



MUNICÍPIO DE COMODORO PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

Parecer Jurídico n. 138/2024-PGM

I - PREÂMBULO

Modalidade: Pregão Eletrônico - sistema de registro de preços

Consulente: Departamento de licitações e contratos

Órgão demandante: Secretaria Municipal de Administração

Objeto: Registro de preços para futura e eventual aquisição de serviços de borracharia e suas especificações, visando atender diversas secretarias

Protocolo Kanban: 260175

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E CONTRATOS PÚBLICOS. PREGÃO ELETRÔNICO COM REGISTRO DE PREÇOS. BENS E SERVIÇOS COMUNS DE MERCADO. LEI N. 14.133/21. POSSIBILIDADE. RECOMENDAÇÕES NECESSÁRIAS.

II – DA CONSULTA

Trata-se de procedimento licitatório, na modalidade pregão eletrônico, pelo critério de julgamento de maior desconto, com registro de preços para futura e eventual aquisição dos bens em epígrafe, para atender à demanda de diversas secretarias municipais.

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

Relatório de quantitativo dos serviços, p. 1 e ss;

Estudo técnico preliminar, p. 77 e ss;

Documento de Formalização da Demanda – DFD, p. 86 e ss;



MUNICÍPIO DE COMODORO PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

Justificativa, p. 93 e ss;

Termo de referência, p. 95 e ss;

Dotação orçamentária, p. 114 e ss;

Autorização para a abertura da licitação, p. 123 e ss;

Portaria de designação do pregoeiro(a) e equipe de apoio, p. 125 e ss;

Edital e anexos, p. 128 e ss;

Minuta da ata de registro de preços, p. 184 e ss;

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):

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:

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



MUNICÍPIO DE COMODORO PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

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.

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

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



MUNICÍPIO DE COMODORO PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

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;

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**



MUNICÍPIO DE COMODORO PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

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, 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;

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;



MUNICÍPIO DE COMODORO PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

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.

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 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) 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;

(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;

(viii) justificativas para o parcelamento ou não da contratação;

(xiii) posicionamento conclusivo sobre a adequação da contratação para o atendimento da necessidade a que se destina.



MUNICÍPIO DE COMODORO PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

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

Os servidores da área técnica do órgão demandante elaboraram o ETP (p. 77 e seguintes), que 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 no § 2º do art. 18, da Lei n. 14.133/2021, reproduzidos no § 1º do art. 8º do Decreto Municipal n. 21/2023.

No ETP **estão ausentes** os seguintes **elementos obrigatórios** (§ 2º do art. 18 – lei 14.133/2021; § 1º do art. 8º - decreto municipal 21/2023), que se recomenda inserir no instrumento para saneamento da momentânea irregularidade: i) estimativas das quantidades para a contratação, acompanhadas das memórias de cálculo e dos documentos que lhes dão suporte; ii) 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.

Quanto aos elementos não obrigatórios, estão ausentes os seguintes, em relação aos quais **se recomenda justificar a ausência, caso não sejam inseridos no instrumento** (§ 2º do art. 18 – lei 14.133/2021): i) 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; ii) levantamento de mercado; iii) descrição de possíveis impactos ambientais e respectivas medidas mitigadoras.

Relativamente aos elementos presentes no instrumento, em relação a alguns são necessárias orientações, conforme a seguir:

Justificativa para o parcelamento ou não da contratação (item 8 do ETP – p. 81)



MUNICÍPIO DE COMODORO PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

Em relação ao **item n. 8**, ao invés de se enfrentar a divisão ou não do objeto no que tange à forma de contratação (itens ou lotes), abordou-se a forma de pagamento (à vista ou em parcelas), devendo ser retificado esse ponto.

Dessa forma, **orienta-se a sua reavaliação**, para que seu fundamento resida sob a ótica da **divisão do objeto para contratação em lotes ou itens**, nos termos e diretrizes do art. 40, §§ 2º e 3º da lei n. 14.133/2021¹.

Estimativas das quantidades a serem adquiridas (orientações sobre os relatórios de quantidades às p. 1 e ss.)

Apesar de não constar no instrumento o elemento obrigatório da estimativa das quantidades a serem adquiridas (o que foi objeto de recomendação de inclusão nas linhas acima), denota-se no processo a juntada dos documentos denominados “solicitação de materiais e/ou execução de obras/serviços”, que contém quantidades dos serviços objeto do pregão, relacionados a cada órgão da administração (secretarias e gabinete).

Estabelece a parte final do inc. IV do art. 18, da lei n. 14.133/2021, que o demonstrativo será acompanhado **das memórias de cálculo e dos documentos que lhes dão suporte**.

¹ Art. 40. O planejamento de compras deverá considerar a expectativa de consumo anual e observar o seguinte:

[...]

§ 2º Na aplicação do princípio do parcelamento, referente às compras, deverão ser considerados:

- I - a viabilidade da divisão do objeto em lotes;
- II - o aproveitamento das peculiaridades do mercado local, com vistas à economicidade, sempre que possível, desde que atendidos os parâmetros de qualidade; e
- III - o dever de buscar a ampliação da competição e de evitar a concentração de mercado.

§ 3º O parcelamento não será adotado quando:

- I - a economia de escala, a redução de custos de gestão de contratos ou a maior vantagem na contratação recomendar a compra do item do mesmo fornecedor;
- II - o objeto a ser contratado configurar sistema único e integrado e houver a possibilidade de risco ao conjunto do objeto pretendido;
- III - o processo de padronização ou de escolha de marca levar a fornecedor exclusivo.



MUNICÍPIO DE COMODORO PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

Em linhas gerais, as justificativas das quantidades a serem adquiridas são estimadas com base em históricos de consumos e projeções de utilizações prováveis, além do quantitativo adotado no último procedimento licitatório da espécie.

