

Instituto de  
Assistência  
dos Servidores  
Públicos do  
Estado de Goiás



ESTADO DE GOIÁS  
INSTITUTO DE ASSISTENCIA DOS SERVIDORES PUBLICOS DO ESTADO DE GOIAS  
SETOR DE ENGENHARIA E ARQUITETURA

PROCESSO: 202100022019093

INTERESSADO: SETOR DE ENGENHARIA E ARQUITETURA

**ASSUNTO: ATENDIMENTO AS RESSALVAS DO PARECER JURÍDICO**

**DESPACHO Nº 166/2021 - SEA- 11250**

1. Tratam os autos sobre contratação de empresa especializada em serviços de engenharia para prestação de serviços continuados de manutenção predial, adaptações e serviços comuns nas edificações do IPASGO, localizadas na capital e no interior do Estado de Goiás.

2. Os autos aportaram nesta especializada, por força do Despacho nº 379/2021-DLIC – 11220 (000022792650), para atendimento das ressalvas elencadas no Parecer PROCSET- 06155 Nº 385/2021 (000022456615). Assim, atendendo os questionamentos e orientações da Douta Procuradoria Setorial no parecer citado, esclarecemos que:

3. No que se refere ao Item 6 “DO RESPEITO AO ESTATUTO DA MICROEMPRESA E DA EMPRESA DE PEQUENO PORTE”, esclarecer que o mesmo questionamento foi realizado pela DLIC no despacho nº 271/2021-DLIC-11220 (000021302796), referente ao mesmo termo de referência (000021562145) ora analisado pela procuradoria setorial. Contudo, esta especializada acostou aos autos a justificativa via despacho nº 112/2021-SEA (000021616613) bem como a retificação do Termo de Referência e seus anexos(000023044153).

4. No que diz respeito à inviabilidade de divisão e reserva de cota para microempresa e empresa de pequeno porte como prevê a legislação.

5. A divisão/ fracionamento do objeto ou reserva de cotas nesse caso coloca em risco à segurança jurídica, falta de atendimento a padronização do objeto, risco a execução de forma unificada e ordenada, geraria multiplicidade de contratos e diversos problemas na responsabilização da garantia da prestação dos serviços, atraso no cronograma e diversos outros riscos que ocasionaria atraso nos projetos e cronogramas do IPASGO.

6. No caso em tela, o não atendimento do art. 48, inc. II, se justifica em razão do tamanho, complexidade e peculiaridade dos trabalhos a serem executados no presente objeto. Quanto ao tratamento diferenciado é dever sua aplicação por força dos diplomas legais vigentes que regulamenta das contratações públicas, tendo em vista que o certame é disputa ampla.

7. Ademais, importante trazer à baila que qualquer forma de divisão torna vulnerável a prestação de serviços. Apesar que a ideia de reserva de cota atua no âmbito de fomentar a

competitividade da micro e pequena empresa, como estratégia de geração de emprego, distribuição de renda, redução da informalidade e fortalecimento da economia.

8. Ainda sobre o tema, temos como paradigma o art. 23, §1º, da Lei nº 8.666/93 e a Súmula nº 247 do Tribunal de Contas da União, tem-se que a divisão do objeto, em itens ou lotes, é trabalhada como regra. Isso em decorrência da presunção inicial de que, com a divisão em parcelas menores, aumentará a competitividade e, conseqüentemente, as chances de alcançar propostas mais vantajosas para a Administração.

9. A solução trazida pela citada lei, em dividir o objeto em maiores números de itens é possível, de modo a possibilitar a ampliação da disputa entre os licitantes conforme prevê o ordenamento jurídico.

10. Desse modo a regra do parcelamento deve ser coordenada com o requisito que a própria lei empregou, ou seja, **só se pode falar em parcelamento quando existir a viabilidade técnica e econômica para sua adoção.**

11. O Professor Jorge Ulisses Jacoby Fernandes, no Parecer nº 2086/00, elaborado no Processo nº 194/2000 do TCDF, ensina que:

“Desse modo a regra do parcelamento deve ser coordenada com o requisito que a própria lei definiu: só se pode falar em parcelamento quando há viabilidade técnica para sua adoção. Não se imagina, quando o objeto é fisicamente único, como um automóvel, que o administrador esteja vinculado a parcelar o objeto. Nesse sentido, um exame atento dos tipos de objeto licitados pela Administração Pública evidencia que embora sejam divisíveis, há interesse técnico na manutenção da unicidade, da licitação ou do item da mesma. Não é pois a simples divisibilidade, mas a viabilidade técnica que dirige o processo decisório. Observa-se que, na aplicação dessa norma, até pela disposição dos requisitos, fisicamente dispostos no seu conteúdo, a avaliação sob o aspecto técnico precede a avaliação sob o aspecto econômico. É a visão jurídica que se harmoniza com a lógica. Se um objeto, divisível, sob o aspecto econômico for mais vantajoso, mas houver inviabilidade técnica em que seja licitado em separado, de nada valerá a avaliação econômica. Imagine-se ainda esse elementar exemplo do automóvel: se por exemplo as peças isoladamente custassem mais barato, mesmo assim, seria recomendável o não parcelamento, pois sob o aspecto técnico é a visão do conjunto que iria definir a garantia do fabricante, o ajuste das partes compondo todo único, orgânico e harmônico. Por esse motivo, deve o bom administrador, primeiramente, avaliar se o objeto é divisível. Em caso afirmativo, o próximo passo será avaliar a conveniência técnica de que seja licitado inteiro ou dividido”.

*(grifei)*

12. Ratificando o entendimento do nobre professor, não é pela simples divisibilidade, mas a viabilidade técnica que dirige o processo como um todo. A própria lei impõe uma sistemática a serem atendidas na sua aplicação, o estudo sob o aspecto técnico e a avaliação sob o aspecto econômico que refletirá sobre todo percurso processual.

13. Todavia, para que ocorra a divisão do objeto, não pode haver prejuízo para o conjunto ou complexo licitado ora debatido. Para que tal situação não ocorra, é possível reunir os itens em um único lote, atentando-se para o fato de que o fracionamento em lotes deve respeitar a integridade qualitativa do objeto a ser executado.

14. Entendemos não ser possível desnaturar um objeto, fragmentando-o em contratações diversas e que importam o risco de impossibilidade de execução satisfatória, colocando em risco a qualidade da prestação dos serviços e interesse da administração.

15. A esse propósito, faz-se mister à colação do entendimento do eminente Marçal Justen Filho, *“a obrigatoriedade do fracionamento respeita limites de ordem técnica e econômica. Não se admite o fracionamento quando tecnicamente isso não for viável ou, mesmo, recomendável. O fracionamento em lotes deve respeitar a integridade qualitativa do objeto a ser executado. (...) a unidade do objeto a ser executado não pode ser destruída através do fracionamento”*

16. Também por este prisma é o entendimento do respeitável Daniel Carvalho Carneiro, acerca do conceito de viabilidade técnica e econômica, informando que *“a viabilidade técnica diz respeito à integridade do objeto, não se admitindo o parcelamento quando tal medida implicar na sua desnaturação, onde em risco a satisfação do interesse público em questão. Já a viabilidade econômica significa que o parcelamento deve trazer benefícios para a Administração licitante, proporcionando um aumento da competitividade e uma conseqüente diminuição dos custos para a execução do objeto. No entanto, para uma real noção da viabilidade econômica do parcelamento, é preciso ter em mente a redução de custos proporcionada pela economia de escala”*

17. Ainda que a regra seja o parcelamento e reserva de parte do objeto a serem contratados, essa não é absoluta, visto que a eventual divisão do objeto por itens pode acarretar prejuízo para o conjunto da solução aqui almejada especialmente com a perda de economia de escala.

18. A jurisprudência pátria caminha para validar essa mesma tese, de acordo o Tribunal de Contas da União que teve a oportunidade de se manifestar nesse sentido de que, no caso específico e semelhante, **a licitação por lote único seria a mais eficiente à administração:**

*“Cabe considerar, porém, que o modelo para a contratação parcelada adotado nesse parecer utilizou uma excessiva pulverização dos serviços. Para cada um de cinco prédios, previram-se vários contratos (ar condicionado, instalações elétricas e eletrônicas, instalações hidrossanitárias, civil). Esta exagerada divisão de objeto pode maximizar a influência de fatores que contribuem para tornar mais dispendiosa a contratação (...) embora as estimativas numéricas não mostrem consistência, não há nos autos nenhuma evidência no sentido oposto, de que o parcelamento seria mais vantajoso para a Administração. Ao contrário, os indícios são coincidentes em considerar a licitação global mais econômica” (Acórdão no 3140/2006 do TCU).*

19. Assim, nas hipóteses de licitação com diversidade de serviços, o entendimento dos Tribunais de Contas tem sido o de que o parcelamento ou não do objeto da licitação deve ser auferido sempre no caso concreto, perquirindo-se essencialmente acerca da viabilidade técnica e econômica do parcelamento e da divisibilidade do objeto.

