



DOCUMENTO : OFÍCIO Nº 008/2025 – CINCOP/GAB
PROCEDÊNCIA : CONSÓRCIO INTERFEDERATIVO DE COMPRAS PÚBLICAS DO ESTADO DE MATO GROSSO
RESPONSÁVEL : HÉLIO SCHNEIDER PAULUS NETO – SERECRETÁRIO EXECUTIVO
ASSUNTO : PREGÃO ELETRÔNICO Nº 002/2025

PARECER CONSULTIVO

CONSULTA AO MPC. CONSÓRCIO INTERFEDERATIVO DE COMPRAS PÚBLICAS DO ESTADO DE MATO GROSSO. EXERCÍCIO DE 2025. PREGÃO ELETRÔNICO Nº 002/2025. ANÁLISE DE REGULARIDADE E CONFORMIDADE À LEI Nº 14.133/2021. EXISTÊNCIA DE REPRESENTAÇÃO EXTERNA EM TRAMITAÇÃO PARA FISCALIZAÇÃO DO EDITAL. AUSÊNCIA DE IRREGULARIDADES MATERIAIS OU FORMAIS RELEVANTES. PARECER EM CARÁTER ORIENTATIVO E NÃO VINCULANTE PELA LEGALIDADE DO CERTAME COM RECOMENDAÇÃO PARA APRIMORAMENTO DE FUTUROS PROCEDIMENTOS LICITATÓRIOS.

1. RELATÓRIO

1. Trata-se do **Ofício nº 008/2025** subscrito pelo Sr. Hélio Schneider Paulus Neto, Secretário Executivo do **Consórcio Interfederativo de Compras Públicas do Estado de Mato Grosso – CINCOP-MT**, por meio do qual submete ao Ministério Público de Contas os documentos do Pregão Eletrônico nº 002/2025 (Processo nº 006/2025), para análise de regularidade e conformidade com a Lei nº 14.133/2021 (Lei de Licitações e Contratos Públicos), nos seguintes termos:

Diante da relevância da atuação do MPC-MT na origem e estruturação do Consórcio, vimos, respeitosamente, **submeter à análise dessa Douta Procuradoria o processo licitatório em anexo**, com a finalidade de que seja avaliada sua regularidade e conformidade com a Lei Federal nº 14.133/2021.

Caso sejam identificadas irregularidades, sugestões de melhorias ou correções, solicitamos, gentilmente, que tais apontamentos sejam formalizados, de forma a contribuir com o aperfeiçoamento contínuo da atuação do Consórcio e garantir a observância plena dos princípios da legalidade, transparência, economicidade, eficiência e isonomia que norteiam a nova legislação de licitações e contratos administrativos.

2. É o relatório.



2. FUNDAMENTAÇÃO

3. Inicialmente, cumpre registrar que a atuação dos órgãos de controle externo, incluindo este Ministério Público de Contas, pauta-se pela fiscalização da legalidade, legitimidade e economicidade dos atos de gestão, exercida de forma autônoma e, em regra, ***a posteriori***. Tal premissa veda, como princípio, a atuação do órgão ministerial em função de assessoria ou consultoria jurídica aos jurisdicionados do Tribunal de Contas de Mato Grosso, sob pena de comprometer a indispensável isenção em futuras fiscalizações e de incorrer em cogestão do ato administrativo.

4. Contudo, **a presente situação reveste-se de singular excepcionalidade**. Conforme destacado no próprio ofício, este *Parquet* teve participação ativa e essencial na Mesa Técnica nº 02/2024, homologada pela Decisão Normativa nº 16/2024 – TP, que culminou na origem e estruturação do Consórcio Interfederativo de Compras Públicas do Estado de Mato Grosso (CINCOP-MT).

5. Diante dessa relevância histórica e do papel de fomento institucional exercido, e considerando o compromisso mútuo com a boa governança e a integridade dos procedimentos públicos, **entende-se pertinente, em caráter colaborativo e orientativo, promover a análise requerida, sem que isso configure precedente ou vinculação para futuras fiscalizações de controle externo**.