Se essa for a metodologia adotada pelo órgão demandante, ao atender a recomendação de inclusão das quantidades a serem adquiridas, de antemão se orienta anexar ao relatório quantitativo, as memórias de cálculos e documentos que lhe embasaram, a **exemplo** dos registros de sistemas públicos dos históricos de consumo, projeções e contratações anteriores, dentre outros que a área técnica ponderar viáveis para a demonstração documental.

Por outro lado, o ETP anexado ao procedimento atualmente não possui a assinatura dos agentes responsáveis pela sua elaboração, recomendando a colheita dos autógrafos, saneando-se essa irregularidade, na forma de ressalva para a manifestação jurídica favorável ao prosseguimento.

III. 3) Da análise de riscos. Ausência. Item 16 do ETP limitado ao título do elemento, porém, sem anexá-lo ao processo

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 básico**².

² 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



MUNICÍPIO DE COMODORO PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

O mapa de riscos, materializado a partir da análise de riscos da contratação (gerenciamento de riscos), é um documento que identifica e trata os principais riscos em um processo ou projeto específico, fornecendo uma visão geral dos riscos e suas medidas de controle, ou seja, medidas para diminuí-los.

Ainda sob a ótica da renomada consultoria, – mesmo 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. 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 as devidas justificativas e fundamentos nesse sentido.**

III. 4) Da modalidade licitatória eleita.

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 a 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**



MUNICÍPIO DE COMODORO PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

usuais no mercado.

Embora o legislador tenha definido de maneira geral os casos em que a modalidade licitatória pregão se aplicam, 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:

'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 a conclusão de que os serviços e/ou bens que pretende licitar se enquadram nos conceitos acima elencados, **o que se verifica informado no item 2.1 do termo de referência (p. 96).**

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.



MUNICÍPIO DE COMODORO PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

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. 5/2024³, *ipsis litteris*:

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;

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

³ “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.”



MUNICÍPIO DE COMODORO PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

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.

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.



MUNICÍPIO DE COMODORO PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

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 p. 93, 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 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 se deve deixar clara a definição do objeto do certame.

Desse modo, em razão da natureza eminentemente técnica da especificação do objeto (serviços de borracharia e suas especificações), recomenda-se que nos detalhamentos de que



MUNICÍPIO DE COMODORO PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

tratam o item 2.1 (especificações técnicas – p. 95 e ss.), se abstenha o órgão demandante de traçar especificações que, por desnecessárias (**hipótese**), conduzam o objeto a determinada marca, produto ou fornecedor, sem similaridade, com ressalvas às exceções, que devem ser objeto de justificativa técnica.

Por outro lado, as descrições devem ser claras e suficientes, limitadas ao necessário para a adequada formulação das propostas dos interessados.

Nos autos, percebe-se a consonância entre o objeto detalhado pela área requisitante e aquele definido pela autoridade competente, constante da minuta de 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 os parâmetros utilizados para a obtenção dos preços e para os respectivos cálculos, que devem constar de documento separado e classificado;



MUNICÍPIO DE COMODORO PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

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, verifica-se neste procedimento a sua presença.

Todavia, alguns elementos do TR recomendam análise e correções pelo órgão demandante, que serão pontuadas nas linhas a seguir.

Item 2.5. do TR. Aplicação de exclusividade de participação às microempresas e empresas de pequeno porte. Arts. 47 e 48, I, da lei complementar n. 123/206. Necessidade de comprovação documental de existência de no mínimo 3 MPEs sediadas local ou regionalmente, capazes de cumprir o objeto.



MUNICÍPIO DE COMODORO PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

O item 2.5 do TR (p. 96), estabelece que *devido ao município possuir o mínimo legal de 03 (três) empresas no ramo de atividade dos itens do presente processo licitatório, será aplicado o benefício previsto na lei 123/2006, sendo EXCLUSIVO os itens abaixo de R\$ 80.000,00.*

Sob essa ótica, **se estabeleceu a participação exclusiva de MPes nos itens de contratação abaixo de R\$ 80.000,00, em razão de “existirem 3 empresas no ramo de atividade dos itens no Município”.**

Para definir a aplicação da exclusividade de participação em favor das MPes nos itens de contratação, dispõe o art. 48, I, que o critério para tanto é o valor do item, pois torna obrigatória a exclusividade dessa espécie nos itens até R\$ 80.000,00, desde que não incidam ao caso as excludentes desse benefício, retratados no art. 49, da LC 123/20026, dentre eles o inciso II, que estabelece não se aplicar o benefício **se não houver um mínimo de 3 (três) fornecedores** competitivos enquadrados como microempresas ou empresas de pequeno porte sediados local ou regionalmente e capazes de cumprir as exigências estabelecidas no instrumento convocatório.

Veja-se que o fator “existência de 3 microempresas ou pequeno porte no Município ou regionalmente”, é circunstância que deve ser investigada a partir da verificação de que o item em contratação não excede a R\$ 80.000,00, revelando-se uma excludente de aplicação do benefício quando não verificada pela Administração, em prestígio à competitividade do certame (mínimo 3 licitantes local ou regionalmente, para preservar a competitividade mínima).

No item 2.1 do termo de referência (p. 96), indica-se a existência de *3 empresas no ramos de atividade dos itens [...]*. Todavia, em que pese a afirmação, **não se encartou documento comprobatórios da condição.**

Frise-se que segundo o inc. II do art. 49, da LC 123/2006 tratam-se de 3 microempresas e empresas de pequeno porte, **não devendo compor esse rol, as empresas que**



MUNICÍPIO DE COMODORO PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

não se enquadrarem nesses portes societários.

