

PROTOCOLO Nº: 01-254664/2026

INTERESSADO: SMMA

ASSUNTO: ANÁLISE PREGÃO

PARECER Nº: 4247/2026

**À SMMA-OS,**

**EMENTA:** DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E CONTRATOS PÚBLICOS. PREGÃO ELETRÔNICO. SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS. AMPLA PARTICIPAÇÃO COM COTA RESERVADA. AQUISIÇÃO DE SUBSTRATO PARA REPICAGEM DE MUDAS DE FLORES. LEI FEDERAL Nº 14.133/2021 E DECRETOS MUNICIPAIS Nº 700/2023, 701/2023, 385/2023 E OUTROS. COMPETÊNCIA. POSSIBILIDADE JURÍDICA CONDICIONADA. **RESSALVAS.**

## **DA CONSULTA**

Os presentes autos foram submetidos a nova apreciação deste NAJLC, para manifestação prévia e controle de legalidade da contratação, cujo objeto trata de AQUISIÇÃO DE SUBSTRATO PARA REPICAGEM DE MUDAS DE FLORES PARA ATENDER AO DEPARTAMENTO DE PRODUÇÃO VEGETAL DA SECRETARIA MUNICIPAL DO MEIO AMBIENTE, com prazo de validade de 1 (UM) ANO, destinado à ampla participação com cota reservada à ME/EPP/MEI, e que possui como partes integrantes a minuta do edital de pregão eletrônico e anexos (mov.32.2) e autorização para licitar/dispensar agrupadora nº 4742 (mov.11.1).

## **DO RELATÓRIO**

Constam nos presentes autos os seguintes documentos:

- a)** Documento de Formalização da Demanda, mov.1.1, com a anuência do Sr. Superintendente da SMMA, mov.2.1;

- b)** Portaria nº33/2024-SMMA referente a subdelegação de competências, mov.6.8;
- c)** Portaria nº03/2026-SMMA referente a indicação de agentes de planejamento, mov.6.6;
- d)** Portaria nº16/2026-SMMA referente a designação de agentes operadores do certame, mov.6.7;
- e)** Indicação de gestor e suplente pela SMMA, mov.6.2;
- f)** Declaração de Preços de Mercado, mov.6.1;
- g)** Pesquisa de preços, movs.6.5;
- h)** Mapa de formação de preços datado de 01.10.2026, mov.6.4;
- i)** Justificativas gerais, referindo-se a adoção do Sistema de Registro de Preços, bem comum, dispensa Intenção de Registro de Preços - IRP, não restrição à competitividade, critérios de sustentabilidade, cota reservada e itens exclusivos, não aceitação de consórcio e subcontratação, não formalização de contratação direta, mov.6.3;
- j)** Autorização para licitar/dispensar, mov.11.1;
- k)** Despacho nº2803/2026-NAJLC, mov.18.1;
- l)** Devolutiva do Despacho nº2803/2026-NAJLC, mov.24.1;
- m)** Novo Estudo Técnico Preliminar assinado pela agente de planejamento, tendo a autoridade competente determinado a continuidade da contratação e ratificado expressamente os atos anteriormente praticados, movs.24.2 e 24.1;
- n)** Despacho nº2815/2026-NAJLC, mov.27.1;
- o)** Devolutiva do Despacho nº2815/2026-NAJLC, mov.32.1;
- p)** Minuta de Edital, mov.32.2;
- q)** Termo de Referência, mov.32.3.

É o relatório. Passemos a análise do procedimento sob o aspecto jurídico.

## **DA ANÁLISE JURÍDICA**

### **1. DO CABIMENTO DE MANIFESTAÇÃO JURÍDICA**

A solicitação de análise decorre da previsão de legalidade, nos termos do que estabelece o art. 53, §1º, incisos I e II, da Lei Federal nº 14.133/ 2021:

*“Art. 53. 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.*

*§ 1º Na elaboração do parecer jurídico, o órgão de assessoramento jurídico da Administração deverá:*

*I. apreciar o processo licitatório conforme critérios objetivos prévios de atribuição de prioridade;*

*II. redigir sua manifestação em linguagem simples e compreensível e de forma clara e objetiva, com apreciação de todos os elementos indispensáveis à contratação e com exposição dos pressupostos de fato e de direito levados em consideração na análise jurídica;”.*

No mesmo sentido, dispõe o inciso II do art. 39 do Decreto Municipal nº 700/2023.