20. O TCU, no Acórdão no 732/2008, se pronunciou no sentido de que *“a questão da viabilidade do fracionamento deve ser decidida com base em cada caso, pois cada obra tem as suas especificidades, devendo o gestor decidir analisando qual a solução mais adequada no caso concreto”*.

21. Este raciocínio precisa ser sopesado com muita cautela por nós, caso a caso. Destacamos que o foco principal da contratação aqui pretendida é um só: **a manutenção predial (mão de obra e insumos).**

22. Os demais atos que antecedem a correção e prevenção correspondem às atividades preparatórias para a execução e conclusão do serviço em si. Logo, ainda que o processo seja constituído de etapas, o serviço é um só, tal como hoje ocorre com os processos de manutenções em geral.

23. Ademais, se as etapas que envolvem a execução do objeto em comento forem realizadas por várias empresas, há o sério risco de eventual indisponibilidade técnica ou contratual de uma delas

implicar na paralisação geral do serviço, trazendo prejuízos à Administração Pública e trazendo mais severos transtornos a quem mais necessita do serviço: o cidadão.

24. Outrossim, não se pode desprezar o fato de que o eventual desmembramento do serviço eleva o risco de perda de padronização e qualidade do serviço como um todo.

25. Outro fator que poderia ocasionar a perda do interesse na disputa do certame é a limitação geográfica entre as unidades, *in casu*, mostra-se razoável e é justificada pela especificidade do certame, uma vez que eventuais gastos no deslocamento para a execução de serviços, especialmente os mais básicos e comuns, não raro e urgentes, em cidades distantes, comprometeriam a economicidade dos contratos.

26. Destarte, sem prejuízo da viabilidade técnica e econômica da licitação, da perda de escala ou detrimento do melhor aproveitamento do mercado e ampliação da competitividade, o serviço será contratado em item único, sem adoção de cota, há de se considerar que parte da solução proposta – que requer a integração das atividades, necessita de conhecimento técnico próprio e expertise, a fim de que a contratação almejada atenda na totalidade não apenas do IPASGO, mas sobretudo os usuários, que esperam dos órgãos brasileiros a agilidade, a segurança, a presteza e a eficiência para lidar com suas necessidades.

27. Neste diapasão, nosso entendimento técnico é que há plena justificativa para a composição do certame no molde proposto, devemos levar em consideração que existe um elevado número de empresas brasileiras que encontram-se aptas ao pleno atendimento ao processo licitatório e que o formato de único LOTE para disputa geral e ampla, é mais vantajoso para a Administração que possui a margem de negociação maior para estarem executando uma obra em grande proporção.

28. Neste sentido, a licitação por lote é mais satisfatória do ponto de vista da eficiência técnica, por consolidar as entregas a partir de um único fornecedor vencedor do referido certame, gerando assim maior eficiência na gestão contratual, bem como no processo de entrega, haja vista que é notório o fato de que ao se utilizar de muitos fornecedores para entrega e execução, aumenta-se a incidência de possibilidades de atrasos consequentemente ampliando-se o custo operacional do projeto para a Administração.

29. Portanto, os benefícios diretos e indiretos com o advento do formato apresentado serão muito superiores ao atualmente existente, tanto em termos de economicidade, eficácia, eficiência, com impactos ambientais positivos, garantindo-se melhoria na qualidade dos serviços prestados à sociedade.

30. No que diz respeito ao Item 8 “ DA ESTIMATIVA DE PREÇOS”

31. Oportuno informar que por se tratar de um processo de manutenção corretiva/preventiva e material/insumo sob demanda, dessa forma foram utilizados como parâmetro as planilhas de insumos da GOINFRA (000023051731), para se obter o preço por item a ser utilizado. Essas tabelas são certificadas pelo Poder Público e utilizadas como parâmetro para formação de preços para serviços de engenharia e/ou obras civis. Os preços dessas planilhas são formados através de cotações de mercado e certificadas pelos órgãos competentes.

