



**ESTADO DE MATO GROSSO
MUNICÍPIO DE COMODORO
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO**

PARECER JURÍDICO Nº 43/2024-PGM

I - PREÂMBULO

Modalidade: Pregão Eletrônico - sistema de registro de preços

Consulente: Departamento de licitações e contratos

Órgão demandante: Secretaria de Administração

Protocolo Kanban: 226431

**Objeto: registro de preços para futura e eventual prestação de serviços
médico – exames clínicos ocupacionais**

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO.
LICITAÇÕES E CONTRATOS PÚBLICOS.
PREGÃO ELETRÔNICO COM REGISTRO DE
PREÇOS. BENS E SERVIÇOS COMUNS DE
MERCADO. LEI Nº. 14.133/21.
POSSIBILIDADE. RECOMENDAÇÕES
NECESSÁRIAS.

II – DA CONSULTA

Trata-se de procedimento licitatório, na modalidade pregão eletrônico, tipo menor preço por item, com registro de preços para aquisição do objeto em epígrafe para atender a demanda contratual da secretaria municipal de saúde.

Os autos foram regularmente formalizados e estão instruídos com os seguintes documentos, relacionados conforme anexados aos autos:

- a) Estudo Técnico Preliminar, com descrição da necessidade da contratação que



**ESTADO DE MATO GROSSO
MUNICÍPIO DE COMODORO
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO**

caracterize o interesse público envolvido, p. 1 e seguintes;

- b) Documento de Oficialização da Demanda – DOD, p. 19 e seguintes;
- c) Justificativa de contratação, p. 22 e seguintes;
- d) Justificativa de não parcelamento do objeto, p. 25 e seguintes;
- e) Termo de referência, p. 28 e seguintes;
- f) Termo de justificativa de preços e respectivas pesquisas , p. 40 e seguintes;
- g) Indicação da dotação orçamentária para custeio da contratação, p. 99 e seguintes;
- h) Autorização para abertura do certame, p. 103 e seguintes;
- i) Minuta do edital e seus anexos, p. 105 e seguintes;

O presente parecer trata da análise prévia do procedimento licitatório estabelecida pelo art. 53 da Lei Federal n. 14.133/2021.

É o relatório.

III – DA ANÁLISE JURÍDICA

III. 1) Finalidade e abrangência do parecer jurídico.

O parecer jurídico tem por finalidade assistir a autoridade assessorada no controle prévio de legalidade, segundo preconiza o art. 53, I e II, da Lei n. 14.133, de 2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos – NLLC):



ESTADO DE MATO GROSSO MUNICÍPIO DE COMODORO PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

Art. 53. Ao final da fase preparatória, o processo licitatório seguirá para o órgão de assessoramento jurídico da Administração, que realizará controle prévio de legalidade mediante análise jurídica da contratação.

§1º Na elaboração do parecer jurídico, o órgão de assessoramento jurídico da Administração deverá:

I - apreciar o processo licitatório conforme critérios objetivos prévios de atribuição de prioridade;

II - redigir sua manifestação em linguagem simples e compreensível e de forma clara e objetiva, com apreciação de todos os elementos indispensáveis à contratação e com exposição dos pressupostos de fato e de direito levados em consideração na análise jurídica;

O controle prévio de legalidade se dá em função do exercício da competência da análise jurídica da futura contratação, não abrangendo, portanto, os aspectos de natureza técnica, mercadológica ou de conveniência e oportunidade.

Nesse sentido, cito por analogia o Enunciado BPC n. 7, do Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia-Geral da União:

Enunciado BPC nº 7

A manifestação consultiva que adentrar questão jurídica com potencial de significativo reflexo em aspecto técnico deve conter justificativa da necessidade de fazê-lo, evitando-se posicionamentos conclusivos sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade, podendo-se, porém, sobre estes emitir opinião ou formular recomendações, desde que enfatizando o caráter discricionário de seu acatamento.

Sendo assim, presume-se que as especificações técnicas do objeto, inclusive quanto ao seu detalhamento, características, quantitativos, requisitos e avaliação do preço estimado, tenham sido regularmente determinados pelo setor competente do órgão, com base em parâmetros técnicos objetivos, para a melhor consecução do interesse público.



ESTADO DE MATO GROSSO MUNICÍPIO DE COMODORO PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

Finalmente, deve-se salientar que determinadas observações são feitas sem caráter vinculativo, mas com foco na segurança jurídica da autoridade assessorada, a quem incumbe, dentro da margem de discricionariedade, avaliar e acatar, ou não, tais ponderações.

Assim, as questões relacionadas estritamente à legalidade serão apontadas para fins de correção e aprimoramento da instrução processual.

III. 2) Planejamento da contratação. Estudo Técnico Preliminar

A Lei n. 14.133/2021 estabelece que a fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação (artigo 18, *caput*, da lei 14133/2021).

O art. 18 apresenta o rol de elementos e documento que devem ser providenciados na fase de planejamento, a saber:

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:

- I - a descrição da necessidade da contratação fundamentada em **estudo técnico preliminar** que caracterize o interesse público envolvido;
- II - a definição do objeto para o atendimento da necessidade, por meio de **termo de referência**, anteprojeto, projeto básico ou projeto executivo, conforme o caso;
- III - a definição das **condições de execução e pagamento, das garantias exigidas e ofertadas e das condições de recebimento**;
- IV - o **orçamento estimado**, com as composições dos preços utilizados para sua formação;



ESTADO DE MATO GROSSO MUNICÍPIO DE COMODORO PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

V - a elaboração do **edital de licitação**;

VI - a elaboração de **minuta de contrato, quando necessária, que constará obrigatoriamente como anexo do edital de licitação**;

VII - o **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;

VIII - a **modalidade de licitação, o critério de julgamento, o modo de disputa** e a adequação e eficiência da forma de combinação desses parâmetros, para os fins de seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, considerado todo o ciclo de vida do objeto;

IX - a **motivação circunstanciada das condições do edital, tais como justificativa de exigências de qualificação técnica, mediante indicação das parcelas de maior relevância técnica ou valor significativo do objeto, e de qualificação econômico-financeira, justificativa dos critérios de pontuação e julgamento das propostas técnicas, nas licitações com julgamento por melhor técnica ou técnica e preço, e justificativa das regras pertinentes à participação de empresas em consórcio**;

X - a **análise dos riscos** que possam comprometer o sucesso da licitação e a boa execução contratual;

XI - a **motivação sobre o momento da divulgação do orçamento da licitação, observado o [art. 24 desta Lei](#)**.
(grifos)

No mesmo dispositivo, o legislador traçou os elementos que compõem o Estudo Técnico Preliminar, que 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:

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



ESTADO DE MATO GROSSO MUNICÍPIO DE COMODORO PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

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.



ESTADO DE MATO GROSSO MUNICÍPIO DE COMODORO PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

De acordo com o §2º do art. 18, da novel lei de licitações e contratos, o estudo técnico preliminar deverá **conter ao menos os elementos previstos nos incisos I, IV, VI, VIII e XIII do seu § 1º**, e quando não contemplar os demais elementos previstos no referido parágrafo, apresentar as devidas justificativas.

Essa regra foi reproduzida no decreto regulamentador do ETP no âmbito do município de Comodoro/MT – decreto municipal n. 21/2023, ao dispor no § 1º do art. 8º que o instrumento deverá conter no mínimo os elementos previstos nos incisos I, V, VI, VII e XIII do caput do mencionado artigo, a saber:

- (i) descrição da necessidade da contratação, considerado o problema a ser resolvido sob a perspectiva do interesse público;*
- (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 e;*
- (xiii) posicionamento conclusivo sobre a adequação da contratação para o atendimento da necessidade a que se destina.*

Por isso, além das exigências da Lei n. 14.133/2021, deve a administração observar as regras do Decreto Municipal n. 21/2023.