Vejamos:

*“Art. 39. Para a aquisição ou contratação precedida de processo licitatório, a tramitação será a seguinte:*

*II - encaminhamento do processo à Procuradoria-Geral do Município - PGM, contendo a minuta do edital e seus anexos para manifestação prévia e controle de legalidade da contratação, respeitada a competência prevista no Regulamento específico;”.*

Por seu turno, o §5º do art. 39 do Decreto Municipal nº 700/2023 estabelece que:

*“É condição para a emissão de parecer por Procurador do Município a completa instrução do processo”.*

Como se pode observar dos dispositivos legais supra, esta manifestação prévia toma por base, exclusivamente, o controle de legalidade da contratação, considerando os elementos constantes dos autos até a presente data, e conforme artigo 74 da Lei Orgânica do Município de Curitiba, incumbe a este órgão da Procuradoria Geral do Município prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar na análise da conveniência e oportunidade dos atos praticados no âmbito dos órgãos e entidades

municipais, tampouco analisar aspectos de natureza eminentemente técnica ou administrativa.

A finalidade do parecer é instruir a autoridade com as considerações jurídicas a respeito da matéria questionada, fornecendo o substrato necessário a uma decisão administrativa consciente e alinhada às exigências do Direito Público.

Sendo assim, a autoridade municipal poderá optar por solução jurídica diversa daquela exposta pelos pareceristas, em razão de argumento de ordem técnica relacionado à área de atuação ou mesmo com base em outros argumentos jurídicos, inclusive contrários ao presente parecer, desde que devidamente justificada.

## **2. DO PREGÃO ELETRÔNICO**

O Pregão, como modalidade eleita, está previsto no art. 28, I a Lei Federal nº 14.133/2021, assim como no art. 40 e seguintes do Decreto Municipal nº 385/2023, sendo a modalidade obrigatória para aquisição de bens e serviços comuns.

Nos termos no art. 6º, XIII da Lei Federal nº 14.133/2021, são considerados bens e serviços comuns *“aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade podem ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado”*.

Infere-se da instrução processual que o objeto da contratação é aquisição de *bem de natureza comum*.

### **2.1. DA APLICAÇÃO DAS DISPOSIÇÕES DA LEI COMPLEMENTAR Nº 123/2006**

O art. 146, III, "d" da Constituição Federal (CF/88) dispõe que cabe a lei complementar estabelecer normas gerais em matéria de legislação tributária, especialmente sobre definição de tratamento diferenciado e favorecido para as microempresas e as empresas de pequeno porte.

O art. 170, IX da CF/88, por sua vez, estabelece que 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, observado, entre outros, o

princípio do tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no país.

O artigo 47 da LC nº 123/06 expressa que *"nas contratações públicas da administração direta e indireta, autárquica e fundacional, federal, estadual e municipal, deverá ser concedido tratamento diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte objetivando a promoção do desenvolvimento econômico e social no âmbito municipal e regional, a ampliação da eficiência das políticas públicas e o incentivo à inovação tecnológica"*.

Nessa seara, o art. 48, I, II e III da mesma lei fixam que, para o cumprimento do disposto no art. 47, a Administração Pública **deverá** realizar licitação destinada exclusivamente à participação de MEs e EPPs nos itens de contratação cujo valor seja de até R\$ 80.000,00; poderá, em relação aos processos licitatórios destinados à aquisição de obras e serviços, exigir dos licitantes a subcontratação de ME ou EPP; e **deverá** estabelecer, em certames para aquisição de bens de natureza divisível, cota de até 25% do objeto para a contratação de MEs e EPPs.

Ainda há de se apontar o disposto no art.4º, §1º, I da Lei Federal nº14.133/2021 que estabelece a aplicabilidade do disposto nos arts.42 a 49 da Lei Complementar nº123/2006, exceto quanto ao item cujo valor estimado for superior à receita bruta máxima admitida para fins de enquadramento como empresa de pequeno porte.

Referido diploma legal, em seu art. 4º, §2º, dispõe que a obtenção de benefícios a que se refere o caput do artigo fica limitada às microempresas e às empresas de pequeno porte que, no ano-calendário de realização da licitação, ainda não tenham celebrado contratos com a Administração Pública cujos valores somados superem a receita bruta máxima admitida para fins de enquadramento como empresa de pequeno porte.

No presente caso, é possível verificar que a licitação na modalidade pregão destina-se à ampla participação com cota reservada de até 25% a ME/EPP/MEI.

### **3. DO SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS**

O art. 28, §1º da Lei Federal nº 14.133/2021 e o parágrafo único do art. 4º do Decreto Municipal nº 385/2023 preconizam que a Administração poderá se servir, além das modalidades de licitação, dos procedimentos auxiliares previstos no art. 78, entre os quais está previsto o SRP. Outrossim, art. 40, II desta mesma lei determina que o planejamento de compras deverá ser processado por meio de SRP, quando pertinente.

