



Ibiporã, 21 de outubro de 2026.

Referência: Protocolo eletrônico 21428/2026

Assunto: Controle Prévio de Legalidade. Nova Lei de Licitações (Lei nº 14.133/2021) e Decreto Municipal nº 158/2026. Pregão Eletrônico.

Encaminhamento: Secretaria Municipal de Administração – Departamento de Licitação

PARECER JURÍDICO Nº 190/2026

EMENTA: CONTROLE PRÉVIO DE LEGALIDADE. PREGÃO ELETRÔNICO. MENOR PREÇO POR LOTE. REFORMA E CONFECÇÃO DE FIGURINOS, COM FORNECIMENTO DE MATERIAIS. LEI Nº 14.133/2021 E DECRETO MUNICIPAL Nº 158/2026. PARTICIPAÇÃO EXCLUSIVA DE ME E EPP (LC Nº 123/2006, ART. 48, I). PARCELAMENTO EM LOTES, PESQUISA DE PREÇOS, TERMO DE REFERÊNCIA, EDITAL E MINUTA CONTRATUAL. PROSSEGUIMENTO CONDICIONADO AO SANEAMENTO DAS PENDÊNCIAS INDICADAS.

1 - RELATÓRIO

Trata-se de Processo Licitatório na modalidade PREGÃO ELETRÔNICO, do tipo menor preço por LOTE, cujo objeto é a contratação de empresa especializada para a prestação de serviços de reforma e adequação de figurinos existentes, bem como para a confecção de novos figurinos, incluindo o fornecimento de todos os tecidos, aviamentos, materiais e demais insumos necessários à execução dos serviços, destinados aos espetáculos e futuras apresentações promovidas ou apoiadas pela Secretaria Municipal de Cultura e Turismo, em eventos locais e regionais, no valor máximo de R\$ 48.556,67 (quarenta e oito mil, quinhentos e cinquenta e seis reais e sessenta e sete centavos), conforme termo de referência.

Os autos encontram-se devidamente instruídos com a documentação pertinente à contratação, incluindo os instrumentos de planejamento, os elementos relativos à pesquisa de preços, as solicitações de compra, a autorização da autoridade competente e as minutas do edital, do contrato e respectivos anexos.

A minuta do edital contempla a definição da forma de participação das empresas no certame, com a previsão de exclusividade para Microempresas e Empresas de Pequeno Porte, conforme estabelece a legislação de regência.

Passo à análise jurídica da contratação.

2 - DA ANÁLISE E FUNDAMENTOS JURÍDICOS:

2.1. DA NATUREZA E DO ESCOPO DO PARECER JURÍDICO – ART. 53 DA LEI 14.133/2021

A análise aqui empreendida restringe-se ao controle formal de legalidade e constitucionalidade do procedimento e de suas minutas, não competindo a este órgão jurídico adentrar no mérito administrativo — seara de conveniência e oportunidade reservada à



discrecionalidade do gestor público —, tampouco avaliar a suficiência de aspectos de natureza estritamente técnica, administrativa ou financeira, cuja responsabilidade recai sobre os agentes e setores que os elaboraram.

As manifestações desta Procuradoria-Geral são de natureza opinativa e, desta forma, não vinculantes para o gestor público, podendo este adotar orientação diversa daquela emanada do parecer jurídico desde que apresentadas as devidas justificativas jurídicas.

2.2. DA FASE PREPARATÓRIA DO CERTAME e DO PLANEJAMENTO DA CONTRATAÇÃO

A fase preparatória cumpre as diretrizes de planejamento do art. 18 da Lei nº 14.133/2021, constatando-se a regular instrução processual com a presença dos seguintes elementos essenciais:

- **Documentação Base:** Solicitação de compra, autorização da autoridade competente, dotação orçamentária e pesquisas de mercado;
- **Peças Técnicas:** Estudo Técnico Preliminar (ETP), Termo de Referência e Análise de Risco;
- **Minutas Jurídicas:** Minuta de Edital, Minuta de Contrato e seus anexos;
- **Condução do Certame:** Portaria de designação do pregoeiro e equipe de apoio (nº 452/2026).

