Parecer nº 073/2026
Processo Administrativo Eletrônico nº 573/2026
Referência: Aquisição de Adubos e Mudas.

EMENTA. CONTROLE PRÉVIO DE LEGALIDADE. PREGÃO ELETRÔNICO. SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS. Identificação de fragilidades e inconsistências nos documentos de planejamento. Prosseguimento do feito, sujeito a verificação das recomendações exaradas ao longo do parecer, e análise da autoridade competente.

1. Trata-se o presente expediente de processo administrativo destinado a aquisição de adubos e mudas para atender a demanda da Secretaria Municipal de Infraestrutura, mediante utilização do Sistema de Registro de Preços.

2. Consta nos autos os seguintes documentos para análise jurídica:

I) Documento de Formalização de Demanda (DFD);
II) Estudo Técnico Preliminar;
III) Termo de Referência;
IV) Documentos referente a pesquisa de preços;
V) Minuta do edital e Ata de Registro de Preços, e
VI) Decreto de nomeação do Pregoeiro e Equipe de Apoio.

3. Por último, a Diretoria de Compras e Licitações encaminha à Procuradoria do Município pedido para emissão de parecer jurídico para controle prévio de legalidade, conforme estabelecido nos artigos 53 da Lei nº 14.133, de 2021, levando em consideração também o disposto no artigo 28 do Decreto Municipal nº 10.792, de 2023.

4. **É o sucinto relatório. Passo ao Parecer.**[1]

I. DA ANÁLISE JURÍDICA

5. Primeiramente, cumpre destacar que o parecer se caracteriza como um ato opinativo. No âmbito jurídico, sobretudo na Administração Pública, o parecer denominado de parecer jurídico, surge na maioria dos casos, de uma consulta realizada por órgãos ou agentes públicos.

[1] *Os pareceres, quando emitidos por órgão técnico ou pessoa física habilitada da Administração, são manifestações técnicas sobre assunto submetido a uma análise objetiva, de caráter meramente opinativo. (BRAZ, Petrônio. Direito Municipal na Constituição. Leme: LED, 2003, pág.273).*

6. A opinião do parecerista exterioriza-se a partir da emissão do respectivo parecer jurídico, do qual em regra, não vincula o administrador, possuindo este a discricionariedade de seguir a opinião disposta ou não.

7. Assim, de regra, o parecer consubstancia uma opinião técnica, pessoal do emitente, ou seja, reflete apenas um juízo de valor, não vinculando o administrador, que tem a competência decisória, para praticar o ato administrativo de acordo ou não com o sugerido pelo consultor jurídico. Sendo atos diversos, o parecer jurídico e o ato próprio e discricionário praticado pela autoridade competente.

8. Neste sentido, tem-se que o parecer jurídico concretiza-se, seja a pedido do administrador ou por exigência legal para aclarar e nortear o administrador que pode segui-lo ou ignorá-lo, quando da prática de determinado ato administrativo.

9. Como bem salientado por Maria Sylvia Zanella Di Pietro, *"o parecer não possui efeito normativo por si mesmo [...]. É o despacho dessa autoridade que dá efeito normativo ao parecer"*[2].

10. Dito isso, passamos a análise do mérito.

11. Inicialmente, cabe mencionar que formalizado o Requerimento de Contratação (REC), é essencial identificar a necessidade subjacente a sua contratação. Para isso, a Lei nº 14.133/2021 define a fase preparatória como primeira etapa do processo licitatório e é disciplinada pelo Capítulo II da referida lei.

12. No âmbito do Poder Executivo municipal, o Decreto nº 10.792/2023 regulamentou que a fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e que as licitações para aquisições de bens e prestação de serviços, inclusive as contratações diretas quando for o caso, deverão ser precedidas de estudo técnico preliminar, análise de riscos e instruídas com termo de referência.

13. O art. 6º, inc. XX, da Lei nº 14.133/2021 disciplina que o Estudo Técnico Preliminar é o documento constitutivo da primeira etapa do planejamento de uma contratação. Em idêntico sentido ao exposto, é o ensinamento do doutrinador Marçal Justen Filho:

[2] *Di Pietro, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo: Atlas, 2012. p. 239*

> *O estudo técnico preliminar, definido no art. 6º, inc. XX, consiste numa exposição inicial, que contempla os elementos genéricos e básicos da necessidade de contratação e das possíveis soluções a serem adotadas.*

14. No mais, os próprios elementos que devem constar no ETP indicam isso, consoante se verifica no artigo 18, § 1º, da Lei nº 14.133/21:

> *Art. 18. A fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual de que trata o inciso VII do caput do art. 12 desta Lei, sempre que elaborado, e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, compreendidos:*
> *[...]*
>
> *§ 1º O estudo técnico preliminar a que se refere o inciso I do caput deste artigo deverá evidenciar o problema a ser resolvido e a sua melhor solução, de modo a permitir a avaliação da viabilidade técnica e econômica da contratação, e conterá os seguintes elementos:*
>
> *I - descrição da necessidade da contratação, considerado o problema a ser resolvido sob a perspectiva do interesse público;*
>
> *II - demonstração da previsão da contratação no plano de contratações anual, sempre que elaborado, de modo a indicar o seu alinhamento com o planejamento da Administração;*
>
> *III - requisitos da contratação;*
>
> *IV - estimativas das quantidades para a contratação, acompanhadas das memórias de cálculo e dos documentos que lhes dão suporte, que considerem interdependências com outras contratações, de modo a possibilitar economia de escala;*
>
> *V - levantamento de mercado, que consiste na análise das alternativas possíveis, e justificativa técnica e econômica da escolha do tipo de solução a contratar;*
>
> *VI - estimativa do valor da contratação, acompanhada dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, que poderão constar de anexo classificado, se a Administração optar por preservar o seu sigilo até a conclusão da licitação;*
>
> *VII - descrição da solução como um todo, inclusive das exigências relacionadas à manutenção e à assistência técnica, quando for o caso;*
>
> *VIII - justificativas para o parcelamento ou não da contratação;*
>
> *IX - demonstrativo dos resultados pretendidos em termos de economicidade e de melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais e financeiros disponíveis;*
>
> *X - providências a serem adotadas pela Administração previamente à celebração do contrato, inclusive quanto à capacitação de servidores ou de empregados para fiscalização e gestão contratual;*
>
> *XI - contratações correlatas e/ou interdependentes;*
>
> *XII - descrição de possíveis impactos ambientais e respectivas medidas mitigadoras, incluídos requisitos de baixo consumo de energia e de outros*

recursos, bem como logística reversa para desfazimento e reciclagem de bens e refugos, quando aplicável;

XIII - posicionamento conclusivo sobre a adequação da contratação para o atendimento da necessidade a que se destina.

15. Após o registro mencionado, é importante destacar que não cabe ao órgão jurídico avaliar o mérito da oportunidade e conveniência das razões apresentadas pela Unidade Demandante, especialmente em contextos onde a tecnicidade é predominante. O papel do órgão jurídico é recomendar que a Unidade Demandante realize uma análise aprofundada da necessidade administrativa, orientando-a a registrar essa reflexão nos autos, caso ainda não tenha sido feito, ou aprimorá-la, se for insuficiente ou inadequada.

16. O ETP apresentado está, em sua maior parte, bem estruturado e alinhado aos requisitos legais. A descrição da necessidade é clara, e as decisões sobre o modelo de contratação são justificadas. No entanto, há pontos críticos que merecem atenção e necessitam de correção para garantir a plena segurança jurídica do processo.

17. A necessidade da contratação está devidamente justificada, fundamentada na manutenção e ampliação das áreas verdes, com foco na qualidade de vida, equilíbrio microclimático e valorização do patrimônio público. Os requisitos da contratação, como a exigência de mudas aclimatizadas, com sanidade fitossanitária, e adubos com registro no MAPA, estão corretos e visam garantir a qualidade e a durabilidade das intervenções.

18. O Item 2, acerca da previsão no PCA, é o ponto mais crítico do ETP. O item 2.1 afirma que a licitação está prevista no PCA sob o ID 31, descrevendo-o como "AQUISIÇÃO DE PRANCHAS E VIGAS DE MADEIRA PARA USO EM MANUTENÇÕES DE PONTES DO INTERIOR". Tal descrição do objeto no PCA não tem qualquer relação com o objeto do ETP em análise, correspondente a adubos e mudas. A Lei nº 14.133/2021, em seu art. 18, § 1º, I, exige que a contratação seja compatível com o PCA. A divergência total entre o que foi planejado no PCA e o que está sendo efetivamente licitado representa um vício de legalidade.

19. A desconformidade com o PCA invalida o processo desde o seu nascedouro. A manutenção desta inconsistência pode levar à anulação do certame pelos órgãos de controle e à responsabilização do gestor por não seguir o planejamento obrigatório, portanto recomendamos a revisão do referido item.

20. A justificativa para a adoção do SRP é adequada e juridicamente correta. O ETP argumenta que a demanda é contínua, mas afetada pela sazonalidade e imprevisibilidade climática, o que impede a definição de um cronograma exato de entregas.

