



MUNICÍPIO DE VILHENA
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

PARECER JURÍDICO nº 0205/2026/PGM

DE: PGM

PARA: Controladoria de Licitações

1. RELATÓRIO

Consta nos autos ofício nº 01/2026/CENTRAL DE COMPRAS, itens, ofício nº 05/2026/SEMAD/SESMT, ofício circular nº 03/2026/Central de Compras, justificativas de compra, relação final de itens, estudo técnico preliminar, análise de riscos, pesquisas de preços, análise crítica, quadro comparativo, nota técnica de estimativa de consumo, termo de referência, despacho para a auditoria, análise da auditoria, justificativa de compra, quadro comparativa, termo de referência, nota técnica, análise crítica de balizamento, despacho para a controladoria de licitações, certidão de recebimento, minuta do edital, decreto de designação de agentes de contratação, despacho para parecer jurídico, despacho saneador, análise crítica, despacho para a PGM, minuta de contrato.

Hipótese	Pregão eletrônico
Capitulação Legal	Art. 28, I da Lei n. 14.133/2021 e art. 53 da Lei n. 14.133/2021
Objeto	Registro de preços para contratação de empresa para futura e eventual aquisição de extintores de incêndio, serviço de recarga, manutenção e placas de sinalização conforme condições, quantidades e exigências estabelecidas neste instrumento e seus anexos.
Valor estimado da contratação	R\$ 207.115,86 (Duzentos e sete mil cento e quinze reais e oitenta e seis centavos).
Participação	Ampla participação com cotas exclusivas.



2. OPINIÃO JURÍDICA

2.1 PREGÃO ELETRÔNICO NA LEI 14.133/2021.

O inciso XXI do art. 37 da CRFB traz a obrigatoriedade imposta ao Poder Público de promover procedimento licitatório sempre que se pretenda contratar obras, serviços, compras e alienações, ressaltando-se os casos específicos trazidos pela legislação. A Lei nº14.133/2021 fixou que o procedimento licitatório é composto por sete fases, dentre elas, a fase preparatória, a qual é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual, com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, conforme os requisitos previstos nos incisos do art. 18 da mencionada lei. Também na fase de planejamento a Administração deverá considerar a expectativa de consumo anual e atender aos princípios da padronização e do parcelamento, quando for tecnicamente viável e economicamente vantajoso, consoante art. 40 e 47 da Lei 14.133/2021. Especificamente quanto à modalidade de licitação, nos termos do art. 29, a concorrência e o pregão seguem o rito procedimental comum a que se refere o art. 17 da Lei, sendo que utilizar-se-á 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”.

A Controladoria de Licitações no id 1505811 justificou o objeto licitado como serviço comum da seguinte forma:

3.6.5 No que se refere à reserva de cota prevista no art. 48, inciso III, da Lei Complementar nº 123/2006, esclarece-se que tal dispositivo aplica-se às aquisições de bens de natureza divisível cujo valor supere R\$ 80.000,00. O único lote cujo valor estimado ultrapassa esse limite refere-se exclusivamente à prestação de serviço de recarga de extintores de incêndio, caracterizando-se como serviço comum, e não como aquisição de bem divisível. Assim, não se aplica a obrigatoriedade de reserva de cota para microempresas e empresas de pequeno porte.

Somado a isso, justificou a necessidade da contratação da seguinte forma no id nº 1505811:

2. FUNDAMENTAÇÃO E DESCRIÇÃO DA NECESSIDADE DA CONTRATAÇÃO

2.1. A presente contratação fundamenta-se na necessidade permanente da Administração Pública Municipal de Vilhena/RO de assegurar condições adequadas de segurança, prevenção e combate a incêndio em suas edificações,



garantindo a integridade física de servidores, usuários e terceiros, bem como a preservação do patrimônio público.

2.2. A disponibilização de extintores em condições regulares de uso, a execução periódica dos serviços de recarga/manutenção, a substituição de equipamentos vencidos ou danificados, a instalação adequada por suportes e a sinalização de emergência são medidas essenciais à regularidade predial e ao atendimento das exigências normativas aplicáveis.

