



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

PARECER JURÍDICO Nº 62/2026-PGM

I - PREÂMBULO

Modalidade: Pregão Eletrônico - Sistema de Registro de Preços

Consulente: Departamento de Licitações e Contratos

Órgão demandante: Secretaria Municipal de Saúde

Objeto: PREGÃO ELETRÔNICO PARA FUTURA E EVENTUAL AQUISIÇÃO DE INSUMOS E MEDICAMENTOS PARA O COMPONENTE BÁSICO DA ASSISTÊNCIA FARMACÊUTICA VISANDO GARANTIR O ABASTECIMENTO DA CAF – CENTRO DE ABASTECIMENTO FARMACÊUTICO DE USO INDISPENSÁVEL NAS UNIDADES BÁSICAS DE SAÚDE, VIGILÂNCIA EPIDEMIOLÓGICA E AMBIENTAL E CENTRO DE REABILITAÇÃO DA SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE E PARA FORTALECIMENTO DOS SERVIÇOS DE SAÚDE DE QUALIDADE NO PROGRAMA SAÚDE BUCAL E TAMBÉM AQUISIÇÃO DE MEDICAMENTOS, SUPLEMENTO E ALIMENTAÇÃO PARA ATENDIMENTO/CUMPRIMENTO AS DEMANDAS JUDICIAIS E AS NECESSIDADES DE ATENDIMENTOS AS AVALIAÇÕES SOCIAIS (VULNERABILIDADE SOCIOECONÔMICA), CONFORME A NECESSIDADE DOS ASSISTIDOS DESTA SECRETARIA DE SAÚDE, PRINCIPALMENTE DE ITENS FRACASSADOS NO ULTIMO PREGÃO, E TAMBÉM DE ITENS NOVOS RECEM INSERIDOS.

Protocolo 1Doc: Proc. Administrativo n. 116/2026

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



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

SUMÁRIO

I - PREÂMBULO	1
II – DA CONSULTA.....	3
III – DA ANÁLISE JURÍDICA	4
III. 1) Finalidade e abrangência do parecer jurídico.	4
III. 2) Planejamento da contratação. Estudo Técnico Preliminar	5
III. 2.1) Descrição da Solução com um todo, Item 5, p. 3 e 4.	8
III. 2.2) Estimativa das quantidades a serem contratadas, Item 7, p. 3 e ss.....	9
III. 2.3) Justificativa para o parcelamento ou não da contratação – Item 9, p. 32.	11
III. 3) Da análise de riscos.....	12
III. 4) Da modalidade licitatória eleita.	13
III. 5) Dos requisitos legais para a realização do pregão.....	14
III. 5.1) Da justificativa da contratação.....	16
III. 5.2) Da pesquisa de preços e do orçamento estimado	16
III. 5.3) Do termo de referência e da definição do objeto	22
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	24
b) Indicação de Marca, p. 80 do TR.	26
III. 5.4) Da previsão de existência de recursos orçamentários	28
III. 5.5) Autorização para a abertura da licitação	28
III. 5.6) Designação do pregoeiro e equipe de apoio	28
III.5.7) Da minuta do edital e seus anexos (Documento “007_EDITAL_XX_2026”).	29
a) Das exigências de habilitação	31
a.1) Da habilitação técnica	31
a.2) Da habilitação fiscal, social e trabalhista	36
a.3) Da habilitação econômico-financeira.....	37
III. 5.8) Ata de registro de preços	38
a) Do registro e publicação da ata de registro de preços.....	38
IV. DAS DISPOSIÇÕES GERAIS	38
V – DA CONCLUSÃO.....	39



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

II – DA CONSULTA

Trata-se de procedimento licitatório, na modalidade pregão eletrônico, com registro de preços para futura e eventual contratação dos serviços em epígrafe, para atender à demanda de diversas Secretarias.

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

- PROCESSO_COMPLETO

- a) Estudo Técnico Preliminar, p. 1-35;
- b) Análise de Riscos, p. 36-37;
- c) Documento de Oficialização da Demanda, p. 38-42;
- d) Justificativa, p. 43-47;
- e) Termo de Referência, p. 48-89;
- f) Justificativa de Valor, p. 90-92;
- g) Orçamentos, p. 93-343;
- h) Indicação de Recursos, p. 344-348;
- i) Comunicação Interna, p. 349;
- j) Autorização do Prefeito, p. 350-351;

- PORTARIA145_2025;

- 007_EDITAL_XX_2026.

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

É o relatório.



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

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:

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.



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

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

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



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

- V - a elaboração do **edital de licitação**;
- VI - a elaboração de **minuta de contrato, quando necessária, que constará obrigatoriamente como anexo do edital de licitação**;
- VII - o **regime de fornecimento de bens**, de prestação de serviços ou de execução de obras e serviços de engenharia, observados os potenciais de economia de escala;
- VIII - a **modalidade de licitação, o critério de julgamento, o modo de disputa e a adequação e eficiência da forma de combinação desses parâmetros**, para os fins de seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, considerado todo o ciclo de vida do objeto;
- IX - **amotivação 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 - **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;



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

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 refulos, 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 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.



