

PROCURADORIA SETORIAL

PARECER JURÍDICO

Contratação nº 116917, Processo nº 202500005031663

RELATÓRIO

1. Versam os autos acerca de procedimento licitatório a ser realizado na modalidade **Concorrência**, com critério de julgamento de menor preço, sob o regime de execução de empreitada por preço global, objetivando a “*Contratação para Reforma e ampliação do Colégio Estadual da Polícia Militar de Goiás Costa e Silva, no município de Mozarlândia - GO*”.
2. A estimativa de custo da contratação é no importe de **R\$ 2.507.104,52 (Dois Milhões e Quinhentos e Sete Mil e Cento e Quatro Reais e Cinquenta e Dois Centavos)**.
3. Os autos vieram a esta Procuradoria Setorial, para manifestação jurídica, na forma do art. 53 da Lei n. 14.133/2021.
4. É o breve relatório. Análise a seguir.

DA COMPETÊNCIA DESTA PROCURADORIA SETORIAL

5. Preliminarmente, cumpre registrar que nos termos da atual redação do art. 47, §1º, da Lei Complementar nº 58, de 04 de julho de 2006, compete ao Procurador do Estado Chefe da Procuradoria Setorial o exame dos ajustes com valores de até R\$ 10.000.000,00 (dez milhões de reais). Na espécie, cuida-se de contratação com valor total inferior a esse limite, o que justifica a atuação desta Procuradoria Setorial.
6. Saliencia-se que não compete a esta Procuradoria Setorial validar adequações em atendimento às recomendações assinaladas em seus pareceres, conforme nova redação dada ao art. 47 da Lei Complementar Estadual nº 58/2006, alterado pela LCE nº 164/2021, bem como considerando interpretação conferida pela Procuradoria-Geral do Estado na Nota Técnica nº 01/2021, salvo, quando houver controvérsia jurídica objetiva e específica expressamente apontada pela unidade consultente.
7. Pontua-se, ademais, que o exame dos autos se restringe aos seus aspectos jurídicos, excluídos, portanto, aqueles de natureza técnica. Presume-se que as especificações técnicas contidas no presente processo, inclusive quanto ao detalhamento do objeto da contratação, suas características, requisitos e avaliação do preço estimado, tenham sido regularmente determinadas pelo setor competente desta Secretaria, com base em parâmetros técnicos objetivos, para a melhor consecução do interesse público.

DA APLICAÇÃO DA LEI N. 14.133/2021

8. Ao feito se aplica a Lei nº 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).
9. Trata-se de norma geral que substituiu, a um só tempo, as Leis nº 8.666/1993 e 10.520/2002, assim como os arts. 1º a 47-A da Lei nº 12.462/2011.
10. A propósito da Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, foram editados os seguintes decretos regulamentares: Decreto nº 10.139/2022 (Plano de Contratações); Decreto nº 10.207/2023 (etapa preparatória das contratações); Decreto nº 10.216/2023 (agentes públicos que desempenham funções essenciais nos processos de licitações e contratações públicas); Decreto nº 10.240/2023 (regras de transição); e Decreto nº 10.247/2023 (modalidade pregão, na forma eletrônica, pelos critérios de julgamento menor preço ou maior desconto).
11. Aplicam-se tais regulamentos ao caso ora em exame, sem prejuízo da incidência da Lei nº 17.928/2012 (normas complementares sobre licitações e contratos administrativos), naquilo que se mostrarem compatíveis com a Lei nº 14.133/2021.

SOBRE O DEVER DE LICITAR E A UTILIZAÇÃO DA MODALIDADE “CONCORRÊNCIA”

12. A licitação é processo administrativo que legitima e fundamenta a contratação no âmbito da Administração Pública, consoante exigência insculpida no art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal. A regra é a licitação e a exceção, a contratação direta.
13. O procedimento licitatório visa, em síntese, selecionar a proposta mais vantajosa sem descuidar de resguardar a todos os interessados em contratar com o Estado condições de competir em pé de igualdade, 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 nº 14.133/2021).

14. Verifica-se pela análise dos autos que a presente licitação foi formatada sob a modalidade concorrência, com critério de julgamento de menor preço e modo de disputa aberto, hipótese em que os licitantes apresentarão suas propostas por meio de lances públicos e sucessivos.

15. Conforme definido no art. 6º, inciso XXXVIII, da Lei nº 14.133/2021, concorrência é a modalidade de licitação a ser adotada para contratação de bens e serviços especiais e de obras e serviços comuns e especiais de engenharia, estando de acordo com a legislação, portanto, a modalidade eleita para o caso ora analisado.