Desse modo, **recomenda-se a inserção dos citados documentos que comprovem a existência de no mínimo 3 microempresas e empresas de pequeno porte capazes de executar o objeto, sediadas local ou regionalmente** e, somente se juntada tal comprovação, aplicar a exclusividade em relação aos itens abaixo de R\$ 80.000,00.

Aplicação do decreto municipal n. 35/2022. Item 2.6 do TR (p. 96-97)

Apresentada, no item 2.6 do TR, justificativa para aplicação do decreto municipal n. 35/2022, que trata da prioridade de contratação de microempresas e empresas de pequeno porte sediadas local e regionalmente, é necessário fixar o percentual da proposta (em até 10%) dos beneficiários (MPes local e regional), que poderão estar acima da proposta melhor classificada para fins de aplicação do benefício, recomendando-se sua indicação do item 2.6 (p. 97).

Item 4.1 do TR (p. 98). Indicação de marca ou modelos (art. 41, inc. I – lei n. 14.133/2021). Necessidade de apresentação de justificativa técnica formal

O item 4.1 do TR prevê a possibilidade de indicação de marca ou modelo, mencionando justificativas apresentadas no estudo técnico preliminar.

Entretanto, não se verifica no ETP as referidas justificativas.

A figura da indicação de marca, salvo melhor juízo, não guarda pertinência com o objeto desta licitação, pois segundo a legislação se amolda ao fornecimento de bens, enquanto no presente caso se contratará serviços de borracharia. Vejamos:

Art. 41. **No caso de licitação que envolva o fornecimento de bens**, a Administração poderá excepcionalmente:

I - indicar uma ou mais marcas ou modelos, **desde que formalmente justificado**, nas seguintes



MUNICÍPIO DE COMODORO PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

hipóteses:

- a) em decorrência da necessidade de padronização do objeto;
- b) em decorrência da necessidade de manter a compatibilidade com plataformas e padrões já adotados pela Administração;
- c) quando determinada marca ou modelo comercializados por mais de um fornecedor forem os únicos capazes de atender às necessidades do contratante;
- d) quando a descrição do objeto a ser licitado puder ser mais bem compreendida pela identificação de determinada marca ou determinado modelo aptos a servir apenas como referência;

Nesses moldes, recomenda-se a reavaliação do item 4.1 do edital, e se confirmada a impertinência da disposição com o presente certame (prestação de serviços), de antemão se orienta excluir a indicação de marcar do TR.

Item 4.2 do TR (p. 98). Vedação de determinadas marcas ou produtos. Impertinência com o objeto prestação de serviços. Necessidade de que a exclusão esteja baseada em processo administrativo prévio. Inciso III do art. 41, da lei n. 14.133/2021

Do mesmo modo, o item 4.2 do TR prevê a vedação de participação de determinadas marcas ou produtos, citando de maneira genérica “conclusões extraídas do processo administrativo n.”, **e sem especificar de quais marcas ou modelos se cuidam.**

Diretamente, a exclusão de marcas também não se amolda aos casos do prestação de serviços, sendo própria dos fornecimentos de bens. Vejamos o texto legal.

Art. 41. No caso de licitação que envolva o fornecimento de bens, a Administração poderá excepcionalmente:

[...]

III - vedar a contratação de marca ou produto, quando, **mediante processo administrativo, restar comprovado** que produtos adquiridos e utilizados anteriormente pela Administração não atendem a requisitos indispensáveis ao pleno adimplemento da obrigação contratual;



MUNICÍPIO DE COMODORO PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

De segundo plano, mesmo que se tratasse este processo de aquisição de bens, o inc. III do art. 41, da lei n. 14.133/2021 exige procedimento administrativo prévio que se encerre, após o contraditório, na decisão da administração pela exclusão de determinadas marcas, o que não se verifica cumprido na hipótese.

Assim, por absoluta impertinência com a natureza do procedimento (prestação de serviços), recomenda-se excluir a proibição em tela, que também esbarra na ausência de pressuposto legal obrigatório, ou seja, a **preexistência de processo anterior em que reste comprovado que produtos adquiridos e utilizados anteriormente pela Administração não atendem a requisitos indispensáveis ao pleno adimplemento da obrigação contratual.**

Item 8.1 (p. 102). Previsão de critério de julgamento maior desconto por item, de acordo com a tabela catálogo Traz Valor

O item 8.1 do TR prevê o critério de julgamento por maior desconto, com base nos preços apresentados pela tabela Traz Valor, o que é ratificado no item 1.1 do edital (p. 128).

Em razão da utilização desse critério de julgamento, **torna-se obrigatória a divulgação do preço máximo aceitável pela Administração, que nesse caso, consiste no menor desconto aceito**, conforme previsto no parágrafo único do art. 24, da lei n. 14.133/2021.

A previsão também possui ressonância no sistema de registro de preços, ao dispor o art. 82, inc. V, que:

Art. 82. O edital de licitação para registro de preços observará as regras gerais desta Lei e deverá dispor sobre:

[...]

V - o critério de julgamento da licitação, que será o de menor preço ou o de **maior desconto sobre tabela de preços praticada no mercado;**



MUNICÍPIO DE COMODORO PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

Para o Tribunal de Contas da União (TCU):

O julgamento por maior desconto utiliza um preço de referência, que é obrigatoriamente divulgado no edital de licitação. Esse preço é obtido por meio de tabela de preços praticada no mercado ou por um orçamento previamente elaborado pela Administração.

O vencedor do certame será o licitante que oferecer o maior desconto percentual sobre esse valor. Esse desconto será mantido durante a vigência do contrato e incidirá sobre novos itens que venham a ser incluídos por meio de termos aditivos.

