



PROCURADORIA GERAL - ADMINISTRATIVO
PARECER Nº 300, de 14 de Maio de 2026

Processo Administrativo n.º 16348/2026. Contratação de empresa para realização de transporte de resíduos sólidos urbanos. Pregão Eletrônico. Parecer jurídico emitido em atendimento ao artigo 53, *caput*, da Lei Nacional n.º 14.133/2021.

I - RELATÓRIO

A Secretaria de Obras e Serviços Urbanos, por meio da solicitação n.º 650/2026, protocolada sob o n.º 16348/2026, pretende contratar empresa para realizar o transporte de resíduos sólidos urbanos, com motorista, estimado no total de R\$ 2.384.544,36, com reserva orçamentária autorizada.

Informa que o Contrato n.º 257/2025, em vigor, é emergencial, estando próximo a expirar sua vigência,

Para tanto, juntou os seguintes documentos:

- a) Estudo Técnico Preliminar;
- b) Termo de Referência;
- c) Nota de Reserva de Dotação n.º 5131/2026;
- d) Cronograma físico-financeiro;
- e) Planilhas Analíticas de Custos;
- f) Cópia do Decreto Nacional n.º 12.797/2025 (salário-mínimo);
- g) Formulários de designação de gestor e fiscais do contrato;
- h) Minuta de Edital;
- i) Minuta de Contrato.

Através do ofício n.º 267/2026 a Área de Licitações e Contratos requer análise jurídica a respeito.

É o relatório.

Passa-se ao parecer.

II - DA NECESSIDADE DE PARECER

Este parecer é emitido em obediência do artigo 53, *caput*, da Lei n.º 14.133/2021, relacionando-se exclusivamente aos aspectos jurídicos que norteiam o tema apresentado para





verificação, visto que não cabe a área jurídica municipal analisar questões técnicas, mercadológicas ou de conveniência e oportunidade.

III - DA AVALIAÇÃO JURÍDICA

III.1 - DOS DOCUMENTOS PREPARATÓRIOS

Consoante a Secretaria, a contratação encontra-se prevista na legislação orçamentária municipal. Integra, ainda, o Plano de Contratação Anual de 2026, exigido pelo artigo 12, inciso VII, da Lei n.º 14.133/2021 e pelo Capítulo III, do Decreto Municipal n.º 1.239/2023.

As contratações públicas buscam atender ao interesse público com a melhor qualidade, o menor custo e menos impacto ambiental.

No caso concreto, o transporte de resíduos sólidos urbanos é um serviço contínuo e essencial ao cumprimento da obrigação municipal de manter o meio ambiente ecologicamente equilibrado para as presentes e futuras gerações, conforme determina o artigo 225, *caput*, da Constituição da República.

Para concretizar as contratações, o artigo 18, da Lei n.º 14.133/2021 estabelece procedimentos a serem adotados na fase de planejamento do processo licitatório.

No presente caso, a requerente apresentou ETP elaborado por servidor e pelo Secretário Municipal, cuja avaliação cabe, em razão da especialidade que contêm, à própria área de origem, competindo à esfera jurídica apenas consignar que, aparentemente, observa as recomendações contidas no parágrafo 1º do artigo 18, antes referido, à exceção de algumas informações ou documentações a seguir elencadas.

Recomenda-se que seja demonstrado que a estimativa de quantidade de resíduos está adequada, mediante a juntada dos controles alusivos aos últimos contratos.