O ETP foi juntado à p. 1 e seguintes, e por se tratar de documento de conhecimento técnico, a avaliação e aprovação cabe, em última análise, ao próprio órgão, cabendo à assessoria jurídica a verificação de existência, no mínimo, dos documentos citados



ESTADO DE MATO GROSSO
MUNICÍPIO DE COMODORO
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

no §2º do art. 18, da Lei n. 14.133/2021, reproduzidos no §1º do art. 8º do Decreto Municipal n. 21/2023.

Quanto à presença de tais elementos, verificam-se constar todos os tópicos elencados pelo § 1º do art. 18 da lei 14.133/2021, exprimindo regularidade pertinente ao aspecto formal.

III. 3) Da análise de riscos

O art. 18, inciso X, da Lei nº 14.133/21 estabelece que o planejamento da contratação deverá contemplar a análise dos riscos que possam comprometer o sucesso da licitação e a boa execução contratual.

Segundo a consultoria Zenite, o gerenciamento de riscos, no âmbito da nova Lei de Licitações, **constitui uma etapa do planejamento que se situa entre o estudo técnico preliminar e o termo de referência/projeto básico¹.**

Ainda sob a ótica da renomada consultoria, – ainda que não conste expressamente da Lei nº 14.133/2021, **entende-se possível dispensar a realização da análise de riscos** quando o planejamento da contratação envolver a contratação de solução extremamente simples ou que se observe, por exemplo, elevado nível de conhecimento que a Administração já acumulou, não demandando assim a elaboração de um gerenciamento de riscos específico, ou permitindo o aproveitamento de estudos anteriores elaborados para outras ocasiões, **devendo a Administração justificar a desnecessidade de instruir o planejamento com tal requisito.**

No caso em exame, verifica-se a **inexistência do mapa de riscos.**

¹ Disponível em: https://zenite.blog.br/o-que-e-analise-de-risco-e-quando-deve-ser-realizada-no-etp-tr-ou-em-apartado/?doing_wp_cron=1711219135.9888799190521240234375#:~:text=%E2%80%93%20ainda%20que%20n%C3%A3o%20consta%20expressamente,a%20Administra%C3%A7%C3%A3o%20j%C3%A1%20acumulou%2C%20n%C3%A3o



**ESTADO DE MATO GROSSO
MUNICÍPIO DE COMODORO
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO**

Por isso, **recomenda-se a juntada do instrumento, ou**, se a critério de avaliação do órgão demandante, tratar-se o objeto de solução extremamente simples ou que a administração já tenha acumulado elevado nível de conhecimento quanto aos seus riscos (análise técnica e de gestão), apresentar no processo as devidas justificativas e fundamentos nesse sentido.

III. 4) Da modalidade licitatória eleita e do sistema de registro de preços

No caso dos autos, o órgão demandante optou pela modalidade licitatória pregão eletrônico, pelo sistema de registro de preços, que possuem regulamentação legal na Lei n. 14.133/2021.

O texto legal disciplina em seu artigo 6º, inciso XLI, que o pregão é a modalidade destinada à aquisição de bens e serviços comuns, e o inciso XIII do mesmo normativo define que **são considerados bens e serviços comuns aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado.**

Embora o legislador tenha definido de maneira geral os casos em que a modalidade licitatória pregão se aplica, não há estipulação precisa e taxativa de rol de bens e serviços que são considerados comuns e usuais de mercado.

Por isso, cabe à equipe técnica do órgão demandante, na fase de planejamento e por meio do levantamento de mercado, verificar se ela se amolda à definição de bens e serviços comuns e usuais de mercado, para legitimar a utilização do pregão.

Jessé Torres Pereira Junior (Comentários à Lei de Licitações e Contratos da Administração Pública, 6ª ed., Renovar, 2003, p.1006) entende que:



**ESTADO DE MATO GROSSO
MUNICÍPIO DE COMODORO
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO**

'Em aproximação inicial do tema, pareceu que 'comum' também sugeria simplicidade. Percebe-se, a seguir, que não. **O objeto pode portar complexidade técnica e ainda assim ser 'comum', no sentido de que essa técnica é perfeitamente conhecida, dominada e oferecida pelo mercado.** Sendo tal técnica bastante para atender às necessidades da Administração, a modalidade pregão é cabível a despeito da maior sofisticação do objeto'.

Com isso, é de se presumir que antes mesmo de lançar o procedimento administrativo a autoridade competente realizou ampla pesquisa de mercado para que conseguisse chegar à conclusão de que os serviços e/ou bens que pretende licitar se enquadram nos conceitos acima elencados, **o que se verifica informado no item 4.7 do termo de referência (Natureza do objeto - p. 30).**

Nesse contexto, da análise dos autos, notadamente do conteúdo do Termo de Referência e justificativa anexos, pressupõe-se, estritamente com base nos estudos técnicos sobre os quais se presume a legitimidade, que o objeto a ser licitado enquadra-se dentro o conceito de bens e serviços comuns, o que viabiliza a adoção do pregão como modalidade licitatória e o exame dos demais aspectos jurídicos relativos ao certame.

Quanto à adoção do sistema de registro de preços, no que se refere às compras, estabelece o inc. II do art. 40, da lei n. 14.133/2021, que sua utilização deve ser observada, quando pertinente.

Sua regulamentação local ocorreu por meio do decreto n. 20/2023, que no art. 3º traça os requisitos para a sua adoção, a saber: *i) quando pelas características do bem ou serviço houver necessidade de contratações freqüentes; ii) quando for mais conveniente a aquisição de bens com previsão de entregas parceladas ou contratação de serviços remunerados com unidade de medida, por quantidade de horas de serviços ou em regime de tarefa; iii) para atendimento a mais de um órgão ou entidade e; iv) quando pela natureza do*



**ESTADO DE MATO GROSSO
MUNICÍPIO DE COMODORO
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO**

objeto o e pelas condições da contratação , não for possível definir previamente o quantitativo a ser demandado pela Administração.

Percebe-se pela própria natureza dos serviços médicos de realização de exames clínicos ocupacionais, o enquadramento nas condições de necessidade de contratações frequentes, a entrega parcelada e a natureza de impossibilidade de previsão de quantitativo exato de exames clínicos, que é variável de acordo com a demanda e rotatividade de admissão, demissão, licenças saúde de servidores, dentre outros, o que, salvo melhor juízo, enquadra a compra ao procedimento auxiliar de registro de preços.

III. 5) Dos requisitos legais para a realização do pregão

O pregão eletrônico é regido por legislação nacional, e no âmbito municipal pelo decreto n. 5/2024, e dentre suas normas se estabelece os procedimentos preparatórios que deverão ser observados pela administração quando da adoção desta modalidade licitatória. Neste sentido dispõem, respectivamente, o art. 18 da Lei n. 14.133/21, e o art. 10, do Decreto Municipal n. 5/2024²:

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:

- I - a descrição da necessidade da contratação fundamentada em estudo técnico preliminar que caracterize o interesse público envolvido;
- II - a definição do objeto para o atendimento da necessidade, por meio de termo de referência, anteprojeto, projeto básico ou projeto executivo, conforme o caso;
- III - a definição das condições de execução e pagamento, das garantias exigidas e ofertadas e das condições de recebimento;

² “Dispõe sobre a licitação pelo critério de julgamento por menor preço ou maior desconto, na forma eletrônica, para contratação de bens, serviços e obras da Administração Pública Direta e Indireta no âmbito do Município de Comodoro/MT.”



