

Proc. Administrativo 38- 30.686/2026

De: JOSE J. - PGM - APRO9

Para: PGM - Procuradoria Geral do Município

Data: 23/10/2026 às 08:58:23

Setores envolvidos:

PGM, SELIM, SEMLIC - SALC - COP, SEMLIC - SALC - COP - INS, SELIM - AAG - ASTEC_OP, PGM - APRO9, SEMLIC - SALC - CPC, SEMLIC - SALC - CPC - INS, SEMLIC, SEMLIC - AJUR, SELIM - AAG - ASTEC_LIMP

PROCESSO LICITATÓRIO - ATERRO SANITÁRIO

À PROCURAÇÃO-GERAL DO MUNICÍPIO

Excelentíssimo Procurador-Geral,

Segue parecer.

—
José Albuquerque Toscano Júnior
PROCURADOR MUNICIPAL

Anexos:
parecer.pdf

**PGM****PROCURADORIA GERAL
DO MUNICÍPIO DE PARNAMIRIM****PROCESSO ADMINISTRATIVO N.º 30.686/2026****ÓRGÃO CONSULENTE: SECRETARIA MUNICIPAL DE LIMPEZA URBANA****ASSUNTO: LICITAÇÕES E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS****PARECER JURÍDICO**

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS. PROCESSO QUE VISA A CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA PARA A RECEPÇÃO, TRATAMENTO E DESTINAÇÃO FINAL AMBIENTALMENTE ADEQUADA DE RESÍDUOS SÓLIDOS URBANOS CLASSES IIA E IIB EM ATERRO SANITÁRIO, PROVENIENTES DOS SERVIÇOS DE COLETA REALIZADOS NO MUNICÍPIO DE PARNAMIRIM/RN, COM CRITÉRIO DE JULGAMENTO PELO MENOR PREÇO POR ITEM. ANÁLISE DA FASE INTERNA. **REGULARIDADE COM RESSALVAS.**

1. RELATÓRIO

Se trata da análise jurídica da fase interna do processo licitatório instaurado para a **CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA PARA A RECEPÇÃO, TRATAMENTO E DESTINAÇÃO FINAL AMBIENTALMENTE ADEQUADA DE RESÍDUOS SÓLIDOS URBANOS CLASSES IIA E IIB EM ATERRO SANITÁRIO, PROVENIENTES DOS SERVIÇOS DE COLETA REALIZADOS NO MUNICÍPIO DE PARNAMIRIM/RN**, por meio da realização de licitação através da modalidade **PREGÃO ELETRÔNICO**, com critério de julgamento pelo **MENOR PREÇO GLOBAL**.

Os autos foram instruídos com os seguintes documentos:

- a) documento de formalização da demanda;
- b) estudo técnico preliminar;





- c) estimativa dos preços;
- d) mapa de riscos;
- e) termo de referência;
- f) pesquisa mercadológica;
- g) mapa comparativo dos preços;
- h) justificativa acerca dos preços;
- i) minuta do edital com anexos;

Por conseguinte, o processo foi encaminhado à Procuradoria-Geral do Município para análise da regularidade da sua fase interna, conforme previsto no art. 53, da Lei 14.133/2021, e no art. 316 do Decreto Municipal 7.288/2023.

É o relatório. Passo a opinar.

2. DA ANÁLISE JURÍDICA

2.1 Da utilização do pregão eletrônico

Vislumbra-se que a opção pela modalidade do pregão eletrônico foi adequada, pois os serviços a serem contratados foram qualificados como comuns pela área técnica responsável (art. 6º, XIII, e art. 29 da Lei nº 14.133, de 2021).

Destaque-se que, à luz do art. 6º, XLI, Lei nº 14.133, de 2021, somente é possível licitar o presente objeto sob o tipo menor preço ou maior desconto, o que foi observado nos autos.

