

ESTADO DE GOIÁS  
AGÊNCIA GOIANA DE INFRAESTRUTURA E TRANSPORTES  
SETOR DE ANÁLISE DE NEGÓCIOS PÚBLICOS

Processo: 202400036001434

Nome: @nome\_interessado\_maiusculas@

**Assunto: SISLOG 118698 - contratação de empresa especializada, em caráter emergencial, para execução do remanescente das obras de duplicação da Rodovia GO-210, compreendendo a proteção dos serviços parcialmente executados, a conclusão do pavimento rígido na pista esquerda e dos serviços de drenagem, no trecho de 2,49 quilômetros entre a interseção com a rodovia GO-333 e a proximidade da interseção com a rodovia GO-174**

**PARECER JURÍDICO Nº 153/GOINFRA/PR-PROSET-ANP-18760**

**1. RELATÓRIO**

1.1. Aportaram os autos nesta Procuradoria Setorial para análise e emissão de parecer, **em caráter de urgência**, referente ao procedimento para a contratação de empresa especializada, em caráter emergencial, para proteção dos serviços parcialmente concluídos na duplicação da GO-210, com a conclusão da pista à esquerda, no sentido Rio Verde-Montividiu, no Estado de Goiás, bem como dos dispositivos de drenagem urbana, incluindo poços de visita, bocas de lobo e bacias A e B, com vistas a evitar dano ambiental, prejuízo ao erário decorrente de retrabalho e riscos à segurança dos usuários da via.

1.2. Observa-se, ao evento SISLOG 331282, Nota Técnica elaborada pelo CONSÓRCIO SUPERVISOR ENGEVIA GO LOTE 07, oportunidade em que verificou-se que a obra se encontrava formal e materialmente paralisada desde o mês de dezembro de 2025, ressaltando-se a premente necessidade da contratação em exame:

"[...] A obra encontra-se paralisada desde dezembro de 2025, com avanço físico global concentrado majoritariamente na pista esquerda (pista nova de duplicação). Em determinados segmentos desta pista já foram executadas camadas estruturais de pavimento, incluindo base em BGTC (Brita Graduada Tratada com Cimento) e, pontualmente, placas de concreto de cimento Portland, conforme solução de pavimento definida no projeto executivo.

A pista direita, correspondente à via existente, permanece com geometria, cotas altimétricas e sistema de drenagem originais, estando prevista em projeto a sua reabilitação, adequação geométrica e integração funcional ao sistema duplicado. Atualmente, o tráfego de veículos leves e pesados ocorre exclusivamente no trecho da pista existente, em condição operacional aquém do desempenho previsto em projeto.

Sob a ótica da engenharia de tráfego e da segurança viária, constata-se que a paralisação configura **condição operacional não prevista em projeto, caracterizada por soluções provisórias que não atendem integralmente aos parâmetros normativos estabelecidos para rodovias duplicadas de classe funcional equivalente à GO-210**, conforme diretrizes do DNIT - Manual de Projeto Geométrico de Rodovias Rurais

[...]

Do ponto de vista pericial, a paralisação da obra caracteriza risco concreto e mensurável de dano ao erário, uma vez que serviços executados fora de sua condição final de uso e proteção passam a sofrer degradação progressiva, demandando futuras recomposições, reforços estruturais ou até demolições parciais, com conseqüente duplicidade de dispêndio de recursos públicos.

[...]".

1.3. O Documento de Oficialização da Demanda (331069) aduz que:

A contratação em caráter emergencial justifica-se pela situação atual dos serviços executados na duplicação da Rodovia GO-210, no trecho compreendido entre as estacas Est. 15 + 9,67 e Est. 176 + 12,12, com extensão aproximada de 3,22 km, restrita à pista esquerda da duplicação em implantação. Trata-se do segmento no qual há serviços de terraplenagem e pavimentação parcialmente concluídos, incluindo execução de base em Brita Graduada Tratada com Cimento (BGTC), placas de concreto e dispositivos de drenagem, atualmente expostos à ação direta das intempéries e ao escoamento superficial.

1.4. Por sua vez, o Estudo Técnico Preliminar (333453) consignou o seguinte:

A contratação emergencial justifica-se pela situação atual dos serviços executados no trecho entre as estacas Est. 176+10,136 e Est. 301+0,400, com extensão aproximada de 2,49 quilômetros, restrita à pista esquerda em implantação. Nesse segmento há serviços de terraplenagem e pavimentação parcialmente concluídos, incluindo base em Brita Graduada Tratada com Cimento (BGTC), placas de concreto e dispositivos de drenagem, atualmente expostos às intempéries e ao escoamento superficial, o que aumenta o risco de degradação e compromete a integridade da obra.

1.5. O processo de contratação SISLOG é o de número 118698.

1.6. Ademais, o valor estimado da contratação é de R\$ 6.380.093,37 (seis milhões, trezentos e oitenta mil e noventa e três reais e trinta e sete centavos)

1.7. Passa-se à análise jurídica.

## 2. ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR

2.1. É consabido que pela nova lei de licitações e contratos o chamado Estudo Técnico Preliminar (ETP) possui natureza estrutural no planejamento da contratação, uma vez que é por via de seu intermédio que se definirá como melhor atender a necessidade apontada pela Administração. Nota-se que com o estudo técnico aludido altera-se a prática corriqueira em que a formalização da demanda já indica o que se quer contratar, bem como o regramento que confia, no âmbito do Estado de Goiás, definição desses pontos à apreciação da autoridade competente.

2.2. 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 n. 14.133/2021.

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

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

2.5. O Estudo Técnico Preliminar deve conter os elementos estabelecidos no art. 18, §1º da Lei 14.133/21.

2.6. A sua regulamentação estadual, com requisitos específicos e modo de elaboração, consta dos artigos 12 a 16 do Decreto n. 10.207/23.