O preço de referência para as propostas será o preço global estimado ou o máximo aceitável fixado no edital de licitação, o qual é calculado pela soma dos valores resultantes da multiplicação dos preços unitários pelos seus quantitativos estimados.⁴

Assim, em atenção às regras do critério de julgamento por maior desconto, recomenda-se **inserir do edital o menor desconto aceitável, na forma do preço máximo da contratação** (parágrafo único do art. 24), **bem como o orçamento estimado.**

No critério de julgamento por maior desconto é proibido tornar sigiloso o preço estimado da contratação, nos termos do art. 24, parágrafo único, da lei n. 14.133/2021.

Por essa razão, **recomenda-se retificar o item 10.3 do TR e constar o orçamento estimado no edital da licitação.**

Além disso, vê-se que apesar de constar no item 8.1 do termo de referência a adoção do critério de julgamento por maior desconto, não foi detalhado no instrumento, nem no edital, qual a metodologia adotada (procedimento) para a aplicação dos descontos, como por exemplo, regulamentando se recairão sobre o preço da tabela de referência de mercado adotada quando da apresentação das propostas ou do efetivo fornecimento (exemplo), dentre outros detalhamentos suficientes para que os **interessados tenham pleno conhecimento dos aspectos empregados no critério de julgamento**, o que recomenda-se detalhar no edital e TR.

⁴ Disponível em: <https://licitacoescontratos.tcu.gov.br/3-4-2-maior-desconto/>; acesso em: 07.out. 2024



MUNICÍPIO DE COMODORO PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

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.

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 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*



MUNICÍPIO DE COMODORO PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

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 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.



MUNICÍPIO DE COMODORO PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

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 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.

No presente caso, e conforme já delineado no tópico anterior, o critério de julgamento adotado foi o de maior desconto sobre tabela de preços de mercado (Tabela Traz Valor).

Nesse caso, a estimativa de preços possui contornos específicos, pois o § 2º do art. 34, da lei n. 14.133/2021 prevê que *o julgamento por maior desconto terá como referência o preço global fixado no edital de licitação, e o desconto será estendido aos eventuais termos aditivos.*



MUNICÍPIO DE COMODORO PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

Cabe esclarecer que o preço estimado é o “valor obtido a partir de método matemático aplicado em série de preços coletados”, ou **a partir de tabela de preços adotada pelo segmento de mercado que fornecerá o objeto da licitação**. Conforme depreende-se do art. 59, inciso III, da Lei 14.133/2021, o orçamento estimado é o máximo aceitável pela Administração.⁵

Nessa sistemática, é recomendável que mesmo diante da utilização dos preços praticados na Tabela Traz Valor, conforme indicado no TR, sendo possível aferir os preços constantes da tabela parâmetro, em relação aos itens em contratação, que são apenas 4 (quatro), por transparência e prestígio à melhor formação das propostas dos licitantes, orienta-se informá-los no edital, com a ressalva de que os descontos deverão ser de no mínimo 15% em relação a cada item em adjudicação (planilha orçamentária à p. 110-111), na forma de preço máximo aceitável pela administração, e que a incidirão sobre os valores correspondentes aos itens na tabela referência (Traz Valor), aplicados para apurar o desconto sobre a prestação dos serviços.

Essa atividade deve ocorrer em documento de balizamento de preço, também usualmente empregado como "Termo de Justificativa de Preços", mesmo quando adotado o critério de julgamento de maior desconto sobre tabela de preços de mercado.

Isso, porque segundo a legislação e o decreto regulamentador da formação do preço das contratações públicas em Comodoro/MT, **o preço estimado não pode se limitar tão somente à apresentação de pesquisas, sem justificativas quanto a metodologia adotada**.

Dessa forma, salvo melhor juízo, em descompasso com o art. 2º do decreto municipal n. 11/2023, o órgão demandante, por meio da sua equipe técnica designada, **não elaborou o documento de balizamento, com os elementos constantes nos seus incisos** [descrição do objeto, identificação do agente responsável pela pesquisa de preços, caracterização das fontes consultadas (**ainda que tabela de preços de mercado**), método estatístico aplicado – média ou mediana, justificativa para o parâmetro adotado, dentre outros].

⁵ Disponível em: https://licitacoescontratos.tcu.gov.br/3-4-2-maior-desconto/#_ftn5; acesso em 29. Out. 2024



MUNICÍPIO DE COMODORO PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

Sendo assim, **o procedimento atualmente carece de elemento formal essencial ao seu prosseguimento**, contudo, saneável por meio da materialização do documento de balizamento com os elementos estabelecidos pelo art. 2º do decreto municipal n. 11/2023, que **recomenda-se elaborar e anexar ao licitatório, como ressalva à manifestação favorável ao seu prosseguimento.**

Também enfatizo 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)



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 ocorrerá 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, o que consta no edital no item 8 (p. 136).

Da habilitação técnica

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



MUNICÍPIO DE COMODORO PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

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 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



MUNICÍPIO DE COMODORO PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

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 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



MUNICÍPIO DE COMODORO PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

meio de certidões ou atestados de serviços similares, de complexidade tecnológica e operacional equivalente ou superior.

Não se pode deixar de observar o que determina o art. 9º da lei nº 14.133/21, 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”.

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. 139), as exigências de qualificação técnica são as seguintes:

9.4 DA HABILITAÇÃO RELATIVA À QUALIFICAÇÃO TÉCNICA 9.4.1. Certidão (ões) ou Atestado(s) de capacidade Público ou Privado, que comprovem a entrega do objeto/serviço similar, pertinente ou compatíveis ao objeto desta Licitação. Na descrição dos trabalhos realizados, bem como aferir a semelhança, pertinência ou compatibilidade com o objeto licitado. 9.4.1 DOS OUTROS DOCUMENTOS NECESSÁRIOS: a) DISPENSA AMBIENTAL OU LICENCIAMENTO TRIFÁSICO AMBIENTAL, emitido por órgão legal



MUNICÍPIO DE COMODORO PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

competente, a depender do ramo de atividade.

