



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

**Processo n.º** 280.137/2021/SEPLAG  
**Origem** Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão  
**Assunto** Pregão Eletrônico (SRP) para aquisição de gêneros alimentícios (açúcar, café, chá mate, café solúvel (cappuccino) e guaraná ralado).  
**Parecer n.º** 3.929/SGAC/PGE/2021  
**Local e Data** Cuiabá/MT, 14/12/2021  
**Procurador** Leonardo Vieira de Souza

DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO. PREGÃO ELETRÔNICO. SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS. FASE PREPARATÓRIA. LEI N.º 8.666/1993. LEI N.º 10.520/2002. LEI N.º 14.133/2021 E DECRETO ESTADUAL N.º 840/2017. AQUISIÇÃO DE GÊNEROS ALIMENTÍCIOS (AÇÚCAR, CAFÉ, CHÁ MATE, CAFÉ SOLÚVEL (CAPPUCCINO) E GUARANÁ RALADO). MENOR PREÇO UNITÁRIO. ALTERAÇÕES REFERENTES A VEDAÇÃO DO CAUCIONAMENTO DA ATA E DO CONTRATO. NECESSIDADE DE AUTORIZAÇÃO DA AUTORIDADE COMPETENTE. RECOMENDAÇÃO DE ENCAMINHAMENTO PARA AUTORIZAÇÃO DO CONDES. POSSIBILIDADE JURÍDICA. RECOMENDAÇÕES DE CONFORMIDADE.



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

## 1. RELATÓRIO

Trata-se de consulta em que se requer análise jurídica acerca da **minuta do Edital de Pregão Eletrônico**, pelo **Sistema de Registro de Preços (SRP)**, que se destina à aquisição de gêneros alimentícios (café, chá mate, café solúvel e guaraná ralado) para suprir a demanda dos órgãos do Poder Executivo Estadual,

Além disso, verifica-se solicitação de análise específica a respeito da exclusão da cláusula de caucionamento da Ata de Registro de Preços do item 17.18 - (seção 17 - Edital) e sua posterior inclusão na seção 18, item 18,9 do edital, com alteração em sua redação original, constando agora que *"É vedado caucionar ou utilizar o Contrato Administrativo decorrente do registro de preços para qualquer operação financeira sem a prévia autorização da autoridade competente"*.

Ademais, a fim de se prestigiar a celeridade e o princípio da economia processual, deixo aqui de reproduzir o relatório de documentos juntados aos autos, eis que já foram devidamente listados na fl. 173.

O valor total de referência constante no mapa comparativo de preço é de **RS 3.420.932,11** (três milhões, quatrocentos e vinte mil, novecentos e trinta e dois reais e onze centavos).

Este é o relatório. Passo a opinar.



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

## **2. DOS LIMITES E ALCANCE DO PARECER JURÍDICO**

Cumprindo delinear os limites e o alcance da atuação desta consultoria jurídica, tem-se que o parecer jurídico exarado pela Procuradoria-Geral do Estado veicula opinião estritamente jurídica, desvinculada dos aspectos técnicos que envolvam a presente demanda, a exemplo de informações, documentos, especificações técnicas, justificativas, e valores, os quais são presumidamente legítimos e verdadeiros, em razão, inclusive, dos princípios da especialização e da segregação de funções, regentes da atuação administrativa.

O parecer, portanto, é ato administrativo formal opinativo exarado em prol da segurança jurídica da autoridade assessorada, a quem incumbe tomar a decisão final dentro da margem de discricionariedade conferida pela lei.

## **3. FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA**

O objeto foi devidamente definido no termo de referência, não se vislumbrando especificação demasiadamente genérica, tampouco excessivamente detalhista que frustre a concorrência.

Em relação aos requisitos previstos no Decreto Estadual nº 840/2017, verifica-se em síntese:

A área demandante solicitou a abertura do presente procedimento (fl. 01);

A consolidação das informações no Termo de Referência e Informações Técnicas de atualizações (fl. 02), ainda, a justificativa técnica e administrativa para a contratação;

A escolha da modalidade de licitação Pregão Eletrônico, tendo como critério de julgamento o MENOR PREÇO UNITÁRIO DO LOTE;



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

A autorização de abertura ou continuidade do procedimento licitatório pela autoridade competente (fl. 11), bem como o registro no SIAG (fl. 14);

Aplicação das reservas exclusiva de cotas e no percentual de 25% para as MEs e EPPs (Item 4.8 - 4,10 do edital).

Portaria de designados pregoeiros e equipe de apoio (fls. 135-136).

### **3.1 DO SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇO**

No presente caso, optou-se pelo procedimento do Sistema de Registro de Preços (SRP), cuja previsão está contida no art. 15, II, da Lei nº 8.666/93 e nos arts. 52 e seguintes do Decreto Estadual nº 840/2017. Este procedimento evidencia a celeridade, a economicidade e a desburocratização das contratações públicas.

O SRP pode ser definido como procedimento administrativo por meio do qual a Administração Pública seleciona as propostas mais vantajosas, mediante concorrência ou pregão, que ficarão registradas perante a autoridade estatal para futuras e eventuais contratações. É importante ressaltar que o registro de preços não é uma modalidade de licitação, mas, sim, um sistema que visa racionalizar as compras e os serviços a serem contratados pela Administração.

O registro de preço não possui a finalidade de selecionar a melhor proposta para celebração de contrato específico, como ocorre normalmente nas licitações e contratações de objeto unitário. Ao contrário, no sistema de registro de preços o intuito é realizar uma licitação, mediante concorrência ou **pregão**, para registrar em ata os preços de diversos itens (bens ou serviços), apresentados pelos licitantes vencedores, que poderão ser adquiridos pela Administração, dentro de determinado prazo, na medida de sua necessidade.

É por esta razão que a Administração, no início do procedimento para aquisição,





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

não precisa comprovar a existência de recursos orçamentários para o pagamento, que somente serão exigidos para a formalização do contrato ou outro instrumento hábil. Isso é o que se extrai dos arts. 2º, § 3º e 60, § 2º, ambos do Decreto nº 840/2017.

O objetivo do registro de preços é racionalizar as contratações e efetivar o princípio da economicidade. Em vez de promover nova licitação a cada aquisição de produtos e serviços, necessários para o dia a dia da máquina administrativa, a Administração realiza uma única licitação para registrar os preços (formalizando a Ata de Registro de Preços) e realizar, futura e discricionariamente, as contratações.

Feitas as considerações acerca do SRP, verifica-se que a adotou a modalidade pregão eletrônico, a seguir explanado.

### **3.2 DO PREGÃO ELETRÔNICO**

O pregão é a modalidade de licitação prevista na Lei nº 10.520/2002 para aquisição de bens e serviços comuns, independentemente do valor estimado do futuro contrato. No âmbito do Estado de Mato Grosso o tema foi regulamentado pelo Decreto Estadual nº 840/2017.

Nos termos do art. 16, § 1º, do Decreto nº 840/2017, "*consideram-se bens e serviços comuns, para os fins e efeitos deste artigo, aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado, inclusive serviços comuns de engenharia.*"

O conceito indeterminado de "*bem ou serviço comum*" possui as seguintes características básicas: **disponibilidade no mercado** (o objeto é encontrado facilmente no



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

mercado), **padronização** (predeterminação, de modo objetivo e uniforme, da qualidade e dos atributos essenciais do bem ou do serviço) e **casuismo moderado** (a qualidade "comum" deve ser verificada em cada caso concreto e não em termos abstratos).

Assim, é possível dizer que o objeto da futura contratação se amolda no conceito legal de bens comuns, pois se trata de contratação de **gêneros alimentícios (açúcar, café, há mate, café solúvel – capuccino e guaraná ralado)**, para atender às demandas dos órgãos e entidades do Poder Executivo Estadual, cuja especificação é feita objetivamente por meio de termos usuais de mercado, sendo ademais produtos de ampla oferta de mercado.

É de se destacar ainda que o objeto foi devidamente definido no termo de referência, não se vislumbrando especificação demasiadamente genérica, tampouco excessivamente detalhista que frustre a concorrência.

Escolhida adequadamente a modalidade licitatória, a Administração deve observar os requisitos exigidos pelo art. 3º do Decreto Estadual nº 840/2017.

**Art. 3º** Os procedimentos de aquisição de bens e de contratação de serviços e locação de bens móveis e imóveis, serão autuados, protocolados, numerados e devendo ser instruídos em sua fase interna pelo menos com os seguintes documentos:

- I - requisição da área demandante do órgão acompanhado do termo de referência ou projeto básico;
- II - autorização para abertura do procedimento de aquisição;
- III - comprovante de registro do processo no SIAG - Sistema de Aquisições Governamentais;
- IV - preço de referência consistente em comprovada pesquisa de mercado;
- V - indicação dos recursos orçamentários para fazer face a despesa;
- VI - aprovação do CONDES - Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social, quando for o caso;
- VII - definição da modalidade e do tipo de licitação a serem adotados;
- VIII - minuta do edital ou convite e respectivos anexos, quando for o caso;
- IX - ata de registro de preço (ARP) e respectivos anexos, quando tratar-se de adesão de ARP;
- X - manifestação técnica jurídica conclusiva, devidamente homologado pela autoridade competente do órgão ou entidade interessada;
- XI - checklist de verificação de conformidade da existência dos documentos



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

anteriormente enumerados.

§ 3º Os anexos a que se refere o inciso IX deste artigo são cópia do edital, cópia da ata de registro de preço que será aderida, vantajosidade da aquisição e o documento de aceite da empresa fornecedora e do órgão gerenciador quando se tratar de uma adesão carona a ata de outro órgão ou entidade pública.

Verifica-se o preenchimento do requisito previsto no inciso I, uma vez que a área demandante solicitou a abertura do presente procedimento (fls. 01-02), sendo que posteriormente consolidou as informações no Estudo Técnico Preliminar (fls. 18-24 ) e no Termo de Referência juntado às fls. 25-44 do qual consta, ainda, a justificativa técnica e administrativa para a contratação.

Foi escolhida a modalidade de licitação Pregão Eletrônico, dividido em 05 (cinco) lotes e tendo como critério de julgamento o MENOR PREÇO UNITÁRIO DO LOTE (Decreto Estadual n. 840/2017, art. 19).

Quanto ao parcelamento do objeto, o Tribunal de Contas da União tem assentado entendimento pela necessidade de se parcelar o objeto da licitação, sempre que possível. Sendo impossível aplicar o parcelamento, quer por razões técnicas ou por não atender à economicidade, há de se fazer a adequada justificativa:

O parcelamento proporcionaria melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e a ampliação da competitividade na licitação. (TCU, Acórdão 1331/2003 Plenário)

Observe o disposto no art. 15, inciso IV e no art. 23, §§ 1º e 2º da Lei nº 8.666/93, parcelando as compras sempre que isso se comprovar viável do ponto de vista técnico e econômico, sem prejuízo de atentar para a preservação da modalidade licitatória pertinente à totalidade do objeto parcelado. (TCU, Acórdão 1292/2003 Plenário)

Nesse sentido, o verbete da Súmula 247 do TCU:

E obrigatória a admissão da adjudicação por item e não por preço global, nos editais das





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

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.

Vê-se, portanto, que é admitida, em determinadas circunstâncias, a contratação na modalidade menor preço global, desde que devidamente justificada, pelo Administrador, a inviabilidade de seu parcelamento:

[...] inclui a justificativa para o parcelamento ou não do objeto, levando em consideração a viabilidade técnica e econômica para tal, a necessidade de aproveitar melhor as potencialidades do mercado e a possível ampliação da competitividade do certame, sem perda de economia de escala, conforme a Súmula TCU nº 247 e a Lei nº 8.666/1993, art. 8º c/c art. 23, §§ 1º e 2º. (TCU, Acórdão 2272/2009 Plenário)

No caso, houve o parcelamento do objeto em lotes, mais especificamente em 5 (cinco) atendendo ao quesito em análise. Verifico que consta nos autos autorização de abertura ou continuidade do procedimento licitatório pela autoridade competente (fl. 11), bem como o registro no SIAG deste procedimento às fl. 17.

No entanto, verifica-se que no documento fl. 58 consta a assinatura do Termo de Análise, aprovação e autorização do Termo de Referência pela autoridade competente.

A lei de licitações traz ainda regras de favorecimento e incentivo aos micros e pequenos empresários. De maneira geral, o tema foi regulamentado pela Lei Complementar nº 123/2006:

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)

II - 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)

III - 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





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

microempresas e empresas de pequeno porte." *(Sem destaques no original)*.

No caso em análise verifica-se às fls. 123-130 (Mapa Comparativo) que os itens/lotes 03 e 05 apresentam valores totais estimados inferiores à R\$ 80.000,00 (Oitenta mil reais) de modo que a estes itens/lotes foi aplicada corretamente a regra constante do Inciso I do Art. 48 da LC 123/06, qual seja a reserva de lote exclusivo para as ME e EPP.

Já quanto ao regramento disposto no inciso III do citado artigo a reserva de cota no percentual de 25% foi aplicada nos demais lotes (fl. 145, verso) tendo em vista que o objeto envolve aquisição de bens de natureza divisível, se situando, portanto, dentro da abrangência do regramento legal.

Foram designados pregoeiros e equipe de apoio (fl. 137).

Foi escolhida a modalidade de licitação Pregão Eletrônico, tendo, como critério de julgamento, o menor preço unitário por lote, como determina o art. 19 do Decreto nº 840/2017.

### **3.3 DA PESQUISA PARA FORMAÇÃO DO PREÇO DE REFERÊNCIA**

O preço de referência para a estimativa do valor da aquisição deve ser apurado pela Administração para averiguar o verdadeiro preço de mercado do objeto da futura contratação (cotação de preços). Essa estimativa do valor é importante por duas razões: (a) serve de parâmetro para escolha da modalidade de licitação (concorrência, tomada de preços ou convite – art. 23, I e II, da Lei nº 8.666/1993), salvo nos casos em que a definição da modalidade independe do valor estimado do contrato; e (b) serve de parâmetro para a desclassificação das propostas que serão apresentadas pelos licitantes (art. 48 da Lei nº



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

8.666/1993) (OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. Curso de Direito Administrativo. 5. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2017).

Desta forma, o órgão deverá proceder à consulta dos preços praticados no mercado, devendo a pesquisa ser juntada nos autos do processo de licitação. É importante que se atente para que tal consulta se dê nos moldes do termo de referência, considerando exatamente as especificações do objeto, a fim de preservar a fidelidade dos preços pesquisados em relação à aquisição almejada.

A análise deve tomar por base preços públicos (atas de registro de preços e contratos administrativos), e propostas de preços particulares, buscando atender à previsão contida no Decreto nº 840/2017, que elenca diversas fontes de pesquisa a serem utilizadas (art. 7º, §1º, I a V): contratos vigentes ou aquisições recentes do órgão; contratos ou atas de registro de preços vigentes de outros órgãos; orçamentos de empresas que atuem no ramo do objeto licitado, formalmente solicitados e devidamente identificados; pesquisa publicada em mídia especializada, sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo (desde que contenha a data e hora de acesso); preços constantes nos sistemas públicos de registro dos valores pagos (podendo-se exemplificar, aqui, o sistema Radar TCE, disponibilizado pelo TCE-MT).

A regulamentação estadual não deixou a critério da Administração Pública o esgotamento das fontes da pesquisa de preço, pois previu como regra a utilização de todas, devendo, nos casos em que isso não for possível, justificar nos autos. Isso tudo porque nem sempre os preços públicos refletem a realidade do mercado, do mesmo modo que nem sempre os preços privados significam o espelho do valor real de mercado, de modo que somente com preços obtidos de fontes diversas é possível realizar o juízo objetivo acerca da real vantajosidade da licitação. O preço obtido em uma licitação e registrado em ata reflete não só o serviço principal, mas todos os serviços acessórios e especificidades do ente que realizou o



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

certame, e também esse raciocínio se aplica aos contratos vigentes com outros órgãos e que possuem idêntico objeto principal.

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

*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, 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. Também, 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



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

Por fim, é importante destacar que, conforme dispõe o art. 7º, § 5º, do Decreto nº 840/2017, o *“agente público autor do mapa comparativo responsabiliza-se funcionalmente pela informação produzida nesta etapa devendo atenção aos riscos de orçamentos incompatíveis aos padrões de mercado e que podem culminar com aquisições não vantajosas.”*

### **3.4 DA ALOCAÇÃO DE RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS/EMPENHO**

Quanto 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, que somente serão exigidos para a formalização do contrato ou outro instrumento hábil. Isso é o que se extrai dos arts. 2º, § 3º e 60, § 2º, ambos do Decreto nº 840/2017.

Dispõe o art. 60 do referido dispositivo legal, a saber: “§ 2º na licitação para registro de preços não é necessário indicar a dotação orçamentária, que somente será exigida para a formalização do contrato ou outro instrumento hábil”.

### **4. DA EXIGÊNCIA DE AUTORIZAÇÃO DO CONDES**

À luz do Decreto Estadual nº 1.047/2012, a celebração de contratos administrativos, a depender do valor, pode demandar autorização prévia do Conselho de Desenvolvimento Económico e Social do Estado – CONDES, na forma do § 1º e § 2º do art. 1º, ou comunicação posterior, conforme § 2º-A.

Desse modo, por constituir contratação com valor anual igual ou superior a R\$





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

160.000,00, o ato exige autorização prévia do CONDES (Decreto Estadual 840/2017, art. 3º, VI, Decreto Estadual 1.047/2012, art. 1º, e Decreto Estadual 08/2019, art. 17). **Compulsando os autos os autos verifica-se que os autos não foram remetidos ao CONDES, fato que deve ser realizado para o seu regular prosseguimento.**

**5. DA ANÁLISE DA MINUTA DO EDITAL**

Especificamente em relação à **nova minuta do edital** anexada às fls. 138-170, dever-se-ão observar os termos do art. 17 do Decreto nº 840/2017 e o art. 40 da Lei nº 8.666/1993, com nova redação dada pelas Leis Federais nº 8.883/94 e nº 9.648/98.

Por se tratar de recursos públicos estaduais, as regras editalícias deverão estar em conformidade com os art. 40 a 47, do Decreto nº 840/2017, as quais estabelecem o regulamento operacional das licitações realizadas na modalidade pregão eletrônico.

Importante frisar que o **intervalo mínimo** entre a data da publicação do aviso do edital e a data para apresentação das propostas não poderá ser inferior a **8 dias úteis**, consoante estabelece o art. 4º, V, da Lei nº 10.520/02. Além disso, no aviso e no edital deverão **constar a data e a hora** de sua realização.

Também foram observadas as disposições dos arts. 32 a 35 do Decreto nº 840/2017, acerca da documentação exigida para a habilitação das empresas no procedimento licitatório.

Além disso, as regras previstas na minuta do edital **não contemplam violações**



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

**aos princípios insculpidos no art. 3º da Lei nº 8.666/1993**, especialmente aos primados da isonomia e da competitividade.

Também não se viu quaisquer das vedações elencadas no art. 130 do Decreto nº 840/2017. Aliado a isso, também não houve violação ao disposto no art. 5º da Lei nº 10.520/2002. A licitante deverá publicar no Diário Oficial do Estado e disponibilizar em site institucional do órgão ou entidade e no sistema de aquisições governamentais (Decreto nº 840/2017, art. 11) todos os editais, prazos e ocorrências, resultados parciais e finais e as homologações dos processos licitatórios. Deverá, futuramente, registrar nos autos do contrato todas as ocorrências que se relacionarem à sua execução, inclusive prorrogações (Decreto nº 840/2017, art. 99, § 2º, IV).

**6. DA ANÁLISE DA MINUTA CONTRATUAL E DA ATA DE REGISTRO DE PREÇO (Anexo VII e VI do Edital)**

No que tange à **minuta do contrato**, a ser celebrado com o licitante vencedor, deve-se atenção ao disposto no artigo 55 da Lei nº 8.666/1993:

Art. 55. São cláusulas necessárias em todo contrato as que estabeleçam:

- I - o objeto e seus elementos característicos;
- II - o regime de execução ou a forma de fornecimento;
- III - o preço e as condições de pagamento, os critérios, data-base e periodicidade do reajustamento de preços, os critérios de atualização monetária entre a data do adimplemento das obrigações e a do efetivo pagamento;
- IV - os prazos de início de etapas de execução, de conclusão, de entrega, de observação e de recebimento definitivo, conforme o caso;
- V - o crédito pelo qual correrá a despesa, com a indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica;
- VI - as garantias oferecidas para assegurar sua plena execução, quando exigidas;
- VII - Os direitos e as responsabilidades das partes, as penalidades cabíveis e os valores das multas;
- VIII - os casos de rescisão;



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

IX - o reconhecimento dos direitos da Administração, em caso de rescisão administrativa prevista no art. 77 desta Lei;

X - as condições de importação, a data e a taxa de câmbio para conversão, quando for o caso;

XI - a vinculação ao edital de licitação ou ao termo que a dispensou ou a inexigibilidade, ao convite e à proposta do licitante vencedor;

XII - a legislação aplicável à execução do contrato e especialmente nos casos omissos;

XIII - a obrigação do contratado de manter, durante toda a execução do contrato, em compatibilidade com as obrigações por ele assumidas, todas as condições de habilitação e qualificação exigidas na licitação.

A minuta do contrato está de acordo com o estabelecido na Lei nº 8.666/1993, notadamente em seu art. 55 e inclusas as cláusulas obrigatórias relacionadas no artigo que são inerentes ao objeto licitado em comento.

Por sua vez, a **minuta da Ata de Registro de Preços** também está condizente com as exigências legais, nada havendo que ser objeto de retificação.

## 7. CONCLUSÃO

Face ao exposto, opino pela **possibilidade** da realização do **Pregão Eletrônico – Sistema de Registro de Preços, menor preço unitário por lote**, em relação ao procedimento ora analisado, recomendando-se:

- **Encaminhamento dos autos para autorização do CONDES** tal como indicado no item 4 deste parecer;

**Em relação à análise da alteração do item 17.18, inserido anteriormente na seção 17 do edital e, agora incluído na seção 18, item 18.9, verifica-se que há viabilidade**



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

jurídica da alteração supramencionada, considerando que traz a lume maior transparência e segurança à Administração.

É o parecer. À consideração superior.

**Leonardo Vieira de Souza**  
Procurador do Estado





Governo do Estado de Mato Grosso  
SEPLAG - Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão  
SAAG - Secretaria Adjunta de Aquisições Governamentais  
Superintendência de Licitações e Registro de Preço  
Coordenadoria de Licitações Governamentais

SLRP/SEPLAG

Fis. 193

Rub. 24

**CERTIDÃO COM INFORMAÇÕES TÉCNICAS**

Assunto: Processo nº. 280.137/2021

Análise e providências quanto aos apontamentos da PGE/MT.

Em atenção ao Parecer nº. 3.929/SGAC/PGE/2021, fls. 175/184, referente ao Edital do Pregão Eletrônico nº. 004/2022/SEPLAG, processo nº. 280137/2021, cujo objeto destina-se ao Sistema de Registro de Preços para futura e eventual aquisição gêneros alimentícios, sendo Açúcar, Café, Chá Mate, Café Solúvel tipo Cappuccino e Guaraná Ralado, em atendimento à demanda dos Órgãos/Entidades do Poder Executivo Estadual, a Coordenadoria de Licitações certifica o que segue:

A Procuradoria Geral do Estado manifestou-se favoravelmente a continuidade do processo, consignando recomendação que seja apresentada a autorização do CONDES.

Registra-se que a autorização do CONDES foi juntada às fls. 190.

Paralelamente, insta pontuar houve alteração do Decreto nº. 840/2017, que incluiu a possibilidade de adesão de Ata de Registro de Preço da Administração Pública Direta às Empresas Estatais, artigo 138-A, não obstante, tal previsão não exige a inserção de cláusula que versa sobre matriz de risco na Minuta do Contrato das Estatais.

O Parecer em comento não versa sobre a necessidade de inclusão de matriz de risco na minuta do contrato das Estatais, porém, foram realizadas algumas alterações do Edital e de seus anexos, as quais foram validadas pelo Parecer nº 2.861/SGAC/PGE/2021 e o Parecer nº 3.070/SGAC/PGE/2021, havendo a época manifestação quanto a necessidade da inserção da referida cláusula, mas que tal situação poderia ser excepcionada, mediante justificativa da autoridade competente do Órgão, doc. acostado às folhas seguintes.

A autoridade máxima do Órgão se manifestou, de forma vinculante, a todos os processos de registro de preço, por meio do Despacho anexo, no sentido de que a matriz de risco não é aplicável a esses processos, pela sua própria natureza.

Os processos de registro de preço formalizados pela Secretaria de Estado de Planejamento, que tem por objeto a contratação de bens/serviço, referem-se exclusivamente a bens/serviços comuns aos Órgãos e Entidades do Poder Executivo Estadual, em cumprimento a obrigação legal prevista no art. 54 do Decreto nº. 840/2017.

Desta forma, as referidas demandas estão fora do alcance do art. 42 da Lei nº. 13.303/2016, que exige a elaboração da matriz de risco e sua previsão contratual.

Insta salientar, que cabe as Estatais formalizarem a matriz de risco de suas licitações para atender suas demandas.

*[Handwritten signatures and initials]*



**Governo do Estado de Mato Grosso**  
**SEPLAG - Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão**  
**SAAG - Secretaria Adjunta de Aquisições Governamentais**  
**Superintendência de Licitações e Registro de Preço**  
**Coordenadoria de Licitações Governamentais**

SLRP/SEPLAG

Fis. 194

Rub. R

Neste sentido, a presente demanda não exige a formalização da matriz de riscos e a inserção de uma cláusula específica sobre o tema, vez que o objeto a ser licitado almeja a formalização de Registro de Preço para a Administração Direta, ficando afastada a existência de riscos suficientes ao objeto licitado que demandem a elaboração da sobredita matriz.

Em decorrências das alterações, o instrumento convocatório e seus anexos está amparado dos autos na legislação aplicável e nos Pareceres da PGE/MT.

A presente Certidão e instrução processual tem como respaldo a legislação vigente e os documentos anexos, dentre eles: Despacho da autoridade superior do Órgão; Parecer nº. 2.861/SGAC/PGE/2021; Parecer nº. 3070/SGAC/PGE/2021, que seguem anexos.

Cuiabá, 06 de janeiro de 2022.

**ANA PAULA PEREIRA SEBA**

Gerente de Editais/CLG/SEPLAG - em substituição

**KELLY CAROLINE CARDOSO PRADO ZÓCCOLI**

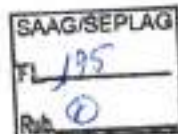
Coordenadora de Licitações Governamentais/SEPLAG - em substituição

**DANIELA MARQUES GODINHO**

Superintendente de Licitações e Registro de Preços/ SEPLAG – em substituição



CÓPIA



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

Processo n.º 311093/2019  
Origem Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão  
Assunto Análise das alterações feitas na minuta do edital e Ata de Registro de Preço e inclusão de nova minuta de contrato após o Parecer Jurídico n.º 2.403/SGAC/PGE/2021  
Parecer n.º 2.861/SGAC/PGE/2021  
Local e Data Cuiabá/MT, 11/10/2021  
Procurador Leonardo Vieira de Souza

**DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO. SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS. ALTERAÇÕES NA MINUTA DE EDITAL E ATA DE REGISTRO DE PREÇO APÓS O PARECER N.º 2.403/SGAC/PGE/2021. INCLUSÃO DE NOVA MINUTA DE CONTRATO PARA ATENDER À POSSIBILIDADE DE ADESÃO CARONA POR EMPRESAS ESTATAIS. LEI N.º 13.303/2016. ALTERAÇÃO DO DECRETO N.º 840/17. NECESSIDADE DE INCLUSÃO DE CLÁUSULA OBRIGATÓRIA PREVISTA EM LEI. POSSIBILIDADE JURÍDICA. RECOMENDAÇÕES DE CONFORMIDADE.**

## 1. RELATÓRIO

Trata-se de processo encaminhado pela Secretaria Adjunta de Aquisições Governamentais a fim de que esta Unidade Setorial da Subprocuradoria-Geral de Aquisições e Contratos emita parecer acerca das alterações realizadas na minuta de edital, minuta da ata de registro de preço e acerca da inclusão de nova minuta de contrato elaborada para atender à possibilidade de adesão carona por empresas estatais, tendo em vista a inclusão do parágrafo único no art. 138-A do Decreto n.º 840/17, com a seguinte redação:

**Art. 138-A** Os regulamentos das empresas públicas e sociedades de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito do Poder Executivo do Estado de Mato Grosso, deverão prever a possibilidade de adesão carona nas licitações realizadas pela administração direta, autárquica ou fundacional. *(Acréscitado pelo Dec. 219/19)*





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

**Parágrafo único** O procedimento para formação das atas de registro de preços da administração direta, autárquica ou fundacional poderá prever em edital de licitação a possibilidade de adesão carona por empresas estatais de Mato Grosso, segundo as regras contratuais previstas na Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016, o que deverá ser formalizado pela utilização de minuta contratual específica, ajustada à lei das estatais. *(Acrescentado pelo Dec. L.135/21)*

Neste processo, analisou-se a possibilidade jurídica da formação da ata de registro de preços no Parecer nº 2.403/SGAC/PGE/2021, o qual, dentre outras conclusões, deixava a critério do gestor a viabilidade de alteração da minuta do edital e contrato para inclusão da possibilidade de adesão por empresas estatais, caso houvesse a alteração do Decreto nº 840/17, conforme houvesse sugerido em outro parecer jurídico exarado pela Procuradoria.

Confirmando a intenção de alteração do edital para permissão da aplicação das alterações promovidas já nesta licitação, calacionaram-se, às fls. 1399-1403, trechos de alteração da minuta de edital e a minuta da ata de registro de preços para incluir a possibilidade de as empresas estatais realizarem adesão carona nesta ata em formação; às fls. 1404-1420, foi adicionado ao Edital minuta de contrato específica para empresas estatais, na forma da Lei nº 13.303/16, em atenção à recomendação desta Procuradoria no parecer de fls. 1386-1395.

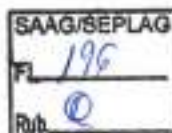
O valor total estimado para a formalização da ata de registro de preços em referência é de R\$ 96.258.538,72 (noventa e seis milhões duzentos e cinquenta e oito mil, quinhentos e trinta e oito reais e setenta e dois centavos), como se verifica à fl. 1.302.

A fim de se prestigiar a celeridade e o princípio da economia processual, deixo aqui de reproduzir o relatório dos documentos juntados aos autos, eis que já foram devidamente listados no Parecer nº 2.403/PGE/SGAC/2021, que analisou a integralidade da minuta do pregão eletrônico. Registro, ademais, que a presente análise jurídica restringe-se, agora, às alterações ocorridas na minuta do edital e da ata e à minuta de contrato específica para





CÓPIA



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

estatais incluída neste procedimento.

Este é o relatório. Passo a opinar.

## **2. DOS LIMITES E ALCANCE DO PARECER JURÍDICO**

Cumprindo delinear os limites e o alcance da atuação desta consultoria jurídica, tem-se que o parecer jurídico exarado pela Procuradoria-Geral do Estado veicula opinião estritamente jurídica, desvinculada dos aspectos técnicos que envolvam a presente demanda, a exemplo de informações, documentos, especificações técnicas, justificativas, e valores, os quais são presumidamente legítimos e verdadeiros, em razão, inclusive, dos princípios da especialização e da segregação de funções, regentes da atuação administrativa.

O parecer, portanto, é ato administrativo formal opinativo exarado em prol da segurança jurídica da autoridade assessorada, a quem incumbe tomar a decisão final dentro da margem de discricionariedade conferida pela lei.

## **3. FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA**

### ***3.1. ALTERAÇÕES PROMOVIDAS NA MINUTA DO EDITAL E DA ATA DE REGISTRO DE PREÇO: PREVISÃO QUE SE ADEQUA À EXIGÊNCIA DO PARÁGRAFO ÚNICO DO ART. 138-A DO DECRETO Nº 840/17 – RECOMENDAÇÃO DE ALTERAÇÃO DO TEXTO PARA MELHOR COMUNICAÇÃO***

A possibilidade de adesão por empresas estatais às atas de registro de preços da administração direta em Mato Grosso foi assim regulamentada pela alteração recentemente promovida no Decreto nº 840/17:

**Art. 138-A** Os regulamentos das empresas públicas e sociedades de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito do Poder Executivo do Estado de Mato Grosso, deverão prever a possibilidade de adesão carona nas licitações realizadas pela administração direta, autárquica ou fundacional. *(Acréscitado pelo Dec. 219/19)*

**Parágrafo único** O procedimento para formação das atas de



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

registro de preços da administração direta, autárquica ou fundacional poderá prever em edital de licitação a possibilidade de adesão carona por empresas estatais de Mato Grosso, segundo as regras contratuais previstas na Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016, o que deverá ser formalizado pela utilização de minuta contratual específica, ajustada à lei das estatais. *(Acréscitado pelo Dec. 1.135/21)*

As alterações promovidas tanto na minuta do edital quanto na ata de registro de preços atenderam a essa previsão normativa de maneira bastante lacônica, apenas registrando efetivamente a possibilidade de adesão por empresas estatais àquela ata na forma da Lei nº 13.303/16.

De fato, atende-se à exigência que consta no decreto, mas é recomendado que haja maiores explicações, o que auxiliará a comunicação da recente possibilidade tanto aos possíveis aderentes quanto aos eventuais licitantes, o que favorece o princípio da transparência pública e até mesmo da isonomia e eficiência. É que, em se tratando de alteração legal, com conteúdo que se apresenta novo à Administração e aos particulares, é pertinente mínimo detalhamento, a fim de permitir maior conhecimento sobre as possibilidades que se trazem ao certame licitatório.

Não se trata, registre-se, de obrigação ou imposição legal, mas de mera recomendação, com viés prático-jurídico, que pode conferir maior segurança à Administração, aos licitantes e até mesmo às eventuais empresas estatais aderentes, cabendo ao gestor a decisão discricionária de alteração das minutas.

Essa é a previsão que consta na minuta do edital:

**22.14.** Atendendo a alteração do Decreto Estadual nº 840/2017, registra-se a possibilidade de adesão carona por Empresas Públicas, Societades de Economia Mista e suas subsidiárias.

**22.14.1.** As Empresas Públicas, Societades de Economia Mista e suas subsidiárias deverão, quando da realização da adesão, adotar a Minuta do Contrato 5, Anexo VII, da presente licitação, realizados os ajustes condizentes à peculiaridade de cada demanda e observância da Lei nº 13.303/2016.

**22.14.2.** Devido ao caráter de cortesia, os preços na Lei nº 13.303/2016 e nos Regulamentos próprios das Estatais (Empresas Públicas, Societades de Economia Mista e suas subsidiárias) são de responsabilidade exclusiva destas.



CÓPIA

SAAG/SEPLAG  
Fl. 197  
@

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

CÓPIA

Essa é a previsão na minuta da ata:

III. Atendendo a alteração do Decreto Estadual nº. 840/2017, registra-se a possibilidade de adesão carona por Empresas Públicas, Sociedades de Economia Mista e suas subsidiárias:

- a) As Empresas Públicas, Sociedades de Economia Mista e suas subsidiárias deverão quando da realização da adesão, adotar a Minuta do Contrato II, Anexo VIII, da presente licitação, realizando as alterações condizentes à peculiaridade de suas demandas e atendimentos da Lei nº. 13.303/2016;
- b) Demais procedimentos de contratação, exigidos na Lei nº. 13.303/2016 e nos Regulamentos próprios dos Estados (Empresas Públicas, Sociedades de Economia Mista e suas subsidiárias), são de responsabilidade exclusiva destas.

Sugere-se sejam promovidas alterações em ambos para fazer constar as seguintes informações:

1. a norma específica do Decreto nº 840/17, qual seja, o art. 138-A, parágrafo único;
2. a menção à expressão "empresas estatais de Mato Grosso", como consta no decreto, em vez da especificação das "empresas públicas, sociedades de economia mista e suas subsidiárias";
3. a previsão expressa de que a possibilidade de adesão carona às atas da administração direta, para as estatais mato-grossenses, também se condiciona à previsão em seus regulamentos;
4. a previsão expressa no sentido de que o procedimento licitatório e de gerenciamento da ata de registro de preços mantém-se regido pelas normas do edital de licitação, sem qualquer alteração, de modo que as alterações adaptativas ao regime das estatais aplica-se somente no âmbito da respectiva contratação, conforme minuta específica anexa ao edital.



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

Com isso, sugere-se o seguinte texto:

22.14. É possível a adesão carona de empresas estatais de Mato Grosso, na forma do art. 138-A, parágrafo único, do Decreto Estadual nº 840/2017, desde que haja previsão em seus respectivos regulamentos, seguindo a contratação minuta específica anexa (Minuta de Contrato II – Anexo VIII), regida pela Lei nº 13.303/2016.

22.14.1. A possibilidade de adesão não altera o regime deste edital de licitação nem da respectiva ata de registro de preços.

22.14.2. Os procedimentos de contratação pelas empresas estatais devem observar a Lei nº 13.303/16 e seus regulamentos próprios, sem prejuízo das alterações contratuais condizentes às suas peculiaridades.

22.14.3. Em caso de contratação por adesão carona das empresas estatais, o regime de execução contratual seguirá as normas aplicáveis a essas pessoas jurídicas.

**3.2. ANÁLISE DA MINUTA CONTRATUAL ESPECÍFICA PARA AS ESTATAIS (Anexo VIII do Edital): RECOMENDAÇÕES**

No que tange à inclusão de nova **minuta do contrato** (fls. 1404-1420), a ser utilizada exclusivamente pelas empresas estatais, está deverá ser analisada à luz dos regramentos dispostos pela Lei nº 13.303/2016, que dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

**3.2.1 CAPÍTULO II DA LEI Nº 13.303/2016**

**➤ SEÇÃO I – DA FORMALIZAÇÃO DOS CONTRATOS**





CÓPIA

SAAG/SEPLAG  
Fl. 198  
Rub. @

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

Analisando a Seção I, do Capítulo II, da lei de regência, verifica-se que os contratos decorrentes de contratações públicas que envolvam empresas estatais serão regulados pela citada lei e pelos preceitos de direito privado, devendo-se especial atenção ao disposto nos requisitos obrigatórios elencados nos artigos 68 e 69 da Lei nº 13.303/2016:

Art. 68. Os contratos de que trata esta Lei regulam-se pelas suas cláusulas, pelo disposto nesta Lei e pelos preceitos de direito privado.

Art. 69. São cláusulas necessárias nos contratos disciplinados por esta Lei:

I - o objeto e seus elementos característicos;

II - o regime de execução ou a forma de fornecimento;

III - 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;

IV - os prazos de início de cada etapa de execução, de conclusão, de entrega, de observação, quando for o caso, e de recebimento;

V - as garantias oferecidas para assegurar a plena execução do objeto contratual, quando exigidas, observado o disposto no art. 68;

VI - os direitos e as responsabilidades das partes, as tipificações das infrações e as respectivas penalidades e valores das multas;

VII - os casos de rescisão do contrato e os mecanismos para alteração de seus termos;

VIII - a vinculação ao instrumento convocatório da respectiva licitação ou ao termo que a dispensou ou a inexigiu, bem como ao lance ou proposta do licitante vencedor;

IX - a obrigação do contratado de manter, durante a execução do contrato, em compatibilidade com as obrigações por ele assumidas, as condições de habilitação e qualificação exigidas no curso do procedimento licitatório;

X - matriz de riscos."

Deste modo, os requisitos mínimos para a elaboração da minuta de contrato encontram-se dispostos nos incisos do art. 69 da citada lei, bem como dos demais regramentos estabelecidos nos artigos 70 a 84, a serem observados quando da elaboração das minutas de contrato. Desta feita, a análise quanto a observância, ou não, estão listados na Tabela abaixo, tendo por base a minuta juntada às fls. 1.404-1420, não sendo listados na relação os artigos 73-75 e 79-80 por não se aplicarem ao caso dos autos, senão vejamos:



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

Verificação Item a Item - Requisitos Obrigatórios para o Contrato regido pelos artigos 69 a 78 da  
Lei nº 13.303/2016

Requisitos Obrigatórios de acordo com a Lei nº 13.303/2016	Art/§/Inc.	Verificação nos autos:	
		Folha Nº.	Item
Objeto e seus elementos característicos	69 /I	1404	1.1
Regime de execução/forma de fornecimento	69 /II	1404v	4.1
Preço e condições de pagamento	69 /III	1414	6.1
Os prazos de início, conclusão, entrega e de recebimento quando for o caso	69 /IV	1413v	5.1
Garantias oferecidas	69 /V	1414v	8.1
Direito e responsabilidade das partes	69 /VI	1415v	9.1
Tipificação de penalidades e valores das multas	69 /VI	1418	12.1
Casos de rescisão do contrato	69 /VII	1419v	13.1
Mecanismos para alteração do contrato	69 /VII	1418	11.1
Vinculação ao instrumento convocatório da respectiva licitação, bem como ao lance ou proposta do licitante vencedor	69 /VIII	1404	1.2
Obrigaçào de manter, durante a execução do contrato as condições de habilitação e qualificações exigidas no processo licitatório	69 /X	1415v	9.3
Matriz de risco	69/X	Não consta	-
Modalidades de garantia	70 /§ 1º	1414v	8.1 ss
Percentual máximo de garantia	70 /§ 2º,3º	1414v	8.1
Prazo máximo de duração do contrato	71	1404v	3.1.2
Alteração do contrato somente por acordo entre as partes	72	1418	11.1
Obrigações de reparar do contratado quando detectados vícios, defeitos ou incorreções na execução do contrato	76	1404v	4.4
Responsabilidade pelos encargos trabalhistas, fiscais e comerciais	77	1404v	4.5
Subcontratação ou não do contrato	78	1417	9.23

Dá análise especificada na tabela acima, verifica-se que todos os requisitos estipulados em lei para a formalização dos contratos foram observados quando da confecção da minuta do contrato, com exceção de 01 (um) item não localizado no documento de fls. 1.404-1.420, que está previsto no inciso X, e que deve constar como cláusula necessária nos contratos a serem celebrados pelas estatais.

Deste modo, quanto à exigência do inciso X do citado dispositivo, que



CÓPIA

SAAG/SEPLAG
FL 199
R/b

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

trata da **matriz de risco**, definida no art. 42, inciso X e suas alíneas da própria Lei nº 13.303/2016, tem-se que se trata de cláusula que deverá constar em toda e qualquer contratação que envolva empresas públicas e as sociedades de economia mista, *in verbis*:

**Art. 42.** Na licitação e na contratação de obras e serviços por empresas públicas e sociedades de economia mista, serão observadas as seguintes definições:

[...]

**X - matriz de riscos:** cláusula contratual definidora de riscos e responsabilidades entre as partes e caracterizadora do equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato, em termos de ônus financeiro decorrente de eventos supervenientes à contratação, contendo, no mínimo, as seguintes informações:

- a)** listagem de possíveis eventos supervenientes à assinatura do contrato, impactantes no equilíbrio econômico-financeiro da avença, e previsão de eventual necessidade de prolação de termo aditivo quando de sua ocorrência;
- b)** estabelecimento preciso das frações do objeto em que haverá liberdade das contratadas para inovar em soluções metodológicas ou tecnológicas, **em obrigações de resultado**, em termos de modificação das soluções previamente delineadas no anteprojeto ou no projeto básico da licitação;
- c)** estabelecimento preciso das frações do objeto em que não haverá liberdade das contratadas para inovar em soluções metodológicas ou tecnológicas, **em obrigações de meio**, devendo haver obrigação de identidade entre a execução e a solução pré-definida no anteprojeto ou no projeto básico da licitação."

*(Destaque)*

Depreende-se que a lei visa a mitigar uma gestão de risco, focando seus esforços em agir de forma antecipada, planejando e detectando quais os riscos que se pretende dirimir, visto que são inúmeros os riscos da administração, sejam eles de natureza contábil, financeira, jurídica, social, dentre outros.

Salienta-se que esse mecanismo permite aos licitantes interessados





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

previamente terem conhecimento de quais serão suas responsabilidades e assim elaborarem suas propostas com maior exatidão, ao mesmo tempo que evita disputas ao longo da execução contratual, sabendo as partes de antemão quais eventos darão e quais não darão ensejo ao reequilíbrio econômico-financeiro do contrato.

Diante do exposto, **recomenda-se** seja inserida nova cláusula na minuta do contrato anexa aos autos a fim de que seja abordada a "matriz de risco" do contrato.

➤ **SEÇÃO II - DA ALTERAÇÃO DOS CONTRATOS**

No que tange a seção II do capítulo II da Lei nº 13.303/2016, que trata dos regramentos para a alteração do contrato, verifica-se que estes são aplicados exclusivamente aos casos previstos nos incisos I a IV do art. 43, que trata de obras e serviços de engenharia, o que não se enquadra no objeto descrito no item 2.1 do edital, *in verbis*:

**Art. 43.** Os contratos destinados à execução de obras e serviços de engenharia admitirão os seguintes regimes:

- I - empreitada por preço unitário, nos casos em que os objetos, por sua natureza, possuam imprecisão inerente de quantitativos em seus itens orçamentários;
- II - empreitada por preço global, quando for possível definir previamente no projeto básico, com boa margem de precisão, as quantidades dos serviços a serem posteriormente executados na fase contratual;
- III - contratação por tarefa, em contratações de profissionais autônomos ou de pequenas empresas para realização de serviços técnicos comuns e de curta duração;
- IV - empreitada integral, nos casos em que o contratante necessite receber o empreendimento, normalmente de alta complexidade, em condição de operação imediata;
- V - contratação semi-integrada, quando for possível definir previamente no projeto básico as quantidades dos serviços a serem posteriormente executados na fase contratual, em obra ou serviço de engenharia que possa ser executado





CÓPIA



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

com diferentes metodologias ou tecnologias;

[...]

**Art. 81.** Os contratos celebrados nos regimes previstos nos incisos I a V do art. 43 contarão com cláusula que estabeleça a possibilidade de alteração, por acordo entre as partes, nos seguintes casos: [...]"

Deste modo, o disposto no *caput* do art. 81, nos seus incisos e parágrafos, não se aplica ao caso dos autos visto que o objeto descrito no item 2.1 do edital não se refere a obras ou serviços de engenharia. Deste modo, a cláusula décima primeira do contrato deve ser ajustada para fazer referência ao art. 72 da Lei nº 13.303/2016 e, subsidiariamente, ao disposto na Lei nº 8.666/93.

Diante do exposto, **recomenda-se** seja alterada a referência feita no item 11.1 da cláusula décima primeira da minuta do contrato, diante da não correspondência do art. 81 ao objeto previsto no pregão, por não se tratar de obras e serviços de engenharia.

➤ **SEÇÃO III – DAS SANÇÕES ADMINISTRATIVAS**

Quanto às sanções administrativas, disciplinadas na Seção III do Capítulo II da Lei nº 13.303/2016, e analisando os itens da cláusula décima segunda da minuta do contrato, verifica-se que foram observados todos os regramentos passíveis de serem aplicáveis ao caso dos autos.

*In casu*, o art. 82 determina que os contratos deverão conter cláusulas com sanções administrativas para os casos de atraso injustificado na execução do contrato, sendo esta exigência atendida no item 12.3 da minuta, por sua vez as hipóteses de sanções previstas no art. 83 são contempladas nos itens 12.3 e 12.4 da minuta.



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

Ademais é ressaltado no despacho de fls. 1421 que a sanção de "declaração de inidoneidade" não foi incluída na minuta do contrato, fundamentando a não inclusão desta sanção diante da ausência de previsão dentre o rol de sanções previstas nos incisos do art. 83 da Lei nº 13.303/2016.

#### **4. CONCLUSÃO**

Pelo exposto, opina-se favoravelmente às alterações promovidas no edital do pregão, na ata de registro de preços e na minuta de contrato anexados aos autos, desde que atendidas as seguintes recomendações:

1. alteração do item que permite a adesão por estatais na minuta do edital e da ata, na forma delineada no corpo deste parecer;
2. incluir nova cláusula a minuta do contrato que aborde a "matriz de risco" do contrato, observando as exigências trazidos pelo art. 42, inciso X e suas alíneas, atendendo assim ao disposto obrigatório previsto em lei (art. 69, X);
3. alterar a referência feita no item 11.1 da cláusula décima primeira da minuta do contrato, diante da não correspondência do art. 81 ao objeto previsto no pregão, por não se tratar de obras e serviços de engenharia.

É o parecer. À consideração superior.

**Leonardo Vieira de Souza**  
Procurador do Estado



CÓPIA

SAAG/SEPLAG
Fl. 01
Rub. 0

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

**Processo nº:** 311093/2019 **PGE net 2020.02.008528**  
**Origem/Interessado** Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão  
**Assunto:** Consulta acerca da possibilidade de reanálise do Parecer nº 2.861/SGAC/PGE/2021, no ponto em que se exigiu que a presença da matriz de risco fosse cláusula obrigatória nas minutas de contratos das empresas estatais  
**Parecer nº** 3.070/SGAC/PGE/2021  
**Data:** 26/10/2021  
**Procurador:** Leonardo Vieira de Souza

**DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E CONTRATOS. LEI Nº 13.303/16. EMPRESAS ESTATAIS. MATRIZ DE RISCO COMO CLÁUSULA OBRIGATÓRIA DOS CONTRATOS. CONSULTA SOBRE REVISÃO DE PARECER ANTERIOR. MANUTENÇÃO DOS FUNDAMENTOS E CONCLUSÕES DO PARECER. AGREGAÇÃO DE NOVOS FUNDAMENTOS. MATRIZ DE RISCO COMO CLÁUSULA OBRIGATÓRIA QUE SOMENTE PODE SER AFASTADA COM JUSTIFICATIVA DO ADMINISTRADOR DIANTE DO CASO CONCRETO. ABSOLUTA IMPOSSIBILIDADE OU INAPLICABILIDADE EM RELAÇÃO AO OBJETO DA CONTRATAÇÃO.**

Cuida-se de pedido de reanálise do Parecer nº 2.861/SGAC/PGE/2021, no ponto em que se exigiu que a presença da matriz de risco fosse cláusula obrigatória nas minutas de contratos das empresas estatais, nos casos em que se permitiu a adesão carona por estatais às atas de registro de preços da administração direta.



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

A consulente argumenta que a exigência da matriz de risco somente configuraria uma obrigatoriedade para os contratos de obras e engenharia licitados sob o regime de contratações semi-integradas e integradas.

É o que importa relatar. Segue o parecer.

Entendo que a melhor interpretação não é a dada pela consulente, mesmo que em compasso com artigo da Consultoria Zênite.

O art. 69, X, da Lei nº 13.303/16 é bem claro no sentido de que **a matriz de riscos é uma cláusula necessária nos contratos disciplinados pela lei**. Não há qualquer outro dispositivo que traga exceção expressa à obrigatoriedade mencionada na referida norma.

O art. 42, § 1º, I, d, da lei das estatais, de fato, prevê que as contratações semi-integradas e integradas serão restritas às obras e serviços de engenharia, devendo o instrumento convocatório conter matriz de risco.

**Interpretar que essa previsão expressa de obrigatoriedade da matriz de risco para esse caso específico afastaria a obrigatoriedade para os demais casos é ir muito além do que se permite ao intérprete e aplicador do direito.** Da mesma forma que é possível interpretar que não faria sentido inserir tal obrigação no art. 42 se a obrigatoriedade fosse para todo e qualquer caso, também é possível argumentar que o legislador quis reforçar tal obrigatoriedade para os casos específicos que menciona.

Não se pretende, portanto, rever totalmente a conclusão exarada no parecer anterior, mas, diante dos apontamentos da consulente e da dúvida que remanesceu, alguns apontamentos são pertinentes para que se agreguem ao parecer anterior, a fim de que haja maior clareza quanto ao modo de aplicação da norma.

Entende-se que o legislador, no art. 69, trouxe a **regra geral das contratações da**





CÓPIA

SAAG/SEPLAG  
Fl. 202  
Rub. 0

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

lei das estatais. E, na regra geral, previu-se a matriz de risco como cláusula necessária nos contratos disciplinados pela Lei nº 13.303/16. Por outro lado, o art. 42, § 1º, I, d, traz **previsão específica sobre as contratações semi-integradas e integradas**, e coloca a matriz de risco como elemento que deve se encaixar necessariamente nesses casos, o que, decerto, é extraído da natureza dessas contratações, já tendo o legislador previsto a necessária aplicabilidade da matriz de risco àqueles casos regulados.

A conclusão acima enunciada fica ainda mais precisa quando se observa que o art. 42, § 3º, da norma em referência, ainda traz mais uma menção à matriz de risco, demonstrando novamente que visa à regulamentação específica dos casos ali tratados, quais sejam, os das contratações integradas ou semi-integradas. O citado dispositivo, então, prevê que, “nas contratações integradas ou semi-integradas, os riscos decorrentes de fatos supervenientes à contratação associados à escolha da solução de projeto básico pela contratante deverão ser alocados como de sua responsabilidade na matriz de riscos”. Mais uma vez, há especificação da aplicação da cláusula obrigatória da matriz de risco no caso específico regulado pelo dispositivo legal.

Para que se avance no que se tem pela melhor interpretação da norma, é preciso trazer algumas linhas a respeito do que é a matriz de risco. O art. 42, X, da Lei nº 13.303/16 traz a seguinte definição legal:

Art. 42. Na licitação e na contratação de obras e serviços por empresas públicas e sociedades de economia mista, serão observadas as seguintes definições: (Vide Lei nº 14.002, de 2020)

(...)

X - matriz de riscos: cláusula contratual definidora de riscos e responsabilidades entre as partes e caracterizadora do equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato, em termos de ônus financeiro decorrente de eventos supervenientes à contratação, contendo, no mínimo, as seguintes informações:

a) listagem de possíveis eventos supervenientes à assinatura do contrato,



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

impactantes no equilíbrio econômico-financeiro da avença, e previsão de eventual necessidade de prolação de termo aditivo quando de sua ocorrência;

b) estabelecimento preciso das frações do objeto em que haverá liberdade das contratadas para inovar em soluções metodológicas ou tecnológicas, em obrigações de resultado, em termos de modificação das soluções previamente delineadas no anteprojeto ou no projeto básico da licitação;

c) estabelecimento preciso das frações do objeto em que não haverá liberdade das contratadas para inovar em soluções metodológicas ou tecnológicas, em obrigações de meio, devendo haver obrigação de identidade entre a execução e a solução pré-definida no anteprojeto ou no projeto básico da licitação.

Trata-se, portanto, de cláusula que visa a resguardar as partes de eventos supervenientes à assinatura do contrato, que podem impactar no equilíbrio econômico-financeiro da avença; e que trará previsão do estabelecimento de partes do objeto contratado em que haverá liberdade ou não para inovação em soluções metodológicas ou tecnológicas, em obrigações de resultado, a fim de que seja possível modificações das soluções inicialmente delineadas no anteprojeto ou projeto básico da licitação.

Trata-se de cláusula bastante importante, por exemplo, em contratos internacionais, em situações de grande maleabilidade mercadológica, em casos em que poderá haver riscos extraordinários decorrentes da possível variação dos preços ou de interferências na execução do objeto pactuado.

Diante do conceito de matriz de risco, a princípio, parece que não há como se exigir que haja matriz de risco, por exemplo, numa contratação direta de papel ofício por uma empresa estatal. Não seria aplicável a previsão a esse caso concreto. Na maioria dos contratos de pronta entrega, sem execução continuada, em que o objeto é comum, de simples caracterização, não se vislumbra sequer a possibilidade da definição da matriz de risco.

Nesses casos, não há dúvida de que a obrigatoriedade da cláusula pode ser



CÓPIA

SAAG/SEPLAG
Fl. 203
Rub. 0

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

superada, por absoluta impropriedade ou inaplicabilidade no caso concreto. Isso, de todo modo, não poderia ser definido pelo legislador aprioristicamente, restando ao gestor tal demonstração nos casos concretos que a ele são submetidos. Essa análise será sempre técnica e deverá guardar relação com o objeto pactuado e sua forma de execução.

Nessas situações, em que claramente não é cabível o estabelecimento de matriz de risco, deve o administrador, portanto, realizar a justificativa adequada no respectivo processo de contratação para não fazer constar tal cláusula no edital e no contrato. Veja que a conclusão que ora se extrai é distinta da sugerida pela consultante. A regra é que conste a matriz de risco, pois essa é uma exigência legal; excepcionalmente (por mais que isso não represente um diminuto número de casos) é que haverá o afastamento da necessidade da matriz de risco, o que deverá ser demonstrado pelo administrador no caso concreto, indicando a absoluta impossibilidade, inviabilidade, inadequação ou ineficiência na definição de matriz de risco, em atenção ao que se pretende contratar.

Portanto, a obrigatoriedade da matriz de risco pode ser afastada em cada caso concreto, se for descabida ou inaplicável diante da realidade da contratação que se busca realizar. Isso demandará, em cada caso, justificativa do administrador. Não é caso, no entanto, de alteração das conclusões manifestadas anteriormente por esta Procuradoria, exceto quanto à expressão da possibilidade desse abrandamento da obrigatoriedade no caso concreto, se a cláusula definida como obrigatória pela lei for totalmente inaplicável ou descabida na situação analisada.

Veja que, a princípio, seria possível asseverar que esta interpretação aqui proposta também vai muito além do que consta na norma, já que a norma também não traz as exceções elencadas. Aqui, no entanto, aplica-se a ideia de **derrotabilidade** das normas, ocasião em que, apesar de se manterem constitucionais e aplicáveis de um modo geral,





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

podem ser afastadas em um dado caso concreto se afetarem outros interesses protegidos pelo ordenamento jurídico. Aqui, além da absoluta impossibilidade em dados casos, haveria ainda ofensa ao princípio da eficiência em se manter exigência legal que nada acrescenta ao fim colimado pela norma, o que, por consequência, ofenderia os princípios gerais licitatórios (também previstos no art. 31 da Lei nº 13.303/16) da economicidade e da busca pela proposta mais vantajosa levando em consideração o ciclo de vida do objeto.

O conceito de derrotabilidade das normas foi introduzido doutrinariamente por Robert Alexy, quem cunhou a possibilidade (almejadamente justa) de decisões judiciais *contra legem*, quando descreve a estrutura lógica que denomina de redução teleológica, apresentada como procedimento de modificação de uma regra jurídica para os casos em que sua aplicabilidade for tida como indesejada. Para Alexy, é possível afastar o resultado quase matemático das interpretações jurídicas fundamentadas em argumentos semânticos, pela reformulação da regra original, para introduzir uma exceção à sua hipótese de incidência.

O pano de fundo que sustenta a possibilidade de derrotabilidade das regras jurídicas repousa na relação entre princípios e regras.

Em um sistema jurídico de natureza dinâmica, as regras estabelecidas na legislação infraconstitucional não podem ser normas absolutas, ou seja, normas que prevejam uma hipótese de incidência fechada à qual seria impossível admitir exceções. Se a distinção regra/princípio é adotada, então se deve reconhecer que as regras são normas superáveis. Os princípios constituem o material que será empregado na justificação da sua superabilidade. Há duas características dos princípios que são altamente relevantes para a superabilidade. Em primeiro lugar, os princípios, ao contrário das regras, constituem uma institucionalização imperfeita da moral, já que estabelecem apenas um fim ou valor a ser buscado, embora na máxima medida possível. Em segundo lugar, os princípios, tendo em vista o seu caráter axiológico mais acentuado, constituem o fundamento das regras jurídicas.





CÓPIA



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

Analisemos essas características com um pouco mais de detalhe.

A despeito da desnecessidade de tanto aprofundamento assim sobre o assunto, esses conceitos certamente auxiliam no esclarecimento do que aqui se defende.

Pelo exposto, opino pela manutenção dos fundamentos e conclusões do Parecer nº 2.861/SGAC/PGE/2021, a ele agregando os fundamentos acima expostos e a conclusão de que a matriz de risco deve constar nos editais e contratos das empresas estatais, podendo tal regra ser excepcionada diante do caso concreto e desde que haja justificativa para tanto por parte do administrador, especialmente nos casos de absoluta impossibilidade, inviabilidade, inadequação ou ineficiência na definição de matriz de risco em relação com o que se pretende contratar.

É o parecer, à superior apreciação.

Leonardo Vieira de Souza  
Procurador do Estado