16. Outrossim, a utilização da forma eletrônica atende à preferência estabelecida no art. 17, §2º, da Lei nº 14.133/2021 e art. 1º, §1º, do Decreto estadual nº 10.359/2023.

DA ETAPA DE PLANEJAMENTO DA CONTRATAÇÃO

17. A realização de todo certame pressupõe uma fase interna em que a contratação deve ser devidamente planejada.

18. O art. 17 da Lei nº 14.133/2021 dispõe as fases sequenciais do processo de licitação, indicando como a primeira delas a fase preparatória (no mesmo sentido, o art. 6º, I, do Decreto nº 10.247/2023, que trata do pregão).

19. 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 (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).

20. Como salientado anteriormente, o Decreto nº 10.207/2023 versa sobre a etapa preparatória das contratações.

21. Segundo 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 deste Decreto, e compreenderá todos os atos até a divulgação do edital de licitação ou da contratação direta*".

22. Os documentos que materializam a etapa preparatória foram indicados no art. 7º do mesmo decreto: "I – Documento de Oficialização de Demanda – DOD; II – portaria de designação das funções essenciais da contratação; III – Estudo Técnico Preliminar – ETP; IV – matriz de riscos; V – orçamento estimado da contratação; VI – termo de referência, anteprojeto, projeto básico ou projeto executivo; VII – previsão dos recursos orçamentários; 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; IX – minuta de termo de contrato ou histórico da nota de empenho, quando ela for utilizada em substituição ao termo contratual; X – pareceres técnicos e autorizações cabíveis; XI – parecer jurídico prévio; e XII – autorização do ordenador de despesas".

23. É possível que alguns desses documentos sejam dispensados, conforme o caso (a exemplo do que se dá com a matriz de risco e/ou parecer técnico), os quais deverão ser acompanhados, por outro lado, dos "*subsídios técnicos e informacionais que os embasam*" (art. 7º, parágrafo único).

24. Feitas essas considerações, cumpre passar em revista os instrumentos legais atinentes ao planejamento da contratação que se busca com o presente pregão.

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

26. Verifica-se que o DOD está contido no evento nº 264131, cujo teor atende o consignado no art. 8º do Decreto nº 10.207/2023.

27. A **Portaria da Contratação** encontra-se no evento nº 288872. Adverte-se, contudo, que, ante a natureza técnica da função, faz-se necessária a observância dos requisitos insculpidos no art. 7º, incisos I, II e III, §§ 1º e 2º da Nova Lei de Licitações, bem como as orientações estabelecidas no Decreto estadual nº 10.216/2023, que trata das regras e diretrizes para os agentes públicos que desempenham funções essenciais nos processos de licitações e contratações públicas. No mais, **faz-se necessário que todos os indicados para desempenharem as funções essenciais no processo de contratação subscrevam o documento, de forma a darem ciência quanto à indicação efetuada.**

28. O **Estudo Técnico Preliminar (ETP)**, documento do evento 264141, deve evidenciar o problema a ser resolvido e buscar a melhor solução identificada dentre as possíveis (art. 12 do Decreto nº 10.207/2023).

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

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

31. Ressalta-se que o ETP não se confunde com o Anteprojeto, com o Termo de Referência e, tampouco, com o Projeto Básico, sendo, na realidade, o documento que sustentará a elaboração dos documentos citados, caso se conclua pela factibilidade da contratação.

32. Conforme o art. 18, §1º, da Lei nº 14.133/2021, o Estudo Técnico Preliminar deve conter os seguintes elementos:

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

[...]

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

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

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

III - requisitos da contratação;

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

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

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

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

VIII - justificativas para o parcelamento ou não da contratação;

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

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

XI - contratações correlatas e/ou interdependentes;

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

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

§ 2º O estudo técnico preliminar deverá conter ao menos os elementos previstos nos incisos I, IV, VI, VIII e XIII do § 1º deste artigo e, quando não contemplar os demais elementos previstos no referido parágrafo, apresentar as devidas justificativas.

§ 3º Em se tratando de estudo técnico preliminar para contratação de obras e serviços comuns de engenharia, se demonstrada a inexistência de prejuízo para a aferição dos padrões de desempenho e qualidade almejados, a especificação do objeto poderá ser realizada apenas em termo de referência ou em projeto básico, dispensada a elaboração de projetos.

