



ESTADO DE MATO GROSSO
MUNICÍPIO DE CÁCERES
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

Cáceres-MT, 18 de agosto de 2025.

PARECER Nº 270/2025-PGM

REFERÊNCIA: Processo Administrativo Licitatório nº 086/2025-1DOC.

ASSUNTO: Licitação. Pregão Eletrônico. Registro de Preço para contratação de empresa especializada na prestação de serviço de locação de estrutura para eventos (palco, som e iluminação), compreendendo os serviços de montagem/desmontagem, instalação/desinstalação e transporte para as festividades do Município de Cáceres/MT.

INTERESSADO: Prefeitura Municipal de Cáceres-MT.

1. RELATÓRIO

Trata-se de processo administrativo encaminhado a este órgão consultivo, para análise da regularidade jurídica do procedimento licitatório para aquisição de bens comuns, na modalidade **pregão eletrônico, com critério menor preço, modo de disputa aberto, processado sob o Sistema de Registro de Preços, que tem por objeto o Registro de Preço para contratação de empresa especializada na prestação de serviço de locação de estrutura para eventos (palco, som e iluminação), compreendendo os serviços de montagem/desmontagem, instalação/desinstalação e transporte para as festividades do Município de Cáceres/MT, de acordo com as quantidades e especificações constantes no Termo de Referência nº 015/2025.**

Iniciou-se o **Processo Administrativo Licitatório nº. 086/2025**, via 1Doc, no dia 04 de junho de 2025, pela Secretaria Municipal de Administração de Cáceres-MT, e posteriormente encaminhado à PGM-CJ.

Os presentes autos encontram-se instruídos com os seguintes documentos, pertinentes à presente análise:

1. Estudo técnico preliminar nº 15/2025 (Anexado ao Despacho Inaugural);
2. Termo de referência nº 015/2025 (Anexado ao Despacho Inaugural);
3. Cotação de Preço para Locação de Estrutura em Geral (Anexado ao Despacho 1);
4. Justificativa Pesquisa de Preços (Anexado ao Despacho 1);
5. Resposta de email (Anexado ao despacho 1);
6. Solicitação Empresa Companhia de Som e Luz (Anexado ao despacho 2);
7. Proposta de Locação de Estruturas (Anexado ao despacho 2);
8. Estylus Eventos e Locação (Anexado ao despacho 2);
9. Radar de Controle Público - Módulo Compras Públicas Relatório Resumido (Anexado ao despacho 2);
10. Item 01 Radar de Controle Público - Módulo Compras Públicas Relatório Resumido (Anexado ao despacho 2);





ESTADO DE MATO GROSSO
MUNICÍPIO DE CÁCERES
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

11. Item 02 Radar de Controle Público - Módulo Compras Públicas Relatório Resumido (Anexado ao despacho 2);
12. Pannel de preços (Anexado ao despacho 2);
13. Item 02 Radar de Controle Público - Módulo Compras Públicas Relatório Resumido (Anexado ao despacho 2);
14. Item 04 Radar de Controle Público - Módulo Compras Públicas Relatório Resumido (Anexado ao despacho 2);
15. Item 05 Radar de Controle Público - Módulo Compras Públicas Relatório Resumido (Anexado ao despacho 2);
16. Pannel de preços item 06 (Anexado ao despacho 2);
17. Pannel de preços item 07 (Anexado ao despacho 2);
18. Item 09 Radar de Controle Público - Módulo Compras Públicas Relatório Resumido (Anexado ao despacho 2);
19. Item 10 Radar de Controle Público - Módulo Compras Públicas Relatório Resumido (Anexado ao despacho 2);
20. Item 16 Radar de Controle Público - Módulo Compras Públicas Relatório Resumido (Anexado ao despacho 2);
21. Item 17 Radar de Controle Público - Módulo Compras Públicas Relatório Resumido (Anexado ao despacho 2);
22. Item 18 Radar de Controle Público - Módulo Compras Públicas Relatório Resumido (Anexado ao despacho 2);
23. Item 19 Radar de Controle Público - Módulo Compras Públicas Relatório Resumido (Anexado ao despacho 2);
24. Item 20 Radar de Controle Público - Módulo Compras Públicas Relatório Resumido (Anexado ao despacho 2);
25. Item 21 Radar de Controle Público - Módulo Compras Públicas Relatório Resumido (Anexado ao despacho 2);
26. Item 23 Radar de Controle Público - Módulo Compras Públicas Relatório Resumido (Anexado ao despacho 2);
27. Item 24 Radar de Controle Público - Módulo Compras Públicas Relatório Resumido (Anexado ao despacho 2);
28. Item 25 Radar de Controle Público - Módulo Compras Públicas Relatório Resumido (Anexado ao despacho 2);
29. Item 26 Radar de Controle Público - Módulo Compras Públicas Relatório Resumido (Anexado ao despacho 2);
30. Item 28 Radar de Controle Público - Módulo Compras Públicas Relatório Resumido (Anexado ao despacho 2);
31. Item 29 Radar de Controle Público - Módulo Compras Públicas Relatório Resumido (Anexado ao despacho 2);
32. Item 30 Radar de Controle Público - Módulo Compras Públicas Relatório Resumido (Anexado ao despacho 2);
33. Item 32 Radar de Controle Público - Módulo Compras Públicas Relatório Resumido (Anexado ao despacho 2);
34. Item 32 Radar de Controle Público - Módulo Compras Públicas Relatório Resumido (Anexado ao despacho 2);
35. Item 34 Radar de Controle Público - Módulo Compras Públicas Relatório Resumido (Anexado ao despacho 2);
36. Item 35 Radar de Controle Público - Módulo Compras Públicas Relatório Resumido (Anexado ao despacho 2);
37. Item 36 Radar de Controle Público - Módulo Compras Públicas Relatório Resumido (Anexado ao despacho 2);
38. Item 37 Radar de Controle Público - Módulo Compras Públicas Relatório Resumido (Anexado ao despacho 2);
39. Item 38 Radar de Controle Público - Módulo Compras Públicas Relatório Resumido (Anexado ao despacho 2);
40. Item 38 Radar de Controle Público - Módulo Compras Públicas Relatório Resumido



ESTADO DE MATO GROSSO
MUNICÍPIO DE CÁCERES
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

- (Anexado ao despacho 2);
41. Item 39 Radar de Controle Público - Módulo Compras Públicas Relatório Resumido (Anexado ao despacho 2);
42. Item 40 Radar de Controle Público - Módulo Compras Públicas Relatório Resumido (Anexado ao despacho 2);
43. Item 40 Radar de Controle Público - Módulo Compras Públicas Relatório Resumido (Anexado ao despacho 2);
44. ITEM 41 Radar de Controle Público - Módulo Compras Públicas Relatório Resumido (Anexado ao despacho 2);
45. Item 42 Radar de Controle Público - Módulo Compras Públicas Relatório Resumido (Anexado ao despacho 2);
46. Item 43 Radar de Controle Público - Módulo Compras Públicas Relatório Resumido (Anexado ao despacho 2);
47. Item 44 Radar de Controle Público - Módulo Compras Públicas Relatório Resumido (Anexado ao despacho 2);
48. Item 45 Radar de Controle Público - Módulo Compras Públicas Relatório Resumido (Anexado ao despacho 2);
49. Item 45 Radar de Controle Público - Módulo Compras Públicas Relatório Resumido (Anexado ao despacho 2);
50. Item 46 Radar de Controle Público - Módulo Compras Públicas Relatório Resumido (Anexado ao despacho 2);
51. Item 47 Radar de Controle Público - Módulo Compras Públicas Relatório Resumido (Anexado ao despacho 2);
52. Item 48 Radar de Controle Público - Módulo Compras Públicas Relatório Resumido (Anexado ao despacho 2);
53. Item 48 Radar de Controle Público - Módulo Compras Públicas Relatório Resumido (Anexado ao despacho 2);
54. Item 49 Radar de Controle Público - Módulo Compras Públicas Relatório Resumido (Anexado ao despacho 2);
55. Item 49 Radar de Controle Público - Módulo Compras Públicas Relatório Resumido (Anexado ao despacho 2);
56. Item 50 Radar de Controle Público - Módulo Compras Públicas Relatório Resumido (Anexado ao despacho 2);
57. Item 50 Radar de Controle Público - Módulo Compras Públicas Relatório Resumido (Anexado ao despacho 2);
58. Item 51 Radar de Controle Público - Módulo Compras Públicas Relatório Resumido (Anexado ao despacho 2);
59. Item 52 Radar de Controle Público - Módulo Compras Públicas Relatório Resumido (Anexado ao despacho 2);
60. Item 52 Radar de Controle Público - Módulo Compras Públicas Relatório Resumido (Anexado ao despacho 2);
61. Item 53(1) Radar de Controle Público - Módulo Compras Públicas Relatório Resumido (Anexado ao despacho 2);
62. Item 53 Radar de Controle Público - Módulo Compras Públicas Relatório Resumido (Anexado ao despacho 2);
63. Item 7 Radar de Controle Público - Módulo Compras Públicas Relatório Resumido
64. Solicitação da colaboração da empresa Solução Locadora de Toaletes LTDA, referente à Locação de Estrutura Geral (Anexado ao despacho 2);
65. Contrato nº 002/2025 (Anexado ao despacho 3);
66. Adesão de Ata de Registro de Preços Pregão (Anexado ao despacho 3);
67. Ata de Realização do Pregão 136/2024 (Anexado ao despacho 3);
68. Ata de Registro de Preços: 004/2025 (Anexado ao despacho 3);
- 69.** Pregão Presencial 2/2025 - ata de registro de preço 8/2025 (Anexado ao despacho 3);
70. Adesão nº 004/2025 - ata de registro de preços nº 053/2025 (Anexado ao despacho 3);
71. Ata de Registro de Preços 88/2024 (Anexado ao despacho 3);
72. Pregão Eletrônico nº 013/2024 - Processo Administrativo nº 087/2024 - Ata de registro de



ESTADO DE MATO GROSSO
MUNICÍPIO DE CÁCERES
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

- preços nº 001/2025 - Prefeitura de Iaçú (Anexado ao despacho 3);
73. Pregão eletrônico nº 013/2024 - Processo Administrativo nº 087/2024 - Ata de Registro de Preços nº 002/2025- Prefeitura DE Iaçú (Anexado ao despacho 3);
74. Ata de Registro de Preços: nº 024/2024(Anexado ao despacho 3);
75. Adesão nº 004/2025 - Prefeitura de Araputanga, ata de registro de preços nº 053/2025 (Anexado ao despacho 3);
76. Ata de Registro de Preços nº 079/2024 - Prefeitura Municipal de Nova Crixás-GO (Anexado ao despacho 3);
77. Ata de registro de preços: nº 144/2024 - Prefeitura Municipal de Colíder/MT - pregão eletrônico: nº 026/2024(Anexado ao despacho 3);
78. Ata de registro de preços nº 144/2024 - prefeitura municipal de Sinop MT - pregão eletrônico nº 23/2024(Anexado ao despacho 3);
79. Ata de registro de preços: nº 145/2024 - prefeitura municipal de Colíder/MT - pregão eletrônico: nº 026/2024(Anexado ao despacho 3);
80. Ata de registro de preços nº 146/2024- prefeitura municipal de Sinop MT- pregão eletrônico nº 23/2024(Anexado ao despacho 3);
81. Ata de registro de preços nº 181/2024 - município de Nova Ubiratã – MT (Anexado ao despacho 3);
82. Ata de registro de preço nº 202/2024 - o município de Matupá –MT - pregão eletrônico nº 034/2024(Anexado ao despacho 3);
83. Ata de registro de preço nº 204/2024 - o município de Matupá – MT (Anexado ao despacho 3);
84. Ata de registro de preço nº 28/2024 - o município de Paranatinga - Estado de Mato Grosso (Anexado ao despacho 3);
85. Ata de registro de preços nº 60/2024 - município de Guairá - pregão eletrônico nº 75/2024(Anexado ao despacho 3);
86. Ata de registro de preço 042 / 2025 - prefeitura municipal de ribeirão das neves(Anexado ao despacho 3);
87. Ata de registro de preço n.º 004 / 2025 – Prefeitura de Alto Jequitibá(Anexado ao despacho 3);
88. Ata de registro de preços nº 063/2024- pregão presencial 012/2024 - prefeitura municipal de Santa Cruz do Xingu-MT(Anexado ao despacho 3);
89. Ata de registro de preço nº 116/2024 pregão eletrônico nº 036/2024 processo licitatório 178/2024 - município de Paripiranga/BA (Anexado ao despacho 3);
90. Ata de registro de preço nº 204/2024 - município de matupá – estado de mato grosso (Anexado ao despacho 3);
91. Ata de registro de preço nº 227 / 2024 - pregão eletrônico nº 120 / 2024, processo administrativo nº 7403/2024 - prefeitura do município de Itatiba (Anexado ao despacho 3);
92. Contrato de fornecimento que fazem entre si, de um lado o município de Arenópolis- MT e do outro a empresa opção locação e comercio de Som e Luz LTDA, (Anexado ao despacho 3);
93. Contrato Nº 077/2024/SEPLAG - Governo do Estado de Mato Grosso SEPLAG - Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. (Anexado ao despacho 3);
94. Contrato nº 24/2025/TCE-RO. (Anexado ao despacho 3);
95. Termo aditivo nº 003/2024 - Contrato Administrativo 219-2023. (Anexado ao despacho 3);
96. Termo aditivo nº 001/2024 - Contrato Administrativo 220-2023. (Anexado ao despacho 3);
97. 1º Retificação do termo de referência nº 015/2025(Anexado ao despacho 10);
98. Parecer SMPLAN – Enquadramento da despesa (Anexado ao despacho 11);
99. Parecer SMPLAN – Enquadramento da despesa (Anexado ao despacho 12);
100. Parecer contábil (Anexado ao despacho 13);
101. Minuta do edital Pregão Eletrônico Nº XXXX/2025 (Processo Administrativo nº XXXX/2025);
102. Quadro de cotações - prefeitura municipal de Cáceres (Anexado ao despacho 15);
103. Resultado da Cotação - prefeitura municipal de Cáceres (Anexado ao despacho 15);
104. Portaria nº 251 DE 09 de Abril de 2025 (Anexado ao despacho 16).



ESTADO DE MATO GROSSO
MUNICÍPIO DE CÁCERES
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

É o relatório.

2. DO LIMITE DA ANÁLISE JURÍDICA

A presente manifestação jurídica tem o escopo de assistir a autoridade assessorada no controle prévio de legalidade, conforme art. 53, §§1º e 4º, da Lei 14.133/2021¹. Dessa maneira, não há determinação legal a impor a fiscalização posterior de cumprimento de recomendações feitas pela unidade jurídico-consultiva.

Presume-se que as especificações técnicas contidas no presente processo, inclusive quanto ao detalhamento do objeto da contratação, suas características, requisitos e avaliação do preço estimado, tenham sido regularmente determinadas pelo setor competente do órgão (gerenciador da ata com a análise do caso concreto pelo órgão caroneiro e a realidade que será aplicada), com base em parâmetros técnicos objetivos, para a melhor consecução do interesse público. Ademais, toma por base os elementos e documentos, exclusivamente, enviados pelo Setor Demandante até a presente data de encaminhamento dos autos do processo à Procuradoria.

