



PARECER JURÍDICO nº 383/2026- PAP/PGM

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. PROCESSO LICITATÓRIO. PREGÃO ELETRÔNICO. FASE INTERNA. SERVIÇO CONTÍNUO. RESÍDUOS SÓLIDOS. ATERRO SANITÁRIO. CONTROLE PRÉVIO. MINUTAS. RECOMENDAÇÕES. Artigos 9º, 18, 25, 53, 54, 67, 89, 92 e 94 da Lei Federal nº 14.133/2021.

1. RELATÓRIO

O processo administrativo em análise refere-se à licitação na modalidade pregão, especificamente na forma eletrônica, cujo objeto consiste na contratação de empresa para prestação de serviços de recebimento e disposição final de resíduos sólidos urbanos em aterro sanitário licenciado Classe IIA e IIB, em atendimento às necessidades da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico e Meio Ambiente.

A contratação foi requisitada pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico e Meio Ambiente, tendo sido estimado o valor global de R\$ 1.375.200,00 (um milhão, trezentos e setenta e cinco mil e duzentos reais), para a vigência contratual de 12 (doze) meses.

Constam dos autos os documentos pertinentes à fase preparatória, dentre os quais se destacam: Documento de Formalização de Demanda (DFD), Solicitação Formal de Compras, Declaração de Serviço Comum, Estudo Técnico Preliminar (ETP), Análise de Riscos, Reserva de Dotação, Termo de Referência, Planilha Orçamentária, documentos de pesquisa de preços, Termo de Abertura, Termo de Aprovação, portarias de designação dos agentes públicos responsáveis, minuta do edital e minuta do contrato.

Em cumprimento às exigências normativas aplicáveis à fase preparatória da licitação, os autos foram submetidos à análise da Procuradoria-Geral do Município, com o propósito de aferir a regularidade da documentação instrutória, bem como a conformidade do procedimento com os princípios e normas que regem as contratações públicas.

2. ANÁLISE

2.1. Finalidade e alcance do parecer jurídico

O presente parecer tem por finalidade subsidiar a autoridade competente na tomada de decisão, nos termos do artigo 53, incisos I e II, da Lei Federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021, que assim dispõe:

Art. 53. O assessoramento jurídico e o controle interno deverão atuar, nos termos da primeira parte do inciso VI do caput do art. 174 desta Lei, com as seguintes finalidades:

I - verificar a conformidade dos elementos essenciais do edital, dos contratos, dos termos aditivos e de outros documentos hábeis para a formalização da contratação, com as normas aplicáveis;

II - identificar os riscos jurídicos e apontar medidas para mitigá-los;



O escopo desta análise restringe-se à regularidade jurídica da futura contratação, não abrangendo aspectos técnicos, mercadológicos, orçamentários ou relacionados à conveniência e oportunidade, os quais se inserem na esfera de atribuição dos setores competentes.

No que tange aos aspectos legais, são apontadas as inconsistências que recomendam correção ou complementação. Ressalta-se que a decisão pela continuidade do procedimento, inclusive quanto ao acolhimento ou não das recomendações jurídicas, compete à autoridade administrativa responsável, observados os limites da legalidade, da motivação e do interesse público.

2.2. Planejamento da contratação

O planejamento da contratação constitui etapa essencial do procedimento licitatório, sendo responsável pela adequada definição da necessidade administrativa, da solução escolhida, do objeto, das condições de execução, dos riscos envolvidos e dos critérios que orientarão a disputa e a futura contratação.