ESTADO DE MATO GROSSO MUNICÍPIO DE COMODORO PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

IV - o orçamento estimado, com as composições dos preços utilizados para sua formação;

V - a elaboração do edital de licitação;

VI - a elaboração de minuta de contrato, quando necessária, que constará obrigatoriamente como anexo do edital de licitação;

VII - o 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;

VIII - a modalidade de licitação, o critério de julgamento, o modo de disputa e a adequação e eficiência da forma de combinação desses parâmetros, para os fins de seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, considerado todo o ciclo de vida do objeto;

IX - a motivação circunstanciada das condições do edital, tais como justificativa de exigências de qualificação técnica, mediante indicação das parcelas de maior relevância técnica ou valor significativo do objeto, e de qualificação econômico-financeira, justificativa dos critérios de pontuação e julgamento das propostas técnicas, nas licitações com julgamento por melhor técnica ou técnica e preço, e justificativa das regras pertinentes à participação de empresas em consórcio;

X - a análise dos riscos que possam comprometer o sucesso da licitação e a boa execução contratual;

XI - a motivação sobre o momento da divulgação do orçamento da licitação, observado o [art. 24 desta Lei](#).

Decreto Municipal n. 5/2024:

Art. 10. A fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o Plano de Contratações Anual, 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 os documentos e procedimentos necessários de que dispõe o art. 18 da Lei nº 14.133/2021, observada a modalidade de licitação adotada, nos termos do art. 3º.



**ESTADO DE MATO GROSSO
MUNICÍPIO DE COMODORO
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO**

Frente a isso, passa-se ao cotejo entre estas exigências legais e regulamentares e a instrução dos presentes autos, no intuito de verificar a regularidade jurídica do caso em exame, ou, se for o caso, apontar as providências que ainda devem ser adotadas pelo órgão demandante.

Da justificativa da contratação

É importante lembrar que a teoria dos motivos determinantes preconiza que os atos administrativos, quando motivados, ficam vinculados aos motivos expostos, para todos os efeitos jurídicos.

Até mesmo sua validade dependerá da efetiva existência dos motivos apresentados.

Recomenda-se, por isso, especial cautela quanto aos seus termos, que devem ser claros, precisos e corresponder a real demanda da municipalidade, sendo inadmissíveis especificações que não agreguem valor ao resultado da contratação, ou superiores às necessidades do Município, ou, ainda, que estejam defasadas tecnológica e/ou metodologicamente.

Por isso, os autos do procedimento licitatório devem ser instruídos com a devida justificativa da demanda, baseada em adequada fundamentação, apresentada a sua pertinência e relevância em relação à necessidade identificada.

No caso em concreto, verifica-se a presença da justificativa à fl. 22 e seguintes, cuja discricionariedade e mérito são de atribuição do órgão demandante.

Do termo de referência e da definição do objeto

Cuida-se o termo de referência de documento de natureza técnica, essencial à instrução do procedimento e que deve conter todos os elementos caracterizadores do objeto que



ESTADO DE MATO GROSSO MUNICÍPIO DE COMODORO PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

se pretende licitar, como a sua descrição detalhada, o orçamento estimativo de custos e o cronograma físico-financeiro da execução.

Tal documento deve propiciar a avaliação do custo pela Administração, a definição dos métodos, a estratégia de suprimento e o prazo de execução contratual.

Estabelece também a lei de regência que deve deixar clara a definição do objeto do certame.

Nos autos, percebe-se a consonância entre o objeto detalhado pela área requisitante e aquele definido pela autoridade competente, constante da minuta do edital.

Segundo o inc. XXIII do art. 6º, c/c §1º do art. 40, da lei n. 14.133/2021, o termo de referência deverá conter os seguintes elementos, no que couber ao caso em concreto:

[...]

- a) definição do objeto, incluídos sua natureza, os quantitativos, o prazo do contrato e, se for o caso, a possibilidade de sua prorrogação;
- b) fundamentação da contratação, que consiste na referência aos estudos técnicos preliminares correspondentes ou, quando não for possível divulgar esses estudos, no extrato das partes que não contiverem informações sigilosas;
- c) descrição da solução como um todo, considerado todo o ciclo de vida do objeto;
- d) requisitos da contratação;
- e) modelo de execução do objeto, que consiste na definição de como o contrato deverá produzir os resultados pretendidos desde o seu início até o seu encerramento;
- f) modelo de gestão do contrato, que descreve como a execução do objeto será acompanhada e fiscalizada pelo órgão ou entidade;
- g) critérios de medição e de pagamento;
- h) forma e critérios de seleção do fornecedor;
- i) estimativas do valor da contratação, acompanhadas dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, com



ESTADO DE MATO GROSSO MUNICÍPIO DE COMODORO PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

os parâmetros utilizados para a obtenção dos preços e para os respectivos cálculos, que devem constar de documento separado e classificado;

j) adequação orçamentária;

[...]

I - especificação do produto, preferencialmente conforme catálogo eletrônico de padronização, observados os requisitos de qualidade, rendimento, compatibilidade, durabilidade e segurança;

II - indicação dos locais de entrega dos produtos e das regras para recebimentos provisório e definitivo, quando for o caso;

III - especificação da garantia exigida e das condições de manutenção e assistência técnica, quando for o caso.

Para a regularidade do certame é imprescindível que a definição do objeto, refletida no termo de referência, corresponda às reais necessidades do Município, **evitando-se detalhes excessivos, irrelevantes ou desnecessários, capazes de conduzir à limitação da competitividade do certame.**

Deve-se registrar, na oportunidade, que dado ao caráter eminentemente técnico do TR, não pode a assessoria jurídica avaliar as especificações utilizadas, recomendando-se à administração que verifique o cumprimento deste requisito.

Em todo caso, quando aos elementos obrigatórios retro mencionados, verificam-se neste procedimento as suas presenças, exprimindo regularidade no que tange aos aspectos formais.

Da pesquisa de preços e do orçamento estimado

A partir da especificação precisa do objeto e de todos os elementos que o caracterizam (quantidades, metodologia e tecnologia a serem empregados, critérios ambientais, etc) a equipe técnica do órgão demandante promoverá a adequada pesquisa de preços estabelecida pelo ordenamento jurídico.



**ESTADO DE MATO GROSSO
MUNICÍPIO DE COMODORO
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO**

A cotação de preços deve ser ampla e atualizada, com vistas a refletir o preço de mercado em relação ao produto ou serviço, e deve guardar rigor metodológico de proporcional à complexidade da demanda e aos riscos envolvidos.

Vejamos o teor da resolução de consulta n. 20/2016, do TCE/MT, a respeito da matéria:

Ementa: TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MATO GROSSO. REEXAME DA TESE PREJULGADA NA RESOLUÇÃO DE CONSULTA Nº 41/2010. LICITAÇÃO. AQUISIÇÕES PÚBLICAS. BALIZAMENTO DE PREÇOS. **1)** A pesquisa de preços de referência nas aquisições públicas deve adotar amplitude e rigor metodológico proporcionais à materialidade da contratação e aos riscos envolvidos, não podendo se restringir à obtenção de três orçamentos junto a potenciais fornecedores, mas deve considerar o seguinte conjunto (cesta) de preços aceitáveis: **preços praticados na Administração Pública, como fonte prioritária;** consultas em portais oficiais de referenciamento de preços e em mídias e sítios especializados de amplo domínio público; fornecedores; catálogos de fornecedores; analogia com compras/contratações realizadas por corporações privadas; outras fontes idôneas, desde que devidamente detalhadas e justificadas. **2)** Nos processos de inexigibilidade e de dispensa de licitação, inclusive aqueles amparados no art. 24, I, II, da Lei nº 8.666/1993, devem ser apresentadas as respectivas pesquisas de preços, nos termos do art. 26 da Lei.

