PARECER N. 725/2026-ATJL

PREGÃO ELETRÔNICO N. 36/2026 – CIA N. 0043118-38.2026.8.11.0000

SETOR DEMANDANTE: Divisão de Estoque - Departamento de Material e Patrimônio.

ASSUNTO: Análise de Minuta de Edital e anexos - Registro de Preços para aquisição de materiais de consumo.

Excelentíssimo Senhor Desembargador-Presidente:

I – RELATÓRIO

Trata-se de análise da minuta de Edital do **Pregão Eletrônico n. 36/2026**, com vistas ao **Registro de Preço** para futura e eventual aquisição de **materiais de consumo,** tais como: camiseta, caneta esferográfica, colher de sopa, copo de papel 120ml, copo de papel 180ml, fita adesiva transparente, fita adesiva marrom, fone de ouvido, garrafa térmica 1,2L, garrafa térmica1,8L, lixeira, papelA4, pilha AA, pilha AAA, tickets de água mineral, tickets de gás decozinha13kg), destinados ao atendimento das demandas do Poder Judiciário do Estado de Mato Grosso.

O Expediente originário n. 0058789-38.2025 foi instaurado **pela Divisão de Estoque** do Departamento de Material e Patrimônio deste Egrégio Tribunal, por meio do **Formulário de Requisição do Demandante n. 560/2025**, no qual foram especificados os itens pretendidos, acompanhados da respectiva justificativa para deflagração do procedimento licitatório. Na mesma oportunidade, foi anexado o formulário constante do **Anexo I** do **Ofício Circular n. 06/2023-PRES** (movimento n. 01).

A instrução processual teve sequência com a apresentação de **Termo de Referência n. 2/2026** (mov. 2), extratos de pesquisa de preços, contemplan do os itens objeto da futura contratação (mov. 03), visando à adequada estimativa do valor e à instrução preliminar do certame.

Na sequência, foram acostados aos autos a **Ficha Estratégica n. 02/2026**, o **Estudo Técnico Preliminar 2/206**, o **Mapa de Riscos**, a **Informação Orçamentária n. 253/2026** e o ***Checklist* n. 44/2026-C.ADM** (movs. 04, 05, 06, 14 e 17 do Expediente).

Em momento posterior, Vossa Excelência, em análise perfunctória, ao apreciar o pleito, manifestou-se pela oportunidade e conveniência da contratação pretendida, **autorizando** o regular prosseguimento do feito, com a ressalva de que as especificidades da avença, nos moldes propostos, seriam apreciadas oportunamente (mov. 21).

Em cumprimento à deliberação proferida, o Departamento Administrativo deste Egrégio Tribunal promoveu a autuação dos autos e expediu a Certidão de Similaridade, conforme se extrai dos documentos acostados aos andamentos n. 02 e 03 dos autos.

Em seguida, os autos foram remetidos à área demandante, que juntou, no andamento n. 14, **nova cotação de preços referente ao item 4, preço 3, extraída do Banco de Preços Públicos**, em substituição ao orçamento anteriormente utilizado, cuja data de validade se encontrava expirada.

A área demandante certificou, ainda, que, **em decorrência da substituição do orçamento, o valor apurado na planilha orçamentária corrigida passou a ser inferior àquele consignado na Informação Orçamentária n. 253/2026-COPLAN**, conforme registrado no mov. n. 14 do Expediente.

A Divisão de Compras, por sua vez, anexou a **Planilha de Despesas** (andamento n. 17).

Na sequência, foram realizados os atos preparatórios à fase externa da licitação, com a reclassificação do **Processo Administrativo n. 154/2026** como **Pregão Eletrônico n. 36/2026,** conforme certidão respectiva (andamento n. 26).

Logo depois, a Gerência de Licitação providenciou a juntada das **Portarias n. 398/2016-PRES** e **n. 606/2026-PRES,** e da **Certidão de Designação** do Pregoeiro e da equipe de apoio, da **minuta do Edital** e do ***Checklist* n. 67/2026**, este último referente à verificação dos atos administrativos e documentos essenciais à instrução do pregão, concluindo pela regularidade do procedimento. Ademais, foi inserida a **Informação n. 414/2026-DA**, na qual se registrou que a minuta editalícia foi elaborada em consonância com os modelos disponibilizados pela Advocacia-Geral da União – AGU (andamentos n. 27, 29, 31, 32 e 33).

Por fim, os autos foram encaminhados a esta Assessoria para análise e parecer.

É o que cumpre relatar.

II - FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

De início, cabe destacar que, este parecer tem o escopo de assistir a autoridade assessorada no controle prévio de **legalidade**, conforme estabelece o art. 53, I e II, da Lei n. 14.133, de 2021, razão pela qual não abarca aspectos de natureza técnica, mercadológica ou de conveniência e oportunidade, salvo apontamentos que decorram de elementos de conexão com questões **jurídicas**, consoante posicionamento da Advocacia-Geral da União, (Enunciado BPC n. 07, do Manual de Boas Práticas Consultivas) e Acórdão n. 1492/2021, Plenário, do Tribunal de Contas da União (TCU).

II. 1 - Da Modalidade Licitatória. Pregão Eletrônico e do Critério de Julgamento

O pregão é a modalidade de licitação prevista no art. 28, I, da Lei n. 14.133/2021 e deve ser adotada quando tratar de aquisição de bens e serviços comuns, independentemente do valor estimado do futuro contrato.

O art. 6º, inc. XIII da Lei n. 14.133/21 define bens e serviços comuns como "*aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade podem ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado*".

O conceito (indeterminado) de "bem ou serviço comum" possui as seguintes características básicas: i) disponibilidade no mercado (o objeto é encontrado facilmente no mercado), ii) padronização (predeterminação, de modo objetivo e uniforme, da qualidade e dos atributos essenciais do bem ou do serviço) e; iii) casuísmo moderado (a qualidade "comum" deve ser verificada em cada caso concreto e não em termos abstratos).