Reitera-se, por cautela, que os documentos relacionados no item 9.4.1 - as licenças de caráter ambiental **somente podem ser exigidas em relação ao licitante vencedor**, de forma a não onerar o particular que ainda não tem expectativa de contratação.

Nesse sentido entende o TCU, conforme o acórdão a seguir:

“É irregular a exigência de comprovação de licença ambiental como requisito de habilitação, pois tal exigência só deve ser formulada ao vencedor da licitação. Como requisito para participação no certame, **pode ser exigida declaração de disponibilidade da licença ou declaração de que o licitante reúne condições de apresentá-la quando solicitado pela Administração**⁶.”

No mais, com as orientações acima, do exame às demais exigências de qualificação técnica deste edital, denota-se, salvo melhor juízo, que se limitam ao preconizado no art. 67 da lei n. 14.133/2021.

Da habilitação fiscal, social e trabalhista

Especificamente em relação a essa espécie de habilitação, dispõe o art. 68 que será aferida 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

⁶ [Acórdão 6306/2021-Segunda Câmara](https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/jurisprudencia-selecionada/*/NUMACORDAO%253A6306%2520ANOACORDAO%253A2021%2520COLEGIADO%253A%2522Segunda%2520C%25C3%25A2mara%2522/score%2520desc%252C%2520COLEGIADO%2520asc%252C%2520ANOACORDAO%2520desc%252C%2520NUMACORDAO%2520desc/0/sinonimos%253Dtrue); Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/jurisprudencia-selecionada/*/NUMACORDAO%253A6306%2520ANOACORDAO%253A2021%2520COLEGIADO%253A%2522Segunda%2520C%25C3%25A2mara%2522/score%2520desc%252C%2520COLEGIADO%2520asc%252C%2520ANOACORDAO%2520desc%252C%2520NUMACORDAO%2520desc/0/sinonimos%253Dtrue



MUNICÍPIO DE COMODORO PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

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.

§ 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 (p. 138-139) e seguintes do edital, as exigências de habilitação fiscal, social e trabalhista se mostram consonantes à legislação regente.

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



MUNICÍPIO DE COMODORO PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

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 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 processo em exame, o item 9.3 do edital (p. 139) estabelece a apresentação de *certidão negativa de falência, emitida pelo distribuidor da sede do licitante, constando ações movidas por e em desfavor da licitante (conforme o Tribunal)*, limitando-se ao rol legal, portanto, regular.

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. 114 e ss.

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



MUNICÍPIO DE COMODORO PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

oportunidade e a conveniência de se realizar a contratação.

Caso conclua por deflagrar a licitação pretendida, deve emitir a autorização para a abertura da licitação.

No caso em análise, o referido documento consta à p. 123, recomendando-se retificar a alusão à extinta lei n. 8.666/1993, para a citação à vigente lei n. 14.133/2021.

III. 6) Designação do pregoeiro 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. 9/2023⁷).

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.

A designação consta à p. 125 e ss., em conjunto com a nomeação da equipe de apoio.

III. 7) Da minuta do edital e seus anexos

Segundo o art. 18, incisos V da Lei 14.133/2021 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.

⁷ 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



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.

Recomenda-se, no entanto, e no que couber ao caso, a indicação no edital, na tabela “benefícios aplicados”, a exclusividade ME e EPP **(para os casos cabíveis)** e da aplicação do decreto municipal n. 35/2022, uma vez que justificado no TR (item 2.6 – p. 96-97).

Item 10.1. Julgamento das propostas

No item 10.1 do edital, recomenda-se somente alterar a definição do critério de julgamento de menor preço, para maior desconto, em conformidade com o definido no procedimento.

Cota reservada de 25% para a contratação de microempresas e empresas de pequeno porte (art. 48, inc. III, LC 123/2006). Aplicação nos eventuais itens divisíveis de ampla participação ou apresentação de justificativa de não aplicação, nos termos do art. 49, da lei complementar n. 123/2006 (hipótese)

O inciso III do artigo 48 da Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006, estabelece que em certames para a aquisição de bens e serviços divisíveis, a administração pública deve estabelecer uma cota de até 25% para a contratação de microempresas e empresas de pequeno porte.

A não aplicação do benefício exige justificativa de ocorrência de alguma das hipóteses



MUNICÍPIO DE COMODORO PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

previstas no art. 49, da LC 123/2006.

O presente processo licitatório é composto, em tese, por itens divisíveis. No entanto, não há previsão do benefício da cota de 25% para MPEs, ou justificativa de ocorrência de alguma das excludentes de concessão do benefício, nos termos do art. 49.

Assim, recomenda-se a previsão do tratamento diferenciado, garantindo-se, nos itens de contratação de ampla participação, o percentual de 25% dos itens divisíveis às MPEs, **ou** a apresentação de justificativa quanto a ocorrência de alguma das hipóteses de exclusão do benefício, nos termos do art. 49 e incisos da LC n. 123/2006, se for o caso.

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).

Orienta-se reavaliar o item 4.0, cláusula quarta (local de atendimento), uma vez que se definiu o almoxarifado municipal como local de entrega do fornecimento, mas se trata o objeto de "prestação de serviços de borracharia", que em tese, potencialmente serão executados em estabelecimento próprio ou na forma de deslocamento nos casos de socorro a veículos da frota municipal, dentre outras atividades não relacionadas, em tese, ao almoxarifado municipal.

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.



MUNICÍPIO DE COMODORO PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

20/2023.

IV. DAS DISPOSIÇÕES GERAIS

Reza o parágrafo único do art. 53 da lei n. 14.133/2021, que 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.

