



Referência: Processo nº 202300006010997

Interessado(a): SUPERINTENDÊNCIA DE INFRAESTRUTURA

Assunto: Análise de Edital de Licitação. Modalidade Concorrência. Aprovação Condicionada das Minutas do Edital e Contratual.

DESPACHO Nº 7070/2023/SEDUC/PROCSET-05719

Conclusivo

RELATÓRIO.

1. Trata-se de solicitação encaminhada pela Gerência de Licitação desta Secretaria de Estado da Educação (51986921), em que requer, para efeito de cumprimento do disposto no parágrafo único do art. 38 da Lei Federal nº. 8.666, de 21 de junho de 1993 – Lei Nacional de Licitações e Contratos Administrativos – a **análise jurídica do Edital de Licitação** sob a modalidade **Concorrência** (51986891), do tipo menor preço, sob o regime de execução de empreitada por preço global, que tem por objeto a *“reforma e ampliação do Colégio Estadual Murilo Braga, no município de Goiânia - GO”*, com valor total estimado em **R\$ 5.012.453,11** (cinco milhões, doze mil, quatrocentos e cinquenta e três reais e onze centavos).

2. Destaca-se, conforme informado, que haverá repasse à Coordenação Regional de Educação de Goiânia para a execução da obra, cujo procedimento de contratação ficará a cargo do Conselho Escolar, restando a esta Secretaria a responsabilidade pela realização do procedimento licitatório e pela fiscalização da execução do objeto.

3. Cumpre ressaltar que os autos foram objeto de análise por esta Setorial via Despacho nº 1539/2023/PROCSET (45558207), oportunidade em que foi solicitada a reelaboração do cronograma físico-financeiro e a elaboração de um Plano de Funcionamento da Unidade Escolar e de um Plano de Fiscalização, com o intuito de tornar a fiscalização das obras de engenharia desta Secretaria mais eficientes, evitando-se, assim, atrasos no cronograma e a má qualidade na execução do objeto visado.

4. Estão os autos instruídos com os seguintes documentos principais: Termo de Adequação dos Projetos (000037639625); Projeto de Fiscalização (000037640318); Portaria de constituição da Comissão Permanente de Licitação (000037660011); manifestação SESMT (000037707663); Certidão do imóvel (000037768993); Portaria de nomeação do gestor do contrato e dos fiscais da obra (45013816); Despacho nº 1539/2023/PROCSET (45558207); Plano de Fiscalização (47238285); Projetos Executivos (51446186); Planilha Orçamentária (51446186); Projeto Básico (51446457); Estudo Técnico Preliminar (51447031); Parecer Técnico (51447101); autorização para a licitação (51569080); Minuta do Edital de Licitação (51986891); Programação de Desembolso Financeiro – PDF (52649022).

FUNDAMENTAÇÃO.

5. Nos moldes do disposto no §1º do art. 22 da Lei federal nº. 8.666, de 21 de junho de 1993, Concorrência é a modalidade de licitação entre quaisquer interessados que, na fase inicial de habilitação preliminar, comprovem possuir os requisitos mínimos de qualificação exigidos no edital para execução de seu objeto.

6. Cuida-se de procedimento licitatório indicado para contratações cujo valor, para obras ou serviços de engenharia, seja superior a R\$ 1.500.000,00, conforme previsão do art. 23, inciso I, alínea “c”, daquele mesmo Diploma Legal. Aponta-se que tal parâmetro foi atualizado pelo Decreto nº 9.412/2018, passando para R\$ 3.300.000,00. Por se tratar o objeto do certame em andamento de obra de engenharia, cujo valor encontra-se acima do limite discriminado, conclui-se que a modalidade escolhida para a pretendida licitação adequa-se aos requisitos legalmente exigidos.

7. Quanto ao projeto básico, a Lei Federal nº 8.666/1993 impôs a obrigatoriedade de sua existência, sob pena de nulidade do procedimento licitatório e a consequente responsabilização do agente público. Assim, prescrevem o art. 7º, §2º, I e § 6º, *in verbis*:

Art. 7º As licitações para a execução de obras e para a prestação de serviços obedecerão ao disposto neste artigo e, em particular, à seguinte sequência:

(...)