Nos termos do artigo 18 da Lei Federal nº 14.133/2021, a fase preparatória deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual, quando elaborado, e abranger todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que possam interferir na contratação. O referido dispositivo estabelece:

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:

- I - a descrição da necessidade da contratação fundamentada em estudo técnico preliminar que caracterize o interesse público envolvido;
- II - a definição do objeto para o atendimento da necessidade, por meio de termo de referência, anteprojeto, projeto básico ou projeto executivo, conforme o caso;
- III - a definição das condições de execução e pagamento, das garantias exigidas e ofertadas e das condições de recebimento;
- IV - o orçamento estimado, com as composições dos preços utilizados para sua formação;
- V - a elaboração do edital de licitação;
- VI - a elaboração de minuta de contrato, quando necessária, que constará obrigatoriamente como anexo do edital de licitação;
- VII - o regime de fornecimento de bens, de prestação de serviços ou de execução de obras e serviços de engenharia;
- VIII - a modalidade de licitação, o critério de julgamento, o modo de disputa e a adequação e eficiência da forma de combinação desses parâmetros, para os fins de seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, considerado todo o ciclo de vida do objeto;
- IX - a motivação circunstanciada das condições do edital, tais como justificativa de exigências de qualificação técnica, mediante indicação das parcelas de maior relevância técnica ou valor significativo do objeto, e de qualificação econômico-financeira, justificativa dos critérios de pontuação e julgamento das propostas técnicas, nas licitações com julgamento por melhor técnica ou técnica e preço, e justificativa das regras pertinentes à participação de empresas em consórcio;
- X - a análise dos riscos que possam comprometer o sucesso da licitação e a boa execução contratual;
- XI - a motivação sobre o momento da divulgação do orçamento da licitação, observado o art. 24 desta Lei.

No caso concreto, verifica-se que o processo foi instruído com Documento de Formalização de Demanda, Estudo Técnico Preliminar, Termo de Referência, análise de riscos, orçamento estimado, pesquisa de preços, indicação de dotação orçamentária, termo de aprovação e minuta de edital com respectiva minuta contratual.



A contratação também se encontra justificada pela necessidade de destinação final ambientalmente adequada dos resíduos sólidos urbanos gerados no Município de Guaxupé, especialmente diante da ausência de aterro sanitário próprio e da essencialidade do serviço público envolvido.

2.2.1. Estudo Técnico Preliminar (ETP)

O Estudo Técnico Preliminar apresenta a necessidade administrativa, a descrição da solução, os requisitos da contratação, a estimativa de quantidades, o orçamento estimado, o levantamento de mercado, a justificativa do parcelamento, a indicação de alinhamento com o planejamento anual e a conclusão quanto à viabilidade da contratação.

A unidade requisitante justificou a contratação a partir da necessidade de regularização da destinação final dos resíduos sólidos produzidos no Município, de forma adequada e em conformidade com as normas ambientais aplicáveis, destacando que o Município não possui aterro sanitário próprio e que o serviço é essencial e contínuo.

Do ponto de vista jurídico-formal, a necessidade administrativa encontra-se descrita de maneira suficiente, sem prejuízo da responsabilidade técnica do setor requisitante quanto à veracidade, completeza e atualidade das informações ambientais, operacionais e quantitativas constantes dos autos.

2.2.2. Definição do objeto

Após a identificação da necessidade administrativa e a escolha da solução mais adequada, a Administração deve definir com clareza e precisão o objeto da licitação, permitindo que os potenciais interessados compreendam as condições da contratação e formulem suas propostas de modo isonômico.

No presente caso, o objeto foi definido como contratação de empresa para prestação de serviços de recebimento e disposição final de resíduos sólidos urbanos em aterro sanitário licenciado Classe IIA e IIB, conforme especificações constantes do Termo de Referência.

A descrição do objeto mostra-se, em linhas gerais, compatível com a finalidade pretendida, não se identificando inconsistência jurídica impeditiva quanto à sua formulação.

2.2.3. Quantitativos estimados

A estimativa do quantitativo demandado é requisito essencial da fase preparatória, pois permite a adequada formação do preço estimado, a avaliação da viabilidade da contratação e a correta execução do futuro contrato.

No caso concreto, o quantitativo estimado corresponde a 14.400 toneladas, tendo a unidade requisitante indicado que o dimensionamento foi obtido com base no valor coletado anualmente pelo Município, inferindo-se o crescimento com base no crescimento populacional informado pelo IBGE.



