



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

PARECER JURÍDICO Nº 34/2026-PGM

I - PREÂMBULO

Modalidade: Pregão Eletrônico - Sistema de Registro de Preços

Consulente: Departamento de Licitações e Contratos.

Órgão demandante: Secretaria Municipal de Saúde

Objeto: AQUISIÇÃO DE MATERIAL PERMANENTE, COMPREENDENDO MÓVEIS PLANEJADOS DESTINADOS ÀS UNIDADES DE SAÚDE DA FAMÍLIA (ESF) CENTRO E RURAL, VISANDO ATENDER ÀS NECESSIDADES DA SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE, CONFORME OS PROJETOS, ESPECIFICAÇÕES TÉCNICAS, CARACTERÍSTICAS, CONDIÇÕES, OBRIGAÇÕES E REQUISITOS ESTABELECIDOS NOS DOCUMENTOS TÉCNICOS QUE INTEGRAM O PROCESSO.

Protocolo 1Doc: Proc. Administrativo n. 052/2026.

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

SUMÁRIO

PARECER JURÍDICO Nº 34/2026-PGM.....	1
I - PREÂMBULO.....	1
II – DA CONSULTA	2
III – DA ANÁLISE JURÍDICA	3
III. 1) Finalidade e abrangência do parecer jurídico.....	3



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

III. 2) Planejamento da contratação. Estudo Técnico Preliminar	5
III. 2.1) Inconsistência quanto à modalidade licitatória	8
III. 2.2) Do tratamento favorecido às MPEs – LC nº 123/2006, item 5.5 do ETP.....	9
III. 2.3) Da vedação de participação de consórcios, item 5.6 do ETP, p. 9.....	10
III. 2.4) Da vedação de participação empresas estrangeiras, item 5.7 do ETP, p. 9.....	12
III. 2.5) Do erro material na estimativa de valores (Item 8 do ETP, p. 12 e 13, e Item 9.4 do TR, p. 41).....	16
III. 2.6) Da estimativa das quantidades a serem contratadas (Item 7, p. 11 e 12).....	16
III. 3) Da modalidade licitatória eleita.....	16
III. 4) Dos requisitos legais para a realização do pregão.....	18
III. 4.1) Da justificativa da contratação	19
III. 4.2) Da pesquisa de preços e do orçamento estimado	20
III. 4.3) Do termo de referência e da definição do objeto	25
a) Da estimativa das quantidades a serem contratadas (Tabela do item 1 do TR, p.29/Item 7 do ETP, p. 11 e 12) e da definição imprecisa do objeto (Item 2. do TR, p. 30 e ss.).....	27
a.1) Delimitação do alcance da manifestação jurídica e natureza da recomendação	30
III. 4.4) Da previsão de existência de recursos orçamentários	32
III. 4.5) Autorização para a abertura da licitação	32
III. 4.6) Designação do pregoeiro e equipe de apoio.....	33
III.4.7) Da minuta do edital e seus anexos (Documento “007_EDITAL_XX_2026”).....	34
b) Das exigências de habilitação.....	34
b.1) Da habilitação técnica	35
b.2) Da habilitação fiscal, social e trabalhista	38
b.3) Da habilitação econômico-financeira.....	39
III. 4.8) Da Minuta contratual.....	40
IV. DAS DISPOSIÇÕES GERAIS	41
V – DA CONCLUSÃO	43

II – DA CONSULTA



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

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:

- Documento “PROCESSO_COMPLETO” (173 páginas):
 - a) Estudo Técnico Preliminar – ETP, p. 1-17;
 - b) Mapa de Riscos, p. 18-21;
 - c) Documento de Formalização da Demanda – DFD, p. 22-25;
 - d) Justificativa, p. 26-28;
 - e) Termo de Referência, p. 29-44;
 - f) Projetos Técnicos, p. 45-140;
 - g) Indicação de Recursos, p. 141-142;
 - h) Autorização, p. 143-145;
 - i) Justificativa de Preços, p. 146-149;
 - j) Orçamentos, p. 150-173;
- Documento “007_EDITAL_XX_2026” (49 páginas).

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.



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

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.

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.



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

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

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

III. 2) Planejamento da contratação. Estudo Técnico Preliminar

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

O art. 18 apresenta o rol de elementos e 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;
- 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 –**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**.(grifo nosso).

No mesmo dispositivo, o legislador traçou os elementos que compõem o Estudo Técnico Preliminar, deverá evidenciar o problema a ser resolvido e a sua melhor solução, de modo a permitir a avaliação da viabilidade técnica e econômica da contratação:

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

II - demonstração da previsão da contratação no plano de contratações anual, sempre que elaborado, de modo a indicar o seu alinhamento com o planejamento da Administração;

III - requisitos da contratação;

IV - estimativas das quantidades para a contratação, acompanhadas das memórias de cálculo e dos documentos que lhes dão suporte, que considerem interdependências com outras contratações, de modo a possibilitar economia de escala;

V - levantamento de mercado, que consiste na análise das alternativas possíveis, e justificativa técnica e econômica da escolha do tipo de solução a contratar;

VI - estimativa do valor da contratação, acompanhada dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, que poderão constar de anexo classificado, se a Administração optar por preservar o seu sigilo até a conclusão da licitação;

VII - descrição da solução como um todo, inclusive das exigências relacionadas à manutenção e à assistência técnica, quando for o caso;

VIII - justificativas para o parcelamento ou não da contratação;

IX - demonstrativo dos resultados pretendidos em termos de economicidade e de melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais e financeiros disponíveis;

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;



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

- 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 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.

