



Governo do Estado de Mato Grosso
PGE - Procuradoria Geral do Estado

Verifica-se que também foi elaborado o **Termo de Referência** n.º **SEPLAG/00022/2023** de **fls. 277-292** para a presente aquisição. Nos termos do art. 42 do Decreto n.º 1.525/22, o TR deverá abordar, dentre outros elementos a serem analisados posteriormente, os seguintes temas:

Art. 42. O termo de referência é o documento elaborado a partir dos estudos técnicos preliminares, se houver, devendo conter os elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar o objeto da licitação, e ainda:

I-definição do objeto, incluídos sua natureza, os quantitativos, o prazo do contrato e, se for o caso, a possibilidade de sua prorrogação;

É de se destacar, ainda, que o **objeto** foi devidamente definido no instrumento referencial, não se vislumbrando especificação demasiadamente genérica, tampouco excessivamente detalhista que frustre a concorrência, *vide in verbis* Fl. 244

:

2. OBJETO

- 2.1. O objeto da presente licitação é a formação de registro de preços para futura e eventual aquisição de gêneros alimentícios (café, açúcar e chá) para atender às demandas dos Órgãos/Entidades do Poder Executivo Estadual, conforme especificações e condições técnicas constantes neste Edital e em seus anexos.
- 2.2. A licitação será dividida em itens, conforme tabela no Anexo I deste Edital, facultando-se ao licitante a participação em quantos itens forem de seu interesse.
- 2.3. Este Pregão possui itens de ampla concorrência/cota principal (75%) do objeto e itens com reserva de cota (25%) destinados às Microempresas – ME, Empresas de Pequeno Porte – EPP e Microempreendedor Individual - MEI, observada a Lei Complementar Estadual nº 605/2018 e arts. 47 e 48 da Lei Complementar nº 123/2006.
- 2.4. Os quantitativos do objeto desta licitação estão distribuídos conforme discriminado no Anexo I deste Edital.

Conforme a Súmula do Tribunal de Contas da União – TCU nº. 177, “a definição precisa e suficiente do objeto licitado constitui regra indispensável da competição, até mesmo como pressuposto do postulado de igualdade entre os licitantes, do qual é subsidiário o





Governo do Estado de Mato Grosso
PGE - Procuradoria Geral do Estado

princípio da publicidade, que envolve o conhecimento, pelos concorrentes potenciais, das condições básicas da licitação (...)”.

Outrossim, conforme já dito, é cediço que muitas vezes, o preço do produto pode variar em função da quantidade da aquisição, como ocorre na economia de escala. Dessa forma, fica evidenciada a essencialidade de se fixar a estimativa adequada para propiciar apresentação de propostas/lances coerentes, visando ao êxito do certame com resultados verossímeis.

De fato, é nesse sentido que a doutrina e o TCU aconselham recomendar a fixação no edital do SRP não apenas da quantidade máxima dos itens licitados, mas também estabelecer lotes mínimos - é dizer, quantitativo mínimo a ser fornecido a cada pedido -, para a obtenção de preços por atacado e, em decorrência, mais favoráveis à Administração.

Em continuidade, verifica-se a **justificativa para a contratação** de cada um dos órgãos envolvidos no consumo dos itens presente nos autos em fls. 18-23 do processo em análise. No que tange ao **quantitativo**, consta justificativa no **ETP** à fl. 44:

4. ESTIMATIVA DAS QUANTIDADES

4.1. Considerando que a Ata de Registro de Preço atende os Órgãos/Entidades do Poder Executivo Estadual do Mato Grosso bem como adesões e que os mesmos têm unidades espalhadas por todo território estadual, a estimativa de quantidade a ser licitada baseia-se em pesquisa de demanda a ser realizada pelo SIAG, na qual acrescemos percentual de 10% (dez por cento), como cota de segurança para quaisquer eventualidades referente as adesões a Ata.

A pesquisa de demanda utilizada para obter o quantitativo está presente nos autos às fl. 27.

A Lei 14.133/21 também impõe à administração a observância ao Princípio do parcelamento do objeto licitatório previsto nos arts. 40 e 47, senão vejamos:

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





Governo do Estado de Mato Grosso
PGE - Procuradoria Geral do Estado

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

Art. 47. As licitações de serviços atenderão aos princípios:

I — do parcelamento, quando for tecnicamente viável e economicamente vantajoso.