Trata-se de conceito jurídico aberto, de modo que o enquadramento quanto à natureza comum da contratação está associado à competência do administrador, entendimento corroborado pela **Orientação Normativa n. 54 da AGU**:

> *Compete ao agente ou setor técnico da administração declarar que o objeto licitatório é de natureza comum para efeito de utilização da modalidade pregão e definir se o objeto corresponde a obra ou serviço de engenharia, sendo atribuição do órgão jurídico analisar o devido enquadramento da modalidade licitatória aplicável.*

A respeito da matéria, o exímio doutrinador Joel de Menezes Niebuhr, leciona o seguinte:

> *"Bem e serviço comum são aqueles que podem ser definidos no edital por meio de especificações objetivas, que se prestam a estabelecer o padrão de qualidade desejado pela Administração Pública, de acordo*

> *com características usuais no mercado, sem que variações de ordem técnica eventualmente existam entre os bens e oferta prestados por diversos fornecedores que atendam a tais especificações objetivas sejam importantes ou decisivos para a determinação de qual proposta melhor satisfaça o interesse público e desde que a estrutura processual da modalidade pregão , menos formalista e mais célere, não afeta a análise da qualidade do objeto licitado ou importe prejuízos ao interesse público".*

Em consenso com a doutrina, o Tribunal de Contas da União orienta em seu **Manual de Licitações e Contratos**, p. 62, o seguinte:

> *Bem ou serviço será comum quando for possível estabelecer, para efeito de julgamento das propostas, por intermédio de especificações utilizadas no mercado, padrões de qualidade e desempenho peculiares ao objeto. O estabelecimento desses padrões permite ao agente público analisar, medir ou comparar os produtos entre si e decidir pelo melhor preço.*

No caso em análise, a área demandante destacou a natureza comum do objeto a ser licitado, conforme consignado no **item 3 do Estudo Técnico Preliminar**, constante do movimento n. 05 do expediente vinculado, nos seguintes termos: *"Os materiais objeto desta contratação são de uso contínuo, indispensáveis ao funcionamento das unidades administrativas e jurisdicionais (...)"*.

Importa registrar, neste ponto, que a definição acima foi ratificada no **Termo de Referência n. 02/2025-DE/DMP**, o qual baliza as especificações e condições que nortearão a licitação. Consoante dispõe o **item 1.2** do referido documento: *"O objeto caracteriza-se como bem comum, conforme justificativa constante do Estudo Técnico Preliminar."*

Assim, não há dúvidas de que o objeto da futura contratação **se amolda no conceito de bens comuns**, pois se trata da aquisição parcelada de materiais de consumo diversos, passíveis de definição objetiva, estabelecida a partir de critérios usuais de mercado, visando, sobretudo, auxiliar tanto os servidores, quanto os usuários da justiça de modo geral, colaborando para o bom desempenho das atividades rotineiras da prestação jurisdicional.

Do mesmo modo, a Lei n. 14.133/2021 (art. 17, § 2º) estabelece a preferência da **modalidade eletrônica** do pregão para a aquisição de bens e serviços comuns (arts. 68, 80 e 84). Trata-se de medida que traz vantajosidade ao Poder Público por proporcionar a ampliação da competição, bem como possibilita a redução dos valores das propostas iniciais, com consequente abatimento dos preços.

Diante da adoção da modalidade pregão e em observância ao disposto no art. 6º, inciso XLI, da Lei n. 14.133/2021, cumpre registrar que o **critério de julgamento** foi corretamente estabelecido como o de **menor preço**, conforme previsto na minuta do Edital acostada ao andamento n. 31 dos autos principais.

No mais, observa-se que o **item 6**, especificamente o **subitem 6.10** da minuta do Edital, dispõe que o modo de disputa adotado será **aberto e fechado**, em conformidade com o art. 56, incisos I e II, da Lei n. 14.133/2021.

II. 2 - Do Tratamento Favorecido às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte

O art. 4º da Lei nº 14.133/2021 assegura a aplicação, às licitações e contratos por ela disciplinados, das disposições constantes dos arts. 42 a 49 da Lei Complementar nº 123/2006, que instituem tratamento diferenciado e favorecido às microempresas e empresas de pequeno porte nas contratações promovidas pela Administração Pública.

Com efeito, nos termos do art. 47 da Lei Complementar n. 123/2006 é assegurado tratamento favorecido, diferenciado e simplificado às microempresas e empresas de pequeno porte nas contratações públicas de bens, serviços e obras, objetivando a promoção do desenvolvimento econômico e social no âmbito municipal e regional, a ampliação da eficiência das políticas públicas e o incentivo à inovação tecnológica.

Entre os instrumentos destinados à concretização desse tratamento favorecido, o art. 48, inciso I, da Lei Complementar nº 123/2006 estabelece que a Administração Pública deverá realizar processo licitatório destinado exclusivamente à participação de microempresas e empresas de pequeno porte nos itens de contratação cujo valor seja de até R$ 80.000,00 (oitenta mil reais).

Por sua vez, tratando-se de aquisição de bens de natureza divisível, o inciso III do art. 48 da Lei Complementar nº 123/2006 prevê o estabelecimento de cota de até 25% (vinte e cinco por cento) do objeto para contratação de microempresas e empresas de pequeno porte. No âmbito do Decreto nº 8.538/2015, a matéria encontra-se disciplinada, entre outros, em seu art. 8º, que regulamenta a reserva de cota destinada às ME/EPP nas aquisições de bens de natureza divisível.

Nessa hipótese, a contratação é estruturada mediante a divisão do quantitativo correspondente ao mesmo objeto em cota principal, submetida à ampla concorrência, e cota reservada, destinada às microempresas e empresas de pequeno porte, observado o limite legal aplicável e as demais condições estabelecidas na legislação de regência.