6. Superadas as considerações iniciais e reconhecida a pertinência da análise, passa-se ao exame técnico do Edital do Pregão Eletrônico nº 002/2025 e de seus anexos, à luz da Lei nº 14.133/2021 e da jurisprudência aplicável.

7. O certame em análise tem por objeto o “**Registro de Preços** para futura e eventual contratação de empresa especializada no fornecimento de mobiliário integrado sensorial e a aquisição de materiais pedagógicos de inclusão e conscientização para educação especializada de estudantes neuro divergentes”, visando atender os entes consorciados, cooperados ou referendados ao CINCOP, órgãos e entidades da administração direta e indireta, na condição de participante da licitação, cujo valor estimado alcançou o importe de **R\$ 194.554.030,01**.



8. Com efeito, a utilização do **Sistema de Registro de Preços** para compras de grande porte e pulverizada entre diversos municípios, com no caso em exame, mostra-se a escolha mais eficiente, pois confere flexibilidade, otimiza a logística e gera economia de escala, atendendo perfeitamente ao espírito da lei.

9. A seguir, apresenta-se os principais pontos desta análise, destacando a correspondência entre as cláusulas do edital e os artigos da Lei de Licitações. Veja:

Ponto Analisado	Cláusula do Edital / Termo de Referência	Dispositivo Legal Correspondente (Lei 14.133/2021)	Status da Conformidade
Modalidade de Licitação	Pregão Eletrônico	Art. 28, § 1º e Art. 17, § 2º	Conforme
Critério de Julgamento	Menor Preço por Lote	Art. 33, I	Conforme
Orçamento	Valor Estimado: SIGILOSO	Art. 24	Conforme
Aglutinação de Itens	2 lotes, com justificativa técnica	Art. 40, § 3º, I e II	Conforme
Exigência de Amostras	Item 3 – SIM Seção 3.1	Art. 41, II e Art. 17, § 3º	Conforme
Prazo de Validade da Ata	1 ano, prorrogável por igual período	Art. 84	Conforme
Adesão à Ata (Carona)	Órgãos Não Participantes podem aderir	Art. 86, §§ 2º a 5º	Conforme
Condições de Participação	Seção 7 Seção 11.4	Art. 14 e Art. 69	Conforme
Participação de Consórcios	Seção 12	Art. 15	Conforme
Tratamento para ME/EPP	Afasta cota exclusiva, com justificativa	Art. 4º, §§ 1º a 3º; Art. 49, III, LC 123/2006	Conforme
Impugnação e Esclarecimentos	Seção 14	Art. 164	Conforme



Critérios de Desempate	Seção 19 (Empate Ficto) Seção 20 (Empate Real)	Art. 60; Art. 44 e 45, LC 123/2006	Conforme
Inexequibilidade de Proposta	Seção 27	Art. 59, III e § 4º	Conforme
Habilitação (Documentos)	Seções 30 a 34	Arts. 62 a 70	Conforme
Sanções Administrativas	Seção 42	Arts. 155 e 156	Conforme
Proteção de Dados (LGPD)	Seção 43	Art. 3º, I e Art. 170	Conforme

10. Conforme demonstrado acima, o edital está, em sua maior parte, **em conformidade** com a legislação vigente. Os procedimentos, modalidades, critérios e exigências seguem as diretrizes da Lei nº 14.133/2021, demonstrando um bom alinhamento com a lei aplicável.

11. O **Termo de Referência** apresenta uma **justificativa** técnica e logística detalhada para a não divisão do objeto em itens individuais, optando pelo **agrupamento em dois lotes**. A argumentação, baseada na busca por padronização, economia de escala e eficiência logística, está bem fundamentada e alinhada com a Súmula 247¹ do Tribunal de Contas da União e com o art. 40, § 3º, da Lei 14.133/2021, que permite o agrupamento quando justificado, veja:

§ 3º O parcelamento não será adotado quando:

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.

¹ **SÚMULA TCU 247:** É obrigatória a admissão da adjudicação por item e não por preço global, nos editais das licitações para a contratação de obras, serviços, compras e alienações, cujo objeto seja divisível, desde que não haja prejuízo para o conjunto ou complexo ou perda de economia de escala, tendo em vista o objetivo de propiciar a ampla participação de licitantes que, embora não dispondo de capacidade para a execução, fornecimento ou aquisição da totalidade do objeto, possam fazê-lo com relação a itens ou unidades autônomas, devendo as exigências de habilitação adequar-se a essa divisibilidade.