A análise específica dos institutos de planejamento mostra:

a) Estudo Técnico Preliminar (ETP)

a) Estudo Técnico Preliminar (ETP)

O documento atende, em linhas gerais, ao disposto no art. 18, §§ 1º e 2º, da Lei nº 14.133/2021, contemplando os elementos previstos no § 1º, tanto os de caráter obrigatório quanto os facultativos. Ressalva-se, contudo, o inciso VIII (justificativas para o parcelamento ou não da solução), elemento mínimo exigido pelo § 2º: o ETP não apresenta justificativa quanto à divisão do objeto em lotes e ao agrupamento dos itens em cada lote. O ponto deve ser suprido, nos termos do item 2.6 deste parecer.

b) Análise de Risco

Em cumprimento ao art. 18, inciso X, da Lei nº 14.133/2021 e ao art. 1º, § 2º, do Decreto Municipal nº 10/2023, verifica-se que a análise de riscos foi elaborada na fase preparatória e integra o processo administrativo, servindo de subsídio à execução, à gestão e à fiscalização contratual.

Quanto à alocação dos riscos contratuais, a minuta contratual, em sua cláusula 19, estabelece expressamente que não foi adotada matriz de alocação de riscos, em razão da natureza comum, padronizada e de baixa complexidade do objeto, bem como da ausência das hipóteses de obrigatoriedade previstas no art. 22, § 3º, da Lei nº 14.133/2021.

Ressalva-se, contudo, que a ausência de matriz de alocação de riscos não afasta a necessidade de observância da análise de riscos realizada na fase preparatória, nem a aplicação das



disposições legais pertinentes às alterações contratuais, à recomposição do equilíbrio econômico-financeiro e às demais ocorrências supervenientes devidamente comprovadas.

Por fim, abstém-se esta Procuradoria de emitir juízo de valor sobre o conteúdo técnico da análise de riscos, conforme os fundamentos expostos no item 2.1 deste parecer.

c) Alinhamento ao Plano de Contratações Anual (PCA)

Considerando a publicação do Plano Anual de Contratações (PCA) do Município de Ibiporã para o exercício de 2026, em 08/12/2025, no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), nos termos do art. 12 da NLLC e do Decreto Municipal nº 06/2023, a unidade competente certificou, conforme ETP, que a presente contratação está prevista no referido PCA do corrente ano.

2.3. DA PESQUISA DE PREÇOS E DA FORMAÇÃO DO PREÇO MÁXIMO

A estimativa do valor da contratação deve refletir, tanto quanto possível, os preços efetivamente praticados no mercado, mediante metodologia apta a conferir razoabilidade e confiabilidade aos valores apurados, evitando-se distorções decorrentes de diferenças de escala, especificações, condições comerciais ou demais particularidades da contratação.

A formação do preço estimado deve observar o disposto no art. 23 da Lei nº 14.133/2021, no Decreto Municipal nº 05/2023 e nas orientações dos órgãos de controle, especialmente quanto à utilização de fontes diversificadas e ao adequado tratamento dos dados coletados.

a) Elementos Formais e Metodologia

Nos termos do art. 3º do Decreto Municipal nº 05/2023, a pesquisa de preços deve apresentar, de forma clara, a descrição do objeto, a identificação do agente responsável, a série de preços obtida, a memória de cálculo e o método estatístico empregado.

Deve, ainda, estar devidamente justificada a eventual desconsideração de valores inconsistentes, inexecutáveis ou excessivamente elevados, nos termos do inciso VI, bem como, na hipótese de pesquisa direta com fornecedores, a justificativa quanto à escolha dos fornecedores consultados, conforme inciso VIII.

Compete, portanto, à unidade responsável pela orçamentação certificar-se de que os elementos exigidos pelo regulamento estejam devidamente documentados nos autos, permitindo a verificação da metodologia empregada e a rastreabilidade dos valores utilizados na composição do preço estimado.

b) Parâmetros utilizados e ordem de prioridade

O art. 5º, §1º, do Decreto Municipal determina a priorização dos parâmetros relativos a sistemas oficiais (Painel de Preços, Banco de Preços) e a contratações públicas anteriores. Caso o valor estimado final tenha sido influenciado predominantemente por orçamentos de fornecedores privados (art. 5º, inciso IV), deverá constar dos autos justificativa formal que demonstre a impossibilidade ou insuficiência de utilização dos parâmetros prioritários.