2.7. Consta o Estudo Técnico Preliminar do Evento Sislog 333453.

2.8. No que concerne à previsão no Plano de Contratações Anual (art. 18, Lei 14.133/21), salienta-se que tal aspecto foi objeto de manifestação recente da Corte de Contas Estadual, no DESPACHO Nº 1030/2024 - GCKT, ao item 2.3.1.10, orientando-se que:

d) Apresente maior detalhamento do Plano Anual de Contratações, visando aprimorar os controles social e externo, aumentar a transparência e integrar de forma mais eficaz o planejamento estratégico com o orçamento anual.

2.9. Na contratação em tela, observa-se que o atendimento de tal orientação no item 1.3.

### **3. PROJETO BÁSICO, PROJETO EXECUTIVO E SUA APROVAÇÃO**

3.1. O Termo de Referência (TR) e o Projeto Básico (PB) são documentos que servem para apresentar os requisitos essenciais para que uma contratação seja efetuada. É cediço que o TR é usado para compra de bens e serviços comuns e o PB é exigido para obras e serviços de engenharia, face a exigência de um maior detalhamento técnico. Ambos definem o objeto, viabilidade e custos.

3.2. Assim, o Termo de Referência deve atender às seguintes exigências da Lei n. 14.133/21, em seu art. 6º, XXIII. A sua regulamentação estadual, com os requisitos específicos e modo de elaboração, ocorre mediante os arts. 19 a 24 do Decreto n. 10.207 de 2023.

3.3. Já o projeto básico é etapa necessária para a contratação das obras públicas. Seus elementos estão descritos no art. 6, XXV da Lei n. 14.133/2021. Registra-se que o TCE GO possui a [RESOLUÇÃO NORMATIVA 006/2017](#) sobre o tema, que pode nortear a análise técnica.

3.4. No caso de ausência de Projeto Básico, se for declarado e demonstrado pelo setor responsável que os elementos do projeto básico se encontram inseridos no projetos retrocitados ou outros documentos do processo, esta Procuradoria Setorial não vislumbra óbices jurídicos no procedimento em apreço, sendo necessário, para tanto, indicação do gestor do contrato quanto à questão ora levantada, havendo a necessidade de manifestação expressa nesse sentido.

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

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

3.7. O evento SISLOG 341645, item 2.5, apresenta a justificativa para a ausência do projeto básico e informa da existência de projeto executivo. Ao evento 340469, verifica-se o Termo de Aprovação de Projeto.

### **4. A ANÁLISE DE RISCOS E MATRIZ DE RISCOS**

4.1. A análise de riscos constitui etapa obrigatória do planejamento da licitação, nos termos do art. 18, X. A matriz de riscos, por sua vez, é exigida na hipótese de contratação integrada e semi-integrada e facultada nas demais hipóteses. Destaca-se que a exigência de análise de riscos já foi objeto de determinação do Tribunal de Contas do Estado de Goiás, mediante o Acórdão nº 1444/2023.

4.2. Cita-se documento literário da Revista Zênite ([Link](#)) que aprofunda no estudo da análise de riscos.

4.3. Consta a análise de de riscos no item 10 do ETP (333453), **orientando-se que as disposições pertinentes integrem a minuta contratual.**

## 5. ORÇAMENTAÇÃO

5.1. Cabe à Administração, na fase interna do certame, realizar pesquisa de preços para estabelecer o valor de referência da contratação. A Lei n. 14.133/2021 regulamenta a orçamentação em seu art. 23 e seguintes. No Estado de Goiás foram publicados no DOE a Lei Complementar 164 e o Decreto 9.900. O referido ato passou a dispor sobre o procedimento administrativo para a realização de pesquisa de preços para aquisição de bens e contratação de serviços em geral, no âmbito da administração pública estadual direta, autárquica e fundacional.

5.2. O ato normativo possui regras específicas para orçamento de obras e serviços de engenharia em seus arts. 7º ao 9º.

5.3. Indicou-se no evento Sislog 340465 que o orçamento elaborado com as regras estabelecidas pelo Chefe do Executivo, por meio do Decreto 9.900/2021.

## 6. DOCUMENTOS ORÇAMENTÁRIOS

6.1. Consta nos autos os documento orçamentário e financeiro: Indicação Orçamentária (341464), Declaração de Adequação Orçamentária e Financeira (341798) e Programa de Desembolso Financeiro (341796).

6.2. Em momento oportuno deve ser realizado Empenho e juntada a respectiva nota.

6.3. A previsão de recursos orçamentários tem o escopo de evitar que contratos sejam celebrados sem que a Administração disponha, no seu orçamento, do montante necessário para realizar os respectivos pagamentos.

6.4. A exigência não se refere ao fato de o valor estar liberado no momento da licitação ou mesmo da celebração do contrato. O importante é a previsão orçamentária que assegure o pagamento no exercício financeiro em que a obra ou serviço será executado.

6.5. Pretende-se, assim, evitar contratações aventureiras e que fujam ao resguardo do interesse público primário.

## 7. MINUTA CONTRATUAL

7.1. Os contratos administrativos e seus aditivos submetem-se ao regramento disposto na Lei n. 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.

7.2. A minuta contratual consta do Evento Sislog 341372, em conformidade com as exigências da NLLC.

## 8. SUBCONTRATAÇÃO

8.1. Mediante o Acórdão nº 03092/2023 e o Acórdão nº 01629/2023, o Tribunal de Contas do Estado de Goiás determinou à GOINFRA a definição clara no edital dos itens que podem ser objeto de subcontratação.

8.2. Na análise, a minuta de edital permite a subcontratação e o item 15 do Checklist (341645) apresenta sua justificativa, de forma que o processo pode prosseguir.

