

PARECER JURÍDICO nº 91/2026

PROCESSO ADMINISTRATIVO LICITATÓRIO Nº 356/2026

PREGÃO ELETRÔNICO Nº 30/2026

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO. LEI Nº 14.133/2021. PREGÃO ELETRÔNICO. SERVIÇO COMUM E CONTÍNUO COM REGIME DE DEDICAÇÃO EXCLUSIVA DE MÃO DE OBRA. COLETA SELETIVA DE RESÍDUOS RECICLÁVEIS. AMPLA CONCORRÊNCIA. EXCLUSÃO DE ASSOCIAÇÕES E COOPERATIVAS. JUSTIFICATIVA TÉCNICA CONSTANTE DO ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR. INCOMPATIBILIDADE DO MODELO DE EXECUÇÃO COM A AUTONOMIA E AUTOGESTÃO PRÓPRIAS DO TRABALHO COOPERADO. PROFISSIONALIZAÇÃO DOS SERVIÇOS. PROTEÇÃO DOS DIREITOS TRABALHISTAS. QUALIFICAÇÃO TÉCNICA. PLANILHA DE CUSTOS. REPACTUAÇÃO. CRITÉRIOS DE MEDIÇÃO E DESEMPENHO. POSSIBILIDADE DE PROSSEGUIMENTO, CONDICIONADA AO SANEAMENTO DE INCONSISTÊNCIAS RESIDUAIS ANTES DA PUBLICAÇÃO DO EDITAL .

I

DO RELATÓRIO

Trata-se de solicitação encaminhada com fundamento no artigo 1º, inciso VIII, da Lei Municipal nº 766/2012 c/c artigos 43, I, “e”; 59, IX; e 75, todos da Lei municipal nº 836/2015. Também o presente expediente encontra amparo no artigo 53 da Lei nº 14.133/2021 segundo o qual:

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.

De igual modo dispõe o artigo 106 do Decreto nº 460/2022:

Art. 106. Cabe à Procuradoria do Município a atividade consultiva e de assessoramento jurídico da Administração municipal.

§ 1º. Caberá à Procuradoria do Município a interpretação e o saneamento de dúvida quanto à aplicabilidade dos dispositivos legais e regulamentares atinentes às licitações e contratações públicas no âmbito da Administração Pública municipal.

§ 2º. Os pareceres da Procuradoria do Município são vinculativos em relação aos Agentes de Contratação, Comissão de Licitações e Fiscais de Contratos, e opinativo em relação aos Agentes Políticos.

§ 3º. Para emissão de seus pareceres a Procuradoria do Município requisitará informações e diligências das Secretarias e demais órgãos da Administração Municipal.

Trata-se de análise jurídica da fase preparatória do Pregão Eletrônico nº 30/2026, destinado à contratação de empresa especializada, regularmente constituída, com objeto social compatível e capacidade técnica para a execução de serviços de coleta seletiva, manejo de resíduos, saneamento ambiental, limpeza urbana ou serviços ambientais similares.

Foram submetidos à análise o Estudo Técnico Preliminar – ETP, o Termo de Referência, a minuta do Edital de Pregão Eletrônico nº 30/2026 e a respectiva minuta contratual.

O ETP apresenta a necessidade administrativa, as alternativas avaliadas, o diagnóstico do modelo atual, os requisitos da contratação, a justificativa para a não participação de associações e cooperativas, os resultados pretendidos e a conclusão pela contratação de empresa especializada.

O Termo de Referência classifica o objeto como serviço comum e contínuo, com regime de dedicação exclusiva de mão de obra, prevê equipe operacional mínima de quatro trabalhadores, rotinas de execução, qualificação técnica, forma de medição, glosas por desempenho e unidade de medida correspondente ao mês de serviço.

A minuta do edital estabelece licitação de ampla concorrência, critério de julgamento pelo menor preço global, modo de disputa aberto, exigência de planilha de custos e formação de preços, apresentação de atestado de capacidade técnica e vedação à participação de associações e cooperativas. A minuta contratual contempla medição mensal, indicadores de desempenho, reajuste dos custos não trabalhistas e repactuação dos custos de mão de obra.

É o breve relatório.

II

PARECER

Inicialmente, considera-se oportuno ressaltar que a presente manifestação toma por base os elementos constantes nos autos do processo administrativo em epígrafe.