Trata-se de informação de natureza predominantemente técnica, cuja validação compete ao setor requisitante. Sob o aspecto jurídico-formal, há indicação do parâmetro utilizado para a definição do quantitativo, não se formulando ressalva específica quanto ao ponto.

2.2.4. Parcelamento do objeto

O parcelamento do objeto constitui diretriz voltada à ampliação da competitividade, à economicidade e ao melhor aproveitamento do mercado, devendo ser adotado quando técnica e economicamente viável.

No presente caso, o ETP consignou tratar-se de item único, com adoção de licitação por item. Considerando a natureza do objeto, consistente em serviço contínuo de recebimento e disposição final de resíduos sólidos urbanos, não se identifica, sob o aspecto jurídico, óbice à forma de estruturação apresentada, sem prejuízo da responsabilidade técnica da unidade requisitante quanto à modelagem da contratação.

2.2.5. Plano de Contratações Anual

O Plano de Contratações Anual deve orientar o planejamento das aquisições e contratações públicas, contribuindo para a previsibilidade, racionalidade e transparência da atuação administrativa.

No caso concreto, o Termo de Referência informa que o objeto está previsto no Plano de Contratações Anual de 2026, conforme sequencial nº 374, razão pela qual se considera atendida, sob o aspecto formal, a exigência de alinhamento da contratação ao planejamento anual informado nos autos.

2.2.6. Análise de riscos

A análise de riscos tem por finalidade identificar eventos que possam comprometer o sucesso da licitação ou a boa execução contratual, permitindo a adoção de medidas preventivas e de contingência.

No processo em exame, foi juntada análise de riscos contemplando, entre outros aspectos, impugnações, licitação deserta ou fracassada, não assinatura do contrato, atraso na execução dos serviços, dificuldade em manter a qualidade dos serviços e redução orçamentária.

Sob o aspecto jurídico-formal, verifica-se a presença do documento exigido pela fase preparatória, competindo à área técnica avaliar a suficiência material das medidas de prevenção de contingência indicadas.

2.2.7. Orçamento e pesquisa de preços

O orçamento estimado da contratação constitui elemento essencial da fase preparatória, sendo disciplinado pelo artigo 23 da Lei Federal nº 14.133/2021, que exige compatibilidade com valores praticados pelo mercado, observados os parâmetros legalmente admitidos.



No caso concreto, consta dos autos planilha orçamentária com valor unitário estimado de R\$ 95,50 por tonelada e valor global estimado de R\$ 1.375.200,00, acompanhada de documentos de pesquisa de preços.

Considerando os elementos juntados e as informações constantes da planilha, não se formula ressalva jurídica específica quanto à metodologia adotada, permanecendo a responsabilidade técnica da Administração pela verificação da compatibilidade, atualidade e equibilibidade dos preços estimados.

2.2.8. Adequação orçamentária

Consta dos autos reserva de dotação referente ao exercício de 2026. Considerando que a contratação possui vigência anual e que a reserva apresentada se relaciona ao exercício financeiro em curso, não se formula ressalva jurídica específica sobre esse ponto, sem prejuízo da observância, pela área competente, das normas de execução orçamentária e financeira no momento próprio.

2.2.9. Natureza comum do objeto, modalidade, critério de julgamento e modo de disputa

O pregão é modalidade adequada para a contratação de bens e serviços comuns, assim considerados aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado.

No caso concreto, consta declaração de que o objeto se enquadra como serviço comum, bem como previsão de realização do certame na modalidade pregão, sob a forma eletrônica, com critério de julgamento pelo menor preço por item e modo de disputa aberto.

Diante disso, verifica-se adequação jurídica, em tese, da modalidade e do critério de julgamento escolhidos, ressalvada a competência técnica da Administração quanto à caracterização do objeto como serviço comum.

2.2.10. Exigência de distância máxima do aterro e ponto de transbordo

O Estudo Técnico Preliminar e o Termo de Referência preveem que o aterro contratado deverá estar situado a, no máximo, 100 km de distância do Município de Guaxupé, admitindo-se, em caso de não atendimento desse ponto, a indicação de ponto de transbordo sem qualquer ônus para o contratante.