Segundo a doutrina, sobre o requisito do artigo 18, parágrafo 1º, inciso IV, da Lei n.º 14.133/2021, as estimativas de quantidades:

“...devem ser acompanhadas das memórias de cálculo e dos documentos que lhes dão suporte. Essa providência mostra-se pertinente quando possui relacionamento com outras compras, de modo a possibilitar economia de escala (inciso IV). [...]” (HEINEN, Juliano. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos - Lei nº 14.133/2021**. 2021, p. 119)

Consoante a jurisprudência do Tribunal de Contas da União:

“REPRESENTAÇÃO DE LICITANTE. INDÍCIOS DE IRREGULARIDADE NO PREGÃO ELETRÔNICO SRP 34/2013, SOB RESPONSABILIDADE DO INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DO ACRE. CONTRATAÇÃO DE EMPRESA PARA A CONFECÇÃO E A INSTALAÇÃO DE ELEMENTOS DE COMUNICAÇÃO VISUAL. EXIGÊNCIA ILEGAL DE CERTIFICADO DE QUALIDADE COMO CONDIÇÃO HABILITATÓRIA. **AUSÊNCIA DE PROJETO A ESPECIFICAR OS PRODUTOS A**





~~SEREM ENTREGUES. AUSÊNCIA DE MOTIVAÇÃO PARA AS QUANTIDADES ADQUIRIDAS. EXIGÊNCIAS ECONÔMICO-FINANCEIRAS DESPROPORCIONAIS À MATERIALIDADE DO OBJETO. INCLUSÃO INDEVIDA DE ÓRGÃOS DA ADMINISTRAÇÃO ESTADUAL COMO PARTICIPANTE NO SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS. MEDIDA CAUTELAR. OITIVAS. REJEIÇÃO DOS ARGUMENTOS APRESENTADOS PELOS RESPONSÁVEIS. DETERMINAÇÃO PARA PROVIDÊNCIAS NECESSÁRIAS À ANULAÇÃO DO CERTAME. CONHECIMENTO DA REPRESENTAÇÃO. PROCEDÊNCIA. NOTIFICAÇÕES. PROVIDÊNCIAS INTERNAS. COMUNICAÇÕES. ARQUIVAMENTO.” (Processo n.º 000.580/2014-7, Acórdão n.º 1054/2014, Plenário, Rel. Weder de Oliveira, j. 23/04/2014) - grifou-se~~

De seu bojo extrai-se:

“15.12. Não é admissível ao gestor público superestimar quantitativos no âmbito do sistema de registro de preços com intuito de obter um ajuste mais vantajoso para Administração, utilizando-se de forma astuciosa da faculdade de realizar contratações parciais ou, ainda, de sequer realizá-las. Tal atitude afronta os princípios da boa-fé e da confiança, uma vez que induz a empresa fornecedora a falsa expectativa de contratação e, ainda, pode frustrar a competitividade do certame, ao inibir a participação de fornecedores capazes de oferecer quantitativos menores do bem a ser adquirido.”

Orienta-se, ainda, que analise se é necessário exigir Anotação de Responsabilidade Técnica, em virtude do tipo de serviço que será prestado, normatizado pela Lei Nacional n.º 12.305/2010, que trata da Política Nacional de Resíduos Sólidos.

Quanto ao impacto ambiental, foi abordado no item 14.

A análise de riscos foi objeto do tópico 2.

Acosta Termo de Referência conforme os requisitos legais, constando que o objeto tem natureza comum e estabelecendo as condições de execução, pagamento, garantia, etc.

Acerca da pesquisa de preços, a Secretaria elaborou Planilhas de Composição de Custos e de Transporte, além de consultar a Tabela FIPE, o que atende ao disposto no artigo 23, parágrafo 1º, inciso III, da Lei de Licitações.

Opina-se, contudo, que consulte o Sistema de Banco de Preços, pois, considerando que várias empresas atuam no ramo, não há impedimento à realização de pesquisa mais ampla e adequada à ordem estabelecida pelo artigo 23, a fim de atender à Conclusão Técnica n.º 8, do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul:

“Como boa prática, sempre que possível, a pesquisa de preços para estimativa do valor de aquisição de bens e contratação de serviços em geral no ETP deve observar as disposições do § 1º do art. 23 da Lei Federal n.º 14.133/2021.”