2.2 Planejamento da contratação

O planejamento da contratação é o conjunto de medidas e decisões administrativas tomadas previamente à fase externa do processo licitatório, visando definição de todos os requisitos necessários à realização do devido procedimento licitatório e, ao fim e ao cabo, a seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública.

A etapa em referência compreende a elaboração dos seguintes documentos:

- a) Documento de Formalização da Demanda (DFD);



- b) Estudo Técnico Preliminar (ETP);
- c) Termo de Referência (TR);
- d) Mapa de Riscos (MR).

O DFD (anexado à manifestação inaugural) é o documento em que a área requisitante evidencia e detalha a necessidade de contratação. É a partir das informações contidas no DFD e eventualmente seu complemento que servidores responsáveis pela fase de planejamento da contratação (equipe de planejamento) realizarão os estudos e pesquisas técnicas necessárias para instruir devidamente o processo licitatório, visando, por fim, atender à necessidade da contratação.

Já o ETP é o documento constitutivo da primeira etapa do planejamento de uma contratação, que caracteriza o interesse público envolvido e a sua melhor solução (pág. 19 do ETP acostado ao processo). Fornecerá a base para elaboração do Termo de Referência a ser elaborado, caso se conclua pela viabilidade da contratação (art. 6º, inc. XX, da Lei nº 14.133, de 2021).

É prudente constar no referido documento, ainda que de forma não conclusiva, a correta estimativa do valor da contratação, acompanhada dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo, com os parâmetros utilizados para a obtenção dos preços e para os respectivos cálculos, apontando os documentos que lhe dão suporte, que poderão constar de anexo classificado, caso a Administração opte motivadamente por preservar o seu sigilo até a conclusão da licitação, conforme determina art. 18, § 1º, inc. VI, da Lei nº 14.133, de 2021.

Outrossim, na elaboração do ETP devem observados os elementos previstos no art. 15, §1º, do Decreto Municipal n.º 7.288/2023:

Art. 15. Estudo Técnico Preliminar - ETP é o documento constitutivo da primeira etapa do planejamento de uma contratação que caracteriza o interesse público envolvido e a sua melhor solução e dá base aos projetos a serem elaborados caso se conclua pela viabilidade da contratação.

§ 1º O estudo técnico preliminar a que se refere o caput deste artigo deverá evidenciar o problema a ser resolvido e a sua melhor solução, de modo a permitir a avaliação da viabilidade técnica socioeconômica, sociocultural e ambiental da contratação, abordando todas as questões técnicas, mercadológicas e de gestão 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 para a contratação, e justificativa técnica e econômica da escolha do tipo de solução a contratar, podendo, entre outras opções:

- a) ser consideradas contratações similares feitas por outros órgãos e entidades, com objetivo de identificar a existência de novas metodologias, tecnologias ou inovações que melhor atendam às necessidades da administração; e
- b) ser realizada consulta, audiência pública ou diálogo transparente com potenciais contratadas, para coleta de contribuições.

VI - estimativa do valor da contratação, acompanhada, quando couber, 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.

Nesse ponto, cumpre esclarecer que cabe a área técnica descrever no ETP a solução capaz de atender satisfatoriamente a necessidade administrativa. No presente caso, calha destacar os seguintes trechos do documento em tela:

“Atualmente, o Município dispõe do Contrato nº 006/2021, celebrado em 27 de dezembro de 2021, cujo objeto contempla a destinação dos resíduos sólidos em aterro sanitário. A vigência contratual está prevista até 27 de dezembro de 2026, não



havendo previsão de nova renovação para atendimento da demanda posterior a essa data.

Dessa forma, torna-se necessária a adoção antecipada das providências administrativas destinadas à realização de nova contratação, de modo que a solução contratada esteja disponível a partir de 28 de dezembro de 2026, evitando-se qualquer interrupção na destinação dos resíduos coletados no Município.