32. Os insumos foram listados em conformidade com as planilhas de referência, das quais constam a maior quantidade estimada possível de itens a serem utilizados, visto que os serviços serão realizados sob demanda e em diversas edificações, não havendo, no caso, devido à especificidade do

objeto, previsão exata do que poderá ser consumido ou não. Sendo assim, bem como para evitar o jogo de planilha, os valores utilizados para formação dos preços, por parte da licitante, serão aqueles contidos nas tabelas de referência da GOINFRA e do SINAPI, e na falta dos itens nas tabelas serão utilizados 3 (três) cotações de fornecedores do ramo.

33. Destaca-se que foi elaborada nova planilha contendo o quantitativo estimado e a inclusão dos preços conforme a planilha oficial vigente, elaborada pela GOINFRA (000023051731).

34. No que diz respeito ao Item 9.1, I: Informamos que consta no subitem 1.2.1(000023044153) – Critério de julgamento: Menor Preço Global.

35. Quanto ao item 9.1, II, T: Informamos que consta no TdR (000023044153) no item 15.4, “d”, a solicitação de apresentação da certidão negativa de débitos Municipais (ISS).

36. Referente ao item 9.1, II, V: No item 16.1 do TdR (000023044153) encontra-se com o mesmo sentido sugerido.

37. No que se refere ao item 9.1, III, E: Consta no subitem 13.17 do item 13 – Da obrigação da Contratada, já está previsto a vedação.

38. Ademais, consta no item 14 do TdR (000023044153) a vedação de subcontratação, apenas a terceirização de alguns serviços que é possível pela característica complementar do objeto, mediante a autorização do IPASGO.

39. Em relação ao item 9.1, F: Destaca-se que no item 16 do TdR (000023044153) encontra-se com o mesmo sentido sugerido.

40. No âmbito do item 9.1, G: foi alterada o subitem 19.1 do TdR(000023044153).

41. Sabemos que esse contexto envolve aspectos técnicos e jurídicos (vez que a linha divisória entre o que é técnico e o que é jurídico, em alguns casos, é bastante tênue) muitas das vezes surgem dúvidas que necessitam ser sanadas, esperamos ter conseguido alcançar os esclarecimentos necessários para dirimir as orientações aqui propostas.

42. Face ao exposto, encaminhe-se os autos para ciência e análise superior quanto aos fatos acima justificados, à GEALOG para adoção das providências pertinentes a seu cargo.

Goiânia, 24 de agosto de 2021.

Eng. Maria das Neves Martinez Yano Lima  
Setor de Engenharia e Arquitetura

SETOR DE ENGENHARIA E ARQUITETURA DO (A) INSTITUTO DE ASSISTENCIA DOS SERVIDORES PUBLICOS DO ESTADO DE GOIAS, ao(s) 23 dia(s) do mês de agosto de 2021.

*- “As obras, serviços e compras efetuadas pela Administração serão divididas em tantas parcelas quantas se comprovarem técnica e economicamente viáveis, procedendo-se à licitação com vistas ao melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e à ampliação da competitividade sem perda da economia de escala” (§ 1º do art. 23 da Lei nº 8.666/1993, com a redação dada pela Lei nº 8.883/1994).*

- Brasil. Tribunal de Contas da União. Licitações e contratos: orientações e jurisprudência do TCU / Tribunal de Contas da União. – 4. ed, revista, atualizada e ampliada. Brasília: TCU, Secretaria - Geral da Presidência: Senado Federal, Secretaria Especial de Editoração e Publicações, 2010.

- Acórdão no 732/2008 do TCU.

- JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 11.ed. São Paulo: 2005, Dialética, p. 208.

- CARNEIRO, Daniel Carvalho. O parcelamento da contratação na lei de licitações. Revista Diálogo Jurídico, ano IV, n.3., setembro/2004, p.85/95.

---



Documento assinado eletronicamente por **MARIA DAS NEVES MARTINEZ YANO LIMA, Coordenador (a)**, em 25/08/2021, às 15:24, 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 **000023068230** e o código CRC **F9D89D2E**.

---

SETOR DE ENGENHARIA E ARQUITETURA  
AVENIDA PRIMEIRA RADIAL Qd.F, N º 586 ç BLOCO 3, 3º ANDAR - Bairro SETOR PEDRO LUDOVICO -  
GOIANIA - GO - CEP 74820-300 - (62)3238-2400.



Referência: Processo nº 202100022019093



SEI 000023068230