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,



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

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 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);

Embora os responsáveis mencionem no ETP (p. 11) que “*o objeto da contratação está previsto na elaboração e cumprimento da LOA. Com isso, há previsão orçamentária na LOA 2025 para execução do objeto conforme consta das informações básicas*”, **a previsão orçamentária na LOA não substitui a exigência legal de alinhamento com o Plano Anual de Contratações**, quando este houver sido elaborado no âmbito do Município.

Assim, recomenda-se que a equipe técnica demonstre expressamente a inclusão da demanda no PCA, ou, se inexistente ou não contemplada, apresente **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 instrumento, alguns elementos merecem complementações e retificações, para que estejam de acordo suas definições nos termos legais, a saber:

III. 2.1) Inconsistência quanto à modalidade licitatória

Da análise do instrumento, verificou-se inconsistência no ETP em relação à modalidade licitatória eleita, uma vez que, nas páginas 5 e 6, a equipe técnica menciona



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

expressamente a **adoção do Pregão**; já nas páginas 7 e 8, item 5.3, passa a tratar da **modalidade Concorrência**, sem qualquer justificativa técnica ou jurídica para a alteração.

Conforme o art. 28 da NLLC, c/c art. 6º, inc. XXXVIII e XL, pregão e concorrência são modalidades de licitação distintas:

Art. 28. São modalidades de licitação:

- I - pregão;**
- II - concorrência;**
- III - concurso;
- IV - leilão;
- V - diálogo competitivo.

Art. 6º Para os fins desta Lei, consideram-se:

[...]

XXXVIII - **concorrência**: modalidade de licitação para contratação de bens e serviços especiais e de obras e serviços comuns e especiais de engenharia [...];

XLI - **pregão**: modalidade de licitação obrigatória para aquisição de bens e serviços comuns, cujo critério de julgamento poderá ser o de menor preço ou o de maior desconto; (grifo nosso).

Desta forma, **recomenda-se a correção de tal inconsistência** (possivelmente decorrente de erro material, uma vez que o edital menciona “pregão eletrônico”) a fim de afastar eventuais ambiguidades interpretativas do instrumento.

III. 2.2) Do tratamento favorecido às MPEs – LC nº 123/2006, item 5.5 do ETP.

No item 5.5 do ETP (p. 9), a equipe técnica faz referência à aplicação dos benefícios da Lei Complementar nº 123/2006:

Será assegurada a participação de Microempresas e Empresas de Pequeno Porte, nos termos da Lei Complementar nº 123/2006, sendo-lhes garantidos os benefícios legais aplicáveis, desde que atendidas as condições de habilitação e demais exigências previstas nos instrumentos da contratação.

Entretanto, verifica-se que, o objeto foi estruturado em lote, cujo valoré superior a R\$ 80.000,00.



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

Nos termos do art. 48, inciso I, da LC nº 123/2006, a exclusividade é obrigatória apenas para itens de até R\$ 80.000,00. Em se tratando de objeto indivisível, ou de lotes com valor superior, **não se aplica o benefício da exclusividade**, tampouco a reserva de cota, sob pena de incoerência lógica e violação à teoria dos motivos determinantes.

Diante disso, recomenda-se que a equipe técnica reavalie a aplicação do benefício de exclusividade previsto na Lei Complementar nº 123/2006, à luz da efetiva natureza e forma de execução do objeto.

III. 2.3) Da vedação de participação de consórcios, item 5.6 do ETP, p. 9.

O Estudo Técnico Preliminar consignou, no item 5.6, o seguinte:

Não será admitida a participação de empresas em consórcio, tendo em vista a natureza do objeto, que consiste na aquisição de móveis planejados, sem complexidade técnica ou operacional que justifique a união de empresas para execução contratual, nos termos do art. 14 da Lei nº 14.133/2021.

Todavia, a motivação apresentada revela-se genérica e insuficiente à luz do regime jurídico estabelecido na Lei nº 14.133/2021.

A nova Lei de Licitações estabelece, como regra, a possibilidade de participação de empresas reunidas em consórcio, admitindo sua vedação apenas quando houver justificativa expressa e fundamentada nos autos. Dispõe o art. 15 da Lei nº 14.133/2021:

Art. 15. Salvo vedação devidamente justificada no processo licitatório, pessoa jurídica poderá participar de licitação em consórcio, observadas as seguintes normas:



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

- 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.

Observa-se que a legislação consagra a admissibilidade do consórcio como mecanismo de ampliação da competitividade e de estímulo à participação de interessados, especialmente (não exclusivamente) em contratações que possam demandar capacidade técnica ou econômico-financeira ampliada.

Desse modo, a vedação não pode se fundar exclusivamente em juízo abstrato acerca da simplicidade do objeto. É imprescindível que a Administração demonstre, de forma concreta, que a participação de consórcios comprometeria a competitividade, a eficiência da execução contratual ou a adequada fiscalização do ajuste.