21. A situação se enquadra perfeitamente nas hipóteses do art. 82 da Lei nº 14.133/2021, especialmente nos incisos I (necessidade de contratações frequentes/entregas parceladas) e IV (impossibilidade de definir previamente o quantitativo exato a ser demandado).

22. O item 8, intitulado "Justificativa para Parcelamento", na verdade justifica o não parcelamento, ou seja, a aquisição por meio de um único fornecedor (ou poucos lotes) via SRP. A justificativa é genérica e insuficiente. Ela afirma que o parcelamento (entregas fracionadas) é vantajoso, mas não aborda o parcelamento do objeto em si, que é a divisão em múltiplos itens ou lotes menores para ampliar a competição.

23. O ETP não apresenta uma análise de mercado que justifique o agrupamento de dezenas de itens distintos (adubos, mudas de flores de inverno, mudas de flores de verão, mudas arbóreas, etc.) em um ou poucos lotes. A regra geral, conforme a Súmula 247 do TCU, é o parcelamento máximo do objeto. O agrupamento é a exceção e exige uma justificativa técnica e econômica robusta, que está ausente. Um único fornecedor dificilmente terá a capacidade de ofertar com competitividade adubos, flores de estação e mudas de árvores nativas.

24. O agrupamento sem a devida justificativa pode ser questionado como uma restrição indevida à competitividade, o que pode levar à anulação da licitação.

25. O próximo passo após a elaboração do ETP com a escolha da melhor solução, estabelece que o planejamento da contratação deverá contemplar a análise dos riscos. No mesmo sentido, os §§ 3º e 4º do art. 46 do Decreto Municipal nº 10.792, de 2023 definem que sempre que possível deve ser dedicado a cada processo a identificação e Avaliação de Riscos, que oferece orientações elaboradas base nas premissas estabelecidas pela Lei nº 14.133, de 2021:

> *§ 3º O órgão ou entidade demandante, independentemente da formulação ou implementação de matriz de risco, deverá proceder a uma análise dos riscos que possam comprometer o sucesso da licitação ou da contratação direta e da boa execução contratual.*
>
> *§ 4º A análise a que se refere o § 3º, sempre que possível, deve levar em consideração o histórico de licitações, inclusive as desertas ou frustradas, e contratações anteriores com objeto semelhante, aferindo-se e sanando-se, de antemão, eventuais questões controversas, erros ou incongruências do procedimento.*

26. O Mapa de Gerenciamento de Riscos é um componente essencial da fase de planejamento, exigido pelo art. 18, § 1º, X, da Lei nº 14.133/2021. Seu objetivo é antever possíveis problemas que possam afetar a licitação e a execução do contrato, propondo medidas para mitigá-los. Do ponto de vista formal e operacional, o mapa está estruturado de maneira adequada.

27. Quanto à elaboração do Termo de Referência, o art. 54, do Decreto Municipal nº 10.792/2023, dispõe que este documento deverá os elementos do inciso XXIII do art. 6º da mesma lei:

> *Art. 6º Para os fins desta Lei, consideram-se:*
> *[...]*
> *XXIII - termo de referência: documento necessário para a contratação de bens e serviços, que deve conter os seguintes parâmetros e elementos descritivos:*
> *a) definição do objeto, incluídos sua natureza, os quantitativos, o prazo do contrato e, se for o caso, a possibilidade de sua prorrogação;*
> *b) fundamentação da contratação, que consiste na referência aos estudos técnicos preliminares correspondentes ou, quando não for possível divulgar esses estudos, no extrato das partes que não contiverem informações sigilosas;*
> *c) descrição da solução como um todo, considerado todo o ciclo de vida do objeto;*
> *d) requisitos da contratação;*
> *e) modelo de execução do objeto, que consiste na definição de como o contrato deverá produzir os resultados pretendidos desde o seu início até o seu encerramento;*
> *f) modelo de gestão do contrato, que descreve como a execução do objeto será acompanhada e fiscalizada pelo órgão ou entidade;*
> *g) critérios de medição e de pagamento;*
> *h) forma e critérios de seleção do fornecedor;*
> *i) estimativas do valor da contratação, acompanhadas dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, com os parâmetros utilizados para a obtenção dos preços e para os respectivos cálculos, que devem constar de documento separado e classificado;*
> *j) adequação orçamentária;*

28. O Termo de Referência juntado aos autos, em que pese reunir cláusulas e condições essenciais exigidas nos instrumentos da espécie, é o documento que deve detalhar a solução planejada no ETP.

29. O Termo de Referência avançou em detalhamento, mas não corrige os vícios apontados na análise do ETP, além de introduzir novas inconsistências. O documento, na forma como está, permanece juridicamente frágil para prosseguir.