A incidência do tratamento favorecido deve observar, todavia, as hipóteses previstas no art. 49 da Lei Complementar nº 123/2006, que excepcionam a aplicação dos arts. 47 e 48, entre outras situações legalmente estabelecidas. Assim, a adoção dos benefícios não prescinde da análise das circunstâncias concretas da contratação e da

demonstração de sua compatibilidade com os pressupostos e limites estabelecidos pela legislação.

Cumpre observar, ainda, que a fruição dos benefícios previstos nos arts. 42 a 49 da Lei Complementar nº 123/2006 encontra-se sujeita às limitações estabelecidas pelo próprio art. 4º da Lei nº 14.133/2021, devendo ser observados, especialmente, os requisitos constantes de seus §§ 1º a 3º. A própria minuta do Edital determina que o fornecedor enquadrado como microempresa ou empresa de pequeno porte declare o atendimento aos requisitos do art. 3º da Lei Complementar nº 123/2006 para usufruir do tratamento favorecido, expressamente ressalvada a observância dos §§ 1º a 3º do art. 4º da Lei nº 14.133/2021.

No caso em exame, verifica-se que a minuta do Edital do Pregão Eletrônico nº 36/2026 contemplou expressamente o tratamento diferenciado às microempresas e empresas de pequeno porte. Com efeito, os itens 3.4.2 a 3.4.4 estabelecem que será concedido tratamento favorecido às ME/EPP e que sua aplicação ocorrerá conforme a natureza de cada item, observando-se a classificação constante do Termo de Referência em **COTA PRINCIPAL, COTA RESERVADA PARA ME/EPP ou ITEM EXCLUSIVO PARA ME/EPP**.

Quanto aos itens de participação exclusiva, o Termo de Referência nº 02/2026-DE/DMP destinou à disputa restrita às microempresas e empresas de pequeno porte os **itens 03 (caneta esferográfica), 04 (colher de sopa em aço inox), 09 (fita adesiva transparente), 10 (fita adesiva marrom), 17 (lixeira profissional de 100 litros), 20 (pilha alcalina AA), 21 (pilha alcalina AAA) e 24 (tickets de gás liquefeito de petróleo – GLP, botijão de 13 kg)**.

De outro lado, foram estabelecidos como **cota principal** os itens **01 (camiseta personalizada), 05 (copo descartável de papel de 180 ml), 07 (copo descartável de papel de 120 ml), 11 (fone de ouvido com microfone), 13 (garrafa térmica de 1,8 litro), 15 (garrafa térmica de 1,2 litro), 18 (papel A4) e 22 (tickets de**

água mineral em garrafão de 20 litros), aos quais correspondem, respectivamente, as **cotas reservadas para ME/EPP dos itens 02, 06, 08, 12, 14, 16, 19 e 23**. Desse modo, a modelagem adotada contempla 08 (oito) itens em cota principal, 08 (oito) itens correspondentes em cota reservada e 08 (oito) itens de participação exclusiva de ME/EPP, totalizando os 24 (vinte e quatro) itens que integram a contratação.

Não obstante a adequada previsão, em tese, dos mecanismos de tratamento favorecido, **merece ressalva, contudo, a definição dos quantitativos destinados às cotas reservadas**. Isso porque o art. 48, inciso III, da Lei Complementar nº 123/2006 estabelece, para aquisição de bens de natureza divisível, reserva de **até 25% (vinte e cinco por cento) do objeto** para contratação de microempresas e empresas de pequeno porte.

A análise do Termo de Referência evidencia situação que demanda revisão pela unidade responsável. Especificamente quanto aos itens **07 e 08**, relativos ao copo descartável de papel de 120 ml, foram previstos **12.000 pacotes para a cota principal e 8.000 pacotes para a cota reservada**, perfazendo quantitativo total de 20.000 pacotes. Nessa configuração, a parcela reservada corresponde a **40% do quantitativo total do objeto**, percentual superior ao limite de até 25% previsto no art. 48, inciso III, da Lei Complementar nº 123/2006.

Diante disso, **recomenda-se** à unidade demandante que proceda à **conferência dos quantitativos de todas as cotas reservadas e promova, quando necessário, sua adequação ao limite estabelecido pelo art. 48, inciso III, da Lei Complementar nº 123/2006**, fazendo refletir eventuais alterações no Termo de Referência, na minuta do Edital e nos demais documentos correlatos, de modo a preservar a coerência interna da contratação.

II.3 - Preferência especial para MEs/EPPs sediadas local e regionalmente.

No que se refere à previsão de **priorização local/regional para os itens 01 e 02**, verifica-se que o Termo de Referência apresenta justificativa relacionada às dificuldades anteriormente verificadas na execução contratual, sobretudo quanto ao cumprimento dos prazos de entrega por fornecedores sediados em outras unidades da Federação. A área técnica registra que, mesmo com a exigência de antecedência mínima de 60 (sessenta) dias para formalização dos pedidos de camisetas, persistiram atrasos nas entregas, circunstância que, segundo informado, compromete a utilidade dos materiais e o atendimento da necessidade administrativa.

A medida encontra fundamento no **art. 48, § 3º, da Lei Complementar n. 123/2006**, segundo o qual, nas contratações públicas, poderá ser estabelecida, justificadamente, prioridade de contratação para microempresas e empresas de pequeno porte sediadas local ou regionalmente, até o limite de **10% (dez por cento) do melhor preço válido**.

A Lei Complementar Estadual nº 605/2018, art. 26, também disciplina as condições estabelecidas no Termo de Referência.

Sobre a matéria, mostra-se pertinente a orientação firmada pelo **Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso**, no **Processo n. 19.396-8/2015, Parecer n. 53/2015**, acerca da interpretação do art. 48 da Lei Complementar n. 123/2006. Veja:

> "**Questão nº 01** – Considerando o art. 48 inciso I da referida Lei que diz: ´Para o cumprimento do disposto no art. 47 desta Lei Complementar, a administração pública: I - deverá realizar processo licitatório destinado exclusivamente à participação de microempresas e empresas de pequeno porte nos itens de contratação cujo valor seja de até R$ 80.000,00 (oitenta mil reais)', desta forma caso seja aberto um processo licitatório, estes itens até R$ 80.000,00 (oitenta mil reais) seriam exclusivos apenas para as Microempresas – ME e Empresas de Pequeno Porte – EPP sediadas local/regional ou para qualquer ME e EPP de outras regiões?

(...)

Existe também a possibilidade de se acumular o benefício previsto no inciso I do art. 48 da LC 123/2006 com aquele insculpido no §3º do art. 48, ou seja, há a possibilidade de ser feita a aplicação de margem de preferência de até 10% sobre o melhor preço válido aferido a partir das proposta[*sic*] apresentadas pelas MPE licitantes, para aquelas que atuam no mercado local e regional, conforme definição do edital da licitação.

Impende registrar que o benefício insculpido no §3º do art. 48 da LC 123/2006 consigna a possibilidade de se estabelecer uma **margem de preferência** para a contratação das MPE, sediadas local ou regionalmente, em até 10% do valor do melhor preço válido.

Por meio da aplicação dessa disposição legal, as MPE, sediadas local ou regionalmente, poderão ter prioridade de contratação desde que suas próprias propostas insiram-se dentro do intervalo percentual fixado no edital licitatório, permanecendo como válida, para fins de adjudicação e contratação, a proposta oferecida pela MPE beneficiária da margem de preferência.

Dessa forma, respondendo-se objetivamente à questão nº 1 proposta na consulta, conclui-se que a participação em licitações exclusivas para MPE, prevista no inciso I do art. 48 da LC 123/2006, é facultada a todas as empresas enquadradas como MPE, independentemente de pertencerem ou não à "região" estatuída na legislação do órgão/entidade promotor da licitação ou no respectivo edital do certame11."

Dessa forma, o TCE-MT reconheceu a possibilidade de aplicação concomitante do benefício previsto no inciso I com a **margem de preferência estabelecida no § 3º do art. 48**, hipótese em que as ME/EPP sediadas local ou regionalmente poderão ter prioridade de contratação quando suas propostas estiverem dentro do intervalo de até **10% (dez por cento) acima do melhor preço válido**.

De acordo com o dispositivo legal, a Administração está autorizada a pagar até 10% (dez por cento) mais caro por serviços/produtos prestados/fornecidos por MEs ou EPPs sediadas local ou regionalmente. A medida tem por objetivo fomentar o crescimento local e, por isso, se prevista em edital, poderá ser aplicada seja a primeira colocada uma grande empresa ou uma micro ou pequena empresa que não esteja situada local ou regionalmente.

Portanto, não se trata, pois, de espécie de empate ficto, mas de algo bem próximo ao conceito de margem de preferência, em que se estabelece um percentual a ser calculado sobre o valor da melhor proposta que não satisfaça os requisitos do tratamento diferencial.

No caso concreto, embora a área demandante tenha apresentado justificativa relacionada aos atrasos na entrega dos materiais por fornecedores estabelecidos fora da região, **a redação da minuta do edital merece adequação (item 3.6 do TR)**, pois a previsão de "priorização local/regional" para os itens 01 e 02, ao mencionar genericamente **"empresas sediadas nos Estados de Mato Grosso e Mato Grosso do Sul"**, não delimita de forma suficientemente clara o benefício previsto no art. 48, § 3º, da LC n. 123/2006.

Com efeito, a redação atual pode conferir interpretação de que a preferência alcançaria indistintamente qualquer empresa sediada nos referidos Estados, quando o benefício legal em questão é dirigido às **microempresas e empresas de pequeno porte sediadas local ou regionalmente**.

Assim, recomenda-se que a Administração avalie a adequação da cláusula, de modo que a preferência não se transforme em **restrição geográfica à participação no certame**, mas seja aplicada como **prioridade de contratação em favor das ME/EPP legalmente beneficiárias**, dentro do limite estabelecido pela legislação.

Sugere-se, para tanto, a seguinte redação:

"Será assegurada, nos itens 01 e 02, prioridade de contratação às microempresas e empresas de pequeno porte sediadas local ou regionalmente, nos termos do art. 48, § 3º, da Lei Complementar n. 123/2006 e da legislação aplicável, desde que suas propostas se enquadrem na margem de até 10% (dez por cento) acima do melhor preço válido, observados os critérios, condições e procedimento estabelecidos neste Edital."

II.4 - Da Fase Preparatória e da Definição do Objeto Licitatório

Com a finalidade de garantir o robusto planejamento aos procedimentos licitatórios, a Lei n. 14.133/2021 em seu art. 18 elenca os documentos que devem ser providenciados ainda na fase preparatória da licitação, antes da publicação do edital.

No caso em apreço, o **Estudo Técnico Preliminar** — que contempla, entre outros aspectos, a descrição da necessidade da contratação, de modo a evidenciar o interesse público subjacente — foi devidamente juntado aos autos, conforme documento acostado ao mov. 05 do Expediente, em consonância com o disposto no inciso I do art. 18 da Lei n. 14.133/2021.

Ademais, em atendimento ao disposto no art. 18, inciso II, da Lei n. 14.133/2021, consta nos autos o **Termo de Referência n. 02/2026-DE/DMP**, acostado ao mov. 06 do Expediente, no qual se apresenta a definição do objeto destinado ao atendimento da demanda.

Destaca-se que o objeto foi devidamente delimitado no Termo de Referência, não se verificando especificações excessivamente genéricas, tampouco detalhamentos que possam restringir a competitividade do certame.

No tocante ao **quantitativo**, cumpre lembrar que a Administração deve estimar, de forma clara e precisa, a quantidade necessária ao atendimento da demanda, considerando a solução escolhida.

Entretanto, observa-se que, nesta etapa, a definição do aspecto quantitativo carece de maior pormenorização, notadamente mediante a demonstração dos cálculos que fundamentaram a estimativa apresentada.

Assim, impõe-se evitar, ao máximo, estimativas genéricas, destituídas de respaldo em elementos técnicos que demonstrem a necessária correlação entre a quantidade estimada e a real demanda administrativa.

Cumpre destacar que a adoção do Sistema de Registro de Preços, como no caso em exame, embora cabível em situações em que há dificuldade na definição prévia do quantitativo a ser contratado, **não** autoriza a estipulação de quantidades irreais ou dissociadas da realidade do órgão. Ressalte-se, ainda, que o art. 82 da Lei n. 14.133/2021, bem como o art. 15 do Decreto Federal n. 11.462/2023, determinam a obrigatoriedade de indicação da quantidade mínima de cada item a ser contratado.

Ainda nesse sentido, o art. 40 da Lei n. 14.133/2021, dispõe que o planejamento de compras **considere a expectativa de consumo anual**.

Neste caso específico, a legitimidade do quantitativo da futura contratação encontra-se suficientemente demonstrada, na medida em que, a equipe competente, tratou de indicar no **item 6.1** do ETP, a seguinte justificativa: "*as quantidades estimadas baseiam-se: no consumo histórico dos últimos exercícios; na média mensal de utilização; na previsão de demanda para o exercício de 2026*", portanto, entende-se que o requisito exigido pela norma, fora observado.

Reputa-se, por conseguinte, que o quantitativo demandando, traduz, tão somente, em "estimativa" dos itens em pretensão, visando atender as necessidades de acordo com as solicitações, cotidianamente requeridas pelo órgão. Ademais, reforça-se o sentido de que, não há meios possíveis de definir, com exatidão, a quantidade a ser

demandada pelas comarcas que compõe o PJMT. Todavia, por meio da relação de consumo anual e média mensal, a qual a estimativa se balizou – segundo a narrativa da equipe técnica demandante – , facilita a identificação do quantitativo aceitável/necessário a atender as necessidades deste Poder.

Ainda sobre o objeto a ser licitado, importante pontuar que a Lei 14.133/2021 também impõe à administração a observância ao princípio do parcelamento do objeto licitatório previsto nos arts. 40 e 47, vejamos:

> *Art. 40. O planejamento de compras deverá considerar a expectativa de consumo anual e observar o seguinte: (...)*
> *V - atendimento aos princípios: (...)*
> *b) do parcelamento, quando for tecnicamente viável e economicamente vantajoso;*
>
> *Art. 47. As licitações de serviços atenderão aos princípios: (...)*
> *II - do parcelamento, quando for tecnicamente viável e economicamente vantajoso.*

Neste ponto, é oportuno esclarecer que na fase interna do certame recai sobre o órgão, a competência para deliberar sobre a possibilidade técnica e econômica da divisão do objeto, de modo a permitir que um maior número de interessados se habilite na disputa, aumentando a competitividade e, por corolário lógico, possibilitando a apresentação da **melhor** proposta.

Portanto, a divisão do objeto em itens é a regra, devendo a Administração, ao não adjudicar um objeto divisível por itens, motivar e justificar adequadamente a sua medida, sob pena de descumprir os princípios da competitividade e da proposta mais vantajosa para a administração.

O Tribunal de Contas da União (TCU) tem entendimento sumulado acerca da questão. *In litteris*:

> Súmula 247: *"É obrigatória a admissão da adjudicação por item e não por preço global, nos editais das licitações para a contratação de obras, serviços, compras e alienações, cujo objeto seja divisível,* ***desde que não haja prejuízo para o conjunto ou complexo ou perda de economia de escala****, tendo em vista o objetivo de propiciar a ampla participação de licitantes que, embora não dispondo de capacidade para a execução, fornecimento ou aquisição da totalidade do objeto, possam fazê-lo com relação a itens ou unidades autônomas, devendo as exigências de habilitação adequar-se a essa divisibilidade."*

Não obstante o aspecto técnico envolvido, da análise do **Termo de Referência n. 02/2026-DP/DMP**, constata-se que a adjudicação ocorrerá por item, uma vez que o objeto da contratação compreende 24 (vinte e quatro) itens distintos entre si.

Ainda no que concerne à análise do TR, o art. 18, inciso III, da Lei n. 14.133/2021, exige que se contemple as **condições necessárias à execução do objeto**, estabelecidas no item 11. No tocante à **garantia**, o item 10 prevê a observância dos prazos de validade aplicáveis aos produtos, fixa, como regra, validade mínima de 12 (doze) meses a contar da entrega e disciplina a substituição dos bens em caso de inadequação de uso. Por sua vez, o item 22 regulamenta as **condições de recebimento**, prevendo o recebimento provisório no ato da entrega, a possibilidade de rejeição total ou parcial dos bens em desconformidade, com sua substituição às expensas do fornecedor, e o recebimento definitivo após a verificação da conformidade do material.

Por fim, os itens 23 a 25 disciplinam a **liquidação da despesa e as condições, o prazo e a forma de pagamento**, estabelecendo, entre outros aspectos, que o pagamento será efetuado em até 10 (dez) dias úteis após a liquidação, mediante ordem bancária em conta indicada pelo fornecedor. Desse modo, considerando que a definição dessas condições se insere, em certa medida, no âmbito da discricionariedade administrativa, observados os parâmetros legais aplicáveis, constata-se que tais matérias foram suficientemente disciplinadas no Termo de Referência.

No que concerne ao disposto no art. 18, inciso VII, da Lei nº 14.133/2021, relativo ao regime de fornecimento dos bens, verifica-se que a matéria foi suficientemente abordada. Com efeito, a contratação será realizada por meio do **Sistema de Registro de Preços – SRP**, solução considerada adequada em razão da natureza contínua e recorrente da demanda e da impossibilidade de definição exata dos quantitativos a serem utilizados ao longo do exercício. O fornecimento ocorrerá de forma parcelada, conforme a necessidade da Administração, mediante emissão de Nota de Empenho, sendo estabelecido, ainda, quantitativo mínimo de 20% (vinte por cento) do total registrado para cada empenho. O TR prevê, ademais, prazo de entrega de até 30 (trinta) dias, contado do recebimento da Nota de Empenho, bem como disciplina o local, horário e demais condições para a realização das entregas, mostrando-se adequadamente definido o regime de fornecimento pretendido.

Não obstante, considerando que o art. 18, inciso VIII, da Lei nº 14.133/2021 exige que a fase preparatória aborde as razões que conduzem à escolha da **modalidade de licitação, do critério de julgamento e do modo de disputa**, bem como a adequação e eficiência da combinação desses parâmetros para fins de seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração,

Com base na exigência do art. 18, inciso VIII, da Lei n. 14.133, de 2021, busca-se a proposta mais vantajosa, devendo o planejamento da contratação conter informações sobre a modalidade de licitação; o critério de julgamento; o modo de disputa; e a adequação e eficiência da forma de combinação desses parâmetros. No caso concreto, o tema foi suficientemente abordado na fase preparatória.

Além disso, prosseguindo com a análise dos requisitos legais, constata-se que o **Mapa de Riscos**, foi juntado no mov. 06 do Expediente, o que atende ao art. 18, inciso X, da Lei n. 14.133/2021.

Superadas as considerações acima expendidas, cabe ressaltar que os demais requisitos serão objeto de exame nos tópicos subsequentes.

II. 4 - Orçamento Estimado e Pesquisa de Preço

Em relação ao preço de referência (art. 18, IV, da Nova Lei Geral de Licitações), destaca-se que as contratações públicas – decorrentes seja de procedimento licitatório, seja de contratação direta – devem ser precedidas de estimativa de custos, a fim de se viabilizar um parâmetro apto a aferir a adequação dos preços a serem praticados pela Administração em vista dos valores de mercado.

É elemento fundamental para fixar o preço de mercado do objeto licitatório, delimitar os recursos orçamentários necessários para a contratação, identificar eventual sobrepreço ou inexequibilidade da proposta, entre outros.

O **valor estimado** é obtido por meio de pesquisa de preços referenciais regida pelo art. 23 da Lei n. 14.133/21. Tal artigo dispõe quais são as cinco fontes aptas a instruírem a pesquisa a ser realizada, que podem ser utilizadas de forma combinada ou não. Observe:

> Art. 23. 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.
> § 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.

Além das regras legais, também devem ser observadas as normas da **Instrução Normativa n. 65/2021-SEGES**, que tem sido adotada no âmbito das contratações públicas deste Poder, as quais basicamente transcrevem as regras do artigo acima dispostas, consoante se observa do art. 5º, com o destaque no sentido de que devem ser priorizadas as regras dos incisos I e II. Vejamos:

> Art. 5º 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;
> [...]
> § 1º Deverão ser priorizados os parâmetros estabelecidos nos incisos I e II, devendo, em caso de impossibilidade, apresentar justificativa nos autos.

No caso concreto, observa-se que o setor competente realizou pesquisa de preços para fins de atendimento à legislação, conforme lastro documental acostados no andamento n. 03 do Expediente n. 0043118-38.2026 e 14 dos autos principais.

A área demandante demonstrou os métodos adotados para a formação do preço na Planilha Orçamentária (anexa ao andamento n. 17), valendo-se de dados provenientes de pesquisas em bancos de preços públicos, com o objetivo de identificar aquisições similares realizadas por outros órgãos da Administração Pública, notadamente por meio do portal Radar TCE-MT e do Banco de Preços Públicos.

Assim, procedeu-se à estimativa do valor da contratação, fixado no montante de **R$ 2.842.688,00** (dois milhões, oitocentos e quarenta e quarenta e dois mil, seiscentos e oitenta e oito reais), com a devida indicação de observância aos parâmetros estabelecidos nos incisos do § 1º do art. 23 da Lei n. 14.133/2021. Tal estimativa foi materializada em documento denominado **Planilha de Despesas**, no qual constam as fontes de pesquisa utilizadas para a composição dos preços (andamento n. 17 dos autos).

No mais, registrada a estimativa de preços, prosseguindo com a análise das demais exigências legais, conforme inteligência do *caput* do art. 18 da Lei n. 14.133/2021, demonstrou-se a existência de disponibilidade orçamentária, consoante se depreende da **Informação Orçamentária n. 253/2026** (andamento n. 14 do expediente originário).

II. 5 - Do Sistema de Registro de Preços – SRP

O inciso XLV do art. 6º da Lei n. 14.133/2021, definiu o Sistema de Registro de Preços – SRP como "conjunto de procedimentos para realização, mediante contratação direta ou licitação nas modalidades pregão ou concorrência, de registro formal de preços relativos à prestação de serviços, a obras e a aquisição e locação de bens para contratações futuras".

O inciso IV do art. 78 da Lei n. 14.133/2021, por sua vez, estabeleceu o SRP como um dos procedimentos auxiliares das licitações e das contratações, cujo disciplinamento encontra lastro nos arts. 82 a 86 do mesmo diploma legal.

Nesse aspecto, vale trazer a lume, que o SRP foi regulamentado pelo Decreto n. 11.462, de 31 de março de 2023, que, em seu art. 3º, previu as hipóteses de cabimento, cujo rol é exemplificativo, comportando outras hipóteses além das previstas nos cinco incisos.

No caso em exame, verifica-se que a unidade demandante optou pela adoção do Sistema de Registro de Preços, escolha que se revela justificada diante da natureza do objeto e da finalidade pretendida, consistente no atendimento de solicitações futuras e eventuais de fornecimento dos materiais de consumo descritos no edital. À vista disso, mostra-se adequada a utilização do SRP para a presente demanda, na medida em que permite o atendimento das demandas administrativas de forma racional, conforme a necessidade e disponibilidade orçamentária.

II. 6 - Da Ata de Registro de Preços

O certame destinado ao registro de preços culmina na formalização de documento vinculativo, de natureza obrigacional, denominado **Ata de Registro de Preços (ARP)**, que estabelece compromisso voltado à futura contratação, conforme previsto no inciso XLVI do art. 6º da Lei n. 14.133/2021 e no inciso II do art. 2º do Decreto n. 11.462/2023.

Cumpre salientar que, nos termos do art. 22 do referido Decreto, o prazo de vigência da ARP é de 01 (um) ano, contado do primeiro dia útil subsequente à sua divulgação no PNCP, sendo admitida prorrogação por igual período, desde que demonstrada a vantajosidade dos preços registrados.

No caso em análise, constata-se que foi acostada aos autos a minuta da ARP (Anexo II do Edital), contendo os elementos essenciais exigidos pela legislação aplicável.

Registre-se, ainda, que a variação de preços dos produtos, muitas vezes, está diretamente vinculada ao quantitativo adquirido. Nesse contexto, evidencia-se a importância de se estabelecer uma estimativa adequada de consumo, de modo a possibilitar a apresentação de propostas e lances compatíveis com a realidade de mercado, assegurando, assim, o êxito do certame e a obtenção de resultados condizentes, inclusive quanto à definição de quantidades mínimas de aquisição.

É nesse sentido que tanto a doutrina quanto o Tribunal de Contas da União recomendam que o edital do Sistema de Registro de Preços preveja não apenas a quantidade máxima dos itens licitados, mas também o **quantitativo mínimo a ser fornecido em cada pedido**, de modo a possibilitar a obtenção de preços mais vantajosos para a Administração, em razão da negociação em escala (Acórdão n. 411/2010 – 2ª Câmara/TCU).

Dá análise da minuta da ARP (Anexo II do Edital), verifica-se que tais informações foram contempladas, tendo sido fixado **percentual mínimo de 20% (vinte por cento) do quantitativo previsto**, em consonância com a orientação mencionada.

II. 7 - Critérios e Práticas de Sustentabilidade

No curso da análise do procedimento licitatório em apreço, destaca-se que as contratações realizadas pela Administração Pública devem observar critérios que

promovam o desenvolvimento nacional sustentável. Nesse sentido, as ações administrativas devem orientar-se, prioritariamente, para a redução do consumo e a aquisição preferencial de produtos alinhados aos princípios da economia circular ou que representem menor impacto ambiental, a exemplo de itens reciclados e/ou recicláveis, conforme estabelecem os arts. 5º, 11, inciso IV, e 18, §1º, inciso XII e §2º, da Lei n. 14.133/2021.

Dessa forma, as especificações do objeto devem contemplar critérios de sustentabilidade ambiental, sem, contudo, comprometer a competitividade do certame. No caso em exame, verifica-se que a unidade demandante inseriu previsões pertinentes no Termo de Referência, especialmente no **item 5**, fazendo expressa referência às disposições da **Resolução n. 400/2021** do Conselho Nacional de Justiça – CNJ, que estabelece diretrizes de sustentabilidade para contratações de bens e serviços no âmbito do Poder Judiciário. Ademais, foram indicados requisitos alinhados ao Guia Nacional de Contratações Sustentáveis.

Ressalte-se, ainda, que foram estabelecidos parâmetros mínimos de qualidade, utilidade, resistência, segurança e ergonomia, em consonância com a Resolução do CNJ, bem como com a **Portaria TJMT/PRES n. 538/2021** e com o **Plano de Logística Sustentável do TJMT 2021-2026**.

II. 8 – Indicação de marca ou modelo

Quanto à eventual indicação de marca ou modelo, cabe salientar que a lei admite tal possibilidade de forma excepcional, por representar restrição à ampla competitividade do certame.

O artigo 41 da Lei n. 14.133/2021, apresenta as hipóteses em que será possível a indicação de marca ou modelo:

> Art. 41. No caso de licitação que envolva o fornecimento de bens, a Administração poderá excepcionalmente:
> I - indicar uma ou mais marcas ou modelos, desde que formalmente justificado, nas seguintes hipóteses:
> a) em decorrência da necessidade de padronização do objeto;
> b) em decorrência da necessidade de manter a compatibilidade com plataformas e padrões já adotados pela Administração;
> c) quando determinada marca ou modelo comercializados por mais de um fornecedor forem os únicos capazes de atender às necessidades do contratante;
> **d) quando a descrição do objeto a ser licitado puder ser mais bem compreendida pela identificação de determinada marca ou determinado modelo aptos a servir apenas como referência**;

Contudo, conforme disciplinado pelo art. 42 da lei de regência, a indicação de marca/modelo não basta para a exclusão das demais opções do mercado, sendo certa a possibilidade de realização, pelo interessado, de prova de qualidade de produto similar.

Ainda sobre indicação de marca, também deve ser considerada a vedação do artigo 40, §3º, que, ao tratar do parcelamento, destaca sua inadequação quando o processo de padronização ou de escolha de marca levar a fornecedor exclusivo.

Por outro lado, nada impede que a Administração efetive a indicação de marca/modelo, quando for necessária como parâmetro ou referência para as especificações qualitativas do objeto, para facilitação de sua identificação, sendo conveniente, neste caso, vir acompanhada das expressões “equivalente, similar ou de melhor qualidade”. O que é exatamente a hipótese dos autos.

No caso concreto, a Administração promoveu a indicação de marcas e equivalentes, como forma “de parâmetro para facilitar a descrição do item e a compreensão pelas empresas participantes do certame de que devem possuir desempenho,

qualidade e produtividade compatíveis com a marca ou modelo de referência mencionados", consoante consignado no **item 6.2 do TR**.

III – Da Análise do Termo de Referência, Minuta de Edital e Anexos

No que se refere ao edital submetido à apreciação, observa-se que os requisitos e elementos que devem integrá-lo são aqueles elencados no *caput* do art. 25 da Lei n. 14.133/2021.