O mesmo se pressupõe em relação ao exercício da competência discricionária pelo órgão assessorado, cujas decisões devem ser motivadas nos autos. **Ressalte-se que o exame aqui empreendido se restringe aos aspectos jurídicos do procedimento, excluídos, portanto, aqueles de natureza eminentemente técnica.**

De outro lado, cabe esclarecer que não é papel do órgão de assessoramento jurídico exercer a auditoria quanto à competência de cada agente público para a prática de atos administrativos, nem de atos já praticados. Incumbe, isto sim, a cada um destes observar se os seus atos estão dentro do seu espectro de competências. Com relação a esses dados, parte-se da

¹Art. 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; (...) § 4º Na forma deste artigo, o órgão de assessoramento jurídico da Administração também realizará controle prévio de legalidade de contratações diretas, acordos, termos de cooperação, convênios, ajustes, adesões a atas de registro de preços, outros instrumentos congêneres e de seus termos aditivos.



ESTADO DE MATO GROSSO
MUNICÍPIO DE CÁCERES
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

premissa de que a autoridade competente se municiará dos conhecimentos técnicos imprescindíveis para a sua adequação às necessidades da Administração.

Finalmente, deve-se salientar que determinadas observações são feitas sem caráter vinculativo, mas em prol da segurança da própria autoridade assessorada a quem incumbe, dentro da margem de discricionariedade que lhe é conferida pela lei, avaliar e acatar, ou não, tais ponderações. Não obstante, as questões relacionadas à legalidade serão apontadas para fins de sua correção.

O seguimento do processo sem a observância dos apontamentos será de responsabilidade exclusiva da Administração. Na eventualidade de o administrador não atender as orientações da Procuradoria Geral do Município, deve justificar nos autos as razões que embasaram tal postura, nos termos do art. 50, VII, da Lei nº 9.784, de 1999².

Fixados os limites do opinativo, pontua-se a seguir sobre os atos típicos do ordenador de despesa.

2.1. Atos Típicos do Ordenador de Despesa

Os atos típicos da ordenação de despesas são constituídos por três aspectos essenciais: a onerosidade, a formalidade e a discricionariedade. A **onerosidade** diz respeito à disposição patrimonial que resulta desses atos, seja de forma financeira, mediante dispêndio financeiro propriamente dito, seja de outra forma que em termos financeiros possa ser medida, como a alienação de um bem, móvel ou imóvel. A **formalidade** remete aos requisitos de forma previstos em lei ou outro normativo, sem os quais o ato não se aperfeiçoa ou é considerado viciado e sujeito a anulação.

A **discricionariedade** diz respeito ao exercício de poder em sua forma mais evidente, vez que o ordenador de despesas tem a faculdade de decidir pela realização, ou não, do ato. Em que pese ao eventual assessoramento recebido, o ordenador de despesas goza de independência em sua atuação e, portanto, deve ser responsabilizado na medida dessa independência.

²Art. 50. Os atos administrativos deverão ser motivados, com indicação dos fatos e dos fundamentos jurídicos, quando: (...) VII - deixem de aplicar jurisprudência firmada sobre a questão ou discrepem de pareceres, laudos, propostas e relatórios oficiais;



ESTADO DE MATO GROSSO
MUNICÍPIO DE CÁCERES
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

A jurisprudência do TCU consagra o caráter discricionário dos atos onerosos praticados pelos ordenadores de despesas. Fixa com clareza essa independência da atuação do ordenador de despesa em relação às demais instâncias administrativas ao definir que seus atos devem constituir controle efetivo da legalidade e da regularidade da despesa pública.

No mesmo sentido, estabelece que a assinatura de ordem de despesa sem os devidos cuidados caracteriza a falta do necessário zelo profissional para evitar fraudes e prejuízos ao Erário³.

Postos tais esclarecimentos, passa-se à análise quanto ao controle prévio de legalidade mediante análise jurídica da contratação.

3. CONSIDERAÇÕES INICIAIS

3.1. Do Planejamento Nas Contratações Públicas

O planejamento é uma das fases mais importantes da contratação, pois é nesse momento que são definidos o que se comprará, a quantidade, a opção por determinado produto ou serviço para atendimento da demanda, o período da prestação de serviço, a forma como deverá ser prestado o serviço, entre outros aspectos.

A Lei nº 14.133/2021 elevou o planejamento das contratações públicas, não por acaso, o legislador dedicou um capítulo inteiro ao planejamento da fase interna das contratações, impondo à Administração o dever de planejar minuciosamente cada etapa do processo, determinando, entre outras coisas, a realização de estudos técnicos preliminares, a estimativa precisa de custos e a definição de um cronograma detalhado.

Uma das expressões do planejamento é o parcelamento do objeto que prevê a divisão das contratações em parcelas, sempre que técnica e economicamente viável, prevê em seu artigo 5º⁴ a necessidade de observância do planejamento.

³**Acórdão 985/2007-TCU-Plenário.** Relatório de Auditoria. Ministro-Relator Guilherme Palmeira. Brasília: TCU; **Acórdão 300/2011-TCU-Plenário.** Tomada de Contas. Ministro-Relator José Múcio Monteiro. Brasília: TCU, 2011b; e **Acórdão 1568/2015-TCU-2ª Câmara.** Tomada de Contas Simplificada. Ministra-Relatora Ana Arraes. Brasília: TCU, 2015a.

⁴Art. 5º Na aplicação desta Lei, serão observados os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento



ESTADO DE MATO GROSSO
MUNICÍPIO DE CÁCERES
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

Trata-se de uma etapa fundamental para que a contratação ou compra seja bem sucedida. Cabe frisar que o artigo 18 da NLLC estabelece que a fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve ser compatibilizada com o Plano de Contratações Anual (PCA), sempre que elaborado, e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação.

No **planejamento estratégico** são contempladas ações estratégicas de longo prazo e metas a serem alcançadas. No **planejamento tático**, afeto a cada unidade da Prefeitura de Cáceres e no **planejamento orçamentário** são contemplados os recursos necessários à viabilização dos projetos e ações contidos nos níveis estratégico, tático e operacional.

A primeira providência da fase interna é identificar a necessidade da Administração, isto é, conhecer de forma adequada aquilo que a Administração precisa atender ou satisfazer enquanto necessidade. Diante disso, deve ser realizado um estudo prévio e as opções disponíveis no mercado (art. 18, §1º inc. V⁵ da Lei 14.133/21), observado os pressupostos supra mencionados e diante da existência de uma necessidade, inicia-se o processo de contratação pública.

Nesse caminho, no art. 40⁶, existem outros aspectos que devem ser considerados no planejamento de compras como, por exemplos, a expectativa de consumo anual, as condições de aquisição e pagamento, especificação do produto, condições de armazenamento do produto a ser adquirido, garantias, forma de entrega, viabilidade de divisão em lotes. **As disposições normativas impõem à Administração o dever inafastável de avaliar meticulosamente sua demanda, a execução e o gerenciamento dos contratos. O objetivo é claro: evitar desperdícios e maximizar a economia de escala.**

objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável, assim como as disposições do [Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 \(Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro\)](#).

⁵Lei 14.133/2021. Art. 18. §1º. Inc. V - levantamento de mercado, que consiste na análise das alternativas possíveis, e justificativa técnica e econômica da escolha do tipo de solução a contratar;

⁶Art. 40. O planejamento de compras deverá considerar a expectativa de consumo anual e observar o seguinte: I - condições de aquisição e pagamento semelhantes às do setor privado; II - processamento por meio de sistema de registro de preços, quando pertinente; III - determinação de unidades e quantidades a serem adquiridas em função de consumo e utilização prováveis, cuja estimativa será obtida, sempre que possível, mediante adequadas técnicas quantitativas, admitido o fornecimento contínuo; IV - condições de guarda e armazenamento que não permitam a deterioração do material; V - atendimento aos princípios: a) da padronização, considerada a compatibilidade de especificações estéticas, técnicas ou de desempenho; b) do parcelamento, quando for tecnicamente viável e economicamente vantajoso; c) da responsabilidade fiscal, mediante a comparação da despesa estimada com a prevista no orçamento.



ESTADO DE MATO GROSSO
MUNICÍPIO DE CÁCERES
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

Em síntese, são caminhos para o correto tratamento das contratações e aquisições na administração pública: **centralidade do planejamento; levantamento da demanda, elaboração e indicação do Plano de Contratações Anual (PCA); Estudos técnicos preliminares (ETP); Gestão de riscos; Termo de Referência**, com fulcro na seleção da proposta mais vantajosa para a administração pública; garantia da isonomia e transparência do processo licitatório; promoção do desenvolvimento nacional sustentável; incentivo da inovação e a tecnologia; melhoria na qualidade das contratações; redução dos riscos de irregularidades e fraudes; aumento da eficiência e a eficácia das contratações e promoção da transparência.

Feitas estas considerações, passa-se à análise da fase interna e dos documentos preparatórios.

4. FUNDAMENTAÇÃO

A Constituição Federal, no seu artigo 37, inciso XXI⁷, estabelece que as contratações realizadas pela Administração Pública, para realização de obras, serviços, compras e alienações, devem ser precedidas de processo licitatório.

A referida disposição constitucional é regulamentada pela Lei n. 14.133/21, que estabelece as regras gerais para licitações e contratos para a Administração Pública, garantindo a observância do princípio constitucional da isonomia e a selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável.⁸

⁷Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (...) XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

⁸Art. 5º da Lei nº 14.133/2021





ESTADO DE MATO GROSSO
MUNICÍPIO DE CÁCERES
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

Nas contratações públicas, há diversas formas de seleção das propostas mais vantajosas às instituições públicas, sendo que cada situação exige um método adequado para essa escolha, denominado de modalidade de licitação. A modalidade licitatória, ou seja, qual o método que se utilizará para as escolhas, baseia-se no critério econômico, conforme estabelecido pela Lei 14.133/21, que prevê valores específicos e características próprias para cada procedimento licitatório (modalidade), de acordo com o objeto a ser contratado.

5. DA FASE PREPARATÓRIA

Em linhas gerais, o artigo 18, incisos I a XI, da Lei nº 14.133/2021, dispõe detalhadamente os elementos essenciais que devem integrar os autos do processo licitatório. Assim se faz necessário constar nesta fase a **motivação da necessidade de contratação**, a **estimativa do valor**, o **planejamento das condições de execução**, os **estudos técnicos preliminares**, o **edital e seus anexos**, e demais documentos que assegurem a transparência, a regularidade e a adequação da licitação ao interesse público. Esses requisitos são indispensáveis para a estruturação de um processo licitatório regular, permitindo a análise de sua conformidade aos princípios da legalidade, eficiência, isonomia e competitividade, previstos na legislação aplicável.

A observância rigorosa de tais exigências é crucial para garantir que o certame licitatório atenda aos objetivos da Administração Pública, promovendo a contratação de propostas mais vantajosas e alinhadas ao interesse coletivo. Verifica-se que consta os seguintes documentos de planejamento no Processo Administrativo nº 086/2025:

- 1. Documento de Formalização de Demanda (anexado ao despacho inaugural);**
- 2. Estudo Técnico Preliminar (anexado ao despacho inaugural);**
- 3. Mapa de Gerenciamento de Riscos (anexado ao despacho inaugural);**
- 4. Termo de Referência nº 15/2025 (anexado ao despacho inaugural);**
- 5. Minuta do Edital (anexado ao despacho 15).**

Extraí-se então da documentação preparatória, acostada aos autos, que constam parcialmente todos os elementos indispensáveis na forma do artigo 18 e incisos da LLC⁹:

⁹Art. 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





**ESTADO DE MATO GROSSO
MUNICÍPIO DE CÁCERES
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO**

- a) **Definição do Objeto;**
- b) **Condições de Execução e Pagamento;**
- c) **Orçamento Estimado;**
- d) **Elaboração do Edital de Licitação;**
- e) **Minuta de Contrato;**
- f) **Regime de Fornecimento, Prestação de Serviços ou Execução de Obras;**
- g) **Modalidade de Licitação e Critérios de Julgamento;**
- h) **Motivação das Condições do Edital;**
- i) **Análise dos Riscos;**
- j) **Motivação sobre a Divulgação do Orçamento.**

Esta fase do procedimento tem como objetivo principal a análise da necessidade e conveniência da contratação, em conformidade com as disposições da legislação vigente. Verifica-se que os elementos essenciais para embasar a licitação foram devidamente apresentados e analisados. Conclui-se, portanto, que a fase preparatória foi adequadamente instruída, atendendo aos requisitos legais aplicáveis.

Ressalta-se que o atendimento disposto no parágrafo anterior foi apenas sobre a questão formal da sua existência e não sobre os elementos constantes em cada desses documentos, o que se passa analisar a seguir.

5.1. Documento de Formalização de Demanda

elaborado, e com as leis orçamentárias, **bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, compreendidos:** I - a **descrição da necessidade da contratação fundamentada em estudo técnico preliminar** que caracterize o interesse público envolvido; II - a **definição do objeto para o atendimento da necessidade**, por meio de termo de referência, anteprojeto, projeto básico ou projeto executivo, conforme o caso; III - a **definição das condições de execução e pagamento**, das garantias exigidas e ofertadas e das condições de recebimento; IV - o **orçamento estimado**, com as composições dos preços utilizados para sua formação; V - a **elaboração do edital de licitação**; VI - a **elaboração de minuta de contrato**, quando necessária, que constará obrigatoriamente como anexo do edital de licitação; VII - o **regime de fornecimento de bens**, de prestação de serviços ou de execução de obras e serviços de engenharia, observados os potenciais de economia de escala; VIII - a **modalidade de licitação**, o **critério de julgamento**, o **modo de disputa** e a adequação e eficiência da forma de combinação desses parâmetros, para os fins de seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, considerado todo o ciclo de vida do objeto; IX - a motivação circunstanciada das condições do edital, tais como **justificativa de exigências de qualificação técnica**, mediante indicação das parcelas de maior relevância técnica ou valor significativo do objeto, e de **qualificação econômico-financeira**, **justificativa dos critérios de pontuação e julgamento das propostas técnicas**, nas licitações com julgamento por melhor técnica ou técnica e preço, e justificativa das regras pertinentes à participação de empresas em consórcio; X - a **análise dos riscos** que possam comprometer o sucesso da licitação e a boa execução contratual; XI - a motivação sobre o momento da divulgação do orçamento da licitação, observado o art. 24 desta Lei. (grifos nossos).



ESTADO DE MATO GROSSO
MUNICÍPIO DE CÁCERES
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

Como já abordado em tópico específico acima, o planejamento na contratação pressupõe-se que a própria necessidade administrativa seja investigada, a fim de se compreender o que fundamenta a requisição administrativa. Este papel é desempenhado pelo Documento de Formalização de Demanda (DFD) é um documento obrigatório para processos de contratação a partir da Lei nº 14.133/2021 conforme preconizado no inciso VII do Art. 12¹⁰.

