



PREFEITURA DE VILHENA

PROCURADORIA

PARECER Nº 381/PGM/2026

Processo nº 89795/2026

Da: PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO - PGM

Para: SECRETARIA MUNICIPAL DE OBRAS E SERVIÇOS PÚBLICOS - SEMOSP

**PREGÃO NA FORMA ELETRÔNICA.
SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS.
MENOR PREÇO POR ITEM.
EMULSÕES ASFÁLTICAS. ANÁLISE
LEGAL DA MINUTA DE EDITAL (LEI Nº
14.133/2021, ART. 53).
CONFORMAÇÃO COM A LEGISLAÇÃO
LOCAL. PARECER PELA
POSSIBILIDADE DE
PROSSEGUIMENTO DO FEITO, DESDE
QUE CORRIGIDOS OS
APONTAMENTOS DE CONTROLE.**

I - RELATÓRIO

1. Vieram os presentes autos do processo administrativo foram encaminhados a esta Procuradoria Jurídica para análise legal e emissão de parecer. O procedimento em apreço adota a modalidade Pregão, na forma Eletrônica, sob o critério de julgamento pelo Menor Preço por Item, tendo por objeto o Sistema de Registro de Preços (SRP) para a futura e eventual aquisição de emulsões asfálticas. A contratação visa atender às demandas finalísticas da Secretaria Municipal de Obras e Serviços Públicos (SEMOSP)

2. Ao que nos consta, foram acostados aos autos; memorando 172/2026/SEMOSP abertura de processo, cotação de emulsão asfáltica 1, cotação de emulsão asfáltica 2, cotação de emulsão asfáltica 3, quadro comparativo de valores, histórico de consumo – nota de empenho, pedido de compra – documento de formalização de demanda, estudo técnico preliminar, termo de referência, despacho para auditoria, análise inicial da auditoria, quadro comparativo CAP 50 - 70, quadro comparativo EAI, quadro comparativo RR-1C, mapa de gerenciamento de riscos, despacho CL, certidão nº 042/2026, edital, decreto 66.804-2026, despacho para PGM.

3. Em brevíssima síntese é o Relatório.

II – FUNDAMENTAÇÃO LEGAL

II.I) REGULARIDADE FORMAL

4. Inicialmente, cumpre-nos ressaltar que a presente análise baseia-se, exclusivamente, nos documentos constantes nos autos do processo administrativo até a presente data e que, à luz do art. 104, da Lei Orgânica do Município de Vilhena e do art. 6º, incisos I ao XII, da Lei Complementar nº 158/2011, incumbe a este órgão prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar à conveniência e à oportunidade dos atos praticados, nem analisar aspectos de natureza eminentemente técnico-administrativa.

5. II.II) FASE INTERNA

A norma de regência do procedimento administrativo licitatório da modalidade pregão são os artigos 17 e 29 da Lei nº 14.133/2021, conforme abaixo transcrito:

Art. 17. O processo de licitação observará as seguintes fases, em sequência:

I - preparatória;

II - de divulgação do edital de licitação;

III - de apresentação de propostas e lances, quando for o caso;

IV - de julgamento;

V - de habilitação;

VI - recursal;

VII - de homologação.

§ 1º A fase referida no inciso V do **caput** deste artigo poderá, mediante ato motivado com explicitação dos benefícios decorrentes, anteceder as fases referidas nos incisos III e IV do **caput** deste artigo, desde que expressamente previsto no edital de licitação.

§ 2º As licitações serão realizadas preferencialmente sob a forma eletrônica, admitida a utilização da forma presencial, desde que motivada, devendo a sessão pública ser registrada em ata e gravada em áudio e vídeo.

§ 3º Desde que previsto no edital, na fase a que se refere o inciso IV do **caput** deste artigo, o órgão ou entidade licitante poderá, em relação ao licitante provisoriamente vencedor, realizar análise e avaliação da conformidade da proposta, mediante homologação de amostras, exame de conformidade e prova de conceito, entre outros testes de interesse da Administração, de modo a comprovar sua aderência às especificações definidas no termo de referência ou no projeto básico.

§ 4º Nos procedimentos realizados por meio eletrônico, a Administração poderá determinar, como condição de validade e eficácia, que os licitantes pratiquem seus atos em formato eletrônico.

§ 5º Na hipótese excepcional de licitação sob a forma presencial a que refere o § 2º deste artigo, a sessão pública de apresentação de propostas deverá ser gravada em áudio e vídeo, e a gravação será juntada aos autos do processo licitatório depois de seu encerramento.