A pesquisa de preços realizada nos autos utilizou apenas 3 orçamentos de fornecedores (fls. 60/90), conforme planilha de consolidação dos valores coletados e apuração da média (fl. 92/94). O relatório de informações complementares elaborado pelos servidores da Divisão de Compras (fls. 96/98) não apresenta justificativa para a não priorização dos parâmetros relativos a sistemas oficiais.

c) Diligências Recomendadas

Para resguardar a regularidade da contratação, o órgão ou departamento responsável deverá assegurar que:

1. Os orçamentos diretos com fornecedores tenham sido coletados em prazo não superior a 6 (seis) meses anteriores à divulgação do edital (art. 5º, inciso IV), e contenham os dados formais exigidos — CNPJ, endereço, telefone e identificação do responsável;
2. Estejam formalizados nos autos os pedidos encaminhados aos fornecedores que eventualmente não responderam à consulta (art. 5º, §2º, inciso IV);
3. As propostas comerciais contenham declaração de que os preços ofertados já incluem todos os custos diretos e indiretos incidentes sobre o objeto, tais como tributos, fretes e encargos; e
4. Sejam apresentadas as justificativas formais, para a utilização exclusiva de orçamentos de fornecedores, em detrimento dos parâmetros prioritários previstos no art. 5º, § 1º.

Registra-se que a unidade técnica responsável pela orçamentação se manifestou pela adoção dos valores apurados, declarando ter observado a legislação aplicável e as orientações do Tribunal de Contas do Estado do Paraná – TCE-PR.

Por fim, a análise desta Procuradoria limita-se à regularidade jurídico-formal da pesquisa e da documentação que a instrui, não abrangendo a avaliação técnica quanto à compatibilidade dos valores obtidos com os preços efetivamente praticados no mercado, à adequação das especificações utilizadas para a comparação ou à escolha dos valores que compõem a estimativa, matérias que permanecem sob responsabilidade da unidade técnica competente.

2.4. DA MODALIDADE LICITATÓRIA ELEITA: PREGÃO ELETRÔNICO

A escolha da modalidade Pregão, em sua forma eletrônica, atende adequadamente ao comando dos artigos 6º, inciso XLI, 28, inciso I, e 29 da Lei nº 14.133/2021.

Nos termos do art. 6º, inciso XLI, e do art. 29, caput, o pregão é modalidade obrigatória sempre que o objeto configurar bem ou serviço comum, assim entendido aquele cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos no edital por meio de especificações usuais de mercado, admitindo-se como critério de julgamento o menor preço ou o maior desconto.

O parágrafo único do art. 29 excepciona dessa regra as contratações de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual e as obras e serviços de engenharia, ressalvados os serviços de engenharia de que trata o art. 6º, inciso XXI, alínea "a". No caso, o objeto descrito no Termo de Referência não se enquadra em nenhuma dessas hipóteses de exceção.



Os elementos constantes do Termo de Referência demonstram, ainda, que o objeto possui mercado consolidado e especificações usuais, passíveis de definição objetiva no instrumento convocatório, não se identificando, em princípio, elementos que o caracterizem como bem ou serviço especial.

Desse modo, mostra-se juridicamente adequada a adoção do Pregão, em sua forma eletrônica, observada a preferência pela forma eletrônica estabelecida no art. 17, §2º, da Lei nº 14.133/2021 e art. 1º do Decreto Municipal nº 158/2026.

2.5. DA APLICABILIDADE DA LEI COMPLEMENTAR Nº 123/2006 – ME, EPP, MEI E SOCIEDADES COOPERATIVAS – ART. 4º DA LEI Nº 14.133/2021

A Lei nº 14.133/2021 determina, em seu art. 4º, a aplicação às licitações e aos contratos administrativos das disposições constantes dos arts. 42 a 49 da Lei Complementar nº 123/2006, assegurando às microempresas, empresas de pequeno porte e, nas hipóteses legalmente previstas, aos microempreendedores individuais e às sociedades cooperativas equiparadas, tratamento diferenciado e favorecido.