A interrupção da destinação adequada dos resíduos sólidos poderá ocasionar a acumulação de resíduos nas instalações de coleta e/ou transbordo, comprometimento da continuidade dos serviços de limpeza urbana, riscos ambientais e sanitários, impactos à saúde pública, proliferação de vetores, odores, contaminação do solo e da água, além de potenciais prejuízos à população e ao próprio Município”.

Por conseguinte, o TR é o documento elaborado pelo órgão requisitante, com fundamento nos Estudos Técnicos Preliminares, através do qual define, detalha e fundamenta o objeto da contratação e seus requisitos de forma precisa, suficiente e clara a fim de garantir a vantajosidade da contratação, conforme os art. 6º, XXIII, e 40, §1º, da Lei de Licitações.

O art. 18 do Decreto Municipal n.º 7.288/2023 define o TR da seguinte forma:

Art. 18. O Termo de Referência é o documento elaborado a partir de estudos técnicos preliminares e deve conter o conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar os serviços a serem contratados ou os bens a serem fornecidos, capazes de permitir à Administração a adequada avaliação dos custos com a contratação e orientar a correta execução, gestão e fiscalização do contrato.

No art. 324 do ato normativo supra encontram-se elencados os requisitos que devem ser utilizados para constituição do TR:

Art. 324. As licitações para aquisições de bens e prestações de serviços deverão ser precedidas de elaboração de termo de referência, que além do disposto no art. 18 deste Regulamento, os seguintes dados:

- I - justificativa a respeito do não parcelamento do objeto, se for o caso;
- II - controle da execução;
- III - sustentabilidade;
- IV - contratação de microempresas e empresas de pequeno porte;
- V - subcontratação;
- VI - alteração subjetiva;
- VII - sanções administrativas;
- VIII - a marca e similaridade; e
- IX - a padronização;



Segundo Ronny Charles Lopes de Torres¹, o TR é definido da seguinte maneira:

“O termo de referência é o documento necessário à indicação do objeto de forma precisa, suficiente e clara, devendo conter elementos capazes de propiciar a avaliação do custo pela Administração, diante do orçamento detalhado, tendo por base os preços praticados do mercado”.

Uma vez definido o objeto licitatório, a Administração deve estimar, de forma clara e com máxima precisão que for possível, o quantitativo demandado para o atendimento da necessidade administrativa por meio da solução escolhida.

O art. 18, inc. X, da Lei nº 14.133, de 2021, estabelece que o planejamento da contratação deverá contemplar a análise dos riscos, que se materializa pelo denominado Mapa de Riscos (ou Matriz de Gerenciamento de Riscos).

Nesse ponto cabe ressaltar a letra do art. 180, §8º, do Decreto nº 7.288/2023:

Art. 180. Será realizado o gerenciamento dos riscos envolvidos em todas as etapas do processo da contratação.
(...)

§ 8º O gerenciamento de riscos materializa-se no documento denominado Mapa de Riscos, que será elaborado de acordo com a probabilidade e com o impacto de cada risco identificado, por evento significativo, e deve ser atualizado e juntado aos autos do processo de contratação, pelo menos:

I - ao final da elaboração do estudo técnico preliminar;

II - ao final da elaboração do projeto de que trata o inciso LXXXVIII do art. 2º deste Regulamento;

III - após a fase de seleção do fornecedor; e

IV - após eventos relevantes, durante a gestão do contrato pelos servidores responsáveis pela fiscalização.

Deve-se evitar o preenchimento do Mapa de Riscos (incluído do ETP) com termos e expressões genéricas e meramente protocolares, sem cuidar das particularidades do caso concreto bem como diagnosticar as unidades que, de fato, possam contribuir para evitar a ocorrência do evento ou então minimizar os efeitos decorrentes de sua concretização.

Os requisitos da contratação devem ser expostos de forma objetiva e compatível com o objeto da contratação, especialmente em relação aos requisitos técnicos, de modo a evitar a restrição da competitividade.