2.3. Trata-se de bens e serviços comuns, com demanda contínua e recorrente, em razão da necessidade de manutenção preventiva, reposição por vencimento/avarias e adequação da sinalização e demarcação das edificações públicas.

2.4. A ausência ou inadequação dos equipamentos e da sinalização pode acarretar risco à integridade das pessoas, prejuízos ao patrimônio público, comprometimento do funcionamento das unidades e exposição institucional da Administração, inclusive quanto à responsabilização administrativa.

2.5. Nesse contexto, a contratação atende aos princípios do planejamento, eficiência, economicidade, segurança e interesse público, constituindo medida necessária para assegurar continuidade e regularidade das atividades públicas em ambiente seguro.

Posto isso, a modalidade escolhida está correta considerando que a natureza do objeto/serviço é comum.

2.2 Justifica para o parcelamento ou não da solução.

No caso em tela, o tipo de licitação escolhido foi o menor preço por lote. A Controladoria de Licitações justificou no id 1487079 que:

12. DA ANÁLISE SOBRE O PARCELAMENTO OU NÃO DA SOLUÇÃO (Art. 18º §1º, inciso VIII da Lei 14.133/21):

12.1. Em atendimento ao disposto no art. 18, §1º, inciso VIII, da Lei nº 14.133/2021 procedeu-se à análise quanto ao parcelamento da solução, considerando a divisibilidade do objeto, a estrutura do mercado fornecedor, a eficiência administrativa e o interesse público envolvido.

12.2 O objeto da contratação é materialmente divisível, pois envolve bens e serviços distintos. Contudo, a divisibilidade física não impõe, por si só, a obrigatoriedade de contratação por item isolado. A legislação e a jurisprudência consolidada dos Tribunais de Contas estabelecem que o parcelamento deve ser adotado sempre que técnica e economicamente viável, desde que não comprometa a eficiência da contratação, a padronização ou a gestão contratual.



12.3 Após análise técnica, optou-se pela estruturação do certame em **06 (seis) lotes técnicos distintos**, assim definidos:

- **Lote 1** – Serviços de recarga de extintores;
- **Lote 2** – Fornecimento de extintores novos;
- **Lote 3** – Tapetes emborrachados para demarcação;
- **Lote 4** – Suportes de parede e piso;
- **Lote 5** – Placas de sinalização;
- **Lote 6** – Tintas para demarcação.

12.4 A modelagem adotada busca equilibrar competitividade e eficiência administrativa, evitando tanto a concentração indevida de objetos heterogêneos em lote único quanto a pulverização excessiva por item isolado.

12.5 No que se refere especificamente aos **Lotes 1 e 2**, observa-se afinidade técnica e pertencimento ao mesmo segmento econômico especializado. A centralização da recarga de extintores em um único lote garante uniformidade de padrão técnico, rastreabilidade das manutenções, controle mais eficaz dos prazos de validade e simplificação da fiscalização contratual. Da mesma forma, o fornecimento de novos extintores em lote próprio assegura padronização dos equipamentos, compatibilidade técnica e ganho de escala na negociação.

12.6 A fragmentação desses objetos por item isolado poderia gerar múltiplos contratos com fornecedores distintos, aumentando a complexidade da gestão, dificultando o controle da regularidade técnica e elevando custos administrativos indiretos, sem o ganho relevante de competitividade, uma vez que o mercado especializado atua por segmento e não por unidade isolada de fornecimento.

12.7 Quanto aos Lotes 3 a 6, embora tratem de itens distintos, cada um corresponde a segmento específico de mercado, permitindo ampla participação de fornecedores especializados em cada área. A formação desses lotes não restringe competitividade, pois não agrega objetos de natureza econômica incompatíveis, limitando-se a agrupar itens correlatos dentro do mesmo nicho de fornecimento.