A Administração pode estabelecer requisitos técnicos e operacionais necessários à execução adequada do objeto, especialmente em contratação relacionada a serviço contínuo e essencial. Todavia, exigências que possam limitar a competitividade devem estar suficientemente motivadas com demonstração da pertinência da medida em relação ao objeto.

A Lei Federal nº 14.133/2021 veda a previsão de cláusulas que comprometam, restrinjam ou frustrem o caráter competitivo da licitação, salvo quando justificadas por necessidade técnica ou por característica pertinente ao objeto. O artigo 9º da referida lei 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;
- b) estabeleçam preferências ou distinções em razão da naturalidade, da sede ou do domicílio dos licitantes;
- c) sejam impertinentes ou irrelevantes para o objeto específico do contrato;

No caso concreto, recomenda-se o reforço da justificativa técnica relativa à restrição de distância, especialmente para demonstrar a pertinência operacional, logística e econômica do limite de 100 km, considerando a rotina de transporte, a necessidade de continuidade do serviço, os custos de deslocamento, a frequência da destinação dos resíduos e a repercussão desses elementos sobre a vantajosidade da contratação.

Além disso, caso seja admitida a utilização de ponto de transbordo, recomenda-se prever expressamente que a estrutura indicada deverá possuir a respectiva Licença Ambiental ou autorização ambiental pertinente, exigível como condição de contratação ou, ao menos, antes do início da execução, sem ônus adicional ao Município.

2.2.11. Qualificação técnica

A documentação relativa à qualificação técnica encontra disciplina no artigo 67 da Lei Federal nº 14.133/2021, que estabelece:

Art. 67. A documentação relativa à qualificação técnico-profissional e técnico-operacional será restrita a:

- I - apresentação de profissional, devidamente registrado no conselho profissional competente, quando for o caso, detentor de atestado de responsabilidade técnica por execução de obra ou serviço de características semelhantes, para fins de contratação;
- II - certidões ou atestados, regularmente emitidos pelo conselho profissional competente, quando for o caso, que demonstrem capacidade operacional na execução de serviços similares de complexidade tecnológica e operacional equivalente ou superior, bem como documentos comprobatórios emitidos na forma do § 3º do art. 88 desta Lei;
- III - indicação do pessoal técnico, das instalações e do aparelhamento adequados e disponíveis para a realização do objeto da licitação, bem como da qualificação de cada membro da equipe técnica que se responsabilizará pelos trabalhos;
- IV - prova do atendimento de requisitos previstos em lei especial, quando for o caso;
- V - registro ou inscrição na entidade profissional competente, quando for o caso;

VI - declaração de que o licitante tomou conhecimento de todas as informações e das condições locais para o cumprimento das obrigações objeto da licitação.

No caso concreto, o edital prevê exigência de atestado de capacidade técnica, documento próprio da fase de habilitação, destinado à comprovação da aptidão da licitante para execução do objeto compatível com o licitado.

Verifica-se, ainda, que a exigência está prevista na seção de qualificação técnica da minuta do edital, não havendo, quanto a esse ponto, recomendação jurídica de alteração.

2.3. Minuta do edital



O artigo 25 da Lei Federal 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, às penalidades, à fiscalização, à gestão do contrato, à entrega do objeto e às condições de pagamento.

Art. 25. 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.

A minuta do edital segue, em linhas gerais, o modelo padronizado utilizado pela Administração Municipal. Todavia, foram identificados pontos específicos que recomendam ajuste antes do prosseguimento do certame.

2.3.1. Participação de microempresas e empresas de pequeno porte

O tratamento favorecido, diferenciado e simplificado para microempresas e empresas de pequeno porte encontra fundamento na Lei Complementar nº 123/2006 e no artigo 4º da Lei Federal nº 14.133/2021.

No caso concreto, a licitação foi estruturada como ampla participação. Considerando que o valor estimado da contratação é de R\$ 1.375.200,00, não se verifica necessidade de adoção de licitação exclusiva para microempresas e empresas de pequeno porte, sem prejuízo da manutenção dos benefícios legais aplicáveis, especialmente empate ficto e regularização fiscal e trabalhista, nos limites da legislação.

