio punho, sendo vetadas assinaturas eletrônicas ou digitalizadas. Esta DECLARAÇÃO 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".

10.15.2. As empresas licitantes deverão apresentar relação de equipe técnica, acompanhada de comprovação de vinculação. A comprovação de vinculação do profissional deverá ser através de:

a) Quando se tratar de dirigente, sócio ou responsável técnico da empresa licitante tal comprovação será feita através do ato constitutivo da mesma e certidão do CREA ou Conselho Profissional competente, devidamente atualizada; ou

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

10.15.3. No caso de atestado emitido por empresa da iniciativa privada, não será considerado aquele emitido por empresa pertencente ao mesmo grupo empresarial da empresa proponente. Serão consideradas como pertencentes ao mesmo grupo empresarial, empresas controladas ou controladoras da empresa proponente ou que tenha pelo menos uma mesma pessoa física ou jurídica, proprietário ou titular da empresa emitente e da empresa proponente.

10.15.4. 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.

10.15.5. Nos atestados de obras/serviços/projetos executados em consórcio serão considerados, para comprovação dos quantitativos constantes na Tabela - Comprovação de capacitação técnica do licitante, os serviços executados pela LICITANTE que estejam discriminados separadamente no atestado técnico, para cada participante do consórcio.

10.15.6. 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.

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

consórcio.

22.5. Daí se verifica que as exigências foram limitadas a 50% dos quantitativos respectivos.

23. DA MINUTA CONTRATUAL

23.1. 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 segundo e terceiro)**

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; **(não consta)**

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 nono)**

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

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

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

XV - as condições de importação e a data e a taxa de câmbio para conversão, quando for o caso; **(não aplicável)**

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

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

XVIII - o modelo de gestão do contrato, observados os requisitos

definidos em regulamento; **(cláusula décima primeira)**

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

23.2. Deste modo, passa-se à análise da Minuta Contratual (SISLOG n. 78561) à luz da disposição legal supra, no que for aplicável à contratação em apreço.

23.3. 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.

23.4. 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.

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

23.6. 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.

23.7. Os parágrafos segundo e terceiro da Cláusula Quarta atendem ao inciso VI, remetendo às especificações constantes no Termo de Referência e no Cronograma de Execução Física e Financeira.

23.8. 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. **Oportunamente, estes documentos devem ser formalizados e juntados aos autos.**

23.9. Por não se tratar de contratação de serviço de grande vulto ou que utilize do regime de "contratação integrada" ou "semi-integrada", não é obrigatória a inclusão de matriz de riscos, conforme previsão do art. 22, § 3º da Lei nº 14.133/2021 **(inobstante, sempre sugerimos que seja incluída).**

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

23.11. A Cláusula Sétima dispõe sobre a garantia de execução do contrato e suas especificações. Supridos os incisos XII e XIII.

23.12. As Cláusulas Oitava e Nona dispõe sobre as obrigações e responsabilidades das partes. As penalidades são previstas na Cláusula Décima. Suprido, portanto, o inciso XIV. 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, conforme bem esclarecido no "Quadro - Sanções por Descumprimento das Obrigações Pactuadas", constante na Cláusula Décima.

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

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

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

23.16. 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.

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

23.18. Observadas tais providências, em linhas gerais, constata-se que a Minuta Contratual (SISLOG n. 78561) compreende as cláusulas essenciais aos contratos administrativos e está em conformidade com as exigências legais da Lei n. 14.133/21.

23.19. **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.**

23.20. No mais, atendidas as recomendações indicadas neste Parecer, não se faz necessário o retorno dos autos para conferência por esta Setorial, podendo a área técnica responsável dar continuidade diretamente ao feito.

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

24.1. 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."

24.2. 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.

24.3. No presente feito, consta previsão neste sentido na Minuta Contratual (SISLOG n. 78561). 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;

24.4. Correta, portanto, a previsão contratual, também presente no item 5.6 da Minuta de Edital (SISLOG n. 77564).

25. DA CONCILIAÇÃO E MEDIAÇÃO

25.1. Como se nota da Cláusula Décima Sexta da Minuta Contratual (SISLOG - 78561) foi incluída previsão quanto a submissão do feito à CCMA. Veja-se:

CLÁUSULA DÉCIMA SEXTA - 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.

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

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

26.1. 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".

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

26.3. Portanto, correta a previsão contida na Cláusula Oitava, parágrafo sexto da Minuta Contratual (SISLOG n. 78561), também disposta no item 3.3.1 da Minuta de Edital (SISLOG n. 77564).

27. DEMAIS PROVIDÊNCIAS

27.1. 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).

27.2. 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".

27.3. 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"*.

27.4. 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.

27.5. Consta do item 14.14 da Minuta de Edital (SISLOG n. 77564) 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.

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

a) Autorização do ordenador de despesas, consoante art. 28 do Decreto Estadual n. 10.207/2023;

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

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

27.7. **Para além do exposto, tratando-se de contratação de serviços e/ou obras de engenharia, é necessário observar o intervalo mínimo entre a publicação do edital e a apresentação das propostas. Veja-se a Lei n. 14.133/21:**

Art. 55. Os prazos mínimos para apresentação de propostas e lances, contados a partir da data de divulgação do edital de licitação, são de:

(...)

II - no caso de serviços e obras:

a) 10 (dez) dias úteis, quando adotados os critérios de julgamento de menor preço ou de maior desconto, no caso de serviços comuns e de obras e serviços comuns de engenharia;

b) 25 (vinte e cinco) dias úteis, quando adotados os critérios de julgamento de menor preço ou de maior desconto, no caso de serviços especiais e de obras e serviços especiais de engenharia;

27.8. Demais determinações legais que, eventualmente, não tenham sido registradas nesta manifestação, devem ser,

igualmente, observadas.

27.9. **Por fim, aponte-se que a obra/serviço de engenharia será realizada em bem público municipal, o que demanda a autorização do titular patrimonial. Nesse sentido, a celebração do competente convênio com o Município de Goiânia tramita nos autos SEI n. 202420920001098. Sugere-se que o contrato a ser firmado a partir do processo licitatório ora analisado só o seja DEPOIS da formalização do convênio. A licitação não é obtacularizada pela celebração do convênio, pois não gera, para a Administração, a obrigação de celebrar contrato.**

28. CONCLUSÃO

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

28.2. 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.

28.3. 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).

28.4. Matéria orientada.

28.5. Goiânia, data da assinatura digital.

Júlio Gomes
Procurador do Estado
Chefe da Procuradoria Setorial da SEINFRA

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

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

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



Documento assinado eletronicamente por **JULIO GOMES, Procurador (a) do Estado**, em 25/09/2024, às 17:53, 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 **65100937** e o código CRC **1B46C9DC**.



Referência: Processo nº
202420920000168



SEI 65100937