33. A sua regulamentação estadual, com requisitos específicos e modo de elaboração, consta dos artigos 12 a 16 do Decreto estadual nº 10.207 de 2023, dos quais transcreve-se os seguintes:

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;

II – a descrição da solução como um todo, inclusive das exigências relacionadas à manutenção e à assistência técnica, quando for necessário;

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;

IV – a estimativa do valor da contratação, conforme orçamento estimado elaborado na forma do art. 18 deste Decreto;

V – a justificativa para o parcelamento ou não da solução;

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;

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:

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;

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;

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;

XI – as contratações correlatas ou interdependentes; e

XII – o posicionamento conclusivo sobre a adequação da contratação para o atendimento da necessidade a que se destina.

§ 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.

§ 2º Caso a quantidade de fornecedores seja considerada restrita após o levantamento do mercado, deverá ser verificado se realmente os requisitos que limitam a participação são indispensáveis, com a flexibilização deles sempre que for possível.

(...)

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.

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

35. Destarte, como assinalado em linhas iniciais, as escolhas no que concerne à necessidade da execução do objeto ficam sob o juízo e responsabilidade do administrador público.

36. Ademais, solicita-se que seja incluído estudo de rede concernente à unidade escolar e à região em que está localizada, de modo a justificar, proporcionalmente, o investimento público planejado no edital de licitação.

37. Outrossim, visando melhor desenvolvimento do tema, os demais aspectos atinentes à fase preparatória serão apreciados, adiante, em tópicos próprios.

DA PESQUISA DE PREÇOS

38. Outro ponto, importante elemento da etapa de planejamento, diz respeito à pesquisa de preços. A pesquisa de preços tem por finalidade maior a análise dos custos a serem despendidos pela Administração Pública na contratação de determinado objeto. Ciente dos valores praticados no mercado, a Administração consegue aquilatar o montante dos recursos que poderão ser demandados por determinado objeto.

39. A estimativa de preços em certames licitatórios decorre de pesquisa mercadológica que deve ser feita por meio do que se convencionou chamar de “*cesta de preços aceitáveis*”, mediante orçamentação e estimativa de custo da contratação baseada em fontes diversificadas de pesquisa de preços.

40. O valor previamente estimado da contratação é objeto de disciplina no art. 23 da Lei nº 14.133/2021 e, no âmbito do Estado de Goiás, encontra previsão normativa no Decreto nº 9.900/2021.

41. O decreto estadual regulamentar estipula, em seu art. 7º, os parâmetros a serem utilizados para a determinação do preço estimado de bens e serviços em geral, conforme disposições transcritas a seguir:

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.

42. Na espécie, consta dos autos **planilha orçamentária** (264234) elaborada com base nas Tabelas GOINFRA e SINAPI. Alerta-se neste ponto que, no caso de as tabelas de referência apresentarem 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, nos exatos termos do art. 7º, §1º, do Decreto estadual nº 9.900, de 07 de julho de 2021, que dispõe sobre o procedimento administrativo para a realização de pesquisa de preços para aquisição de bens e contratação de serviços em geral, **devendo a área técnica desta Secretaria responsável pela contratação certificar-se da manutenção da atualização das planilhas orçamentárias nos termos do dispositivo legal referenciado.** Ressalta-se, contudo, que, caso haja versões atualizadas das tabelas de referência utilizadas, entende-se que há a opção de utilizá-las, em detrimento da aplicação do índice referencial, conforme estabelecido no Decreto estadual nº 9.900/2021, ficando a cargo da área técnica responsável pela contratação a escolha da opção que melhor atenda ao interesse público.

43. Porquanto formalmente regular, presume-se adequada a estimativa de preços apresentada, haja vista o princípio da segregação de funções. Destaca-se, ademais, que os critérios técnicos de formação e obediência às tabelas apresentadas fogem da competência desta Procuradoria Setorial.

DO PROJETO BÁSICO

44. A nova lei de licitações conceitua o projeto básico em seu art. 6º, inciso XXV, estabelecendo que se trata de um *“conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado para definir e dimensionar a obra ou o serviço, ou o complexo de obras ou de serviços objeto da licitação, elaborado com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares, que assegure a viabilidade técnica e o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento e que possibilite a avaliação do custo da obra e a definição dos métodos e do prazo de execução”*.

45. A partir de um projeto básico preciso e detalhado se evitam falhas tanto no procedimento licitatório quanto na própria execução da obra pública. Ademais, a precisão do projeto básico possui íntima relação com a fixação dos quantitativos e da qualidade dos itens que compõem o objeto, bem como com a estimativa de preços.