Dessa forma, não há ressalva jurídica específica quanto à opção pela ampla participação.

2.4. Minuta contratual

Os contratos administrativos regidos pela Lei Federal nº 14.133/2021 devem observar as cláusulas necessárias previstas no artigo 92, bem como os princípios e regras gerais aplicáveis às contratações públicas.

No caso concreto, a minuta contratual segue o modelo padronizado utilizado pela Administração, não havendo ressalva jurídica específica quanto à sua estrutura, sem prejuízo da necessária conferência final de dados, datas, numeração, identificação das partes, valor contratado e demais informações variáveis antes da formalização do instrumento.

2.5. Designação dos agentes públicos

Os artigos 7º e 8º da Lei Federal nº 14.133/2021 estabelecem critérios para a designação dos agentes públicos responsáveis pela condução da licitação, devendo ser observados os princípios da segregação de funções, da qualificação técnica e da prevenção de conflitos de interesse.

No processo em análise, constam portarias de designação dos agentes públicos responsáveis pela condução do certame e equipe de apoio, razão pela qual não se identifica ressalva jurídica específica quanto ao ponto.

2.6. Publicidade do edital e do contrato



A publicidade do edital e do contrato constitui requisito essencial de transparência e eficácia dos atos praticados no processo licitatório.

O artigo 54 da Lei Federal nº 14.133/2021 estabelece:

Art. 54. A publicidade do edital de licitação será realizada mediante divulgação e manutenção do inteiro teor do ato convocatório e de seus anexos no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP).

Por sua vez, o artigo 94 da mesma lei dispõe:

Art. 94. A divulgação no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) é condição indispensável para a eficácia do contrato e de seus aditamentos e deverá ocorrer nos seguintes prazos, contados da data de sua assinatura:

- I - 20 (vinte) dias úteis, no caso de licitação;
- II - 10 (dez) dias úteis, no caso de contratação direta.

Assim, a autoridade competente e o setor responsável pela licitação deverão observar, no momento próprio, a publicação do edital e de seus anexos no PNCP, bem como a posterior divulgação do contrato como condição de eficácia.

3.CONCLUSÃO

Diante do exposto, nos limites da análise jurídica e excluídos os aspectos técnicos, mercadológicos, orçamentários e o juízo de conveniência e oportunidade, opina-se pela viabilidade jurídica do prosseguimento do Pregão Eletrônico nº 038/2026, Processo Licitatório nº 155/2026, objeto do Processo Administrativo nº 18.229/2026, recomendando-se, previamente à publicação do edital, a avaliação e, sendo o caso, a adoção das seguintes providências:

a) reforço da justificativa técnica relativa à exigência de que o aterro sanitário esteja situado a até 100 km do Município de Guaxupé, demonstrando a pertinência operacional, logística e econômica da limitação;

b) previsão de que eventual ponto de transbordo indicado pela futura contratada possua licença ambiental ou autorização ambiental pertinente, a ser exigida como condição de contratação ou antes do início da execução, sem ônus adicional ao Município.

Após a apreciação das recomendações acima pela autoridade competente e pelos setores técnicos responsáveis, não se vislumbra óbice jurídico ao regular prosseguimento do certame, observadas as competências próprias da autoridade administrativa, do agente de contratação/pregoeiro, da equipe de apoio e dos setores responsáveis pela instrução e execução contratual.

Guaxupé, 24 de junho de 2026.

MARCO AURÉLIO SILVA BATISTA
Procurador do Município
Matrícula 34.256





VERIFICAÇÃO DAS ASSINATURAS



Código para verificação: 83ED-FC41-8C1D-5533

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

- ✓ MARCO AURELIO SILVA BATISTA (CPF 072.XXX.XXX-00) em 24/06/2026 14:21:35 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://guaxupemg.1doc.com.br/verificacao/83ED-FC41-8C1D-5533>