Nos termos do art. 48, I, da LC nº 123/2006, a Administração deve reservar à participação exclusiva de microempresas e empresas de pequeno porte os itens de valor até R\$ 80.000,00, ressalvadas as hipóteses de afastamento do art. 49, entre as quais a ausência de, no mínimo, 3 (três) fornecedores competitivos enquadrados como ME/EPP, sediados local ou regionalmente e aptos a atender ao instrumento convocatório (art. 49, II).

No caso em análise, considerando que a pesquisa de preços foi instruída com três orçamentos apresentados por fornecedores enquadrados como microempresas (ME) e empresas de pequeno porte (EPP) sediados regionalmente (Londrina e Ibiporã), verifica-se, em princípio, o atendimento ao disposto no art. 48, I, da Lei Complementar nº 123/2006.

2.6. DO PARCELAMENTO DO OBJETO E DO CRITÉRIO DE JULGAMENTO

O parcelamento do objeto é princípio das contratações públicas e deve ser adotado quando tecnicamente viável e economicamente vantajoso, com vistas a ampliar a competitividade (arts. 40, V, "b", e 47, II, da Lei nº 14.133/2021; Súmula nº 247 do TCU). Ele é afastado quando a economia de escala, a redução de custos de gestão contratual ou a vantagem na contratação recomendarem o fornecimento por um único contratado, ou quando houver risco ao conjunto do objeto (art. 40, §3º).

Na divisão em lotes, devem ser considerados a viabilidade da divisão, o aproveitamento das peculiaridades do mercado local e o dever de ampliar a competitividade e evitar a concentração de mercado (art. 40, §2º).

a) Da divisão do objeto em lotes

O certame foi dividido em dois lotes: Lote 01, reforma e adequação de figurinos existentes (6 itens), de natureza de serviço; e Lote 02, aquisição de figurinos novos (13 itens), de natureza de fornecimento de bens. A separação por natureza é adequada ao princípio do parcelamento, pois evita exigir de um mesmo licitante a execução de objetos distintos.



Entretanto, a reunião dos itens dentro de cada lote limita a competição ao impedir a adjudicação por item. Essa opção deve ser justificada no Estudo Técnico Preliminar e no Termo de Referência (art. 18, §1º, VIII, da Lei nº 14.133/2021), com demonstração concreta, por lote, da inviabilidade técnica ou da desvantagem econômica do julgamento item a item, como a necessidade de padronização, a interdependência entre os itens ou a economia de escala. Sem essa justificativa, recomenda-se a licitação por item.

Cabe ainda ao setor competente indicar expressamente no edital o critério de julgamento adotado (menor preço por lote) e sua compatibilidade com a divisão proposta.

Por fim, o Termo de Referência deve estabelecer de forma clara as especificações dos itens, as obrigações da contratada e os prazos de execução dos serviços de reforma (Lote 01) e de entrega dos figurinos novos (Lote 02).

2.7. DOS ELEMENTOS OBRIGATÓRIOS DO TERMO DE REFERÊNCIA (TR)

O Termo de Referência constitui documento essencial ao planejamento e à adequada execução da contratação, devendo consolidar os parâmetros necessários à definição do objeto, à execução contratual, ao acompanhamento e à fiscalização, em observância ao disposto no art. 6º, inciso XXIII, e no art. 40, §1º, da Lei nº 14.133/2021, bem como na regulamentação municipal aplicável.