§ 6º A Administração poderá exigir certificação por organização independente acreditada pelo Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (Inmetro) como condição para aceitação de:

I - estudos, anteprojetos, projetos básicos e projetos executivos;

II - conclusão de fases ou de objetos de contratos;

III - material e corpo técnico apresentados por empresa para fins de habilitação.

Art. 29. A concorrência e o pregão seguem o rito procedimental comum a que se refere o [art. 17 desta Lei](#), adotando-se o pregão sempre que o objeto possuir padrões de desempenho e qualidade que possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado.

Parágrafo único. O pregão não se aplica às contratações de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual e de obras e serviços de engenharia, exceto os serviços de engenharia de que trata a [alínea "a" do inciso XXI do caput do art. 6º desta Lei](#).

A presente manifestação se destina à análise dos requisitos da fase preparatória (interna).

II.III) ABERTURA DE PROCEDIMENTO DE LICITAÇÃO

5. Partindo do pressuposto que a abertura de Procedimento licitatório é determinada pelo titular da unidade administrativa e que tem a incumbência de levar à análise do mesmo e aprovação dos autos pela Procuradoria, tal requisito é providência *sine qua non* para o prosseguimento da licitação.

II.IV) DA MODALIDADE E DO TIPO DE LICITAÇÃO E DO REGIME DE EXECUÇÃO

6. A modalidade de licitação escolhida foi o Pregão, na forma eletrônica, prevista pela Lei nº 14.133/2021. Em conformidade com tais normas, somente é admitida tal modalidade de licitação para a aquisição de bens e serviços considerados comuns, aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, mediante especificações usuais de mercado.

7. O regime de execução do objeto licitado também restou previsto em edital, conforme preâmbulo (item 1.1).

8. Cumpre destacar que a verificação da compatibilidade do objeto do certame com a definição legal de bens comuns é pressuposto indispensável para a adoção da modalidade Pregão, competindo à autoridade administrativa realizar tal enquadramento motivado na fase preparatória."

9. Outro ponto de dever de atenção pela Administração é o da divisão do objeto, com repercussão no critério de julgamento das propostas, senão vejamos a Lei 14.133/2021:

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

[...]

§ 2º Na aplicação do princípio do parcelamento, referente às compras, deverão ser considerados:

I - a viabilidade da divisão do objeto em lotes;

[...]

10. Neste sentido, podemos concluir que a divisão do objeto em parcelas é admitida no ordenamento jurídico, pois homenageia a ampliação da competitividade e, conseqüentemente, possibilita contratações mais vantajosas.

II.V) DO ATO CONVOCATÓRIO

11. Em relação à peça editalícia, o art. 25 da Lei nº 14.133/2021 exige alguns requisitos de observância obrigatória pela Administração, os quais transcrevo na íntegra:

Art. 25. O edital deverá conter o objeto da licitação e as regras relativas à convocação, ao julgamento, à habilitação, aos recursos e às penalidades da licitação, à fiscalização e à gestão do contrato, à entrega do objeto e às condições de pagamento.

§ 1º Sempre que o objeto permitir, a Administração adotará minutas padronizadas de edital e de contrato com cláusulas uniformes.

§ 2º Desde que, conforme demonstrado em estudo técnico preliminar, não sejam causados prejuízos à competitividade do processo licitatório e à eficiência do respectivo contrato, o edital poderá prever a utilização de mão de obra, materiais, tecnologias e matérias-primas existentes no local da execução, conservação e operação do bem, serviço ou obra.

§ 3º Todos os elementos do edital, incluídos minuta de contrato, termos de referência, anteprojeto, projetos e outros anexos, deverão ser divulgados em sítio eletrônico oficial na mesma data de divulgação do edital, sem necessidade de registro ou de identificação para acesso.

§ 4º Nas contratações de obras, serviços e fornecimentos de grande vulto, o edital deverá prever a obrigatoriedade de implantação de programa de integridade pelo licitante vencedor, no prazo de 6 (seis) meses, contado da celebração do contrato, conforme regulamento que disporá sobre as medidas a serem adotadas, a forma de comprovação e as penalidades pelo seu descumprimento.

§ 5º O edital poderá prever a responsabilidade do contratado pela:

I - obtenção do licenciamento ambiental;

II - realização da desapropriação autorizada pelo poder público.