Tendo em vista que o **parcelamento do objeto** ou sua reunião em lotes devem ser objeto de considerações no corpo do estudo técnico preliminar na forma do art. 18, §1º, VIII, é necessário analisar o cumprimento ou não de tal princípio.

No presente caso, conforme se extrai do ETP, o **objeto foi apresentado em proposta de parcelamento, sendo a justificativa apresentada na fl. 46**

8. JUSTIFICATIVA PARA PARCELAMENTO

8.1. O Órgão gerenciador, sempre que possível técnica e economicamente, deverá dividir a quantidade total do item em lotes para possibilitar maior competitividade, observada a quantidade mínima, o prazo e o local de entrega, conforme disposto no art. 202, Decreto Estadual nº 1.525/2022;

8.2. O objetivo da norma, como visto na legislação citada, é ampliar a competitividade, sobretudo porque algumas empresas podem não ter capacidade ou condições de ofertar a integralidade do objeto (execução, fornecimento), mas apenas uma parte dele, razão pela qual a adjudicação conjunta inviabilizaria a participação delas no certame, caracterizando restrição à competição (Acórdão 18/2019 do TCE/MT);

8.3. Para esta licitação optou-se pelo parcelamento dos itens;

8.4. O objetivo do parcelamento é o de melhor aproveitar os recursos disponíveis no mercado e ampliar a competitividade, sendo que este parcelamento é técnica e economicamente viável e não represente perda de

Cabe pontuar que, desde as alterações promovidas pela Lei Complementar nº 147/2014 no estatuto das micro e pequenas empresas, a Lei Complementar nº 123/2006, art. 48, I, tornou-se obrigatória a realização de processo licitatório destinado exclusivamente à participação de microempresas e empresas de pequeno porte nos itens de contratação com valor de até R\$ 80.000,00.

Além disso, segundo o inciso III do citado artigo 48, para as contratações em montante superior a R\$ 80.000,00, necessário se faz estipular o limite de 25%





Governo do Estado de Mato Grosso
PGE - Procuradoria Geral do Estado

do lote referente a bens divisíveis para que seja destinado às microempresas:

Art. 48. Para o cumprimento do disposto no art. 47 desta Lei Complementar, a administração pública; (Redação dada pela Lei Complementar nº 147, de 2014)

I - deverá realizar processo licitatório destinado exclusivamente à participação de microempresas e empresas de pequeno porte nos itens de contratação cujo valor seja de até R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais); (Redação dada pela Lei Complementar nº 147, de 2014)

III - poderá, em relação aos processos licitatórios destinados à aquisição de obras e serviços, exigir dos licitantes a subcontratação de microempresa ou empresa de pequeno porte; (Redação dada pela Lei Complementar nº 147, de 2014)

IV - deverá estabelecer, em certames para aquisição de bens de natureza divisível, cota de até 25% (vinte e cinco por cento) do objeto para a contratação de microempresas e empresas de pequeno porte. (Redação dada pela Lei Complementar nº 147, de 2014)

§ 1º (Revogado). (Redação dada pela Lei Complementar nº 147, de 2014)

§ 2º Na hipótese do inciso II do caput deste artigo, os empenhos e pagamentos do órgão ou entidade da administração pública poderão ser destinados diretamente às microempresas e empresas de pequeno porte subcontratadas.

§ 3º Os benefícios referidos no caput deste artigo poderão, justificadamente, estabelecer a prioridade de contratação para as microempresas e empresas de pequeno porte sediadas local ou regionalmente, até o limite de 10% (dez por cento) do melhor preço válido. (Incluído pela Lei Complementar nº 147, de 2014).

Cabe destacar, contudo, que, na forma do disposto no art. 49 da Lei Complementar nº 123/2006, as sobreditas licitações diferenciadas não devem ser aplicadas quando:

(a) não houver, no mínimo, três fornecedores competitivos enquadrados como microempresas ou empresas de pequeno porte sediados no local ou regionalmente e capazes de cumprir as exigências estabelecidas no instrumento convocatório; ou (b) o tratamento diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte não for vantajoso para a administração pública ou representar prejuízo ao conjunto ou complexo do objeto a ser contratado (OLIVEIRA, Rafael





Governo do Estado de Mato Grosso
PGE - Procuradoria Geral do Estado

Carvalho Rezende. Curso de Direito Administrativo. 5. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2017, item 17.15.3).