Destarte, à luz da Lei Municipal nº 766/2012, incumbe, a este órgão de execução da Procuradoria do Município, prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar à conveniência e à oportunidade dos atos praticados no âmbito da Administração, contudo, deverá manifestar-se acerca da legalidade e da moralidade da contratação que se pretende formalizar, consoante exige o artigo 53 da Lei de Licitações – Lei nº 14.133/2021, consoante a observância dos princípios elencados no artigo 5º da referida Lei.

Após análise da legislação pertinente e correlata, assim como dos termos que integram o presente procedimento licitatório até o presente momento, verifica-se que as exigências legais consubstanciadoras do devido processo administrativo-licitatório, previstas notadamente na Lei nº 14.133/2021 e seu Regulamento estão sendo atingidas.

No que tange à modalidade de pregão, a Lei 14.133/2021 utiliza como critério para o emprego de referida modalidade a de “bens e serviços comuns”, cuja definição vem assim expressa no texto legal em seu art. 6º, XLI:

Art. 6º.(...):

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;

Por sua vez, o referido artigo 6º, XIII, define bens e serviços comuns:

Art. 6º. (...):

XIII - bens e serviços comuns: aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade podem ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado;

Note-se, portanto, que o objeto do presente procedimento licitatório pode ser enquadrado no conceito antes exposto, visto que objetivamente pôde ser definido conforme definições empregadas usualmente no mercado e descritas no ETP.

Consta dos autos a previsão dos recursos necessários para fazer frente às despesas no valor global planejado em obediência ao que preceitua o artigo 45 do Regulamento e exigências do art. 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

1. Do planejamento e da adequação da modalidade licitatória

A fase preparatória contempla os principais elementos necessários à caracterização da demanda.

O ETP examina a execução direta, a manutenção do modelo associativo, a contratação de cooperativa e a contratação de empresa especializada, concluindo que esta última alternativa apresenta maior compatibilidade com a profissionalização da atividade, a proteção dos trabalhadores, a ampliação da coleta seletiva e o controle dos resultados. Também foram definidos os resultados ambientais, operacionais e sociais pretendidos.

O objeto possui padrões de desempenho e qualidade suscetíveis de definição objetiva por meio de rotas, horários, composição mínima da equipe, utilização de EPIs, apresentação de relatórios, indicadores, metas quantitativas e critérios de medição. Mostra-se, portanto, juridicamente adequado seu enquadramento como serviço comum e a utilização do pregão eletrônico, com julgamento pelo menor preço.

A prestação é permanente e necessária à continuidade da política municipal de manejo dos resíduos sólidos, justificando sua classificação como serviço contínuo. O prazo inicial de 12 meses e a previsão de prorrogações sucessivas, até o limite legal, são admissíveis desde que a autoridade competente, por ocasião de cada prorrogação, demonstre a manutenção da vantajosidade, a disponibilidade orçamentária e o interesse público.

2. Da caracterização do regime de dedicação exclusiva de mão de obra

O Termo de Referência prevê equipe mínima de três coletores e um coletor encarregado/preposto, jornada definida, controle de frequência, substituição nas hipóteses de férias, licenças e afastamentos, supervisão permanente e fiscalização dos recursos humanos vinculados ao contrato.

Tais características são compatíveis com o regime de dedicação exclusiva de mão de obra, desde que os empregados destinados à contratação não sejam compartilhados, durante a jornada contratual, com outros ajustes e que a Administração possa fiscalizar a distribuição, o controle e a supervisão dos recursos humanos alocados.

Deve ser preservada, entretanto, a autonomia empresarial da contratada. O Município não poderá selecionar nominalmente os trabalhadores, aplicar medidas disciplinares, conceder férias, controlar diretamente a relação laboral ou estabelecer subordinação imediata com os empregados. As orientações administrativas deverão ser transmitidas ao preposto da empresa, a quem competirá dirigir e organizar a equipe.

3. Da justificativa técnica e administrativa para a exclusão de associações e cooperativas

A possibilidade de participação de cooperativas constitui a regra geral quando estiverem atendidos os requisitos do art. 16 da Lei nº 14.133/2021. A Lei nº 12.690/2012 também estabelece que cooperativas de trabalho não podem ser afastadas de licitações que tenham por objeto atividades previstas em seu estatuto. Ao mesmo tempo, a mesma legislação determina que o trabalho cooperado deve ser exercido com autonomia e autogestão, sem os pressupostos da relação de emprego, e veda a utilização de cooperativa para a intermediação de mão de obra subordinada.