12. Em relação ao tratamento diferenciado para **Microempresas e Empresas de Pequeno Porte**, verifica-se que o edital afasta a obrigatoriedade de cota exclusiva, justificando que tal medida seria prejudicial ao conjunto do objeto e à economicidade, o que encontra amparo no art. 4º, § 1º, II, da Lei de Licitações e no art. 49, III, da Lei Complementar nº 123/2006, *in verbis*:

Lei nº 14.133/2021

Art. 4º Aplicam-se às licitações e contratos disciplinados por esta Lei as disposições constantes dos arts. 42 a 49 da Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006.

§ 1º As disposições a que se refere o caput deste artigo não são aplicadas: I – no caso de licitação para aquisição de bens ou contratação de serviços em geral, ao item cujo valor estimado for superior à receita bruta máxima admitida para fins de enquadramento como empresa de pequeno porte;

Lei Complementar nº 123/2006

Art. 49. Não se aplica o disposto nos [arts. 47 e 48 desta Lei Complementar](#) quando: [\(Vide Lei nº 14.133, de 2021\)](#)

(...)

III - 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;

13. Contudo, assegura as prerrogativas das ME e EPP, previstas para os casos de empate ficto e saneamento de eventual restrição de regularidade fiscal e trabalhista, nos termos dos artigos 42 a 45 da LC nº 123/2006.

14. Ademais, o Termo de Referência realiza uma análise detalhada do **ciclo de vida dos produtos** a serem adquiridos, em conformidade com as exigências dos artigos 6º, 11 e 18 da Lei nº 14.133/2021, demonstrando uma abordagem moderna e completa do planejamento da contratação.

15. Além disso, o procedimento licitatório definiu que o valor da contratação constaria em **Orçamento Sigiloso**, prática amparada pelo art. 24 da Lei nº 14.133/2021², que visa fomentar a competitividade ao não balizar previamente as propostas dos

² **Art. 24.** Desde que justificado, o orçamento estimado da contratação poderá ter caráter sigiloso, sem prejuízo da divulgação do detalhamento dos quantitativos e das demais informações necessárias para a elaboração das propostas.



licitantes. O uso consciente do sigilo é uma ferramenta estratégica para combater o conluio e a "ancoragem" de preços, buscando maior economicidade para a administração pública.

16. Verifica-se, ainda, que o edital prevê **critérios de sustentabilidade (art. 11, IV, Lei nº 14.133/2021)**, ao exigir materiais recicláveis, produtos livres de substâncias tóxicas e práticas de logística reversa, promovendo o desenvolvimento nacional sustentável, bem como vincula a qualidade dos produtos ao cumprimento de normas técnicas específicas (**ABNT/INMETRO**), garantindo a segurança, durabilidade e ergonomia dos itens, o que protege tanto os usuários quanto o patrimônio público.

17. O documento também traz uma definição clara das **responsabilidades**, detalhando as obrigações do contratado e do contratante, incluindo a gestão e fiscalização do contrato, o que mitiga riscos e facilita a execução. E possui uma seção dedicada à **Lei Geral de Proteção de Dados**, demonstrando a preocupação com o tratamento adequado dos dados pessoais dos licitantes, um requisito legal e de governança cada vez mais importante.

18. Em síntese, o Pregão Eletrônico nº 002/2025 do CINCOP demonstra um elevado nível de adequação à Lei nº 14.133/2021, incorporando os novos institutos e as boas práticas de planejamento e gestão contratual preconizadas pela legislação, destacando-se como **pontos fortes**: i) o planejamento robusto e integrado; ii) a adoção de mecanismos modernos de contratação; iii) o foco na qualidade e segurança; iv) a clareza e transparência processual.