- a) **Forma e critérios de seleção do fornecedor:** Deverão ser indicados o critério de julgamento, a forma de seleção da proposta e os requisitos de habilitação pertinentes — inclusive eventual qualificação técnica, quando efetivamente necessária —, nos termos do art. 6º, XXIII, “h”.
- b) **Modelo de execução do objeto:** Deverão ser detalhadas as condições de execução, incluindo regime de fornecimento, forma de emissão de autorizações ou empenhos, prazos e locais de entrega, requisitos de substituição de itens ou serviços recusados, de modo suficientemente objetivo para que o futuro contratado conheça, desde a fase licitatória, suas obrigações.
- c) **Modelo de gestão, fiscalização e recebimento:** Deverá ser estabelecido o modelo de gestão do contrato, com os critérios de recebimento provisório e definitivo, nos termos do art. 6º, XXIII, “f”.
- d) **Subcontratação:** Deverá ser expressamente disciplinada a possibilidade, restrição ou vedação de subcontratação.
- e) **Crítérios de pagamento:** Deverão ser estabelecidos, se aplicáveis, critérios objetivos para conferência e ateste, e as condições de pagamento, nos termos do art. 6º, XXIII, “g”;
- f) **Sanções administrativas e hipóteses de extinção contratual:** TR, edital e minuta deverão manter coerência quanto a obrigações, infrações e sanções, observados os arts. 155 e seguintes e, quanto à dosimetria, o art. 156, §1º; as hipóteses de extinção deverão observar os arts. 137 a 139, todos da Lei nº 14.133/2021.



Diante de tais orientações legais, recomenda-se que a pasta interessada revise e complemente o Termo de Referência nos pontos indicados, promovendo-se, simultaneamente, a compatibilização com o edital e minuta contratual.

2.8. DA MINUTA DO EDITAL

O art. 25 da Lei nº 14.133/2021 estabelece que 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, entre outras disposições necessárias à adequada disciplina do certame.

A minuta do edital contempla os elementos essenciais exigidos pela legislação e encontra-se acompanhada do Termo de Referência, da minuta contratual e dos demais anexos pertinentes. Não obstante, as adequações indicadas neste parecer deverão ser incorporadas ao edital antes de sua divulgação, de modo a assegurar coerência entre os documentos que integram do procedimento licitatório.

2.9. DA MINUTA DO CONTRATO. DAS CLÁUSULAS ESSENCIAIS (ART. 92 E INCISOS DA LEI Nº 14.133/2021)

A minuta contratual contempla as principais cláusulas previstas no art. 92 da Lei nº 14.133/2021, mas demanda ajustes para assegurar sua compatibilidade com os demais documentos da contratação.

3 – DAS RECOMENDAÇÕES

Com fundamento na legislação aplicável e nos entendimentos dos órgãos de controle, recomenda-se que a unidade técnica responsável e a autoridade competente adotem as seguintes providências, previamente à deflagração do certame:

3.1. Governança e Planejamento (Fase Interna)

Observar o art. 7º, §1º, da Lei nº 14.133/2021 e a Portaria nº 452/2026, assegurando que os agentes atuantes na fase preparatória não integrem a equipe de condução do certame na fase externa.

3.2. Adequação Técnica do Termo de Referência

As pendências identificadas no item 2.7 deverão ser saneadas antes da divulgação do edital, com destaque para:

a) Gestão e fiscalização (item 7 do Termo de Referência): atualizar o Termo de Referência quanto às obrigações e atribuições de gestão e fiscalização, em correspondência com a minuta contratual;



b) Parcelamento, critério de julgamento e modalidade: apresentar justificativa técnica e econômica para a divisão em lotes e para o agrupamento dos itens em cada lote, demonstrando a inviabilidade ou a desvantagem do julgamento por item (menor preço por lote), bem como que os objetos são bens e serviços comuns, com protótipo e especificações objetivos (item 2.6).

3.2.1. Dos Prazos de Execução e da Vigência Contratual

Não se identifica óbice jurídico quanto aos prazos de vigência (12 meses) e de entrega (20 dias úteis) previstos no Termo de Referência e na minuta contratual, cuja adequação técnica compete à área demandante. Recomenda-se apenas prever prazos próprios para a reforma (Lote 01) e para a confecção e entrega (Lote 02), caso sejam diversos.

3.3. Pesquisa de Preços

a) Justificativa: Apresentar justificativa formal para a utilização exclusiva de orçamentos obtidos junto a fornecedores privados, demonstrando a impossibilidade ou a insuficiência dos parâmetros prioritários previstos no art. 5º, §1º, do Decreto Municipal nº 05/2023, e registrar nos autos a relação dos fornecedores consultados que não apresentaram proposta.

b) Pesquisa de preços: verificar se os orçamentos diretos obtidos junto aos fornecedores foram coletados em prazo não superior a 6 (seis) meses anteriores à divulgação do edital, nos termos do art. 5º, inciso IV, bem como se contêm os dados formais exigidos, incluindo CNPJ, endereço, telefone e identificação do responsável;

c) Composição dos preços ofertados: assegurar que as propostas comerciais contenham declaração expressa de que os preços ofertados incluem todos os custos diretos e indiretos incidentes sobre o objeto, tais como tributos, fretes e encargos, de modo a garantir a adequada composição dos preços e evitar custos adicionais não previstos na contratação.