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



MUNICÍPIO DE COMODORO PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

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 dos 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 (no presente caso, mínimos 8 dias úteis – aquisição de bens por critério maior desconto).**

V – DA CONCLUSÃO

Ante o exposto, restrito aos aspectos jurídico-formais da matéria e abalizado nos elementos que acompanham a solicitação apresentada pelo consulente, opino favoravelmente ao prosseguimento, **desde que atendidas às seguintes ressalvas**, que deve ser objeto de análise do órgão consulente e/ou do ilustre Departamento de Licitação e Contratos, a saber:

Estudo técnico preliminar

(i) No ETP **estão ausentes** os seguintes **elementos obrigatórios** (§ 2º do art. 18 – lei 14.133/2021; § 1º do art. 8º - decreto municipal 21/2023), que se recomenda inserir no instrumento para saneamento da momentânea irregularidade: i) estimativas das quantidades para a contratação, acompanhadas das memórias de cálculo e dos documentos que lhes dão suporte; ii) 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;

(ii) Quanto aos elementos não obrigatórios, estão ausentes os seguintes, em relação aos quais **se recomenda justificar a ausência, caso não sejam inseridos no instrumento** (§ 2º do



MUNICÍPIO DE COMODORO PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

art. 18 – lei 14.133/2021): i) 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; ii) levantamento de mercado; iii) descrição de possíveis impactos ambientais e respectivas medidas mitigadoras;

(iii) **Justificativa para o parcelamento ou não da contratação (item 8 do ETP – p. 81):** Em relação ao **item n. 8**, ao invés de se enfrentar a divisão ou não do objeto no que tange à forma de contratação (itens ou lotes), abordou-se a forma de pagamento (à vista ou em parcelas), devendo ser retificado esse ponto. Dessa forma, **orienta-se a sua reavaliação**, para que seu fundamento resida sob a ótica da **divisão do objeto para contratação em lotes ou itens**, nos termos e diretrizes do art. 40, §§ 2º e 3º da lei n. 14.133/2021⁸.

(iv) **Estimativas das quantidades a serem adquiridas (orientações sobre os relatórios de quantidades às p. 1 e ss.):** Apesar de não constar no instrumento o elemento obrigatório da estimativa das quantidades a serem adquiridas (o que foi objeto de recomendação de inclusão no item "i" deste campo conclusão), denota-se no processo a juntada dos documentos denominados “solicitação de materiais e/ou execução de obras/serviços”, que contém quantidades dos serviços objeto do pregão, relacionados a cada órgão da administração (secretarias e gabinete). Estabelece a parte final do inc. IV do art. 18, da lei n. 14.133/2021, que o demonstrativo será acompanhado **das memórias de cálculo e dos documentos que lhes dão suporte**.

⁸ Art. 40. O planejamento de compras deverá considerar a expectativa de consumo anual e observar o seguinte:

[...]

§ 2º Na aplicação do princípio do parcelamento, referente às compras, deverão ser considerados:

I - a viabilidade da divisão do objeto em lotes;

II - o aproveitamento das peculiaridades do mercado local, com vistas à economicidade, sempre que possível, desde que atendidos os parâmetros de qualidade; e

III - o dever de buscar a ampliação da competição e de evitar a concentração de mercado.

§ 3º O parcelamento não será adotado quando:

I - a economia de escala, a redução de custos de gestão de contratos ou a maior vantagem na contratação recomendar a compra do item do mesmo fornecedor;

II - o objeto a ser contratado configurar sistema único e integrado e houver a possibilidade de risco ao conjunto do objeto pretendido;

III - o processo de padronização ou de escolha de marca levar a fornecedor exclusivo.



MUNICÍPIO DE COMODORO PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

Em linhas gerais, as justificativas das quantidades a serem adquiridas são estimadas com base em históricos de consumos e projeções de utilizações prováveis, além do quantitativo adotado no último procedimento licitatório da espécie. Se essa for a metodologia adotada pelo órgão demandante, ao atender a recomendação de inclusão das quantidades a serem adquiridas, de antemão se orienta anexar ao relatório quantitativo, as memórias de cálculos e documentos que lhe embasaram, a **exemplo** dos registros de sistemas públicos dos históricos de consumo, projeções e contratações anteriores, dentre outros que a área técnica ponderar viáveis para a demonstração documental das quantidades estimadas;

(v) A minuta do ETP anexado ao procedimento **atualmente não possui a assinatura dos agentes responsáveis pela sua elaboração**, recomendando-se colher os autógrafos, saneando-se essa irregularidade, na forma de ressalva para a manifestação jurídica favorável ao prosseguimento;

Da análise de riscos. Ausência. Item 16 do ETP limitado ao título do instrumento, porém, sem anexá-lo ao processo

(vi) No caso em exame, verifica-se a inexistência do mapa de riscos no processo. 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 as devidas justificativas e fundamentos nesse sentido;**

Termo de referência

(vii) **Da definição do objeto:** em razão da natureza eminentemente técnica da especificação do objeto (serviços de borracharia e suas especificações), recomenda-se que nos detalhamentos de que tratam o item 2.1 (especificações técnicas – p. 95 e ss.), se abstenha o órgão demandante de traçar especificações que, por desnecessárias (**hipótese**), conduzam o objeto a determinada marca, produto ou fornecedor, sem similaridade, com ressalvas às



MUNICÍPIO DE COMODORO PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

exceções, que devem ser objeto de justificativa técnica. Por outro lado, as descrições devem ser claras e suficientes, limitadas ao necessário para a adequada formulação das propostas dos interessados;