De maneira geral, o tema foi regulamentado no Estado de Mato Grosso pela Lei Complementar Estadual nº 605/2018 nos seguintes termos:

Art. 23 Os órgãos e entidades abrangidos por esta lei complementar deverão realizar processo licitatório destinado exclusivamente à participação de microempresas, empresas de pequeno porte e microempreendedores individuais nos itens ou lotes de licitação cujo valor seja de até R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais).

[...]

§ 2º O valor de até R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais) refere-se ao valor total estimado para a licitação, quando o certame tratar da aquisição de mesmo bem ou serviço.

§ 3º Nos casos de processos licitatórios de bens ou serviços distintos, o valor limite de R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais) deve ser aferido por item ou lote.

§ 4º Nas licitações destinadas à participação exclusiva de microempresas, empresas de pequeno porte e microempreendedores individuais faculta-se ao licitante, para fins de habilitação, atestar a qualificação econômico-financeira através da comprovação de capital social mínimo ou de patrimônio líquido.

Verifica-se no item 12 e subdivisões do TR (Fl. 285-286) foi explicitada a conformidade legal com a reserva de lotes para participação Microempresas, Empresas de Pequeno Porte e Microempreendedores Individuais e suas condições:





Governo do Estado de Mato Grosso
PGE - Procuradoria Geral do Estado

12. PARTICIPAÇÃO E BENEFÍCIOS DA MICROEMPRESA, EMPRESA DE PEQUENO PORTE E MICROEMPREENDEDOR INDIVIDUAL

12.1. Em obediência ao inciso I do art. 48 da Lei Complementar nº 123/2006, alterada pela Lei Complementar nº 147/2014, nesta licitação poderá haver itens reservados para participação exclusiva das Microempresas, Empresas de Pequeno Porte e Microempreendedores individuais e outra participação de empresas por ampla concorrência.

12.2. Poderá haver reserva de cotas para a contratação de Microempresas, Empresas de Pequeno Porte e Microempendedor Individual nos termos do artigo 25 da Lei Complementar Estadual nº 605/2018, pois o objeto licitado envolve contratação de bens de natureza divisível e a reserva não traz prejuízo para o conjunto de aquisição.

12.3. A Microempresa, Empresa de Pequeno Porte e Microempendedor Individual que quiser usufruir dos benefícios concedidos pela Lei Complementar nº 123/2006 e Lei Complementar Estadual nº 605/2018 deverá selecionar a opção no SIAG: , antes do envio da proposta, e no momento da Habilitação comprovar tal situação apresentando todos os documentos solicitados neste Edital, bem como aqueles previstos na legislação vigente.

12.4. A falta de identificação no sistema antes do envio da proposta tal como indicado no subitem anterior, impedirá o licitante de usufruir de qualquer dos benefícios da Lei

Complementar nº 123/2006.

12.5. Serão estendidas às Cooperativas os benefícios previstos para as Microempresas e

Empresas de Pequeno Porte, quando elas atenderem ao disposto no art. 34 da Lei nº

11.488, de 15 de junho de 2007.

12.6. Nas licitações será assegurada, como critério de desempate, preferência de contratação para as microempresas, empresas de pequeno porte e microempreendedores individuais.

12.7. Entende-se haver empate quando as ofertas apresentadas pelas microempresas, empresas de pequeno porte e microempreendedores individuais forem iguais ou até 5% (cinco por cento) superiores à proposta melhor classificada.

12.8. Havendo alguma restrição na comprovação da regularidade fiscal das microempresas e empresas de pequeno porte, será assegurado o prazo de cinco dias úteis, prorrogáveis por período igual, a critério da Administração, para a regularização da documentação, contados do momento em que o proponente for declarado o vencedor do certame, prorrogáveis por igual período, a critério da Administração Pública, para a regularização da documentação, pagamento ou parcelamento do débito, e emissão de eventuais certidões negativas ou positivas com efeito de certidão negativa.

12.9. Não será exigida nesta contratação a sub-rogação de que trata o art. 24 da Lei Complementar Estadual nº 605/2018, porque o citado artigo se aplica especificamente a serviços e obras, não sendo este objeto do presente instrumento.

12.10. As microempresas e as empresas de pequeno porte deverão apresentar declaração de que não celebraram contratos com a Administração Pública no ano-calendário de realização da licitação, cujos





Governo do Estado de Mato Grosso
PGE - Procuradoria Geral do Estado

valores somados extrapolam a receita bruta máxima admitida para fins de enquadramento como empresa de pequeno porte.

