

Parecer Jurídico

Processo SEI nº: 202500005016162
SISLOG nº: 114384
Interessado(a): SECRETARIA DE ESTADO DA SAÚDE

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO. CONCORRÊNCIA. CONTRATAÇÃO EMPRESA ESPECIALIZADA PARA EXECUÇÃO DE SERVIÇOS COMUNS DE ENGENHARIA, FORNECIMENTO E A INSTALAÇÃO DE ELEMENTOS ARQUITETÔNICOS NA EDIFICAÇÃO DA ESCOLA DE SAÚDE. ANÁLISE PRÉVIA DA MINUTA DE EDITAL. RECURSO ESTADUAL. POSSIBILIDADE COM CONDICIONANTES.

1. DO RELATÓRIO

- 1.1. O presente procedimento licitatório tem por finalidade a contratação de empresa especializada para a execução de obras e serviços de engenharia, abrangendo o fornecimento e a instalação de elementos arquitetônicos na edificação da Escola de Saúde, incluindo brises metálicos com chapa perfurada na fachada, painéis ripados para fechamento e acabamento em áreas internas e externas, e guarda-corpos em aço inox, em conformidade com as normas técnicas de segurança e acessibilidade vigentes, especificações técnicas e demais exigências constantes no projeto executivo e Termo de Referência ([225464](#)).
- 1.2. A estimativa de custo total da futura aquisição perfaz o montante de **R\$ 949.435,59 (Novecentos e quarenta e nove mil, quatrocentos e trinta e cinco reais e cinquenta e nove centavos)**, de acordo com o Orçamento Estimado ([244224](#)).
- 1.3. Dos documentos anexados que instruem o caderno eletrônico processual, destacam-se os seguintes: Autorização Governamental ([176333](#)); Documento de Oficialização de Demanda ([222123](#)); Estudo Técnico Preliminar ([222771](#)); Portaria de Contratação ([235736](#)); Orçamento Estimado ([244224](#)); Termo de Referência ([225464](#)); Minuta de Edital ([255091](#)) e Minuta do Contrato ([255114](#)).
- 1.4. Neste momento, os autos aportam nesta Setorial, via Solicitação de Análise Jurídica ([256810](#)), para análise da minuta de edital e dos respectivos anexos, nos termos do artigo 53, da Lei Federal nº 14.133/2021.

2. DAS CONSIDERAÇÕES SOBRE A MODALIDADE LICITATÓRIA: CONCORRÊNCIA

- 2.1. O ordenamento jurídico estabelece o dever mandamental de se promover as contratações administrativas mediante procedimento licitatório (art. 2º da Lei 14.133/21 c/c art. 37, XXI da Constituição Federal). O dever de licitar tem por finalidade viabilizar à Administração Pública, direta e indireta, uma melhor contratação, perseguindo sempre a proposta mais vantajosa, além de promover a competição, vez que permite a participação de qualquer interessado no certame.
- 2.2. A normativa federal traz a concorrência como uma das modalidades de licitação (art. 28, II). Conforme redação do art. 6º, XXXVIII, Lei nº 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;
- 2.3. Em âmbito estadual, foi editado o Decreto Estadual nº 10.359/2023, o qual regulamenta a licitação na modalidade concorrência na administração pública direta, autárquica e fundacional do Estado de Goiás. O ato do Chefe do Executivo trouxe as hipóteses de cabimento da concorrência no art. 2º:

- 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.

- 2.4. Por sua vez, o art. 6º, XXI, "a", da Lei nº 14.133/21, conceitua como obra *"todo serviço de engenharia que tem por objeto ações, objetivamente padronizáveis em termos de desempenho e qualidade, de manutenção, de adequação e de adaptação de bens móveis e imóveis, com preservação das características originais dos bens"*.
- 2.5. Quanto ao tema, pertinentes, ainda, os ensinamentos de Marçal Justen Filho:

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)

2.6. 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".

2.7. Nos termos da Nota Técnica n. 3/2018 PGE/GO, definição de obra pública ou serviço de engenharia compete à unidade responsável pela elaboração (ou avaliação) do anteprojeto de engenharia. Ademais, tal definição deve constar expressamente do caderno licitatório. Ainda que os documentos disponíveis permitam inferir tratar-se de serviço de engenharia, não compete a este órgão de consultoria jurídica classificar as atividades como obras ou serviços de engenharia, tampouco definir se possuem natureza "comum" ou "especial". À assessoria jurídica cabe apenas, com fundamento nas declarações dos responsáveis pelos anteprojeto ou projetos, indicar a modalidade licitatória aplicável. Veja-se a citada Nota Técnica:

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

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

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

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

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

2.8. 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, **DEFINIR SE O OBJETO CORRESPONDE A OBRA OU SERVIÇO ENGENHARIA, SENDO ATRIBUIÇÃO DO ÓRGÃO JURÍDICO ANALISAR O DEVIDO ENQUADRAMENTO DA MODALIDADE LICITATÓRIA APLICÁVEL.**

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

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

2.11. Mais adiante, ao tratar das modalidades de licitação, a Nova Lei de Licitações e Contratações prevê, no parágrafo único do artigo 29, o seguinte: "o pregão não se aplica às contratações de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual e de obras e serviços de engenharia, exceto os serviços de engenharia de que trata a alínea 'a' do inciso XXI do caput do artigo 6º desta Lei". A referida alínea "a" refere-se aos "serviços comuns de engenharia", conceituando-os como todos os serviços de engenharia que tem por objeto ações, objetivamente padronizáveis em termos de desempenho e qualidade, de manutenção, de adequação e de adaptação de bens móveis e imóveis, com preservação das características originais dos bens.