¹ TORRES, Ronny Charles Lopes de. Leis de Licitações Públicas Comentadas. 16. ed. Juspodivm, 2025. p. 167.



Os documentos que instruem o planejamento da contratação estão em compasso com os parâmetros descritos na legislação de regência.

2.3 Orçamento estimado

Após a escolha da solução e a definição do quantitativo a ser contratado, faz-se necessário verificar qual será o custo total estimado para a contratação pretendida, sendo que este somente poderá ser revelado após pesquisa ampla e idônea com base no valor de mercado, lastreada na legislação pertinente, conforme será tratado em tópico específico deste Parecer.

A correta pesquisa de preço é essencial para propiciar a adequada estimativa de custos da contratação e, conseqüentemente, para possibilitar a aferição do valor referencial da licitação como parâmetro tanto para análise da viabilidade econômica da contratação por parte da Administração, na fase de planejamento, quanto para análise da exequibilidade ou aceitabilidade das propostas ou lances dos licitantes, norteados pelo valor máximo aceitável, na ocasião do certame.

A elaboração do orçamento estimado é obrigatória e deve ser resultado de uma pesquisa de mercado ampla e idônea, lastreada na legislação pertinente, observando os preceitos do art. 23 da Lei nº 14.133, de 2021, tendo essa exigência sido atendida nos autos.

2.4 Designação do pregoeiro e da equipe de apoio

Tal exigência não foi atendida, pois não houve a juntada nos autos de documentos que comprovam a designação do pregoeiro e da equipe de apoio (art. 8º, §§ 1º e 5º, da Lei nº 14.133/2021).

2.5 Dotação orçamentária

No presente caso, trata-se de licitação destinada ao registro de preços pela Administração, de forma que a indicação da disponibilidade de créditos orçamentários somente será exigida para a formalização do contrato ou de outro instrumento hábil.



2.6 Minuta do Edital e anexos

O artigo 25 da Lei nº 14.133, de 2021, reza, de forma clara e objetiva, que Edital deverá conter o objeto da licitação e as regras relativas ao modo de disputa, convocação, ao julgamento, à habilitação, aos recursos e às penalidades da licitação, à fiscalização e à gestão do contrato, à entrega do objeto e as condições de pagamento.

Ademais, é obrigatória a divulgação e a manutenção do inteiro teor do edital de licitação e dos seus anexos no Portal Nacional de Contratações Públicas e a publicação de extrato do Edital no Diário Oficial do Município, conforme determinam os art. 54, caput e §1º, e art. 94 da Lei nº 14.133, de 2021, e art. 59 do Decreto Municipal n.º 7.288/2023.

3. CONCLUSÃO

Em face do exposto, considerando os limites da análise jurídica e excluídos os aspectos técnicos e o juízo de oportunidade e conveniência do ajuste, opina-se por condicionar o prosseguimento do processo à juntada do documento descrito no subtópico n.º 2.4.

Destaca-se que presente conclusão não possui caráter vinculante, cabendo ao gestor ou ordenador da despesa, com exclusividade, tomar as decisões que julgar cabíveis.

É o parecer, salvo melhor juízo, o qual submeto à apreciação do Procurador-Geral do Município.

Parnamirim/RN, 23 de outubro de 2026

JOSÉ ALBUQUERQUE TOSCANO JÚNIOR

Procurador do Município



VERIFICAÇÃO DAS ASSINATURAS



Código para verificação: D221-6544-DF1F-3910

Este documento foi assinado digitalmente pelos seguintes signatários nas datas indicadas:



JOSE ALBUQUERQUE TOSCANO JUNIOR (CPF 097.XXX.XXX-54) em 23/10/2026 08:59:07

GMT-03:00

Papel: Parte

Emitido por: Sub-Autoridade Certificadora 1Doc (Assinatura 1Doc)

Para verificar a validade das assinaturas, acesse a Central de Verificação por meio do link:

<https://parnamirim.1doc.com.br/verificacao/D221-6544-DF1F-3910>