§ 6º Os licenciamentos ambientais de obras e serviços de engenharia licitados e contratados nos termos desta Lei terão prioridade de tramitação nos órgãos e entidades integrantes do Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama) e deverão ser orientados pelos princípios da celeridade, da cooperação, da economicidade e da eficiência.

§ 7º Independentemente do prazo de duração do contrato, será obrigatória a previsão no edital de índice de reajustamento de preço, com data-base vinculada à data do orçamento estimado e com a possibilidade de ser estabelecido mais de um índice específico ou setorial, em conformidade com a realidade de mercado dos respectivos insumos.

§ 8º Nas licitações de serviços contínuos, observado o interregno mínimo de 1 (um) ano, o critério de reajustamento será por:

I - reajustamento em sentido estrito, quando não houver regime de dedicação exclusiva de mão de obra ou predominância de mão de obra, mediante previsão de índices específicos ou setoriais;

II - repactuação, quando houver regime de dedicação exclusiva de mão de obra ou predominância de mão de obra, mediante demonstração analítica da variação dos custos.

§ 9º O edital poderá, na forma disposta em regulamento, exigir que percentual mínimo da mão de obra responsável pela execução do objeto da contratação seja constituído por:

I - mulheres vítimas de violência doméstica;

II - oriundos ou egressos do sistema prisional.

12. No que pertine ao instrumento convocatório em análise, verifica-se que este contém os seguintes requisitos básicos: endereço eletrônico onde ocorrerá a sessão pública, data e hora de sua realização, indicação de que o pregão será realizado por sistema eletrônico, menção de que os horários mencionados no edital referem-se ao horário oficial de Brasília-DF, definição do objeto, indicação do local de acesso à

Íntegra do Edital, data e forma de apresentação das propostas, critérios de aceitação das propostas, exigências de habilitação e de credenciamento, os procedimentos da sessão do pregão, critério de julgamento, forma de impugnação ao edital e recursos, dotação e forma de pagamento, normas para cumprimento do objeto, obrigações do município e do licitante vencedor, sanções por inadimplemento e disposições gerais, o que nos faz verificar pela presença de informações essenciais e necessárias à instrumentalização do ato convocatório.

II.VI) DA DESIGNAÇÃO DE PREGOEIRO E EQUIPE DE APOIO

13. O artigo 8º da Lei 14.133/2021, foi cumprido, conforme acostado o decreto nº 62.096/2024, em que a autoridade competente designou, dentre os servidores do órgão, o pregoeiro e sua equipe de apoio.

II.VII) DA FISCALIZAÇÃO

14. A Instrução Normativa nº 01/2024 da Controladoria Geral do Município que dispõe sobre gestão e fiscalização dos contratos no município de Vilhena prevê a necessidade de tomada de providências relativamente à fiscalização do contrato, as quais sugiro atenção redobrada para regular trâmite processual dada a importância da intensa atuação dos fiscais no acompanhamento da realização dos serviços contratados, devendo elaborar os respectivos registros por meio de relatórios devidamente formalizados.

II.VIII) DO TRATAMENTO DIFERENCIADO ÀS ME'S E EPP'S

15. No quesito de tratamento diferenciado a ser concedido às Microempresas - ME e Empresas de Pequeno Porte – EPP, a Constituição Federal consagrou tratamento diferenciado às mesmas, assim dispondo:

Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

[...]

IX - tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no País.

Art. 179. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios dispensarão às microempresas e às empresas de pequeno porte, assim definidas em lei, tratamento jurídico diferenciado, visando a incentivá-las pela simplificação de suas obrigações administrativas, tributárias, previdenciárias e creditícias, ou pela eliminação ou redução destas por meio de lei. 47.

16. A regulamentação vigente do tratamento diferenciado, no âmbito municipal, é a Lei complementar nº 123/2006 que reserva às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte a exclusividade na participação em licitações envolvendo itens ou lotes de até R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais) bem como prevê preferência de contratação em caso de empate, cuidado este do setor de licitações.

II.IX) DO TERMO DE REFERÊNCIA

17. A elaboração do Termo de Referência definido no art. 6º, XXIII, da Lei nº 14.133/2021 é tido como "documento necessário para a contratação de bens e serviços, que deve conter os seguintes parâmetros e elementos descritivos".

18. Assim, deverá observar, no que for aplicável, o disposto nos art. 6º, XXIV, XXV e XXVI, da Lei nº 14.133/2021 devendo a unidade administrativa observar se estão sendo cumpridos todos os requisitos.

19. Cuida-se, portanto, de instrumento que visa permitir a perfeita delimitação e quantificação do objeto a ser contratado.