Em sentido semelhante, é a posição do Tribunal de Contas da União:

“Licitação. Orçamento estimativo. Preço. Pesquisa de preço. Referência. Fornecedor. Bens. Serviços.

A pesquisa de preços para aquisição de bens e contratação de serviços em geral realizada apenas por consulta direta a fornecedores, desconsiderando os preços praticados por outros órgãos públicos em contratações similares, sem a elaboração de uma ‘cesta de preços’, e ainda sem justificativa para a seleção dos fornecedores, desrespeita





os arts. 23, §1º, Inciso IV, e 82, §5º, Inciso I, da Lei 14.133/2021." (Acórdão n.º 17/12/2025, Plenário, Boletim de Jurisprudência n.º 551/2025)

Consequentemente, a data de conclusão da orçamentação deverá ser revisada.

Somado a isso, sugere-se que junte cópia da Convenção Coletiva de Trabalho que embasou as memórias de cálculo.

Para alcançar a proposta mais vantajosa para a Administração Municipal, está indicada a modalidade de licitação Pregão, com julgamento na forma menor preço mensal, o que está de acordo com o artigo 33, da Lei n.º 14.133/21.

A requerente indica, por fim, a dotação orçamentária.

Outrossim, a nota de reserva do valor estimado para a contratação contém valor, a princípio, insuficiente para este exercício.

De acordo com o artigo 167, incisos I e II, da Constituição da República, são vedados o início de programas ou projetos não incluídos na lei orçamentária anual, bem como a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais.

Seguindo essa linha, o artigo 105, *caput*, da Lei n.º 14.133/2021, esclarece que a duração dos contratos será a prevista no edital, devendo-se observar, no momento da contratação e a cada exercício financeiro, a disponibilidade de créditos orçamentários, bem como a previsão no plano plurianual, quando ultrapassar 1 exercício financeiro.

O artigo 106, inciso II, do mesmo Diploma Legal, obriga a Administração a atestar, no início da contratação e de cada exercício, a existência de créditos orçamentários vinculados à contratação.

Já o artigo 150, da Lei n.º 14.133/2021, determina que nenhuma contratação seja feita sem a indicação dos créditos orçamentários para pagamento das parcelas contratuais vincendas no exercício em que for realizada a contratação, sob pena de nulidade e responsabilização de quem lhe tiver dado causa.

Nesse sentido:

"Nenhuma contratação pode ser formalizada sem a previsão de recursos orçamentários, necessários para a execução do objeto ao longo do exercício em curso. Essa regra decorre diretamente da disciplina constitucional." (JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas**. 2021, p. 1568)

Consoante as orientações acima, para que as Administrações Públicas possam contratar, devem prever recursos para honrar os compromissos assumidos no exercício em andamento, bem como no plano plurianual quando ultrapassar 1 exercício financeiro.





Ante tais considerações, recomenda-se que a requisitante verifique esta situação.

Reitera-se a necessidade de previsão na legislação orçamentária de 2026 e de que, para a assinatura do contrato, os recursos para 2026 estejam totalmente reservados. Do contrário, a contratação não poderá ocorrer, cabendo à Área de Licitações e Contratos a conferência dessas informações, podendo buscar auxílio junto à Secretaria da Fazenda, que é a área administrativa competente para tanto.

III.2 - DAS MINUTAS DE EDITAL E CONTRATO

As minutas de edital e contrato juntadas contêm as cláusulas obrigatórias e estabelecidas pelo artigo 92, da Lei n.º 14.133/2021, além de observarem o Decreto Municipal n.º 1.239/2023 e a Ordem Municipal de Serviço n.º 01/2025, motivo pelo qual não há maiores considerações a fazer.

No tocante ao questionamento suscitado no ofício n.º 267/2026, quanto às sanções elencadas no Termo de Referência, recomenda-se que sejam mantidas as padronizadas pelo Município, uma vez que aplicáveis a qualquer falha cometida pela contratada, aspecto que poderá ficar comprometido se algo ocorrer e não estiver no rol elaborado pela Secretaria requerente.