As contratações de órgãos e entidades da Administração Pública deverão atender a critérios de racionalização, estar alinhados ao seu planejamento estratégico e subsidiar a elaboração das respectivas leis orçamentárias, tendo por base plano de contratações anual (PCA), fundamentado em elaborados pela área técnica requisitante.

A identificação da necessidade administrativa deve considerar também o desenvolvimento nacional sustentável, que é princípio e objetivo das licitações (artigo 5º e artigo 11, IV, da Lei nº 14.133, de 2021). Não somente isso, o Decreto Municipal nº 036/2024, que dispõe sobre o PCA no âmbito do Município de Cáceres, prevê no artigo 9º as medidas necessárias para o correto planejamento, dentre elas:

Art. 9º Encerrado o prazo previsto no art. 8º, o setor de contratações da Secretaria Municipal de Administração, ou nomenclatura equivalente, consolidará as demandas encaminhadas pelos requisitantes ou pelas áreas técnicas e adotará as medidas necessárias para:

I - agregar, sempre que possível, os DFD com objetos de mesma natureza com vistas à racionalização de esforços de contratação e à economia de escala;
(...).

Entretanto, não foi localizado no processo o levantamento da demanda, nem a demonstração do efetivo planejamento entre a contratação/necessidade, o quantitativo, a destinação ou quais eventos promovidos pelas Secretarias a demanda de cada evento e compatibilidade da compra com o disposto no PCA.

Cumpre-nos destacar que a Lei de Licitações tem como escopo principal o planejamento nas contratações públicas iniciando o texto legal pelos princípios norteadores das

¹⁰**Art. 12. No processo licitatório, observar-se-á o seguinte: (...). VII - a partir de documentos de formalização de demandas**, os órgãos responsáveis pelo planejamento de cada ente federativo poderão, na forma de regulamento, elaborar plano de contratações anual, com o objetivo de racionalizar as contratações dos órgãos e entidades sob sua competência, garantir o alinhamento com o seu planejamento estratégico e subsidiar a elaboração das respectivas leis orçamentárias.



ESTADO DE MATO GROSSO
MUNICÍPIO DE CÁCERES
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

aquisições públicas, através do art. 5º¹¹.

Destacamos que a União, por meio do Decreto nº 10.947/2022 regulamentou o inciso VII, do caput do art. 12 da Lei de Licitações ao dispor não somente o PCA a nível Federal, mas também o Sistema de Planejamento e Gerenciamento de Contratações e que vem sendo adotado em auditorias do TCU, conforme Acórdão 286/2025-Plenário¹².

Compulsando os autos foi constatada a juntada do Documento de Formalização de Demanda.

5.2. Da justificativa da contratação

É importante lembrar que a teoria dos motivos determinantes preconiza que os atos administrativos, quando motivados, ficam vinculados aos motivos expostos, para todos os efeitos jurídicos. Até mesmo sua validade dependerá da efetiva existência dos motivos apresentados. A justificativa da contratação do processo em análise foi traçada no item 2. do

¹¹**Art. 5º Na aplicação desta Lei, serão observados os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável**, assim como as disposições do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro).

¹²Critérios de auditoria. Segundo o art. 12, inciso VII, da Lei 14.133/2021 (Lei de Licitações), **as contratações de órgãos e entidades da Administração Pública deverão atender a critérios de racionalização, estar alinhados ao seu planejamento estratégico e subsidiar a elaboração das respectivas leis orçamentárias, tendo por base plano de contratações anual (PCA), fundamentado em documentos de formalização de demanda (DFD) elaborados pela área técnica requisitante**. Ao regulamentar este dispositivo legal, o Decreto 10.947/2022 estipula que o DFD, além de evidenciar e detalhar necessidades de contratação, deve apresentar, no mínimo, as seguintes informações básicas: **justificativa da necessidade e descrição sucinta do objeto da contratação; quantidade a ser contratada; estimativa preliminar do valor da contratação; indicação da data pretendida para a conclusão da contratação, a fim evitar prejuízos ou solução de descontinuidade; classificação do grau de prioridade da compra ou da contratação (baixo, médio ou alto); indicação de vinculação ou dependência com o objeto de outro DFD; e nome da área requisitante ou técnica, com identificação do responsável. (...).** 10. Ante os três eixos de atuação, a ação foi dividida em cinco etapas, que visam acompanhar todas as fases da contratação, **desde o planejamento até a realização do certame e consequentes adesões ao registro de preços. Neste momento, foi concluída a primeira etapa da fiscalização, que teve por escopo avaliar a versão preliminar do Estudo Técnico Preliminar (ETP) e do Documento de Formalização da Demanda (DFD)**, uma vez que o RPN se encontra na fase de planejamento da licitação. (...). 12. Quanto ao Eixo II (planejamento da compra), foram avaliados os riscos de: **dimensionamento deficiente dos quantitativos a serem adquiridos**; uso deficiente dos equipamentos por falta de capacitação; deficiência na segurança física dos equipamentos; segurança da informação deficiente; aquisição dos equipamentos sem utilização do RP pelas redes de ensino; e instalação e configuração incorreta dos equipamentos pelas unidades escolares. (grifos nossos). TCU. ACÓRDÃO 762/2025 - PLENÁRIO.



ESTADO DE MATO GROSSO
MUNICÍPIO DE CÁCERES
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

Estudo Técnico Preliminar.

Em que pese ser matéria técnica, estritamente, pertencente ao setor demandante, **recomenda-se, por isso, especial cautela quanto aos seus termos, que devem ser claros, precisos e corresponder à 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 metodologicamente.**

5.3. Estudo Técnico Preliminar

O Estudo Técnico Preliminar é o **“documento constitutivo da primeira etapa do planejamento de uma contratação que caracteriza o interesse público envolvido e a sua melhor solução e dá base ao anteprojeto, ao termo de referência ou ao projeto básico a serem elaborados caso se conclua pela viabilidade da contratação”**¹³, regulamentando o inciso XX do art. 6º o Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso ementou que o ETP tem o objetivo de evitar compras excessivas ou insuficientes, *in verbis*:

Licitação. Compras públicas. Estudo técnico preliminar. Planejamento da contratação. No âmbito das compras públicas, **por meio do estudo técnico preliminar, que representa a primeira etapa do planejamento da contratação, é possível dimensionar quantitativos necessários à aquisição e mensurar o custo provável e possíveis riscos, de forma a demonstrar a viabilidade técnica e econômica do objeto a ser licitado.** A justificativa nesse estudo, contendo informações sobre demanda e quantitativos e indicação da necessidade e finalidade da aquisição, pautadas em conhecimento técnico especializado, **tem o objetivo de evitar compras excessivas ou insuficientes**¹⁴.

A Lei nº 14.133/ 2021 estabeleceu que a fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento¹⁵ 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 artigo

¹³Art. 6º, inc. XX, Lei nº 14.133/2021.

¹⁴TCE-MT acórdão nº: 78/2024 - PLENÁRIO VIRTUAL [Processo Nº: 425397/2021](#).

¹⁵Art. 5º Na aplicação desta Lei, serão observados os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável, assim como as disposições do [Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 \(Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro\)](#).



ESTADO DE MATO GROSSO
MUNICÍPIO DE CÁCERES
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

18 da Lei nº 14.133/2021, elenca providências e documentos que devem instruir a fase de planejamento.

Assim o ETP n.º 02/2025, que instrui o presente processo, deve prever os elementos expressos nos incisos de I a XIII do §1º do art. 18 da LLC¹⁶, que são:

“necessidade da contratação, demonstração da previsão da contratação no plano de contratações anual, requisitos da contratação, estimativas das quantidades para a contratação, levantamento de mercado, estimativa do valor da contratação, descrição da solução como um todo, justificativas para o parcelamento ou não da contratação; demonstrativo dos resultados pretendidos, providências a serem adotadas pela Administração, contratações correlatas e/ou interdependentes, descrição de possíveis impactos ambientais e respectivas medidas mitigadoras, posicionamento conclusivo sobre a adequação da contratação para o atendimento da necessidade a que se destina”.

Esses elementos **dão vida ao ETP e deverão evidenciar o problema a ser resolvido** e a sua **melhor solução**, de modo a permitir a avaliação da viabilidade técnica e econômica da contratação. Dos 13 (treze) incisos, consoante disposto no §2º¹⁷, **05 (cinco) são obrigatórios**, sendo eles: **I, IV, VI, VIII e XIII**, **cabendo à Administração justificar a ausência dos demais elementos não contemplados no ETP.**

¹⁶Lei 14.133/2021. Art. 18. (...), § 1º O estudo técnico preliminar a que se refere o inciso I do caput deste artigo 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, e conterá os seguintes elementos: 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; 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 rejeitos, quando aplicável; XIII - posicionamento conclusivo sobre a adequação da contratação para o atendimento da necessidade a que se destina.

¹⁷Art. 18 (...). § 2º O estudo técnico preliminar deverá conter ao menos os elementos previstos nos incisos I, IV, VI, VIII e XIII do § 1º deste artigo e, quando não contemplar os demais elementos previstos no referido parágrafo, apresentar as devidas justificativas.



ESTADO DE MATO GROSSO
MUNICÍPIO DE CÁCERES
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

No caso concreto, observa-se que a Administração elaborou o ETP, entretanto não contemplou todas as exigências legais e normativas, atendendo parcialmente o disposto no §1º do Art. 18, vez que deixou de prever os seguintes requisitos legais:

“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”:

O PCA fundamenta a proposta orçamentária da organização e deve ser elaborado de forma alinhada aos planos de ações ou diretores das áreas administrativas e finalísticas, os quais suportam o plano estratégico institucional (PEI). Assim, a previsão da contratação no PCA pressupõe o alinhamento do futuro contrato com as prioridades e objetivos organizacionais e a existência dos recursos orçamentários necessários ao pagamento das despesas decorrentes¹⁸. Ademais, advertimos o Demandante para o que dispõe no enunciado 25 do INCP¹⁹. Desta forma, **recomenda-se** que seja expressamente demonstrada a previsão do objeto no Plano de Contratações Anual ou, em caso de não contemplação no Estudo, seja apresentada a justificativa para sua dispensa dentro do Estudo Técnico Preliminar, nos moldes do §2º do art. 18 da Lei 14.133/2024.

“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”:

Nessa etapa, **a definição do aspecto quantitativo demanda pormenorização, com a demonstração dos cálculos pelos quais se chegou à estimativa de quantidades.** A Administração deve demonstrar a relação entre a demanda prevista e quantidade que serão contratadas, acompanhado dos critérios utilizados para essa mensuração, documentação comprobatória, fotografias, entre outros.

Nesse sentido, os Órgãos devem justificar como estimou a quantidade a ser contratada, baseada em dados empíricos e objetivamente comprovados. Podem ser utilizados relatórios estatísticos de consumo médio, mapas de acompanhamentos, memória de cálculo,

¹⁸ <https://licitacoescontratos.tcu.gov.br/4-1-2-demonstracao-da-previsao-da-contratacao-no-pca/>. Acesso: 09/04/2025.

¹⁹ **ENUNCIADO 25. Nos contratos de fornecimento contínuo, o quantitativo contratado para cada exercício financeiro deve ser compatível com o plano de contratações anual. (grifamos).**



ESTADO DE MATO GROSSO
MUNICÍPIO DE CÁCERES
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

histórico de consumo, demandas reprimidas, expectativas de alteração na demanda futura, estoque atual, referência técnica, etc.

Assim sendo, realçamos a ausência dos respectivos e necessários documentos que comprovem/justifiquem as demandas apresentadas, cuja inobservância afronta, dentre outros dispositivos, o inc. IV do art. 18 da Lei 14.133/2021, que vem sendo rechaçada desde 2009, conforme voto do ministro relator do Acórdão 331/2009-P do Tribunal de Contas da União – TCU²⁰. Para ratificar, o TCU ementou sobre a mesma matéria no recente Acórdão 2025/2025 – 2º Câmara²¹. **Desta forma, deve-se evitar ao máximo estimativas genéricas, sem respaldo em elementos técnicos que evidenciem a exata correlação entre a quantidade estimada e a demanda.**

Conclui-se que a estimativa e os cálculos que resultaram no quantitativo final demandado não ficaram claros. Além disso, o processo não foi instruído com documentos que demonstrem a origem das quantidades, o método de cálculo utilizado e os dados de onde as informações foram extraídas, como exemplo histórico de consumo ou projeções.

Ante o exposto, **recomenda-se** que seja expressamente identificado no ETP a estimativa da quantidade **“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”**, sejam anexados documentos que comprovem o quantitativo

²⁰“abstenha-se de superdimensionar quantitativos de serviços em fase de licitação, sob o pretexto de conferir ao orçamento de referência margem de segurança para eventuais distorções, consoante falha relatada neste Processo, porquanto se trata de ato incompatível com os princípios da legalidade e da eficiência, ensejador de determinação à Entidade para que proceda à sua anulação, bem como de aplicação de multa aos Responsáveis que lhe deram causa”. Acórdão 331/2009 Plenário (Voto do Ministro Relator). (g.n.)

²¹ACÓRDÃO. Acórdão 2025/2025-TCU-Segunda Câmara. (...), em face de supostas irregularidades relacionadas à falta do adequado planejamento de licitações promovidas pelo Centro de Obtenção da Marinha no Rio de Janeiro - COMRJ e pela Base Fluvial de Ladário/MS, consistentes na diferença significativa entre quantitativos estimados e os efetivamente consumidos nos Pregões Eletrônicos 149/2023, 44/2023, 5016/2022 e 14/2023; Considerando que restou evidenciado superdimensionamento da estimativa das quantidades a serem contratadas, desacompanhadas das memórias de cálculo e dos documentos que lhes dão suporte; (...). b) (...), sobre as seguintes impropriedades/falhas, identificadas no Pregão Eletrônico 14/2023, para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de outras ocorrências semelhantes: b.1) superdimensionamento da estimativa das quantidades a serem contratadas, desacompanhadas das memórias de cálculo e dos documentos que lhes dão suporte, em desacordo com o art. 18, § 1º, IV, da Lei 14.133/2021, o art. 9º, V, da IN - Seges/ME 58/2022 e a jurisprudência deste Tribunal, a exemplo da Súmula - TCU 177 e dos Acórdão 3486/2014-TCU-Plenário, relator Ministro-Substituto Marcos Bemquerer, 2155/2012-TCU-Plenário, relator Ministro Raimundo Carreiro, e 1337/2011-TCU-Plenário, relator Ministro Walton Alencar Rodrigues, entre outros; (...). (Grifamos).



ESTADO DE MATO GROSSO
MUNICÍPIO DE CÁCERES
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

solicitado, como notas fiscais, empenhos de anos anteriores, contratos ou atas de anos anteriores, relatórios de eventos anuais, entre outros;

Assim, convém, por oportuno, observar que a adoção de orçamento sigiloso não conduz ao sigilo dos quantitativos. Pelo contrário, permanece ampla a divulgação do detalhamento dos quantitativos e das demais informações necessárias para a elaboração das propostas.

Item 5 - **LEVANTAMENTO DE MERCADO**: Neste ponto, constatou-se que a análise do setor demandante se ateve à estimativa de custos, o que caracteriza uma pesquisa de preços, em vez de um levantamento de mercado. É fundamental que esta etapa seja dedicada a prospectar e avaliar as possíveis soluções e alternativas que atendam à necessidade, e não apenas a orçar uma opção previamente selecionada. Diante do exposto, orienta-se a readequação do estudo.