46. Quanto ao seu conteúdo, o inciso XXV do art. 6º da Lei nº 14.133/2021 estabelece que tal documento técnico deverá conter os seguintes elementos:

- a) levantamentos topográficos e cadastrais, sondagens e ensaios geotécnicos, ensaios e análises laboratoriais, estudos socioambientais e demais dados e levantamentos necessários para execução da solução escolhida;
- b) soluções técnicas globais e localizadas, suficientemente detalhadas, de forma a evitar, por ocasião da elaboração do projeto executivo e da realização das obras e montagem, a necessidade de reformulações ou variantes quanto à qualidade, ao preço e ao prazo inicialmente definidos;
- c) identificação dos tipos de serviços a executar e dos materiais e equipamentos a incorporar à obra, bem como das suas especificações, de modo a assegurar os melhores resultados para o empreendimento e a segurança executiva na utilização do objeto, para os fins a que se destina, considerados os riscos e os perigos identificáveis, sem frustrar o caráter competitivo para a

sua execução;

- d) informações que possibilitem o estudo e a definição de métodos construtivos, de instalações provisórias e de condições organizacionais para a obra, sem frustrar o caráter competitivo para a sua execução;
- e) subsídios para montagem do plano de licitação e gestão da obra, compreendidos a sua programação, a estratégia de suprimentos, as normas de fiscalização e outros dados necessários em cada caso;
- f) orçamento detalhado do custo global da obra, fundamentado em quantitativos de serviços e fornecimentos propriamente avaliados, obrigatório exclusivamente para os regimes de execução previstos nos incisos I, II, III, IV e VII do caput do art. 46 da Lei nº 14.133/2021.

47. Verifica-se que o Projeto Básico está contido no evento nº 264204, cujo teor atende o consignado no inciso XXV do art. 6º da Lei nº 14.133/2021, devendo ainda ser providenciado, além de outras adequações necessárias indicadas, o seguinte:

- a) sugere-se adequar a especificação do índice “I” da fórmula indicada no Item 5.8 do Projeto Básico, de forma que seja substituída a referência ao INCC pelo índice habitualmente utilizado para a finalidade pretendida, conforme modelo padronizado nos demais procedimentos licitatórios da mesma natureza (destaca-se que o INCC é utilizado para reajustamento contratual, como acertadamente foi indicado no item 5.12 do PB);
- b) Foi informado no item 5.13 do Projeto Básico que o regime de execução indicado para o objeto ora licitado é o de empreitada por preço global. Quanto ao tema, recomenda-se cautela quanto à sistemática de medição e pagamento adotada, diante do que dispõe o art. 46, §9º, da Lei nº 14.133/2021;
- c) alerta-se que a definição no Projeto Básico das parcelas de maior relevância ou valor significativo e os quantitativos mínimos exigidos deverão observar as disposições dos §§1º e 2º do art. 67 da Lei nº 14.133/2021;
- d) Solicita-se que seja verificado pela área técnica desta Secretaria se os projetos contemplam condições mínimas de acessibilidade às Edificações. Em caso negativo, faz-se necessário que passem a contemplá-las, ou que sejam apresentadas as devidas justificativas;
- e) Sejam replicadas na minuta do Projeto Básico as adequações pontuadas a propósito da fase preparatória, quando cabível.

DA MINUTA DE EDITAL

48. Consoante art. 25 da Lei nº 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"*.

49. Já segundo o art. 30 do Decreto estadual nº 10.359/2023, o edital da concorrência deverá conter, observado o disposto no art. 25 da Lei nº 14.133/2021, informações sobre: *“I – descrição do objeto da contratação; II – endereço eletrônico, data e hora da sessão pública; III – condições de participação e tratamento diferenciado para microempresas e empresas de pequeno porte; IV – apresentação de proposta e documentos de habilitação; V – sessão eletrônica e modo de disputa; VI – julgamento da proposta; VII – julgamento da habilitação; VIII – recursos; IX – homologação; X – condições para contratação; XI – infrações administrativas; XII – impugnação ao edital e pedidos de esclarecimentos; e XIII – disposições gerais"*.