## 9. PARTICIPAÇÃO DE CONSÓRCIOS

9.1. A participação de consórcios nas licitações é uma opção discricionária da Administração Pública, nos termos do art. 15 da Lei n. 14.133/2021.

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

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

9.4. O item 16 do Checklist (341645) autoriza a participação de consórcios e estabelece o limite de no máximo 02 (duas) empresas consorciadas, oportunidade em que estabeleceu-se um acréscimo de 20% (vinte por cento) nos valores exigidos para comprovação de capital social ou patrimônio líquido, sendo permitido o somatório dos valores de cada consorciado para atender a esse requisito.

## **10. PARCELA DE MAIOR RELEVÂNCIA**

10.1. Na qualificação técnica o licitante deve demonstrar que possui aptidão técnica para executar o objeto contratual, conforme Art. 67, da NLLCA, já a habilitação consiste em exigências cujo atendimento produz a presunção de idoneidade do sujeito para executar o objeto contratual.

10.2. No item 12 do Checklist (341645), a Administração aponta quais são as parcelas que considera de maior relevância.

10.3. Nos moldes da jurisprudência do TCU (TC 008.907/2013-7), "*deve o órgão justificar tecnicamente, no processo licitatório ou no texto do edital, sua motivação para entender que todos os itens do objeto do certame são relevantes e ensejam a exigência dos referidos atestados, sejam de responsabilidade técnica do responsável pelo serviço, sejam de desempenho da pessoa jurídica em cuja equipe ele esteja incluído. Ou reduza a exigência ao máximo de 50% dos quantitativos dos itens de maior relevância do serviço, do mesmo modo apresentando justificativa técnica e objetiva*".

10.4. Enquanto órgão de consultoria jurídica, não nos compete manifestar sobre aspectos eminentemente técnicos e extrajurídicos.

## **11. CONTRATAÇÃO EM LOTE ÚNICO**

11.1. Em decorrência do princípio do parcelamento, o art. 40, § 2º, da Lei n. 14.133/2021 determina que a Administração Pública observe a viabilidade da divisão em lotes. A minuta de edital optou pelo não parcelamento da solução.

11.2. Consta no item 13 do Checklist (341645) a exposição dos motivos técnicos da opção pelo lote único.

## **12. CLÁUSULAS SOCIOAMBIENTAIS E DA LICENÇA AMBIENTAL**

12.1. Em alguns casos recentes, surgiu controvérsia sobre a redação das cláusulas socioambientais. A razão se deu devido ao fato de ter sido utilizado em editais um modelo genérico aprovado pela Agência, que em alguns casos estava divergente quanto ao objeto do contrato em licitação.

12.2. Observa-se que a obtenção de licença ambiental é exigida para empreendimentos em geral de acordo com a Lei nº 6.938/81. O Tribunal de Contas do Estado de Goiás também reforçou essa exigência por meio do Acórdão nº 1135/2023.

12.3. Na Seção 9 do ETP há disposição acerca de potenciais impactos ambientais e as respectivas medidas mitigadoras.

12.4. O licenciamento ambiental encontra-se ao evento 341702. Verifica-se, no entanto, que trata de um licenciamento ambiental municipal. Trata-se, de fato, neste momento, de uma contratação emergencial. **Todavia, previamente à contratação da solução definitiva (conclusão do objeto da obra), será recomendável que a Gerência de Assuntos Ambientais analise a adequação do licenciamento municipal ao presente caso.**

### **13. DA DISPENSA DE LICITAÇÃO COM FULCRO NO ART. 75, VIII, LEI N. 14.133/21**

13.5. A dispensa de licitação fundamentada na situação emergencial está disciplinada no art. 75, inciso VIII, da Lei 14.133/21:

Art. 75. É dispensável a licitação:

[...]

VIII - nos casos de emergência ou de calamidade pública, quando caracterizada urgência de atendimento de situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a continuidade dos serviços públicos ou a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares, e somente para aquisição dos bens necessários ao atendimento da situação emergencial ou calamitosa e para as parcelas de obras e serviços que possam ser concluídas no prazo máximo de 1 (um) ano, contado da data de ocorrência da emergência ou da calamidade, vedadas a prorrogação dos respectivos contratos e a recontração de empresa já contratada com base no disposto neste inciso;

13.6. A emergência a que se refere o dispositivo legal é aquela que se caracteriza por ser oriunda de fato imprevisível (ou fato previsível de consequências incalculáveis) do qual resulte risco ou prejuízo a pessoas ou bens. A imprevisibilidade (ou a circunstância das consequências não serem calculáveis) deve ser demonstrada nos autos.

13.7. Assim, para prevenir os possíveis prejuízos, como uma nítida expressão do dever de cautela, o legislador admitiu o excepcional afastamento do dever geral de licitar, limitando-se, a contratação direta fundada em tal hipótese, ao período de um 1 (um) ano contado da ocorrência da emergência ou calamidade. Ademais, foi vedada a prorrogação dos respectivos contratos e a recontração de empresa contratada com base em tal hipótese.

13.8. De início, aponte-se que não basta a declaração de emergência em ato normativo ou a menção à emergencialidade em documento instrutório da contratação, exigindo-se comprovação dos fatos e a justificativa da solução, elaborada por profissional habilitado. Como consequência, deve-se demonstrar o nexo de causalidade entre o atual estado de coisas e o possível dano, bem como a utilidade da contratação para eliminação ou diminuição do risco. A caracterização da situação emergencial, especialmente no que se refere à probabilidade de comprometimento da trefegabilidade, depende da comprovação suficiente nos autos, não bastando a mera declaração a respeito.

13.9. Ademais, a contratação emergencial deve restringir-se, apenas, aos bens e serviços necessários ao atendimento da situação calamitosa.

13.10. Sobre o ponto, veja-se a INSTRUÇÃO TÉCNICA Nº 8/2022 - SERV-ANEP (TCE-GO), utilizada meramente como vetor interpretativo:

**Para demonstração da urgência, devem estar presentes duas situações: a previsibilidade de concretização de um dano e a aferição de que a contratação é apta a evitá-lo.**

Dessa forma, o que se nota é que a situação de emergência, embora declarada no Decreto nº 10.018, de 29 de dezembro de 2021, não restou apropriadamente evidenciada a ponto de justificar a dispensa de licitação com fulcro no art. 24, inciso

IV, da Lei nº 8.666/1993. Isso porque **a ausência de definição precisa do objeto inviabiliza estabelecer o necessário nexo de causalidade entre o risco de dano e a utilidade da contratação para sua eliminação/diminuição. Outrossim, o desconhecimento quanto ao efetivo comprometimento das rodovias e os serviços necessários para o consequente restabelecimento da condição de segurança e trafegabilidade, não permite verificar que o objeto da licitação está limitado ao necessário para afastar o risco de prejuízo ou comprometimento da segurança das pessoas e bens.**

Chama atenção, neste ponto, o fato de que as quantidades da presente contratação, cujo prazo de execução é de 120 dias, correspondem à metade dos quantitativos previstos para todos os serviços do Contrato nº 113/2021-Goinfra, destinado à execução dos serviços de manutenção das rodovias do Lote 03 por um período de 36 meses. Não consta dos autos qualquer fundamentação técnica para os quantitativos considerados. Contudo, **o que se verifica é que há serviços que sequer deveriam integrar a contratação emergencial, por não representarem instrumento apto a eliminar/reduzir o risco que se busca combater com a dispensa de licitação, como é o caso dos serviços que integram o Grupo 01.**

13.11. A Administração somente pode utilizar o contrato emergencial para os serviços que se mostrem estritamente necessários ao atendimento da urgência/calamidade, deixando outros, que possam esperar sem ocasionar prejuízo ou comprometer a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares, para serem executados com fulcro em contratos previamente licitados.

13.12. Oportuno citar o Despacho n. 869/2022 - GAB (Evento SEI n. 000030675387) da PGE/GO, segundo o qual não se insere nas atribuições da assessoria jurídica aferir a presença, *in concreto*, da emergencialidade. Veja-se:

15. De posse dos requisitos legais e doutrinários que possibilitam a dispensa de licitação com fundamento no art. 24, inciso IV, da Lei nº 8.666/1993, cabe à unidade setorial de assessoramento jurídico apreciá-los à luz dos elementos presentes neste processo, ressalvando que “no processo licitatório, não compete à assessoria jurídica averiguar se está presente a causa de emergencialidade, mas apenas se há, nos autos, decreto que a reconheça. Sua função é zelar pela lisura sob o aspecto formal do processo, de maneira a atuar como verdadeiro fiscal de formalidades, somente “[...]”.

13.13. O art. 72 da Lei n. 14.133/21, por sua vez, prevê ser necessário instruir os processos de inexigibilidade ou dispensa de licitação com os seguintes documentos:

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

I - documento de formalização de demanda e, se for o caso, estudo técnico preliminar, análise de riscos, termo de referência, projeto básico ou projeto executivo;

II - estimativa de despesa, que deverá ser calculada na forma estabelecida no art. 23 desta Lei;

III - parecer jurídico e pareceres técnicos, se for o caso, que demonstrem o atendimento dos requisitos exigidos;

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

V - comprovação de que o contratado preenche os requisitos de habilitação e qualificação mínima necessária;

VI - razão da escolha do contratado;

VII - justificativa de preço;

VIII - autorização da autoridade competente.

Parágrafo único. O ato que autoriza a contratação direta ou o extrato decorrente do contrato deverá ser divulgado e mantido à disposição do público em sítio eletrônico oficial.

13.14. Os documentos elencados nos incisos I e II encontram-se nos Eventos SISLOG n. 339949 (DOD), 333453 (ETP), 341645 (Checklist) e 340465 (Orçamento Estimado).

13.15. O inciso III é cumprido por este Parecer Jurídico.

13.16. O item IV foi abordado nos tópicos 10 desta Peça Opinativa.

13.17. O item V foi observado ao evento 341547 e ao Parecer Técnico (341562). **Recomenda-se a análise da habilitação da contratada mediante documento formal da Administração Pública.**

13.18. Quanto a este último aspecto, rememora-se que o poder público somente pode exigir a comprovação dos requisitos de qualificação técnica necessários à execução do objeto contratual, sob pena de restrição indevida à competitividade. Importante mencionar que conforme o art. 67, § 1º, da Lei 14.133/2021, a exigência de atestados de qualificação técnica deverá ser restrita às parcelas de maior relevância ou valor significativo do objeto da licitação, assim consideradas as que tenham valor individual igual ou superior a 4% (quatro por cento) do valor total estimado da contratação. Ademais, conforme o § 2º, é admitida a exigência de atestados com quantitativos mínimos de até 50% (cinquenta por cento), calculado sobre as parcelas de maior relevância ou valor significativo, vedadas limitações de tempo e de locais específicos relativas aos atestados.

13.19. Acerca dos critérios de escolha da contratada (inciso VI), assim entendeu, em caso análogo, o Tribunal de Contas do Estado de Goiás (INSTRUÇÃO TÉCNICA Nº 8/2022 - SERV-ANEP):

Quanto ao conteúdo da justificativa, a despeito da alegação da Diretoria de Manutenção, **não resta demonstrado que a escolha do contratado tenha sido baseada em critérios de isonomia e impessoalidade. Isso porque os critérios apontados não são suficientes para que se chegue de forma inequívoca à empresa selecionada, haja vista a existência de outras empresas que preenchem os mesmos requisitos. Assim, o atendimento pela empresa São Bento Engenharia Ltda. aos critérios apontados não conduz, por si só, à indicação precisa, objetiva e isonômica de que ela deve ser a contratada para a execução da avença.**

Logo, **havendo mais de uma empresa que preenche os requisitos apontados pela Diretoria de Manutenção, um critério que poderia caracterizar a escolha como isonômica e impessoal é o preço. Ocorre que, no caso, consta dos autos proposta comercial apenas da empresa contratada, não havendo, dessa forma, justificativa adequada para a escolha do contratado, o que contraria o disposto no art. 26, parágrafo único, inciso II, da Lei Federal nº 8.666/1993.**

13.20. Assim, a seleção deve ocorrer a partir de tais parâmetros, com justificativa robusta para a sua escolha (em atendimento ao inciso VI). Em caráter preliminar o evento SISLOG 341562 informou o seu cumprimento inicial. **Recomenda-se a sua complementação, para o esclarecimento de maneira mais robusta das peculiaridades da obra e da executora que eventualmente tenham conduzido à sua seleção.**

13.21. O inciso VII ("justificativa de preços") foi objeto de apreciação no Capítulo 5 deste Opinativo.

13.22. **O atendimento ao inciso VIII ("autorização da autoridade competente") deverá ser providenciado.**

### 13.23. Por fim, tratando-se de contratação direta, recomenda-se comunicação ao TCE-GO.

## 14. A SITUAÇÃO EMERGENCIAL, O RISCO DE DETERIORAÇÃO DO PATRIMÔNIO PÚBLICO E A NECESSIDADE DE PROTEÇÃO DA INFRAESTRUTURA NA GO-210

14.1. Conforme demonstrado nos elementos técnicos constantes dos autos, a execução das obras de duplicação da Rodovia GO-210 pela empresa ETERC Engenharia Ltda. apresentou desempenho significativamente inferior ao previsto no cronograma físico-financeiro e aquém dos padrões técnicos exigidos, circunstância reiteradamente apontada nos relatórios de fiscalização já mencionados neste parecer. A situação agravou-se com o abandono integral das frentes de serviço pela contratada ao final do exercício de 2025, justamente no início do período chuvoso na região de Rio Verde, momento particularmente sensível para obras rodoviárias que se encontram em fase intermediária de execução.

14.2. Registre-se que o Contrato nº 01/2024, celebrado entre a COMIGO e a ETERC Engenharia Ltda., não foi concluído. A Diretoria de Obras Rodoviárias da GOINFRA atestou, nesse contexto, cenário de reiterado descumprimento de metas contratuais, incapacidade de recuperação do ritmo executivo, falhas estruturais de planejamento e gestão da contratada, desmobilização do canteiro de obras e interrupção das atividades em campo.

14.3. Segundo a área técnica, o inadimplemento da executora, portanto, não se restringiu ao atraso cronológico da obra. Verificou-se, na realidade, incapacidade operacional apta a comprometer a adequada continuidade do empreendimento, expondo o trecho rodoviário a condição de vulnerabilidade técnica incompatível com os deveres de adequada gestão da infraestrutura pública. O abandono posterior das frentes de serviço pela ETERC, notadamente quanto à conclusão dos sistemas de drenagem, manteve o empreendimento em estado crítico de execução, com potenciais riscos à segurança dos usuários da rodovia, possibilidade de danos a terceiros e comprometimento da integridade dos serviços já implantados.

14.4. A caracterização da situação emergencial decorrente da paralisação da obra, associada à iminência de agravamento dos danos em razão do período chuvoso, encontra-se detalhada no Despacho nº 6507/2025/GOINFRA/DOR (SEI nº 84393849), no qual são descritos os riscos técnicos e patrimoniais decorrentes da manutenção do quadro de inércia executiva:

6 Em outubro/2025, diante ainda do Relatório de Inspeção nº 4/2025, Interno ao processo nº 202500017002214, o artigo fiscal da obra pelo período de 11/2024 a 06/2025 apresentou diante do Despacho nº 4297/2025/GOINFRA/OR-FISC (SEI nº 8166020), que no que se refere ao atraso na execução contratual, o Tribunal de Contas havia apontado que, em maio de 2025, a obra apresentou aproximadamente 60% de defasagem em relação ao cronograma originalmente previsto, entendendo que a fiscalização da GOINFRA deveria ter adotado medidas administrativas mais firmes para conter esse descumprimento. Em resposta, a fiscalização comprometeu que, adiante providências, tendo notificado a contratada em 04/04/2025, oportunidade em que foram apresentadas justificativas e assumido compromisso de recuperação do ritmo dos serviços, parcialmente acolhidos pela equipe por meio do Despacho nº 1233/2025. Contudo, a continuidade do acompanhamento foi prejudicada em razão da substituição da equipe fiscal no final de junho de 2025. Diante disso, o despacho ordena a retomada do monitoramento dos prazos pela nova fiscalização e registro o entendimento de que eventual penalidade por atraso somente deveria ser avaliada ao término do prazo contratual, considerando que a contratada ainda poderia recompor o andamento e concluir a obra dentro do período pactuado, devendo eventual multa observar contradições, análise técnica e o saldo financeiro existente ao final da execução.

7 Em 12/11/2025, a fiscalização, por meio do Despacho nº 4421/2025/GOINFRA/OR-FISC (SEI nº 81302388), consolidou a análise técnica acerca dos atrasos e dificuldades enfrentadas na execução da obra, evidenciando que, embora existam fatores externos que influenciam o andamento dos serviços, a maior parte dos incômodos decorre de falhas internas da própria contratada.

7.1 O fiscal registrou que a mobilização de mão de obra e equipamentos, apesar de ampliada, não se converteu em produtividade efetiva, revelando problemas de planejamento, coordenação e gerenciamento das frentes de trabalho. Adicionalmente, ainda que diversos parâmetros e desempenhos no cronograma resultaram de baixa eficiência operacional da executora, que não adotou medidas tempestivas para corrigir gargalos, distribuir equipes de maneira adequada ou otimizar a sequência executiva.

7.2 Quanto à drenagem urbana, embora parte do impacto seja reconhecido como superveniente, a fiscalização destacou que outros atrasos atribuídos pela empresa a esse fator não encontram respaldo técnico, pois a contratada demorou a qualificar seu planejamento e não estruturou alternativas que minimizassem a interferência no restante da obra.

7.3 Também foram registradas falhas na execução da camada de BGT, relacionadas a irregularidades de mistura, compactação e controle tecnológico, que ensejaram notificações e a necessidade de revisão de procedimentos. Somou-se a isso o fato de a usina não ter sido implantada a tempo, afetando diretamente o avanço dos serviços.

7.4 Quanto pontos levantados pela empresa, como interferências com terceiros, erosões ampliadas pelas chuvas e dificuldades no aproveitamento de material de jazida, foram igualmente analisados e, em grande parte, atribuídos à ausência de planejamento, de medidas preventivas e de gestão eficiente pela contratada. A fiscalização deixou claro que muitos desses entraves eram previsíveis e deveriam ter sido mitigados pela executora.

7.5 Assim, o despacho conclui que, embora existam elementos que justifiquem parte da recomposição de prazos, permanece evidente que os atrasos mais significativos resultam de deficiências de gestão, planejamento e organização da própria ETERC, que não atuou de forma proativa para evitar penalidades, retrabalhos e ineficiências ao longo da execução contratual.

14.5. Observa-se, ainda, o teor do Despacho nº 5539/2025/GOINFRA/OR-FISC-13297 (SEI nº 84369124), documento crucial que informa o encerramento das atividades em campo e o início da desmobilização sem a manutenção de equipe mínima para conservação, deixando o trecho exposto às intempéries:

## 14.6.

DESPACHO Nº 5539/2025/GOINFRA/OR-FISC-13297

À DOR,

Trata-se do **Termo de Compromisso nº 01/2024 – SEINFRA/GOINFRA x COMIGO** (SEI nº [66981826](#)). O referido instrumento foi celebrado entre a Secretaria de Estado da Infraestrutura – SEINFRA, a Agência Goiana de Infraestrutura e Transportes – GOINFRA e a Cooperativa Agroindustrial dos Produtores Rurais do Sudoeste Goiano – COMIGO, tendo como interveniente o Município de Rio Verde, com fundamento no disposto na Lei nº 21.670, de 6 de dezembro de 2022, na Lei nº 22.940, de 23 de agosto de 2024, bem como no Regulamento para Aplicação do art. 6º-A da Lei nº 21.670/2022.

Em complementação ao Despacho nº 5499/2025/GOINFRA/OR-FISC (SEI nº [84112148](#)), que trata da avaliação técnica e administrativa atinente a eventual prorrogação do prazo contratual pleiteada pela empresa ETERC Engenharia Ltda., bem como da regularização de pagamentos referentes a serviços executados fora do escopo contratual, a fiscalização informa que a referida empresa encerrou suas atividades em campo e iniciou o processo de desmobilização no trecho. Registra-se ainda que não fora disponibilizada equipe para manutenção, deixando os serviços já executados expostos.

Em razão do exposto, a fiscalização entende como salutar o apoio da Diretoria de Manutenção Viária para a conservação do trecho, tendo em vista a iminência do período chuvoso, com o objetivo de mitigar os riscos decorrentes de intempéries características da região.

Ademais, há serviços executados que ainda não foram medidos. Nesse contexto, a empresa executora apresentou a **Planilha de Cálculos** (SEI nº [84382500](#)), com a apuração preliminar do montante correspondente, na modalidade de preço unitário. Contudo, a fiscalização solicita o prazo de 15 (quinze) dias para a validação quantitativa e qualitativa do pleito, com o apoio do **Consórcio Supervisor Engevia GO – Lote 07**.

Considerando que a contratação em epígrafe se dá sob o regime de empreitada por preço global, solicita-se o apoio da Diretoria de Obras Rodoviárias quanto à viabilidade de pagamento dos serviços executados na modalidade de preço unitário, uma vez que os eventos apresentados no âmbito do Anexo Eventograma Atualizado (SEI nº [79086502](#)) não foram integralmente concluídos, o que inviabiliza a medição de eventos parciais, nos termos das normativas vigentes da GOINFRA.

Diante do exposto, encaminham-se os autos à Gerência de Obras de Construção de Rodovias para conhecimento, e à Diretoria de Obras Rodoviárias para análise, manifestação e deliberação quanto ao encaminhamento que entender mais adequado, à luz do interesse público.

Eng.º Paulo Fernando Costa Pinheiro

Fiscal Técnico do Contrato nº 01/2024/GOINFRA (SEI nº [67034485](#))

Ato de Designação nº 2/2025/GOINFRA/PR-06101 (SEI nº [77307246](#))

14.7. Salienta-se, outrossim, o Despacho nº 290/2026/GOINFRA/OR-FISC (SEI nº [85243171](#)), o qual reitera a sugestão de contratação emergencial em razão do período chuvoso para evitar o aumento dos passivos. O abandono, os bueiros deteriorados, erosões e a falta de equipamentos podem ser localizadas no Despacho nº 51/2026/GOINFRA/DOR (SEI nº [84631205](#)), o qual apresenta registros fotográficos detalhados realizados durante vistorias técnicas no canteiro de obras, evidenciando a paralisação e o estado de incompletude dos serviços.

## 15. DA JURIDICIDADE DA CONTINUIDADE DA EXECUÇÃO E DA ANTECIPAÇÃO DOS EFEITOS DA CONTRATAÇÃO

15.1. O evento SISLOG n. (331358) fixou, como medida de urgência, a mobilização prévia da executora, para a realização de serviços preliminares. Trata-se de decisão administrativa amparada pelo ordenamento jurídico.

15.2. Em primeiro lugar, porque a própria Lei nº 14.133/2021 reconhece que determinadas circunstâncias fáticas da execução contratual não comportam a paralisação das atividades administrativas até a conclusão do trâmite formal de alteração contratual. Nesse sentido, o art. 132 da Lei nº 14.133/2021 introduziu relevante inovação normativa ao admitir a possibilidade de antecipação dos efeitos da alteração contratual, quando a urgência e a essencialidade da medida tornarem inviável aguardar a formalização regular do termo aditivo.

15.3. Nos termos do referido dispositivo, embora a formalização do aditivo permaneça como requisito para a plena eficácia da alteração contratual, admite-se que, demonstrada a necessidade de imediata continuidade da execução, a Administração autorize formalmente a antecipação dos efeitos da alteração, permitindo que o contratado dê prosseguimento às atividades enquanto se processa, em paralelo, a formalização do respectivo instrumento contratual. A norma estabelece, inclusive, limite temporal para tal providência, prevendo que a formalização do aditivo deverá ocorrer no prazo de até um mês contado da autorização administrativa.

15.4. Trata-se de mecanismo normativo que reconhece a realidade prática da execução contratual, especialmente em contratos de obras e serviços de engenharia, nos quais a interrupção abrupta das atividades pode gerar prejuízos técnicos e econômicos superiores à própria irregularidade formal que se pretende evitar.

15.5. A própria Administração Pública federal reconheceu tal possibilidade em seus regulamentos internos. No âmbito do Tribunal de Contas da União, por exemplo, a Portaria TCU nº 122/2023 estabelece, em seu art. 54, §1º, que, na hipótese de antecipação dos efeitos da alteração contratual, a autorização para o início da prestação acrescida ou suprimida deve ser formal e devidamente registrada no processo administrativo de fiscalização, liquidação e pagamento, admitindo-se a formalização posterior do termo aditivo no prazo máximo de um mês:

Art. 54. A formalização do termo aditivo é condição para a execução, pelo contratado, das prestações objeto da alteração contratual, salvo nos casos de justificada necessidade de antecipação de dos seus efeitos.

§ 1º Na hipótese de antecipação de efeitos da alteração contratual, a formalização do aditivo deverá ocorrer no prazo máximo de um mês contado da autorização formal para o início da prestação acrescida ou suprimida, devidamente registrada no processo de fiscalização, liquidação e pagamento.

15.6. Nesse sentido, desde que observados os requisitos de motivação, formalização da autorização administrativa e posterior regularização do instrumento contratual, a antecipação dos efeitos da presente contratação mostra-se juridicamente admissível e compatível com os princípios da eficiência, da continuidade do serviço público e da proteção do patrimônio público.

15.7. Aplicável, por analogia, o referido dispositivo legal aos casos de contratações emergenciais. Diante da iminência de deterioração de serviços já realizados, de danos socioeconômicos e ambientais, é juridicamente admissível a realização de serviços emergenciais pela executora, com a respectiva formalização contratual a seguir. Como medida de controle administrativo, é recomendável que os respectivos instrumentos sejam formalizados em até 1 (um) mês.

15.8. O Tribunal de Contas da União já foi sensível a esse aspecto, em especial quando reconheceu a possibilidade de celebrar a contratação emergencial de obras mesmo que ausente projeto básico e de maneira antecipada. Veja-se:

“Ao tratar da necessidade de elaboração do projeto básico na hipótese de contratação emergencial, o TCU deixou assente que, “mesmo em obras emergenciais, o projeto básico deve ser providenciado nos termos da lei. Essa é a regra, no entanto, o próprio Tribunal admite exceções. É que, em alguns casos, a elaboração de todos os elementos necessários pode levar meses, o que não se conforma a situação calamitosa e urgente”. O Relator complementou seu voto transcrevendo determinações exaradas pelo Plenário do TCU, no Acórdão nº 1.644/2008: “1.6. determinar ao (omissis) que, mesmo em obras emergenciais, providencie projeto básico com todos os elementos indicados no art. 6º, inciso IX, da Lei nº 8.666/93, em consonância com o disposto no art. 7º, § 2º, inciso II e § 9º da mesma Lei, sendo admissível, com a finalidade precípua de afastar risco de dano a pessoas ou aos patrimônios público e particular, que os primeiros serviços sejam iniciados ou executados previamente à conclusão do projeto básico; 1.6.1. em casos excepcionais e devidamente justificados, poderão ser utilizados projetos básicos que não apresentem todos os elementos do art. 6º, inc. IX da Lei nº 8.666/1993, devendo constar do processo de contratação as razões que impossibilitam a elaboração do projeto completo”. (TCU, Acórdão nº 3.065/2012, Plenário, Rel. Min. Valmir Campelo, DOU de 22.11.2012.).

Contratação pública – Dispensa – Situação emergencial – Requisitos – TCU

Sobre a dispensa de licitação em razão de situação emergencial, o TCU deixou assente que “a própria lei elencou requisitos cumulativos a serem observados pelo administrador para enquadrar a situação fática à norma, a saber: a) deve o administrador demonstrar a urgência de atendimento da situação; b) limitar o objeto da contratação aos bens necessários para afastar o risco de prejuízo ou de comprometimento da segurança das pessoas e bens; c) no caso de parcelas de obras e serviços, o objeto deve ser concluído no prazo máximo de 180 dias consecutivos e

ininterruptos, contados a partir da data de ocorrência do fato tido como emergencial ou calamitoso; e d) vedada à prorrogação dos contratos. (...) **A ausência de quaisquer desses requisitos legais tem o condão de descaracterizar a situação emergencial. Esse é o intuito da lei. Por isso, a Administração deve agir de imediato, ou seja, deve ser realizada a contratação tão logo constatada a situação emergencial, pois, após algum tempo, podem ocorrer circunstâncias que transformem o que era emergência em passível de ser contratado por meio do procedimento licitatório normal". (Grifamos.)** No mesmo sentido: Acórdãos nºs 2.190/2011, Plenário; 4.458/2011, 2ª Câmara. (TCU, Acórdão nº 3.075/2012, Plenário, Rel. Min. Raimundo Carreiro, DOU de 22.11.2012.)

15.9. No caso concreto, a paralisação da obra da Rodovia GO-210 demonstrou que a interrupção das atividades, em determinadas circunstâncias, não se mostra alinhada ao interesse público, sobretudo quando há risco de deterioração das estruturas já executadas e perda de investimentos públicos já realizados. Assim, a adoção de medidas que permitam a continuidade imediata de intervenções indispensáveis à proteção da obra, ainda que com posterior formalização administrativa, revela-se juridicamente compatível com o regime jurídico da Lei nº 14.133/2021, com a jurisprudência do Tribunal de Contas da União e com os princípios que regem a gestão eficiente das contratações públicas.

## 16. CHECKLIST

16.1. Visando conferir maior segurança jurídica à instrução processual e garantir a observância dos requisitos fundamentais da contratação, foi elaborado o presente checklist de conformidade, o qual deve ser observado pelo gestor como instrumento de apoio ao aprimoramento e à padronização dos procedimentos administrativos:

Documento/Etapa obrigatória	Atendido	Não atendido	Parcialmente cumprido	Evento nº
Documento de Oficialização de Demanda - DOD	x			339949
Portaria de designação das funções essenciais no processo de contratação - Informação se os servidores designados são de carreira, ou, caso não sejam, a respectiva justificativa técnica			x	331084 Não consta informação se os servidores designados são de carreira

Regime de fornecimento de bens, de prestação de serviços ou de execução de obras e serviços de engenharia, observados os potenciais de economia de escala	x			Checklist 341645
Justificativa do regime de execução	x			item 14 do Checklist 341645
Minuta contratual	x			341372
Anotação de Responsabilidade Técnica (ART) para elaboração: Estudo Técnico Preliminar, Termo de Referência, Ante Projeto, Projeto Básico, Projeto Executivo, Orçamento, quantitativos;			x	ART do projeto: 341676; ART de Orçamento: 333259
Aprovação dos Termos de Referência, Projetos Básicos e/ou documentos equivalentes desenvolvidos no âmbito da estrutura interna da Agência.	x			Termo de Aprovação de Projeto 340469

Previsão contratual do Imposto de Renda Retido na Fonte e destinação ao Estado de Goiás	x			Item 3.9 da minuta do contrato
Decreto Estadual 9.837/2021	x			item 16.1 da minuta contratual
Cláusula de reajustamento	x			Item 3.10 da minuta contratual
Cláusula de correção por atraso de pagamento	x			Item 3.3.1 da minuta contratual

16.2. Ao evento 339951, na Portaria de designação das funções essenciais da contratação, não se identifica no presente caso informação se os Agentes Públicos designados são servidores efetivos ou empregados públicos dos quadros permanentes da administração pública estadual. **Sugere-se a complementação das informações, ou a respectiva justificativa se não forem servidores efetivos.**

16.3. Orienta-se a Divulgação no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) no momento processual oportuno.

## 17. CONCLUSÕES

17.1. Diante dos fatos e fundamentos apresentados, conclui-se pela regularidade da minuta de edital e contrato, desde que observadas as orientações dispostas nesta peça opinativa, em especial aos seus itens 4.3, 12.4, 13.17, 13.20, 13.22, 13.23, 16.1, II e VI, e 16.2.

17.2. Aponte-se não competir a este órgão de advocacia pública manifestar-se sobre aspectos eminentemente técnicos, extrajurídicos, tampouco sobre a conveniência e oportunidade dos atos ora pretendidos.

17.3. Por fim, destaca-se não competir a esta Procuradoria Setorial validar e/ou realizar adequações em atendimento às recomendações assinaladas em seus pareceres, conforme nova redação dada ao art. 47 da Lei Complementar Estadual nº 58/2006, dada pela recente Lei Complementar Estadual nº 164/2021, bem como interpretação conferida pela Procuradoria-Geral do Estado na nota técnica nº 1/2021 (SEI nº 202100036008897), salvo quando houver controvérsia jurídica objetiva e específica expressamente apontada pela unidade consulente.

17.4. Este parecer não é vinculativo, cabendo ao Ordenador de Despesas o acatamento, ou não, das recomendações (vide Acórdão 594/2020-TCU, que reafirma o princípio da segregação de funções).

17.5. É o parecer.

17.6. Ao consulente

SETOR DE ANÁLISE DE NEGÓCIOS PÚBLICOS DO(A) AGÊNCIA GOIANA DE INFRAESTRUTURA E TRANSPORTES, aos 08 dias do mês de março de 2026.



Documento assinado eletronicamente por **YURI MATHEUS ARAUJO PINHEIRO MATOS, Procurador (a) do Estado**, em 08/03/2026, às 14:27, conforme art. 2º, § 2º, III, "b", da Lei 17.039/2010 e art. 3ºB, I, do Decreto nº 8.808/2016.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site [http://sei.go.gov.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=1](http://sei.go.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=1) informando o código verificador **87286375** e o código CRC **96C0B2BC**.

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



Referência: Processo nº 202400036001434



SEI 87286375