Consequentemente, nota-se ainda a não observância do requisito “XIII - posicionamento conclusivo sobre a adequação da contratação para o atendimento da necessidade a que se destina”, recomendando-se, pois, a sua inclusão.

Outrossim, alertamos para a necessidade de correção na definição do objeto de estudo no ETP que não apresenta unidade de medida condizente com a utilizada no momento da pesquisa de preço, conforme abordado adiante, em tópico específico deste Parecer.

Insta salientar houve a definição do objeto licitado como bem comum, justificando a adoção da modalidade pregão.

“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”:

O objetivo dessa estimativa é apoiar a análise de viabilidade da contratação e avaliar a adequação das despesas futuras aos recursos disponíveis para a organização. Não é o objetivo principal, neste momento, definir o valor que constará do edital de licitação, mas sim



ESTADO DE MATO GROSSO
MUNICÍPIO DE CÁCERES
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

possibilitar a escolha da solução mais vantajosa e o pronunciamento conclusivo sobre a viabilidade da contratação²².

Em que pese, o Estudo conter a estimativa do valor e a adoção de orçamento sigiloso, não foi possível localizar nos autos do processo as memórias de cálculo e documentos que deram suporte para a escolha da melhor solução. Não se trata, portanto, de realizar estimativa de preços, e sim estudar as práticas do mercado e de outros órgãos e entidades públicas, a fim de verificar se existe alguma outra solução para atender à necessidade administrativa ou então novas metodologias de execução/contratação que gerem ganhos de produtividade ou economia para a Administração.

Outrossim, alertamos para a necessidade de correção na definição do objeto de estudo no ETP, que apresenta divergências em relação ao definido no Termo de Referência e nas Minutas do Edital, Ata de Registro de Preços e Contrato, conforme abordado adiante, em tópico específico deste Parecer. Na oportunidade, sobre a correta definição do objeto será tratado no tópico do Termo de Referência, deste Parecer, o qual deverá ser observado as etapas do processo.

Ante o exposto, para o atendimento integral do contido no art. 18, §1º, incisos I a XIII, **o ETP deve ser readequado na forma recomendada neste tópico, com atenção aos incisos II, IV e VI.**

Feito esse registro, é certo que não cabe ao órgão jurídico adentrar ao mérito (oportunidade e conveniência) das razões do Administrador, principalmente nesse contexto em que prevalece a tecnicidade do assunto. O papel do órgão jurídico é recomendar que essa reflexão sobre a necessidade administrativa seja efetivamente realizada, orientando o órgão assistido a registrá-la nos autos, caso não o tenha sido, ou então a aperfeiçoá-la, na hipótese de ela se revelar insuficiente ou desarrazoada.

5.3.1. Parcelamento da contratação e regra geral da necessária adjudicação por itens

²²<https://licitacoescontratos.tcu.gov.br/4-1-6-estimativa-do-valor-da-contratacao-2/>. Acesso: 06/05/2025.



ESTADO DE MATO GROSSO
MUNICÍPIO DE CÁCERES
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

Alertamos a administração sobre o instituto do parcelamento ou não da contratação é que, em havendo divisibilidade de natureza técnica e econômica, **a regra geral é realizar a adjudicação por itens**, tal como previsto na Súmula TCU nº 247²³.

Neste mesmo entendimento é o **Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso que ementou a obrigatoriedade da adjudicação por item**, sendo que para o uso da exceção deve a administração demonstrar que o processo de registro de preço enquadra-se na exceção, vejamos:

Licitação. Parcelamento. Adjudicação por item. Agrupamento em lotes. Nas licitações cujo objeto seja divisível, é obrigatória a adjudicação por item, exceto quando houver prejuízo para o conjunto ou perda de economia de escala. Enquadra-se nessa exceção, o agrupamento em lotes que permita à Administração Pública garantir a qualidade de materiais e a participação de licitantes, mesmo para os itens necessários em menor quantidade, evitando a deserção no processo licitatório. Neste sentido, os objetivos das licitações devem ser ponderados, sopesando a competitividade e a proposta mais vantajosa de modo que ambas convirjam para a supremacia do interesse público. TCE-MT, acórdão nº: 18/2019 - TRIBUNAL PLENO. Processo Nº: 218030/2018.

No presente caso o Setor Demandante apresentou a justificativa para o não parcelamento da contratação, conforme trecho extraído do item 11. Do ETP:

“11.1. A Lei nº 14.133/2021 estabelece como regra geral o parcelamento do objeto nas licitações, visando aumentar a competitividade, permitir um melhor aproveitamento do mercado e assegurar a viabilidade técnica e econômica do objeto licitado. No entanto, após análise detalhada, optou-se pela não adoção do parcelamento somente no item 1. A seguir, apresentamos as justificativas detalhadas. a) Avaliação da Divisibilidade do Objeto: (...). b) Viabilidade Técnica e Econômica: (...). Economia de Escala: (...). Competitividade e Aproveitamento do Mercado: (...). Decisão pelo Não Parcelamento: Não se identificou nenhuma vantagem significativa que justificasse a escolha por não parcelar o objeto. Conclui-se que a divisão em lotes não acarreta prejuízos na economia de escala a ponto de superar os benefícios da divisão em termos de competitividade e eficácia na gestão contratual. Consideração de Lotes: Dada a necessidade de aquisição de volumes significativos de múltiplos itens esportivos, optou-se pela divisão em lotes que permitam uma participação mais ampla de fornecedores e garantam a eficiência na aquisição pelos melhores preços, sem prejudicar a economia de escala. Uniformidade e Padronização: (...). d) Ganhos de Escala: Ao concentrar o volume de aquisição em uma única empresa, é possível obter ganhos de escala, resultando em negociações mais

²³É 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.



ESTADO DE MATO GROSSO
MUNICÍPIO DE CÁCERES
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

favoráveis em termos de custos unitários. Isso pode levar a uma economia global para a administração pública. e) Facilidade de Coordenação: (...). f) (...). g) Agilidade na Resposta a Demandas Variáveis: (...).

No caso de compras, na aplicação do princípio do parcelamento, deverão ser considerados (art. 40, V, “b”, § 2º, Lei nº 14.133/2021):

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

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

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

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

IV - condições de guarda e armazenamento que não permitam a deterioração do material;

V - atendimento aos princípios:

(...)

b) do parcelamento, quando for **tecnicamente viável e economicamente vantajoso**;

(...)

Assim, em regra, as aquisições da Administração Pública devem atender ao princípio do parcelamento (divisão do objeto em diversos itens, que representam certames autônomos, mesmo que em um só edital), desde que seja tecnicamente viável e economicamente vantajoso, conforme reza o art. 40, inc. V, alínea "b", da Lei nº 14.133, de 2021. Busca-se, com tal medida, o aproveitamento das peculiaridades do mercado local, com vistas à economicidade, a ampliação da competição e a proteção contra a concentração de mercado.

A Lei nº 14.133, de 2021, em seu art. 40, § 3º, menciona, de forma não taxativa, casos em que o parcelamento não será adotado, como quando objeto configura sistema único e integrado e há possível risco ao conjunto da pretensão.

Observou-se também a definição de Lote 01 e Lote 02 no item 9. Do ETP. Em relação à aglutinação de **itens em grupo**, o TCU tem apresentado algumas orientações restritivas:

a) A licitação por lote, com a adjudicação pelo menor preço global, sem comprovação nos autos de eventual óbice de ordem técnica ou econômica que inviabilize o parcelamento do objeto em itens, pode caracterizar restrição à competitividade do certame.

b) Em licitação para registro de preços, é irregular a adoção de adjudicação por menor preço global por grupo/lote, concomitantemente





ESTADO DE MATO GROSSO
MUNICÍPIO DE CÁCERES
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

com disputa por itens, **sem que estejam demonstradas as razões pelas quais tal critério**, conjuntamente com os que presidiram a formação dos grupos, é o que conduzirá à contratação mais vantajosa, comparativamente ao critério usualmente requerido de adjudicação por menor preço por item.

c) A adoção de critério de adjudicação pelo menor preço global por grupo em registro de preços é, em regra, **incompatível com a aquisição futura por itens**, tendo em vista que alguns itens podem ser ofertados pelo vencedor do lote a preços superiores aos propostos por outros competidores.

A preocupação externada pelo TCU decorre da constatação de que a adjudicação por grupo, seguida de ulteriores adjudicações ou contratações de itens isolados, por vezes gera a situação em que o item posteriormente contratado, junto ao licitante vencedor, apresenta valores superiores aos ofertados pelos demais licitantes.

Em sua jurisprudência, o TCU acabou firmando o entendimento de que, notadamente nas licitações para registro de preços, a modelagem de aquisição por preço global de grupo de itens, embora medida excepcional, pode ser utilizada quando a Administração pretende contratar a totalidade dos itens do grupo, admitindo-se a aquisição futura de itens isoladamente, “quando o preço unitário ofertado pelo vencedor do grupo for o menor lance válido na disputa relativa ao item” (TCU. Acórdão 1347/2018 Plenário, Consulta, Relator Ministro Bruno Dantas).

De qualquer forma, a decisão sobre a aglutinação ou não de itens envolve contornos técnicos específicos. É possível que o órgão contratante identifique a necessidade de reunião e tome essa decisão, **de forma justificada** (seja no ETP, no Termo de Referência ou mesmo em outro documento processual), **fundamentando-a em ponderações econômicas e gerenciais, como ganhos de economia de escala ou mesmo gerenciamento contratual**. Assim sendo, verifica-se que a Administração optou pelo não parcelamento apenas do item 1 “KIT INDIVIDUAL: contendo uma sacolinha com uma camiseta manga longa e um boné”. Entretanto, observa-se que os dois lotes, tratam-se a priori de dois itens, uma vez que ambos cuidam de kits, isto é, de um conjunto de materiais que compõe um produto único, somente aplicável à solução da demanda se dentro de um conjunto.

Nesse passo, recomenda-se que a complementação da justificativa para o parcelamento, apresentada pelo Demandante no tópico 11 do ETP, pois embora afirme que não houve adoção do parcelamento apenas do item 1, os objetos demandados estão parcelados em



ESTADO DE MATO GROSSO
MUNICÍPIO DE CÁCERES
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

dois itens, sendo a priori desnecessária a formação do “lote 01” e “lote 02”, considerando que cada lote tem apenas um item.

5.4. Da análise de riscos

O art. 18, inciso X, da Lei nº 14.133/21 estabelece que o planejamento da contratação deverá contemplar a análise dos riscos que possam comprometer o sucesso da licitação e a boa execução contratual.

Cabe pontuar que “Mapa de Riscos” não se confunde com cláusula de matriz de risco, a qual será tratada quando da minuta de contrato e é considerada como a caracterizadora do equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato, em que se aloca, de forma prévia e acertada, a responsabilidade das partes por possível ônus financeiro decorrente de eventos supervenientes à contratação. Assim, a idealização e elaboração do “Mapa de Riscos” não supre a necessidade da Administração Pública, em momento oportuno, discutir a matriz de riscos a ser estabelecida no instrumento contratual, se for o caso.

Cumpre-nos salientar que a Administração deve evitar o preenchimento da Matriz de Gerenciamento de Riscos ("mapa de riscos") com termos e expressões genéricas e meramente protocolares, sem cuidar das particularidades do caso concreto, bem como diagnosticar as unidades que, de fato, possam contribuir para evitar a ocorrência do evento ou então minimizar os efeitos decorrentes de sua concretização.

No caso concreto, verifica-se que a Administração elaborou o gerenciamento de risco, nos termos do art. 18, X, da Lei nº 14.133, de 2021, percebe-se que foi confeccionado com a indicação do risco, da probabilidade, do impacto, do responsável e das ações preventiva e de contingência, anexado ao despacho inaugural. Entretanto, recomenda-se a observância quanto a descrição do objeto que seja adequado conforme descrição da necessidade do ETP e definição do objeto do TR, a fim de ter coerência toda documentação da fase interna e evite dúvidas de interpretações e insegurança jurídica à Administração e Licitantes.

5.5. Pesquisa De Preço





ESTADO DE MATO GROSSO
MUNICÍPIO DE CÁCERES
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

A especificação clara e precisa do objeto, bem assim de todos os elementos que o caracterizam (quantidades, metodologia e tecnologia a serem empregados, critérios ambientais, etc.), possibilita a adequada pesquisa dos preços, imposta pelo nosso ordenamento jurídico.

A cotação de preços deve ser ampla e atualizada, de modo a refletir, efetivamente, a realidade do mercado. Para tanto, o TCU orienta que a Administração obtenha, no mínimo, três cotações válidas. Se não for possível, deve consignar a justificativa nos autos.

Assim, para evitar distorções, “além de realizar pesquisa que seja adequada às características do objeto licitado e tão ampla quanto a característica do mercado recomende, é salutar que a Administração busque ampliar sua base de consulta através de outras fontes de pesquisa”, tais como bases de sistemas de compras e avaliação de contratos recentes ou vigentes. Atenção especial deve ser dado no momento da elaboração das pesquisas quanto às empresas, que devem ser do ramo pertinente à contratação desejada (TCU. Acórdão nº 1.782/2010-Plenário) e que não pode haver vínculo societário entre as empresas pesquisadas (TCU. Acórdão nº 4.561/2010-1ª Câmara).

Noutro prisma, através da Resolução de Consulta n. 020/2016 o Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, preconiza que não basta a apresentação dos três orçamentos, especialmente se envolverem valores altos e materiais de grande relevância, cabendo ao órgão licitante balizar os orçamentos à luz do que se pratica dentro da própria Administração Pública, adotando os preços praticados pela Administração Pública, como fonte prioritária, além de consultas em portais oficiais de referenciamento de preços e em mídias e sítios especializados de amplo domínio público (Comprasnet, Portal do TCE-MT); fornecedores e catálogos de fornecedores; analogicamente com compras/contratações realizadas por corporações privadas, ou outras fontes idôneas, desde que devidamente detalhadas e justificadas.

A pesquisa de mercado deve ser atual, abrangente, efetiva e parametrizada, serve para ordenar que o gestor reveja e avalie a vantagem da aquisição/contratação, sendo o setor de origem competente e responsável pela devida cotação, em preços condizentes com o mercado, conforme o entendimento o Egrégio TCU:

Realize pesquisa de preços como forma de cumprir a determinação contida no Art. 43, IV da lei 8.666/93, fazendo constar formalmente dos documentos dos certames a informação sobre a equivalência de preços. (Ac. 301/2005-Plenário-TCU).



ESTADO DE MATO GROSSO
MUNICÍPIO DE CÁCERES
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

Ressalta-se que o entendimento supra fundamenta-se no art. 43 da Lei já revogada, entretanto, esclarece-se que o instituto da estimativa de mercado também foi recepcionado na nova lei de licitações.