O art. 23 da lei n. 14.133/2021 dispõe que *o valor previamente estimado da contratação deverá ser compatível com os valores praticados pelo mercado, considerados os preços constantes de bancos de dados públicos e as quantidades a serem contratadas, observadas a potencial economia de escala e as peculiaridades do local de execução do objeto.*

O §1º do mesmo dispositivo legal relaciona que *para aquisição de bens e contratação de serviços em geral, conforme regulamento, o valor estimado será definido com*



ESTADO DE MATO GROSSO
MUNICÍPIO DE COMODORO
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

base no melhor preço aferido por meio da utilização dos seguintes parâmetros, adotados de forma combinada ou não:

- I - composição de custos unitários menores ou iguais à mediana do item correspondente no painel para consulta de preços ou no banco de preços em saúde disponíveis no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP);
- II - contratações similares feitas pela Administração Pública, em execução ou concluídas no período de 1 (um) ano anterior à data da pesquisa de preços, inclusive mediante sistema de registro de preços, observado o índice de atualização de preços correspondente;
- III - utilização de dados de pesquisa publicada em mídia especializada, de tabela de referência formalmente aprovada pelo Poder Executivo federal e de sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que contenham a data e hora de acesso;
- IV - pesquisa direta com no mínimo 3 (três) fornecedores, mediante solicitação formal de cotação, desde que seja apresentada justificativa da escolha desses fornecedores e que não tenham sido obtidos os orçamentos com mais de 6 (seis) meses de antecedência da data de divulgação do edital;
- V - pesquisa na base nacional de notas fiscais eletrônicas, na forma de regulamento.

No município de Comodoro/MT, o Decreto Municipal n. 11/2023 dispõe sobre os procedimentos administrativos básicos para a realização de pesquisa de preços para aquisição de bens e contratação de serviços em geral no âmbito da Administração Pública Direta e Indireta, e tocante aos seus elementos, em vista de sua natureza técnica e variação de acordo com a natureza e complexidade da contratação, recomenda-se, no que couber ao caso em concreto, a observância aos seus requisitos obrigatórios.

Nessa linha, assim como a legislação regente, o art. 4º da normativa local estabelece os parâmetros a serem adotados na realização da pesquisa de preços, a saber:

Art. 4º. A pesquisa de preços para fins de determinação do preço estimado em processo licitatório para a aquisição de bens e contratação de serviços em geral será



ESTADO DE MATO GROSSO MUNICÍPIO DE COMODORO PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

realizada mediante a utilização dos seguintes parâmetros, empregados de forma combinada ou não:

- I. composição de custos unitários menores ou iguais à mediana do item correspondente nos sistemas oficiais de governo, como Painel de Preços ou banco de preços em saúde, observado o índice de atualização de preços correspondente;
- II. contratações similares feitas pela Administração Pública, em execução ou concluídas no período de 1 (um) ano anterior à data da pesquisa de preços, inclusive mediante sistema de registro de preços, observado o índice de atualização de preços correspondente;
- III. dados de pesquisa publicada em mídia especializada, de tabela de referência formalmente aprovada pelo Poder Executivo federal e de sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que atualizados no momento da pesquisa e compreendidos no intervalo de até 6 (seis) meses de antecedência da data de divulgação do edital, contendo a data e a hora de acesso;
- IV. pesquisa direta com, no mínimo, 3 (três) fornecedores, mediante solicitação formal de cotação, por meio de ofício ou e-mail, desde que seja apresentada justificativa da escolha desses fornecedores e que não tenham sido obtidos os orçamentos com mais de 6 (seis) meses de antecedência da data de divulgação do edital; ou V. pesquisa na base nacional de notas fiscais eletrônicas, desde que a data das notas fiscais esteja compreendida no período de até 1 (um) ano anterior à data de divulgação do edital.

É importante observar que nos termos do § 1º do art. 4º, **qualquer que seja o parâmetro adotado, deverão ser apresentados, no mínimo, 03 (três) fontes de preços, com exceção à apresentação de justificativa e documentos comprobatórios da circunstância, no caso de sua impossibilidade, conforme dispõe o § 2º.**

Ademais, a normativa ainda prevê que na formação do preço devem ser prestigiados os seguintes parâmetros: *I. composição de custos unitários menores ou iguais à mediana do item correspondente nos sistemas oficiais de governo, como Painel de Preços ou banco de preços em saúde, observado o índice de atualização de preços correspondente; e II. contratações similares feitas pela Administração Pública, em execução ou concluídas no*



ESTADO DE MATO GROSSO
MUNICÍPIO DE COMODORO
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

período de 1 (um) ano anterior à data da pesquisa de preços, inclusive mediante sistema de registro de preços, observado o índice de atualização de preços correspondente; devendo-se justificar nos autos a hipótese de impossibilidade de sua utilização (§3º do art. 4º).

Ressalto, ainda, a necessidade de se observar os elementos formais do documento de balizamento dos preços, elencados no art. 2º do decreto em voga, a saber:

Art. 2º. A pesquisa de preços será materializada em documento de balizamento que conterá, no mínimo:

- I. descrição do objeto a ser contratado;
- II. identificação do(s) agente(s) responsável(is) pela pesquisa ou, se for o caso, da equipe de planejamento;
- III. caracterização das fontes consultadas, com indicação do preço unitário e quantidade, CNPJ do fornecedor, razão social, número da ata de registros de preços ou contrato utilizado, dentre outros elementos necessários para a qualificação da fonte obtida;
- IV. método estatístico aplicado para a definição do valor estimado;
- V. justificativas para a metodologia utilizada, em especial para a desconsideração de valores inconsistentes, inexequíveis ou excessivamente elevados, se aplicável;
- VI. memória de cálculo do valor estimado e documentos que lhe dão suporte, e
- VII. justificativa da escolha dos fornecedores, no caso da pesquisa direta de que dispõe o inciso IV do § 1º do art. 23, da Lei n.º 14.133/2021.

§ 1º. Deverá constar, ao final da planilha de preços/balizamento, a declaração expressa do servidor quanto a sua integral responsabilidade pelo balizamento e pesquisa de preços realizada e pela fidelidade das informações prestadas.

§ 2º. O balizamento de preços deverá conter todos os dados funcionais do servidor público responsável por sua elaboração, ser vistados em todas as suas páginas e rubricado ao final. (grifos)



ESTADO DE MATO GROSSO
MUNICÍPIO DE COMODORO
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

No caso em exame, pertinente aos parâmetros a serem adotados para a formação do preço estimado descritos no art. 4º do decreto n. 11/2023, verifica-se que o órgão demandante apresentou na p. 40 e seguintes “justificativa de preços”, em que consta a seguinte declaração:

“[...] para a composição do preço de balizamento, a presente pesquisa de preços utilizou-se da combinação dos parâmetros dos incisos I, II, e IV do art. 4º do Decreto Municipal nº 011/2023, sendo os valores obtidos em pesquisa em portais de referência de licitações públicas, como: **BANCO DE PREÇOS** (<https://www.bancodeprecos.com.br/>) e **PAINEL DE PREÇOS** (<https://paineldeprecos.planejamento.gov.br/>), além de **atas de registro de preços de outros órgãos públicos, bem como, potenciais fornecedores locais**. Para se chegar ao preço de balizamento, utilizou-se **o método da mediana** que é o valor do meio que separa a metade maior da metade menor no conjunto de dados. Menos influenciada por valores muito altos ou muito baixos, a mediana pode ser adotada em casos onde os dados são apresentados de forma mais heterogênea e com um número pequeno de observações. **Em conformidade com o art. 10 do Decreto Municipal nº 11/2023, o cálculo incidu sobre um conjunto de quatro preços, oriundos da combinação de três parâmetros do art. 4º do mesmo decreto**”.

Assim, salvo melhor juízo, se verifica que na composição do preço estimado foram observadas as diretrizes da lei de regência e do decreto n. 11/2023, que a regulamenta em âmbito local.

A única complementação a ser realizada se refere à sua parte final, **com a inclusão das declarações citadas nos §§ 1º e 2º do art. 2º do decreto 11/2023³**, devendo constar, ainda os elementos relacionados nos seus incisos, o que se recomenda reavaliar antes da publicação do edital, para certificar-se das suas presenças no documento de balizamento.

³ § 1º. Deverá constar, ao final da planilha de preços/balizamento, a declaração expressa do servidor quanto a sua integral responsabilidade pelo balizamento e pesquisa de preços realizada e pela fidelidade das informações prestadas.

§ 2º. O balizamento de preços deverá conter todos os dados funcionais do servidor público responsável por sua elaboração, ser vistados em todas as suas páginas e rubricado ao final. (grifos)



**ESTADO DE MATO GROSSO
MUNICÍPIO DE COMODORO
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO**

Das exigências de habilitação

Dispõe o art. 62 da lei n. 14.133/2021 que a habilitação é a fase da licitação em que se verifica o conjunto de informações e documentos necessários e suficientes para demonstrar a capacidade do licitante de realizar o objeto da licitação, dividindo-se em: I - jurídica; II - técnica; III - fiscal, social e trabalhista; IV - econômico-financeira.

Além dos documentos de registro, inscrição e atos constitutivos, a lei n. 14.133/2021 determina, em suma, que a habilitação far-se-á com a verificação de que o licitante está em situação regular perante a Fazenda Nacional, a Seguridade Social e o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS, e as Fazendas Estaduais e Municipais, quando for o caso, com a comprovação de que atende às exigências do edital quanto à habilitação jurídica e qualificações técnica e econômico-financeira.

Nos termos do inc. II do art. 63, da lei n. 14.133/2021, **deverá ser exigida a habilitação somente em relação ao licitante vencedor, exceto quando a fase de habilitação anteceder a de julgamento das propostas, circunstância que deverá estar prevista e objetivamente definida no instrumento convocatório, o que de antemão se recomenda.**

Do mesmo modo, dispõe o inc. III do art. 63 da mesma legislação, que serão exigidos os documentos relativos à regularidade fiscal, em qualquer caso, somente em momento posterior ao julgamento das propostas, e apenas do licitante mais bem classificado; **circunstância que deverá estar prevista e objetivamente definida no instrumento convocatório, o que de antemão se recomenda** inserir no item 8 (Da habilitação – p. 113).

Deve constar ainda, no edital, exigência de declaração de que a licitante cumpre as exigências de reserva de cargos para pessoa com deficiência e para reabilitado da Previdência Social, previstas em lei e em outras normas específicas, conforme o inc. IV do art. 63, **recomendando-se sua inserção do instrumento.**



**ESTADO DE MATO GROSSO
MUNICÍPIO DE COMODORO
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO**

Impõe-se, ainda, prever no edital cláusula que exija dos licitantes, sob pena de desclassificação, declaração de que suas propostas econômicas compreendem a integralidade dos custos para atendimento dos direitos trabalhistas assegurados na Constituição Federal, nas leis trabalhistas, nas normas infralegais, nas convenções coletivas de trabalho e nos termos de ajustamento de conduta vigentes na data de entrega das propostas (§1º do art. 63), **o que se recomenda inserir no instrumento.**

Da habilitação jurídica. Item 9.1.3, letra “e” do edital. Inabilitação de participante portador de CCMEI com efeito provisório. Necessidade de retificação. Potencial cláusula irregular

Direto ao ponto, o item 9.3.1, letra “e”, do edital (p.114), em sua parte final, reza que o MEI que apresentar CCMEI com efeito provisório será inabilitado.

Todavia, ao regulamentar a emissão do Certificado da Condição de Microempreendedor Individual (CCMEI), o art. 3º da Resolução n. 16/2009 do CGSM dispõe o seguinte em relação ao **efeito de alvará de funcionamento**:

Art. 3º O processo de registro, alteração, baixa e legalização do MEI observará as disposições da Lei nº [11.598](#), de 3 de dezembro de 2007, da Lei Complementar nº [123](#), de 14 de dezembro de 2006, alterada pela Lei Complementar nº [128](#), de 19 de dezembro de 2008, da Lei n. [12](#). 470, de 01 de setembro de 2011, da Lei Complementar n. [139](#), de 11 de novembro de 2011, assim como as seguintes diretrizes específicas: (Redação dada pela Resolução CGSIM nº 26, de 8 de dezembro de 2011)

[...]

*VIII – possibilitar o funcionamento do Microempreendedor Individual imediatamente após as inscrições eletrônicas na Junta Comercial e no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas (CNPJ), mediante a sua manifestação, por meio eletrônico, de concordância com o conteúdo do Termo de Ciência e de Responsabilidade **com Efeito de Alvará e Licença de Funcionamento Provisório**;*



ESTADO DE MATO GROSSO MUNICÍPIO DE COMODORO PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

A resolução CGSIM n. 22/2010, no art. 2º, inciso XI, especifica a forma de conversão do alvará provisório em alvará de funcionamento, que ocorre de maneira automática da seguinte forma:

Art. 2º Para os efeitos desta Resolução considera-se:

(...)

XI - conversão do Alvará de Funcionamento Provisório em Alvará de Funcionamento: caso os órgãos e entidades competentes não promovam as respectivas vistorias no prazo de vigência do Alvará de Funcionamento Provisório, este se converterá, **automaticamente, em definitivo;**

Nesse contexto, pelas próprias redações normativas o alvará conferido ao microempreendedor individual, numa primeira etapa, possui, para todos, efeito de provisório, mas que os licenciam para funcionamento imediatamente após as respectivas inscrições nas entidades e cadastros de pessoa jurídica citados, se convertendo em definitivo se os órgãos e entidades competentes não obstarem o empreendimento em eventual vistoria específica.

Assim, tem-se que ao dispor sobre a inabilitação de MEIs com alvarás e licenças de funcionamento provisórios, fatalmente estar-se-ia inabilitando, de maneira geral, os microempreendedores recém formalizados, violando o princípio da isonomia e sem justificativa técnica nos autos, que demonstre a inaptidão do MEI para contratar com a administração, em razão de possuir licença provisória de funcionamento.

Por esse motivo, ressalvada eventual justificativa técnica que enfrente o prejuízo à administração na contratação de MEI com licença provisória, recomenda-se a exclusão do item 9.1.3, letra “e”, do edital, por configurar, sem a devida motivação técnica, cláusula restritiva de participação.

Da habilitação técnica



ESTADO DE MATO GROSSO MUNICÍPIO DE COMODORO PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

A habilitação técnica se restringe à apresentação dos documentos relacionados no art. 67, da lei n. 14.133/2021, conforme o caso, a saber:

I - apresentação de profissional, devidamente registrado no conselho profissional competente, quando for o caso, detentor de atestado de responsabilidade técnica por execução de obra ou serviço de características semelhantes, para fins de contratação;

II - certidões ou atestados, regularmente emitidos pelo conselho profissional competente, quando for o caso, que demonstrem capacidade operacional na execução de serviços similares de complexidade tecnológica e operacional equivalente ou superior, bem como documentos comprobatórios emitidos na forma do [§ 3º do art. 88 desta Lei](#);

III - indicação do pessoal técnico, das instalações e do aparelhamento adequados e disponíveis para a realização do objeto da licitação, bem como da qualificação de cada membro da equipe técnica que se responsabilizará pelos trabalhos;

IV - prova do atendimento de requisitos previstos em lei especial, quando for o caso;

V - registro ou inscrição na entidade profissional competente, quando for o caso;

VI - declaração de que o licitante tomou conhecimento de todas as informações e das condições locais para o cumprimento das obrigações objeto da licitação.

§ 1º A exigência de atestados será 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.

§ 2º Observado o disposto no **caput** e no § 1º deste artigo, será admitida a exigência de atestados com quantidades mínimas de até 50% (cinquenta por cento) das parcelas de que trata o referido parágrafo, vedadas limitações de tempo e de locais específicos relativas aos atestados.

§ 3º Salvo na contratação de obras e serviços de engenharia, as exigências a que se referem os incisos I e II do **caput** deste artigo, a critério da Administração, poderão ser substituídas por outra prova de que o profissional ou a empresa possui conhecimento técnico e experiência prática na execução de serviço de



ESTADO DE MATO GROSSO MUNICÍPIO DE COMODORO PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

características semelhantes, hipótese em que as provas alternativas aceitáveis deverão ser previstas em regulamento.

§ 4º Serão aceitos atestados ou outros documentos hábeis emitidos por entidades estrangeiras quando acompanhados de tradução para o português, salvo se comprovada a inidoneidade da entidade emissora.