A jurisprudência é firme nesse sentido. O Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais já assentou:

EDITAL DE LICITAÇÃO. CÂMARA MUNICIPAL. PREGÃO PRESENCIAL. REALIZAÇÃO DE NOVA LICITAÇÃO . EXAME DE IRREGULARIDADES. INSUFICIÊNCIA DA PESQUISA DE PREÇOS. VEDAÇÃO À PARTICIPAÇÃO DE CONSÓRCIO DE EMPRESAS. AUSÊNCIA DE MOTIVAÇÃO . VISITA TÉCNICA. PRAZO EXÍGUO. ENTREGA PESSOAL DE DOCUMENTOS. NÃO CONFIGURADA . IRREGULARIDADES. RECOMENDAÇÕES. APLICAÇÃO DE MULTA. 1 . Na modalidade pregão, o orçamento deve integrar os autos do procedimento licitatório. 2. A pesquisa de preços realizada pela Administração objetiva obter estimativa dos preços praticados no mercado, bem como viabilizar a fixação dos critérios de aceitabilidade dos preços unitários e global, sendo, portanto, indispensável nas licitações. 3 . **A decisão administrativa referente à participação ou à vedação de consórcio de empresas nos procedimentos licitatórios deve, necessariamente, ser motivada, mediante demonstração de que a Administração observou as condições do mercado com vistas a assegurar o caráter competitivo do certame.** (TCE-MG - EDITAL DE LICITAÇÃO:



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

885846, Relator.: CONS. GILBERTO DINIZ, Data de Julgamento: 08/02/2018, Data de Publicação: 28/03/2018). (grifo nosso).

A orientação jurisprudencial é clara ao exigir motivação baseada na análise concreta das condições do mercado e dos reflexos da vedação sobre o caráter competitivo do certame.

No caso em exame, a justificativa constante do ETP limita-se a afirmar a ausência de complexidade técnica do objeto, sem demonstrar, efetivamente, a análise do mercado fornecedor, eventual concentração de empresas, impacto da vedação na competitividade, ou riscos operacionais decorrentes da atuação consorciada.

Tal fundamentação genérica pode ser interpretada como restrição indevida à competitividade, em afronta aos princípios da isonomia, da competitividade (art. 5º da Lei nº 14.133/2021).

Assim, **recomenda-se, que a demandante reavalie a vedação à participação de consórcios.** Caso entenda tecnicamente necessária a restrição, que promova a complementação da motivação, com justificativa robusta e específica, demonstrando, com base em análise de mercado, que a vedação não compromete o caráter competitivo do certame. Não sendo possível apresentar fundamentação adequada, que seja suprimida a proibição, adequando-se o ETP e os demais instrumentos convocatórios ao disposto no art. 15 da Lei nº 14.133/2021.

III. 2.4) Da vedação de participação empresas estrangeiras, item 5.7 do ETP, p. 9.

A demandante exarou, no item 5.7, o seguinte:

Não será admitida a participação de empresas estrangeiras, considerando que o objeto da contratação refere-se ao fornecimento de bens com instalação acessória, amplamente disponíveis no mercado nacional, de modo que a restrição não



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

compromete a competitividade e contribui para a eficiência, a segurança jurídica e a adequada execução contratual.

Todavia, a justificativa apresentada demanda análise mais detida à luz do regime estabelecido pela Lei nº 14.133/2021.

A nova Lei de Licitações admite expressamente a participação de empresas estrangeiras nos certames públicos, inclusive aquelas que não funcionem no País, estabelecendo disciplina específica quanto à habilitação e à execução contratual.

Dispõe o art. 70 da Lei nº 14.133/2021:

Art. 70. A documentação referida neste Capítulo poderá ser:

[...]

Parágrafo único. As empresas estrangeiras que não funcionem no País deverão apresentar documentos equivalentes, na forma de regulamento emitido pelo Poder Executivo federal.

O dispositivo é claro ao reconhecer a possibilidade de participação de empresas estrangeiras que não possuam funcionamento estabelecido no Brasil, admitindo a apresentação de documentos equivalentes para fins de habilitação.

Além disso, o art. 67 da Lei nº 14.133/2021 estabelece:

Art. 67. A documentação relativa à qualificação técnico-profissional e técnico-operacional será restrita a:

[...]

§ 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.

§ 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. (grifo nosso).



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

A disciplina legal evidencia que a participação de empresas estrangeiras constitui hipótese admitida pelo ordenamento, devendo eventuais exigências relacionadas a registro profissional ou autorização de funcionamento serem avaliadas à luz da natureza da execução contratual.

Conforme o art. 1.134 do Código Civil, a exigência de autorização para funcionamento no Brasil somente se aplica quando configurado o “funcionamento” permanente da empresa no território nacional:

Art. 1.134. A sociedade estrangeira, qualquer que seja o seu objeto, não pode, sem autorização do Poder Executivo, funcionar no País, ainda que por estabelecimentos subordinados, podendo, todavia, ressalvados os casos expressos em lei, ser acionista de sociedade anônima brasileira.

A disciplina legal evidencia que a participação de empresas estrangeiras constitui hipótese admitida pelo ordenamento, devendo eventuais exigências relacionadas a registro profissional ou autorização de funcionamento serem avaliadas à luz da natureza da execução contratual.

O entendimento doutrinário esclarece que o funcionamento se caracteriza pela continuidade e permanência da atividade empresarial no Brasil, não se confundindo com atos isolados ou eventuais relacionados à execução contratual.

Assim, à luz da Lei nº 14.133/2021, não se pode exigir autorização formal de funcionamento apenas para participação na licitação. Tal exigência somente se justificaria se a execução contratual implicasse efetivo funcionamento permanente da empresa estrangeira em território nacional.

No caso de empresas estrangeiras que não funcionarão no Brasil e cuja execução contratual ocorrerá exclusivamente no exterior, não há fundamento lógico ou jurídico para exigir registro em entidade profissional brasileira¹.