II.X) DOS CRITÉRIOS DE ACEITAÇÃO DO OBJETO

20. Quanto aos critérios de aceitação dos objetos, recomenda-se observância ao disposto no artigo 140 da Lei nº 14.133, de 2021, e em consonância com as regras definidas no ato convocatório.

II.XI) DA SUSTENTABILIDADE AMBIENTAL

21. Ponto de importância para a Administração verificar nas contratações públicas são as diretrizes de sustentabilidade ambiental prescritas no Decreto nº 44.069/2018 que estabelece medidas administrativas de racionalização, controle orçamentário, e contenção de despesas no âmbito da Prefeitura Municipal de Vilhena e dá outras providências, que estabelece em seu artigo 2º, X:

Art. 2º Os órgãos e entidades da administração municipal deverão observar, permanentemente os seguintes procedimentos:

(...)

X – todas as compras e contratações públicas municipais deverão ser sustentáveis, ter gestão adequada dos resíduos gerados, uso racional dos recursos naturais e dos bens públicos, bem como a qualidade de vida no ambiente de trabalho e da sensibilização e capacitação de todos os servidores da administração pública municipal.

22. Para amparar o entendimento sobre a sustentabilidade, temos o seguinte excerto do Tribunal de Contas da União:

SUSTENTABILIDADE. DOU de 01.06.2015, S. 1, p. 134. Ementa: o TCU deu ciência à Superintendência de Administração do Ministério da Fazenda no Estado do Amapá da impropriedade caracterizada pela não adoção de critérios de sustentabilidade ambiental nas aquisições de bens, materiais de tecnologia da informação e na contratação de serviços ou obras, com inobservância ao disposto na Lei nº 12.187, de 29.12.2009, na Instrução Normativa/SLTI-MP nº 1, de 19.01.2010, bem como sobre informações relacionadas à separação de resíduos recicláveis descartados, como disciplinado no Decreto nº 5.940/2006 (item 1.7.2, TC-021.238/2013-8, Acórdão nº 3.078/2015-1ª Câmara).

23. Destarte, compete à unidade administrativa interessada a atenção pelas discriminações das especificações do objeto que se pretender contratar e melhor atendam às exigências sustentáveis.

II.XII) DAS SANÇÕES ADMINISTRATIVAS

24. No que tange às sanções administrativas, ressalta-se que o Administrador observe os princípios da razoabilidade e proporcionalidade, uma vez que a eventual aplicação das penalidades tem por objetivo inibir o descumprimento das obrigações assumidas com a Administração, e não inviabilizar o negócio da licitante ou contratada. Portanto, deve a unidade administrativa avaliar conforme a Instrução Normativa nº 004/2023 da Controladoria Geral do Município que dispõe sobre procedimento administrativo de apuração de infração cometida por licitantes e contratados no município de Vilhena.

II.XIII) DOS CRITÉRIOS DE ACEITABILIDADE DAS PROPOSTAS

25. Os critérios de aceitabilidade das propostas são de responsabilidade do gestor verificar a aceitabilidade dos custos indiretos além de estabelecer critérios de aceitabilidade e limitação dos preços unitários, o que deve ser observado, na espécie, pela unidade administrativa.

II.XIV) DO PRAZO DE EXECUÇÃO

26. Quanto ao prazo de execução, verificamos que a unidade administrativa cuidou em apontá-lo, conforme informações apostas no item específico do Termo de Referência, as quais, por cuidar de definições de ordem discricionária, não comportam exame de mérito pela Procuradoria Geral do Município.

II.XV) DAS ANOTAÇÕES E RECOMENDAÇÕES GERAIS

27. Quanto aos comprovantes de cumprimento de requisitos essenciais legais e jurisprudenciais que é dever da Administração municipal municiar os autos e, com isso, conferir o respeito ao princípio da legalidade e indicativo a este setor jurídico sobre a presunção de legitimidade do ato administrativo, temos o seguinte:

- A contratação proposta integra um único processo administrativo, devidamente autuado, protocolado e numerado;
- A autoridade competente justificou a necessidade da contratação;
- Existe demonstração da existência de dotação orçamentária para cobrir a despesa com a contratação pretendida (artigo 60 da Lei nº 4.320/1964);

28. Quanto aos pontos que reputo importantes para averiguação e continuidade de controle da unidade administrativa interessada para garantia da boa contratação temos o que segue:

- Atestar a adequada caracterização do objeto pleiteado pela SEMOSP, por meio de Termo de Referência aprovado pela autoridade competente, contendo a descrição clara e

precisa do insumo pretendido (emulsões asfálticas), seus quantitativos e estimativa de custos, garantindo a perfeita conformidade entre a necessidade administrativa e as regras fixadas na minuta do instrumento convocatório.