§ 5º Em se tratando de serviços contínuos, o edital poderá exigir certidão ou atestado que demonstre que o licitante tenha executado serviços similares ao objeto da licitação, em períodos sucessivos ou não, por um prazo mínimo, que não poderá ser superior a 3 (três) anos.

§ 6º Os profissionais indicados pelo licitante na forma dos incisos I e III do **caput** deste artigo deverão participar da obra ou serviço objeto da licitação, e será admitida a sua substituição por profissionais de experiência equivalente ou superior, desde que aprovada pela Administração.

§ 7º Sociedades empresárias estrangeiras atenderão à exigência prevista no inciso V do **caput** deste artigo por meio da apresentação, no momento da assinatura do contrato, da solicitação de registro perante a entidade profissional competente no Brasil.

§ 8º Será admitida a exigência da relação dos compromissos assumidos pelo licitante que importem em diminuição da disponibilidade do pessoal técnico referido nos incisos I e III do **caput** deste artigo.

§ 9º O edital poderá prever, para aspectos técnicos específicos, que a qualificação técnica seja demonstrada por meio de atestados relativos a potencial subcontratado, limitado a 25% (vinte e cinco por cento) do objeto a ser licitado, hipótese em que mais de um licitante poderá apresentar atestado relativo ao mesmo potencial subcontratado.

§ 10. Em caso de apresentação por licitante de atestado de desempenho anterior emitido em favor de consórcio do qual tenha feito parte, se o atestado ou o contrato de constituição do consórcio não identificar a atividade desempenhada por cada consorciado individualmente, serão adotados os seguintes critérios na avaliação de sua qualificação técnica:

I - caso o atestado tenha sido emitido em favor de consórcio homogêneo, as experiências atestadas deverão ser reconhecidas para cada empresa consorciada na proporção quantitativa de sua participação no consórcio, salvo nas licitações para contratação de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente



ESTADO DE MATO GROSSO MUNICÍPIO DE COMODORO PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

intelectual, em que todas as experiências atestadas deverão ser reconhecidas para cada uma das empresas consorciadas;

II - caso o atestado tenha sido emitido em favor de consórcio heterogêneo, as experiências atestadas deverão ser reconhecidas para cada consorciado de acordo com os respectivos campos de atuação, inclusive nas licitações para contratação de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual.

§ 11. Na hipótese do § 10 deste artigo, para fins de comprovação do percentual de participação do consorciado, caso este não conste expressamente do atestado ou da certidão, deverá ser juntada ao atestado ou à certidão cópia do instrumento de constituição do consórcio.

§ 12. Na documentação de que trata o inciso I do **caput** deste artigo, não serão admitidos atestados de responsabilidade técnica de profissionais que, na forma de regulamento, tenham dado causa à aplicação das sanções previstas nos [incisos III e IV do caput do art. 156 desta Lei](#) em decorrência de orientação proposta, de prescrição técnica ou de qualquer ato profissional de sua responsabilidade.

Observa-se que para a comprovação da aptidão técnica a Administração pode impor exigências relativas ao licitante, quanto ao seu pessoal técnico, solicitando a comprovação por meio de certidões ou atestados de serviços similares, de complexidade tecnológica e operacional equivalente ou superior.

No entanto, não se pode deixar de observar o que determina o art. 9º da lei nº 14.133/2021, de que é vedada a inclusão de condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o caráter competitivo do processo licitatório, inclusive nos casos de participação de sociedades cooperativas.

A súmula/TCU n. 263/2011 esclarece que:

“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”.



ESTADO DE MATO GROSSO MUNICÍPIO DE COMODORO PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

Recomenda-se, portanto, que o órgão demandante atente para os entendimentos do TCU sobre o tema, como acima apresentado, demonstrando, justificadamente, nestes autos, que os parâmetros de qualificação técnica fixados no edital são necessários, suficientes e pertinentes ao objeto licitado, assegurando-se que as exigências formuladas não implicam em restrição ao caráter competitivo do certame (vide ainda o Acórdão nº 135/2005-P- TCU), e limitem-se aos documentos relacionados no art. 67, da lei n. 14.133/2021.

No caso em concreto, consoante item 9.4 do edital (p. 374), as exigências de qualificação técnica são as seguintes:

9.4.1. Certidão(ões) ou Atestado(s) de capacidade técnica emitido(s) por pessoa jurídica de direito Público ou Privado, que comprovem a entrega do objeto/serviço similar, pertinente ou compatíveis ao objeto desta Licitação. Na descrição deverão conter informações que permitem o entendimento dos trabalhos realizados, bem como aferir a semelhança, pertinência ou compatibilidade com o objeto licitado.

9.4.2 Registro ou inscrição da empresa no Conselho Regional de Medicina em Mato Grosso (CRM/MT) em plena validade; a) O profissional médico da empresa deve possuir especialização comprovada em Medicina do Trabalho, devendo os documentos comprobatórios serem encaminhados pela empresa;

Do exame ao quanto estabelecido, denota-se, salvo melhor juízo, que as exigências do item 9.4.1 se limitam ao preconizado no art. 67 da lei n. 14.133/2021.

No entanto, segundo a jurisprudência dominante, **o item 9.4.2, que exige previamente a inscrição do licitante do Conselho Regional de Medicina de Mato Grosso (CRM/MT) como condição de habilitação, configura cláusula restritiva**, pois o onera antecipadamente, ou seja, antes da efetiva contratação. Nesse sentido manifestou-se o TCU no acórdão n. 829/2023:

“[...] é irregular a exigência, para fins de habilitação, de que a licitante comprove possuir inscrição ou visto no conselho regional profissional da unidade federativa



ESTADO DE MATO GROSSO MUNICÍPIO DE COMODORO PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

em que será executado o objeto (art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal e art. 30, inciso I, da Lei 8.666/1993). **O instante apropriado para atendimento de tal requisito é o momento de início do exercício da atividade, que se dá com a contratação, e não a fase de habilitação, sob pena de comprometimento da competitividade do certame”.**

Dessa forma, **recomenda-se retificar o item 9.4.2 (p. 116)**, para facultar ao licitante a apresentação de declaração de que, sob as penas do edital, comprovará em prazo razoável a ser estabelecido pela administração e antes do início da prestação dos serviços, a devida inscrição no CRM/MT.

Da habilitação fiscal, social e trabalhista

Especificamente em relação a essas habilitações, dispõe o art. 68 que serão aferidas mediante a análise dos requisitos abaixo:

- I - a inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas (CPF) ou no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ);
- II - a inscrição no cadastro de contribuintes estadual e/ou municipal, se houver, relativo ao domicílio ou sede do licitante, pertinente ao seu ramo de atividade e compatível com o objeto contratual;
- III - a regularidade perante a Fazenda federal, estadual e/ou municipal do domicílio ou sede do licitante, ou outra equivalente, na forma da lei;
- IV - a regularidade relativa à Seguridade Social e ao FGTS, que demonstre cumprimento dos encargos sociais instituídos por lei;
- V - a regularidade perante a Justiça do Trabalho;
- VI - o cumprimento do disposto no [inciso XXXIII do art. 7º da Constituição Federal](#).

§ 1º Os documentos referidos nos incisos do **caput** deste artigo poderão ser substituídos ou supridos, no todo ou em parte, por outros meios hábeis a comprovar a regularidade do licitante, inclusive por meio eletrônico.



ESTADO DE MATO GROSSO MUNICÍPIO DE COMODORO PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

§ 2º A comprovação de atendimento do disposto nos incisos III, IV e V do **caput** deste artigo deverá ser feita na forma da legislação específica.