19. Por outro lado, embora o Edital e o Termo de Referência estejam, no geral, muito bem elaborados e tecnicamente robustos, uma análise crítica mais aprofundada permite identificar alguns pontos que, apesar de não configurar ilegalidade, podem ser considerados **pontos de fragilidade ou áreas de risco**, os quais representam os aspectos que um licitante concorrente ou um órgão de controle poderia questionar. Abaixo, listo os principais pontos fracos identificados:

20. **Subjetividade na Análise de Amostras (Risco de Questionamento):** embora o TR liste finalidades para a análise de amostras (verificar conformidade física,



funcional, ergonômica, etc.), ele **não estabelece uma metodologia ou um roteiro objetivo de testes**. Termos como "resistência", "acabamento" e "qualidade dos materiais", sem a definição de como serão medidos (ex: teste de carga, verificação de espessura de tinta, ausência de rebarbas), abrem margem para um julgamento com certo grau de subjetividade. Um licitante desclassificado nesta fase poderia alegar violação ao princípio do julgamento objetivo (art. 5º da Lei 14.133/2021), argumentando que a comissão não tinha parâmetros claros e mensuráveis para reprovar sua amostra, favorecendo outra.

21. **Prazo para Apresentação de Amostras (Potencialmente Exíguo):** O edital estipula um prazo de "até 10 (dez) dias úteis" para a apresentação das amostras (catálogos/fichas técnicas) e, caso solicitada a amostra física, o prazo é de apenas "02 (dois) dias úteis". Para um lote com 93 itens complexos, o prazo de 2 dias para envio físico pode ser considerado exíguo por um licitante de fora do estado, que poderia argumentar que a exiguidade restringe a competitividade, ferindo o art. 9º da lei. Embora seja um prazo comum, a depender da complexidade do objeto, ele pode tornar-se um ponto vulnerável a questionamentos.

22. **Ausência de Anexos Essenciais no Portal de Divulgação:** O edital menciona que o Estudo Técnico Preliminar (ETP) "foi antecedido" e está "acostado aos autos do processo". Embora legalmente correto, a **não anexação do ETP diretamente ao edital** no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) cria uma barreira, ainda que pequena, ao pleno acesso à informação. O interessado precisa solicitar vistas do processo administrativo para conhecer a íntegra do planejamento, o que pode ser apontado como uma falha de transparência ativa, passível de indagações quanto ao pleno atendimento ao princípio da publicidade, argumentando-se que os documentos que justificam as principais escolhas da licitação (como o agrupamento em lotes e a demanda) deveriam estar facilmente acessíveis junto ao edital.

23. **Justificativa para o Agrupamento em Lotes (Pode ser Contestada):** A justificativa para o agrupamento em lotes é bem detalhada, mas se baseia fortemente em argumentos de **eficiência logística e padronização**. Nesse caso, há risco de contestações por concorrente que seja especializado em apenas uma subcategoria de itens (ex: apenas mobiliário infantil, ou apenas itens eletrônicos), sob a alegação de



que a justificativa de "economia de escala" não foi comprovada com uma pesquisa de preços que comparasse a cotação por lote *versus* por item, bem como que o agrupamento, na prática, direciona a licitação para poucas grandes empresas que conseguem fornecer todos os itens, em detrimento de empresas menores e mais especializadas, ferindo o princípio da ampliação da competição.

24. Denota-se que os pontos fracos não são ilegalidades e nem configuram irregularidades, mas sim **áreas de risco jurídico e administrativo**. Eles se concentram em aspectos onde a discricionariedade da administração é maior (critérios de análise, prazos, entre outros) ou onde a fundamentação, embora existente, poderia ser contestada por um licitante que se sinta prejudicado.

25. A propósito, tramita no Tribunal de Contas de Mato Grosso o **Processo nº 203.956-7/2025**, o qual trata de **Representação Externa com pedido de tutela provisória de urgência**, apontando supostas irregularidades no edital do Pregão Eletrônico nº 002/2025 do CIN COP-MT, especialmente no Lote 1, que agrupou com 93 itens.

26. O representante relata ter constatado graves irregularidades de natureza formal e material que comprometem a lisura, a legalidade e a competitividade do certame, sendo elas: **(i)** a aglutinação indevida de itens em lote único, **(ii)** a ausência de estudo técnico preliminar, plano de contratação anual e documento de formalização de demanda, **(iii)** a ausência de critérios objetivos para formação do preço estimado, e **(iv)** a exigência de amostras sem critérios técnicos de julgamento.