IV - DA FISCALIZAÇÃO DA CONTRATAÇÃO

O artigo 104, inciso III, da Lei n.º 14.133/2021, confere à Administração Pública, dentre outras, a prerrogativa de fiscalizar a execução de seus contratos. Para tanto, é recomendável que sejam designados servidores com conhecimento na área de que trata o objeto contratual e que sejam capacitados com frequência, a fim de evitar eventuais falhas no decorrer da contratação, salientando-se que a nomeação de funcionários sem a qualificação necessária poderá caracterizar erro grosseiro e ensejar a responsabilidade solidária do gestor que os indicou.

Nesse sentido:

“1.13. com arrimo no art. 4º, da Portaria Segecex 13/2011, dar ciência ao Distrito Sanitário Especial Indígena do Tocantins (DSEI-TO) de que a **fiscalização de contratos regidos pela Lei 8.666/1993 é prerrogativa legal (art. 58, inciso III, e art. 67, da Lei 8.666/1993)**, relevante e indispensável à boa gestão dos órgãos e entidades públicas, valoriza o gasto público e contribui para a eficiência e efetividades de ações governamentais, e que a negligência de fiscais de contrato designados pela Administração atrai para si a responsabilidade por eventuais danos que poderiam ser evitados, assim não exime o gestor que designa pessoa inapta a exercer tal encargo ou não supervisiona aquele que procede de maneira omissa ou improba ([Acórdão 3641/208-TCU-Segunda Câmara](#),

[Acórdão 2913/2012-TCU-Plenário](#)), in Acórdão n.º 9240, Processo n.º 009.003/2016-9, 2ª Câmara, TCU, Rel. Ana Arraes, j. 16/08/2016) – grifou-se

“1. CONTRATO ADMINISTRATIVO. FISCAL. INDICAÇÃO. QUALIFICAÇÃO. RESPONSABILIDADE. ERRO GROSSEIRO. CULPA IN ELIGENDO. Incorre em erro grosseiro o gestor que indica, para a função de fiscal de contrato, servidor que não possui atributos pessoais e profissionais necessários para a execução da tarefa, podendo ser responsabilizado por culpa *in eligendo* na ocorrência de irregularidades decorrentes de falhas na fiscalização.





~~Trata-se de recurso de reconsideração em face do Acórdão TC 338/2019-Segunda Câmara, que considerou irregulares os atos dos recorrentes na fiscalização da execução de contratos de transporte escolar da prefeitura municipal de Presidente Kennedy, condenando-os ao ressarcimento ao erário e aplicando-lhes multa sancionatória. Os recorrentes foram designados como fiscais do contrato de transporte escolar do município e subsequentemente responsabilizados por atestarem os serviços para fins de pagamento embora os valores e as distâncias percorridas estivessem em desacordo com os termos contatuais. Em suas considerações iniciais, o relator, acompanhando o opinamento técnico, em análise da culpabilidade dos agentes, fez notar que as atribuições dos cargos exercidos pelos recorrentes não condiziam com a função para a qual foram designados, qual seja, de fiscal dos contratos de transporte escolar. Nesse sentido, afirmou não ser proporcional imputar condenação e multa tão gravosas a um servidor que ocupa o cargo de trabalhador braçal e que não possui sequer o ensino fundamental completo. **O relator destacou que um dos grandes equívocos cometidos por aqueles que designam fiscais de contratos é pensar, no desempenho dessa função, como uma mera formalidade simples de ser conduzida. Ao contrário, ressaltou que o servidor designado para esse mister deve ser detentor de conhecimento apurado e portador das especificidades técnicas inerentes ao objeto contratado, sob pena de responsabilização do gestor que o nomeou, em decorrência de estar agindo com culpa in eligendo e culpa in vigilando.** No caso concreto, o relator entendeu que a responsabilização deveria ter recaído sobre o gestor que os nomeou para a fiscalização, uma vez que se trataram de contratos totalmente incongruentes com o perfil profissiográfico dos recorrentes, que são servidores braçais, de forma que não se poderia exigir desses um desempenho eficaz no complexo exercício da fiscalização. Nessa seara, entendeu que faltou ao gestor o devido dever jurídico de cuidado e, assim, esse incorreu em erro grosseiro ao nomear servidores que não possuíam os atributos pessoais e profissiográficos necessários para que pudessem atuar decisivamente para o melhor resultado. Ante o exposto, o relator concluiu que os recorrentes não poderiam ser responsabilizados pela irregularidade apurada nos autos, razão pela qual deu provimento ao recurso, excluindo a condenação ao débito de ressarcimento e a multa aplicada.) (Acórdão TC-1628/2020-Plenário, TC 3820/2015, relator Luiz Carlos Ciciliotti da Cunha, publicado em 08/02/2021)” – Informativo de Jurisprudência n.º 109, TCE/ES - grifou-se~~