Verifica-se, ainda, que a Administração adotou, para a elaboração da minuta editalícia, o modelo disponibilizado pela Advocacia-Geral da União, conforme consignado na **Informação n. 414/2026-DA** (andamento n. 33).

Não obstante, identifica-se a necessidade de observância de determinados ajustes, os quais passam a ser pontualmente indicados a seguir:

III.1 - Do Termo de Referência (Anexo I)

a) adequar os quantitativos das **cotas reservadas para ME/EPP**, de modo que não ultrapassem o limite legal de 25% do objeto, nos termos do art. 48, III, da Lei Complementar n. 123/2006;

b) revisar a cláusula de **prioridade de contratação local/regional**, para deixar expressamente consignado que o benefício se destina às microempresas e empresas de pequeno porte sediadas local ou regionalmente, observada a margem de até 10% (dez por cento) do melhor preço válido, bem como estabelecer, de forma objetiva, o âmbito territorial e o procedimento para aplicação da preferência;

c) Inserir previsão de renovação do quantitativo: "Na hipótese de prorrogação da Ata de Registro de Preços, poderão ser renovados os quantitativos originalmente registrados ainda não contratados, desde que demonstrada a vantajosidade da medida, observadas as condições de mercado e o disposto no art. 84 da Lei nº 14.133/2021.", uma vez que apenas a minuta do edital e ETP dispôs sobre o assunto.

d) Adequar as infrações penalidades de acordo com a Instrução Normativa n. 30/2024 – itens 15 a 20 do TR, e compatibilizá-las com a numeração efetivamente adotada no Termo de Referência;

e) Inserir justificativa para exigência de amostras. A Lei nº 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações) prevê, no art. 17, §3º, que o edital pode estabelecer critérios para a verificação da conformidade do objeto ofertado, o que pode incluir a apresentação de amostras, desde que tal exigência seja justificada tecnicamente.

f) Adequar a redação sobre o Reajuste (item 5), para que seja estabelecido o prazo para pedido do reajuste quando da manifestação da prorrogação da ata de registro de preços ou contrato, pois a assinatura de aditivo configura renúncia tácita àquele direito, nos termos do Acórdão nº 987/2026-Plenário, Cons. Ruy Ricardo Harten, Processo nº 19100471-6RO001, TCE-PE);

g) Retificar o índice de reajuste, o IPCA é geralmente o utilizado por este Tribunal, melhorando também, a redação do capítulo que trata sobre o reajuste.
Sugestão:

5. ALTERAÇÃO OU ATUALIZAÇÃO DOS PREÇOS REGISTRADOS

5.1. Os preços são fixos e irreajustáveis pelo prazo de 01 (um) ano, contado da data do orçamento estimado pela Administração. Após esse período, os preços registrados ou contratados poderão ser reajustados com base na variação do Índice

Nacional de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA, desde que observado o interregno mínimo de 12 (doze) meses;

5.1.1. O reajuste deverá ser solicitado pelo fornecedor/contratado, mediante requerimento formal, acompanhado de memória de cálculo referente ao reajuste dos valores;

5.1.2. O pedido de reajuste deverá ser apresentado pela Contratada quando da manifestação de interesse quanto à prorrogação da Ata de Registro de Preços ou do contrato, quando houver, sob pena de caracterização de renúncia tácita, ressalvadas as hipóteses legalmente admitidas.

5.1.3. Nos reajustes subsequentes ao primeiro, o interregno mínimo de 01 (um) ano será contado a partir dos efeitos financeiros do último reajuste concedido.

5.1.4. Na hipótese de atraso ou não divulgação do índice de reajuste, o Contratante poderá efetuar o pagamento com base na última variação conhecida, ficando a diferença para ajuste posterior, após a divulgação do índice definitivo.

5.1.5. Para fins de cálculo definitivo do reajuste, será obrigatoriamente utilizado o índice oficial publicado.

5.1.6. Caso o índice estabelecido para reajustamento venha a ser extinto ou não possa mais ser utilizado, será adotado, em substituição, outro índice oficial que vier a ser definido pela legislação vigente.

5.1.7. Na ausência de previsão legal quanto ao índice substituto, as partes poderão pactuar novo índice oficial, mediante termo aditivo, para reajustamento dos valores remanescentes.

5.1.8. O reajuste será formalizado por meio de apostilamento, nos termos da legislação vigente.

III.2 – Da Minuta do Edital (Anexo II)

- corrigir a referência constante do item 3.4.2 do Edital, uma vez que o tratamento favorecido às microempresas e empresas de pequeno porte decorre do **art. 4º da Lei n.**

14.133/2021, em conjunto com a Lei Complementar n. 123/2006, e não do art. 16 da Lei n. 14.133/2021.

Após a implementação das adequações acima, recomenda-se a **conferência final de compatibilidade entre o Edital, o Termo de Referência, a Ata de Registro de Preços e os demais anexos**, especialmente quanto aos quantitativos, critérios de participação, tratamento diferenciado, sanções e referências internas.

Dirimidas as questões a respeito da minuta e anexos, passa-se a conclusão.

IV – CONCLUSÃO

Diante do exposto, nos limites da análise jurídica e ressalvados os aspectos técnicos e de competência discricionária da Administração, esta Assessoria **manifesta-se** pela possibilidade jurídica de prosseguimento do processo em epígrafe, desde que observadas as orientações consignadas ao longo deste Parecer, com especial atenção àquelas constantes do **tópico III**.

Assim, **conclui-se** que a minuta do Edital do Pregão Eletrônico n. 36/2026, uma vez implementadas as sugestões indicadas, estará apta a cumprir a finalidade a que se destina, em conformidade com o disposto no §4º do art. 53 da Lei n. 14.133/2021.

É o parecer que submeto a consideração superior.

Cuiabá, 11 de setembro de 2026.

CLEYDE LOPES CONCEICAO:38658
Assinado de forma digital por CLEYDE LOPES CONCEICAO:38658
Dados: 2026.09.13 17:13:53 -04'00'

Assessora Técnico-Jurídica de Licitação