No caso em concreto, consoante item 9.2 do edital (p. 115), as exigências de habilitação fiscal, social e trabalhista estão de acordo com o exigido no art. 68, da lei n. 14.133/2021, recomendando-se, no entanto, a **inclusão da prova de cumprimento do disposto no inciso XXXIII do art. 7º da Constituição Federal. (inc. V do art. 68).**

Da habilitação econômico-financeira

Segundo o art. 69, da lei n. 14.133/2021, habilitação econômico-financeira visa demonstrar a aptidão econômica do licitante para cumprir as obrigações decorrentes do futuro contrato, devendo ser comprovada de forma objetiva, por coeficientes e índices econômicos previstos no edital, devidamente justificados no processo licitatório, e será restrita à apresentação da seguinte documentação:

I - balanço patrimonial, demonstração de resultado de exercício e demais demonstrações contábeis dos 2 (dois) últimos exercícios sociais;

II - certidão negativa de feitos sobre falência expedida pelo distribuidor da sede do licitante.

§ 1º A critério da Administração, poderá ser exigida declaração, assinada por profissional habilitado da área contábil, que ateste o atendimento pelo licitante dos índices econômicos previstos no edital.

§ 2º Para o atendimento do disposto no **caput** deste artigo, é vedada a exigência de valores mínimos de faturamento anterior e de índices de rentabilidade ou lucratividade.

§ 3º É admitida a exigência da relação dos compromissos assumidos pelo licitante que importem em diminuição de sua capacidade econômico-financeira, excluídas parcelas já executadas de contratos firmados.

§ 4º A Administração, nas compras para entrega futura e na execução de obras e serviços, poderá estabelecer no edital a exigência de capital mínimo ou de



**ESTADO DE MATO GROSSO
MUNICÍPIO DE COMODORO
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO**

patrimônio líquido mínimo equivalente a até 10% (dez por cento) do valor estimado da contratação.

§ 5º É vedada a exigência de índices e valores não usualmente adotados para a avaliação de situação econômico-financeira suficiente para o cumprimento das obrigações decorrentes da licitação.

§ 6º Os documentos referidos no inciso I do **caput** deste artigo limitar-se-ão ao último exercício no caso de a pessoa jurídica ter sido constituída há menos de 2 (dois) anos.

No caso em concreto, o item 9.3 restringe-se à exigência de certidão negativa de falência emitida pelo distribuídos da sede do licitante, portanto, limitado ao rol do art. 69.

Recomenda-se tão somente a avaliação técnica (caso não tenha sido realizada) referente à necessidade das demais exigências constantes do art. 69, da lei n. 14.133/2021, frente à natureza e riscos da contratação, **no que couber**.

Da previsão de existência de recursos orçamentários

A lei n. 14.133/21 estabelece que a realização de licitação depende da previsão de recursos orçamentários que assegurem o pagamento das obrigações decorrentes de obras ou serviços a serem executadas no exercício financeiro em curso, de acordo com o respectivo cronograma.

Direto ao ponto, se verifica a indicação orçamentária na p. 99 e seguintes.

Autorização para a abertura da licitação

Superadas as etapas relativas ao planejamento da contratação, como a definição do objeto e a indicação do recurso próprio para a despesa, torna-se possível ao gestor avaliar a oportunidade e a conveniência de se realizar a contratação.



**ESTADO DE MATO GROSSO
MUNICÍPIO DE COMODORO
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO**

Caso conclua por deflagrar a licitação pretendida, deve emitir a autorização para a abertura da licitação, que no caso em exame consta da p. 103-104.

III. 6) Designação do agente de contratação e equipe de apoio

Para a realização da licitação, a autoridade competente deve designar um agente de contratação, dentre os servidores dos quadros permanentes desta Municipalidade, cujas atribuições incluem o para tomar decisões, acompanhar o trâmite da licitação, dar impulso ao procedimento licitatório e executar quaisquer outras atividades necessárias ao bom andamento do certame até a homologação (art. 2º do decreto municipal n. 9/2023⁴).

Anote-se que a teor do inc. I do art. 3º do decreto mencionado, o servidor designado deve possuir atribuições relacionadas a licitações e contratos ou possuir formação compatível ou qualificação atestada por certificação profissional emitida por escola de governo criada e mantida pelo poder público.

Nos autos não consta a designação do agente de contratação, no caso de pregão, o pregoeiro, o que se recomenda designar, com juntada da respectiva portaria.

Também deve ser designada, pela mesma autoridade, uma equipe de apoio ao pregoeiro em suas atividades, que deverá ser, preferencialmente, integrada por servidores públicos efetivos da administração.

III. 7) Da minuta do edital e seus anexos

Segundo o art. 18, incisos V da Lei 14.133/21 o processo licitatório deve ser instruído com a minuta de edital e seus anexos, dentre os quais a minuta do contrato – o que foi atendido.

⁴ Regulamenta a atuação do agente de contratação e da equipe de apoio, o funcionamento da comissão de contratação e a atuação de fiscais e gestores de contratos, nas áreas de que trata a Lei Nacional nº 14.133 de 01 de abril de 2021 e dá outras providências



**ESTADO DE MATO GROSSO
MUNICÍPIO DE COMODORO
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO**

O art. 25, por sua vez, dispõe que *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.*

Quanto a estes pontos, da minuta do edital e seus anexos (termo de referência), salvo melhor juízo, constam tais requisitos.

Itens 9.5.2.1 e 10.7. Erro material. Citação a Município diverso

Recomenda-se retificar os itens 5.3 (p. 108); 9.5.2.1 (p. 117) e 10.7 (p. 118), fazendo-se alusão ao município de Comodoro/MT e endereço de sua sede administrativa.

Item 10.10. Cota reservada à MEIs

O item 10.11 (p. 375) se refere à existência de cota reservada de até 25% do objeto para contratação de microempresas e empresas de pequeno porte, nos termos do art. 48, inc. III, da LC n. 123/2006, indicando que o respectivo percentual estaria no **anexo I do termo de referência**.

No entanto, da leitura ao instrumento não se visualiza o mencionado anexo I, recomendando-se **sua inserção, na forma de complementação**, para que os interessados tenham acesso à cota reservada às MPes, nos termos do art. 48, III, da lei complementar n. 123/2006⁵, **ou sua exclusão**, caso o órgão demandante tenha concluído pelo prejuízo técnico e econômico na divisão dos itens, em vista da adjudicação por lote justificada no procedimento (não parcelamento do objeto – p. 25 e seguintes).

⁵ Art. 48. Para o cumprimento do disposto no art. 47 desta Lei Complementar, a administração pública: (...)

III - **deverá** estabelecer, em certames para aquisição de bens de natureza divisível, cota de até 25% (vinte e cinco por cento) do objeto para a contratação de microempresas e empresas de pequeno porte.



**ESTADO DE MATO GROSSO
MUNICÍPIO DE COMODORO
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO**

Ata de registro de preços

Da formalização do cadastro de reserva

Nos termos do inc. II do art. 15, do decreto municipal n. 20/2023, recomenda-se incluir na ata o *registro dos licitantes ou fornecedores que aceitarem cotar os bens, obras ou serviços com preços iguais aos do adjudicatário na sequência da classificação da licitação e inclusão daqueles que mantiverem sua proposta original*, para formação do cadastro de reserva, no caso de impossibilidade de atendimento pelo signatário a ata. (art. 15, II e § 1º do decreto 20/2023).

Do registro e publicação da ata de registro de preços

Deverá a ARP ser registrada e publicada de acordo com o art. 16 do decreto n. 20/2023.

IV. DAS DISPOSIÇÕES GERAIS

Segundo reza o parágrafo único do art. 53 da lei n. 14.133/2021, compete à procuradoria municipal tão somente o exame prévio quanto aos aspectos jurídicos formais do procedimento, da respectiva minuta do edital e contrato administrativo a ser celebrado.

Sob essa ótica, no desempenho da função de assessoramento deste órgão jurídico, cumpre-nos alertar à autoridade administrativa sobre **a importância da devida motivação de seus atos**, na medida em que recairá sobre ela a responsabilidade acerca da oportunidade e conveniência na escolha do objeto e do seu planejamento quantitativo.