- Certificar que a consulta aos preços de mercado está adequada para comprovação da vantajosidade da contratação pretendida;
- Verificar se os quantitativos pretendidos estão adequados ao interesse da unidade administrativa;
- Pesquisar se consta algum registro de sanção aplicada ao futuro fornecedor, cujos efeitos torne-o proibido de celebrar contrato administrativo e alcance a Administração contratante (Art. 155 e seguintes da Lei nº 14.133/2021; sendo importante ressaltar que São exemplos de sistemas de consulta de registro de penalidades o Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas – CEIS (<http://www.portaltransparencia.gov.br>); Lista de Inidôneos do Tribunal de Contas da União (<http://portal2.tcu.gov.br>); Sistema de Cadastro Unificado de Fornecedores – SICAF; e Conselho Nacional de Justiça - CNJ (<http://www.cnj.jus.br>) sem prejuízo de outros de conhecimento da Administração.

II.XVI) DA MINUTA DO CONTRATO

29. A minuta do termo de contrato está na forma de anexo do Edital, conforme determina os artigo 25, § 3º, da Lei 14.133/2021.

III – CONCLUSÃO

30. *Ex positis*, em análise do feito, verifica-se que a Administração cuidou da demonstração da legitimidade do interesse público, estando atentos aos requisitos essenciais anteriormente relatados, aos princípios licitatórios bem como devendo-se atentar para o justo preço.

31. Desta maneira, conforme exigência da nova Lei de Licitações torna-se necessário que as informações do processo devem ser publicadas no portal nacional de compras públicas.

32. Considerando o disposto no Decreto Municipal nº 60.340, de 15 de maio de 2023 modificado pelo decreto municipal nº 60.470 de 02 de junho de 2023 e considerando também o Recurso Extraordinário nº 1293453 julgado no Supremo Tribunal Federal, deve haver previsão em todos os editais de licitação, atas de registro de preço e contratos, sobre a necessidade de retenção do imposto de renda, sendo que, o contratado/fornecedor ao emitir a nota fiscal deve observar o disposto na Instrução Normativa RFB nº 1234/2012 e a alíquota correta do objeto contratual firmado. Deve haver, também, previsão expressa no edital quanto à obrigação prevista no artigo 6º da Instrução Normativa RFB nº 1234/2012. No caso de fornecedores que não estão obrigados à retenção, deve haver previsão no edital que eles deverão comprovar essa condição. Sendo assim, necessário que haja inclusão desta informação acima na minuta do contrato.

33. Atendendo a recomendação nº 6616/2023 do MPT 14ª Região, deverá constar no contrato que:

1 – a contratada deve cumprir a cota de contratação de aprendizes conforme o artigo 51 do decreto federal nº 9.579, de 22 de novembro de 2018.

2 – a contratada deve cumprir a cota de pessoas com deficiência e reabilitados da Previdência Social conforme o artigo 93 da lei federal nº 8.213 de 1991.

3 – a contratante fiscalizará o cumprimento da cota de contratação de aprendizes conforme o artigo 51 do decreto federal nº 9.579, de 22 de novembro de 2018 e da cota de pessoas com deficiência e reabilitados da Previdência Social conforme o artigo 93 da lei federal nº 8.213 de 1991.

34. Outrossim, repiso as orientações informadas no tópico 33 desta manifestação jurídica, sendo dever da unidade interessada o respectivo controle administrativo como condicionantes ao prosseguimento do feito.

35. Vale ressaltar que este posicionamento refere-se tão somente ao aspecto formal dos autos com análise de requisitos essenciais básicos para preservar a cautela dos órgãos e entidades da Administração Pública relativamente às contratações públicas, não importando, desta feita, a deliberação, que é prerrogativa do administrador, de modo que, caso este não acate o nosso entendimento, o registro do posicionamento diverso caberá ao gestor expô-lo para fundamentação.

36. É o Parecer, SMJ.

37. Vilhena-RO, 24 de junho de 2026.

Tiago Cavalcanti Lima de Holanda

Subprocurador Geral do Município



Assinado por: TIAGO CAVALCANTI LIMA DE HOLANDA 24/06/2026
11:47:19 DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE
