PARECER JURÍDICO

PREGÃO ELETRÔNICO Nº 060/2026
PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 187/2026

INTERESSADO: SECRETARIA MUNICIPAL DE MEIO AMBIENTE, DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO E PESCA.

ASSUNTO: Contratação de empresa especializada para aquisição de conjunto de equipamentos industriais para beneficiamento de resíduos sólidos, processador e triturador móvel, incluindo a entrega técnica, instalação, montagem e garantia de assistência técnica.

VALOR ESTIMADO DA CONTRATAÇÃO: R$ 2.321.500,00 (dois milhões, trezentos e vinte e um mil e quinhentos reais).

RELATÓRIO

Vieram os autos a esta Procuradoria Jurídica para o controle prévio de legalidade da fase preparatória do Pregão Eletrônico nº 060/2026, instaurado pela Secretaria Municipal de Meio Ambiente, Desenvolvimento Agrário e Pesca para a aquisição de 01 (um) processador e triturador móvel de resíduos sólidos urbanos e de resíduos da construção civil, com entrega técnica, instalação, montagem, treinamento operacional e garantia de assistência técnica.

A demanda tem por finalidade reduzir o volume de resíduos encaminhados ao lixão municipal, diminuir os custos de transporte e de destinação final e permitir o reaproveitamento do material triturado como agregado em obras e vias públicas, em alinhamento com a Política Nacional de Resíduos Sólidos (Lei nº 12.305/2010).

Constam nos autos os seguintes documentos relevantes para a análise jurídica:

I) Documento de Formalização de Demanda nº 027/2026;
II) Estudo Técnico Preliminar;
III) Mapa de Riscos da Contratação;

IV) Termo de Referência, retificado quanto ao limite de altura de alimentação e às condições de pagamento;

V) Justificativa de Precificação, acompanhada da proposta comercial e do catálogo técnico do equipamento Compaktor 300, da empresa Lippel Engenharia e Equipamentos Ltda., do edital do Pregão Eletrônico nº 99/2026 do Município de Camboriú/SC e do respectivo registro de homologação no PNCP, do registro do Edital nº 033/2025 do Município de Aparecida do Taboado/MS e do mapa comparativo de preços;

VI) Nota de Bloqueio nº 1558882/2026;

VII) Autorização para abertura do processo administrativo;

VIII) Minuta do Edital do Pregão Eletrônico, com a minuta do termo de contrato como anexo.

É a síntese do necessário.

FUNDAMENTAÇÃO

DO CARÁTER NÃO VINCULANTE DO PARECER JURÍDICO OPINATIVO

A presente manifestação jurídica tem o escopo de assistir a autoridade assessorada no controle prévio de legalidade, conforme estabelece o art. 53, § 1º, I e II, da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos, NLLC):

> *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;*

O controle prévio de legalidade decorre, portanto, da competência de análise jurídica da futura contratação e não abrange os aspectos de natureza técnica, mercadológica ou de conveniência e oportunidade.

Presume-se que as especificações técnicas, os quantitativos e a estimativa de preço foram definidas pelo setor competente com base em parâmetros técnicos objetivos. O mesmo se pressupõe quanto ao exercício da competência discricionária do órgão assessorado, cujas decisões devem estar motivadas nos autos.

Ademais, não cabe ao órgão de assessoramento jurídico auditar a competência de cada agente público para a prática dos atos administrativos. Incumbe a cada um deles observar se os seus atos estão dentro do seu espectro de competências.

Por fim, as questões de legalidade apontadas neste parecer destinam-se à sua correção. O seguimento do processo sem a observância desses apontamentos será de responsabilidade exclusiva da Administração.

DA COMPETÊNCIA E DOS PARÂMETROS CONSTITUCIONAIS

O objeto insere-se na competência material do Município. A proteção do meio ambiente e o combate à poluição constituem competência comum dos entes federados (art. 23, VI, da Constituição Federal), e o manejo de resíduos sólidos urbanos é serviço de interesse local (art. 30, I e V, da Constituição Federal), disciplinado pela Lei nº 12.305/2010. Não há, portanto, vício de competência na demanda.

Por força do art. 37, XXI, da Constituição Federal, impõe-se à Administração Pública o dever de licitar mediante processo que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com exigências de qualificação técnica e econômica limitadas às indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações. A obrigatoriedade do procedimento tem dois fundamentos: o tratamento igualitário entre os interessados, como realização dos princípios da impessoalidade, da isonomia e da moralidade, e a seleção da proposta mais vantajosa. São esses os parâmetros pelos quais se examinam, adiante, a especificação do objeto, a pesquisa de preços e as exigências de habilitação.

A despesa conta com dotação orçamentária específica e com saldo bloqueado, em atenção ao art. 167, II, da Constituição Federal. O tratamento favorecido às microempresas e empresas de pequeno porte, previsto nos arts. 170, IX, e 179 da Constituição Federal, foi observado na minuta do edital, conforme exposto em tópico próprio.

MODALIDADE ADOTADA: PREGÃO ELETRÔNICO

O pregão é a modalidade obrigatória para a aquisição de bens e serviços comuns, nos termos do art. 6º, XLI, da Lei nº 14.133/2021:

> *Art. 6º Para os fins desta Lei, consideram-se:*
> *XLI - pregão: modalidade de licitação obrigatória para aquisição de bens e serviços comuns, cujo critério de julgamento poderá ser o de menor preço ou o de maior desconto;*

Bens comuns são aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade podem ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado (art. 6º, XIII, da Lei nº 14.133/2021). O Estudo Técnico Preliminar enquadra o triturador móvel nessa categoria (item 4.1), e o enquadramento é compatível com o objeto, que é ofertado por diferentes fornecedores, como demonstram as próprias consultas registradas nos autos. O critério de julgamento de menor preço por item, adotado na minuta, atende ao dispositivo transcrito.

DO DOCUMENTO DE FORMALIZAÇÃO DE DEMANDA E DO ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR

O Documento de Formalização de Demanda nº 027/2026 identifica o objeto, a justificativa da necessidade, a unidade requisitante, a previsão de início do processo, a dotação orçamentária e os servidores indicados para a fiscalização, em atenção ao art. 18, caput e inciso I, da Lei nº 14.133/2021.

O Estudo Técnico Preliminar deve conter, de forma fundamentada, os elementos do art. 18, § 1º, da Lei nº 14.133/2021, sendo obrigatórios os incisos I, IV, VI, VIII e XIII, conforme o § 2º do mesmo artigo. Quando não contemplar os demais elementos, a Administração deve apresentar as devidas justificativas.

No caso, o estudo descreve a necessidade da contratação (inciso I), apresenta o quantitativo com a respectiva justificativa (inciso IV), compara as alternativas de aquisição e de locação com justificativa técnica e econômica da solução escolhida (inciso V), justifica o não parcelamento do objeto em item único (inciso VIII), indica as providências prévias à contratação e as contratações correlatas (incisos X e XI), descreve os impactos ambientais e as medidas mitigadoras (inciso XII) e conclui pela viabilidade da contratação (inciso XIII).

A ausência do Plano de Contratações Anual publicado foi justificada pelo setor requisitante, que registrou a inclusão formal da demanda no planejamento da Secretaria. O plano é instrumento a ser elaborado na forma de regulamento (art. 12, VII, da Lei nº 14.133/2021), e a sua falta não compromete a validade do certame.

No que tange a estimativa do valor da contratação, elemento obrigatório do inciso VI. O item 7.1 do documento declara que o ETP "abdica de fixar valores" e remete a estimativa ao Termo de Referência, o qual, por sua vez, a remete à fase de pesquisa de preços (item 10.1). A omissão é suprida pela Justificativa de Precificação, que integra os autos e fixa o valor estimado adotado no edital.

DA ESPECIFICAÇÃO DO OBJETO E DA PRESERVAÇÃO DA COMPETITIVIDADE

A Administração pode estabelecer as especificações que reputar necessárias ao atendimento da demanda. Essas especificações, porém, não podem restringir a competição além do indispensável. O art. 9º, I, "a", da Lei nº 14.133/2021 dispõe:

> *Art. 9º É vedado ao agente público designado para atuar na área de licitações e contratos, ressalvados os casos previstos em lei:*
> *I - admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos que praticar, situações que:*
> *a) comprometam, restrinjam ou frustrem o caráter competitivo do processo licitatório, inclusive nos casos de participação de sociedades cooperativas;*

No mesmo sentido, a Súmula nº 177 do Tribunal de Contas da União estabelece que a definição precisa e suficiente do objeto licitado constitui regra indispensável da competição, como pressuposto do postulado de igualdade entre os licitantes.

O descritivo do item único, reproduzido no DFD, no ETP e no Termo de Referência, define o equipamento por capacidades mínimas de produção, funcionalidades e parâmetros construtivos. A Secretaria requisitante consultou fabricantes na fase de planejamento, o que corresponde ao levantamento de mercado previsto no art. 18, § 1º, V, da Lei nº 14.133/2021, e o catálogo técnico do equipamento Compaktor 300, da empresa Lippel Engenharia e Equipamentos Ltda., integra a Justificativa de Precificação.

Os autos demonstram a existência de mais de um fornecedor para equipamentos dessa natureza. O Município de Camboriú/SC homologou a aquisição de processador

e triturador móvel multirresíduos, e a estimativa daquele certame registra cotações de três fornecedores distintos: Ecotec, NBX Locações e Lippel Engenharia e Equipamentos. Essas cotações, porém, foram obtidas para o descritivo sucinto de Camboriú, baseado em motor mínimo de 220 HP, dois eixos trituradores, separação magnética e conformidade com a NR-12.

Observa-se, contudo, que diversos parâmetros numéricos do descritivo coincidem com os dados do equipamento de referência, entre eles as dimensões gerais mínimas de 7.200 mm de comprimento, 2.300 mm de largura e 2.600 mm de altura, o comprimento do eixo de corte de 1.500 mm, a rotação de até 38 rpm, a capacidade da tremonha de 2,2 m³ e a altura de alimentação de até 2.400 mm.

A definição desses parâmetros e a sua motivação técnica inserem-se na competência técnica da Secretaria requisitante, que por eles responde, e escapam ao controle de legalidade realizado por este órgão de assessoramento jurídico, nos termos do art. 53 da Lei nº 14.133/2021. Do ponto de vista jurídico, a fixação de requisitos mínimos de desempenho vinculados à necessidade descrita no Estudo Técnico Preliminar é compatível com o art. 37, XXI, da Constituição Federal e com o art. 9º, I, "a", da Lei nº 14.133/2021.

DA PESQUISA DE PREÇOS

A estimativa do valor da contratação deve observar o art. 23 da Lei nº 14.133/2021, que define os parâmetros admitidos para a aquisição de bens:

> *§ 1º No processo licitatório para aquisição de bens e contratação de serviços em geral, conforme regulamento, o valor estimado será definido com base no melhor preço aferido por meio da utilização dos seguintes parâmetros, adotados de forma combinada ou não:*
> *I - composição de custos unitários menores ou iguais à mediana do item correspondente no painel para consulta de preços ou no banco de preços em saúde disponíveis no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP);*
> *II - contratações similares feitas pela Administração Pública, em execução ou concluídas no período de 1 (um) ano anterior à data da pesquisa de preços, inclusive mediante sistema de registro de preços, observado o índice de atualização de preços correspondente;*
> *III - utilização de dados de pesquisa publicada em mídia especializada, de tabela de referência formalmente aprovada pelo Poder Executivo federal e de sítios eletrônicos*

especializados ou de domínio amplo, desde que contenham a data e hora de acesso;
IV - pesquisa direta com no mínimo 3 (três) fornecedores, mediante solicitação formal de cotação, desde que seja apresentada justificativa da escolha desses fornecedores e que não tenham sido obtidos os orçamentos com mais de 6 (seis) meses de antecedência da data de divulgação do edital;
V - pesquisa na base nacional de notas fiscais eletrônicas, na forma de regulamento.

No âmbito municipal, o Decreto Municipal nº 14.241/2023 exige a formalização da justificativa de preço nos atos de contratação, conforme registrado na própria Justificativa de Precificação.

O preço de referência de R$ 2.321.500,00 resultou da média aritmética de dois parâmetros: a proposta da empresa Lippel Engenharia e Equipamentos Ltda., no valor de R$ 2.250.000,00, obtida mediante solicitação formal do setor de compras (inciso IV), e o valor de R$ 2.393.000,00 homologado em 28 de setembro de 2026 no Pregão Eletrônico nº 99/2026 do Município de Camboriú/SC, para a aquisição de processador e triturador móvel multirresíduos (inciso II), conforme registro do PNCP juntado aos autos.

A contratação de Camboriú é parâmetro idôneo. Trata-se de aquisição similar, homologada há menos de um ano da pesquisa e publicada no PNCP, nos termos do inciso II. A lei exige similaridade, e não identidade, de modo que a diferença de detalhamento entre os descritivos não compromete a referência, embora a Justificativa de Precificação a tenha qualificado, como de idênticas especificações técnicas.

A terceira referência, do Município de Aparecida do Taboado/MS, no valor de R$ 2.890.000,00, foi excluída do cálculo como valor excessivamente elevado, conforme assinalado no mapa comparativo. A exclusão é correta, pois o valor corresponde ao total homologado de uma compra de diversos equipamentos e maquinários, e não ao preço unitário do triturador.

A pesquisa direta não alcançou três fornecedores. A Justificativa de Precificação registra pedidos a outras duas empresas, sem resposta, e atribui a escassez de propostas às dificuldades logísticas de entrega na região. Os parâmetros do art. 23, § 1º, podem ser adotados de forma combinada ou não, e a combinação de um preço público homologado com uma cotação direta é admitida, sobretudo diante da ausência de resposta do mercado, circunstância que o art. 22 da LINDB manda considerar.

O fato não invalida a estimativa, pois o preço de Camboriú resultou de disputa pública, e o valor adotado situa-se abaixo do preço homologado naquela contratação.

TERMO DE REFERÊNCIA

O Termo de Referência deve contemplar os elementos do art. 6º, XXIII, da Lei nº 14.133/2021 e, por se tratar de compra, observar o art. 40 da mesma lei.

O documento juntado define o objeto e o quantitativo, a fundamentação da contratação, os requisitos, o modelo de execução, o modelo de gestão, os critérios de recebimento e de pagamento, a forma de seleção do fornecedor e a adequação orçamentária. Prevê garantia mínima de 12 (doze) meses ou 1.200 horas, entrega em até 60 (sessenta) dias, recebimento provisório e definitivo condicionado a testes e ao treinamento, além das sanções administrativas.

O pagamento será efetuado em parcela única, em até 30 (trinta) dias corridos contados do ateste definitivo da nota fiscal pela fiscalização do contrato, observada a ordem cronológica de exigibilidade prevista no art. 141 da Lei nº 14.133/2021. Por ocorrer somente após a entrega, o recebimento definitivo e a liquidação da despesa, o pagamento não configura a antecipação vedada pelo art. 145 da mesma lei.

A vigência de 12 (doze) meses prevista no item 1.4.2 comporta o prazo de entrega, o recebimento definitivo e o pagamento. Caso a liquidação ocorra no exercício seguinte, a despesa será suportada pelo empenho deste exercício, com inscrição em restos a pagar.

DA ADEQUAÇÃO ORÇAMENTÁRIA

A Nota de Bloqueio nº 1558882/2026 demonstra a existência de dotação suficiente no órgão 17.000, unidade 17.001, funcional 04.122.0006, projeto/atividade 2.176, elemento 4.4.90.00.00, fonte 1.500.0000.000000 (recursos não vinculados de impostos), com o bloqueio integral do valor estimado. Atende-se, assim, ao art. 150 da Lei nº 14.133/2021 e ao art. 167, II, da Constituição Federal.

MINUTA DE EDITAL

O art. 25 da Lei nº 14.133/2021 trata dos requisitos da minuta de edital, e o seu § 1º autoriza a utilização de minutas padronizadas quando o objeto o permitir.

A minuta juntada contém o objeto, o valor estimado, o modo de disputa aberto, o critério de julgamento de menor preço por item, as regras de credenciamento, de apresentação de propostas e lances, de julgamento, de habilitação, de recursos e de sanções, além dos anexos. Os campos relativos à numeração do processo e às datas da sessão serão preenchidos por ocasião da publicação.