§ 2º As obras e os serviços somente poderão ser licitados quando:

I - houver projeto básico aprovado pela autoridade competente e disponível para exame dos interessados em participar do processo licitatório;

(...)

§ 6º A infringência do disposto neste artigo implica a nulidade dos atos ou contratos realizados e a responsabilidade de quem lhes tenha dado causa.

8. A partir de um projeto básico preciso e detalhado se evitam falhas tanto no procedimento licitatório quanto na própria execução da obra pública, permitindo à Administração a consecução da economicidade (eficiência, eficácia e efetividade). 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.

9. Igualmente, com a propriedade que lhe é peculiar, o professor Marçal Justen Filho aduziu ser necessária não só a existência do projeto básico, mas o seu exame à luz do interesse público e das exigências legais, bem como a sua aprovação expressa:

Nenhuma licitação para obras e serviços pode fazer-se sem projeto básico (ou equivalente, quando o objeto não envolver atividade de engenharia). Mas é insuficiente a mera elaboração do projeto básico. Faz-se necessária sua aprovação, por ato formal e motivado da autoridade competente, a qual deverá avaliá-lo e verificar sua adequação às exigências legais e ao interesse público. A autoridade, ao aprovar o projeto, responsabiliza-se pelo juízo de legalidade e de conveniência adotado. Será competente para aprovar o projeto básico a autoridade competente para determinar a contratação da obra ou do serviço a que tal projeto se refere. (Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, p. 110, 2004). [grifou-se].

10. Verifica-se nos autos a presença do Projeto Básico no Evento 51446457 e como Anexo I do Edital de Licitação (51986891). Quanto à sua aprovação, afirma a Superintendência de Infraestrutura, no Termo de Adequação presente no Evento 000037639625, a suficiência do projeto, nos termos do art. 7º, parágrafos 2º a 4º, da Lei federal nº 8.666/1993. No mesmo expediente, afirma a área técnica “*que o processo em trâmite atende a Resolução Normativa nº 006/2017 TCE-GO*”. Com isso, considera-se suprida a exigência de aprovação pela autoridade competente, haja vista a delegação de competência ao Superintendente de Infraestrutura desta Pasta, consoante Portaria nº 2669/2022 (000037639673).

11. Pontua-se, ademais, que, embora o Projeto Básico esteja, de forma geral, em sintonia com a legislação de regência, foi verificada a necessidade de que sejam tomadas as seguintes providências:

11.1. Quanto ao item “Alimentação/Estrutura Tipo N3 com Transformador 225 KVA”, discriminado como parcela de maior relevância no quadro do item 5 do

Projeto Básico, solicita-se que seja apresentada a devida justificativa para que a quantidade exigida para fins de qualificação técnica seja 100% da quantidade orçada, limite acima do percentual de 50% normalmente aceito pelo TCU;

11.2. Necessário que seja apresentada justificativa nos autos para a exigência de um engenheiro eletricista para comprovação da capacidade técnico-profissional das licitantes;

11.3. Solicita-se que seja verificado pela área técnica desta Secretaria, apresentando a necessária justificativa, se os projetos contemplam condições mínimas de acessibilidade às Edificações. Recomenda-se, em caso negativo, que seja verificada a possibilidade de contemplá-las.

12. Quanto à atestação das exigências de segurança e saúde do trabalho pelo órgão responsável (SESMT), tem-se que consta nos autos no Evento 000037707663.

13. Quanto à licença ambiental, consoante exigência legal, **registra-se que não instrui os autos, devendo ser providenciada a sua juntada.**

14. Com relação à regularidade orçamentária e financeira da despesa, verifica-se, no documento do Evento 51569080, a referência ao processo administrativo utilizado para assegurar parte dos recursos necessários à execução de inúmeras obras, distribuídas por determinados municípios goianos. Foi verificado, ainda, que a Programação de Desembolso Financeiro e a Declaração de Adequação Orçamentária e Financeira juntadas àqueles autos foram elaboradas levando-se em consideração o valor global de todas as obras, não tendo havido individualização por obra a ser licitada. Neste ponto, esclarece-se que não foi possível verificar se os recursos necessários à execução de cada obra estão efetivamente assegurados, nos termos do art. 7º, §2º, inciso III, da Lei nº 8.666/93. Sendo assim, recomenda-se precaução quanto à previsão dos recursos que assegurarão a execução do objeto licitado, de forma a se evitar intercorrências na execução do contrato por inexistência de saldo suficiente. Aponta-se, ademais, tendo em vista que a contratação ficará a cargo dos Conselhos Regionais, tratando-se de descentralização de recursos, que estes estão sendo repassados às Coordenações Regionais de Educação. Reitera-se que ainda que os recursos sejam repassados à Coordenação Regional de Educação após a realização da licitação, tais recursos deverão estar totalmente assegurados quando da publicação do Edital. Desta forma, diante desse cenário, além da necessidade de os recursos estarem assegurados até a publicação do Instrumento Convocatório, caberá, ainda, a cada Conselho contratante a responsabilidade por comprovar nos autos, no momento da contratação, que os recursos necessários à execução de cada obra, referente ao procedimento licitatório realizado, foram totalmente transferidos, restando assegurado o crédito que suportará a despesa respectiva.

15. Aponta-se a ausência do cadastro na Superintendência Central de Compras Governamentais e Logística da SEAD (Despacho SCCGL), devendo ser providenciada a sua juntada.

16. No que diz respeito à autorização da titular desta Pasta, em cumprimento ao Decreto Estadual nº 9.898/2021, que dispõe sobre a delegação de competência prevista no parágrafo único do art. 84-A da Lei Estadual nº 17.928/2012, registra-se que consta nos autos no Evento 51569080.

17. Quanto à propriedade do bem imóvel onde está edificado o colégio a ser reformado, sublinhe-se que a certidão respectiva instrui os autos no Evento 000037768993.

18. Quanto ao orçamento elaborado (51446186), verifica-se que foram utilizadas as Tabelas SINAPI, GOINFRA/AGETOP, SICRO3 e ORSE. 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.**

19. Ainda quanto ao orçamento elaborado, especificamente no que diz respeito à cotação de preços dos itens que, porventura, não componham as citadas tabelas, entende-se que deverá observar os incisos III a VI do art. 7º do Decreto estadual nº 9.900/2021.

20. Quanto à Minuta do **Edital de Licitação** (51986891), nos termos do art. 40 da Lei de Licitações, o Instrumento Convocatório deverá prever em seu preâmbulo o número de ordem em série anual, o nome da repartição interessada e de seu setor, a modalidade, o regime de execução e o tipo da licitação, a menção de que será regida pela citada Lei, o local, dia e hora para recebimento da documentação e proposta, bem como para início da abertura dos envelopes, e indicará, obrigatoriamente, informações referentes ao objeto, prazo e condições para a assinatura do contrato, sanções, critérios para julgamento, dentre outras exigências, todas atendidas pelas disposições do instrumento sob análise. **Necessário, contudo, que sejam tomadas, ainda, as seguintes providências:**

20.1. Adequações que porventura se fizerem necessárias no Edital de Licitação em correspondência às alterações a serem realizadas no Projeto Básico em razão das orientações do item 11 do presente expediente, de forma que haja compatibilidade entre o Instrumento Convocatório e o documento técnico;

20.2. Fazer constar no Edital de Licitação o disposto no art. 42 da Lei Complementar nº 123/2006;

20.3. Adequar, quanto à qualificação técnica, os itens 5.5.3 do Edital de Licitação, conforme itens 3.5 a 3.10.1 do Projeto Básico;

20.4. No item 15.4 do Edital de Licitação, onde se lê “...*, obedecida a ordem cronológica de que trata o inciso IV do art. 2º do Decreto Estadual nº 9.561/2019,...*”, leia-se “...*, obedecida, em qualquer caso, a ordem cronológica de pagamento de que trata o inciso IV do art. 2º do Decreto Estadual nº 9.561/2019,...*”;

20.5. Quanto ao momento a partir do qual será contado o prazo para reajustamento do contrato, deverá ser adequado o disposto na definição do índice I_0 da fórmula matemática indicada no item 15.9 do Edital de Licitação, de forma que passe a constar como termo inicial para a contagem do prazo para reajustamento a data da apresentação do orçamento a que a proposta se referir, conforme redação aprovada nos demais procedimentos licitatórios análogos (vide item 15.8).

21. Especificamente quanto à **Minuta Contratual** (Anexo IX do Edital de Licitação – 51986891), o art. 55 da Lei federal nº. 8.666/93 determina quais são as cláusulas necessárias em todo contrato. Feita a análise do instrumento contratual, observa-se que todas as exigências elencadas no dispositivo legal citado foram satisfatoriamente atendidas. **Necessário, contudo, que sejam tomadas, ainda, as seguintes providências:**

21.1. Adequações que porventura se fizerem necessárias na Minuta do Contrato em correspondência às alterações a serem realizadas no Projeto Básico e no Edital de Licitação, de forma que haja compatibilidade entre os três instrumentos citados;

21.2. Adequar os itens 2.2.1.11 a 2.2.1.11.5 da Minuta Contratual, referentes às normas de segurança e saúde no trabalho, conforme disposições correspondentes do Projeto Básico, tendo em vista que há divergências entre os dois documentos;

21.3. No item 3.3 da Minuta Contratual, onde se lê “...*, obedecida a ordem cronológica de que trata o inciso IV do art. 2º do Decreto Estadual nº 9.561/2019,...*”, leia-se “...*, obedecida, em qualquer caso, a ordem cronológica de pagamento de que trata o inciso IV do art. 2º do Decreto Estadual nº 9.561/2019,...*”;

21.4. Quanto ao momento a partir do qual será contado o prazo para reajustamento do contrato, deverá ser adequado o disposto na definição dos

índices I e I₀ da fórmula matemática indicada no item 3.4.2 da Minuta do Contrato, de forma que passe a constar como termo inicial para a contagem do prazo para reajustamento a data da apresentação do orçamento a que a proposta se referir, conforme redação aprovada nos demais procedimentos licitatórios análogos (vide item 3.4.1);

21.5. Tendo em vista que a contratação será de competência do Conselho Escolar, necessário que se faça a adequação da Minuta do Contrato quanto às responsabilidades definidas no instrumento, direcionadas ao Conselho e à SEDUC, de forma que fiquem claramente individualizadas (cita-se como exemplo a definição das responsabilidades relativas à fiscalização da obra e à gestão do contrato, ao pagamento, ao recebimento do Objeto, à indicação do beneficiário nos casos de garantia contratual etc).

22. Da instrução dos autos. No que diz respeito à adequada instrução processual, constatou-se a necessidade de que sejam observadas as seguintes orientações:

22.1. Todas as Anotações/Registros de Responsabilidade Técnica (ART's/RRT's) deverão instruir os autos, em suas versões definitivas;

22.2. Juntar aos autos a aprovação, pelo Corpo de Bombeiros do Estado de Goiás, dos projetos de prevenção e combate a incêndio, uma vez que o documento do Evento 51446888 se refere a outra unidade escolar;

22.3. Atualizações que porventura se fizerem necessárias no orçamento elaborado, nos termos das orientações dos itens 18 e 19 da presente manifestação;

22.4. Juntar aos autos a licença ambiental que se faz necessária, emitida pelo órgão ambiental responsável;

22.5. Juntar aos autos o cadastro na Superintendência Central de Compras Governamentais e Logística da SEAD (Despacho SCCGL);

22.6. Apresentar justificativa para que a quantidade exigida para comprovação da capacidade técnica da licitante, relativa ao item "Alimentação/Estrutura Tipo N3 com Transformador 225 KVA", seja 100% da quantidade orçada, limite acima do percentual de 50% normalmente aceito pelo TCU;

22.7. Apresentar justificativa para a exigência de um engenheiro eletricista para comprovação da capacidade técnico-profissional das licitantes;

22.8. Comprovar nos autos, previamente à publicação do Instrumento Convocatório, que os recursos necessários à execução do objeto foram integralmente assegurados, nos termos da orientação do item 14 desta manifestação;

22.9. Demais providências a cargo da Gerência de Licitação, eventualmente não registradas nesta manifestação.

23. Reforça-se, quanto à qualificação técnica das licitantes, que tais exigências, sejam elas de caráter técnico-profissional ou técnico-operacional, não podem ser desarrazoadas a ponto de comprometer o caráter competitivo do certame, devendo, tão-somente, constituir garantia mínima suficiente de que o futuro contratado detém capacidade de cumprir com as obrigações contratuais. Dessa forma, as exigências relativas à capacidade técnica devem ser sempre devidamente fundamentadas, de forma que fiquem demonstradas inequivocamente sua imprescindibilidade e pertinência em relação ao objeto licitado.

24. Alerta-se, além do mais, que a exigência excessiva de requisitos para a capacitação técnica reveste-se de manifesta ilegalidade, podendo comprometer significativamente a competitividade no certame, sendo motivo de responsabilização daqueles que deram causa à irregularidade. Nessa mesma linha de raciocínio, sublinhe-se que é de responsabilidade da área solicitante desta Secretaria a

elaboração do descritivo dos itens que compõem o objeto da licitação de forma que não haja especificação técnica que cerceie injustificadamente o caráter competitivo do certame.

25. Ainda quanto ao tema, destaca-se que, conforme entendimento do Tribunal de Contas da União, as exigências de qualificação técnica, quer técnico-profissional, quer técnico-operacional, devem recair sobre parcelas que sejam, simultaneamente, de maior relevância e valor significativo, e tais requisitos devem ser demonstrados no instrumento convocatório ou no processo administrativo da licitação.

SÚMULA TCU 263: Para a comprovação da capacidade técnico-operacional das licitantes, e desde que limitada, simultaneamente, às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto a ser contratado, é legal a exigência de comprovação da execução de quantitativos mínimos em obras ou serviços com características semelhantes, devendo essa exigência guardar proporção com a dimensão e a complexidade do objeto a ser executado.

26. Assinala-se que a responsabilidade pelos aspectos fáticos e outros consistentes em elementos extrajurídicos 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.

27. Alerta-se, quando da assinatura do instrumento contratual, sobre a necessidade de se observar os requisitos exigidos no Edital de Licitação para a sua formalização, bem como seja observada, ainda, a orientação do item 14 desta manifestação, quanto à comprovação, pelo Conselho Escolar contratante, que os recursos que suportarão a despesa foram integralmente transferidos.

28. Por fim, por se tratar de licitação cujo valor é superior a R\$ 5.000.000,00 (cinco milhões de reais), faz-se necessário constar nos autos, previamente à publicação do Edital de Licitação, a análise e manifestação da **Controladoria-Geral do Estado**, nos termos da Instrução Normativa nº 01/2022 – CGE

CONCLUSÃO.

29. Pelas razões expostas, frente aos aspectos jurídicos e procedimentais analisados, fica **aprovada a Minuta do Edital de Licitação da Concorrência** instrumentalizada nos presentes autos (51986891), bem como a **Minuta Contratual** (Anexo IX do Instrumento Convocatório), cujo objeto é a “*reforma e ampliação do Colégio Estadual Murilo Braga, no município de Goiânia - GO*”, com valor total estimado em **R\$ 5.012.453,11** (cinco milhões, doze mil, quatrocentos e cinquenta e três reais e onze centavos), **estando a eficácia deste ato condicionada, contudo, ao atendimento das orientações dos itens 11, 20, 21 e 22 do presente expediente.**

30. Encaminhem-se os autos à **Gerência de Licitação** desta Pasta, para prosseguimento do feito, após atendidas todas as providências solicitadas e, concomitantemente, à **Controladoria-Geral do Estado**, para análise e manifestação, conforme orientação do item 28 deste expediente.

GOIÂNIA, 07 de novembro de 2023.

Oberdan Humberton Rodrigues Valle
Procurador do Estado
Chefe da Procuradoria Setorial



Documento assinado eletronicamente por **OBERDAN HUMBERTON RODRIGUES VALLE**, **Procurador (a) do Estado**, em 08/11/2023, às 09:05, conforme art. 2º, § 2º, III, "b", da Lei 17.039/2010 e art. 3ºB, I, do Decreto nº 8.808/2016.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site http://sei.go.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=1 informando o código verificador **53064399** e o código CRC **30AE2135**.

PROCURADORIA SETORIAL
AVENIDA ANHANGUERA 1630, S/C - Bairro SETOR LESTE VILA NOVA - GOIANIA - GO - CEP 74643-010
- 623201088.



Referência: Processo nº 202300006010997



SEI 53064399