Por isso, parte-se da premissa de que o órgão demandante se municiou dos conhecimentos específicos imprescindíveis para a adequação do objeto às necessidades da Administração Pública, observando os requisitos legalmente impostos.



**ESTADO DE MATO GROSSO
MUNICÍPIO DE COMODORO
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO**

O exame da demanda, por óbvio, fica adstrito aos documentos instrutores do procedimento presentes até a data de emissão desta manifestação, sem prejuízo de novo exame em caso de dúvida específica e mediante remessa dos autos eletrônicos.

Em razão do princípio da presunção da legitimidade dos atos administrativos, pressupõe-se que as especificações técnicas contidas no presente certame, inclusive quanto ao detalhamento do objeto da contratação, suas características, requisitos e avaliação do preço estimado, tenham sido regularmente determinadas pela secretaria competente, com base em parâmetros técnicos objetivos, para melhor consecução do interesse público.

Nesse sentido, salutar mencionar, por analogia, o texto do art. 176, §3º do Regimento Interno do TCE-MT (aprovado pela Resolução Normativa nº 10/2017 - TP), que preceitua:

§ 3º. Será emitido parecer prévio, favorável ou contrário à aprovação das contas anuais, explicitando os elementos e fundamentos de convicção e ressaltando o fato de que a manifestação se baseou, exclusivamente, no exame de documentos de veracidade ideológica presumida.

Por fim, recomenda-se que durante a fase externa seja observado o disposto na lei n. 14.133/2021, regulamentada em âmbito local pelo Decreto Municipal n. 5/2024, **devendo-se atentar, ainda, para a observância aos prazos mínimos entre a publicação do edital e a ocorrência da sessão de licitação, elencados, conforme o caso, no art. 55, da lei n. 14.133/2021.**

V – CONCLUSÃO

Ante o exposto, restrito aos aspectos jurídico-formais da matéria, abalizado nos elementos que acompanham a solicitação apresentada pelo consulente, opino favoravelmente ao



ESTADO DE MATO GROSSO
MUNICÍPIO DE COMODORO
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

prosseguimento, desde que atendidas às seguintes ressalvas, que deve ser objeto de análise do órgão consulente, a saber:

Da análise de riscos

- (i) No caso em exame, verifica-se a inexistência do mapa de riscos. Por isso, **recomenda-se a juntada do instrumento, ou, se a critério de avaliação do órgão demandante** se tratar o objeto de solução extremamente simples ou que a administração já tenha acumulado elevado nível de conhecimento quanto aos seus riscos (análise técnica e de gestão), entende a doutrina especializada pela possibilidade de dispensa do instrumento, desde que sejam apresentadas as devidas justificativas e fundamentos nesse sentido;

Da pesquisa de preços

- (ii) Orienta-se pela complementação da parte final do termo de justificativa de preços, nos seus aspectos formais, **incluindo-se as declarações citadas nos §§ 1º e 2º do art. 2º do decreto 11/2023⁶**, devendo constar, ainda, no que couber, os elementos relacionados nos seus incisos;

Das exigências de habilitação

- (iii) Recomenda-se inserir no edital declaração de que a licitante cumpre as exigências de reserva de cargos para pessoa com deficiência e para

⁶ § 1º. Deverá constar, ao final da planilha de preços/balizamento, a declaração expressa do servidor quanto a sua integral responsabilidade pelo balizamento e pesquisa de preços realizada e pela fidelidade das informações prestadas.

§ 2º. O balizamento de preços deverá conter todos os dados funcionais do servidor público responsável por sua elaboração, ser vistados em todas as suas páginas e rubricado ao final. (grifos)



ESTADO DE MATO GROSSO
MUNICÍPIO DE COMODORO
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

reabilitado da Previdência Social, previstas em lei e em outras normas específicas, conforme o inc. IV do art. 63, da lei n. 14.133/2021;

- (iv) Prever no edital cláusula que exija dos licitantes, sob pena de desclassificação, declaração de que suas propostas econômicas compreendem a integralidade dos custos para atendimento dos direitos trabalhistas assegurados na Constituição Federal, nas leis trabalhistas, nas normas infralegais, nas convenções coletivas de trabalho e nos termos de ajustamento de conduta vigentes na data de entrega das propostas (§1º do art. 63, da lei n. 14.133/2021);
- (v) Incluir no rol da habilitação fiscal, social e trabalhista a prova de cumprimento ao disposto no inciso XXXIII do art. 7º da Constituição Federal. (inc. V do art. 68, da lei n. 14.133/2021);
- (vi) Recomenda-se tão somente a avaliação técnica (caso não tenha sido realizada) referente à necessidade das demais exigências constantes do art. 69, da lei n. 14.133/2021 (qualificação econômico-financeira) frente à natureza e riscos da contratação, no que couber;
- (vii) **Habilitação jurídica:** ao dispor sobre a inabilitação de MEIs com alvarás e licenças de funcionamento provisórios, **o item 9.1.3, letra “e” do edital** fatalmente inabilitaria, de maneira geral, os microempreendedores recém formalizados, violando o princípio da isonomia e sem justificativa técnica nos autos, que demonstre a inaptidão do MEI para contratar com a administração, em razão de possuir licença provisória de funcionamento. Por esse motivo, com exceção de eventual justificativa técnica que enfrente o prejuízo à administração na contratação de MEI com licença provisória (que deve ser encartada ao processo, se for o caso), **recomenda-se a exclusão do item 9.1.3, letra “e”, do edital,** por



**ESTADO DE MATO GROSSO
MUNICÍPIO DE COMODORO
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO**

configurar, sem a devida motivação técnica, cláusula restritiva de participação;

- (viii) **Habilitação técnica:** segundo a jurisprudência dominante, o **item 9.4.2 do edital (p. 116), que exige previamente a inscrição do licitante do Conselho Regional de Medicina de Mato Grosso (CRM/MT) como condição de habilitação**, configura cláusula restritiva, pois o onera antecipadamente, ou seja, antes da efetiva contratação. Por essa razão, **recomenda-se sua retificação**, para facultar ao licitante a apresentação de declaração de que, sob as penas do edital, comprovará em prazo razoável a ser estabelecido pela administração e antes do início da prestação dos serviços, a devida inscrição no CRM/MT;

Designação do pregoeiro e equipe de apoio e autorização para abertura do certame

- (ix) Recomenda-se a expedição do ato formal de designação do pregoeiro e equipe de apoio, com encarte aos autos;

Da minuta do edital e seus anexos

- (x) O item 10.11 (p. 118) se refere à existência de cota reservada de até 25% do objeto para contratação de microempresas e empresas de pequeno porte, nos termos do art. 48, inc. III, da LC n. 123/2006, indicando que o respectivo percentual estaria no **anexo I do termo de referência**. No entanto, da leitura ao instrumento referido não se visualiza o mencionado anexo I, recomendando-se sua inserção para que os interessados tenham acesso à cota reservada às MPEs, ou sua exclusão, caso o órgão demandante tenha concluído pelo prejuízo técnico e econômico na divisão dos itens, em vista da adjudicação por lote justificada no procedimento (não parcelamento do objeto – p. 25 e seguintes);



ESTADO DE MATO GROSSO
MUNICÍPIO DE COMODORO
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

-
- (xi) Recomenda-se retificar os itens 5.3 (p. 108); 9.5.2.1 (p. 117) e 10.7 (p. 118), fazendo-se alusão ao município de Comodoro/MT e endereço de sua sede administrativa;

Da ata de registro de preços

- (xii) Recomenda-se incluir o cadastro de reserva da ata de registro de preços, nos termos do inc. II do art. 15, do decreto municipal n. 20/2023;
- (xiii) Deverá a ARP ser registrada e **publicada de acordo com o art. 16 do decreto n. 20/2023;**

É o parecer, *s.m.j.*

Comodoro/MT, 03 de junho de 2024.

Rafael Vasconcelos
Procurador do Município