O SRP, nos termos da definição legal prevista no art. 6º, XLV da lei supracitada, e no art. 79, "caput" do Decreto Municipal nº 701/2023, é o *“conjunto de procedimentos para realização, mediante contratação direta ou licitação nas modalidades pregão ou concorrência, de registro formal de preços relativos a prestação de serviços, a obras e a aquisição e locação de bens para contratações futuras”*.

O Sistema de Registro de Preços é procedimento auxiliar que torna menos burocrática a atividade da Administração Pública, a qual, em casos de necessidades imprevisíveis, não necessitará realizar uma nova licitação para cada contratação. Além disso, flexibiliza as contratações que envolvem demandas variáveis, por não exigir uma pré-determinação exata do quantitativo a ser contratado.

O art. 87 do Decreto Municipal nº 701/2023 traz disposições a respeito da adoção do SRP, abaixo transcritas:

*“Art. 87. O SRP poderá ser adotado quando julgado pertinente pela Administração e preferencialmente:*

- I. - quando, pelas características do objeto, houver necessidade de contratações permanentes ou frequentes;*
- II. - quando for mais conveniente a aquisição de bens com previsão de entregas parceladas ou contratação de serviços remunerados por unidade de medida, por quantidade de horas de serviço ou postos de trabalho, ou em regime de tarefa;*
- III. - quando for conveniente para atendimento a mais de um órgão ou entidade, ou a programa de governo;*
- IV. - quando, pela natureza do objeto, não for possível definir previamente o quantitativo a ser demandado pela Administração”.*

No caso dos autos, foi considerada a adoção do SRP em face do disposto no art.87, II acima, uma vez que a SMMA *“tende a economizar com suas aquisições, não precisando providenciar grandes áreas para armazenagem dos objetos, e ainda, permitindo prever com precisão as quantidades do que precisa comprar, entre outras*

*vantagens. Além, disso, não há necessidade de ter disponibilidade orçamentária para formalizar o processo e nem a obrigação de adquirir todo o quantitativo licitado”, o que foi justificado no mov.71.4*

Ressalta-se, ainda, que o art. 83 da Lei Federal nº 14.133/2021 prescreve que “a existência de preços registrados implicará compromisso de fornecimento nas condições estabelecidas, mas não obrigará a Administração a contratar, facultada a realização de licitação específica para a aquisição pretendida, desde que devidamente motivada”. No mesmo sentido, o art. 102 do Decreto Municipal nº 701/2023.

Foi anexada justificativa para a não realização do procedimento de Intenção de Registro de Preços, mov.6.3.

#### **4. DO PLANEJAMENTO DA CONTRATAÇÃO**

A Lei Federal nº 14.133/2021 consagra o planejamento como princípio, em seu art. 5º, e como elemento caracterizador da etapa preparatória da contratação.

Ademais, a fase preparatória deverá se compatibilizar com o Plano de Contratação Anual, quando da sua elaboração (art. 4º do Decreto Municipal nº 2.454/2023), com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as questões técnicas, mercadológicas e de gestão que possam interferir na contratação, conforme dispõe o art. 18 da Lei Federal nº 14.133/2021.

##### **4.1) DA INSTRUÇÃO DO PROCESSO NOS TERMOS DO ART. 18 DO DECRETO MUNICIPAL Nº 700/2023**

O Decreto Municipal nº 700/2023, ao regulamentar a matéria, em seu art.18, trouxe a instrução mínima que deverá estar presente nos processos de contratação, a luz do qual discorremos a seguir sobre a instrução documental do presente processo de contratação, no que lhe for aplicável.

##### **a - Do Estudo Técnico Preliminar – ETP:**

O ETP é documento constitutivo da primeira etapa do planejamento de uma contratação que caracteriza o interesse público envolvido e a sua melhor solução e dá base ao anteprojeto, ao termo de referência ou ao projeto básico a serem elaborados caso se conclua pela viabilidade da contratação (art. 6º, XX, da Lei Federal nº 14.133/2021).

O Decreto Municipal nº 383/2023, que regulamenta a elaboração do ETP, estabelece em seu art. 6º os elementos que devem compor o documento, de modo a evidenciar o problema a ser resolvido e a solução que melhor avalie a viabilidade técnica, socioeconômica e ambiental da contratação.

No processo em análise, optou-se pela elaboração do ETP Simplificado, com base no § 1º do mencionado artigo, que estabelece que *“Para todas as aquisições e contratações, o ETP deverá conter, ao menos, os elementos previstos nos incisos I, IV, VI, VIII e XIII e, quando não contemplar os demais elementos previstos no caput, deverá constar do processo as devidas justificativas”*.