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

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

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

- a) demonstração da previsão da contratação no plano de contratações anual (inc. II do § 1º do art. 18, da lei 14.133/2021),

Por isso, mesmo não se tratando de elementos de presença obrigatória no estudo, **recomenda-se o encarte de justificativa técnica sobre suas ausências, 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 instrumento, alguns elementos merecem complementações e retificações, para que estejam de acordo suas definições nos termos legais, a saber:

III. 2.1) Descrição da Solução com um todo, Item 5, p. 3 e 4.

Da análise do referido item, verifica-se que a equipe técnica limitou-se, em grande medida, a reproduzir fundamentos já expostos no levantamento de mercado, deixando de apresentar, de forma adequada, a efetiva descrição da solução como um todo, conforme exigido pelo art. 18, §1º, inciso VII, da Lei nº 14.133/2021.

Cumprir destacar que a solução, para fins de Estudo Técnico Preliminar, não se confunde com a mera indicação do modelo de contratação ou com a justificativa da escolha do procedimento licitatório, consistindo, na realidade, no conjunto integrado de elementos necessários à satisfação da necessidade administrativa, abrangendo não apenas os bens a serem adquiridos, mas



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

também as condições de fornecimento, execução, operacionalização, controle e demais aspectos que assegurem a entrega efetiva do resultado pretendido pela Administração.

Uma solução é o conjunto de todos os elementos (bens, serviços e outros) necessários para, de forma integrada, gerar os resultados que atendam à necessidade que ocasionou a contratação. (Tribunal de Contas da União, Licitações e Contratos Orientações e Jurisprudência do TCU, 2025)

No caso em análise, observa-se que o texto apresentado permanece em nível genérico e descritivo, sem avançar para a definição concreta da solução a ser implementada, deixando de contemplar elementos essenciais como a caracterização dos bens, ainda que por grupos ou categorias, a forma de fornecimento, os prazos e locais de entrega, as condições logísticas e operacionais, bem como os requisitos técnicos e sanitários aplicáveis, especialmente relevantes em se tratando de medicamentos e insumos de saúde, além de critérios de aceitação, controle de qualidade e eventual substituição, o que compromete a utilidade do ETP como instrumento de planejamento e pode fragilizar a fase subsequente da contratação.

Assim, a mera descrição abstrata da forma de contratação, salvo melhor juízo, revela-se insuficiente para atender ao comando legal, **razão pela qual se recomenda a reavaliação do referido tópico, com a devida complementação do conteúdo, de modo a explicitar, de forma estruturada e integrada, todos os elementos que compõem a solução pretendida.**

III. 2.2) Estimativa das quantidades a serem contratadas, Item 7, p. 3 e ss.

No que se refere à estimativa das quantidades, a equipe de planejamento consignou o seguinte:

“Após análise uso no ano anterior de acordo com a dispensação tanto de medicamentos como de insumos, foi chegado a quantidade descrita na tabela abaixo, com um pequeno aumento de segurança, portanto entende-se necessária a contratação dos seguintes itens e quantitativos, muitos itens são demandas novas e não constas na base para referencia, por isso estão sendo pedidos quantidades



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

baixas para início de uso, e de acordo com a necessidade será aumentado ou baixado a expectativa, de acordo com o uso”.

Consta, ainda, na p. 32, há a seguinte descrição: “*As unidades e especificações de itens presentes na tabela são justificadas com base nos seguintes critérios:*”; todavia, **após o sinal indicativo, não há qualquer desenvolvimento textual, o que evidencia incompletude da informação.**

Cumprе observar, inicialmente, que o texto apresentado revela fragilidade sob o ponto de vista redacional, com inconsistências gramaticais e falta de clareza, o que dificulta a adequada compreensão dos critérios adotados.

Mais relevante, contudo, é a insuficiência técnica do conteúdo, uma vez que o art. 18, §1º, inciso IV, da Lei nº 14.133/2021 exige que a **estimativa das quantidades seja acompanhada das respectivas memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte**, de modo a permitir a rastreabilidade e a verificação da metodologia empregada.

No caso em análise, não se identificam elementos mínimos que evidenciem o procedimento adotado para a formação dos quantitativos, inexistindo a explicitação de critérios objetivos, percentuais aplicados, séries históricas de consumo, metodologia de projeção de demanda ou quaisquer parâmetros que justifiquem o denominado “aumento de segurança” documentalmente.

Do mesmo modo, não foram juntados documentos que demonstrem o consumo pretérito ou que permitam aferir a razoabilidade das quantidades estimadas, o que compromete a transparência e a confiabilidade do planejamento.

A ausência dessas informações fragiliza o Estudo Técnico Preliminar e pode ensejar questionamentos pelos órgãos de controle, na medida em que **impede a verificação da aderência dos quantitativos à real necessidade da Administração**, com potencial risco de superdimensionamento ou subdimensionamento da contratação.



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

Diante desse cenário, recomenda-se que o órgão demandante promova a revisão do item, de forma a explicitar, com clareza e precisão, a metodologia utilizada para a estimativa das quantidades, incluindo a memória de cálculo, os critérios adotados para eventuais margens de segurança, bem como a **apresentação dos documentos e dados que fundamentam as projeções realizadas**, em estrita observância ao art. 18, §1º, inciso IV, da Lei nº 14.133/2021 e às boas práticas de planejamento das contratações públicas.

III. 2.3) Justificativa para o parcelamento ou não da contratação – Item 9, p. 32.

Verifica-se equívoco na fundamentação legal adotada, na medida em que o **texto faz menção ao art. 9º da Lei nº 8.666/1993 e à Lei n.º 10.520/2002, diplomas legais já revogados pela Lei nº 14.133/2021**, não sendo mais aplicável às contratações regidas pelo novo regime jurídico.

Nesse contexto, a justificativa deve ser adequada aos parâmetros da legislação vigente, bem como às diretrizes que orientam o parcelamento do objeto, quando tecnicamente viável e economicamente vantajoso.

Diante disso, recomenda-se a revisão do item, a fim de que seja apresentada justificativa mais clara e consistente acerca da opção pelo parcelamento da contratação, com a explicitação dos critérios técnicos e econômicos adotados, bem como a adequação da fundamentação legal à Lei nº 14.133/2021, de modo a conferir maior segurança jurídica e aderência às boas práticas de planejamento das contratações públicas.

Nesse sentido, **recomenda-se a avaliação quanto à eventual existência (ou não) da necessidade de aquisição de produtos interpedententes**, que são aqueles que, por guardarem relação direta na execução de uma atividade, **precisam ser fornecidos ou adquiridos juntos (em grupos e do mesmo fornecedor) para garantir a efetividade da demanda** e a compatibilidade técnica.



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

Na prática, significa que caso a equipe técnica verifique a necessidade de “materiais odontológicos (reitere-se: **é uma hipótese que necessita de verificação**) que integrem um mesmo sistema, dependam de funcionamento em conjunto; que estejam de posse da administração ao mesmo tempo, é recomendável a **aglutinação de tais produtos em um mesmo grupo**, para adjudicação e fornecimento por um só fornecedor daquele grupo de produtos.

Logo, nessa hipótese, o agrupamento em grupos/lotas seria mais eficiente do que o parcelamento de objetos interdependentes.

Em verdade, o parcelamento total de itens quando a demanda administrativa indica a reunião em grupo, causa prejuízo à economia de escala e à execução da demanda, inclusive, com risco de deserção da licitação, por ausência de interesse dos potenciais fornecedores na forma de contratação adotada.

Por fim, reitero que as recomendações acima se tratam de hipóteses aventadas para a devida análise técnica da equipe de planejamento da contratação, sem prejuízo do formato adotado, caso efetivamente seja o mais indicado após os estudos.

III. 3) Da análise de riscos

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 da contratação**, 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.

Em complemento, 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



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

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, a equipe consignou o seguinte na análise riscos (p. 36): *“Esta secretaria entende que a aquisição de medicamentos e insumos já é conhecida e que o objeto da licitação é simples, sendo ainda a administração já possui nível de conhecimento quanto aos seus riscos, análise técnica e de gestão.”*

Da leitura do texto, verifica-se que a demandante justificou a dispensa de análise de riscos em razão de contratação de solução extremamente simples e elevado nível de conhecimento da Administração sobre o objeto.

Recomenda-se, contudo, e a critério do órgão solicitante, que indique na justificativa os processos pretéritos que formaram o *know-how* da Administração acerca do objeto a ser contratado, a fim de garantir robustez e auditabilidade às declarações apresentadas.

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 usuais no mercado.**



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

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 à conclusão de que os serviços e/ou bens que pretende licitar se enquadram nos conceitos acima elencados, **o que se verifica informado no TR à p. 78.**

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.

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 dentro suas normas se estabelece os procedimentos preparatórios que deverão



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

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. 5/2024¹, *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 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

¹“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

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.

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 (p. 43-47) cuja discricionariedade e mérito são de atribuição do órgão demandante.

III. 5.2) Da pesquisa de preços e do orçamento estimado



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

A pesquisa de preços deve ser **ampla, atualizada e metodologicamente consistente**, refletindo os valores praticados pelo mercado em relação aos bens ou serviços pretendidos. A complexidade da demanda e os riscos envolvidos exigem rigor na seleção das fontes e na construção do orçamento estimado.

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:

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);



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 - 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;

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;



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

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 estabelece que, na formação do preço estimado, **devem ser adotadas prioritariamente as fontes previstas nos incisos I e II do dispositivo mencionado, cabendo à Administração justificar, de forma expressa nos autos, qualquer hipótese de impossibilidade de sua utilização, nos termos do §3º do art. 4º.**

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

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

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



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

§ 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)

Frente aos critérios mencionados, passa-se ao cotejo dos autos.

Na “Justificativa de Valor” (p. 90 e ss) a equipe técnica menciona o uso do sistema Radar do TCE-MT (fonte prioritária) e pesquisa ao sistema Banco de Preços (fonte secundária).

Contudo, da análise dos orçamentos juntados (p. 93-343), não foi possível identificar a efetiva utilização do sistema Radar/TCE-MT, **havendo apenas cotações extraídas do Sistema Banco de Preços e orçamentos obtidos junto a particulares (p. 114 e 115).**

Diante desse cenário, verifica-se inconsistência entre a metodologia declarada e a documentação que instrui o processo, o que compromete a transparência e a rastreabilidade da formação do preço estimado.

Assim, **recomenda-se, em primeiro lugar, a retificação da justificativa, com a adequação das fontes efetivamente utilizadas**, incluindo, se for o caso, a expressa indicação da pesquisa direta com fornecedores, nos termos do parâmetro previsto no inciso IV do art. 4º do Decreto nº 11/2023, com a devida explicitação dos critérios adotados para seleção das cotações.

Alternativamente, **recomenda-se que seja realizada 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).



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

Se após a reavaliação/confirmação recomendada, a equipe técnica verificar que a utilização do sistema Banco de Preços teve como fontes de consultas painéis e catálogos governamentais, a exemplo do Portal Nacional de Compras Públicas (PNCP) ou GOV/Compras, recomenda-se registrar tal circunstância no instrumento (balizamento de preços), a fim de evidenciar que apesar do parâmetro adotado ter sido sistema Banco de Preços (sítio especializado de amplo domínio público, mas que não é considerado fonte prioritária), as fontes de pesquisas angariadas pela ferramenta privada, foram governamentais (PNCP e Compras/GOV), satisfazendo o requisito em questão.

Recomenda-se também que a equipe técnica certifique que em relação a cada item, em qualquer que seja o parâmetro adotado, tenham sido apresentadas, no mínimo, 03 (três) fontes de preços (§ 1º do art. 4º, decreto 11/2023), **com exceção à apresentação de justificativa e documentos comprobatórios da circunstância, no caso de sua impossibilidade, conforme dispõe o § 2º do art. 4º do decreto 11/2023.**

Além disso, no que se refere à apresentação de orçamentos obtidos diretamente junto a fornecedores, **recomenda-se especial atenção às orientações aplicáveis a essa modalidade de pesquisa de preços, especialmente aquelas previstas no § 4º do art. 4º do decreto supramencionado:**

§ 4º. Quando a pesquisa de preços for realizada com fornecedores, nos termos do inciso IV, deverá ser observado:

I. prazo de resposta conferido ao fornecedor compatível com a complexidade do objeto a ser licitado;

II. obtenção de propostas formais, contendo, no mínimo:

a) descrição do objeto, valor unitário e total;

b) número do Cadastro de Pessoa Física - CPF ou do Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica - CNPJ do proponente;

c) endereços físico e/ou eletrônico e telefone de contato;

d) data de emissão;

e) nome completo e identificação do responsável;

f) assinatura do emitente;

III. informação aos fornecedores das características da contratação contidas no art. 3º, com vistas à melhor caracterização das condições comerciais praticadas para o objeto a ser contratado;



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

IV. registro, nos autos do processo da contratação correspondente, da relação de fornecedores que foram consultados e não enviaram propostas como resposta à solicitação de que trata o inciso IV do caput;

V. a juntada da cópia do Cartão CNPJ da empresa cotada em anexo ao orçamento apresentado, e

VI. a possibilidade do orçamento ser apresentado em via original ou cópia autenticada, salvo quando enviado em anexo no e-mail eletrônico oficial da empresa emitente ao e-mail oficial do Município, quando será admitida a cópia do documento. (grifo nosso).

Ainda na análise aos pressupostos das pesquisas com particulares, recomenda-se reavaliar, se certificar e apresentar, se ausentes (**art. 4º, inc. IV do decreto municipal n. 11/2023**):

- a) pesquisa no mínimo a 3 (três) fornecedores;
- b) justificativa da escolha desses fornecedores;
- c) que não tenham sido obtidos os orçamentos com mais de 6 (seis) meses de antecedência da data de divulgação do edital;

Recomenda-se, ainda, a inserção da planilha orçamentária que demonstre a composição de custos unitários e totais, uma vez que, embora citada na p. 91, não se verifica a efetiva juntada desta ao documento.

III. 5.3) 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 decustos e o cronograma físico-financeiro da execução.

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

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



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

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

Em continuidade, 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;
- 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.

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



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

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, quanto aos elementos obrigatórios retro mencionados, verifica-se neste procedimento a sua presença, com exceção do elemento “requisitos da contratação, **que desde já se recomenda a inserção.**

Ademais, **algumas informações do TR recomendam análise 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**

O Termo de Referência (p. 78) estipulou que:

Devido ao município possuir o mínimo legal de 03 (três) empresas no ramo de atividade, para atender vários itens do presente processo licitatório, será aplicado o benefício previsto na lei 123/2006, (Quanto à compra prioritária pode ser adotada, pois é opcional as empresas, caso alguma manifeste interesse, já no caso da exclusividade ME e EPP, Não é interessante, por se tratar de grande demanda, e muitos itens principalmente insumos odontológicos e alguns medicamentos nem serem encontrados na região)

A redação adotada, contudo, mostra-se contraditória e tecnicamente imprecisa, não permitindo identificar, com segurança, qual tratamento favorecido a Administração efetivamente pretende aplicar ao certame.



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

Isso porque, a disciplina da **participação exclusiva de microempresas e empresas de pequeno porte** nos itens de até R\$ 80.000,00 decorre, em regra, do art. 48, inciso I, da Lei Complementar nº 123/2006, constituindo providência obrigatória, salvo incidência de alguma das hipóteses excepcionais previstas no art. 49 do mesmo diploma.

Entre tais excludentes, destaca-se a prevista no inciso II do art. 49, segundo a qual o benefício não será aplicado quando não houver, no mínimo, três fornecedores competitivos enquadrados como microempresa ou empresa de pequeno porte, sediados local ou regionalmente e capazes de cumprir as exigências estabelecidas no instrumento convocatório.

No caso concreto, a justificativa constante dos autos não esclarece se a Administração reconhece, de fato, a existência de três fornecedores competitivos aptos a atender ao objeto, hipótese em que, em princípio, caberia examinar a incidência da regra de exclusividade para os itens enquadrados no limite legal, ou se, ao contrário, pretende afastar tal benefício em razão da insuficiência do mercado local ou regional, circunstância que exigiria motivação objetiva e documentação comprobatória.

A **menção simultânea à existência do número mínimo de empresas e, ao mesmo tempo, à inviabilidade prática da exclusividade em razão da indisponibilidade regional de diversos itens**, torna a justificativa incongruente e impede a adequada compreensão do fundamento adotado pela equipe técnica.

Além disso, cumpre distinguir, com precisão, os institutos jurídicos envolvidos.

Uma coisa é a **licitação exclusiva para ME/EPP**, disciplinada pelo art. 48, inciso I, da LC nº 123/2006; outra, diversa, é a **prioridade de contratação de microempresas e empresas de pequeno porte sediadas local ou regionalmente**, prevista no §3º do art. 48 da mesma lei e regulamentada, no âmbito municipal, pelo **Decreto nº 35/2022**, o qual autoriza, desde que previamente previsto no edital e justificadamente, a concessão de prioridade de contratação a ME, EPP e MEI sediados no Município de Comodoro ou regionalmente, até o limite de 10% do melhor preço válido, além de exigir motivação tanto para sua adoção quanto para sua não aplicação.



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

Desse modo, caso a intenção da Administração não seja instituir a exclusividade de participação para ME/EPP nos itens de até R\$ 80.000,00, mas sim avaliar a incidência do benefício de prioridade local ou regional previsto na regulamentação municipal, isso deve constar de forma expressa, clara e tecnicamente correta no Termo de Referência, com a adequada separação entre os regimes jurídicos aplicáveis. Em qualquer hipótese, as conclusões adotadas devem vir acompanhadas de elementos de suporte que demonstrem a realidade do mercado fornecedor, tais como levantamento de empresas aptas, histórico de contratações anteriores, pesquisas de mercado e outros documentos que permitam aferir, objetivamente, a presença ou não dos pressupostos legais para a concessão ou afastamento do tratamento favorecido.

Diante disso, recomenda-se a revisão da justificativa constante do Termo de Referência, a fim de que a Administração esclareça, de maneira objetiva, se adotará a licitação com participação exclusiva para ME/EPP nos itens de até R\$ 80.000,00, nos termos do art. 48, inciso I, da LC nº 123/2006 (devendo adotar nos itens com valor acima de R\$ 80.000,00, **nos casos** que se **comprove documentalmente** a existência de no mínimo 3 microempresas e empresas de pequeno porte estabelecidas local ou regionalmente e capazes de fornecer os objetos,) ou se é o caso de apenas prever a prioridade de contratação local ou regional disciplinada pelo Decreto Municipal nº 35/2022, promovendo, em qualquer caso, a devida correção conceitual do texto e a **juntada dos documentos que deem suporte às conclusões lançadas nos autos**.

b) Indicação de Marca, p. 80 do TR.

A Lei nº 14.133/2021 consagra, como regra geral, o princípio da competitividade, o qual impede a indicação de marcas ou modelos específicos nos instrumentos convocatórios, salvo em hipóteses excepcionais devidamente justificadas, de modo a assegurar a ampliação da disputa e a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração.

Nesse contexto, a indicação de marca ou modelo encontra respaldo no art. 41, inciso I, da referida lei, que admite tal medida de forma excepcional, desde que acompanhada de justificativa formal e enquadrada em uma das hipóteses legalmente previstas, a saber:



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

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 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;

No caso em análise, verifica-se que a equipe técnica, ao tratar do item “3.2. Medicamentos judiciais” (p. 80), apresentou fundamentos para a especificação de determinadas marcas, notadamente em razão do cumprimento de decisões judiciais que determinam o fornecimento de medicamentos específicos, o que, em tese, pode configurar hipótese legítima de restrição, desde que devidamente demonstrada a imprescindibilidade do item indicado.

Todavia, constata-se equívoco na fundamentação legal adotada, uma vez que o texto faz menção ao art. 7º, inciso XXI, da Lei nº 14.133/2021 como suporte para a indicação de marca, dispositivo que não trata da matéria. Tal inconsistência compromete a adequada subsunção jurídica da justificativa apresentada.

Diante disso, **recomenda-se a retificação da referência normativa, com a indicação expressa do art. 41 da Lei nº 14.133/2021, bem como o enquadramento claro da situação concreta em uma das hipóteses previstas no inciso I do referido dispositivo**, explicitando, de forma objetiva, os fundamentos técnicos e jurídicos que justificam a adoção excepcional de marca específica, de modo a conferir maior segurança jurídica e aderência à norma vigente, **com histórico documental das decisões judiciais alegadas, que respaldem a necessidade de indicação da marca.**



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

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.

Direto ao ponto, se verifica a indicação orçamentária, às páginas 344 e ss.

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 análise, se verifica a autorização (p. 350-351).

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. 9/2023²).

² 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**

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.

Ante o exposto, verificou-se a presença do instrumento de designação no documento “PORTARIA145_2025”.

III.5.7) Da minuta do edital e seus anexos (Documento “007_EDITAL_XX_2026”).