2.12. Do exame dos dispositivos referidos, infere-se que a Lei nº 14.133/2021 orienta no seguinte sentido: (i) o pregão é aplicável à contratação de serviços comuns de engenharia; e (ii) a concorrência também pode ser adotada, uma vez que o inciso XXXVIII expressamente a admite para tais serviços.

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

Art. 1º (...)

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

2.14. No caso em tela, a equipe de planejamento consignou no Estudo Técnico Preliminar ([222771](#)):

Característica do objeto:

2.2. O objeto da presente contratação enquadra-se como **serviço comum de engenharia**, conforme disposto no art. 6º, inciso XXI, alínea “a”, da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, por envolver atividades de fornecimento e instalação de elementos arquitetônicos cuja execução se caracteriza por padrões técnicos objetivos, passíveis de padronização e amplamente disponíveis no mercado. Os componentes a serem fornecidos e instalados, brises metálicos com chapa perfurada, painéis ripados e guarda-corpos em aço inox, apresentam especificações técnicas detalhadas no projeto executivo aprovado, sendo descritos de forma clara e objetiva no Termo de Referência, com base em parâmetros usuais de mercado, nos termos do inciso XIII do mesmo artigo. A padronização e a objetividade das especificações asseguram a ampla competitividade do certame, a adequada comparação entre as propostas apresentadas e a exata definição do resultado esperado pela Administração.

Característica do objeto:

2.3. A solução adotada classifica-se como **objeto comum**, nos termos da legislação vigente, considerando os seguintes elementos:

2.3.1. O objeto apresenta ampla oferta no mercado, com fornecimento e execução rotineiros, não sendo identificados impedimentos de ordem técnica ou comercial para sua contratação:

2.3.2. Trata-se de item de natureza ordinária, desprovido de peculiaridades que exijam soluções customizadas ou técnicas

- especializadas;
- 2.3.3. Possui identidade definida e características padronizadas, com parâmetros qualitativos suscetíveis de descrição clara, objetiva e baseada em especificações usuais de mercado;
- 2.3.4. Sua descrição encontra-se adequadamente detalhada no Termo de Referência, em nível compatível com a seleção do fornecedor, assegurando precisão no escopo, segurança jurídica e transparência no processo licitatório.

2.15. Outrossim, a utilização da modalidade concorrência na forma eletrônica está dentro da faculdade legal fornecida pelo art. 1º, §1º, do Decreto nº 10.247/2023.

3. DAS EXIGÊNCIAS LEGAIS

- 3.1. Por considerar que as despesas decorrentes da presente licitação correrão à conta do tesouro estadual, o Aviso de Licitação deverá ser publicado no Diário Oficial do Estado, em jornal de grande circulação, com divulgação e a manutenção do inteiro teor do ato convocatório e dos seus anexos no sistema oficial. Além disso, deve haver a divulgação e a manutenção do inteiro teor do ato convocatório e dos seus anexos no Portal Nacional de Contratações Públicas - PNCP, nos termos do art. 15 do Decreto nº 10.247/2023.
- 3.2. Em atenção ao disposto no art. 55, inciso II, alínea “a”, da Lei nº 14.133, de 2021, há necessidade de atendimento do prazo mínimo de 10 (dez) dias úteis entre a publicação do último aviso de licitação e a data da realização da concorrência (sessão eletrônica de lances).
- 3.3. Por outro giro, nos termos da Súmula no 289 do Tribunal de Contas da União - TCU , a exigência dos índices contábeis de capacidade financeira, a exemplo dos de liquidez, somente se legitimará se houver justificativa no processo de licitação. No caso, foi anexado à Minuta de Edital ([255091](#)) o ANEXO V - JUSTIFICATIVA DA HABILITAÇÃO (QUALIFICAÇÃO ECONÔMICA-FINANCEIRA), conte justificativa para a sua utilização.
- 3.4. Segundo o inciso XXI do art. 6º da Lei nº 14.133/21, o serviço de engenharia consiste na atividade ou conjunto de atividades que, por força de lei, são privativas das profissões de arquiteto e engenheiro ou de técnicos especializados.
- 3.5. Caso alguns serviços do lote não exijam a atuação de engenheiro, arquiteto ou técnico especializado, enquanto outros sim, a manutenção de todos no mesmo grupo só será permitida se for demonstrada, de forma objetiva, a inviabilidade técnica ou econômica de separá-los em itens ou grupos distintos, conforme estabelecido no art. 47, inciso II, e § 1º da Lei nº 14.133/2021.
- 3.6. Se nenhum dos serviços do grupo necessitar a intervenção de engenheiro, arquiteto ou técnico especializado, então não caberá exigir a participação restrita às empresas de engenharia, por meio de requisito de qualificação técnica (registro da empresa junto ao CREA).
- 3.7. Quaisquer outros serviços que não se qualifiquem tecnicamente como de engenharia, não podem formular tal exigência, sob pena de restrição indevida à competitividade do certame. E, em ocorrendo tal situação, a participação é ampla a qualquer empresa.
- 3.8. Dessa forma, o Estudo Técnico Preliminar ([222771](#)), dispõe em seu item 2 que:

Característica do objeto:

2.2. O objeto da presente contratação enquadra-se como serviço comum de engenharia, conforme disposto no art. 6º, inciso XXI, alínea “a”, da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, por envolver atividades de fornecimento e instalação de elementos arquitetônicos cuja execução se caracteriza por padrões técnicos objetivos, passíveis de padronização e amplamente disponíveis no mercado. Os componentes a serem fornecidos e instalados, brises metálicos com chapa perfurada, painéis ripados e guarda-corpos em aço inox, apresentam especificações técnicas detalhadas no projeto executivo aprovado, sendo descritos de forma clara e objetiva no Termo de Referência, com base em parâmetros usuais de mercado, nos termos do inciso XIII do mesmo artigo. A padronização e a objetividade das especificações asseguram a ampla competitividade do certame, a adequada comparação entre as propostas apresentadas e a exata definição do resultado esperado pela Administração.

Característica do objeto:

- 2.3. A solução adotada classifica-se como objeto comum, nos termos da legislação vigente, considerando os seguintes elementos:
- 2.3.1. O objeto apresenta ampla oferta no mercado, com fornecimento e execução rotineiros, não sendo identificados impedimentos de ordem técnica ou comercial para sua contratação;
- 2.3.2. Trata-se de item de natureza ordinária, desprovido de peculiaridades que exijam soluções customizadas ou técnicas especializadas;
- 2.3.3. Possui identidade definida e características padronizadas, com parâmetros qualitativos suscetíveis de descrição clara, objetiva e baseada em especificações usuais de mercado;
- 2.3.4. Sua descrição encontra-se adequadamente detalhada no Termo de Referência, em nível compatível com a seleção do fornecedor, assegurando precisão no escopo, segurança jurídica e transparência no processo licitatório.

3.9. No que diz respeito à previsão de tratamento diferenciado e simplificado às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte, contida nos artigos 47 e 48 da Lei Complementar no 123/2006 e na Lei Complementar estadual no 117/2015, o Termo de Referência ([225464](#)) dispõe o seguinte:

Tratamento diferenciado para microempresas e empresas de pequeno porte

- 10.5.** Tendo em vista que o objeto da presente licitação consiste na prestação de serviços de natureza **tecnicamente indivisível**, não se aplica a reserva de cota de até 25% (vinte e cinco por cento) para microempresas e empresas de pequeno porte, conforme previsão legal.
- 10.6 - JUSTIFICATIVA TÉCNICA DE INDIVISIBILIDADE DO OBJETO:** A indivisibilidade do objeto contratual justifica-se pela interdependência técnica, operacional e funcional entre os serviços de implantação de paisagismo, instalação do sistema de iluminação da área ajardinada e substituição da pavimentação do estacionamento com piso intertravado sextavado. Tais atividades estão diretamente relacionadas e exigem execução coordenada, a fim de assegurar a compatibilidade de níveis, o adequado sistema de drenagem, a correta disposição dos elementos paisagísticos, o posicionamento técnico dos pontos de iluminação, a padronização de acabamentos e a integridade das soluções previstas em projeto. A fragmentação contratual comprometeria a qualidade técnica do objeto, podendo gerar incompatibilidades de execução, retrabalhos, elevação dos custos, dificuldades na gestão e fiscalização contratual, bem como conflitos operacionais entre diferentes contratados. Assim, a **contratação integrada** é tecnicamente necessária para assegurar a execução adequada, a eficiência dos resultados, a responsabilização unificada e o pleno atendimento às necessidades da unidade demandante.

10.7. A não aplicação da reserva de cota de até 25% para microempresas e empresas de pequeno porte encontra respaldo no **art. 48 da Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006**, bem como no **Decreto Estadual nº 7.466, de 30 de setembro de 2011**, diante da **natureza tecnicamente indivisível** do objeto. Dessa forma, optou-se por permitir a **ampla participação de empresas habilitadas**, independentemente do porte, assegurando, no entanto, a aplicação do **critério de desempate em favor de ME/EPP**, quando cabível.

10.8. O procedimento licitatório observará integralmente os protocolos e diretrizes dos setores competentes, garantindo a legalidade, publicidade, isonomia, transparência e vinculação ao instrumento convocatório, conforme os princípios da Administração Pública.

3.10. Nos termos do inciso II, art. 8º do Decreto Estadual nº 7.466/2011, não se aplica reserva de cota para microempresas e empresas de pequeno porte, quando não for vantajoso para a Administração ou apresentar prejuízo ao conjunto ou complexo do objeto a ser contratado. Tal argumentação foi adotada no item 10.7. do Termo de Referência ([225464](#)), ao afastar o tratamento diferenciado para as microempresas e empresas de pequeno porte.

3.11. Frise-se que a veracidade das informações prestadas pelo Setor Técnico recai sobre seus subscritores, não sendo função desta Procuradoria Setorial, enquanto órgão jurídico consultivo, averiguar a veracidade das alegações. Qualquer dúvida específica quanto a este ou outra questão controvertida, deve ser expressamente indagada a este Órgão.

3.12. Para as obras e serviços de engenharia, aplica-se a Súmula TCU nº 258/2010:

Súmula TCU nº 258 - As composições de custos unitários e o detalhamento de encargos sociais e do BDI integram o orçamento que compõe o projeto básico da obra ou serviço de engenharia, devem constar dos anexos do edital de licitação e das propostas das licitantes e não podem ser indicados mediante uso da expressão 'verba' ou de unidades genéricas.

3.13. No caso, a decomposição dos custos unitários é passo essencial para a previsão dos critérios de aceitabilidade dos preços unitários e global a serem aplicados no julgamento das propostas – medida obrigatória para as obras e serviços de engenharia, conforme Orientação Normativa AGU nº 5/2009 e Súmula TCU nº 259, que assim dispõem respectivamente:

Orientação Normativa nº 5: Na contratação de obra ou serviço de engenharia, o instrumento convocatório deve estabelecer critérios de aceitabilidade dos preços unitários e global.

Súmula nº 259: Nas contratações de obras e serviços de engenharia, a definição do critério de aceitabilidade dos preços unitários e global, com fixação de preços máximos para ambos, é obrigação e não faculdade do gestor.

3.14. Cumpre registrar que a definição do critério de aceitabilidade dos preços unitários e global nos editais para a contratação de obras e serviços de engenharia, com a fixação de preços máximos para ambos, é obrigação e não faculdade do gestor (Súmula TCU 259), ainda que se trate de empreitada por preço global. Essa obrigação tem por objetivo mitigar a ocorrência dos riscos associados tanto ao “jogo de cronograma” quanto ao “jogo de planilha” (Acórdão 1695/2018 TCU-Plenário).

3.15. Observa-se do Termo de Referência apresenta a adoção do Regime de Execução "empreitada por preço unitário" (item 5.16), bem como a eleição do critério de julgamento "Maior Desconto". Verifica-se que a escolha não contraria o art. 46, § 9º, da Lei nº 14.133/2021, que prevê:

Art. 46. Na execução indireta de obras e serviços de engenharia, são admitidos os seguintes regimes:

(...) I - empreitada por preço unitário;

§ 9º Os regimes de execução a que se referem os incisos II, III, IV, V e VI do caput deste artigo serão licitados por preço global e adotarão sistemática de medição e pagamento associada à execução de etapas do cronograma físico financeiro vinculadas ao cumprimento de metas de resultado, vedada a adoção de sistemática de remuneração orientada por preços unitários ou referenciada pela execução de quantidades de itens unitários.

3.16. No que concerne ao Termo de Referência, verifica-se a ocorrência de atecnia constante do item 10.6, na medida em que, para justificar a alegada indivisibilidade do objeto, foi empregada a expressão “contratação integrada”. Tal expressão, todavia, pode ensejar equívoco interpretativo, por se tratar de regime de contratação especificamente previsto no inciso XXXII do artigo 6º da Lei nº 14.133/2021. Ressalte-se, contudo, que referido regime não será aplicado à presente contratação, uma vez que a execução dos serviços ocorrerá com base nos projetos previamente elaborados pela própria Administração, já devidamente acostados aos autos do procedimento. Assim, recomenda-se a supressão da mencionada expressão, a fim de evitar interpretações equivocadas.

3.17. Outrossim, pondere-se que, em 07 de julho de 2021, foi publicada a Lei Complementar nº 164/2021, que alterou a Lei Complementar nº 58, de 4 de julho de 2006, e a Lei nº 17.928/2012. Ademais, foi promulgado o Decreto Estadual nº 9.900/2021, o qual dispõe sobre o procedimento administrativo para a realização de pesquisa de preços para aquisição de bens e contratação de serviços em geral, no âmbito da administração pública estadual direta, autárquica e fundacional, o qual traça novas orientações a respeito dos parâmetros a serem utilizados para determinação do preço estimado nos procedimentos para a contratação de bens e serviços em geral.

3.18. Assim, nos termos do Decreto Estadual nº 9.900/2021, a formação do preço estimado dar-se-á mediante a utilização dos parâmetros insertos nos incisos do art. 7º, em ordem preferencial:

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.

3.19. Com vistas a atender a referida exigência, bem como evitar eventuais questionamentos relacionados à economicidade, quando foram instaurados os processos de compras, a Gerência de Engenharia, Arquitetura e Manutenção providenciou Orçamento Estimado (244224), Cotações (244802), Planilha Orçamentária Desonerada (244200) e Onerada (244199). Foi apresentada justificativa de metodologia utilizada:

No que tange à definição dos valores estimados para a presente contratação, apresenta-se, a seguir, a devida justificativa técnica para a adoção do preço médio, em observância ao disposto no art. 4º, inciso V, do Decreto Estadual nº 9.900, de 7 de julho de 2021.

PARÂMETROS (Art. 7º, Decreto nº 9.900/2021)	PREÇOS PESQUISADOS
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;	Os serviços de engenharia e arquitetura integrantes do escopo da presente contratação foram orçados, preferencialmente, com base nos valores constantes da tabela de custos referenciais de obras civis publicada pela Agência Goiana de Infraestrutura e Transportes – GOINFRA, em conformidade com o disposto no Decreto Estadual nº 9.900/2021, garantindo a utilização de parâmetros técnicos reconhecidos e atualizados para a formação do preço estimado.
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;	Nos casos em que os serviços constantes do projeto não foram identificados na Tabela de Custos Referenciais de Obras Civis da Agência Goiana de Infraestrutura e Transportes – GOINFRA, adotou-se, de forma subsidiária, a Tabela de Composições de Preços da SINAPI – Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil.
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;	Na hipótese de inexistência dos itens nas Tabelas de Custos Referenciais da GOINFRA ou da SINAPI, os valores dos serviços foram estimados com base em tabelas de referência formalmente aprovadas por órgãos ou entidades da Administração Pública de outros entes federativos, ou, de forma complementar, por meio de pesquisas de preços divulgadas por fontes especializadas do setor.
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;	Na hipótese de inexistência dos itens nas Tabelas descritas nos itens I, II e III, foi consultado valores de contratações somilares públicas no Painel Nacional de Contratações Públicas - PNCP.
V pesquisa na base nacional de notas fiscais eletrônicas; e	Critério não adotado no presente processo licitatório.
VI Pesquisa junto a fornecedores	Nos casos em que os valores não foram identificados em tabelas referenciais oficiais ou em contratações similares, a estimativa de preços foi realizada com base em pesquisa direta junto a fornecedores especializados do setor.

Tabela 01: DEMONSTRATIVO DE PESQUISA DE PREÇOS ? JUSTIFICATIVA DE COMPOSIÇÃO DE PREÇOS.

A metodologia adotada para a estimativa de preços está em conformidade com as normativas vigentes, assegurando a **competitividade, a racionalidade econômica** e a observância do interesse público na gestão dos recursos. Ademais, tal abordagem promove a ampliação da base de fornecedores consultados e estimula a concorrência, resultando em condições comerciais potencialmente **mais vantajosas para a Administração Pública**.

3.20. Importante salientar, também, o disposto no supramencionado Decreto, em seu art. 3º, inciso VI, *in verbis*:

(...)

VI – agente responsável: pessoa designada pela autoridade competente, entre servidores efetivos ou empregados públicos dos quadros permanentes da administração pública, para realizar a pesquisa de preços. (grifou-se)

3.21. Desse modo, os servidores responsáveis pela elaboração da pesquisa de preços devem, em regra, ser efetivos ou empregados públicos dos quadros permanentes desta pasta.

3.22. Dito isso, pondera-se que não é atribuição desta unidade consultiva imiscuir-se em questões de ordem técnica do setor de aquisições, de modo que a motivação dos atos administrativos e gerenciais são tomados como pressuposto, uma vez que gozam de presunção de legalidade e encontram baliza na teoria dos motivos determinantes, na esteira do posicionamento do Superior Tribunal de Justiça - STJ, no MS 15.290/DF.

3.23. Sendo assim, cumpre salientar que, já tendo sido orientado pela PGE, a responsabilidade pela aferição da estimativa de preços para comprovação da vantajosidade repousa inteiramente na autoridade solicitante.

3.24. Foi juntado aos autos mapa de gerenciamento de riscos ([239030](#)), em atendimento ao art. 17, II, §1º, do Decreto nº 10.207/2023.

3.25. Houve juntada da portaria de designação das funções essenciais da contratação ([235736](#)), em conformidade com o art. 7º, II, do Decreto Estadual nº 10.207/2023.

3.26. Quanto à portaria de contratação ([235736](#)), contata-se a acumulação por um(a) mesmo(a) servidor(a) de diferentes funções essenciais na contratação, vejamos:

Responsável	Função	Equipe
BRUNA DAYANE FERREIRA BATISTA	Gestor de Contrato	Equipe de Fiscalização de Contrato
VALTER PIRES FERREIRA FILHO	Agente de Contratação - Substituto	

out:blank

1

10/09/2025, 10:32

Documento

Responsável	Função	Equipe
LIGIA CARDOSO VIEIRA	Gestor de Contrato	Equipe de Fiscalização de Contrato
CINTHIA MARCIA RACHID	Integrante Técnico	Equipe de Planejamento
MAURICIO ERTNER DE ALMEIDA	Integrante Requisitante	Equipe de Planejamento
CINTHIA MARCIA RACHID	Apoio	Equipe de Apoio
BRUNA DAYANE FERREIRA BATISTA	Integrante Técnico	Equipe de Planejamento
LIGIA CARDOSO VIEIRA	Fiscal de contrato	Equipe de Fiscalização de Contrato
ANGELINA NOGUEIRA BORGES	Integrante Técnico	Equipe de Planejamento
LUCIANA DE CARVALHO PASCOAL	Agente de Contratação	
LORENA MARIA LEITE BRANDAO	Fiscal de contrato	Equipe de Fiscalização de Contrato

3.27. Sendo assim, sugere-se que as áreas técnicas competentes se manifestem, à luz do princípio da segregação de funções, sobre a possível existência de riscos no exercício simultâneo das funções pelo(a) mesmo(a) servidor(a). Caso sejam identificados riscos intrínsecos à cumulação de funções nessa hipótese específica, então se recomenda a redistribuição das funções respectivas.

3.28. Outrossim, deverá constar a Anotação de Responsabilidade Técnica (ART) pelas planilhas orçamentárias, o que constitui, de fato, declaração do orçamentista de que o orçamento é compatível com o projeto e com os custos do sistema de referência (art. 10 do Decreto nº 7.983/2013). No caso em tela, foi juntada como anexo Anotação de Responsabilidade Técnica ([253999](#)).

4. DA VEDAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO DE CONSÓRCIOS

4.1. A antiga Lei de Licitações em seu art. 9º, inciso II, como regra, vedava a participação de consórcios nas contratações, salvo justificativa. Em contrapartida, a Lei nº 14.133/2021 dispõe que, salvo vedação devidamente justificada, é permitida a participação de consórcios. Veja-se:

- 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.

4.2. Logo, para haver vedação da participação de consórcio no certame licitatório é necessária a justificativa expressa do setor responsável. Nesse sentido, o item 5.10 do Termo de Referência ([225464](#)) dispõe que:

- 5.10. Não será admitida a participação de consórcios na presente licitação, considerando-se a natureza do objeto, sua dimensão, o valor orçado e, sobretudo, a ampla disponibilidade de empresas individualmente capacitadas para a execução dos serviços. A vedação fundamenta-se na desnecessidade de agrupamento de competências técnicas ou econômicas, tendo em vista que os serviços contratados são classificados como comuns de engenharia, amplamente ofertados no mercado por empresas de porte compatível com as exigências do certame.
- 5.11. A vedação não compromete a competitividade, pois empresas de pequeno e médio porte que preenchem os requisitos de qualificação técnica e econômico-financeira poderão participar do certame.
- 5.12. A formação de consórcios é recomendada para contratações de grande vulto ou alta complexidade técnica, o que não se aplica a este projeto, visto que a execução pode ser realizada por uma única empresa.
- 5.13. A ausência de necessidade de um consórcio mantém o foco na competitividade e vantajosidade para a Administração, permitindo maior participação de empresas individuais e reduzindo riscos de gestão e execução fragmentada.
- 5.14. Consórcios em contratações de menor complexidade podem reduzir a concorrência efetiva, ao incentivar a união de empresas que poderiam concorrer individualmente, o que tornaria o certame menos competitivo.
- 5.15. Dessa forma, a SES decide pela vedação de consórcios, garantindo ampla competitividade e execução eficiente do contrato.

4.3. Desse modo, conclui-se que a Administração, no caso em tela, optou por não permitir a participação de consórcios, ocasião em que apresentou justificativa para tanto.

5. DA AQUISIÇÃO POR LOTE

5.1. De início, consta no Termo de Referência ([225464](#)) que a forma de adjudicação será por lote. É de se frisar que a modelagem de

aquisição por preço global de grupo de itens é medida excepcional, que depende da devida justificativa, em respeito ao princípio do parcelamento, conforme previsão no art. 40, V, alínea "b", veja-se:

Art. 40. O planejamento de compras deverá considerar a expectativa de consumo anual e observar o seguinte:
(...)
V - atendimento aos princípios:
b) do parcelamento, quando for tecnicamente viável e economicamente vantajoso;
(...)
§ 2º Na aplicação do princípio do parcelamento, referente às compras, deverão ser considerados:
I - a viabilidade da divisão do objeto em lotes;
II - o aproveitamento das peculiaridades do mercado local, com vistas à economicidade, sempre que possível, desde que atendidos os parâmetros de qualidade; e
III - o dever de buscar a ampliação da competição e de evitar a concentração de mercado.
§ 3º O parcelamento não será adotado quando:
I - a economia de escala, a redução de custos de gestão de contratos ou a maior vantagem na contratação recomendar a compra do item do mesmo fornecedor;
II - o objeto a ser contratado configurar sistema único e integrado e houver a possibilidade de risco ao conjunto do objeto pretendido;
III - o processo de padronização ou de escolha de marca levar a fornecedor exclusivo.

5.2. Sobre a escolha da adjudicação por lote, o Termo de Referência ([225464](#)) dispõe "*10.2. Por Lote. A adjudicação será realizada em lote único, conforme definido no item específico deste Termo de Referência.*". Em complemento, dispõe:

5.3. A contratação foi estruturada em lote único, em conformidade com o princípio do parcelamento estabelecido no art. 40, §§ 2º e 3º, da Lei nº 14.133/2021, considerando-se as peculiaridades técnicas e mercadológicas do objeto, que demandam execução de forma integrada, contínua e coordenada.

5.4. A adjudicação do objeto será realizada de forma única, abrangendo a totalidade dos serviços contratados, o que assegura a padronização dos elementos arquitetônicos, a compatibilidade técnica entre as etapas e a racionalização dos procedimentos de execução, fiscalização e medição contratual.

5.5. A adoção do lote único justifica-se pelas seguintes razões:

As atividades a serem executadas apresentam interdependência técnica, operacional e funcional, exigindo planejamento conjunto e coordenação contínua. A divisão em lotes distintos implicaria duplicação de estruturas temporárias, aumento de custos indiretos e perda de sinergia entre as etapas, comprometendo a economicidade e a eficiência da contratação;
A execução por empresas distintas comprometeria a continuidade e a compatibilidade técnica dos serviços, elevando o risco de falhas de execução, retrabalhos, atrasos e dificuldades na definição de responsabilidades contratuais;
A unificação do objeto em lote único proporciona à Administração maior controle técnico e gerencial, integridade na execução, otimização dos recursos públicos e alinhamento com os princípios da eficiência, do planejamento e da seleção da proposta mais vantajosa, conforme preconizado pela legislação vigente.

5.3. Conforme disposto no art. 40 da Lei 14.133/2021, a divisão da contratação em lotes deve ser avaliada quando o objeto da licitação permitir. O parcelamento visa garantir maior competitividade e eficiência, facilitando a participação de empresas de diferentes especialidades e aumentando a probabilidade de obtenção da proposta mais vantajosa para a administração pública.

5.4. Acerca desse assunto, segundo o posicionamento do Tribunal de Contas da União - TCU, as justificativas da realização das licitações por lote, seja por inviabilidade técnica, ou inviabilidade financeira, devem ser devidamente demonstradas nos autos, consoante decisões da referida Corte de Contas:

Faça constar dos autos do processo licitatório, quando não aplicável a divisão de determinados serviços para fins de licitação, a devida justificativa quanto à inviabilidade técnico-econômica do parcelamento. Observe o disposto no art. 23, § 1º da Lei nº 8.666/1993, realizando o parcelamento do objeto, quando configurada a viabilidade técnica e econômica, com base em estudos técnicos que indiquem a alternativa de divisão que melhor atenda aos princípios da competitividade, da isonomia e da obtenção da proposta mais vantajosa para a Administração. (Acórdão 2864/2008- Plenário) b.2) **na hipótese da escolha pelo julgamento e adjudicação pelo menor preço por lote, e não pelo menor preço do item, em consonância com a Súmula TCU 247, há necessidade de deixar demonstrado, no processo administrativo pertinente, a inviabilidade técnica ou econômica da adjudicação por itens individuais, conforme exigido no art. 23, § 1º, da Lei 8.666/1993.**(Acórdão 247/2017 - Plenário)

5.5. Pondera-se que não é atribuição desta unidade consultiva imiscuir-se em questões de ordem técnica do setor de aquisições, de modo que a motivação dos atos administrativos e gerenciais são tomados como pressuposto, uma vez que gozam de presunção de legalidade e encontram baliza na teoria dos motivos determinantes, na esteira do posicionamento do Superior Tribunal de Justiça - STJ, no MS 15.290/DF.

5.6. Neste sentido, importa frisar a responsabilidade dos setores técnicos pelas informações e justificativas prestadas, de modo que não cabe a este órgão consultivo adentrar no mérito administrativo das justificativas, em atenção ao princípio da segregação das funções, bem como à sua estrita competência consultiva jurídica.

6. DOS DOCUMENTOS FINANCEIROS/ORÇAMENTÁRIOS

6.1. No que se refere à documentação orçamentária e financeira, deverão ser apresentados: previsão expressa dos recursos orçamentários, Declaração de Adequação Orçamentária e Financeira, Programação de Desembolso Financeiro – PDF e empenho.

6.2. Ademais, a Gerência de Planejamento deve emitir o Anexo II, indicando o código e descrição do programa e ação, onde deve ser apropriada/enquadrada a despesa pretendida, atendendo os objetivos previstos no Plano Plurianual.

6.3. Houve junta da autorizo governamental expedido pelo Titular da Pasta ([176333](#)), na forma determinada pelo Art. 84- A da Lei nº 17.928/2012 c/c Decreto nº 9.898/2021.

7. DA ADEQUAÇÃO DA MINUTA DE EDITAL, CONTRATO E ANEXOS

7.1. Até o momento, o Edital e os respectivos anexos encontram-se em consonância legal, carecendo das seguintes adequações:

I. Minuta do Edital ([255091](#)):

- a) preenchimento das lacunas;
- b) indicar a forma de agendamento para realização de vistoria (item 8.14.1);

II. Minuta de Contrato ([255114](#)):

- a) preenchimento das lacunas existentes;
- b) retirar a cláusula 3.2 "matriz de riscos" vez que não há nos autos "matriz de alocação de riscos", mas apenas "mapa de riscos (239030)" que é ato interno de planejamento da contratação;
- c) indicar o índice a ser adotado (item 7.2);
- d) indicar o prazo (item 8.11.1);
- e) na cláusula décima deverá haver a adoção de algumas das opções em consonância com o previsto no item 6.11 do Termo de Referência (225464);
- f) incluir cláusula relativa às obrigações pertinentes à LGPD;

7.3. Frise-se que compete ao setor técnico adequar a numeração, demais correções e aspectos formais resultantes das sugestões de alterações realizadas por esta Especializada.

7.4. Por oportuno, recomenda-se que as disposições do edital e do contrato reflitam exatamente o que está no Anteprojeto, independentemente de indicação específica neste opinativo, por não caber a este órgão jurídico pontuar expressamente tais incongruências, por serem de simples constatação no contraste entre os dois documentos.

8. DA CONCLUSÃO

8.1. Oportuno enfatizar que não cabe a esta Procuradoria Setorial emitir juízo de valor acerca da conveniência e oportunidade da aquisição, tampouco sobre os cálculos, valores e aspectos técnicos contidos no processo. Desse modo, a presente manifestação cinge-se a este processo administrativo e o pronunciamento jurídico ora ofertado se ampara na documentação que o integra até o momento, sendo aqui tomados por pressupostos. Assim, a responsabilidade pelos aspectos fáticos e outros consistentes em elementos extrajurídicos repousa inteiramente sobre os responsáveis pelas manifestações correspondentes, pois escapam à competência atribuída a este órgão de consultoria jurídica do Estado.

8.2. Feitas estas considerações, no que se refere ao aspecto jurídico, conclui-se que o processo estará regular após as recomendações elencadas neste opinativo, especialmente ao seguinte:

- a) assinatura dos servidores e agentes participantes do processo de contratação nos documentos que instruem os autos;
- b) juntada dos documentos financeiros e orçamentários (itens 6.1 e 6.2);
- c) adequação da minuta de edital e contrato (item 7.1);
- d) adequação da expressão utilizada no item 10.6 do Termo de Referência (item 3.16);
- e) manifestação quanto à possível acumulação de funções na contratação (item 3.26 e 3.27);
- f) seja conferida publicidade ao procedimento licitatório nos termos do art. 15 do Decreto Estadual nº 10.247/2023.

8.3. Frisa-se que, diante do advento da Instrução Normativa nº 01/2024, de autoria da Controladoria-Geral do Estado, passou a ser desnecessária a disponibilização do processo ao órgão do controle interno, já que a instituição possui livre acesso ao sistema de contratação: “A Controladoria-Geral do Estado - CGE terá livre acesso, via SISLOG ou COMPRASNET, aos procedimentos licitatórios em todas as suas modalidades e aos chamamentos públicos para celebração de contratos de gestão e termos de parceria, dos órgãos e entidades da administração direta, autárquica e fundacional do Poder Executivo estadual”.

8.4. Com o fito de promover a celeridade e a eficiência processual, informa-se que, após o saneamento do feito com o atendimento das condicionantes indicadas, os autos não necessitam retornar a esta Procuradoria Setorial para simples verificação. A área técnica possui competência para atestar o cumprimento de requisitos formais e dar continuidade aos trâmites. Excetuam-se, todavia, as condicionantes de caráter material (substancial), que impactam o conteúdo e a essência do ato jurídico, as quais demandam, necessariamente, novo exame por este órgão consultivo antes de qualquer prosseguimento, nos termos do Parecer Jurídico SES/PROCSET-05071 nº 636/2025.

8.5. Contudo, caso o ajuste supere o montante de R\$ 10.000.000,00 (dez milhões de reais), será obrigatória a emissão de parecer conclusivo por esta Setorial, o qual deverá anteceder a remessa do processo à PGE/GO, conforme as competências estabelecidas na Nota Técnica nº 1/2021-GAPGE.

8.6. Por fim, a presente análise preliminar não afasta a atuação da Procuradoria-Geral do Estado por meio de futuras consultas incidentais, as quais poderão ser regularmente suscitadas ao longo do procedimento, sempre que necessário ao esclarecimento de dúvidas jurídicas, fatos supervenientes ou outras questões relevantes, sem prejuízo das hipóteses legais de manifestação jurídica obrigatória.

8.7. Isso posto, encaminhem-se os autos à **Superintendência de Gestão Integrada/Gerência de Licitações** da Secretaria de Estado da Saúde para prosseguimento.

PROCURADORIA SETORIAL DA SECRETARIA DE ESTADO DA SAÚDE, data da assinatura eletrônica.

Carolina Correia Campelo
Procuradora do Estado