Portanto, a exclusão não poderia ser fundamentada apenas na natureza jurídica da entidade, na ausência de finalidade lucrativa ou na experiência insatisfatória com uma única prestadora. É necessária motivação concreta que demonstre a incompatibilidade entre o regime associativo ou cooperativo e o modelo de execução efetivamente escolhido.

No caso em análise, o ETP registra que a solução atualmente executada por associação apresentou dificuldades gerenciais, operacionais, trabalhistas e de fiscalização, com limitações relacionadas ao planejamento, à inovação, à transparência, ao controle de pessoal, ao cumprimento de metas e à garantia dos direitos das pessoas que executam os serviços. Também informa que o levantamento de mercado não identificou associação ou cooperativa local ou regional com experiência, estrutura gerencial e capacidade técnico-operacional compatíveis com o padrão de execução pretendido.

A futura contratação foi estruturada para exigir:

- a) trabalhadores formalmente contratados;
- b) pagamento de salários, vantagens e benefícios previstos em instrumento coletivo;
- c) controle individual de jornada e frequência;
- d) substituição obrigatória nas ausências;

- e) supervisão hierárquica por encarregado da empresa;
- f) comprovação do pagamento de obrigações trabalhistas e previdenciárias;
- g) implantação de métodos padronizados de gestão;
- h) cumprimento de metas quantitativas e qualitativas;
- i) responsabilidade empresarial integral pela direção, disciplina e organização da equipe.

Esses elementos demonstram que a Administração não pretende apenas obter um resultado autônomo produzido por associados ou cooperados, mas contratar uma estrutura empresarial organizada, que assuma a condição de empregadora e os correspondentes riscos gerenciais, trabalhistas, previdenciários e operacionais.

A manutenção do trabalho cooperado em contratação materialmente estruturada mediante pessoalidade, habitualidade, jornada fixa, supervisão e controle poderia desvirtuar a autonomia e a autogestão próprias da cooperativa e aproximar o ajuste da intermediação de mão de obra subordinada, expressamente vedada pelo art. 5º da Lei nº 12.690/2012.

O Tribunal de Contas da União reconhece que o impedimento de cooperativas, quando destituído de justificativa plausível, pode restringir indevidamente a competitividade. Por outro lado, também registra os riscos decorrentes da contratação de cooperativa que atue como mera intermediadora de mão de obra em serviço contínuo com dedicação exclusiva.¹

Dessa forma, **as justificativas técnicas apresentadas no ETP e os objetivos de melhoria da qualidade, profissionalização, eficiência, inovação, ampliação da coleta seletiva e proteção efetiva dos trabalhadores mostram-se suficientes, sob o aspecto jurídico, para justificar a escolha administrativa pela não admissão de associações e cooperativas neste certame específico.**

A restrição não constitui juízo abstrato ou generalizado sobre a capacidade dessas entidades. Decorre do modelo concreto de execução, da necessidade de estrutura permanente de empregador, das deficiências registradas na experiência administrativa anterior e do resultado do levantamento de mercado.

A conclusão pressupõe que sejam mantidos nos autos os documentos que sustentam as premissas técnicas, especialmente atas da reunião técnica, relatórios de fiscalização, notificações,

¹ <https://licitacoescontratos.tcu.gov.br/4-5-2-3-participacao-de-cooperativas/>

registros de ocorrências, dados de produtividade e documentação da pesquisa de mercado. Sem esses elementos, a motivação ficaria baseada apenas em afirmações genéricas.

A minuta do edital reproduziu a opção administrativa em seu item 2.7.12. Contudo, o item 4.2 do Termo de Referência ainda dispõe que poderão participar “associações e cooperativas de reciclagem”. Essa referência contraditória deverá ser excluída antes da publicação, passando o dispositivo a admitir empresas, inclusive microempresas e empresas de pequeno porte, que preencham os requisitos do edital.

4. Da utilização de mão de obra recrutada no Município

O ETP, o Termo de Referência e a minuta contratual estabelecem a utilização de mão de obra recrutada no Município, preservando a autonomia da contratada para selecionar, contratar, dirigir, remunerar e substituir seus empregados.

A medida encontra fundamento no art. 25, §2º, da Lei nº 14.133/2021, desde que não prejudique a competitividade nem a eficiência contratual e seja tratada como condição de execução, e não como requisito de habilitação.

Não se recomenda exigir que a licitante já possua empregados residentes no Município na data da apresentação da proposta, pois isso converteria a medida em indevida barreira territorial à participação.

5. Da qualificação técnica e da formação dos preços

O Termo de Referência passou a exigir atestado de capacidade técnica emitido por pessoa jurídica de direito público ou privado, demonstrando experiência em serviços compatíveis em características, complexidade e prazo.