50. Verifica-se que a minuta de edital (295120), de uma forma geral, atende às disposições legais que disciplinam a matéria. Entretanto, necessário, ainda, que sejam providenciadas as seguintes adequações:

- a) preliminarmente, recomenda-se que as disposições habitualmente utilizadas em editais anteriores, que não conflitem com a Lei nº 14.133/2021 e desde que sejam aptas a contribuir para o procedimento licitatório, sejam mantidas, devendo-se evitar, contudo, informações desnecessárias ou regramento em duplicidade. Da mesma forma, sugere-se que sejam mantidos os modelos de documentos considerados necessários, que compunham os Editais de Licitação como seus anexos, a exemplo da “Declaração de Segurança e Saúde no Trabalho”;
- b) recomenda-se a exclusão do item 8.16, com seus subitens, e o item 8.17 do Edital de Licitação, tendo em vista que a matéria foi tratada no item 8.3.1.1;
- c) incluir no Edital de Licitação o disposto no art. 122, §3º, da Lei nº 14.133/2021;
- d) sejam replicadas na minuta do edital as adequações pontuadas a propósito da fase preparatória e do Projeto Básico, quando cabível.

DA MINUTA CONTRATUAL

51. Os contratos administrativos e seus aditivos submetem-se ao regramento disposto na Lei nº 14.133/2021. Desse modo, o instrumento contratual deverá observar os requisitos elencados na legislação, em especial no que toca às cláusulas contratuais obrigatórias, previstas em seu art. 92, transcrito a seguir:

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

I - o objeto e seus elementos característicos;

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;

III - a legislação aplicável à execução do contrato, inclusive quanto aos casos omissos;

IV - o regime de execução ou a forma de fornecimento;

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;

VI - os critérios e a periodicidade da medição, quando for o caso, e o prazo para liquidação e para pagamento;

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

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

IX - a matriz de risco, quando for o caso;

X - o prazo para resposta ao pedido de repactuação de preços, quando for o caso;

XI - o prazo para resposta ao pedido de restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro, quando for o caso;

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;

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;

XIV - os direitos e as responsabilidades das partes, as penalidades cabíveis e os valores das multas e suas bases de cálculo;

XV - as condições de importação e a data e a taxa de câmbio para conversão, quando for o caso;

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;

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;

XVIII - o modelo de gestão do contrato, observados os requisitos definidos em regulamento;

XIX - os casos de extinção.

52. Em relação à minuta contratual (295270), tem-se que se encontra redigida consoante as determinações legais pertinentes e de acordo com a finalidade a que se destina.

53. **De toda forma, visando ao aperfeiçoamento desse documento, sugere-se:**

- a) preliminarmente, recomenda-se que as disposições habitualmente utilizadas em contratos anteriores, que não conflitem com a Lei nº 14.133/2021 e desde que sejam aptas a contribuir à adequada execução do contrato e do objeto, sejam mantidas, devendo-se evitar, contudo, informações desnecessárias ou regramento em duplicidade;
- b) adequar a redação do Parágrafo Décimo Segundo da Cláusula Sétima da Minuta do Contrato (Das Garantias), conforme orientações reiteradas nos demais procedimentos licitatórios análogos, levando em consideração que o prazo diferenciado para apresentação do seguro-garantia, que se difere do prazo para apresentação das outras hipóteses de garantia, já deverá estar determinado, sendo de no mínimo um mês, ou seja, a redação *“a contratada terá o prazo mínimo de 1 (um) mês”*, conforme consta na minuta, não identifica com exatidão o prazo, em razão da utilização do termo “mínimo”;
- c) necessária a inclusão, nas hipóteses das sanções administrativas previstas na Cláusula Décima, da multa moratória pelo atraso injustificado na execução do contrato, prevista no art. 162 da Lei federal nº 14.133/2021;
- d) no parágrafo terceiro, da Cláusula Décima, necessário adequação segundo o disposto nos arts. 157 e 158 da Lei federal nº 14.133/2021. A defesa prévia não é condição para aplicação da sanção de advertência. Na aplicação de multa, deverá ser facultado ao interessado o direito à defesa no prazo de 15 (quinze) dias úteis, contados da data de sua intimação. Já as sanções de impedimento e declaração de inidoneidade, requerem, necessariamente, a instauração do processo de responsabilização;
- e) sejam replicadas na minuta contratual as adequações pontuadas a propósito da fase preparatória, do Projeto Básico e da Minuta do Edital, quando cabível.

DOCUMENTOS FINANCEIRO-ORÇAMENTÁRIOS

54. Sobre os documentos financeiro-orçamentários, dispõe o art. 150 da Lei federal nº 14.133/2021, que *“nenhuma contratação será feita sem a caracterização adequada de seu objeto e sem a indicação dos créditos orçamentários para pagamento das parcelas contratuais vincendas no exercício em que for realizada a contratação, sob pena de nulidade do ato e de responsabilização de quem lhe tiver dado causa”*.

