



PROCURADORIA GERAL - ADMINISTRATIVO
Parecer nº 524, de 05 de agosto de 2026

Direito Administrativo. Processo Administrativo nº 20070/2026. Licitações e Contratos. Pregão Eletrônico. Prestação de Serviços de Operação e Triagem de Resíduos Seletivos Urbanos. Secretaria Municipal de Obras e Serviços Urbanos. Análise da Viabilidade de Continuidade da Licitação pós-Ajustes e Esclarecimentos (Despacho PGM nº 148/2026). Possibilidade. Considerações.

1) DO RELATÓRIO

Trata-se de pedido encaminhado pela Secretaria Municipal de Obras e Serviços Urbanos, por meio do processo administrativo nº 20070/2026, visando à contratação de empresa especializada para a prestação de serviços de operação de triagem de resíduos oriundos da coleta seletiva urbana deste Município. O objeto compreende o carregamento dos resíduos na Área de Gestão de Resíduos, o transporte até a unidade da contratada, a triagem e segregação dos materiais e a destinação final ambientalmente adequada dos rejeitos remanescentes.

Anteriormente, a Procuradoria-Geral do Município exarou o Despacho nº 148/2026, de 26 de junho de 2026, no qual apontou a necessidade de readequações e esclarecimentos na instrução da fase preparatória do certame. Naquela oportunidade, foram formuladas oito recomendações prioritárias para conferir segurança jurídica, vantajosidade econômica e adequada fundamentação ambiental ao procedimento.

Em resposta, a Secretaria Municipal de Obras e Serviços Urbanos instruiu o processo com os seguintes documentos atualizados e complementares:

- a) Ofício nº 567/2026, com os esclarecimentos prestados pela área demandante;
- b) Estudo Técnico Preliminar (ETP) readequado;





- c) Matriz de Alocação de Riscos, EPIs e Seguros;
- d) Termo de Referência (TR) ajustado;
- e) Comprovante de readequação da Planilha de Custos e Formação de Preços; e
- f) Justificativa técnica quanto à impossibilidade momentânea de atendimento integral por cooperativas ou associações de catadores locais.

Os autos retornaram a esta Procuradoria-Geral para nova análise jurídica acerca da viabilidade de continuidade do certame licitatório.

É o relatório.

2) DA NECESSIDADE DE PARECER

A emissão deste parecer jurídico decorre do cumprimento do disposto no artigo 53, caput e parágrafo 1º, da Lei Federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021, que estabelece o controle prévio de legalidade da fase preparatória das licitações e contratos promovidos pela Administração Pública.

O controle jurídico limita-se aos aspectos estritamente legais, formais e constitucionais do procedimento, não abrangendo os critérios de conveniência, oportunidade, valoração de preços, opções logísticas ou escolhas operacionais, cuja responsabilidade técnica é exclusiva dos órgãos demandantes e dos subscritores das peças de planejamento.

O exercício do controle prévio pela assessoria jurídica assegura o alinhamento do certame aos objetivos da licitação fixados no artigo 11 da Lei nº 14.133/2021, prevenindo invalidações posteriores e garantindo a justa competição.

3) DA AVALIAÇÃO JURÍDICA





3.1 DOS DOCUMENTOS PREPARATÓRIOS E DOS AJUSTES APRESENTADOS

A análise jurídica abrange a verificação do cumprimento das recomendações exaradas no Despacho nº 148/2026, bem como a conformidade dos documentos preparatórios readequados com os ditames da Lei Federal nº 14.133/2021, da Lei Federal nº 12.305, de 2 de agosto de 2010, e do Decreto Municipal nº 1.239/2023.

No que tange à prioridade das cooperativas e associações de catadores de materiais recicláveis, verifica-se que a Secretaria demandante apresentou motivação técnica para a adoção, no cenário atualmente identificado, de contratação competitiva. Conforme consignado no Ofício nº 567/2026, não foi identificada, no Município de Gramado, cooperativa local instalada e licenciada com capacidade comprovada para absorver integralmente a operação.