12.7 Quanto aos Lotes 3 a 6, embora tratem de itens distintos, cada um corresponde a segmento específico de mercado, permitindo ampla participação de fornecedores especializados em cada área. A formação desses lotes não restringe competitividade, pois não agrega objetos de natureza econômica incompatíveis, limitando-se a agrupar itens correlatos dentro do mesmo nicho de fornecimento.



12.8 Sob o aspecto econômico e operacional, a estruturação em lotes técnicos proporciona:

- Melhor poder de negociação dentro de cada segmento;
- Redução de custos administrativos com múltiplos contratos;
- Simplificação da fiscalização e gestão contratual;
- Mitigação do risco de descontinuidade;
- Maior eficiência na aplicação dos recursos públicos.

Ressalta-se que a jurisprudência dos Tribunais de Contas admite a formação de lotes quando houver justificativa técnica e econômica que demonstre ganho de eficiência, padronização ou melhor gestão contratual, desde que não haja restrição indevida à competitividade — situação que não se verifica na modelagem ora adotada.

12.9 Assim, conclui-se que o parcelamento estruturado em lotes técnicos distintos atende ao princípio da competitividade sem comprometer a eficiência, revelando-se solução equilibrada, proporcional e alinhada ao interesse público.

Entende-se justificado esse item.

2.3 Das situações elencadas no despacho saneador do id 1519926.

No despacho saneador do id 1519926 foi recomendado o saneamento de alguns pontos para a continuidade regular do procedimento licitatório.

Quanto à 1ª Situação entendemos, respeitosamente, que não houve o saneamento, visto que, permaneceu fazendo parte da cesta de preços, conforme o id 1487235, proposta de preços de licitantes que não foram os vencedores do certame, algo que não encontra respaldo no §1º do artigo 23 da Lei Federal nº 14.133 de 2021.

Quanto à 2ª Situação houve saneamento.

O saneamento da presente situação é condição indispensável ao prosseguimento regular do feito.

2.4 Avaliação da adequação da instrução procedimental

Consoante expõe o art. 53 da Lei 14.133/2021, ao final da fase preparatória o processo licitatório “seguirá para o órgão de assessoramento jurídico da Administração, que realizará controle prévio de legalidade mediante análise jurídica da contratação”.



Conforme Marçal Justen Filho¹, trata-se de “exigência formal de natureza obrigatória, cuja infração pode acarretar a invalidade do processo licitatório e apresentar implicações muito sérias. A audiência da assessoria jurídica é compulsória e não pode ser dispensada, ressalvada hipóteses excepcionais, previstas no próprio dispositivo”. Nessa conjuntura, o presente segmento avalia o cumprimento dos requisitos da fase preparatória do processo licitatório na forma exposta pela legislação de regência, bem como, eventualmente, lista documentação não constante dos autos, mas exigidas em algum momento pelo ordenamento normativo aplicável ao caso. Destacam-se na instrução:

Abertura de processo administrativo devidamente autuado, protocolado e numerado	911/2026.
Forma eletrônica para o processo administrativo ou, caso adotada forma em papel, apresentação de justificativa (art. 12, VI, da Lei 14133/21)	Atendido
Ato de designação dos agentes públicos responsáveis pelo desempenho das funções essenciais à contratação (Art. 7º, caput, da Lei 14133/21)	ID nº 1508355
Documento de formalização de demandas (art. 12, VII, e art. 72, I, da Lei 14133/21)	ID nº 1505345, 1485850, 1485854, 1485855, 1485856, 1485859, 1485875, 1485880, 1485881, 1485882, 1485884, 1485885.
Certificação de que objeto da contratação está contemplado no Plano de Contratações Anual	ID nº 1487079;
Estudo Técnico Preliminar, contendo, no mínimo, descrição da necessidade, a estimativa do quantitativo, a estimativa do valor, a manifestação sobre o parcelamento e a manifestação sobre a viabilidade da contratação (Art. 18, §1º, art. 72, I, da Lei 14133/21 e Art. 18, §§ 1º e 2º, da Lei 14133/21) ou manifestação justificando a ausência do documento.	ID nº 1487079;
Análise de riscos (Art. 72, I da Lei nº 14133/21) ou manifestação justificando a ausência do documento.	ID nº 1487079;
Manifestação justificando as exigências de práticas e/ou critérios de sustentabilidade ou sua dispensa no caso concreto (Art. 5º e art. 11, I e IV, da	ID nº 1487079;

¹ JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas: Lei 14.133/2021/ Marçal Justen Filho.



