



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

PARECER JURÍDICO Nº 224/2025-PGM

I - PREÂMBULO

Modalidade: Pregão Eletrônico - Sistema de Registro de Preços

Consulente: Departamento de licitações e contratos

Órgão demandante: Secretaria Municipal de Administração e outros

Objeto: Registro de preços para futura e eventual aquisição Equipamentos de Proteção Individual (EPI)

Protocolo 1DOC: 288/2025

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E CONTRATOS PÚBLICOS. PREGÃO ELETRÔNICO. AQUISIÇÃO DE 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, com registro de preços para futura e eventual aquisição dos bens em epígrafe, de ordem da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Rural e Meio Ambiente.

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

- a) Estudo Técnico Preliminar, p. 1-24;
- b) Documento de Oficialização da Demanda – DOD, p. 25-31;
- c) Termo de referência, p. 33-46;



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

- d) Termo de justificativa de preços, p. 47;
- e) Indicação orçamentária, p. 50-55;
- f) Autorização para abertura da licitação, p. 56-57;
- g) Portaria de designação do pregoeiro e equipe, p. 58;
- h) Edital e anexos, p. 61-103;
- i) Minuta da ARP, p. 98-103;

Documentação complementar:

- j) Termo de justificativa de preços e justificativa de parcelamento do objeto (desp. 11-288-2025);
- k) Justificativa do quantitativo estimado (Desp. 13-288-2025);
- l) Relatório de empresas sediadas em Comodoro/MT (Desp. 16.288-2025).

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.



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

§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.

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.



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

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 documentos 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;



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

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, 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;



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

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.

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) estimativa das quantidades a serem contratadas, acompanhadas das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, considerando a interdependência 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



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

anexo classificado, se a Administração optar por preservar o seu sigilo até a conclusão da licitação;

(vii) justificativa para o parcelamento ou não da solução;

(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 anexado à p. 1 e ss.; que por se tratar de documento de conhecimento técnico, a avaliação e aprovação cabem, em última análise, ao próprio órgão, cabendo à assessoria jurídica a verificação de existência, no mínimo, dos documentos citados nos §§ 1º e 2º do art. 18, da Lei n. 14.133/2021

Quanto à presença de tais elementos, verifica-se que o ETP os abordou, **com exceção** dos incisos abaixo:

- a) 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 (inc. II do § 1º do art. 18, da lei 14.133/2021);

Por isso, mesmo não se tratando de elemento de presença obrigatória no estudo, **recomenda-se o encarte de justificativa técnica sobre sua ausência, nos termos do que determina o § 2º do art. 18, da lei n. 14.133/2021, na sua parte final.**

Em relação ao conteúdo do ETP, alguns elementos merecem complementações e retificações, para que estejam de acordo suas definições nos termos legais, a saber:

III. 2.1) Levantamento do mercado. Item 4 (p. 9)



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

No item relacionado ao levantamento de mercado, após relacionar alternativas para a solução da demanda de obtenção de EPIs (aquisição, fabricação própria, etc), o fecho do elemento discorreu que *“cada uma dessas alternativas apresenta vantagens e desvantagens, e a escolha dependerá das necessidades específicas da instituição, dos requisitos dos materiais permanentes e das condições do mercado local e global. Um processo de análise detalhado ajudará a determinar a melhor opção para a licitação”*.

Nos termos do art. 18, § 1º, inciso V, da Lei nº 14.133/2021, o levantamento de mercado consiste na análise das alternativas possíveis, bem como na justificativa técnica e econômica **da escolha da solução contratual**: *“V - levantamento de mercado, que consiste na análise das alternativas possíveis, e justificativa técnica e econômica da escolha do tipo de solução a contratar”*.

Ao concluir que “uma processo detalhado ajudará a determinar a melhor solução”, o ETP posterga para o termo de referência e atos subsequentes, o que deveria ser definido pelo próprio instrumento, não atingindo a sua finalidade de definir a solução para a necessidade administrativa apresentada.

Dessa forma, **recomenda-se** que a equipe técnica **reavalie as informações contidas no tópico mencionado (item 4 do ETP), as complementando, e discorrendo sobre quais critérios comparativos foram utilizados dentre as alternativas apresentadas, e definindo objetivamente qual solução será adotada**, em alinhamento com a finalidade e natureza do levantamento de mercado.

III. 2.2) Estimativa das quantidades a serem contratadas. Item 7. (p. 4-5)

Embora no item 6 do ETP (p. 14) e no despacho n. 13-288/2025, se discorra sobre os métodos adotados para as quantidades dos itens, que consideram a demanda prevista, o histórico de consumo, a vida útil dos equipamentos e a análise de riscos e a quantidade de servidores públicos lotados nas secretarias, salvo melhor juízo, **não foram anexados ao**



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

procedimento documentos e memórias de cálculos que respaldem a metodologia informada.

O elemento previsto no inciso IV do § 1º do art. 18, da lei n. 14.133/2021, é justamente a apresentação das “estimativas das quantidades para a contratação, **acompanhadas das memórias de cálculo e dos documentos que lhes dão suporte**”

Assim, para complementação da instrução e atendimento integral aos termos do § 2º do art. 18, da lei n. 14.133/2021 e do inc. V do art. 8º do decreto municipal n. 21/2023, **recomenda-se que, a critério de avaliação do órgão demandante, no que couber, e tanto quanto suficiente, anexar documentos, memórias de cálculos, relatórios, dentre outros, hábeis a respaldar o quantitativo apurado no item 6 do ETP.**

III. 2.3. Estimativa dos valores (item 7 – p. 18)

O elemento tão somente informa que a estimativa dos valores em contratação tem por base o orçamento estimado.

Porém, de acordo com o inc. VI do § 1º do art. 18, nesse quesito **é necessário declarar, no ETP**, o valor estimado 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.

Assim, para que o item esteja consonante com o elemento exigido, **recomenda-se informar o valor estimado da contratação e as fontes de pesquisas utilizadas para tanto**, de acordo o termo de justificativa de preços.

III. 3) Da análise de riscos



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

O art. 18, inciso X, da Lei n. 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 n. 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 ausência 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

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%20n%C3%A3o



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

III. 4.1) Da adoção do pregão eletrônico

No caso dos autos, o órgão demandante optou pela modalidade licitatória pregão eletrônico, 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 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



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

conseguisse chegar à conclusão de que os serviços e/ou bens que pretende licitar se enquadram nos conceitos acima elencados.

Nesse contexto, da análise dos autos, notadamente do conteúdo do Termo de Referência (item 2.1 – p. 39), 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.

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, *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;

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

-
- 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.

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.



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

III. 5.1) 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 (Despacho n. 14-288/2025), cuja discricionariedade e mérito são de atribuição do órgão demandante.

III. 5.2) 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.



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

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 complementa:

§1º No processo licitatório 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:



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

-
- 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 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;



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

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, **o que deve ser verificado e atestado pelo órgão demandante, para se assegurar do cumprimento à normativa.**

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 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).*



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

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)

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 ao elaborar o Termo de Justificativa de Preços (p. 47), e posteriormente anexada pelo **Despacho n. 11-288/2025 (com planilha orçamentária de preços unitários)**, a equipe técnica declarou que



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

“[...] foram realizadas consultas no sistema Banco de preços(<https://www.bancodeprecos.com.br>).”

Assim, o orçamento estimado se baseou somente do Sistema Banco de Preços, ou seja, sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo (inc. III do art. 4º do decreto 11/2023).

Em relação à pesquisa, primeiramente se percebe **que não foram anexadas aos autos, pelo que, recomenda-se sejam encartadas**, a fim de demonstrar a coerência entre as informações do termo de justificativa e as pesquisas angariadas e seus elementos normativos.

Anexadas as pesquisas ausentes, devem observar o requisito do §1º do art. 4º, mediante a consulta, no mínimo, a 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, o que deve ser verificado e atestado pelo órgão demandante, para se assegurar do cumprimento à normativa.

Além disso, foi adotada tão somente a pesquisa ao sistema Banco de Preços, sem a utilização das fontes prioritárias dos incisos I e II do art. 4º (sistemas oficiais de governo e contratações similares feitas pela Administração Pública).

Nessa circunstância, recomenda-se, alternativamente, a **ampliação das pesquisas de preços, especialmente adotando-se a(s) fonte(s) prioritária(s)** do inc. I e II do art. 4º do decreto 11/2023 – ou – a **apresentação de justificativa** sobre a impossibilidade de consulta às fontes preferenciais, nos termos do (§3º do art. 4º).

Por fim, **recomenda-se encartar** à justificativa de preços, as **declarações do servidor responsável, pela veracidade do orçamento estimado, nos termos dos §§ 1º e 2º do art. 2º, do decreto municipal n. 11/2023.**

III. 5.3) Do termo de referência e da definição do objeto



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

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.

A adequada descrição do objeto a ser licitado constitui pressuposto essencial para assegurar a legalidade, a isonomia entre os licitantes e a seleção da proposta mais vantajosa à Administração Pública.

Nesse contexto, **a especificação técnica deve ser elaborada com clareza e objetividade, contemplando apenas os elementos indispensáveis ao atendimento da necessidade administrativa**, de modo a permitir a ampla participação de fornecedores e a formulação de propostas compatíveis com o interesse público.

É fundamental que a descrição do objeto seja **suficiente para caracterizar o bem pretendido, possibilitando a avaliação comparativa entre as ofertas apresentadas**.

Contudo, **devem ser evitadas exigências excessivamente detalhadas, impertinentes ou desproporcionais, que possam restringir a competitividade do certame ou conduzir, ainda que indiretamente, ao direcionamento da licitação para marca, modelo ou fabricante específico**.



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

No que tange à suficiência das especificações dos itens neste licitatório, ilustrativamente, da leitura aos itens 29 a 32, percebe-se que as suas descrições, em tese, são potencialmente genéricas e indicam somente o nome dos equipamentos, como: **29 – Cinto em proteção em couro, para trabalho em altura tipo paraquedista; 30 – Coturno tático 41-44; 31 – Talabarte para trabalho em altura; 32 – Colete refletivo.**

Sem adentrar ao levantamento técnico, numa breve pesquisa à internet, em relação a cada item em exemplo verificou-se variada gama de especificações, conforme abaixo:

Item 29 – Cinto de proteção em couro: tipo de material; pontos de ancoragem, material das argolas, tipos de ajustes, etc;

Item 30 – Coturno tático: tipo de material, tipo de solado; altura do cano; sistema de fechamento (zíper, cadarço), tipo de forração, etc;

Item 31 – Talabarte para trabalho em altura: material (fita de poliéster ou tubular), tipo (em "I" ou "Y"), comprimento, conectores (tipo, abertura e classe), absorvedor de energia, etc;

Item 32 – Colete refletivo: Material, tipo e cor do tecido fluorescente; largura mínima da faixa refletiva, etc;

É importante consignar que o levantamento acima não substitui a descrição técnica dos itens, porque configura atribuição da equipe de planejamento da contratação dos órgãos demandantes.

A constatação tão somente foi realizada em caráter auxiliar, ilustrativo e por amostragem, **com a finalidade de indicar potenciais descrições insuficientes no rol de itens em contratação**, para que sejam reavaliadas pelo órgão demandante, auxiliando no exame da administração quanto à suficiência das especificações técnicas, que possibilita a regular **formulação das propostas** pelos licitantes e a **entrega dos itens de acordo com a real**



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

necessidade do ente público, uma vez que diversos itens do mercado, embora configurem um mesmo produto, possuem variações nas especificações, que, se não informadas, podem levar a aquisições dissociadas da necessidade administrativa.

Por isso, **recomenda-se fortemente a reavaliação dos itens citados (29 a 32), e de outros mais que possam ter suas descrições técnicas insuficientes**, apresentando-se, se for o caso, suas completas especificações/descrições, em prestígio à transparência, eficiência e formulação das propostas.

Ressalvados os aspectos técnicos da especificação do objeto, cuja responsabilidade é do órgão demandante, nos autos, se percebe 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;



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

- 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;
- 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.

Em todo caso, quanto aos elementos obrigatórios retro mencionados, verificam-se neste procedimento as suas presenças. Todavia, **algumas informações do TR recomendam reavaliação pelo órgão demandante, que serão pontuadas nas linhas a seguir:**

- a) Previsão de participação exclusiva de microempresas e empresas de pequeno porte nos itens de contratação abaixo de R\$ 80.000,00. Art. 48, I, da lei complementar n. 123/2006. Análise anterior das causas excludentes do benefício. Art. 49, da LC 123/2006**

O item 2.5 do termo de referência dispõe 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 (oitenta mil reais).*

Reza o art. 48, I, da lei complementar n. 123/2006 que a Administração Pública deverá realizar processo licitatório destinado exclusivamente à participação de microempresas e empresas de pequeno porte nos itens de contratação cujo valor seja de até R\$



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

80.000,00.

Logo, para a definição da aplicação da exclusividade em favor das MPEs, o art. 48, inciso I, da LC n. 123/2006 dispõe que a adoção dessa prerrogativa deve observar, primeiramente, o valor do item licitado, sendo obrigatória a exclusividade nos itens ou lotes com valor estimado de até R\$ 80.000,00.

No entanto, essa obrigatoriedade está condicionada à inexistência de causas excludentes previstas no art. 49 da mesma lei, especialmente o inciso II, que afasta a aplicação do benefício **quando não houver, no mínimo, três fornecedores competitivos enquadrados como microempresas ou empresas de pequeno porte, sediados local ou regionalmente, e que atendam às exigências do instrumento convocatório.**

A declaração de existência de no mínimo 3 fornecedores locais capazes de fornecer os itens em adjudicação, realizada no item 2.4 do TR, **deve ser considerada em relação a cada item em contratação;** e as empresas pesquisadas devem integrar a categoria de microempresas ou empresas de pequeno porte.

Os documentos para tal finalidade constam do despacho n. 16-288/2025, e em número superior a 3 (três), recomendando-se ao órgão demandante que **atesta se no mínimo 3 (três) se enquadram como microempresa ou empresa de pequeno porte (inc. II do art. 49 – LC 123/2006), e a pertinência entre as atividades desenvolvidas e os itens em adjudicação.**

Definida a aplicação do benefício, **deve-se indicar quais serão exclusivos para MPEs e quais serão de ampla participação, no instrumento convocatório.**

b) Item 28. Capacete de combate à incêndio “Gallet F2”. Potencial indicação de marca/modelo. Requisitos legais do art. 41, I da lei n. 14.133/2021

A descrição do item 28 (p. 34) supostamente indica a descrição de marca/modelo (Gallet F2).



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

Nessa disciplina, o art. 41 da lei n. 14.133/2021 dispõe que, *no caso de licitação que envolva o fornecimento de bens, a Administração poderá excepcionalmente, indicar uma ou mais marcas ou modelos, desde que formalmente justificado, nas seguintes 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;

Desse modo, se da análise do órgão demandante se confirmar que a expressão “Gallet F2” se trata de marca e/ou modelo do produto, e persista a necessidade de tal especificação, **recomenda-se a elaboração e encarte de justificativa formal que enquadre a necessidade da indicação de marca/modelo em algumas das hipóteses acima indicadas, em observância ao art. 41, I, da lei n. 14.133/2021.**

Caso a indicação de marca não seja imprescindível para a execução do objeto, em razão de alguma das hipóteses do inc. I do art. 41, **recomenda-se tão somente a sua exclusão.**

III. 5.4) 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.



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

Direto ao ponto, consta dos autos a indicação orçamentária (fl. 50-55).

III. 5.5) 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.

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

No caso em questão, a autorização consta à p. 56-57, assinada pela autoridade administrativa competente.

III. 5.6) 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 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. 9/2023³).

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.

³ 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**

Em verificação, a portaria de designação dos agentes responsáveis pela condução da licitação consta à p. 58-59.

III. 5.7) 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.

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.

a) Intervalo mínimo entre os lances e previsão de critério de presunção de inexecuibilidade

Primeiramente, orienta-se incluir na tabela de benefícios aplicados (p. 61), os benefícios de exclusividade na participação de MPEs nos itens até R\$ 80.000,00, conforme disposição do termo de referência, bem como a prioridade de contratação de microempresas e empresas de pequenos porte locais e regionais, consoante definição do termo de referência.

Por conseguinte, orienta-se definir no item 7.2 do edital (p. 66), o intervalo mínimo entre os lances.

Também se recomenda inserir no item 10 (p. 75-76), o critério de presunção de inexecuibilidade previsto na regulamentação local: **proposta inferior a 50% do valor orçado** (art. 33 do Decreto n. 5/2024).



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

Segundo o art. 63, II, da lei 14.133/2021, os documentos de habilitação somente serão exigidos do licitante provisoriamente vencedor; disposição que se verifica no edital, no item 8 (p. 69).

b) 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.

b.1) 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](#);



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

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 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.



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

§ 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 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.



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

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.

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. 72), 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 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



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

permitem o entendimento dos trabalhos realizados, bem como aferir a semelhança, pertinência ou compatibilidade com o objeto licitado.

Do exame às 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.

b.2) 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 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 do edital (p. 71-72), as exigências de habilitação fiscal estão consonantes à legislação, **recomendando-se tão somente incluir a prova de cumprimento do disposto no inciso XXXIII do art. 7º da Constituição Federal**, (inc. VI do art. 68).



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

b.3) 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 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 9.3.1 do edital (p. 62) estabelece a apresentação de *certidão negativa de falência, emitida pelo distribuidor da sede do licitante, constando ações*



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

movidas por e em desfavor da licitante (conforme o Tribunal), exigência que se mostra consonante e limitada ao texto legal.

O edital, todavia, não prevê a exigência do inc. I do art. 69, ou seja, *I - balanço patrimonial, demonstração de resultado de exercício e demais demonstrações contábeis dos 2 (dois) últimos exercícios sociais;*

Quanto à possibilidade de inexistência de documentos de habilitação, dispõe o art. 70, III, da lei n. 14.133/2021, que **poderá ser dispensada**, total ou parcialmente, **nas contratações para entrega imediata, nas contratações em valores inferiores a 1/4 (um quarto) do limite para dispensa de licitação para compras em geral** e nas contratações de produto para pesquisa e desenvolvimento até o valor de R\$ 300.000,00 (trezentos mil reais).

A presente contratação, salvo melhor juízo, não ocorrerá com entrega imediata, tampouco os valores dos itens em contratação se limitam a 1/4 do limite para dispensa de licitação para compras em geral.

Logo, **não incide ao caso a possibilidade de inexistência dos balancetes contábeis citados no inc. I do art. 69 da lei n. 14.133/2021.**

Ademais, a previsão de apresentação dos documentos do art. 69 constam do item 7.24 do termo de referência (p. 44), devendo ser também disciplinado no instrumento convocatório para garantir o alinhamento de ambos os instrumentos.

Por tal fundamento, **recomenda-se incluir no instrumento convocatório a apresentação de balanço patrimonial, demonstração de resultado de exercício e demais demonstrações contábeis dos 2 (dois) últimos exercícios sociais (art. 69, II).**

- c) **Cota reservada de 25% para a contratação de microempresas e empresas de pequeno porte (art. 48, inc. III, LC 123/2006). Aplicação nos eventuais**



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

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 n. 123, de 14 de dezembro de 2006 (Estatuto das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte), 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 para os itens divisíveis e não contemplados com a aplicação da exclusividade de participação de MPes, com a discriminação dos quantitativos reservados em tabela específica**, garantindo-se, nos itens de contratação de ampla participação, o percentual de 25% dos itens divisíveis às MPes, **ou** a apresentação de justificativa quanto à 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;

III. 5.8) Minuta da ata e registro de preços

Do exame à minuta da ata de registro de preços à p. 92, verifica-se o alinhamento com as cláusulas necessárias do art. 92, da lei n. 14.133/2021.

IV. DAS DISPOSIÇÕES GERAIS



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

Segundo reza o 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.