As indicações contidas no presente feito, portanto, são de responsabilidade do(a) gestor(a) da Pasta requisitante.

Como o Município alterou a redação original do artigo 8º, inciso I, do Decreto Municipal n.º 1.239/2023, através do Decreto n.º 1.640/2024, passando a exigir que apenas o Agente de Contratação seja servidor efetivo ou empregado público dos quadros permanentes do Município, as indicações para as funções de gestão e fiscalização contratual contêm ocupantes de cargos comissionados, o que, em tese, preenche o requisito da palavra “preferencialmente”, agora integrante do inciso II do aludido artigo 8º.

Em comentários ao artigo 7º, da Nova Lei de Licitações, encontra-se:

“Este artigo trata do **novo perfil das pessoas integrantes da equipe de apoio ou dos membros das comissões de contratação**, cuja finalidade é demonstrar que a matéria deve ser encarada como ‘de Estado’, e não do governo de plantão.” (ALMEIDA, Bruno Verzani L. de, e outros. **Nova Lei de Licitações**. 2ª ed., p. 104)

“O legislador procurou *profissionalizar as funções desempenhadas no âmbito das licitações e contratos administrativos*. Para tanto, acreditou que autoridade máxima do órgão ou da entidade, ou a quem as normas de organização administrativa indicarem, ao designar servidores ou empregados públicos pertencentes aos quadros permanentes da Administração Pública, conseguiria uma maior imparcialidade, bem como evitar fraudes neste tema. Afinal, tais agentes estariam sujeitos aos princípios dispostos no art. 37 “caput” da CF/88, bem como, no mais das vezes, gozariam de estabilidade. Em assim sendo, evitar-se-ia, com isto, privilégios indevidos, por exemplo.” (HEINEN, Juliano. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos - Lei n.º 14.133/2021**. 2021. p. 64)

O posicionamento do Tribunal de Contas da União é no sentido de que o artigo 7º, inciso I, da Lei n.º 14.133/2021 utiliza a expressão “preferencialmente” no sentido de obrigatoriedade, regra. Logo, quando as indicações não obedecerem a tal comando, a autoridade administrativa deve justificar a designação de servidores temporários ou comissionados.





Veja-se:

“Outro requisito estabelecido pela Lei 14.133/2021 para designar agentes públicos para o desempenho de funções essenciais nas contratações e que eles sejam, preferencialmente, servidores efetivos ou empregados públicos dos quadros permanentes da Administração Pública. A Lei torna exceção (a ser, portanto, motivada) a designação de servidores temporários ou ocupantes de cargos em comissão que não sejam servidores de carreira.” (Licitações e Contratos – Orientações e Jurisprudência do TCU. 5ª ed. p. 158)

Sendo assim, a Secretaria requisitante esclareceu, no item 3 do Estudo Técnico Preliminar, que não possui servidores efetivos suficientes para o exercício dessas funções.