Lei 14133/21) ou manifestação justificando a ausência do documento.	
Projeto Básico ou Termo de Referência (Art. 72, I, da Lei 14133/21)	ID nº 1505811
Edital da licitação (Art. 18, V, da Lei 14133/21)	ID nº 1508354
Caso o objeto contemple itens com valores inferiores a R\$80.000,00, eles foram destinados às ME/EPPs e entidades equiparadas ou foi justificada a não exclusividade	ID nº 1505811
Orçamento estimado com as composições detalhadas dos preços utilizados para sua formação	Pendente conforme item 2.3 supra.
Certificação que o valor previamente estimado da contratação está compatível com os valores praticados pelo mercado.	Pendente conforme item 2.3 supra.
Havendo vedação de determinada marca ou produto, indicar a existência de processo administrativo em que esteja comprovado que não atendem às necessidades da Administração (Art. 41, III, da Lei 14133/21)	-
Certificação de que a determinação do quantitativo a ser adquirido considerou a estimativa de consumo e utilização prováveis (Art. 40, III, da Lei 14133/21)	ID nº 1490049
Previsão de recursos orçamentários, com a indicação das respectivas rubricas. (Art. 72, IV, da Lei 14133/21 e art. 60 da Lei nº 4.320/64)	ID nº 1505811

É imperiosa, portanto, a correção da instrução dos autos, com a elaboração e juntada da pendência instrutória acima destacada, de modo a dar a devida regularidade à contratação pretendida.

2.5 Das exigências para utilização do SRP

Quanto às exigências para o Sistema de Registro de Preços, a Lei n. 14.133/2021 elenca os seguintes requisitos mínimos:

Se a licitação é para SRP	SIM
Especificidades da licitação e de seu objeto, inclusive a quantidade máxima de cada item que poderá ser adquirida	ID nº 1508354
Estimativa de quantidades a serem adquiridas por órgãos não-participantes, observado o disposto no art. 82, inciso I e II da Lei n. 14.133/2021, no caso de o órgão gerenciador admitir adesões;	ID nº 1508354
Quantidade mínima de unidades a ser cotada, por item, no caso de bens;	ID nº 1508354
Condições quanto ao local, prazo de entrega, forma de pagamento, e nos casos de	ID nº

serviços, quando cabível, frequência, periodicidade, características do pessoal, materiais e equipamentos a serem utilizados, procedimentos, cuidados, deveres, disciplina e controles a serem adotados	1508354
Critérios de aceitação do objeto	ID nº 1508354
Prazo de validade do registro de preço, observado o disposto no caput do artigo 84 da Lei 14.133/2021	ID nº 1508354
Condições para alteração de preços registrados	ID nº 1508354

Em relação à minuta da ata de registro de preços (anexo nº 1508354), verifica-se que atende às exigências do art. 85 e seguintes da Lei n. 14.133/2021, agregando as cláusulas obrigatórias insculpidas nas referidas normas, considerada sua característica materializadora da relação jurídica, conforme orientação doutrinária².

3. Do instrumento de contrato ou equivalente

No caso em apreço, trata-se de Pregão com Sistema de Registro de Preços SRP, merecendo destaque que a ata de registro de preços não se confunde com o instrumento de contrato, que tem como finalidade formalizar a relação jurídica decorrente de eventual contratação pautada na ARP. Assim, para realização do pregão com sistema de registro de preços não consta necessária/obrigatória a juntada da minuta de contrato, uma vez que sequer há obrigatoriedade da Administração em efetivamente contratar os itens presentes na ARP, conforme dispõe o próprio art. 82 da Lei n. 14.133/21.