As exigências de habilitação jurídica, fiscal, social, trabalhista e econômico-financeira são compatíveis com os arts. 66, 68 e 69 da Lei nº 14.133/2021. Na qualificação técnica, a minuta exige atestado de fornecimento de equipamento de natureza e vulto similares (item 4.3.1.5.1), catálogo do equipamento ofertado, com previsão de diligência para suprir especificação nele omitida (item 4.3.1.5.2), e declarações de atendimento às exigências ambientais e técnicas do Termo de Referência. As exigências são compatíveis com os arts. 64 e 67 da Lei nº 14.133/2021 e não excedem o indispensável à garantia do cumprimento das obrigações.

DA PARTICIPAÇÃO DE ME, EPP E COOPERATIVAS

O tratamento favorecido às microempresas, empresas de pequeno porte e cooperativas equiparadas decorre dos arts. 42 a 49 da Lei Complementar nº 123/2006, aplicáveis às licitações regidas pela Lei nº 14.133/2021 na forma do seu art. 4º.

A participação exclusiva prevista no art. 48, I, da Lei Complementar nº 123/2006 limita-se aos itens de até R$ 80.000,00 (oitenta mil reais). O item único deste certame supera esse valor, razão pela qual a minuta afastou corretamente a exclusividade. A reserva de cota do art. 48, III, também não se aplica, por se tratar de bem indivisível. Por outro lado, o valor estimado não ultrapassa a receita bruta máxima admitida para o enquadramento como empresa de pequeno porte, de modo que subsistem o direito de preferência e o empate ficto, nos termos do art. 4º, § 1º, I, da Lei nº 14.133/2021, como previsto na minuta.

MINUTA DE TERMO DE CONTRATO

A minuta de termo de contrato integra o edital como Anexo II e reúne as cláusulas necessárias exigidas pelo art. 92 da Lei nº 14.133/2021, entre elas o objeto, o preço e as condições de pagamento, os prazos, a garantia, as obrigações das partes, as sanções e as hipóteses de extinção.

DESIGNAÇÃO DE AGENTES PÚBLICOS

A condução do certame exige a designação do agente de contratação e da equipe de apoio, e a execução do contrato exige a designação do gestor e dos fiscais, nos termos dos arts. 7º, 8º e 117 da Lei nº 14.133/2021. O DFD e a Justificativa de Precificação já indicam os servidores para a fiscalização. A designação do agente de contratação precede a publicação do edital, e a do gestor e dos fiscais, a assinatura do contrato.

PUBLICIDADE DO EDITAL E DO TERMO DO CONTRATO

É obrigatória a divulgação e a manutenção do inteiro teor do edital de licitação, dos seus anexos e do termo de contrato no Portal Nacional de Contratações Públicas, conforme determinam os arts. 54, caput e § 1º, e 94 da Lei nº 14.133/2021.

Após a homologação do processo licitatório, também é obrigatória a disponibilização no PNCP dos documentos elaborados na fase preparatória que não tenham integrado o edital e seus anexos, conforme determina o art. 54, § 3º, da Lei nº 14.133/2021.

DA PROTEÇÃO FUNCIONAL DO GESTOR

O art. 20 do Decreto-Lei nº 4.657/1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, LINDB) exige que as decisões considerem as suas consequências práticas, e o art. 22 determina que a interpretação das normas de gestão pública considere os obstáculos e as dificuldades reais do gestor, como a escassez de fornecedores dispostos a cotar preços para entrega na região, registrada na Justificativa de Precificação.

O art. 28 da LINDB limita a responsabilização pessoal do agente público aos casos de dolo ou erro grosseiro. A pesquisa de preços fundada em contratação pública homologada, com valor estimado inferior ao preço daquela contratação, e a existência de dotação orçamentária suficiente demonstram a diligência da Administração na fase preparatória.

CONCLUSÃO

Ante o exposto, esta Procuradoria Jurídica manifesta-se **FAVORAVELMENTE** ao prosseguimento do processo licitatório em epígrafe, opinando pela possibilidade jurídica do seu andamento, encontrando-se atendidos, nos limites da análise jurídica, os requisitos de legalidade e constitucionalidade da fase preparatória.

Porto Murtinho-MS, 13 de novembro de 2026.

DARLENE FROES LOUBET:04438963133

Assinado de forma digital por DARLENE FROES LOUBET:04438963133
Dados: 2026.11.13 16:25:28 -04'00'

DARLENE FRÓES LOUBET
Procuradora-Geral do Município de Porto Murtinho/MS
OAB/MS 23.923