(viii) Item 2.5. do TR. Aplicação de exclusividade de participação às microempresas e empresas de pequeno porte. Arts. 47 e 48, I, da lei complementar n. 123/2006. Necessidade de comprovação documental de existência de no mínimo 3 MPes sediadas local ou regionalmente, capazes de cumprir o objeto: No item 2.5 do termo de referência (p. 96), indica-se a existência de *3 empresas no ramos de atividade dos itens [...]*. Todavia, em que pese a afirmação, **não se encartou documento comprobatório da condição declarada.** Segundo o inc. II do art. 49, da LC 123/2006 tratam-se de 3 microempresas e empresas de pequeno porte, **não devendo compor esse rol as empresas que não se enquadrarem nesses portes societários.** Desse modo, recomenda-se a inserção dos citados documentos que comprovem a existência de no mínimo 3 microempresas e empresas de pequeno porte capazes de executar o objeto, sediadas local ou regionalmente e, somente se juntada tal comprovação, aplicar a exclusividade em relação aos itens abaixo de R\$ 80.000,00;

(ix) Item 4.1 do TR (p. 98). Indicação de marca ou modelos (art. 41, inc. I – lei n. 14.133/2021). Necessidade de apresentação de justificativa técnica formal: O item 4.1 do TR prevê a possibilidade de indicação de marca ou modelo, mencionando justificativas constantes no ETP. Entretanto, não se verifica no instrumento técnico as referidas justificativas. A figura da indicação de marca, salvo melhor juízo, não guarda pertinência com o objeto desta licitação, pois segundo a legislação se amolda ao fornecimento de bens, enquanto no presente caso se contratará serviços de borracharia.

Nesses moldes, recomenda-se a reavaliação do item 4.1 do edital, e se confirmada a impertinência da disposição com o presente certame (prestação de serviços), de antemão se orienta excluir a indicação de marcas do TR e do edital, não aplicando neste licitatório;

(x) Item 4.2 do TR (p. 98). Vedação de determinadas marcas ou produtos. Prerrogativa restrita ao fornecimento de produtos. Necessidade de que a exclusão esteja



MUNICÍPIO DE COMODORO PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

baseada em processo administrativo prévio. Inciso III do art. 41, da lei n. 14.133/2021: Do mesmo modo, o item 4.2 do TR prevê a vedação de participação de determinadas marcas ou produtos, citando de maneira genérica “conclusões extraídas do processo administrativo n.”, e sem especificar de quais marcas ou modelos se cuidam. Diretamente, a **exclusão de marcas também não se amolda aos casos do prestação de serviços**, sendo própria do fornecimento de bens. De segundo plano, mesmo que se tratasse este processo de aquisição de bens, o inc. III do art. 41, da lei n. 14.133/2021 exige procedimento administrativo prévio que se encerre, após o contraditório, na decisão da administração pela exclusão de determinadas marcas, o que não se verifica cumprido na hipótese. Assim, por absoluta impertinência com a natureza do procedimento (prestação de serviços), recomenda-se excluir a proibição em tela, que também esbarra na ausência de pressuposto legal obrigatório, ou seja, a **preexistência de processo anterior em que fique comprovado que produtos adquiridos e utilizados anteriormente pela Administração não atendem a requisitos indispensáveis ao pleno adimplemento da obrigação contratual**;

Critério de julgamento de maior desconto

(xi) No item 8.1 do TR prevê o critério de julgamento por maior desconto, com base nos preços apresentados pela tabela Traz Valor, o que é ratificado no item 1.1 do edital (p. 128). Em razão da utilização desse critério de julgamento, **torna-se obrigatória a divulgação do preço máximo aceitável pela Administração, que nesse caso, consiste no menor desconto aceito**, conforme previsto no parágrafo único do art. 24, da lei n. 14.133/2021. Assim, em atenção às regras do critério de julgamento por maior desconto, recomenda-se **inserir do edital o menor desconto aceitável, na forma do preço máximo da contratação** (parágrafo único do art. 24), **bem como o orçamento estimado. No critério de julgamento por maior desconto é proibido tornar sigiloso o preço estimado da contratação**, nos termos do art. 24, parágrafo único, da lei n. 14.133/2021. Por essa razão, **recomenda-se retificar o item 10.3 do TR e constar o orçamento estimado no edital da licitação**. Além disso, vê-se que apesar de constar no item 8.1 do termo de referência a adoção do critério de julgamento por maior desconto, **não foi detalhado no instrumento, nem no edital, qual a metodologia adotada (procedimento)**



MUNICÍPIO DE COMODORO PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

para a aplicação dos descontos, como por exemplo, regulamentando se o desconto recairá sobre o preço da tabela de referência de mercado adotada quando da apresentação das propostas ou do efetivo fornecimento (exemplo), dentre outros detalhamentos suficientes para que os **interessados tenham pleno conhecimento dos aspectos empregados no critério de julgamento**, o que recomenda-se detalhar no edital e TR;

Do preço estimado

(xii) No presente caso, e conforme já delineado no tópico anterior, o critério de julgamento adotado foi o de maior desconto sobre tabela de preços de mercado (Tabela Traz Valor). Assim, a estimativa de preços possui contornos específicos, pois o § 2º do art. 34, da lei n. 14.133/2021 prevê que *o julgamento por maior desconto terá como referência o preço global fixado no edital de licitação, e o desconto será estendido aos eventuais termos aditivos*. Cabe esclarecer que o preço estimado é o “valor obtido a partir de método matemático aplicado em série de preços coletados”, ou **a partir de tabela de preços adotada pelo segmento de mercado que fornecerá o objeto da licitação**. Conforme depreende-se do art. 59, inciso III, da Lei 14.133/2021, o orçamento estimado é o máximo aceitável pela Administração.⁹ Nessa sistemática, é recomendável que mesmo diante da utilização dos preços praticados na Tabela Traz Valor, conforme indicado no TR, **sendo possível aferir os preços constantes da tabela parâmetro, em relação aos itens em contratação, que são apenas 4 (quatro)**, por transparência e prestígio à melhor formação das propostas dos licitantes, orienta-se informá-los no edital, com a ressalva de que os descontos deverão ser de no mínimo 15% em relação a cada item em adjudicação (planilha orçamentária à p. 110-111), na forma de preço máximo aceitável pela administração, e que a incidirão sobre os valores correspondentes aos itens na tabela referência (Traz Valor), aplicados para apurar o desconto sobre a prestação dos serviços.