12.11. Não havendo vencedor para a cota reservada nos termos do art. 25 da Lei Complementar Estadual nº 605/2018, esta poderá ser adjudicada ao vencedor da cota principal ou, diante de sua recusa, aos licitantes remanescentes, desde que pratiquem o preço do primeiro colocado.

12.12. Se uma mesma empresa vencer a cota reservada e a cota principal, a contratação das cotas dar-se-á pelo menor preço obtido entre estas.

12.13. No caso do subitem anterior, o licitante será chamado para ajustar a proposta da cota de maior valor, que deverá passar a contemplar o mesmo preço da de menor valor.

12.14. Serão priorizados os lotes reservados às Microempresas, às Empresas de Pequeno Porte e Microempendedor Individual, conforme estabelece o art. 25, §§ 7º e 8º da Lei Complementar Estadual nº 605/2018.

12.15. Somente existirá prioridade para efetuar a contratação da empresa vencedora da cota reservada, no Registro de Preços, se esta aceitar reduzi-lo ao valor registrado para a cota de ampla concorrência, se esta for de menor valor.

12.16. Na hipótese prevista no subitem acima, se a empresa vencedora não aceitar reduzir o valor registrado até o montante registrado na cota mais vantajosa, o seu preço permanecerá válido para outras contratações, após o esgotamento da cota de menor valor, não lhe sendo assegurada a prioridade de contratação.

Prosseguindo a análise, **a autorização de abertura do procedimento licitatório (fl. 7-9), e solicitação de compras registrada no SIAG (Fl. 10-14).**

A respeito da análise do preço estimado, da indicação dos recursos orçamentários, da minuta do edital e do contrato serão abordadas em tópico apropriado.

Em atenção ao inciso XI do art. 66 do Decreto Estadual, o **checklist/** lista de verificação de conformidade foi acostado às fls. 333-342.

Verifica-se, por fim, que se encontra às fls. 228-229 a publicação no Diário Oficial do Estado - DOE da **Portaria n.º 027/2023/SEPLAG**, a qual designa servidores para compor a equipe responsável por licitação na modalidade Pregão.

2.5. DA PESQUISA PARA FORMAÇÃO DO PREÇO DE REFERÊNCIA

O art. 43 do Decreto nº 1.525/21 destaca a importância do preço estimado da licitação que, segundo o referido dispositivo e seus incisos, é elemento fundamental para fixar o preço de mercado do objeto licitatório, delimitar os recursos orçamentários necessários para a contratação, identificar eventual sobrepreço ou





Governo do Estado de Mato Grosso
PGE - Procuradoria Geral do Estado

inexequibilidade da proposta, entre outros.

O valor estimado é obtido por meio de pesquisa de preços referenciais regida pelo art. 23 da Lei nº 14.133/21. Tal artigo dispõe quais são as cinco fontes aptas a instruírem a pesquisa que podem ser utilizadas de forma combinada ou não.

Nada obstante, a regulamentação estadual trazida pelo Decreto nº 1.525/21 estabelece no seu art. 46, §1º que as medianas de banco de dados de preços públicos (inciso I) e contratações similares efetuadas pelo Poder Público (inciso II) são fontes prioritárias na formação do preço estimado.

Importante destacar que o Tribunal de Contas da União defendia a utilização da cotação junto ao mercado como forma preferencial de pesquisa destinada a definir o orçamento estimado (Acórdão nº 4.013/2008, TCU, Plenário e Acórdão nº 1.547/2007, TCU, Plenário).

De toda sorte, em 2013, a orientação da Corte de Contas federal pareceu seguir outro rumo. No Acórdão nº 868/2013 Plenário, o Min. Relator concluiu que *"para a estimativa do preço a ser contratado, é necessário consultar as fontes de pesquisa que sejam capazes de representar o mercado."*

Ou seja, a decisão reconheceu, em certa medida, a insuficiência da pesquisa de preços realizada, unicamente, com base nos orçamentos fornecidos pela iniciativa privada. Desta forma, o relator aproveitou o ensejo para indicar alguns exemplos de fontes alternativas de pesquisa:

Esse conjunto de preços ao qual me referi como 'cesta de preços aceitáveis' pode ser oriundo, por exemplo, de **pesquisas junto a fornecedores**, valores adjudicados em licitações de órgãos públicos inclusive aqueles constantes no Comprasnet -, **valores registrados em atas de SRP**, entre outras fontes disponíveis tanto para os gestores como para os órgãos de controle a exemplo de compras/contratações realizadas por corporações privadas em condições idênticas ou semelhantes àquelas da Administração Pública -, desde que, com relação a qualquer das fontes utilizadas, sejam expurgados os valores que,





Governo do Estado de Mato Grosso
PGE - Procuradoria Geral do Estado

manifestamente, não representem a realidade do mercado. (Acórdão nº 868/2013, TCU, Plenário)

A demonstração da formação do preço de referência, portanto, não pode levar em consideração apenas orçamentos privados, devendo constar na pesquisa de preços os valores praticados em outros contratos celebrados com a Administração Pública municipal, estadual ou federal.

No mesmo sentido, o mapa comparativo não pode se ater apenas às pesquisas de valores praticados em contratos administrativos, de modo que a suficiente demonstração de que os valores têm correlação com o valor de mercado dos bens ou serviços impõe a conjugação da análise de preços públicos e privados, na esteira do entendimento do Tribunal de Contas da União.

A necessidade de demonstração da ampla pesquisa para verificação do preço de mercado obrigatoriamente deve constar nos autos, pois é a única forma de se documentar que houve preocupação com a economicidade da contratação e a busca pela proposta mais vantajosa, princípio fundamental da licitação, previsto no art. 5º da Lei nº 14.133/2021.

Observa-se que o setor competente realizou pesquisa mercadológica, efetuou e formalizou o **mapa comparativo de preços (fls. 237-239)** - concluindo que a pesquisa realizada contemplou as fontes indicadas no art. 46 do Decreto Estadual nº 1.525/2022.

Em cumprimento ao art. 50 do Decreto Estadual, à fls. 217 foi apresentada análise crítica realizada por servidor diverso daquele que elaborou o mapa comparativo. Na oportunidade, concluiu-se que a pesquisa de preços foi efetuada em observância à legislação estadual, possuem especificações compatíveis com os objetos a serem licitados e que seu preço é condizente com o praticado no mercado. Ao final, validou-se o mapa comparativo.





Governo do Estado de Mato Grosso PGE - Procuradoria Geral do Estado

Trata-se do Processo Administrativo nº SEPLAG-PRO-04861/2023 cujo objeto trata-se Registro de Preços para futura e eventual **Aquisição de Gêneros Alimentícios (Café, Açúcar e Chá Mate)**, para atender as demandas dos Órgãos/Entidades do Poder Executivo do Estado de Mato Grosso, conforme condições e exigências estabelecidas no Termo de Referência nº 22/2023/SEPLAG/MT.

Informamos que os preços de referência/mercado seguem os parâmetros estabelecidos pelos artigos 43 ao 50 e parágrafos, do Decreto Estadual nº 1525/2022, o qual estabelece as seguintes fontes para pesquisa dos preços: contratos, preços públicos, orçamentos de empresas e pesquisa em mídia especializada podendo ser justificado a sua ausência.

Em seguida a instrução processual e juntada do mapa comparativo de preços nos termos do artigo 50, do Decreto Estadual nº 1525/2022, CERTIFICO que o objeto orçado, na fase de pesquisa de preços, possui especificação compatível com o objeto a ser licitado, CERTIFICO ainda que seu preço está condizente com o praticado no mercado.

Os documentos, propostas de preços, contratos públicos e Atas de Registros de Preços utilizados para constituição do mapa comparativos encontra-se nos autos.

2.6 DA ALOCAÇÃO DE RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS/EMPENHO

No que diz respeito ao prévio empenho, em se tratando de procedimento licitatório para registro de preços, **não há necessidade de comprovação da existência de recursos orçamentários** para o pagamento ou qualquer outra informação da origem dos recursos orçamentários, que somente serão exigidas para a formalização do contrato ou outro instrumento hábil. Isso é o que se extrai do §2º do art. 201 do Decreto Estadual:

Art. 201 A licitação para registro de preços poderá ser precedida de ampla pesquisa de mercado.

[...]

§ 2º Na licitação para registro de preços não é necessário indicar a dotação orçamentária ou qualquer outra informação da origem dos recursos orçamentários, que somente serão exigidas para a formalização do contrato ou outro instrumento hábil.

Sendo assim, desnecessária a reserva orçamentária, o que só será exigido no momento da contratação.