27. Vale dizer que, em oportunidade de análise dos autos da Representação, este **Ministério Público de Contas (Parecer nº 2.615/2025)** manifestou-se pelo indeferimento do pedido de tutela provisória de urgência, por entender que não foram apresentados elementos concretos que demonstrassem a probabilidade do direito e o perigo de dano irreparável, já que as supostas ilegalidades, em um exame inicial estritamente jurídico, foram devidamente justificadas pelo Consórcio.

28. Veja abaixo os principais fundamentos da manifestação ministerial:

De fato, a regra geral é licitar utilizando o critério de julgamento por



item. Entretanto, admite-se a formação de lotes visando atender à conveniência administrativa e à natureza do objeto, não sendo vedada a aglutinação, desde que justificada tecnicamente.

O Tribunal de Contas da União (TCU), por meio da Súmula nº 247, assim determina: (...)

No presente caso, consta do Termo de Referência o item “4.3. JUSTIFICATIVA PARA O PARCELAMENTO OU NÃO DA CONTRATAÇÃO” e subitens “4.3.1. Justificativa técnica e logística para o agrupamento por lote”, “4.3.2. Vantagens do agrupamento em lotes”, “4.3.3. Análise Técnica e Econômica da Viabilidade do Parcelamento”, “4.3.4. Perda de padronização técnica e estética”, “4.3.5. Comprometimento da economia de escala”, “4.3.6. Risco de entrega fragmentada e logística ineficiente”, “4.3.7. Aumento da complexidade da gestão e fiscalização contratual” e “4.3.8. Risco à efetividade e ao interesse público”.

Existiu, portanto, motivação e justificativa prévia acerca da aglutinação do objeto em apenas dois lotes. A divisão em Lote 1 (Equipamentos e Mobiliário Sensorial) e Lote 2 (Materiais Pedagógicos para Inclusão) foi justificada por padronização técnica e estética, economia de escala, eficiência logística, gestão contratual simplificada e risco de ineficiência e despadronização.

O Termo de Referência, portanto, apresentou fundamentação técnica, logística e econômica para a estruturação da licitação em dois lotes, em conformidade com a Súmula nº 247 do TCU e o art. 18, §1º, VIII, da Lei nº 14.133/2021. Assim, não há indícios suficientes de ilegalidade que justifiquem a suspensão do certame por esse fundamento.
(...)

Conforme o art. 18 da Lei nº 14.133/2021, o ETP é um documento de planejamento interno, e sua inclusão como anexo do edital não é mandatória, conforme entendimento recente do TCU no Acórdão 2273/2024. O Tribunal de Contas da União (TCU) esclareceu que **a inclusão do ETP como anexo do edital não é obrigatória, mas sua publicação pode ser uma boa prática** para aumentar a transparência e fundamentação técnica do certame, desde que não haja inconsistências com o Termo de Referência.

Trata-se, portanto, de documento essencial para embasar a viabilidade técnica e econômica da contratação (art. 18, § 1º). No entanto, a lei não estabelece explicitamente que o ETP deve ser obrigatoriamente anexado ao edital.

O documento de formalização de demanda – DFD, por sua vez, é o documento inicial que detalha a necessidade do órgão público, formalizando a demanda da unidade requisitante (art. 12, VII e 72, inciso I, da Lei nº 14.133/2021).

A Lei nº 14.133/2021 não determina expressamente que o DFD deva ser anexado ao edital. **O DFD pode ser incluído no processo administrativo, mas não há obrigatoriedade** explícita de anexá-lo ao edital, já que sua função é mais voltada ao planejamento interno.
(...)

Portanto, **o ETP e o DFD são instrumentos de gestão interna, cuja ausência no edital não implica, por si só, ilegalidade**, desde que sua elaboração seja comprovada nos autos administrativos, como demonstrado pelo Consórcio. Logo, a alegação carece de elementos que demonstrem violação à legislação.
(...)

O sigilo do preço estimado é expressamente autorizado pelo art. 24 da referida lei, desde que justificado, como no caso, pela preservação da



competitividade e prevenção de práticas colusivas. Veja o teor do dispositivo legal: (...)