Quanto à entidade localizada no Município de Canela, registrou-se que esta já executa contrato de triagem e transbordo naquele Município, circunstância que recomenda cautela quanto à presunção de capacidade ociosa, sem, contudo, permitir afirmar sua incapacidade sem prévia diligência. Desse modo, a opção administrativa pela contratação mediante procedimento competitivo encontra-se motivada nos elementos técnicos apresentados pela área demandante, sem prejuízo da participação de cooperativas e associações que atendam às condições de habilitação e demonstrem capacidade para execução do objeto.

Registrou-se, ainda, que a entidade geograficamente mais próxima, sediada no município vizinho de Canela, já possui contrato exclusivo firmado com aquele ente federativo, inviabilizando a presunção de capacidade técnica ociosa sem prejuízo da continuidade dos serviços prestados na região. Desse modo, restou plenamente justificada a opção pela contratação mediante licitação pública aberta à ampla concorrência do setor privado, cumprindo o dever de motivação exigido pela Política Nacional de Resíduos Sólidos.

Quanto à **previsão da receita oriunda da comercialização dos materiais recicláveis**, verifica-se que o valor projetado foi incorporado à Planilha de Custos e Formação de Preços como crédito redutor do custo bruto da operação, de modo que o valor estimado da contratação reflita o custo líquido suportado pela Administração. A metodologia adotada mostra-se compatível com a busca da proposta mais vantajosa e com a adequada demonstração dos custos da contratação.

Com essa metodologia, o valor total estimado da contratação, fixado em R\$





1.683.086,04 para o período de 12 meses, reflete o preço líquido real a ser suportado pelo erário municipal. O item 4, subtópico 28, do Termo de Referência passou a prever, expressamente, que o abatimento afasta o enriquecimento sem causa da contratada e impõe a prestação mensal de contas acompanhada das respectivas notas fiscais de venda dos materiais.

No que se refere ao **rito de pesagem, controle operacional e rastreabilidade ambiental**, verifica-se que os documentos ajustados passaram a prever mecanismos específicos de controle, incluindo tickets de pesagem, relatórios mensais, notas fiscais, comprovação da destinação dos rejeitos e emissão do Manifesto de Transporte de Resíduos – MTR. O acompanhamento poderá ser realizado pelo fiscal técnico ou servidor formalmente designado, de forma presencial ou por sistema eletrônico auditável, sem prejuízo de inspeções presenciais por amostragem, conforme disciplinado pela área técnica.

Em relação à **Matriz de Alocação de Riscos**, a Secretaria demandante acolheu a recomendação jurídica e acostou aos autos instrumento formal estruturado em estrita conformidade com o artigo 103 da Lei nº 14.133/2021. A matriz delimitou de forma clara e objetiva que os riscos decorrentes de acidentes de trabalho, exposição a agentes biológicos, falhas mecânicas em equipamentos, variações ordinárias no volume e na composição dos resíduos e oscilações do mercado de recicláveis pertencem exclusivamente à contratada. Exigiu-se, em complemento, a manutenção de seguro de responsabilidade civil com cobertura durante toda a vigência contratual, o cumprimento dos programas ocupacionais (PGR e PCMSO) e o fornecimento gratuito e contínuo de Equipamentos de Proteção Individual (EPIs).

A alocação objetiva dos riscos contratuais assegura a estabilidade da relação jurídica desde o certame e preserva o equilíbrio econômico-financeiro da contratação, alinhando-se à legislação sobre o tema.

Sobre a **inexistência de sobreposição contratual**, a Secretaria de Obras emitiu declaração formal confirmando que o objeto licitado não guarda identidade com o Contrato nº 257/2025. Enquanto o aludido contrato vigente abrange o transporte de resíduos de classe diversa, este certame versa especificamente sobre o manejo integrado da coleta seletiva municipal, afastando qualquer risco de duplicidade de pagamento (*bis in idem*) e resguardando o princípio da eficiência.