A exigência encontra fundamento no art. 67 da Lei nº 14.133/2021. Considerando o regime de dedicação exclusiva, a análise dos atestados deverá abranger especialmente a capacidade da licitante para gerir equipe operacional, controlar jornadas, substituir trabalhadores e administrar obrigações trabalhistas, sem prejuízo da comprovação da experiência em serviços ambientais compatíveis. O TCU orienta que, nessa modalidade contratual, a aptidão para gestão de mão de obra deve ser priorizada, sendo necessária motivação específica para a exigência de execução anterior de objeto rigorosamente idêntico.²

² <https://licitacoescontratos.tcu.gov.br/5-5-2-habilitacao-tecnica/>

A minuta também passou a exigir do licitante provisoriamente vencedor planilha ajustada ao lance final, contendo salários, adicionais, benefícios, encargos, férias, décimo terceiro salário, substituições, EPIs, uniformes, ferramentas, tributos, custos diretos e indiretos, administração e margem de lucro, além da indicação do acordo, convenção ou dissídio coletivo utilizado.

A medida é adequada para análise da exequibilidade, para futura repactuação e para fiscalização do cumprimento dos direitos trabalhistas.

6. Da estimativa do valor da contratação

Neste ponto foi identificada inconsistência que deverá ser obrigatoriamente sanada.

O ETP informa que as cotações realizadas com empresas resultaram em valor estimado de **R\$ 26.185,02 mensais e R\$ 314.220,24 para 12 meses**. Entretanto, o edital, o Termo de Referência e a minuta contratual fixam valor máximo de **R\$ 19.633,33 mensais e R\$ 235.599,96 para 12 meses**.

A divergência é materialmente relevante, especialmente porque o novo modelo exclui associações e impõe vínculo formal de emprego, salários normativos, benefícios, encargos sociais, substituições e garantias trabalhistas.

Antes da publicação do edital, a área técnica deverá revisar a pesquisa de preços e a respectiva memória de cálculo a partir da obtenção de novos orçamentos de empresas do ramo, excluindo orçamentos obtidos de associações, considerando o modelo de contratação que se pretende realizar.

A manutenção de preço inferior ao custo mínimo da mão de obra poderá resultar em licitação deserta, propostas inexequíveis, inadimplemento trabalhista ou execução deficiente.

7. Da medição, das metas e do pagamento

O Termo de Referência e a minuta contratual passaram a prever medição mensal vinculada à efetiva execução, ao cumprimento das rotas, à disponibilização da equipe mínima, à utilização de EPIs, à apresentação de relatórios e ao desempenho quantitativo. Também foi incluída tabela de descontos proporcionais e causas de afastamento das glosas quando o resultado decorrer de fato imputável ao Município, indisponibilidade do veículo, força maior ou comprovada redução da geração de recicláveis.

A sistemática é juridicamente adequada, pois o pagamento deve decorrer da medição e do recebimento dos serviços efetivamente executados.

Contudo, a meta mensal de toneladas ainda se encontra em branco na minuta contratual. A área técnica deverá defini-la mediante histórico de pesagem, população atendida, extensão dos roteiros, sazonalidade e capacidade operacional.

III

CONCLUSÃO

Por todo o exposto, conclui-se que o presente processo de licitação pode ter seguimento, dado não haver vícios de legalidade ou moralidade, **CONDICIONADO** ao atendimento das seguintes solicitações:

- 1) Necessidade de revisão do cálculo do preço médio com a obtenção de uma pesquisa de preços mais robusta, com orçamentos obtidos de empresas do ramo ou valores obtidos em licitações semelhantes de outros Município, descartando os orçamentos de associações e cooperativas;
- 2) Necessidade de indicação da meta de toneladas as serem coletadas para compor a minuta do contrato.

RECOMENDAÇÕES:

- a) Após o julgamento das propostas, deverá se atentar o Agente de Contratações para exigir a planilha de composição do preço conforme descrito no edital com a composição de todos os custos;
- b) Para a execução recomenda-se a indicação de 2 fiscais, sendo 1 para a parte operacional e outro para acompanhamento da regularidade das obrigações trabalhistas, fiscais e previdenciárias.

É o parecer, *s.m.j.*

São José da Boa Vista, Estado do Paraná, em 16 de julho de 2026. 66ª da Emancipação Política do Município.

RONNY CARVALHO DA SILVA

Procurador do Município

OAB/PR 52.687 – Matrícula 450/1