A cautela na pesquisa de mercado visa coibir eventuais falhas, seja na realização da pesquisa de preços, à ausência da planilha de composição de preços de alguns licitantes e ao risco de inexequibilidade de propostas de preço, que ensejam em licitações fracassadas, ou desertas ou até problemas com a execução contratual. O Tribunal de Contas da União tem entendido a importância de se realizar a ampla pesquisa de mercado, vejamos:

Auditoria. Planejamento da contratação. Licitação. Toda contratação, inclusive as realizadas por meio de adesões a atas de registro de preço, **devem ser precedidas de ampla pesquisa de mercado, visando caracterizar a sua vantajosidade sob os aspectos técnico, econômicos e temporais**, sem prejuízo de outras etapas do planejamento. Determinação. Acórdão 1793-27/11-Plenário. (Grifamos).

Analisando o despacho 2, verifica-se que a administração apresentou justificativa de preços, metodologia utilizada, fontes de pesquisa, procedimento de solicitação, análise crítica, justificativa da escolha dos fornecedores, e registro de fornecedores não responsivos e disponibilizou o quadro de fornecedores consultados – respondidos ou não.

Em conclusão, tem-se que **a pesquisa de preços tem que estar em conformidade com as determinações impostas pelo caput, §1º e incisos do artigo 23 da Lei de Licitações.**

Alertamos o Setor Demandante para o posicionamento do TCU acerca da comparação de valores, o gestor deve selecionar o orçamento que melhor atenda ao interesse público, **desde que devidamente justificado e documentado nos autos do processo administrativo**, vejamos:

Acórdão 8340/2018-Segunda Câmara. A mera comparação dos valores constantes em ata de registro de preços com os obtidos junto a empresas consultadas na fase interna de licitação não é suficiente para configurar a vantajosidade da adesão à ata, haja vista que os preços informados nas consultas, por vezes superestimados, não serão, em regra, os efetivamente contratados.

O órgão demandante deverá registrar no ETP e no TR a estimativa do valor da contratação, acompanhada dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo,



**ESTADO DE MATO GROSSO
MUNICÍPIO DE CÁCERES
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO**

com os parâmetros utilizados para a obtenção dos preços e para os respectivos cálculos, apontando os 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.

Vale asseverar que a adequada pesquisa de preços é essencial para aquilatar o orçamento da contratação, sendo imprescindível para verificar a existência de recursos suficientes para custeá-la e não levar a Administração ao pagamento de produtos e serviços com sobrepreço. É de suma importância a análise crítica consistente e detalhada da pesquisa de preço e metodologia utilizada, bem como as **conclusões que demonstrem justificadamente que o preço estimado para a presente contratação é compatível com os preços praticados no mercado.**

Acresça-se, por pertinente, que, caso haja publicação de Intenção de Registro de Preços com consequente manifestação de interesse por órgãos, é recomendável que o setor demandante avalie se é o caso de realizar nova pesquisa de preços, levando em conta os quantitativos solicitados pelos órgãos participantes.

Consigne-se que a pesquisa de preços apresentada para a definição do valor de referência foi realizada sobre responsabilidade de um servidor designado para tal desiderato. Parte-se do princípio, então, de que a forma escolhida para o balizamento foi a mais eficiente para encontrar o preço balizado, não cabendo a este departamento realizar análise de mérito quanto ao preço fixado para referência, mas, tão somente, orientar o responsável para que se atenha aos preceitos acima ventilados quando da realização das cotações.

Assim, cabe destacar a necessidade jurídica dessa priorização, a ser justificada nos autos quando não observada. **No presente caso, contudo, não houve essa priorização, uma vez que consta, dentre a cesta de preços, a utilização de cotação realizada diretamente com fornecedor, sem constar, todavia, qualquer justificativa. Desse modo, recomenda-se a retificação da etapa de Pesquisa de Preços, de modo a constar apenas as fontes prioritárias, ou, no caso de impossibilidade, que seja apresentada a devida justificativa nos autos para a utilização de pesquisa diretamente com fornecedores.**



ESTADO DE MATO GROSSO
MUNICÍPIO DE CÁCERES
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

5.6. Termo de Referência

O inciso XXIII, art. 6º da Lei nº 14.133/2021²⁴, prevê sobre o Termo de Referência e que deverá conter a definição do objeto, incluídos sua natureza, os quantitativos, o prazo do contrato e, se for o caso, a possibilidade de sua prorrogação, a fundamentação da contratação, a descrição da solução, os requisitos da contratação, o modelo de execução do objeto, o modelo de gestão do contrato, os critérios de medição e de pagamento, a forma e critérios de seleção do fornecedor, as 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 e a adequação orçamentária.

Observa-se a demonstração da previsão da contratação no Plano de Contratações Anual [2025], conforme detalhamento no item 2.2. do TR: I. ID PCA no PNCP: 03214145000183-0-000001/2025 II. Data de publicação no PNCP: 28/01/2025 III. Id do item no PCA: 164 IV. Link: (<https://pncp.gov.br/app/pca/03214145000183/2025>), no entanto a correta indicação é em sede de ETP, conforme inc. II, do §1º do art. 18 da Lei 14.133/2021.

Seguindo a análise, verifica-se que o termo de referência elaborado a partir do estudo técnico preliminar, **contém parcialmente todos os parâmetros e elementos das alíneas do inciso XXIII do art. 6º, Lei 14.133/2021, a exceção da alínea “i”, ao passo que a estimativas do valor da contratação não está acompanhado das memórias de cálculos e dos documentos que lhe dão suporte, como já abordado no tópico sobre o ETP. Além do mais, merece ressalva os seguintes pontos:**

²⁴Art. 6º Para os fins desta Lei, consideram-se: (...). **XXIII - termo de referência:** documento necessário para a contratação de bens e serviços, que **deve** conter os seguintes parâmetros e elementos descritivos: 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**;





ESTADO DE MATO GROSSO
MUNICÍPIO DE CÁCERES
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

5.6.1. “Definição do objeto, incluídos sua natureza, os quantitativos, o prazo do contrato e, se for o caso, a possibilidade de sua prorrogação”

A definição do objeto da contratação é um elemento crucial, pois estabelece os limites e as características do que a Administração Pública pretende adquirir ou contratar. Os principais aspectos dão para a definição do objeto na Lei nº 14.133/2021 permeiam sobre a:

a. Clareza e Precisão: O objeto deve ser definido de forma clara e precisa, de modo a permitir que os licitantes compreendam exatamente o que está sendo contratado. É vedada a inclusão de especificações excessivas, irrelevantes ou desnecessárias que limitem a competição.

b. Suficiência: A definição do objeto deve ser suficiente para abranger todas as características e requisitos necessários para a satisfação da necessidade da Administração. Devem ser indicados os quantitativos, os prazos, as condições de execução e outros elementos relevantes.

c. Vedação ao Direcionamento: A definição do objeto não pode conter características que direcionem a contratação para um determinado fornecedor ou marca. É necessário garantir a isonomia e a impessoalidade no processo de contratação.

d. Termo de Referência: A definição do objeto deve estar alinhada com o projeto básico ou termo de referência, que são documentos que detalham as especificações técnicas e os requisitos da contratação.

e. Natureza do Objeto: A natureza do objeto deve ser declarada, de modo sucinto, preciso, suficiente e claro, o meio pelo qual uma necessidade da Administração deverá ser satisfeita, **vedadas especificações excessivas, irrelevantes ou desnecessárias que limitem a competição.**

A administração definiu o objeto principal da contratação como “REGISTRO DE PREÇO PARA CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA NA PRESTAÇÃO DE SERVIÇO DE LOCAÇÃO DE ESTRUTURA PARA EVENTOS (PALCO, SOM E ILUMINAÇÃO), COMPRENENDO OS SERVIÇOS DE MONTAGEM/DESMONTAGEM, INSTALAÇÃO/DESINSTALAÇÃO E TRANSPORTE PARA AS FESTIVIDADES DO MUNICÍPIO DE CÁCERES/MT”



**ESTADO DE MATO GROSSO
MUNICÍPIO DE CÁCERES
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO**

Com efeito, convém alertar que a definição do objeto não deve ser genérica, excessivamente específica ou conter informações irrelevantes que possam restringir ou prejudicar a competitividade. **Destarte, recomenda-se ao setor demandante a revisão da definição do objeto, a fim de evitar a adoção de medidas que comprometam e a fase interna de cotação e também a etapa de lances.**

Consequentemente, recomendamos a devida **replicação no ETP, Minutas do Edital, da Ata de Registro de Preço e do Contrato.**

No que diz respeito a adoção do Sistema De Registro De Preço (SRP), será abordado em tópico específico adiante, neste parecer, entretanto, **desde já se chama atenção para a utilização correta da terminologia “futura e eventual” na definição do objeto nos processos que a Administração adotar o SRP.**

Outrossim, a Administração **apresentou a caracterização do objeto licitado como bem comum** no item 1.3. do TR, fazendo referência ao ETP, cuja justifica encontra-se definida no item 4.1. do ETP.

Quanto a previsão **da prorrogação**, consta que poderá ser prorrogada na forma prevista no artigo 106 da Lei, todavia, para a utilização da prorrogação na forma disposta no referido artigo recomenda-se que administração observe e demonstre que o objeto se enquadre nas hipóteses de fornecimentos contínuos, além de observar as seguintes diretrizes:

Art. 106. A Administração poderá celebrar contratos com prazo de até 5 (cinco) anos nas hipóteses de serviços e fornecimentos contínuos, observadas as seguintes diretrizes:

I - a autoridade competente do órgão ou entidade contratante deverá atestar a maior vantagem econômica vislumbrada em razão da contratação plurianual;

II - a Administração deverá atestar, no início da contratação e de cada exercício, a existência de créditos orçamentários vinculados à contratação e a vantagem em sua manutenção;

III - a Administração terá a opção de extinguir o contrato, sem ônus, quando não dispuser de créditos orçamentários para sua continuidade ou quando entender que o contrato não mais lhe oferece vantagem.

Primeiramente, existe no âmbito municipal Decreto regulamentador do SRP, sendo ele o Decreto Municipal nº 073/2024, quanto a fixação da prorrogação do contrato ficará adstrita a disponibilidade de créditos orçamentários e a previsão plurianual.



**ESTADO DE MATO GROSSO
MUNICÍPIO DE CÁCERES
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO**

Destacamos que a **prorrogação dos serviços e fornecimentos contínuos** encontram-se dispostivos nos artigos 106 e 107 e que não foi suscitado pela administração se a contratação se enquadra ou não em fornecimento contínuo, **recomenda-se a reanálise do tópico quanto a prorrogação a fim de que a Administração planeje a contratação, demonstre que o objeto se enquadra nos termos do art. 106.**

Para melhor elucidação sobre o instituto da continuidade dos serviços e fornecimentos, colacionamos o entendimento do Egrégio Tribunal de Contas acerca da caracterização da continuidade do serviço ou fornecimento:

“o que caracteriza o caráter contínuo de um determinado serviço é sua **essencialidade para assegurar a integridade do patrimônio público de forma rotineira e permanente ou para manter o funcionamento das atividades finalísticas do ente administrativo**, de modo que sua interrupção possa comprometer a prestação de um serviço público ou o cumprimento da missão institucional.” (TCU, Acórdão nº 132/2008 – Segunda Câmara. Relator: Ministro Aroldo Cedraz. Data do julgamento: 12 /02/2008.).

O caráter contínuo de um serviço é determinado por sua essencialidade para assegurar a integridade do patrimônio público de forma rotineira e permanente ou para manter o funcionamento das atividades finalísticas do ente administrativo, de modo que sua interrupção possa comprometer a prestação de um serviço público ou o cumprimento da missão institucional. (TCU, Acórdão 10138/2017-Segunda Câmara).

Diante do exposto, recomenda-se que sejam claramente demonstradas as hipóteses em que os serviços se enquadram como contínuos, observando rigorosamente as diretrizes estabelecidas nos artigos previamente mencionados. Essa demonstração detalhada é crucial para assegurar a conformidade com os requisitos legais e contratuais.

Recomenda-se que seja justificado que para empresas em recuperação judicial, poderá participar do certame desde que comprovada a aprovação do Plano de Recuperação Judicial.

a) **Estimativa do valor da contratação**, alerta-se para o que prevê a Lei 14.133/2021 optando a Administração pelo sigilo do orçamento, a estimativa do valor da contratação elaborada no ETP, bem como, aquela produzida no TR, constará como anexo classificado como sigiloso do processo de licitação, acompanhada dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte. Todavia, recomenda-se que seja observado a recomendação feita para a apresentação da memória de



ESTADO DE MATO GROSSO
MUNICÍPIO DE CÁCERES
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

cálculo e documentos que lhe dão suporte, realizado no tópico 5.3. deste Parecer.

b) **Indicação limitada a unidades de contratação**, no caso de adoção do sistema de registro de preço, sem indicação do total a ser adquirido, é obrigatória a indicação do valor máximo da despesa, nos moldes do art. 82, § 4º, da Lei nº 14.133, de 2021, haja vista que trata-se de registro de preços para futuras contratações que não obriga a administração contratar imediatamente, deve ser indicado um valor máximo que poderá ser gasto a fim de assegurar a responsabilidade e o controle financeiros nas contratações públicas.

c) **Qualificação Técnica:** Alerta-se que exigências de qualificação técnica excessivas vêm sendo refutadas como ilícitas pelos órgãos de controle, pois tendem a restringir a competitividade. Ademais, é fundamental que a exigência esteja claramente justificada no edital, demonstrando a necessidade de profissionais habilitados para a complexidade dos serviços.

Em caso de manutenção da exigência de atestados, a administração pública não pode exigir atestados para todos os itens do contrato, mas apenas para os mais significativos, conforme dispõe o art. 67, § 1º, da Lei nº 14.133, ou seja, ficará restrita às parcelas de maior relevância ou valor significativo do objeto da licitação, assim consideradas as que tenham valor individual igual ou superior a 4% (quatro por cento).

Será admitida a exigência de atestados com quantidades mínimas de até 50% (cinquenta por cento) das parcelas de maior relevância ou valor significativo do objeto da licitação, vedadas limitações de tempo e de locais específicos relativas aos atestados (art. 67, § 2º, da Lei nº 14.133, de 2021).

Ainda sobre a qualificação técnica, 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, art. 67, § 5º, da Lei nº 14.133, de 2021.

O Prazo de exigência de experiência mínima deve ser justificado no estudo técnico preliminar e compatível com o objeto e prazo da presente contratação, não podendo ser superior a 3 (três) anos. Deve a Administração considerar a experiência pretérita do órgão contratante, que indique ser tal lapso indispensável para assegurar prestação do serviço em conformidade



ESTADO DE MATO GROSSO
MUNICÍPIO DE CÁCERES
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

com as necessidades específicas do órgão, por força da sua essencialidade, quantitativo, risco, complexidade ou qualquer outra particularidade.

Convém, também, que o órgão contratante sopesse os reflexos da restrição no desenvolvimento do setor do serviço pretendido. Ao final, ressaltamos que a jurisprudência do TCU²⁵ entende ser indevida a exigência de vínculo empregatício, para fins de comprovação da responsabilidade técnica pelo acompanhamento do serviço.