No caso, o item 9 do Termo de Referência do certame “**ESTIMATIVA DO VALOR DA CONTRATAÇÃO**” esclarece que o orçamento estimado será sigiloso “em vista do favorecimento de uma verdadeira competitividade entre os licitantes para a obtenção da proposta mais vantajosa para a administração” e demonstra os fundamentos legais.

A confidencialidade do preço de referência é uma faculdade da Administração, desde que fundamentada, o que ocorreu no presente caso no item 9 do Termo de Referência, não configurando irregularidade capaz de justificar a suspensão do certame. Assim, não se verifica improbidade ou ilegalidade no sigilo adotado.

(...)

A **exigência de amostras** é admitida pela Lei nº 14.133/2021 no art. 17, § 3º, da Lei 14.133/21: (...)

A lei não estabelece explicitamente a obrigatoriedade de uma equipe técnica designada ou de identificação nominal prévia no edital para essa avaliação.

A ausência de exigência de laudos do INMETRO também não constitui irregularidade, pois a Administração pode definir os parâmetros de avaliação, desde que objetivos e compatíveis com o objeto, como ocorre no presente caso. Assim, a alegação, neste momento de análise inicial, não se sustenta.

29. A posição do *Parquet* foi integralmente acolhida pelo Relator, conforme consignado no **Julgamento Singular nº 493/CN/2025**, o qual acrescentou, quanto ao agrupamento dos itens no Lote 1, que o certame visa a “aquisição de bens que, embora distintos, são interdependentes na composição do ambiente final desejado, que são salas multissensoriais voltadas a estudantes neurodivergentes e cuja efetividade demanda integração entre os diversos itens que as compõem.”

30. Importa frisar, entretanto, que a decisão foi proferida em **juízo de cognição sumária**, de modo que o exame definitivo do mérito da Representação Externa ocorrerá apenas após a completa instrução do processo, ocasião em que o entendimento inicial poderá ser alterado pelos elementos probatórios juntados ao feito.

31. Em conclusão, no que concerne ao presente requerimento, a análise do Pregão Eletrônico nº 002/2025 revela um instrumento convocatório robusto e majoritariamente alinhado à Lei nº 14.133/2021.

32. Os pontos identificados como “fracos” ou “áreas de risco” – notadamente **o agrupamento de itens heterogêneos em um mesmo lote e a subjetividade na análise de amostras** – representam, de fato, os aspectos mais vulneráveis a questionamentos,



como evidenciado pela Representação Externa em trâmite. Contudo, tais pontos não configuram, por si só, ilegalidades, mas sim opções discricionárias da gestão, cujas justificativas aparentam ser suficientes para amparar a tomada de decisão.

33. Diante das razões expendidas, **conclui-se que o Pregão Eletrônico nº 002/2025, revela-se substancialmente alinhado à Lei nº 14.133/2021 e à jurisprudência pertinente**, apresentando planejamento consistente e fundamentação técnica para as principais escolhas do edital, **recomendando-se**, todavia, que o CINCOP considere os riscos apontados para o aprimoramento de futuros procedimentos licitatórios.

34. Por fim, convém assinalar que o exame ora promovido não é exaustivo e possui caráter opinativo e não vinculante, não configurando convalidação prévia dos certames nem prejudicando eventual revisão futura do entendimento delineado por este Ministério Público de Contas ou pelo próprio Tribunal, especialmente à luz de elementos que venham a surgir no curso da instrução processual de cada caso concreto.

3. CONCLUSÃO

35. Pelo exposto, o **Ministério Público de Contas**, no uso de suas atribuições constitucionais, exercendo a função de controle orientativo, com base nos documentos que constam nos autos, conclui pela ausência de irregularidade no **Pregão Eletrônico nº 002/2025 (Processo Administrativo nº 006/2025)**, por se encontrar alinhado à Lei nº 14.133/2021 e à jurisprudência aplicável, **recomendando-se**, todavia, que o CINCOP-MT considere os riscos apontados para o aprimoramento de futuros procedimentos licitatórios.

É o Parecer.

Ministério Público de Contas, Cuiabá, 25 de agosto de 2025.

ALISSON CARVALHO DE ALENCAR
Procurador-geral de Contas