No mov.4.1 (tópico 7), a agente de planejamento apresentou justificativa que considerou pertinente para a elaboração do ETP Simplificado.

Por se tratar de documento de conhecimento técnico, a avaliação do conteúdo da justificativa apresentada compete, em última análise, ao próprio órgão assistido, cabendo a este núcleo de assessoramento tão somente observar se contém as previsões necessárias relacionadas no art. 6º do decreto regulamentador.

Verifica-se que o ETP foi elaborado pela agente de planejamento e deliberada a continuidade do procedimento pela autoridade competente da SMMA, em cumprimento ao “caput” do art. 18 do Decreto Municipal nº 700/2023.

Por fim, o ETP deverá ser publicado conforme dispõe o art. 11 do Decreto Municipal nº 1242/2024, que altera o art. 10 do Decreto Municipal nº 383/2023. Vejamos:

“Art.10. O ETP deverá ser divulgado no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) e no Portal da Transparência do Município após a homologação do processo licitatório, exceto quando, justificadamente, ficar demonstrado que o objeto a ser contratado é passível de classificação de informação cuja divulgação ou acesso irrestrito possam comprometer ou prejudicar o procedimento, nos termos da Lei Federal nº 12.527, de 18 de novembro de 2011.”

**b – Da justificativa da necessidade da contratação:**

Foi apresentada justificativa pelos órgãos e entidades participantes acerca da necessidade da contratação.

**c–Termo de Referência, remissivo ao ETP :**

Trata-se de documento necessário para a contratação de bens e serviços (art. 6º, XXIII da Lei Federal nº 14.133/2021), devendo constar obrigatoriamente como anexo ao edital e conter informações elementares, previstas no inciso III do art. 18 do Decreto Municipal nº 700/2023, bem como no art.96 do Decreto Municipal nº701/2023.

O Termo de Referência (mov.32.3), devidamente assinado, aparentemente, cumpre os requisitos legais.

**d - Da pesquisa de preços e do orçamento estimado:**

O art. 23 da Lei Federal nº 14.133/2021 estabelece que o valor previamente estimado da contratação deverá ser compatível com valores praticados no mercado, considerando os preços constantes de banco de dados públicos e as quantidades a serem contratadas, observadas a potencial economia de escala e as peculiaridades do local de execução do objeto.

O Decreto Municipal nº 384/2023, por sua vez, regulamenta os procedimentos, diretrizes e critérios para pesquisa de preços e definição do valor estimado para aquisição de bens e contratação de serviços em geral, e estabelece no § 2º do art. 6º os **critérios** a serem adotados, de forma combinada ou não, por meio dos quais será aferido o melhor preço para definição do valor estimado.

No que tange à pesquisa de preços, verifica-se que a agente de planejamento apresentou memorial de análise e conformidade da pesquisa de preços, com justificativa para os critérios utilizados e devidos atestos, tendo sido justificada a escolha dos fornecedores consultados, mov.6.1.

Observamos que os preços devem ser compatíveis aos praticados no mercado, obedecendo às normativas correlatas, e neste caso específico aos arts. 13 ao 17 do decreto regulamentador.

### **e - do Edital**

O instrumento convocatório é o ato administrativo normativo que deve conter todas as informações necessárias à elaboração das propostas pelos licitantes, as regras concernentes à participação e à disputa pública e as regras relativas ao complexo de deveres e direitos relacionados com a realização do objeto da contratação.

Durante a sua elaboração, o setor requisitante deverá observar, no que couber, o estabelecido no artigo 25 da Lei Federal nº 14.133/2021, que dispõe: “*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*”.

Quanto à **definição do objeto**, entende-se coerente com a necessidade pública delimitada no ETP e no Termo de Referência.

O **critério de julgamento** adotado é o de “**menor preço por item**”.

Ainda quanto ao tema, insta destacar que o Tribunal de Contas da União tem entendimento pacificado no sentido de que é obrigatória a admissão da adjudicação por item nos editais de licitações cujo objeto se revele passível de divisão, conforme enunciado sumulado abaixo transcrito:

#### **SÚMULA Nº 247**

**É obrigatória a admissão da adjudicação por item e não por preço global, nos editais das 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.**

A opção do critério de julgamento definido está em consonância com a legislação vigente e jurisprudência.

Examinados os termos e as condições estabelecidos, quando à forma e ao conteúdo, na minuta do edital, observa-se que cumprem às exigências estabelecidas na Lei Federal nº 14.133/2021, contendo regras claras e precisas quanto à apresentação de documentos, respeitando os prazos legais e contemplando a publicidade dos atos.