55. Nessa esteira, em atenção à norma do art. 16 da Lei Complementar nº 101/2000 (LRF), a demonstração da regularidade orçamentária e financeira constitui condição indispensável à regularidade da contratação.

56. Quanto ao tema, pontua-se que foram juntados aos autos a Declaração de Adequação Orçamentária e Financeira (284914), a Programação de Desembolso Financeiro, no status “liberado” (284919).

57. Sublinhe-se que antes da celebração do ajuste deverá ser juntada a 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 nº 02/2023 - PGE/GAPBE, os valores pertinentes ao próximo exercício deverão ser oportunamente empenhados, respeitando-se a anualidade do orçamento público.

DA ADEQUADA EXECUÇÃO E FISCALIZAÇÃO DAS OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA

58. Reitera-se, quanto às obras e serviços de engenharia, que após manifestação da Superintendência de Infraestrutura desta Pasta (Despacho nº 3844/2022 – GEFAO – Evento 000034978566), em resposta ao Ofício de lavra desta Procuradoria Setorial (Ofício nº 24845/2022 – Evento 000031424335), veiculado nos autos do Processo SEI 202200006052613, por intermédio do qual foi solicitado àquela Superintendência que prestasse informações quanto ao quadro atual das obras em andamento, paralisadas ou não, foi identificada relevante inconformidade no que diz respeito à elaboração e execução dos cronogramas físico-financeiros respectivos, e que atinge, de forma geral, todos os novos procedimentos licitatórios com aquele objeto em trâmite nesta Secretaria.

59. Foi informado pela Superintendência de Infraestrutura que:

(...)

● Em sua maioria, as obras são executadas concomitante ao funcionamento da unidade escolar, isto influencia diretamente no cronograma físico-financeiro da obra. Isto ocorre porque atividades pedagógicas da unidade escolar, como aplicação de provas nacionais (Exame Nacional de Ensino Médio - ENEM, Sistema de Avaliação Educacional do Estado de Goiás - SAEGO) e simulados internos, realização de eventos como jogos, além das férias e feriados, podem prejudicar o andamento da obra.

(...)

● Diante dos fatos supracitados, o cronograma físico-financeiro referencial disponibilizado para o certame torna-se fictício por não ser possível estimar as adversidades encontradas durante a execução da obra, sendo assim, considera-se tecnicamente a “melhor situação”, o que posteriormente vem sofrendo grandes influências externas imensuráveis, que acabam sendo estudadas e determinados prazos reais pelo fiscal e gestor de cada contrato em questão de acordo com as situações reais encontradas durante a execução do objeto contratado.

(...)

60. Assim, diante das irregularidades apresentadas, esta Setorial manifestou-se nos termos do Despacho nº 5455/2022 – PROCSET (000035218796), por meio do qual concluiu pela necessidade da adoção de determinadas providências, visando à correção dos problemas comunicados e, conseqüentemente, à adequada execução das obras em andamento e daquelas que ainda serão iniciadas, sendo que, especificamente em relação aos novos procedimentos licitatórios deflagrados, foi recomendado, no item 3.1, subitem IV, do citado despacho, que:

IV - para os novos procedimentos licitatórios: tem-se que o cronograma físico-financeiro deverá ser elaborado de forma factível, estipulando o tempo médio hábil de execução do objeto. Assim, deverão ser considerados todos os elementos que impactam na execução da obra, como por exemplo: particularidades do projeto; logística; estação chuvosa; execução com a unidade escolar em funcionamento; calendário de eventos escolares etc. Tais levantamentos deverão ocorrer nas fases iniciais da licitação e deverão constar no Estudo Técnico Preliminar a fim de subsidiar a elaboração do Projeto Básico, conforme delineado nos itens 2.18 e 2.21, anteriores.

61. Pontua-se que o problema levantado deverá continuar a ser abordado nos Estudos Técnicos Preliminares, com a indicação dos elementos que impactam a execução das obras, de forma que possam subsidiar adequadamente a elaboração do Projeto Básico, sobretudo a forma como o cronograma de execução deverá ser elaborado/adequado para contemplá-los. Nos presentes autos a questão foi tratada nos itens 2.5 a 2.8 do ETP (264141).

