



PREFEITURA DE VILHENA

PROCURADORIA

PARECER Nº 484/PGM/2026

Processo nº 95535/2026

Da: PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO - PGM

Para: SECRETARIA MUNICIPAL DE AGRICULTURA - SEMAGRI

**ANÁLISE DE EDITAL E ANÁLISE DE
MINUTA DE CONTRATO.
ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO.
PREGÃO ELETRÔNICO. MENOR
PREÇO TOTAL POR ITEM.
AQUISIÇÃO DE MATERIAL
PERMANENTE. LEI Nº 14.133/2021.
POSSIBILIDADE COM
CONDICIONANTES DE CONTROLE.**

I - RELATÓRIO

1. Vieram os presentes autos administrativos para análise e parecer jurídico quanto ao edital de licitação da modalidade PREGÃO ELETRÔNICO, do tipo MENOR PREÇO POR LOTE, cujo objeto é a aquisição de materiais permanentes para atender as necessidades da Secretaria Municipal de Agricultura – SEMAGRI.

2. Ao que nos consta, foram acostados aos autos; documento de formalização de demanda, estudo técnico preliminar, mapa de risco, histórico de consumo de contratações anteriores, cotações, justificativa da metodologia utilizada na pesquisa de preço, quadro comparativo, termo de referência – materiais permanentes, reserva de dotação, demonstrativo da evolução e execução orçamentária, despacho auditoria, análise auditoria, termo de referência, despacho, certidão 069/2026, edital ampla concorrência, decreto 66.804/2026, despacho parecer jurídico, segurança eletrônica, despacho 1674, cotações assinadas, justificativa em resposta ao despacho.

3. Em brevíssima síntese é o Relatório.

II – FUNDAMENTAÇÃO LEGAL

II.I) REGULARIDADE FORMAL

1. 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.

II.II) FASE INTERNA

2. 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](#).



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

II.III) ABERTURA DE PROCEDIMENTO DE LICITAÇÃO

4. 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

5. 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.

6. O regime de execução do objeto licitado também restou previsto em edital, conforme preâmbulo.

7. Não podemos deixar de mencionar que a verificação da compatibilidade do objeto do certame com a definição legal de bens e serviços comuns é pressuposto para o prosseguimento da licitação nesta modalidade, competindo ao administrador proceder a tal classificação e enquadramento.

8. 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;

[...]

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

II.V) DO ATO CONVOCATÓRIO



10. 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.

11. No que pertine ao instrumento convocatório em análise 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

12. O artigo 8º, § 5º 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

13. As Instruções Normativas nº 02/2021 alterada pela nº 14/2021 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

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 (arts. 170, IX e 179).

A regulamentação do tratamento diferenciado, no âmbito municipal, encontra-se na Lei nº 276/2019, em consonância com a Lei Complementar nº 123/2006.

Todavia, cumpre observar que a Secretaria Municipal de Agricultura – SEMAGRI, por meio de Manifestação Técnica acostada aos autos, justificou a NÃO aplicação da exclusividade de participação destinada às MEs e EPPs, com amparo no art. 49, inciso III, da Lei Complementar nº 123/2006, por entender que a medida no caso concreto poderia comprometer a competitividade e a obtenção da proposta mais vantajosa para a Administração Pública, mantendo-se a ampla participação e observando-se os demais direitos de preferência e desempate previstos na legislação vigente.

II.IX) DO TERMO DE REFERÊNCIA

14. 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".



15. 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.

16. 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

17. 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

18. 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.

19. 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).

20. 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



21. 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 09/2017 alterada pela Instrução Normativa nº 011/2021 ambas 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

22. 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

23. 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

24. 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);

25. 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 Secretaria Municipal de Agricultura – SEMAGRI, por meio de Termo de Referência aprovado pela autoridade competente, bem como a observância às exigências legais na fase preparatória da licitação, restando demonstrada pela deliberação e justificativas do gestor a oportunidade, a conveniência e o interesse público no prosseguimento do feito.
- 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.

III – CONCLUSÃO

26. *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.

27. 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.

28. 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.

29. 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.

30. Outrossim, repiso as orientações informadas no parágrafo 30 e 33 desta manifestação jurídica, sendo dever da unidade interessada o respectivo controle administrativo como condicionantes ao prosseguimento do feito.

31. 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.

32. Ademais, cumpre registrar que as justificativas técnicas e orçamentárias acostadas aos autos pela Secretaria Municipal de Agricultura – SEMAGRI evidenciam e fundamentam a deliberação do gestor quanto ao interesse público e à oportunidade da Administração em prosseguir com a presente licitação.

33. Condiciona-se para feitura da minuta do contrato.

34. É o Parecer, SMJ.

35. Vilhena-RO, 05 de agosto de 2026.



Assinado por:
MUNICÍPIO DE VILHENA
TIAGO CAVALCANTI LIMA DE HOLANDA

05/08/2026 10:10:05

Tiago Cavalcanti Lima de Holanda
Subprocurador do Município