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.**



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

Por fim, recomenda-se atentar 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, **que neste caso é de mínimos 8 dias úteis, por se tratar de aquisição de bens pelo critério de julgamento de menor preço. (art. 55, I, “a”)**

V – DA CONCLUSÃO

Diante do exame jurídico-formal do processo licitatório, **na modalidade Pregão Eletrônico – Sistema de Registro de Preços**, destinado à **aquisição de materiais de consumo – Equipamentos de Proteção Individual (EPIs) e correlatos**, opina-se **pelo prosseguimento do certame, condicionado à observância das recomendações** apontadas ao longo da análise, especialmente:

1. **Planejamento da Contratação** – adequação e complementação do **Estudo Técnico Preliminar**, quanto à justificativa da ausência de previsão no Plano Anual de Contratações, à definição da solução no levantamento de mercado, à apresentação das **memórias de cálculo das quantidades** e à indicação expressa das **fontes e valores estimados** (Tópico *III.2* e subitens).
2. **Análise de Riscos** – elaboração ou justificativa da **não exigência** do mapa de riscos, conforme critérios do art. 18, X, da Lei nº 14.133/2021 (Tópico *III.3*).
3. **Pesquisa de Preços e Orçamento Estimado** – ampliação das fontes, em especial, com a adoção das fontes prioritárias do consultadas ou justificativa da adoção exclusiva do sistema Banco de Preços, com **encarte das pesquisas e declaração do servidor responsável**, em conformidade com o Decreto Municipal nº 11/2023 (Tópico *III.5.2*).



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

4. **Termo de Referência** – a) reavaliação das **especificações técnicas dos itens 29 a 32**, e de outros com potencial descrição genérica, visando maior precisão e transparência na descrição do objeto; proporcionar condições de elaboração das propostas e a seleção da proposta mais vantajosa à Administração.

b) confirmação da **aplicação correta dos benefícios às MPes**, nos itens de até R\$ 80.000,00, e da **reserva de cota de 25%** nos itens divisíveis, ou justificativa da não aplicação (Tópico *III.5.3*).

c) **Indicação de marca/modelo no item 28 – Capacete de combate a incêndio “Gallet F2”**. Constatou-se, no **item 28 do Termo de Referência (p. 34)**, a possível **indicação de marca e/ou modelo específico** (“Gallet F2”), hipótese que, se confirmada, exige **justificativa formal** fundamentada em uma das situações previstas no **art. 41, inciso I, da Lei nº 14.133/2021**, notadamente:

- a) necessidade de padronização do objeto;
- b) necessidade de compatibilidade com plataformas ou padrões já adotados;
- c) inexistência de produto equivalente capaz de atender à necessidade administrativa; ou
- d) uso de marca apenas como referência técnica para melhor compreensão do objeto.

Dessa forma, recomenda-se que o **órgão demandante avalie** se a menção ao modelo “Gallet F2” constitui efetiva **restrição de marca**. Se positiva, deve ser elaborada a **justificativa formal da necessidade**, enquadrando-a em uma das hipóteses legais acima. Caso contrário, **recomenda-se a exclusão da referência**, mantendo apenas a **descrição e especificações do item**, a fim de garantir a **ampla competitividade e impessoalidade do certame**.



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

5. **Edital e Documentos de Habilitação** – a) inclusão dos **balanços e demonstrações contábeis dos dois últimos exercícios**, conforme art. 69, I, da Lei nº 14.133/2021;

b) inserção da **prova de cumprimento do art. 7º, XXXIII, da Constituição Federal**;

c) definição do **intervalo mínimo entre lances** e critério de **inexequibilidade** (art. 33 do Decreto nº 5/2024);

d) alinhamento entre o **Termo de Referência** e o edital quanto aos critérios de habilitação e às vantagens para MPEs (Tópico *III.5.7*).

Reitera-se a necessidade de 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, **que neste caso é de mínimos 8 dias úteis, por se tratar de aquisição de bens pelo critério de julgamento de menor preço. (art. 55, I, “a”)**

Assim, promovidas **as correções e complementações sugeridas**, não se identificam óbices jurídicos ao prosseguimento do procedimento licitatório, devendo o órgão demandante adotar as providências indicadas para assegurar a plena conformidade legal e o regular desenvolvimento do certame.

É o parecer, s.m.j.

Comodoro/MT, datado e assinado digitalmente.

Rafael Vasconcelos
Procurador do Município