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.

Previamente, **recomenda-se que se preencha o item “Registro de Preços” do quadro de “Benefícios Aplicados” (p. 1), uma vez que tanto ETP quanto TR fazem referências ao Registro de Preços como sistema de contratação.**

- a) Item 4.3, letra “i”. Proibição de participação em consórcio, de empresas controladoras, coligadas ou subsidiárias entre si**



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

O art. 15 da Lei 14.133/2021 admite, em regra, a participação de empresas em consórcio nas licitações, salvo vedação devidamente justificada no processo licitatório. Assim, quando for permitida a participação de consórcio, as seguintes exigências devem ser cumpridas:

Art. 15 [...] I – comprovação de compromisso público ou particular de constituição de consórcio, subscrito pelos consorciados;

II – indicação da empresa líder do consórcio, que será responsável por sua representação perante a Administração;

III – admissão, para efeito de habilitação técnica, do somatório dos quantitativos de cada consorciado e, para efeito de habilitação econômico-financeira, do somatório dos valores de cada consorciado;

IV – impedimento de a empresa consorciada participar, na mesma licitação, de mais de um consórcio ou de forma isolada;

V – responsabilidade solidária dos integrantes pelos atos praticados em consórcio, tanto na fase de licitação quanto na de execução do contrato.

A lei não traz nenhuma vedação de que empresas controladoras, controladas ou coligadas formem consórcio (atuação conjunta) para participar de licitações.

A vedação legal em relação a empresas nesta condição, tem fundamento do art. 14, V, da lei 14.133/2021, que dispõe que *não poderão disputar licitação ou participar da execução de contrato, direta ou indiretamente [...] empresas controladoras, controladas ou coligadas, nos termos da [Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976](#), concorrendo entre si;*

A finalidade principal da proibição de empresas coligadas, controladas ou controladoras competirem entre si em uma licitação é **garantir a lisura, a competitividade real e a isonomia** do certame. Essa vedação visa impedir o conluio, onde empresas do mesmo grupo econômico simulam concorrência para fraudar o resultado e obter vantagens indevidas.



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

O item n. 4.3 do edital, de forma diversa da proibição do art. 14, V, atualmente proíbe a participação de empresas controladoras, controladas e coligadas, **mas na forma de consórcio**, o que, salvo melhor juízo, não é vedado pela legislação.

O impedimento de participação do art. 14, V, da lei n. 14.133/2021 foi disciplinado no edital no item 14.3, letra “f”, que impede a participação de empresas controladoras, controladas ou coligadas, **concorrendo entre si**.

Assim, recomenda-se a exclusão do item 14.3, letra “i” do edital, uma vez que não a participação de consórcio (reunião para participação conjunta) de empresas com vínculos não é vedada pela legislação, configurando, caso permaneça no instrumento convocatório, cláusula restritiva de participação.

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:



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

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

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

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

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

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

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

§ 1º A exigência de atestados será restrita às parcelas de maior relevância ou valor significativo do objeto da licitação, assim consideradas as que tenham valor individual igual ou superior a 4% (quatro por cento) do valor total estimado da contratação.

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

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

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

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

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

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

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



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

§ 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 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



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

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

9.4.1. 9.4.1 DOS OUTROS DOCUMENTOS NECESSÁRIOS: a) **Registro no Conselho Regional de Farmácia** (documento para a o vencedor de produtos de medicamento) b) **Autorização de Funcionamento da empresa (AFE) fornecedora de produtos correlatos.** (Documento para a o vencedor de produtos de medicamento) c) **Registro dos Produtos em aquisição na ANVISA**, ou declaração de que a empresa reúne condições de apresentá-los em momento oportuno, sob pena de aplicação das sanções previstas no edital do certame. (Documento para a o vencedor de produtos de medicamento)

Quanto à exigência de alvarás, licenças e autorizações, a jurisprudência mais atual do TCU é pacífica em considerar que esses documentos são necessários apenas para a efetiva **execução do objeto** do contrato, e não para comprovar a qualificação da empresa em si.

Por isso, tem predominado entendimentos de que tais documentos não devem ter o condão de inabilitar as empresas, possibilitando, nesta fase, a apresentação de declaração de disponibilidade de apresentação dos documentos em momento posterior, anteriormente à



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

execução contratual, sob as penas do edital em caso de apresentação efetiva quanto requisitado pela Administração. Vejamos:

Acórdão 392/2021-TCU-Plenário VISTOS e relacionados estes autos de representação com pedido de medida cautelar, por meio da qual a empresa Objetiva Serviços Terceirizados Eireli noticiou a este Tribunal alegadas irregularidades no Pregão Eletrônico 106/2020, promovido pelo Hospital Universitário da Universidade Federal do Maranhão - HU-UFMA da Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares - EBSERH, - UASG 155010. Considerando que a representante se insurge, basicamente, em relação aos seguintes aspectos: (i) exigência indevida de alvará sanitário na fase habilitatória, o que cerceia a ampla participação dos interessados; [...] Considerando que a partir dos esclarecimentos prestados, a Ebserh/UFMA se comprometeu a revisar o edital do Pregão Eletrônico 106/2020, com o objetivo de sanear as irregularidades expostas no Despacho do Ministro Relator à peça 12; [...] tendo em vista que **a unidade jurisdicionada, por meio do expediente à peça 16, se comprometeu a excluir a apresentação do alvará sanitário como documento para habilitação técnica, mantendo apenas a solicitação à licitante de "declaração de disponibilidade do alvará da vigilância sanitária ou de que reúne condições de apresentá-lo em momento oportuno"** [...]. Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão de Plenário, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos arts. 15; 143, inciso V, alínea a; 235 e 237, inciso VII, todos do Regimento Interno/TCU, em: conhecer da representação, satisfeitos os requisitos de admissibilidade constantes no art. 87, § 2º, da Lei 13.303/2016, c/c os arts. 235 e 237, VII, do Regimento Interno deste Tribunal, e no art. 103, § 1º, da Resolução - TCU 259/2014, para, no mérito, considerá-la parcialmente procedente; considerar prejudicado o pedido de concessão de medida cautelar formulado pelo representante, por perda do seu objeto; determinar à Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares - Hospital Universitário da Universidade Federal do Maranhão - Ebserh/UFMA, com fundamento no art. 250, inciso II, do RI/TCU, que encaminhe a este Tribunal, em até cinco dias após a republicação, cópia do edital do Pregão Eletrônico 106/2020 devidamente ajustado, tendo em vista que **a unidade jurisdicionada se comprometeu a adotar providências quanto às seguintes impropriedades: c.1) exigência, como condição de habilitação (itens 7.1 c/c 14 do edital), da apresentação de Alvará Sanitário vigente, expedido pela Vigilância sanitária estadual, municipal ou do Distrito Federal, não possibilitando aos licitantes encaminharem, juntamente à proposta, uma declaração de**



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

disponibilidade do alvará da vigilância sanitária ou de que reúnem condições de apresentá-lo em momento oportuno, previamente à contratação, contrariando a jurisprudência do TCU, a exemplo dos Acórdão 125/2011-TCU-Plenário, 7.388/2011-TCU-1ª Câmara e 3.464/2017-TCU-2ª Câmara;

(TCU - RP: 3922021, Relator: AUGUSTO SHERMAN, Data de Julgamento: 03/03/2021)

Assim, **recomenda-se incluir no item 9.4, alternativamente, a possibilidade de apresentação de declaração de disponibilidade de apresentação das autorizações/alvarás, quando requisitado pela administração, anteriormente à execução contratual.**

No mais, 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. 68da lei n. 14.133/2021, 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. 12), as exigências de habilitação fiscal estão consonantes à legislação, **recomendando-se tão somente incluir a prova de**



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

cumprimento do disposto no inciso XXXIII do art. 7º da Constituição Federal. (inc. VI do art. 68).

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 9.3do edital (p. 13) estabelece a apresentação de “9.3.1. *Certidão negativa de Falência, emitida pelo Distribuidor da sede do licitante, constando ações movidas por e em desfavor da licitante (conforme o Tribunal);* 9.3.2 *Balanço patrimonial,*



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

demonstração de resultado de exercício e demais demonstrações contábeis dos 2(dois) últimos exercícios sociais [...]” exigências que se mostram consonantes e limitadas ao texto legal.

III. 5.8) Ata de registro de preços

a) Do registro e publicação da ata de registro de preços

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

IV. DAS DISPOSIÇÕES GERAIS

Segundo reza o 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



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

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.**

Recomenda-se atentar, ainda, para a observância aos prazos mínimos entre a publicação do edital e a ocorrência da sessão de licitação, elencados, conforme o caso, no art. 55, da lei n. 14.133/2021, **que neste caso é de mínimos 8 (oito) dias úteis, por se tratar de aquisição de bens pelo critério de julgamento de menor preço. (art. 55, I, “a”)**

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 (ETP)

- i. **Justificativa de elementos não contemplados no ETP:**
verificou-se a ausência de demonstração da previsão da contratação no Plano de Contratações Anual (inc. II do §1º do art. 18 da Lei nº 14.133/2021). Assim, recomenda-se o encarte de justificativa técnica quanto à sua ausência, nos termos da parte



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

final do §2º do art. 18 da referida lei (vide item III.2 deste parecer).

- ii. **Descrição da solução como um todo (Item 5 do ETP):** recomenda-se a revisão do item, com detalhamento da solução em seus aspectos operacionais, logísticos e técnicos, de forma integrada, em conformidade com o art. 18, §1º, VII, da Lei nº 14.133/2021 (vide item III.2.1).
- iii. **Estimativa de quantidades (Item 7 do ETP):** recomenda-se a complementação da estimativa com memória de cálculo, critérios objetivos, parâmetros utilizados e documentos de suporte, nos termos do art. 18, §1º, IV, da Lei nº 14.133/2021 (vide item III.2.2).
- iv. **Justificativa do parcelamento (Item 9 do ETP):** recomenda-se a correção da fundamentação legal, com adequação à Lei nº 14.133/2021 (em substituição à Lei nº 8.666/93), bem como o aprimoramento da justificativa com critérios técnicos e econômicos claros quanto à opção pelo parcelamento (vide item III.2.3). Além disso, recomenda-se a avaliação quanto à existência de eventuais itens interdependentes, ou seja, que integrem um mesmo sistema, dependam de funcionamento em conjunto; que necessitem estar de posse da administração ao mesmo simultaneamente, sendo recomendável a avaliação de **aglutinação de tais produtos em um mesmo grupo**, para adjudicação e fornecimento por um só fornecedor daquele grupo de produtos (grupo/lote), se for o caso;

Da análise de riscos



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

- v. **Dispensa de análise de riscos:** embora apresentada justificativa, recomenda-se o aprimoramento com a indicação dos processos pretéritos que fundamentam o conhecimento da Administração sobre o objeto, a fim de conferir maior robustez e auditabilidade à motivação (vide item III.3).

Da pesquisa de preços e do orçamento estimado

- vi. **Metodologia da pesquisa de preços:** constatada divergência entre a justificativa (uso do Radar/TCE-MT) e os documentos juntados, recomenda-se a retificação da justificativa para refletir as fontes efetivamente utilizadas, com indicação expressa da pesquisa direta com fornecedores, se for o caso, nos termos do art. 4º, IV, do Decreto Municipal nº 11/2023 (vide item III.5.2).
- vii. **Ampliação das fontes de pesquisa:** recomenda-se, alternativamente, a ampliação da pesquisa com adoção prioritária das fontes previstas nos incisos I e II do art. 4º do Decreto Municipal nº 11/2023, ou, sendo inviável, a apresentação de justificativa expressa nos termos do §3º do mesmo dispositivo (vide item III.5.2).
- viii. **Quantidade mínima de fontes:** recomenda-se que a equipe técnica certifique a existência de, no mínimo, 03 (três) fontes de preços por item, ou apresente justificativa formal na hipótese de impossibilidade, nos termos dos §§1º e 2º do art. 4º do Decreto nº 11/2023 (vide item III.5.2).
- ix. **Pesquisa com fornecedores:** recomenda-se a observância dos requisitos formais previstos no §4º do art. 4º do Decreto nº



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

11/2023, quanto à validade e completude das cotações (vide item III.5.2); além da verificação de no mínimo 3 pesquisas, apresentação da justificativa da escolha dos fornecedores cotados e certificação de que as pesquisas não excedam a 6 meses entre a sua realização e a efetiva contratação (art. 4º, IV – decreto municipal n. 11/2021);

- x. **Planilha orçamentária:** recomenda-se a juntada da planilha que demonstre a composição dos custos unitários e totais, uma vez que, embora mencionada, não consta nos autos (vide item III.5.2).

Termo de Referência (TR)

- xi. **Elementos obrigatórios do TR:** recomenda-se a inserção do elemento “requisitos da contratação”, nos termos do art. 6º, XXIII, c/c §1º do art. 40 da Lei nº 14.133/2021 (vide item III.5.3).
- xii. **Tratamento favorecido às MPEs (LC nº 123/2006):** recomenda-se a revisão da justificativa constante do TR, diante de inconsistências quanto à aplicação dos benefícios legais, devendo a Administração esclarecer se adotará a exclusividade do art. 48, I, da LC nº 123/2006 ou a prioridade local/regional (Decreto Municipal nº 35/2022), com adequada fundamentação e documentação de suporte (vide item III.5.3, “a”).
- xiii. **Indicação de marca (Item 3.2 do TR):** recomenda-se a correção da fundamentação legal, com substituição da referência ao art. 7º da Lei nº 14.133/2021 pelo art. 41 do mesmo diploma, bem como o enquadramento da justificativa em uma das hipóteses legais previstas para indicação excepcional de marca (vide item III.5.3, “b”).



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

Da minuta do edital

- xiv. **Benefícios aplicados:** recomenda-se o preenchimento do campo relativo ao Registro de Preços no quadro de benefícios do edital, em consonância com o ETP e o TR (vide item III.5.7).
- xv. **Item 4.3, letra “i”. Proibição de participação em consórcio, de empresas controladoras, coligadas ou subsidiárias entre si:** recomenda-se a exclusão do item 4.3, letra “i” do edital, uma vez que não a participação de consórcio (reunião para participação conjunta) de empresas com vínculos não é vedada pela legislação, configurando, caso permaneça no instrumento convocatório, cláusula restritiva de participação (vide item III.5.7, “a”);
- xvi. **Habilitação fiscal, social e trabalhista:** recomenda-se incluir expressamente a exigência de comprovação do cumprimento do disposto no art. 7º, XXXIII, da Constituição Federal, conforme art. 68, VI, da Lei nº 14.133/2021 (vide item III.5.7, “a.2”);
- xvii. **Qualificação técnica:** recomenda-se incluir no item 9.4, alternativamente, a possibilidade de **apresentação de declaração de disponibilidade de apresentação das autorizações/alvarás, quando requisitado pela administração**, anteriormente à execução contratual (item III.5.7, “b.1”);

Da ata de registro de preços

- xviii. **Registro e publicação da ARP:** recomenda-se observar a necessidade de registro e publicação da ata de registro de preços,



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

conforme art. 16 do Decreto Municipal nº 20/2023 (vide item III.5.8).

Por fim, recomenda-se atenção aos prazos mínimos entre a publicação do edital e a realização da sessão do pregão, nos termos do art. 55 da Lei nº 14.133/2021, especialmente quanto ao prazo mínimo de 8 (oito) dias úteis aplicável ao caso (vide item IV).

É o parecer, *s.m.j.*

Comodoro/MT, datado e assinado digitalmente.

Rafael Vasconcelos
Procurador do Município