3.4. Habilitação, Penalidades e Garantias

a) Requisitos de habilitação: revisar as exigências, de modo que se limitem ao necessário para demonstrar a capacidade de executar o objeto (arts. 62 a 70 da Lei nº 14.133/2021), evitando formalidades ou exigências desproporcionais que restrinjam indevidamente a competitividade (art. 9º, I, "a");

b) Dosimetria das sanções: revisar as multas previstas no edital e na minuta contratual (Cláusula Doze do contrato), de modo que percentuais e critérios de aplicação observem a proporcionalidade e a razoabilidade, os limites do art. 156, §3º, e os parâmetros de dosimetria do art. 156, §1º, da Lei nº 14.133/2021;

c) Início da garantia: prever expressamente no Termo de Referência e na minuta contratual que o prazo de garantia mínima dos bens (Lote 02) e dos serviços (Lote 01) começará a fluir a partir do recebimento definitivo, em observância à Lei nº 8.078/1990 (Código de Defesa do Consumidor).

3.5. Consolidação e Simetria Documental



Consolidar as alterações decorrentes deste parecer, assegurando a correspondência entre edital, Termo de Referência, minuta contratual e demais anexos, de modo a evitar divergências ou incompatibilidades entre os documentos do procedimento.

4 – DA CONCLUSÃO

Ante o exposto, ressalvada a análise de aspectos estritamente técnicos, bem como o mérito administrativo quanto à conveniência e à oportunidade da contratação, matérias afetas à discricionariedade da autoridade competente, esta Procuradoria-Geral do Município opina:

- a) pelo retorno dos autos à Secretaria de origem, para saneamento das pendências indicadas no item 3 deste parecer;
- b) pelo regular prosseguimento do feito somente após o atendimento das condicionantes indicadas, cabendo à autoridade competente deliberar quanto à deflagração do certame.

Cumprе ressaltar que, no prosseguimento da fase externa, a Administração deverá observar as seguintes balizas para a divulgação do edital:

- a) Transparência e publicidade: divulgar e manter o inteiro teor do edital e de seus anexos no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), além do sítio eletrônico oficial, nos termos do art. 54 da Lei nº 14.133/2021;
- b) Prazos mínimos das propostas: observar o art. 55 da Lei nº 14.133/2021. No pregão por menor preço, o prazo mínimo é de 8 dias úteis para bens comuns (inciso I, "a") e de 10 dias úteis para serviços comuns (inciso II, "a"). Como o edital reúne os dois lotes, recomenda-se adotar o prazo maior, contado da publicação do edital.

Registra-se, por fim, que, emitida a presente manifestação, compete à autoridade administrativa e aos setores responsáveis pelo planejamento e execução da contratação atender às recomendações nela consignadas, não cabendo a esta Procuradoria fiscalizar ou acompanhar posteriormente o seu cumprimento, salvo mediante nova provocação formal para análise de questão jurídica específica.

É o parecer, que submeto à consideração superior.

**SIMONI
TAKAHASHI
OLIVEIRA BRITO**
Simoni Takahashi Oliveira Brito
Procuradora do Município
OAB/PR nº 51.542

Assinado digitalmente por SIMONI TAKAHASHI
OLIVEIRA BRITO
DN: C=BR, O=ICP-Brasil, OU=AC OAB,
OU=40312993000151, OU=Certificado Digital,
OU=Assinatura Tipo A3, OU=ADVOGADO,
CN=SIMONI TAKAHASHI OLIVEIRA BRITO
Razão: Eu sou o autor deste documento
Localização: sua localização de assinatura aqui
Data: 2026-10-21 10:36:10
Font Reader Versão: 10.0.0