Todavia, informo a juntada da minuta do contrato no anexo nº 1582613.

4. Da divulgação

A Administração Pública (art. 37 CRFB e, dentre outros, art. 5º da Lei nº 14.133/2021) deve dar publicidade às contratações realizadas, especialmente do edital e todos os elementos do edital, incluídos minuta de contrato, termos de referência,

² É relevante assinalar que o registro de preços produz um vínculo jurídico entre a Administração e o licitante vencedor. Trata-se de uma relação jurídica de natureza contratual, que se peculiariza por se tratar de uma espécie de contrato preliminar. Na “ata” estão estabelecidas as condições obtidas na licitação e ali se formaliza a obrigação do particular de promover as contratações futuras nos termos obtidos no certame. Por outro lado, a Administração também é vinculada pelas condições obtidas na licitação e formalmente previstas na ata. Isso não significa que a Administração seja obrigada a contratar. O que se estabelece é que o contrato fundado num sistema de registro de preços deverá ser compatível com as condições resultantes do certame e complementadas na “ata. (...) A “ata” de registro de preços” está para o SRP assim como o instrumento de Contrato está para os contratos administrativos específicos. É o documento que formaliza um acordo de vontade entre as partes, estabelecendo direitos e obrigações recíprocos e as condições das prestações que serão executadas no futuro. (justen Filho, marçal – Comentários à lei de licitações e contratos administrativos / marçal justen Filho – 17. Ed. rev., atual., e ampl. – São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2016, páginas 316/317.



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, conforme determina o §3º do art.25 da Lei n.14/133/2021. Essa divulgação deverá ocorrer tanto no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) (arts. 54 e 174, §2º, inciso III), quanto em Diário Oficial do respectivo ente³. Assim sendo, registra-se a necessidade de publicação do edital e dos seus anexos, na forma do art. 54 e art. 174, § 2º, inciso III, da Lei 14.133/2021.

5. Conclusão

Ante o exposto, **a PGM opina pela viabilidade jurídica da licitação se, e somente se, houver o saneamento das pendências encontradas.**

Caso haja prosseguimento do procedimento sem o saneamento, o processo estará sob responsabilidade exclusiva do Gestor da Pasta, e esse subscritor se reserva também em não assinar ou mesmo redigir eventual contrato ou termo advindo desta contratação, em razão dos motivos já expostos, conforme o artigo 6º §2º da lei municipal nº 5.823 de 2022.

S.M.J. esse é o parecer jurídico.

Vilhena, 28 de abril de 2026.

Igor Demétrio Vanucci Cardoso

Procurador Municipal



<https://vilhena.oxi.eletoch.com.br/protocolo/consulta-autenticidade?identificador=db3dd580-fd99-41e2-91be-476e2fe40006>
DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE

Assinado por:

MUNICÍPIO DE VILHENA
IGOR DEMÉTRIO VANUCCI CARDOSO



28/04/2026 15:50:55

³Art. 54. A publicidade do edital de licitação será realizada mediante divulgação e manutenção do inteiro teor do ato convocatório e de seus anexos no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP). § 1º Sem prejuízo do disposto no caput, é obrigatória a publicação de extrato do edital no Diário Oficial da União, do Estado, do Distrito Federal ou do Município, ou, no caso de consórcio público, do ente de maior nível entre eles, bem como em jornal diário de grande circulação. § 2º É facultada a divulgação adicional e a manutenção do inteiro teor do edital e de seus anexos em sítio eletrônico oficial do ente federativo do órgão ou entidade responsável pela licitação ou, no caso de consórcio público, do ente de maior nível entre eles, admitida, ainda, a divulgação direta a interessados devidamente cadastrados para esse fim. § 3º Após a homologação do processo licitatório, serão disponibilizados no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) e, se o órgão ou entidade responsável pela licitação entender cabível, também no sítio referido no § 2º deste artigo, os documentos elaborados na fase preparatória que porventura não tenham integrado o edital e seus anexos.