¹ PEREIRA, C.; NIEBUHR, K. O; ROSSITO, I. A contratação de empresas estrangeiras sem funcionamento no Brasil à luz da lei 14.133/2021. Disponível em: https://justen.com.br/artigo_pdf_est_2adv_/a-contratacao-



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

A Lei nº 14.133/2021 admite que empresas estrangeiras apresentem **documentos equivalentes** aos exigidos das nacionais, cabendo à Administração avaliar sua correspondência conforme o ordenamento jurídico do país de origem. Documento equivalente é aquele que cumpre função análoga, salvo quanto a informações exclusivas do Estado brasileiro.²

Ainda no âmbito federal, o art. 20-A da IN SEGES nº 3/2018 autoriza o cadastramento de empresas estrangeiras que não funcionem no Brasil no SICAF, sem exigência de CNPJ ou decreto de autorização, o que reforça a impossibilidade de vedação genérica à sua participação.

Art. 20-A. As empresas estrangeiras que não funcionem no País, para participarem dos procedimentos de licitação, dispensa, inexigibilidade e nos contratos administrativos, poderão se cadastrar no Sicafe, mediante código identificador específico fornecido pelo sistema, observadas as seguintes condições: [...] **(Incluído pela IN nº 10, de 2020)**

Assim, a proibição ampla de empresas estrangeiras exige fundamentação concreta. **A mera alegação de que o objeto é amplamente disponível no mercado nacional, salvo melhor juízo, não se mostra suficiente.** É necessário demonstrar que a participação estrangeira comprometeria a execução, a fiscalização ou a competitividade do certame.

Recomenda-se, portanto, a reavaliação da vedação. Caso mantida, deve ser devidamente justificada com base em elementos técnicos objetivos; inexistindo prejuízo efetivo à Administração, a restrição deve ser suprimida.

de-empresas-estrangeiras-sem-funcionamento-no-brasil-a-luz-da-lei-14-133-2021/. Acesso em: 11 FEV. 2026.

² Idem.



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

III. 2.5) Do erro material na estimativa de valores (Item 8 do ETP, p. 12 e 13, e Item 9.4 do TR, p. 41)

No Item 8 do Estudo Técnico Preliminar – ETP (p. 12 e 13), ao tratar da estimativa de valores da contratação, consta o montante de **R\$ 196.580,00**, acompanhado da descrição por extenso como **“noventa e seis mil, quinhentos e oitenta reais”**, evidenciando-se divergência entre o valor numérico e sua correspondente grafia por inteiro.

A mesma inconsistência se repete no Termo de Referência – TR, à página 41, Item 9.4, aonde novamente há incompatibilidade entre o valor expresso em algarismos e aquele indicado por extenso.

Tal incongruência caracteriza **erro material**, passível de correção, o qual, embora não altere substancialmente o conteúdo da estimativa, pode gerar dúvidas interpretativas, insegurança jurídica e eventual questionamento por parte dos licitantes ou dos órgãos de controle.

Diante disso, **recomenda-se a correção da referida inconsistência**, com a devida padronização entre o valor indicado em algarismos e sua descrição por extenso, tanto no Estudo Técnico Preliminar quanto no Termo de Referência, de modo a assegurar clareza, precisão e coerência aos documentos que instruem a contratação.

III. 2.6) Da estimativa das quantidades a serem contratadas (Item 7, p. 11 e 12)

Vide item III. 5.3) a) deste parecer.

III. 3) Da modalidade licitatória eleita.



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

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.**

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



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

enquadram nos conceitos acima elencados, **o que se verifica informado no item 1.1 do TRà p. 29.**

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. 4) Dos requisitos legais para a realização do pregão

O pregão eletrônico é regido por legislação nacional, e no âmbito municipal pelo decreto n. 5/2024, e dentre suas normas se estabelece os procedimentos preparatórios que deverão ser observados pela administração quando da adoção desta modalidade licitatória. Neste sentido dispõem, respectivamente, o art.18 da Lei n. 14.133/21, e o art. 10, do Decreto Municipal n. 5/2024³, *ipsis litteris*:

Art. 18. A fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual de que trata o inciso VII do **caput** do art. 12 desta Lei, sempre que elaborado, e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, compreendidos:

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

³“Dispõe sobre a licitação pelo critério de julgamento por menor preço ou maior desconto, na forma eletrônica, para contratação de bens, serviços e obras da Administração Pública Direta e Indireta no âmbito do Município de Comodoro/MT.”



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

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.

III. 4.1) 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.



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

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

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

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

No caso em concreto, verifica-se a presença da justificativa (p. 26-28) cuja discricionariedade e mérito são de atribuição do órgão demandante.

III. 4.2) Da pesquisa de preços e do orçamento estimado

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



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

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);
- 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



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

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;

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.**



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

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.

§ 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)

Nota-se que, conforme Justificativa de Preços (p. 146 e ss.) **foi adotada tão somente a pesquisa direta com fornecedores, sem a utilização das fontes prioritárias**



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

dos incisos I e II do art. 4º (sistemas oficiais de governo e contratações similares feitas pela Administração Pública).

A justificativa apresentada, limitou-se a descrever a metodologia adotada, sem, contudo, justificar a ausência da utilização de fontes prioritárias.

Nessa circunstância, 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).

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;



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

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;

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).

Por fim, **recomenda-se a emissão das declarações de responsabilidade do servidor pela pesquisa de preços**, nos termos dos §§ 1º e 2º do art. 2º, do decreto municipal n. 11/2023.

III. 4.3) 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 de custos e o cronograma físico-financeiro da execução.

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

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

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



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

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 excessivos, irrelevantes ou desnecessários, capazes de conduzir à limitação da competitividade do certame.