5.7. Da Minuta De Edital

A fase externa do processo licitatório se inicia com a divulgação do edital. No entanto, a sua elaboração é prevista para a fase de planejamento ou preparatória. Assim, após a conclusão do ETP, da análise de riscos e do TR, o edital será elaborado e deverá conter os seguintes elementos:

Art. 25. 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.

O edital é peça fundamental de um processo licitatório, por meio do qual são apresentadas regras gerais de convocação dos interessados, de condução do certame e da execução do contrato.

A especificação e o detalhamento do objeto serão os mesmos definidos no termo de referência ou no projeto básico. Desde que o edital esteja em conformidade com a legislação aplicável em vigor, a Administração e os licitantes a ele se vinculam, em conformidade com o princípio da vinculação ao edital²⁶.

Com supedâneo no artigo retro citado extrai-se que o edital deverá conter: **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.**

²⁵Acórdão 2282/2011-Plenário. Enunciado. É ilegal a exigência, para fins de pré-qualificação, que os profissionais detentores de atestado de responsabilidade técnica e/ou certidão de acervo técnico devem pertencer ao quadro permanente da licitante na data de entrega da documentação (art. 30, § 1º, inciso I, da Lei 8.666/1993).

²⁶Art. 5º, Lei 14.133/2021.



ESTADO DE MATO GROSSO
MUNICÍPIO DE CÁCERES
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

Em análise detida à minuta anexada ao processo administrativo licitatório nº 0862025 (Despacho 15) em conjunto com o artigo 25 da LLC, tem-se:

5.7.1. Objeto da Licitação

O objeto da licitação encontra-se definido no item 1.1., como:

“1.1 REGISTRO DE PREÇO PARA CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA NA PRESTAÇÃO DE SERVIÇO DE LOCAÇÃO DE ESTRUTURA PARA EVENTOS (PALCO, SOM E ILUMINAÇÃO), COMPRENDENDO OS SERVIÇOS DE MONTAGEM/DESMONTAGEM, INSTALAÇÃO/DESINSTALAÇÃO E TRANSPORTE PARA AS FESTIVIDADES DO MUNICÍPIO DE CÁCERES/MT”.

5.7.2. Regras de convocação

Estão definidas no preâmbulo do edital com a data e horário da sessão e o portal de acesso e no item 3. Do credenciamento, estabelecendo os critérios e condições para a participação no certame e atendimento às exigências do processo.

5.7.3. Julgamento das propostas

Foram detalhadas no preâmbulo da Minuta, no item 1.3 que adota como critério de julgamento o “**menor preço por item**” e informações complementares no item 10. “Da Fase de Julgamento”, proporcionando transparência e objetividade ao processo de seleção.

5.7.4. Da Habilitação

Os documentos de habilitação, constam nos itens 5. “Da apresentação da proposta e dos documentos de habilitação” e 9. “**Da Fase De Habilitação**”, ressalta-se que além documentos de registro, inscrição e atos constitutivos, a Lei nº 14.133/21 determina, em suma, far-se-á 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, conforme reza o artigo 62 e 63:



ESTADO DE MATO GROSSO
MUNICÍPIO DE CÁCERES
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

Art. 62. 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.

Art. 63. Na fase de habilitação das licitações serão observadas as seguintes disposições:

- I - poderá ser exigida dos licitantes a declaração de que atendem aos requisitos de habilitação, e o declarante responderá pela veracidade das informações prestadas, na forma da lei;
- II - será exigida a apresentação dos documentos de habilitação apenas pelo licitante vencedor, exceto quando a fase de habilitação anteceder a de julgamento;
- III - serão exigidos os documentos relativos à regularidade fiscal, em qualquer caso, somente em momento posterior ao julgamento das propostas, e apenas do licitante mais bem classificado;
- IV - será exigida do licitante declaração de que cumpre as exigências de reserva de cargos para pessoa com deficiência e para reabilitado da Previdência Social, previstas em lei e em outras normas específicas.

Além disso, deve exigir o edital a prova da regularidade trabalhista, o cumprimento do disposto no inciso XXXIII do art. 7º da Constituição Federal, ausência de registros impeditivos de contratação no Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas/CGU, exigência encontrada no item 9.1. da minuta. Recomenda-se a revisão dos itens 9.15.5., 9.15.6. e 9.15.7. para substituição do conectivo “ou” pelo “e”, considerando que deve ser apresentado os documentos de regularidade fiscal de âmbito Estadual como também do Ente Municipal.

Qualificação Técnica exigida no edital deve ser rigorosamente alinhada com os critérios estabelecidos no termo de referência.

Quanto ao item 9.16. – Qualificação econômico-financeira – falência e Recuperação judicial, faz-se as seguintes observações: **Seja reaplicado ao TR o teor dos itens 9.16.2. e 9.16.3. do Edital. Cabe à Administração avaliar se o licitante em recuperação atende aos requisitos definidos de habilitação econômico-financeira e demonstra a aptidão necessária para executar o contrato.** Sobre o assunto, vale citar o Acórdão do STJ que julgou o recurso especial 1.826.299:

De fato, o acórdão recorrido não destoa da jurisprudência desta Corte de que a exigência de apresentação de certidão negativa de recuperação judicial deve ser relativizada a fim de possibilitar à empresa em recuperação judicial participar do certame licitatório, desde que demonstre, na fase de habilitação, a sua viabilidade econômica.



ESTADO DE MATO GROSSO
MUNICÍPIO DE CÁCERES
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

Nesse sentido, a relativização da exigência de apresentação de certidão negativa de recuperação judicial, consoante entendimento firmado neste STJ, tem arrazoamento, ainda, na comprovação da prestação da garantia contratual pelo recorrido (fl. 421), exigência essa prevista tanto na Lei 8.666/1993 (art. 56) como no edital licitatório.

Cite-se ainda a orientação dada pelo parecer da AGU 4/2015/CPLC/DEPCONSU/PGF/AGU:

(...)

e) caso a certidão seja positiva de recuperação, caberá ao órgão processante da licitação diligenciar no sentido de aferir se a empresa em recuperação já teve seu plano de recuperação acolhido judicialmente, na forma do art. 58 da Lei 11.101, de 2005;

f) se a empresa postulante à recuperação não obteve o acolhimento judicial do seu plano, não há demonstração da sua viabilidade econômica, não devendo ser habilitada no certame licitatório;

g) a empresa em recuperação judicial com plano de recuperação acolhido, como qualquer licitante, deve demonstrar os demais requisitos para a habilitação econômico-financeira;

h) é aplicável à empresa em recuperação extrajudicial, com plano de recuperação homologado judicialmente, a possibilidade de participar em licitações públicas, nos moldes da empresa em recuperação judicial.

Para a **Qualificação econômico-financeiro** cabe à Administração, na fase preparatória, escolher quais índices serão utilizados e como serão avaliadas as informações referentes a ambos os exercícios financeiros, **justificando a sua decisão**. É vedado à Administração exigir índices não usualmente adotados para a avaliação de situação econômico-financeira, ou com valores que extrapolam o necessário para atestar que a empresa possui condições de executar o contrato. Também não se admite demandar valores mínimos de faturamento anterior, bem como índices de rentabilidade e de lucratividade, já que tais informações não são necessárias à análise de situação econômico-financeira, que é focada em liquidez e solvência.

Frise-se que a Administração deve atentar-se ao que determina o art. 9º da Lei nº 14.133/21, de que é vedado a inclusão de condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o caráter competitivo do processo licitatório, inclusive nos casos de participação de sociedades cooperativas²⁷.

²⁷Art. 9º É vedado ao agente público designado para atuar na área de licitações e contratos, ressalvados os casos previstos em lei: I - admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos que praticar, situações que: a) comprometam, restrinjam ou frustrem o caráter competitivo do processo licitatório, inclusive nos casos de participação de



**ESTADO DE MATO GROSSO
MUNICÍPIO DE CÁCERES
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO**

5.7.5. Impugnação ao Edital e do pedido de esclarecimento

Consta expresse no item 23.1. e a estrita observância ao prazo estabelecido para qualquer pessoa impugnar o edital na forma legal, entretanto recomenda-se a correção da redação cuja numeração por extenso encontra-se divergente.

5.7.6. Recursos e Sanções

Com relação aos recursos, a previsão de sua interposição e os regramentos estão relacionados no item 11. e seguintes nos moldes do art. 165 da Lei nº 14.133, de 2021²⁸, por fim as **sanções** foram definidas no item 21 e seguintes como **“DAS INFRAÇÕES ADMINISTRATIVAS E SANÇÕES”**.

5.7.7. Gestão do Contrato (do reajustamento, da entrega do objeto, da fiscalização, obrigações das partes, do pagamento, das infrações administrativas e sanções)

A gestão do contrato consiste na execução das atividades relacionadas à fiscalização técnica, administrativa e setorial e dos atos preparatórios à instrução processual e ao encaminhamento da documentação pertinente ao setor de contratos para a formalização dos procedimentos relativos à prorrogação, à alteração, ao reequilíbrio, ao pagamento, à eventual aplicação de sanções e à extinção dos contratos.

Na minuta apresentada, a Administração definiu os seguintes tópicos **17. “do reajustamento em sentido geral”, 18. “do recebimento do objeto e da fiscalização”, 19 “das obrigações da contratada e contratante”, 20 “das condições do pagamento” e 21 “das infrações administrativas e sanções”**, entretanto todos esses tópicos limitaram-se a fazer menção de que as condições estão definidas no Termo de Referência, mas **recomenda-se a**

sociedades cooperativas; b) estabeleçam preferências ou distinções em razão da naturalidade, da sede ou do domicílio dos licitantes; c) sejam impertinentes ou irrelevantes para o objeto específico do contrato; II - estabelecer tratamento diferenciado de natureza comercial, legal, trabalhista, previdenciária ou qualquer outra entre empresas brasileiras e estrangeiras, inclusive no que se refere a moeda, modalidade e local de pagamento, mesmo quando envolvido financiamento de agência internacional; III - opor resistência injustificada ao andamento dos processos e, indevidamente, retardar ou deixar de praticar ato de ofício, ou praticá-lo contra disposição expressa em lei.

²⁸Art. 165. Dos atos da Administração decorrentes da aplicação desta Lei cabem: I - recurso, no prazo de 3 (três) dias úteis, contado da data de intimação ou de lavratura da ata, em face de:



**ESTADO DE MATO GROSSO
MUNICÍPIO DE CÁCERES
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO**

previsão expressa também no edital, mormente os temas que tratam sobre o reajustamento em sentido geral, obrigações das partes e do pagamento.

Do reajustamento em sentido geral cumpre-nos alertar quanto ao instituto do **Reajuste** que o órgão licitante **deverá** observar o disposto no art. 25, §7º, da Lei nº 14.133, de 2021, o qual estabelece que, independentemente do prazo de duração do contrato, **será obrigatória a previsão no Edital de índice de reajustamento de preço, com data-base vinculada à data do orçamento estimado e com a possibilidade de ser estabelecido mais de um índice específico ou setorial, em conformidade com a realidade de mercado dos respectivos insumos.**

Assim, recomenda-se a inserção da previsão dos itens 11.1. e 11.2 do TR expressamente no edital:

“Os preços inicialmente contratados são fixos e irreajustáveis no prazo de um ano contado da data do Orçamento”.

“Após o interregno de um ano do orçamento estimado, mediante pedido expresso do contratado, os preços iniciais serão reajustados pelo contratante, mediante a aplicação do índice IPCA ou outro que reflita a inflação e seja mais vantajoso à Administração Pública Municipal, exclusivamente para as obrigações iniciadas e concluídas após a ocorrência da anualidade.

Quanto a obrigações da contrata e contratante, recomenda-se que seja dividido um tópico para cada obrigação. As condições de pagamento foram previstas no item 7 do TR como “critérios de medição e pagamento” com indicação do uso do Instrumento de Medição de Resultado e obediência aos termos do Decreto Municipal nº 089/2024.

Alertamos para os moldes de gestão do contrato com as seguintes sugestões e recomendações:

- definição de quais atores da organização participarão das atividades de fiscalização e gestão do contrato. A organização deve esclarecer os papéis dos envolvidos;
- protocolos de comunicação entre contratante e contratada ao longo do contrato, incluindo origem e formas de obtenção das informações necessárias à gestão e à fiscalização do contrato;
- Toda interação com o contratado deve ser sempre documentada nos autos do



ESTADO DE MATO GROSSO
MUNICÍPIO DE CÁ CERES
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

processo de fiscalização, de modo que haja rastreabilidade dos fatos ocorridos ao longo da vigência do contrato, tanto por parte do órgão como por parte das instâncias de controle.

- As tratativas verbais não têm valor se houver problemas a ponto de ser necessário aplicar sanções à empresa. Portanto, é importante ter o registro dos eventos que caracterizem comportamentos irregulares ao longo do tempo e que motivem aplicação de sanções, em especial as mais severas;

- Procedimentos para a fiscalização técnica do contrato, com o objetivo de avaliar a execução do objeto nos moldes contratados e, se for o caso, aferir se a quantidade, a qualidade, o tempo e o modo da prestação ou da execução do objeto estão compatíveis com os indicadores estabelecidos no edital. Para isso, devem estar previstos os critérios para avaliação do cumprimento das exigências de caráter técnico, abrangendo métricas, indicadores e níveis mínimos de serviços;

- procedimentos para a fiscalização administrativa do contrato, incluindo: a verificação da manutenção, durante todo o período de execução, das condições de habilitação do contratado; o controle do contrato administrativo no que se refere a revisões, a reajustes e as providências tempestivas nas hipóteses de inadimplemento. Para isso, devem estar previstos os critérios, a data-base e a periodicidade do reajustamento de preços, além dos critérios para o recebimento provisório administrativo.

5.7.7.1. Fiscalização

Em apartado, ainda sobre a **fiscalização**, encartada no item 18 como “Do recebimento do objeto e da fiscalização” apenas com a menção das condições no TR, entretanto **recomenda-se a previsão expressa dos critérios no edital.**

Assim, no que toca aos fiscais e gestores do futuro contrato, não se localizou nos autos a respectiva designação (art. 117 da Lei nº 14.133/2021), **motivo pelo qual se recomenda a adoção das providências cabíveis, até a contratação, com base no §3º do art. 8º da Lei nº 14.133/2021 e na forma disciplinada no art. 8º e seguintes do Decreto nº 11.246/2022, devendo-se também observar o princípio da segregação de funções.**

Por fim, sugere-se que seja expressamente previsto os termos de fiscalização e não apenas a menção ao termo de referência.





ESTADO DE MATO GROSSO
MUNICÍPIO DE CÁCERES
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

5.7.8. Dos anexos

Foram anexados 24.12.1. ANEXO I – TERMO DE REFERÊNCIA, 24.12.2. ANEXO II – MINUTA DA ATA DE REGISTRO DE PREÇO, 24.12.3. ANEXO II – MINUTA DO TERMO DE CONTRATO recomenda-se a Administração a organização sequencial dos anexos e a inclusão do Estudo Técnico Preliminar, considerando que se trata de Apêndice do Termo de Referência.

5.7.9. Critério De Julgamento Eleito – “menor preço por item”

Nos termos do artigo 6º, inciso XLI da Lei nº 14.133/2021²⁹, o julgamento das propostas no caso de pregão para aquisição de bens e serviços comuns deverá ser o de menor preço ou de maior desconto.