Reforçamos, ainda, que cabe à Administração Pública assegurar que os critérios editalícios garantam a ampla competitividade, a isonomia, a transparência, a moralidade, a probidade administrativa, o planejamento, o julgamento objetivo e demais princípios contidos no art. 5º da Lei Federal nº 14.133/2021, para que se garanta plena observância da legalidade e da legitimidade dos atos administrativos.

Há de se alertar para o teor do Acórdão nº1351/2025 do Plenário do TCU, o qual asseverou:

“É irregular a utilização, pelo órgão gerenciador, do sistema de registro de preços para realização de contratação única e integral do objeto registrado, ocasionando a extinção da ata na primeira contratação, por afronta aos princípios da razoabilidade e da finalidade.”

**f - da substituição do termo de contrato por nota de empenho/ autorização de fornecimento**

O artigo 95 da Lei nº 14.133/2021 leciona que:

Art. 95. O instrumento de contrato é obrigatório, salvo nas seguintes hipóteses, em que a Administração poderá substituí-lo por outro instrumento hábil, como carta-contrato, nota de empenho de despesa, autorização de compra ou ordem de execução de serviço:

I - dispensa de licitação em razão de valor;

II - compras com entrega imediata e integral dos bens adquiridos e dos quais não resultem obrigações futuras, inclusive quanto a assistência técnica, independentemente de seu valor.

Assim, conforme análise do objeto, verifica-se que é para aquisição de substrato para repicagem de mudas de flores, com entrega imediata dos bens adquiridos, conforme demanda (SRP) e dos quais não resultem obrigações futuras, inclusive quanto à assistência técnica, pelo que dispensável a elaboração de contrato, optando a Administração pela utilização de nota de empenho.

Insta salientar que se for adotado instrumentos diversos do contrato, entendemos que estes instrumentos equivalentes deverão contemplar todos os elementos do art. 92 da Lei nº 14.133/2021, no que couber.

Assim, a PGM entende ser lícita a previsão remissiva nesses instrumentos equivalentes ao Termo de Referência, desde que o Termo de Referência também contenha todos os requisitos do art. 92 da Lei nº 14.133/2021, no que couber.

#### **g- Indicação do gestor, fiscal e seus suplentes:**

Conforme documentos anexados aos autos, houve indicação de servidores pela autoridade competente para o exercício de tais atribuições, com suas respectivas matrículas, mediante ciências expressas dos servidores.

### **5. DAS DISPOSIÇÕES FINAIS**

Após feitos os ajustes finais pelo setor requisitante, os autos serão remetidos para o setor responsável pela operacionalização da licitação para as medidas administrativas necessárias; e, por fim, encaminhados à autoridade competente para a assinatura do edital e determinação para a sua divulgação, mediante despacho (art. 39 do Decreto Municipal nº 700/2023).

No tocante às publicações, cumpram-se o art. 18 do Decreto Municipal nº 385/2023, juntando-se aos autos as cópias das publicações, bem como cumpram-se as disposições da Instrução Normativa nº 156/2020 do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, por conta do Decreto Municipal nº 329/2021.

Cumprir informar a obrigatoriedade da divulgação do extrato do edital de licitação e seus anexos no Portal Nacional de Contratações Públicas-PNCP, no site oficial de compras do Município de Curitiba e, ainda, em Jornal de Grande Circulação, nos termos do art. 40 do Decreto Municipal nº 700/2023, alterado pelo Decreto Municipal nº 1242/2024. Oportuno que seja verificada a eventual necessidade de publicação em DOE ou DOU.

### **6. DA CONCLUSÃO**



**PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO DE  
CURITIBA**

**NÚCLEO DE ASSESSORAMENTO JURÍDICO  
ESPECIALIZADO EM  
LICITAÇÕES E CONTRATOS**

Ante todo o exposto, APROVAMOS o procedimento licitatório, sob o aspecto estritamente jurídico.

Recomenda-se, por fim, que o fornecedor seja alertado, no ato da assinatura da Ata de Registro de Preços, quanto aos procedimentos, prazos e condições aplicáveis aos pedidos de reajuste de preços, nos termos da legislação vigente.

É o parecer.

PGM/NAJLC, data das assinaturas eletrônicas.

**CHRIS DE ALMEIDA GUIMARÃES DA COSTA**

Procuradora do Município/ Matrícula nº 76867

OAB/PR nº 21.522

**RICARDO LUIZ PALAZZI**

Procurador do Município/ Matrícula nº 161.380

OAB/PR nº 56.890