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

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.

Ademais, **algumas informações do TR recomendam análise pelo órgão demandante, que serão pontuadas nas linhas a seguir:**

- a) Da estimativa das quantidades a serem contratadas (Tabela do item 1 do TR, p.29/Item 7 do ETP, p. 11 e 12) e da definição imprecisa do objeto (Item 2. do TR, p. 30 e ss.)**

Retomando à figura da estimativa de quantidades – item obrigatório do ETP, e, conseqüentemente, revisto no TR – o elemento tratado no inciso IV do § 1º do art. 18 da Lei nº 14.133/2021 corresponde à apresentação das *“estimativas das quantidades para a contratação, acompanhadas das memórias de cálculo e dos documentos que lhes dão suporte [...]”*.

No que se refere a tais estimativas, a equipe de planejamento consignou no ETP, p. 12, que:

As quantidades estimadas foram definidas com base no levantamento das necessidades reais das Unidades de Saúde da Família (ESF) Centro e Rural, considerando o layout dos ambientes, o número de setores atendidos e a funcionalidade requerida para o adequado desempenho das atividades administrativas e assistenciais.

Consta, ainda, tabela elaborada pela equipe (p. 11 e 12), na qual se descreve o item *“Aquisição de material permanente, compreendendo móveis planejados destinados às*



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

*Unidades de Saúde da Família (ESF) Centro e Rural [...]”, com a indicação de quantidade estimada correspondente a **01 (uma) unidade**.*

Todavia, no Termo de Referência – TR (p. 29), a tabela de especificações apresenta a divisão do objeto em **02 (dois) itens**, a saber: **Item 1 – ESF Centro (01 unidade)** e **Item 2 – ESF Rural (01 unidade)**.

Além disso, no tópico 2 do TR (“Descrição dos itens por lote”, p. 30 e seguintes), verifica-se que o certame foi estruturado em **lote único**, subdividido em dois itens, os quais, por sua vez, se desdobram em diversos ambientes de cada ESF, com a discriminação dos móveis correspondentes a cada espaço (por exemplo: “Item 01 – Recepção – Armário aéreo 4 portas; Gaveteiro inferior 8 gavetas; Mesa de atendimento 2 gavetas”).

Observa-se, ainda, que foram anexados às páginas 45 a 140 projetos técnicos relativos aos móveis a serem adquiridos.

Considerando que o objeto foi classificado como **bem comum**, nos termos do item 1.1.1 do TR (p. 29), bem como **aquisição de material permanente**, conforme item 5.2 do Estudo Técnico Preliminar – ETP (p. 6 e 7), impõe-se que sua definição seja **concisa, clara e precisa**, em consonância com o entendimento consolidado do Tribunal de Contas da União, consubstanciado na Súmula TCU nº 177, segundo a qual:

A definição precisa e suficiente do objeto licitado constitui regra indispensável da competição, até mesmo como pressuposto do postulado de igualdade entre os licitantes, do qual é subsidiário o princípio da publicidade, que envolve o conhecimento, pelos concorrentes potenciais, das condições básicas da licitação, constituindo, na hipótese particular da licitação para compra, a quantidade demandada uma das especificações mínimas e essenciais à definição do objeto do pregão.



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

A ausência de adequada caracterização do objeto pode ensejar a nulidade do contrato administrativo, conforme dispõe o art. 150 da Lei nº 14.133/2021.

No caso concreto, **salvo melhor juízo**, a descrição do objeto não se revela suficientemente precisa, na medida em que:

- (i) o ETP apresenta uma descrição genérica do objeto;
- (ii) o TR adota estrutura distinta, com subdivisão em itens e ambientes; e
- (iii) os projetos técnicos anexados apresentam fragilidades quanto à identificação e compreensão. A título exemplificativo, verifica-se que, na página 45, consta capa intitulada “Recepção”, seguida de pranchas com desenhos técnicos dos móveis correspondentes, sem indicação clara de a qual Unidade de Saúde da Família se referem, tampouco de quais móveis específicos estão sendo representados. Tal situação se repete em relação aos demais ambientes e respectivos mobiliários.

Além disso, ao se analisar os projetos apresentados à luz da **ABNT NBR 6492**, que dispõe sobre a documentação técnica e representação gráfica para projetos arquitetônicos, **salvo melhor juízo técnico, aparentemente** não se identificam diversos elementos mínimos indispensáveis à compreensão do projeto por terceiros, tais como: indicação de escala, legendas, carimbo de identificação, lista de pranchas e especificação da unidade de medida adotada (metros, centímetros ou milímetros).

Diante desse cenário, **recomenda-se que**, seja verificado se relativamente à estimativa das quantidades, as justificativas e os projetos anexados atendem efetivamente às exigências do art. 18, § 1º, inciso IV, da Lei nº 14.133/2021, especialmente quanto às memórias de cálculo e aos documentos que lhes dão suporte.



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

Recomenda-se, ainda, considerando a natureza do objeto (móveis planejados) e o caráter eminentemente técnico da matéria – cujo domínio compete à área demandante – que seja promovida a revisão da descrição do objeto, de modo a sanar as divergências existentes entre o ETP e o TR, conferindo-lhe maior clareza, objetividade e precisão, em observância aos princípios da isonomia e da publicidade, prevenindo-se, assim, eventual nulidade contratual decorrente de definição inadequada do objeto

a.1) Delimitação do alcance da manifestação jurídica e natureza da recomendação

Ressalte-se que as considerações acima, especialmente aquelas relacionadas à **organização, identificação e completude dos projetos técnicos gráficos dos móveis planejados**, possuem potencial de significativo reflexo em aspectos de natureza eminentemente técnica, cujo domínio compete à área demandante.

Nesse contexto, **a presente manifestação não tem o condão de concluir, de forma definitiva, pela insuficiência ou inadequação técnica dos projetos apresentados.**

À luz do Enunciado de Boas Práticas Consultivas AGU n. 7, que adoto por analogia, as observações ora lançadas justificam-se pela necessidade de aprimoramento da descrição do objeto licitado, em caráter integrativo e colaborativo, com vistas a assegurar maior clareza, precisão e uniformidade entre os documentos que compõem a fase preparatória, em especial o ETP, o Termo de Referência e os projetos anexos.

Assim, a recomendação limita-se a sugerir a reavaliação técnica dos projetos apresentados, pela área competente, para **verificar a conveniência e a necessidade de inclusão ou adequação dos elementos gráficos e descritivos indicados**, sob a ótica estritamente técnica, **permanecendo o acolhimento de tais recomendações no âmbito do juízo discricionário da Administração.**



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

- b) Ausência de preços unitários e do valor dos grupos de itens. Necessidade de indicação do valor global dos grupos de itens e o de cada um dos itens individualmente. Ausência de planilha orçamentária com custos unitários referenciais.**

Não se identificou nos autos demonstrativo analítico elaborado por servidor competente, formalizado em documento oficial, contendo a discriminação dos valores unitários dos itens que compõem a licitação. Constam apenas nos orçamentos apresentados por fornecedores particulares (p. 149 e seguintes), o que seriam os valores unitários, sem que haja consolidação técnica interna destes preços.

Nos demais documentos que instruem a fase preparatória — ETP, Termo de Referência e Justificativa de Preços — foram indicados exclusivamente os valores globais do lote, inexistindo memória de cálculo ou planilha oficial detalhada com a composição unitária dos custos.

Colhe-se da doutrina que:

É de fundamental importância a realização de uma boa pesquisa de preço, **que averigue o valor de cada um dos itens no contexto isolado e no do lote**. A parametrização nessas ocasiões é fundamental. **Se a licitação será julgada pelo valor do lote, o valor dos itens deve ser previamente pesquisado no mercado no contexto do respectivo grupo**. Além disso, tal cautela é crucial para evitar valores abusivos dos itens. Cumpre à equipe responsável pelo certame fazer uma boa pesquisa de mercado para fixar com a maior precisão possível o valor global e o de cada um dos itens individualmente (valor unitário). Ademais, a comparação entre os valores dos itens de cada um dos proponentes no momento da licitação é imprescindível, devendo o licitante que apresentar o menor valor



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

para o lote ser chamado à negociação no caso de sua proposta/lance não ter o valor mais baixo para algum dos itens”⁴

Ademais, conforme inc. XXIII, alínea “i”, do art. 6º da lei n. 14.133/2021, o termo de referência deve conter *"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"*. Tal detalhamento mostrou-se inexistente no item correspondente a tal matéria (item 10 do TR, p. 42 e 43).

Recomenda-se, portanto, a fim de assegurar o julgamento objetivo das propostas, que, além da estimativa do valor global do lote, **sejam realizadas pesquisas de preços e promovida a definição formal dos valores unitários dos itens que compõem o respectivo grupo/lote descrito no Termo de Referência, com a devida consolidação em planilha oficial integrante dos autos.**

III. 4.4) 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 (p. 141 e ss).

III. 4.5) Autorização para a abertura da licitação

⁴ Disponível em: <https://www.licitacaocontrato.com.br/leccomenta/a-adjudicacao-por-preco-global-de-grupo-de-itens-na-visao-do-tcu02032018.php>; Acesso em: 13 JAN. 2026



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

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. 143 e ss.)

III. 4.6) 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. 9/2023⁵).

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.

No caso concreto, verifica-se a ausência do documento de designação, **razão pela qual se recomenda a sua inserção.**

⁵ 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

III.4.7) 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.

No aspecto material, o documento recomenda algumas retificações, a saber:

a) Item 10.1: O citado tópico dispõe que o critério de julgamento adotado será o de menor preço por item. Contudo, os demais documentos e especialmente o item 9.2 do Termo de Referência, mencionam o critério de julgamento de “menor preço por lote”. Assim, **recomenda-se a reavaliação da redação do item 10.1 do edital e das demais que constem a alusão ao julgamento por item**, para, se confirmada a adoção do critério de julgamento por lote/grupo, parametrizar o instrumento convocatório e demais peças do processo nesse sentido.

b) Das exigências de habilitação



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

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;

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



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

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.

§ 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.



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

§ 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 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



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

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.

Assim, 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.



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

No caso em concreto, consoante item 9.2 do edital (p. 11-12), 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).**

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.



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

No caso em concreto, verifica-se a presença de tais requisitos no item 9.3 do edital (p. 13).

III. 4.8) Da Minuta contratual

No exame material da minuta, impõe-se, inicialmente, a retificação da descrição do objeto constante à p. 40, pois o texto menciona “AQUISIÇÃO DE DOIS VEÍCULOS CHEVROLET SPIN LTZ 1.8 [...]”, quando, na realidade, o objeto da contratação consiste na **aquisição de material permanente, compreendendo móveis planejados destinados às Unidades de Saúde da Família (ESF) Centro e Rural**, conforme definido no Termo de Referência e nos documentos técnicos que integram o processo.

Ademais, recomenda-se ainda:

- (i) O devido preenchimento da tabela constante da Cláusula Primeira (p. 40), com a indicação completa dos itens, unidade de medida, quantitativos e descrição detalhada, a fim de assegurar precisão quanto ao objeto contratado e evitar indeterminação contratual.
- (ii) A inclusão de cláusula específica disciplinando os prazos de início das etapas de execução, conclusão, entrega, período de observação e recebimento definitivo, em conformidade com o art. 92, inciso VII, da Lei nº 14.133/2021.

Embora haja previsão de prazo de entrega (com divergência entre 60 e 90 dias nas Cláusulas 2.1 e 3.1.1, o que demanda uniformização), não há disciplina expressa quanto ao recebimento provisório e definitivo do objeto. Tal previsão é recomendável, especialmente porque o Termo de Referência (item 8.11 e seguintes) estabelece etapas e critérios para o



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

recebimento, os quais devem refletir na minuta contratual para assegurar a coerência interna do instrumento.

- (iii) Quanto ao tempo determinado para a entrega do objeto (prazo de execução), **recomenda-se fixar prazo menor que o prazo de vigência do contrato, pois o prazo de vigência do contrato compreende etapas mais amplas que a mera execução e entrega dos serviços**, contemplando toda a vida contratual e com etapas de: execução e entrega; fiscalização de conformidade (aspectos qualitativos e quantitativos do objeto); recebimento provisório e definitivo e liquidação de despesas, para finalizar-se com o pagamento;
- (iv) A inserção de cláusula específica acerca da garantia contratual, tendo em vista que o Termo de Referência, em seu item 5.1.10, prevê a exigência de garantia de até 5% (cinco por cento) do valor inicial do contrato, nos termos do art. 98 da Lei nº 14.133/2021. A ausência de previsão expressa na minuta configura incongruência entre os documentos da contratação, recomendando-se a sua adequação para assegurar regularidade formal e material do instrumento.

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.



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

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, **quanto à publicidade, recomenda-se que seja observada a obrigatoriedade de publicação do contrato no Portal Nacional de Contratações Públicas – PNCP e no diário oficial do Município, nos prazos legais.**

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:

Do planejamento da contratação – Estudo Técnico Preliminar (ETP)

- (i) **Plano de Contratações Anual – PCA:** recomenda-se demonstrar expressamente a inclusão da demanda no PCA, quando elaborado, ou, se inexistente/não contemplada, apresentar justificativa técnica quanto à ausência, nos termos da parte final do §2º do art. 18 da Lei nº 14.133/2021 (vide item III.2);
- (ii) **Inconsistência quanto à modalidade licitatória:** recomenda-se corrigir a divergência interna do ETP (menção alternada a “pregão” e “concorrência”), a fim de afastar ambiguidades interpretativas e alinhar o planejamento ao edital, que adota pregão eletrônico (vide item III.2.1);
- (iii) **Tratamento favorecido às MPEs (arts. 48 e 49, LC nº 123/2006):** recomenda-se reavaliar a aplicação do benefício de exclusividade



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

quando o objeto/lote supera R\$ 80.000,00 e/ou quando não se mostre juridicamente compatível com a estrutura de contratação adotada, evitando incoerência e risco de restrição indevida à competitividade (vide item III.2.2);

- (iv) **Vedação à participação de consórcios:** recomenda-se reavaliar a proibição e, caso mantida, **robustecer a motivação** com base em análise concreta de mercado e impactos na competitividade; inexistindo fundamentação suficiente, recomenda-se suprimir a vedação e adequar os instrumentos ao art. 15 da Lei nº 14.133/2021 (vide item III.2.3);
- (v) **Vedação à participação de empresas estrangeiras:** recomenda-se reavaliar a restrição e, se excepcionalmente mantida, motivá-la de forma concreta e objetiva; não demonstrado prejuízo efetivo à execução/fiscalização/competitividade, recomenda-se suprimir a vedação (vide item III.2.4);
- (vi) **Erro material na estimativa de valores (ETP e TR):** recomenda-se corrigir a divergência entre o valor em algarismos e por extenso (ETP – item 8; TR – item 9.4), promovendo padronização para evitar dúvidas interpretativas e insegurança jurídica (vide item III.2.5).

Da pesquisa de preços e do orçamento estimado

- (vii) **Fontes prioritárias e justificativa de impossibilidade:** recomenda-se ampliar a pesquisa, adotando prioritariamente as fontes oficiais e



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

contratações similares, ou, se inviável, apresentar justificativa expressa e motivada quanto à impossibilidade (vide item III.4.2);

- (viii) **Mínimo de 03 fontes por item e documentação da exceção (art. 4º, §§1º e 2º, Decreto Municipal nº 11/2023):** recomenda-se certificar a presença de, no mínimo, três fontes por item, ou, se impossível, instruir os autos com justificativa e documentação comprobatória (vide item III.4.2);
- (ix) **Requisitos formais do balizamento e declarações de responsabilidade (art. 2º, §§1º e 2º, Decreto Municipal nº 11/2023):** recomenda-se observar integralmente os elementos formais do documento de pesquisa de preços, bem como emitir as declarações de responsabilidade do(s) servidor(es) competente(s) (vide item III.4.2);
- (x) **Observância das cautelas na pesquisa com fornecedores (art. 4º, §4º, Decreto Municipal nº 11/2023):** recomenda-se verificar o cumprimento dos requisitos específicos quando utilizadas cotações diretas, especialmente quanto à formalidade das propostas, identificação completa do proponente, registros de consultas sem resposta e juntada de documentos correlatos (vide item III.4.2).

Do Termo de Referência, definição do objeto e quantitativos

- (xi) **Estimativa de quantidades, memórias de cálculo e documentos de suporte (art. 18, §1º, IV, c/c §2º, Lei nº 14.133/2021):** recomenda-se verificar e complementar, se necessário, as memórias de cálculo e



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

documentos de suporte que embasam as quantidades estimadas, conforme exigência legal (vide item III.4.3, “a”);

- (xii) **Precisão e uniformidade da definição do objeto (Súmula TCU nº 177; princípios da isonomia e publicidade; art. 150, Lei nº 14.133/2021):** recomenda-se revisar a descrição do objeto para eliminar divergências entre ETP e TR e conferir maior clareza, objetividade e precisão, prevenindo-se risco de nulidade por definição inadequada (vide item III.4.3, “a”);
- (xiii) **Reavaliação técnica dos projetos anexos e sua identificabilidade:** recomenda-se que a área técnica reavalie os projetos, de modo a assegurar identificação clara e compreensão por terceiros, com elementos mínimos necessários ao entendimento das pranchas e vinculação inequívoca aos itens/ambientes e às unidades correspondentes, **ressaltado o caráter técnico-discrecionário do exame** (vide item III.4.3, “a” e “a.1”);
- (xiv) **Preços unitários, valor global do lote e planilha orçamentária oficial (art. 6º, XXIII, “i”, Lei nº 14.133/2021):** recomenda-se consolidar a composição de custos unitários referenciais dos itens e sua memória de cálculo, além do valor global do lote, de forma a parametrizar o julgamento objetivo e mitigar risco de distorções entre itens e lote (vide item III.4.3, “b”).

Da fase externa – Designações e instrumentos convocatórios



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

- (xv) **Designação do pregoeiro/agente de contratação e equipe de apoio:** recomenda-se inserir nos autos o ato formal de designação do agente competente e equipe de apoio, por se tratar de documento essencial à regularidade procedimental (vide item III.4.6);
- (xvi) **Critério de julgamento – correção de inconsistência (Edital x TR):** recomenda-se reavaliar e alinhar a redação do item 10.1 do edital (menor preço por item) com o critério efetivamente adotado nos demais documentos (menor preço por lote), adequando-se, de forma coerente, todas as menções correlatas no instrumento convocatório (vide item III.4.7, “a”);
- (xvii) **Habilitação fiscal, social e trabalhista (art. 68, VI, Lei nº 14.133/2021; art. 7º, XXXIII, CF/88):** recomenda-se incluir expressamente, no rol de documentos, a comprovação do cumprimento do art. 7º, XXXIII, da Constituição Federal, conforme exige o art. 68, VI, da Lei nº 14.133/2021 (vide item III.4.7, “b.2”).

Da minuta contratual

- (xviii) **Correção do objeto na minuta contratual:** recomenda-se retificar a descrição do objeto constante da minuta, que atualmente menciona aquisição de veículos, adequando-a integralmente ao objeto efetivo (móveis planejados destinados às ESF Centro e Rural), em consonância com o TR e os documentos técnicos (vide item III.4.8);
- (xix) **Preenchimento da tabela do objeto (Cláusula Primeira):** recomenda-se o devido preenchimento da tabela com itens, unidade de



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

medida, quantitativos e descrição detalhada, evitando indeterminação do objeto contratual (vide item III.4.8, “i”);

- (xx) **Prazos, etapas e recebimento provisório/definitivo (art. 92, VII, Lei nº 14.133/2021):** recomenda-se incluir cláusula específica disciplinando início, etapas, conclusão, entrega, período de observação e recebimento definitivo, bem como **uniformizar** a divergência de prazo de entrega (60/90 dias) constatada entre cláusulas da minuta (vide item III.4.8, “ii”);
- (xxi) Quanto ao tempo determinado para a entrega do objeto (prazo de execução), **recomenda-se fixar prazo menor que o prazo de vigência do contrato, pois o prazo de vigência do contrato compreende etapas mais amplas que a mera execução e entrega dos serviços**, contemplando toda a vida contratual e com etapas de: execução e entrega; fiscalização de conformidade (aspectos qualitativos e quantitativos do objeto); recebimento provisório e definitivo e liquidação de despesas, para finalizar-se com o pagamento;
- (xxii) **Garantia contratual (art. 98, Lei nº 14.133/2021):** considerando a previsão de garantia no TR (até 5%), recomenda-se inserir cláusula expressa na minuta contratual para assegurar coerência entre os instrumentos e regularidade material do ajuste (vide item III.4.8, “iii”).

Das disposições de publicidade e transparência



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

(xxiii) **Publicação do contrato (PNCP e diário oficial):** recomenda-se observar a obrigatoriedade de publicação do contrato no Portal Nacional de Contratações Públicas – PNCP e no diário oficial do Município, nos prazos legais, para fins de transparência e eficácia (vide item IV).

(xxiv) **Prazo para a apresentação das propostas e lances, a partir da divulgação do edital:** orienta-se observar o prazo mínimo de 8 dias úteis entre a divulgação do edital e a realização da sessão de aberturas das propostas/lances, nos termos do art. 55, I, *a*, da lei n. 14.133/2021;

É o parecer, *s.m.j.*

Comodoro/MT, datado e assinado digitalmente.

Rafael Vasconcelos
Procurador do Município