5.7.10. Critérios de desempate de propostas ou lances

O art. 60 da Lei nº 14.133, de 2021, estabelece as medidas a serem adotadas em caso de eventual empate entre propostas ou lances, os critérios de desempate e o § 1º do art. 60 do mesmo diploma legal as medidas a serem adotadas em caso da persistência do empate.

6. DO SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS E DA ADOÇÃO DA ADESÃO À ATA DE REGISTRO DE PREÇOS

Considera-se Sistema de Registro de Preços o conjunto de procedimentos para a realização mediante licitação nas modalidades pregão e concorrência, de registro formal de preços relativos à prestação de serviços, às obras e à aquisição, conforme conceituado no artigo 2º inc. I do Decreto Municipal nº 073/2024:

Art. 2º Para fins do disposto neste Decreto, considera-se:

I - Sistema de Registro de Preços -SRP - conjunto de procedimentos para a realização, mediante contratação direta ou licitação nas modalidades pregão ou concorrência, de registro formal de preços relativos à prestação de serviços, às obras e à aquisição e à locação de bens para contratações futuras;

²⁹Art. 6º Para os fins desta Lei, consideram-se: (...). **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.**





ESTADO DE MATO GROSSO
MUNICÍPIO DE CÁCERES
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

Dentro desse sentido, tem-se que o Sistema de Registro de Preços - SRP - **poderá ser adotado quando a Administração julgar pertinente**, conforme preconizado no §5º do art.82³⁰, com atenção especial às características estabelecidas no art. 3º do Decreto Municipal nº 073/2024³¹. E deverá também a Administração, optando pelo SRP dispor as regras gerais previstas no art. 82³² da Lei 14.133/2021.

Diante do exposto, em nenhum dos documentos da fase preparatória foi apresentada a justificativa para adoção do Sistema de Registro de Preços (SRP), essa omissão impede a confirmação da adequação da escolha do SRP. Ademais, como já abordado no tópico 5.6. deste Parecer, ementou o TCU que a contratação única e imediata da integralidade do valor previsto

³⁰Art. 82 (...). §5º O sistema de registro de preços poderá ser usado para a contratação de bens e serviços, inclusive de obras e serviços de engenharia, observadas as seguintes condições:

- I - realização prévia de ampla pesquisa de mercado;
- II - seleção de acordo com os procedimentos previstos em regulamento;
- III - desenvolvimento obrigatório de rotina de controle;
- IV - atualização periódica dos preços registrados;
- V - definição do período de validade do registro de preços;

³¹Art. 3º O SRP poderá ser adotado quando a Administração julgar pertinente, em especial:

- I - quando, pelas características do objeto, houver necessidade de contratações permanentes ou frequentes;
- II - quando for conveniente a aquisição de bens com previsão de entregas parceladas ou contratação de serviços remunerados por unidade de medida, como quantidade de horas de serviço, postos de trabalho ou em regime de tarefa;
- III - quando for conveniente para atendimento a mais de um órgão ou a mais de uma entidade;
- IV - quando, pela natureza do objeto, não for possível definir previamente o quantitativo a ser demandado pela Administração.

³²**Art. 82. O edital de licitação para registro de preços observará as regras gerais desta Lei e deverá dispor sobre:**

- I - as especificidades da licitação e de seu objeto, inclusive a quantidade máxima de cada item que poderá ser adquirida;
- II - a quantidade mínima a ser cotada de unidades de bens ou, no caso de serviços, de unidades de medida;
- III - a possibilidade de prever preços diferentes:
 - a) quando o objeto for realizado ou entregue em locais diferentes;
 - b) em razão da forma e do local de acondicionamento;
 - c) quando admitida cotação variável em razão do tamanho do lote;
 - d) por outros motivos justificados no processo;
- IV - a possibilidade de o licitante oferecer ou não proposta em quantitativo inferior ao máximo previsto no edital, obrigando-se nos limites dela;
- V - o critério de julgamento da licitação, que será o de menor preço ou o de maior desconto sobre tabela de preços praticada no mercado;
- VI - as condições para alteração de preços registrados;
- VII - o registro de mais de um fornecedor ou prestador de serviço, desde que aceitem cotar o objeto em preço igual ao do licitante vencedor, assegurada a preferência de contratação de acordo com a ordem de classificação;
- VIII - a vedação à participação do órgão ou entidade em mais de uma ata de registro de preços com o mesmo objeto no prazo de validade daquela de que já tiver participado, salvo na ocorrência de ata que tenha registrado quantitativo inferior ao máximo previsto no edital;
- IX - as hipóteses de cancelamento da ata de registro de preços e suas consequências.



**ESTADO DE MATO GROSSO
MUNICÍPIO DE CÁCERES
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO**

em ARP é considerado prática que não se coaduna com o SRP, vejamos trecho do Acórdão nº 610/2025:

“9.3.1. contratação única e imediata, na integralidade do valor previsto na Ata de Registro de Preços (ARP) do certame, mediante a celebração do Contrato 292/2024, prática que não se coaduna com o modelo de contratação do Sistema de Registro de Preços, em desacordo com os arts. 2º, I, e 3º do Decreto 7.892/2013 e com o Acórdão 113/2012-TCU-Plenário, relator Min. José Jorge. (...). Ademais, na forma proposta na instrução inicial (peça 18), deve-se dar ciência à Prefeitura Municipal de Juazeiro/BA quanto à contratação única e imediata na integralidade do valor previsto na Ata de Registro de Preços (ARP) do certame, mediante a celebração do Contrato 292/2024, prática que não se coaduna com o modelo de contratação do Sistema de Registro de Preços, que visa atender a necessidades variáveis e não a uma contratação única e integral”.

Dessa maneira, alertamos à Administração que caso a intenção seja a contratação integral e imediata do objeto, **recomenda-se que seja realizado estudo do julgado em conjunto com o Decreto Municipal e não sendo o caso de adoção do SRP, sugere-se que seja realizada adequação do objeto para “contratação de empresa especializada” e não “registro de preço para futura e eventual”, e a supressão dos requisitos aplicáveis nos processos de registro de preço.**

Mesmo assim, sugere-se à Administração a juntada da **justificativa para a admissão de entidades não participantes devem ser devidamente documentadas na fase preparatória.**

7. DA INTENÇÃO DE REGISTRO DE PREÇOS

Nos termos do art. 86 da Lei nº 14.133, de 2021 e art. 5º inc. I do Decreto Municipal nº 073/24 a adoção do Sistema de Registro de Preços pressupõe, como regra geral, a divulgação da intenção de registro de preços perante possíveis órgãos participantes. **Será dispensável essa divulgação quando o órgão ou a entidade gerenciadora for o único contratante** (art. 86, §1º, da Lei nº 14.133/2021 c/c art. 5º, inc. I, alínea “b” do Decreto nº 073/2024).

Em se tratando de registro de preços com indicação limitada a unidades de contratação, sem indicação do total a ser adquirido, é vedada a participação de outro órgão ou entidade na ata, nos moldes do art. 82, § 4º, da Lei nº 14.133/2021, devendo, nesse caso, constar nos autos a devida **justificativa** para não permitir a participação de órgãos ou entidades no registro de preços.





**ESTADO DE MATO GROSSO
MUNICÍPIO DE CÁCERES
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO**

Assim sendo, determina o art. 86 da Lei nº 14.133/2021 que o órgão ou entidade gerenciadora deverá, **na fase preparatória do processo licitatório**, realizar procedimento público de intenção de registro de preços para, nos termos de regulamento, possibilitar, pelo **prazo mínimo de 8 (oito) dias úteis**, a participação de outros órgãos ou entidades na respectiva ata e determinar a estimativa total de quantidades da contratação.

Entretanto, não foi comprovado nos autos a divulgação da intenção de registro de preços, nem a informação de que o órgão ou a entidade gerenciadora é o único contratante, ou justificativa pelo órgão gerenciador, razão pela qual **recomenda-se** que seja observado os ditames do art. 86, § 1º, da Lei nº 14.133/2021 e da alínea b, inc. I, art. 5º do Decreto Municipal nº 073/2024, para que seja realizada a intenção de registro de preços ou justificada a não divulgação do ato.

Ressalta-se que, quando houver participação de órgãos participantes, **deve o setor demandante avaliar se não é o caso de refazer a pesquisa de preços, uma vez que, em razão do aumento do número dos bens a serem licitados, as propostas dos interessados podem ter sofrido variação de preços.**

Note-se, portanto, que para uma licitação exitosa faz-se **necessária** uma adequada e prévia comunicação entre os órgãos envolvidos, e quanto antes se estabelecer a troca de informações entre gerenciador e participantes, melhores as condições de elaborar um Edital e um Termo de Referência adequado às demandas individuais e conjuntas.

Assim, tanto o órgão gerenciador como os participantes **deverão** adotar as providências que lhe competirem para a elaboração de um edital e um TR coerentes e precisos, que possam resultar em uma licitação proveitosa.

8. MINUTA DE ATA DE REGISTRO DE PREÇOS

O certame para o registro de preços produz um documento vinculativo, de natureza obrigacional, denominado ata de registro de preços, que estabelece compromisso relacionado à futura contratação, conforme inciso XLVI do art. 6º da Lei nº 14.133/2021 e inciso II do art. 2º do Decreto Municipal nº. 073/2024. **Este último instrumento define regras de formalização da ata, que devem estar em conformidade com a minuta do edital e do termo de**



**ESTADO DE MATO GROSSO
MUNICÍPIO DE CÁCERES
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO**

referência.

Destaca-se que o prazo de vigência da ata, nos termos do art. 84, *caput* da Lei 14.133/2021³³ e do art. 18 do Decreto Municipal nº. 073/2024, é de 1 (um) ano, contado do primeiro dia útil subsequente à data de divulgação no PNCP, e poderá ser prorrogado por igual período, desde que comprovado o preço vantajoso.

Em verificação da minuta da ata de registro de preços anexada ao Edital **sugere-se ao demandante ao definir o objeto da ARP, seja replicação da mesma recomendação dada ao ETP, TR e Edital.**

Sugere-se que seja expressamente previsto as especificações e quantitativos. **Uma vez que a reajustes em sentido estrito e repactuações não são aplicáveis como regra no caso de ata de registro de preço**

Recomenda-se a previsão da “vedação à participação do órgão ou entidade em mais de uma ata de registro de preços com o mesmo objeto no prazo de validade daquela de que já tiver participado, salvo na ocorrência de ata que tenha registrado quantitativo inferior ao máximo previsto no edital”, como preconiza o inc. VIII do art. 82 da LLC.

8.1. Das competências do gerenciador e participantes

De acordo com o art. 5º do Decreto Municipal nº. 073/2024, compete ao órgão ou à entidade gerenciadora praticar todos os atos de controle e de administração do SRP. **Ressalta-se que os procedimentos de que tratam os incisos I a VI do art. 5º serão efetivados anteriormente à elaboração do edital.**

Ademais, o órgão ou a entidade gerenciadora poderá solicitar auxílio técnico aos órgãos ou às entidades participantes para a execução das atividades de que tratam os incisos IV e VI do *caput* do art. 7º. Na construção do processo para uma licitação que adote o Sistema de Registro de Preços, essas competências devem ser devidamente preservadas, para uma instrução esmerada da licitação.

Oportuno registrar que, em regra, o **órgão participante deverá** instruir

³³Art. 84. O prazo de vigência da ata de registro de preços será de 1 (um) ano e poderá ser prorrogado, por igual período, desde que comprovado o preço vantajoso.



ESTADO DE MATO GROSSO
MUNICÍPIO DE CÁCERES
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

procedimento administrativo próprio, com formalização da demanda e posterior Estudo Técnico Preliminar no qual, após avaliar as possíveis decisões a se tomar para garantir a aquisição de bens que supram suas necessidades, opte, de forma motivada nos autos, pela participação em registro de preço gerenciado por outro órgão.

Embora não seja corriqueiro, não há óbices jurídicos, por si só, que o participante adira já ao ETP formulado pelo gerenciador, **desde que esteja na mesma estrutura administrativa e comprovadamente tenha participado dos debates e decisões que resultaram no artefato preliminar, que deverá ser por ambos assinados.**

Salutar ainda assinalar que se **informe qual a previsão ou estimativa dos quantitativos mínimos e máximos que poderão ser contratados durante a validade da ata de registro de preços**, pois tais informações consistem na forma de auxiliar os interessados no certame a elaborar sua proposta, excetuando-se apenas as hipóteses trazidas pelo artigo 4º do Decreto Municipal nº. 073/2024.

Por fim, reitera-se que, tratando-se de licitação por meio do Sistema de Registro de Preços, a indicação da disponibilidade de créditos orçamentários somente será exigida para a formalização do contrato ou de outro instrumento hábil (art. 17 do Decreto nº 11.462, de 2023).

8.2. Utilização da ata de registro de preços por órgãos ou entidades não participantes

Verifica-se que o Setor Demandante optou por admitir a adesão de entidades não participantes, conforme informações e justificativas apresentadas no Termo de Referência.

Sobre o tema, tem-se que durante a vigência da ata, os órgãos e as entidades da Administração Pública federal, estadual, distrital e municipal que não participaram do procedimento de IRP poderão aderir à ata de registro de preços na condição de “órgão ou entidade não participante”, **desde que observados** os requisitos previstos na Lei 14.133/2021, regulamentada pelo Decreto Municipal nº. 073/2024, nos moldes do art. 27.

A autorização do órgão ou da entidade gerenciadora apenas será realizada após a aceitação da adesão pelo fornecedor. Assim, após a autorização do órgão ou da entidade gerenciadora, o órgão ou a entidade não participante efetivará a aquisição ou a contratação



ESTADO DE MATO GROSSO
MUNICÍPIO DE CÁCERES
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

solicitada em até *noventa dias*, observado o prazo de vigência da ata.

O prazo previsto acima poderá ser prorrogado excepcionalmente, mediante solicitação do órgão ou da entidade não participante aceita pelo órgão ou pela entidade gerenciadora, desde que respeitado o limite temporal de vigência da ata de registro de preços. Ademais disso, as adesões deverão respeitar os limites explícitos e implícitos definidos no Decreto Municipal nº. 073/2024, o que deve ser acompanhado pelo órgão gerenciador.

Novamente, reitera-se a necessidade de justificativa fundamentada para permissão de carona, conforme usualmente tem apontado o Tribunal de Contas da União (Acórdão 2037/2019 - Plenário).

9. DA MINUTA DE CONTRATO

A elaboração da minuta de contrato, em casos de fornecimento de objeto de entrega parcelada, se faz obrigatória, visto que a presente hipótese não se enquadra em casos de dispensa da elaboração de contrato do art. 95 da Lei nº 14.133/21. Nesse sentido, o art. 92 da Lei nº 14.133/21³⁴, estabelece as cláusulas essenciais nos contratos administrativos.