30. O TR, em seu item 2.1, insiste em vincular a contratação de "adubos e mudas" a um item do PCA (ID 54) que, na verdade, se refere a "AQUISIÇÃO DE PRANCHAS E VIGAS DE MADEIRA". A desconformidade entre o objeto real e o que foi planejado no PCA é total e viola diretamente o art. 18, § 1º, I, da Lei nº 14.133/2021.

31. A manutenção deste erro invalida o procedimento. A alegação de que a contratação está prevista no PCA é factualmente incorreta e torna o processo nulo desde o seu início.

32. Um ponto positivo do TR é que ao escolher o julgamento por item que, em regra, é a que melhor promove a competitividade, estando alinhada à Súmula 247 do TCU, corrige a preocupação com o agrupamento indevido. Ao permitir que diferentes fornecedores vençam em itens específicos (um fornecedor para adubos, outro para mudas de inverno, etc.), a Administração amplia a competição e busca a proposta mais vantajosa para cada produto.

33. Embora a justificativa para o parcelamento continue ausente, a adoção do critério de julgamento por item sana, na prática, o risco de restrição à competitividade. Este ponto, portanto, pode ser considerado superado pela escolha do critério de julgamento.

34. O TR estabelece um prazo de entrega de 5 (cinco) dias corridos após a emissão da Autorização de Fornecimento (AF). No ETP, o prazo mencionado era de 24 horas.

35. Embora a alteração do prazo seja uma decisão discricionária da Administração, é crucial que o prazo final definido no TR seja razoável e exequível para os fornecedores, considerando a logística de obtenção e transporte de plantas vivas. Um prazo muito exíguo poderia restringir a competição. O prazo de 5 dias parece mais razoável, mas é importante que essa decisão esteja alinhada com a pesquisa de mercado.

36. Um ponto apresentado no Termo de Referência que merece revisão, corresponde ao fluxo de pagamento, o qual está em contrariedade ao disposto no Decreto Municipal nº 11947/2025. Ao comparar o fluxo de pagamento previsto nos documentos da licitação com o fluxo determinado pelo Decreto, verifica-se que, embora o TR tenha uma estrutura boa, ele apresenta inconformidades relevantes com o Decreto Municipal, devendo ser revisto para adequação.

37. Já quanto a modalidade de licitação escolhida para a contratação, constata-se que é o pregão eletrônico, cujo escolha deve ser para objetos que se enquadrem na categoria de bens comuns, com padrões de qualidade e desempenho objetivamente descritíveis e usualmente encontrados no mercado, conforme previsto nos incisos XIII, XLI e XLV do artigo 6º da Lei nº 14.133/2021.

38. Quanto a utilização do Sistema de Registro de Preços o processo encontra-se bem fundamentado e justificado. A justificativa para a adoção do SRP é adequada e juridicamente correta. O ETP argumenta que a demanda é contínua, mas afetada pela sazonalidade e imprevisibilidade climática, o que impede a definição de um cronograma exato de entregas.

39. A situação se enquadra perfeitamente nas hipóteses do art. 82 da Lei nº 14.133/2021, especialmente nos incisos I (necessidade de contratações frequentes/entregas parceladas) e IV (impossibilidade de definir previamente o quantitativo exato a ser demandado).

40. Portanto, no que tange à escolha pelo Sistema de Registro de Preços, o processo demonstra conformidade com a legislação.

41. Quanto as minutas do edital e ata de registro de preços, juntado aos autos, verifica-se que os documentos reúnem as cláusulas e condições essenciais exigidas nos instrumentos da espécie e na norma de regência.

II. DA CONCLUSÃO

42. Ante o exposto, nos termos do artigo 53 da Lei nº 14.133/2021, levando em consideração também o disposto no artigo 28, *caput* e §2º do Decreto Municipal nº 10.792/2023, nos limites da análise jurídica e excluídos os aspectos técnicos, recomenda-se a revisão dos documentos de planejamento, para fins de prosseguimento do processo, sujeito à avaliação da Autoridade Competente quanto à oportunidade e conveniência do ajuste, devido aos apontamentos exarados ao longo deste parecer.

43. Havendo complementação da instrução do processo de contratação, não há necessidade de devolver os autos para nova manifestação desta unidade jurídica.

44. Sendo estas as considerações que nos parecem pertinentes a presente questão, sem embargo de eventuais opiniões divergentes que possa existir.

Caçador, SC, 16 de março de 2026.

ROSELAINE DE ALMEIDA PERICO:86255142949

Assinado de forma digital por ROSELAINE DE ALMEIDA PERICO:86255142949
Dados: 2026.03.16 18:21:34 -03'00'

Roselaine de Almeida Perico
Procuradora Municipal – Portaria n. 11.132/02
OAB/SC 12.903