62. Da mesma forma, objetivando solucionar a questão posta, paralelamente à medida de adequação do cronograma físico-financeiro, foi solicitado, ainda, que fosse elaborado um plano de gestão das obras, com indicativo da quantidade de contratos por fiscal, inclusive para o presente procedimento, de modo que fosse possível o adequado acompanhamento, visando ao atendimento do cronograma no prazo contratado. Destacou-se que o plano citado deveria trazer, além do mais, o espelho da realidade atual e o que se propõe, com intuito de estimar a frequência das fiscalizações, com indicação da quantidade de contratos por fiscal adotada atualmente e como será para as obras que ainda serão iniciadas. Ressaltou-se, ademais, que a medida não deveria se resumir à mera apresentação de números, mas de ações factíveis que possibilitassem a execução dos contratos nos termos do pactuado. Pontua-se que o plano de gestão/fiscalização das obras foi elaborado, conforme Evento 264243.

63. Por fim, na mesma linha de raciocínio e com o mesmo objetivo, foi solicitada a previsão, no Projeto Básico, de um plano de funcionamento da unidade escolar, que deveria discriminar, de forma clara, como se daria o normal desenvolvimento das atividades escolares concomitantemente à execução da obra, de modo que ambas as atividades caminhassem juntas, no intuito de se evitar prejuízos que poderiam advir de um planejamento deficitário, tanto em relação às aulas a serem ministradas, quanto em relação à própria execução da obra. Para tanto, foi orientado que “o plano de funcionamento da unidade escolar deverá prever, caso haja a possibilidade de as aulas continuarem a ser ministradas na própria unidade escolar, como serão dadas para aquelas turmas cujas salas foram desativadas para serem reformadas, projetando-se soluções, ainda, nos casos em que banheiros, cozinha e laboratórios constarem da reforma planejada. Por outro lado, caso não haja possibilidade de funcionamento da escola, concomitantemente à execução da obra, deverá constar nos autos as possíveis soluções para o problema posto, a exemplo da utilização de outros prédios públicos disponíveis ou mesmo a deflagração de procedimento administrativo específico visando à locação de imóveis onde a unidade escolar poderá funcionar temporariamente, enquanto pendente sua reforma”.

64. Em revista ao Projeto Básico, verifica-se que o plano de funcionamento da unidade escolar foi apresentado no Tópico 7 daquele documento técnico, não há necessidade de execução em etapas, visto que a área é isolada por muro e portão.

DO LAUDO DE SONDAGEM

65. Diante da frequente necessidade de aditivos contratuais nos contratações de obras/serviços de engenharia de responsabilidade desta Secretaria, visando à adequação dos projetos inicialmente elaborados, em razão de falhas provenientes da ausência de laudos de sondagem, que poderiam subsidiar a elaboração dos projetos com informações mais precisas do local da execução do objeto, foi solicitado à Superintendência de Infraestrutura desta Pasta que abordasse o tema, de forma que fosse apresentada uma justificativa para a ausência dos laudos, bem como fosse apresentada uma solução para o problema posto, indicando as possíveis opções para a execução desse serviço específico.

66. Em resposta, a matéria foi tratada nos itens 2.11 e 2.12 do Estudo Técnico Preliminar.

DOCUMENTOS COMPLEMENTARES

67. Quanto à atestação das exigências de segurança e saúde do trabalho pelo **Serviço de Segurança e Saúde no Trabalho do Servidor Público (SESMT)** consta nos autos no Evento nº 264242, a análise conclusiva referente às disposições Projeto Básico de obra diversa. Neste ponto, considerando que a análise ofertada não faz referência a uma aprovação de redação padronizada, caberá à área técnica responsável pela elaboração do Projeto Básico a certificação da compatibilidade da redação analisada com aquela empregada no Projeto Básico da presente licitação.

68. Referente ao **licenciamento ambiental**, consoante previsão do art. 115, §4º da Lei Federal nº 14.133/21, não foi encontrado nos autos, devendo ser providenciado.

69. Consta nos autos o protocolo para análise dos projetos de incêndio pelo **Corpo de Bombeiros Militar (264239)**, não sendo encontrada a análise instalações elétricas pela concessionária de energia **Equatorial**, devendo ser providenciadas as respectivas aprovações.

70. Quanto à **propriedade do bem imóvel** onde está edificado o colégio que se aspira realizar a obra, verifica-se nos autos a certidão onde consta a propriedade em favor do Estado de Goiás (264240).

DEMAIS PROVIDÊNCIAS

71. Consoante art. 54 da Lei nº 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).*

72. De seu turno, o art. 15 do Decreto nº 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;
- 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.

73. Conforme o §1º desse dispositivo, *"a divulgação no PNCP será realizada por meio de rotina de integração com o sistema oficial de contratações do Estado gerido pela SEAD ou por outro órgão ou entidade que vier a substituí-la", ao passo que seu §2º estabelece que "nas concorrências cuja fonte de recursos for, no todo ou em parte, da esfera federal ou de organismos internacionais, deverá ser também publicada a referida convocação no Diário Oficial da União, quando houver previsão em lei ou em regulamentação específica".*

74. Outrossim, informa-se que o art. 94 da Lei nº 14.133/2021 dispõe:

- Art. 94. A divulgação no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) é condição indispensável para a eficácia do contrato e de seus aditamentos e deverá ocorrer nos seguintes prazos, contados da data de sua assinatura:
- I - 20 (vinte) dias úteis, no caso de licitação;
 - II - 10 (dez) dias úteis, no caso de contratação direta.
- § 1º Os contratos celebrados em caso de urgência terão eficácia a partir de sua assinatura e deverão ser publicados nos prazos previstos nos incisos I e II do caput deste artigo, sob pena de nulidade.
- § 2º A divulgação de que trata o caput deste artigo, quando referente à contratação de profissional do setor artístico por inexigibilidade, deverá identificar os custos do cachê do artista, dos músicos ou da banda, quando houver, do transporte, da hospedagem, da infraestrutura, da logística do evento e das demais despesas específicas.
- § 3º No caso de obras, a Administração divulgará em sítio eletrônico oficial, em até 25 (vinte e cinco) dias úteis após a assinatura do contrato, os quantitativos e os preços unitários e totais que contratar e, em até 45 (quarenta e cinco) dias úteis após a conclusão do contrato, os quantitativos executados e os preços praticados. [...]

75. Acrescenta-se que, consoante §3º do art. 54 da Lei nº 14.133/2021, "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, "os documentos elaborados na fase preparatória que porventura não tenham integrado o edital e seus anexos".

76. **Ademais, há que se providenciar, ainda, previamente à divulgação do Edital de Licitação, o seguinte:**

- a) decisão favorável do ordenador de despesas, consoante art. 28 do Decreto estadual nº 10.207/2023;
- b) aprovação dos projetos pela autoridade competente e portaria de delegação de competência, caso tal ato tenha sido delegado;
- c) anotações/Registros de Responsabilidade Técnica (ART's/RRT's), em suas versões definitivas;
- d) apresentar justificativa para a proibição de participação de consórcios;
- e) recomenda-se que seja feita a análise de riscos, em atenção à norma do art. 18, inciso X, da Lei nº 14.133/2021, também tratada no art. 17, inciso II, do Decreto estadual nº 10.207/2023;
- f) providenciar a assinatura dos documentos que instruem os presentes autos, porventura ainda não assinados pelos responsáveis pela elaboração respectiva;
- g) demais providências legais atinentes ao presente feito e que eventualmente não tenham sido registradas nesta manifestação.

77. Assinala-se, por fim, que a responsabilidade pelos aspectos fáticos e outros consistentes em elementos extrajurídicos, como informações e elementos técnicos, econômicos ou financeiros que justificam a pretendida contratação, repousa inteiramente sobre o órgão gestor pertencente à estrutura organizacional da Secretaria de Estado da Educação, sendo aqui tomados por pressuposto, pois escapam à competência atribuída a esta unidade consultiva, consignando-se que a análise jurídica ora ofertada se ampara na documentação e nos pronunciamentos que integram os autos até o presente momento processual.

CONCLUSÃO

78. Ante o exposto e estritamente sob o ponto de vista jurídico, manifesta-se **favoravelmente** à viabilidade do prosseguimento da licitação, estruturada sob a modalidade **Concorrência**, em sua forma eletrônica, com critério de julgamento de menor preço, sob o regime de execução de empreitada por preço global, objetivando "Contratação para Reforma e ampliação do Colégio Estadual da Polícia Militar de Goiás Costa e Silva, no município de Mozarlândia - GO.", com valor total estimado em **R\$ 2.507.104,52** (Dois Milhões e Quinhentos e Sete Mil e Cento e Quatro Reais e Cinquenta e Dois Centavos), desde que atendidas todas as condicionantes assinaladas neste Parecer, conforme itens 28, 37, 47, 50, 53, 68, 69 e 76, sem prejuízo do conhecimento das demais considerações registradas.

79. Não é necessário retornar o feito a esta Procuradoria Setorial para conferência e validação das adequações feitas em atenção às recomendações assinaladas no presente expediente.

80. Restituam-se os autos à **Gerência de Licitação**, para as providências subseqüentes.

Gilvan Abreu Maciel
Procurador do Estado