³⁴Art. 92. São necessárias em todo contrato cláusulas que estabeleçam: I - o objeto e seus elementos característicos; II - a vinculação ao edital de licitação e à proposta do licitante vencedor ou ao ato que tiver autorizado a contratação direta e à respectiva proposta; III - a legislação aplicável à execução do contrato, inclusive quanto aos casos omissos; IV - o regime de execução ou a forma de fornecimento; V - o preço e as condições de pagamento, os critérios, a data-base e a periodicidade do reajustamento de preços e os critérios de atualização monetária entre a data do adimplemento das obrigações e a do efetivo pagamento; VI - os critérios e a periodicidade da medição, quando for o caso, e o prazo para liquidação e para pagamento; VII - os prazos de início das etapas de execução, conclusão, entrega, observação e recebimento definitivo, quando for o caso; VIII - o crédito pelo qual correrá a despesa, com a indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica; IX - a matriz de risco, quando for o caso; X - o prazo para resposta ao pedido de repactuação de preços, quando for o caso; XI - o prazo para resposta ao pedido de restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro, quando for o caso; XII - as garantias oferecidas para assegurar sua plena execução, quando exigidas, inclusive as que forem oferecidas pelo contratado no caso de antecipação de valores a título de pagamento; XIII - o prazo de garantia mínima do objeto, observados os prazos mínimos estabelecidos nesta Lei e nas normas técnicas aplicáveis, e as condições de manutenção e assistência técnica, quando for o caso; XIV - os direitos e as responsabilidades das partes, as penalidades cabíveis e os valores das multas e suas bases de cálculo; XV - as condições de importação e a data e a taxa de câmbio para conversão, quando for o caso; XVI - a obrigação do contratado de manter, durante toda a execução do contrato, em compatibilidade com as obrigações por ele assumidas, todas as condições exigidas para a habilitação na licitação, ou para a qualificação, na contratação direta; XVII - a obrigação de o contratado cumprir as exigências de reserva de cargos prevista em lei, bem como em outras normas específicas, para pessoa com deficiência, para reabilitado da Previdência Social e para aprendiz; XVIII - o modelo de gestão do contrato, observados os requisitos definidos em regulamento; XIX - os casos de extinção.





ESTADO DE MATO GROSSO
MUNICÍPIO DE CÁCERES
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

O processo de seleção do fornecedor encerra-se com a assinatura do contrato administrativo, o qual resulta em obrigações e direitos para a Administração Pública e para o contratado, com vistas a determinada execução de obra, fornecimento de bens ou prestação de serviços para atendimento a uma necessidade pública.

Com vistas ao determinado na Lei nº 14.133/2021 e para garantir que o contrato esteja em consonância com o melhor interesse da Administração Pública, observando os princípios de equilíbrio econômico-financeiro, passamos às observações necessárias quanto a minuta do contrato.

As cláusulas necessárias que o contrato administrativo deve conter encontra-se insculpida no art. 92 da Lei o qual recomendamos o atendimento na íntegra e previsão expressa de todas as cláusulas, salvo os casos em que a própria lei dispensa.

Desta maneira, em que pese o atendimento, em partes, do disposto no artigo e seus incisos, constata-se a necessidade de atendimento adicional às recomendações abaixo, a saber.

a. Vigência e Prorrogação: da análise da vigência contratual que consta da minuta de contrato, percebemos que haverá extrapolação do exercício financeiro. Desse modo, somente será possível essa contratação se o presente objeto contiver produto previsto nas metas do Plano Plurianual (art. 105 da Lei nº 14.133, de 2021) - devendo haver a comprovação nos autos desse fato, ou, se todo o empenho necessário à execução contratual.

Além disso, notou-se que o Setor Demandante optou no TR pela prorrogação fundamentada no art. 106 e na minuta do contrato no item 2. Fundamentou a prorrogação nos artigos 106 e 107 do mesmo diploma legal, entretanto não existe previsão no Edital da possibilidade de prorrogação com fundamento nos artigos 106 e 107, **recomenda-se que seja adequado a minuta do edital e justificado pelo setor demandante o enquadramento do objeto como fornecimento contínuo, o real enquadramento em um dos artigos, nos seus moldes apresentados.**

Além disso, caso entenda pela fundamentação nos dispositivos legais e adequado a Minuta do Edital e Termo de Referência recomendamos a previsão das seguintes condicionantes no bojo do contrato, em especial o disposto no inc. III:

I - a autoridade competente do órgão ou entidade contratante deverá atestar a



ESTADO DE MATO GROSSO
MUNICÍPIO DE CÁCERES
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

maior vantagem econômica vislumbrada em razão da contratação plurianual;
II - a Administração deverá atestar, no início da contratação e de cada exercício, a existência de créditos orçamentários vinculados à contratação e a vantagem em sua manutenção;
III - a Administração terá a **opção de extinguir o contrato, sem ônus**, quando não dispuser de créditos orçamentários para sua continuidade ou quando entender que o contrato não mais lhe oferece vantagem. (grifamos).

b. Regime de execução: observar o disposto no art. 92, § 2º, da Lei nº 14.133/2021, ao estabelecer que, de acordo com as peculiaridades de seu objeto e de seu regime de execução, o contrato conterà cláusula que preveja período antecedente à expedição da ordem de serviço para verificação de pendências, liberação de áreas ou adoção de outras providências cabíveis para a regularidade do início de sua execução. No item 4.6.2 consta no Termo de Referência:

“4.6.2. A execução será execução por preços global, O objeto foi parcelado em dois itens, a saber, cópias e impressões coloridas e cópias e impressões preto e branco, preferencialmente agrupando estes itens para um único fornecedor onde o valor é fixado por preço certo de unidades determinadas e os pagamentos correspondem aos bens de fato adquiridos, de modo que os riscos dos contratantes em relação a diferenças de quantitativos são menores. Tal regime é mais apropriado para os casos em que não se conhecem de antemão com adequado nível de precisão, os quantitativos totais.”

Nesse passo, necessário a alteração desse item para se adequar ao objeto da licitação.

c. Reajuste: indicar o índice adequado para o reajustamento dos custos decorrentes do mercado. Para tanto, recomenda-se a adequação da redação dos itens 5.1. e 5.2., para a seguinte sugestão:

Ademais, alertamos para a correta adoção do índice específico ou setorial que guarde a maior correlação possível com o segmento econômico em que estejam inseridos tais insumos diversos e:

I. na falta de qualquer índice específico ou setorial, escolher o índice geral melhor correlacionado com a variação inflacionária dos custos da contratação ou ainda, em caráter subsidiário,



ESTADO DE MATO GROSSO
MUNICÍPIO DE CÁCERES
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

verificar se existe, no mercado, algum índice geral de adoção consagrada para o objeto contratado;

II. na falta de qualquer índice geral com a característica do item anterior, adotar o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA/IBGE.

Frisamos quanto ao posicionamento firmado pelo TCU no sentido de ser ilegal a previsão de reajuste contratual com prazo contado da data da apresentação da proposta (Acórdão 1795/2024 - Plenário). Essa distinção é crucial para garantir o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos. O § 3º do art. 92 da Lei 14.133/2021 foi introduzido para evitar defasagens significativas entre o orçamento estimado e a execução contratual, especialmente em momentos de inflação ou variações significativas de preços de insumos.

d. Pagamento: possui previsão na cláusula quinta, quando na verdade trata-se de item 4., com menção as condições detalhadas no TR, entretanto **recomendamos que seja expressamente previsto o disposto nos incisos V, VI e VII:**

V - o preço e as condições de pagamento, os critérios, a data-base e a periodicidade do reajustamento de preços e os critérios de atualização monetária entre a data do adimplemento das obrigações e a do efetivo pagamento;

VI - os critérios e a periodicidade da medição, quando for o caso, e o prazo para liquidação e para pagamento;

VII - os prazos de início das etapas de execução, conclusão, entrega, observação e recebimento definitivo, quando for o caso;

e. Prazo de garantia mínima do objeto: sugere-se a inclusão da subordinação da prestação do serviço aos ditames da Lei Federal nº 8.078/1990, bem como a correta definição dos seus moldes, ademais reitera-se para a **importante observação realizada no tópico 5.6. Termo de Referência, deste Parecer, sobre a adequação das garantias.**

f. Da obrigação do contratado e da contratante: recomenda-se a fixação separada e expressa para cada uma das partes, isto é, uma cláusula para “Obrigações da Contratada” e “Obrigações da Contratante”. Além do mais, deve o contratado estar ciente de que ficará obrigado durante toda execução contratual manter as condições de habilitação e qualificação exigidas no processo, assim como o cumprimento da reserva de cargos imposta no inc. XVII do art. 92 da Lei.



**ESTADO DE MATO GROSSO
MUNICÍPIO DE CÁCERES
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO**

g. Da definição do foro: com exceção das hipóteses ressalvadas no §1º do art. 92 da Lei 14.133/2021, alertamos que os “contratos celebrados pela Administração Pública com pessoas físicas ou jurídicas, inclusive as domiciliadas no exterior, deverão conter cláusula que declare competente o foro da sede da Administração para dirimir qualquer questão contratual”. Recomenda-se a correção do item 15. Para que passe a prever como competente o Foro da Sede da Administração Municipal.

Sendo assim, após as devidas adaptações, a minuta do contrato encontra-se em conformidade com as exigências da Lei nº 14.133/2021.

10. DA DISPONIBILIDADE FINANCEIRA E ORÇAMENTÁRIA

Em atenção ao art. 6º, XXIII, "j", c/c art. 18, caput, da Lei nº 14.133, de 2021, consta o **PARECER SMPLAN – ENQUADRAMENTO DA DESPESA** no **Despacho Processo Licitatório -11 e 12- 086/2025** e o **PARECER CONTÁBIL** no **Despacho Processo Licitatório - 13- 086/2025**, acerca da previsão dos recursos orçamentários necessários para fazer face às despesas decorrentes da futura contratação, obedecendo o disposto quanto ao orçamento, e a disponibilidade financeira, para a contratação.

11. AUTORIZAÇÃO PARA A ABERTURA DA LICITAÇÃO

Superadas as etapas relativas ao planejamento da contratação, como a definição do objeto e a indicação do recurso próprio para a despesa, torna-se possível ao gestor avaliar a oportunidade e a conveniência de se realizar a contratação.

Caso conclua por deflagrar a licitação pretendida, deve emitir a autorização para a abertura da licitação. No presente caso, não consta autorizo da Autoridade Competente para abertura do processo licitatório.

12. DESIGNAÇÃO FORMAL DO PREGOEIRO E DA EQUIPE DE APOIO

Prevê o art. 8º, §§ 1º e 5º que:

Art. 8º A licitação será conduzida por agente de contratação, pessoa designada pela autoridade competente, entre servidores efetivos ou empregados públicos dos quadros permanentes da Administração Pública, para tomar decisões,



ESTADO DE MATO GROSSO
MUNICÍPIO DE CÁCERES
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

acompanhar o trâmite da licitação, dar impulso ao procedimento licitatório e executar quaisquer outras atividades necessárias ao bom andamento do certame até a homologação.

§ 1º O agente de contratação será auxiliado por equipe de apoio e responderá individualmente pelos atos que praticar, salvo quando induzido a erro pela atuação da equipe.

§ 5º Em licitação na modalidade pregão, o agente responsável pela condução do certame será designado pregoeiro.

Tal exigência foi atendida com a juntada da Portaria nº 251 de 09 de abril de 2025, ao despacho 14.

13. DA PUBLICAÇÃO DO EDITAL E DA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO

É obrigatória a divulgação e a manutenção do inteiro teor do edital de licitação e dos seus anexos e do termo de contrato no Portal Nacional de Contratações Públicas e a publicação de extrato do edital no Diário Oficial da União, bem como em jornal de grande circulação, conforme art. 54, *caput* e §1º, c/c art. 94 da Lei nº 14.133/2021.

No caso, deve ser observado o prazo mínimo de 08 (oito) dias úteis, contados a partir da data de divulgação do edital de licitação, para a apresentação das propostas e lances, quando adotados os critérios de julgamento de menor preço ou de maior desconto (art. 55, I, “a”, Lei nº 14.133/2021).

Destaca-se também que, após a homologação do processo licitatório, é obrigatória a disponibilização no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) dos documentos elaborados na fase preparatória que porventura não tenham integrado o edital e seus anexos, conforme determina o art. 54, § 3º, da Lei nº 14.133/2021. Logo, **recomenda-se a observância das regras sobre Registro de Preço previstas no Decreto Municipal nº. 073/2024.**

Feita a ressalva, passa-se à conclusão.

14. CONCLUSÃO

Por todo o exposto, resguardado o poder discricionário do gestor quanto à oportunidade e conveniência do ato administrativo, **OPINA pela possibilidade de continuidade do presente processo licitatório, nos moldes da Lei 14.133/2021, DESDE QUE SEJA OBSERVADA A FUNDAMENTAÇÃO DESTES PARECER E QUE:**



ESTADO DE MATO GROSSO
MUNICÍPIO DE CÁCERES
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

- a) Seja a abertura do processo licitatório, expressamente, autorizada pela Autoridade Competente, conforme exposto no Parecer;
- b) Sejam observadas as recomendações feitas sobre o Estudo Técnico Preliminar e subtópicos deste Parecer;
- b) Sejam observadas as recomendações feitas sobre a Análise de Riscos, conforme este Parecer;
- c) Sejam observadas as recomendações feitas sobre a Pesquisa de Preço, conforme este Parecer;
- d) Sejam observadas as recomendações para o Termo de Referência constantes neste Parecer;
- e) Seja alterado o item 4.6.2, constante do Termo de Referência para se adequar ao objeto da licitação:
- f) Sejam observadas as recomendações para a minuta do Edital constantes neste Parecer, em especial o subtópico Critério de Julgamento Eleito – “menos preço por item”;
- g) Sejam observadas as recomendações para a adoção do Sistema de Registro de Preços, para a Intenção de Registro de Preços e para a minuta da Ata de Registro de Preço constantes neste Parecer, respectivamente;
- h) Sejam observadas as recomendações para a minuta do Contrato constantes neste Parecer;
- i) Seja observado e aplicado no que couber os dispositivos do Decreto Municipal nº 073/2024;
- j) Seja observada a obrigatoriedade de publicação do Edital de Licitação e seus anexos no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), conforme determina o art. 54 da Lei nº 14.133/21.

Reitera-se que que não foram analisados os aspectos técnicos orçamentários e financeiros, a conveniência/oportunidade na presente aquisição, assim como as especificidades técnicas do objeto, por não serem objeto de análise desta Assessoria Jurídica.

É o parecer, salvo melhor juízo.

(Assinado digitalmente)





ESTADO DE MATO GROSSO
MUNICÍPIO DE CÁCERES
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

Renata Laudelina de Paula
Procuradora do Município
OAB/MT 11.839



VERIFICAÇÃO DAS ASSINATURAS



Código para verificação: 4C4A-E5DE-4753-BC6C

Este documento foi assinado digitalmente pelos seguintes signatários nas datas indicadas:



RENATA LAUDELINA DE PAULA (CPF 317.XXX.XXX-80) em 19/08/2025 10:38:42 GMT-04:00

Papel: Parte

Emitido por: Sub-Autoridade Certificadora 1Doc (Assinatura 1Doc)

Para verificar a validade das assinaturas, acesse a Central de Verificação por meio do link:

<https://caceres.1doc.com.br/verificacao/4C4A-E5DE-4753-BC6C>