Essa atividade deve ocorrer em documento de balizamento de preço, também usualmente empregado como "Termo de Justificativa de Preços", mesmo quando adotado o critério de julgamento de maior desconto sobre tabela de preços de mercado.

Isso, porque segundo a legislação e o decreto regulamentador da formação do preço

⁹ Disponível em: https://licitacoescontratos.tcu.gov.br/3-4-2-maior-desconto/#_ftn5; acesso em 29. Out. 2024



MUNICÍPIO DE COMODORO PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

das contratações públicas em Comodoro/MT, **o preço estimado não pode se limitar tão somente à apresentação de pesquisas, sem justificativas quanto a metodologia adotada;**

(xiii) **Necessidade de se materializar os parâmetros adotados em documento de balizamento de preços (justificativa):** em descompasso com o art. 2º do decreto municipal n. 11/2023, o órgão demandante, por meio da sua equipe técnica designada, **não elaborou o documento de balizamento, com os elementos constantes nos seus incisos** [descrição do objeto, identificação do agente responsável pela pesquisa de preços, caracterização das fontes consultadas **(ainda que tabela de preços de mercado)**, método estatístico aplicado – média ou mediana, justificativa para o parâmetro adotado, dentre outros].

Sendo assim, **o procedimento atualmente carece de elemento formal essencial ao seu prosseguimento**, contudo, saneável por meio da materialização do documento de balizamento com os elementos estabelecidos pelo art. 2º do decreto municipal n. 11/2023, que **recomenda-se elaborar e anexar ao licitatório, como ressalva à manifestação favorável ao seu prosseguimento.**

Também enfatizo a necessidade de se observar os elementos formais do documento de balizamento dos preços, elencados no art. 2º do decreto municipal n. 11/2023, para que o documento possua regularidade formal;

Das exigências de habilitação

(xiv) **Qualificação técnica:** Reitera-se, por cautela, que os documentos relacionados no item 9.4.1 (as licenças de caráter ambiental) **somente podem ser exigidas em relação ao licitante vencedor**, de forma a não onerar o particular que ainda não tem expectativa de contratação, ressalva que se recomenda prever do edital, no item específico;

Autorização do prefeito

(xv) presente a minuta de autorização para a abertura da licitação, recomenda-se retificar a menção à já revogada lei n. 8.666/1993, para citar a fundamentação na atual lei n.



MUNICÍPIO DE COMODORO PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

14.133/2021;

Da minuta do edital e seus anexos

(xvi) Recomenda-se, no que couber ao caso, a indicação no edital, na tabela “benefícios aplicados”, da exclusividade ME e EPP (**para os casos cabíveis**) e da aplicação do decreto municipal n. 35/2022, uma vez que justificado no TR (item 2.6 – p. 96-97);

(xvii) **Item 10.1. Julgamento das propostas:** No item 10.1 do edital, recomenda-se somente alterar a definição do critério de julgamento de menor preço, para maior desconto, em conformidade com o definido no procedimento.

(xviii) **Cota reservada de 25% para a contratação de microempresas e empresas de pequeno porte (art. 48, inc. III, LC 123/2006). Aplicação nos eventuais itens divisíveis de ampla participação ou apresentação de justificativa de não aplicação, nos termos do art. 49, da lei complementar n. 123/2006 (hipótese):** O inciso III do artigo 48 da Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006, estabelece que em certames para a aquisição de bens e serviços divisíveis, a administração pública deve estabelecer uma cota de até 25% para a contratação de microempresas e empresas de pequeno porte.

A não aplicação do benefício exige justificativa de ocorrência de alguma das hipóteses previstas no art. 49, da LC 123/2006.

O presente processo licitatório é composto, em tese, por itens divisíveis. No entanto, não há previsão do benefício da cota de 25% para MPes, ou justificativa de ocorrência de alguma das excludentes de concessão do benefício, nos termos do art. 49.

Assim, recomenda-se a previsão do tratamento diferenciado, garantindo-se, nos itens de contratação de ampla participação, o percentual de 25% dos itens divisíveis às MPes, **ou** a apresentação de justificativa quanto a ocorrência de alguma das hipóteses de exclusão do benefício, nos termos do art. 49 e incisos da LC n. 123/2006, se for o caso;



MUNICÍPIO DE COMODORO PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

Da ata de registro de preços

(xix) 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;

(xx) Orienta-se reavaliar o item 4.0, cláusula quarta (local de atendimento), uma vez que se definiu o almoxarifado municipal como local de entrega do fornecimento, mas se trata o objeto de "prestação de serviços de borracharia", que em tese, potencialmente serão executados em estabelecimento próprio ou na forma de deslocamento nos casos de socorro a veículos da frota municipal, dentre outras atividades não relacionadas, em tese, ao almoxarifado municipal.

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

(xxii) Deve ser observado o prazo mínimo entre a publicação do edital e a ocorrência da sessão de licitação, elencado, conforme o caso, no art. 55, da lei n. 14.133/2021 **(no presente caso, mínimos 10 dias úteis – serviços comuns por critério de julgamento de maior desconto – art. 55, II, "a", da lei n. 14.133/2021).**

É o parecer, *s.m.j.*

Comodoro/MT, 30 de outubro de 2024.

Rafael Vasconcelos

Procurador do Município