Conseqüentemente, repete-se, em tese, as indicações estão conforme as novas redações dos artigos 8º e 19, ambos do Decreto Municipal n.º 1.239/2023, e justificadas.

V - DA AUSÊNCIA DE VINCULAÇÃO AO PARECER

Antes de finalizar a presente manifestação, informa-se que não possui caráter vinculativo, podendo, a autoridade municipal, dentro de sua discricionariedade, acatar, ou não, a orientação. Entretanto, o seguimento do processo sem a observância dos aspectos legais será de sua responsabilidade exclusiva, podendo configurar erro grosseiro, se não motivado, consoante o Acórdão n.º 2503/2024, do Tribunal de Contas da União.

VI - DA CONCLUSÃO

ISSO POSTO, opina-se pela possibilidade jurídica do prosseguimento do presente processo licitatório, visto que juntada a maioria dos documentos exigidos por lei, **ressalvado que** a Secretaria de Obras e Serviços Urbanos deve (i) comprovar a adequação das quantidades estimadas de resíduos sólidos; (ii) verificar se há necessidade de apresentação de ART; (iii) ampliar a pesquisa de preços, atualizando a data de conclusão; (iv) anexar cópia da Convenção Coletiva de Trabalho que embasou as planilhas de custos; (v) verificar o valor orçamentário reservado para o exercício de 2026; e (vii) observar para não haver concomitância de prestação de serviço arrolada na Certidão n.º 40/2026.

Em sendo dado andamento ao intento licitatório, deverá ser divulgado e mantido inteiro teor do edital e de seus anexos, bem como do termo de contrato no Portal Nacional de Contratações Públicas e no Diário Oficial Municipal, nos termos do artigo 54, *caput* e parágrafo 1º, da Lei n.º 14.133/21, combinado com a Lei Municipal n.º 3.953/2021, regulamentada pelo Decreto Municipal n.º 595/2021. Facultativamente, poderão ser divulgados e mantidos no sítio eletrônico oficial do Município de Gramado, nos termos do parágrafo 2º, do artigo 54.

Deverá ser publicado extrato do edital no Diário Oficial do Município e em jornal diário de grande circulação, nos termos do parágrafo 1º do artigo 54.





Prefeitura de
GRAMADO

Apos a homologação, os documentos elaborados na fase preparatória, que porventura não tenham integrado o edital e seus anexos, também deverão ser disponibilizados no Portal Nacional de Contratações Públicas, conforme o artigo 54, parágrafo 3º, da Lei de Licitações e, facultativamente, no sítio eletrônico oficial do Município.

É o parecer.

A decisão final, evidentemente, compete ao Exmo. Sr. Prefeito.

Gramado, 14 de maio de 2026.

Procuradora-Adjunta do Município
OAB/RS n.º 117.492

Advogada Pública Municipal
OAB/RS n.º 51.849

Homologa-se o Parecer exarado pela Procuradoria-Geral do Município de Gramado, aos efeitos de **DEFERIR**, ante a documentação acostada pela Secretaria de Obras e Serviços Urbanos, assim como as minutas de edital e contrato elaboradas pela Área de Licitações e Contratos, o pedido de abertura de licitação para contratação de empresa para realização de transporte de resíduos sólidos urbanos, desde que haja disponibilidade financeira e previsão orçamentária, e sejam observadas as questões apontadas pela área jurídica, ficando sob responsabilidade da requisitante eventuais discussões acerca dos estudos efetuados para amparar o certame e os demais atos deles decorrentes.

Procedam-se os trâmites legais.

Gramado, 14 de maio de 2026.

Prefeito de Gramado





Prefeitura de
GRAMADO

ESTE DOCUMENTO FOI ASSINADO EM: 14/05/2026 09:27 -03:00 -03
PARA CONFERENCIA DO SEU CONTEUDO ACESSE: <https://c.ipm.com.br/pp610bea0ba156a>