No tocante à **qualificação técnica e ao registro em conselhos profissionais**, verifica-se que a área técnica informou o ajuste do ETP para contemplar os conselhos profissionais competentes para as atividades abrangidas pelo objeto. Todavia, a minuta do edital ainda mantém, nos itens 8.9.5.2 e 8.9.5.3, referência específica ao Conselho Regional de Engenharia e Agronomia – CREA. Assim, previamente à publicação do edital, deverão





tais dispositivos ser compatibilizados com o ETP e com a orientação anteriormente exarada, de modo a admitir o registro perante o conselho profissional legalmente competente, inclusive CREA, CRBio ou CRQ, conforme a atividade e a habilitação profissional exigível.

A ampliação do rol de conselhos profissionais atende ao disposto no artigo 67, inciso I e parágrafo 1º, da Lei nº 14.133/2021 e observa os parâmetros de proporcionalidade e razoabilidade fixados pelo Tribunal de Contas da União.

Por fim, no que abrange a **revisão da planilha orçamentária e a estimativa da receita no ETP**, a área técnica atestou no Ofício nº 567/2026 que os custos de mão de obra foram devidamente atualizados com base nos parâmetros da Convenção Coletiva de Trabalho (CCT) vigente no exercício de 2026, prevenindo alegações futuras de inexecuibilidade ou desequilíbrio econômico-financeiro.

Informa, ainda, que a mesma integra o Plano Anual de Compras para o ano 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.

Ressalta-se que as contratações públicas buscam atender ao interesse público com a melhor qualidade, o menor custo e menos impacto ambiental.

Para tanto, 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, verifica-se que os elementos constantes do Estudo Técnico Preliminar e dos documentos complementares atendem, em linhas gerais, aos requisitos da fase de planejamento previstos no artigo 18 da Lei nº 14.133/2021, ressalvadas as adequações pontuais indicadas neste parecer.

O Termo de referência acostado, da mesma forma, aparenta estar conforme os requisitos legais, estabelecendo as condições de execução, pagamento, condições para recebimento, etc.

No que diz respeito à pesquisa de preços, a Secretaria assevera ter se utilizado da plataforma do Banco de Preços, a fim de formar uma média referencial.





Todavia, tem-se que, para fins de atendimento ao disposto no art. 23 da Lei de Licitações, o levantamento indicado se mostra suficiente, a medida em que se enquadra no inciso III do aludido dispositivo legal.

Além de apresentar justificativa para o não parcelamento do objeto de forma adequada a Lei de Licitações.

Para alcançar a proposta mais vantajosa para a Administração Municipal, está indicada a modalidade de licitação Pregão, que deverá ser desenvolvida na forma do art. 33 e seguintes, da Lei n.º 14.133/21.

4) DAS MINUTAS DE EDITAL E CONTRATO

As minutas de edital e de contrato acostadas ao processo contêm as cláusulas obrigatórias exigidas pelo artigo 92 da Lei nº 14.133/2021, contemplando os critérios de julgamento por menor preço global via pregão eletrônico, nos termos dos artigos 29 e 33 da Lei de Licitações.

Os instrumentos convocatórios observam as disposições do Decreto Municipal nº 1.239/2023 e incorporam as regras relativas à retenção tributária, penalidades administrativas proporcionais, proteção de dados pessoais nos termos da Lei nº 13.709/2018 (LGPD) e prazos de vigência contratual fixados em 12 meses, com possibilidade de prorrogação na forma da lei.

A definição do objeto como serviço comum de caráter contínuo encontra respaldo no artigo 6º, inciso XXI, da Lei nº 14.133/2021, permitindo a adoção da modalidade pregão na forma eletrônica.

Todavia, deve ser realizada a adequação dos itens 8.9.5.2 e 8.9.5.3 da minuta editalícia, para compatibilização das exigências de registro profissional com o ETP e com os conselhos legalmente competentes para as atividades abrangidas pelo objeto, bem como à correção do item: “2.2.8” para: “2.3.8”.

5) DA FISCALIZAÇÃO DA CONTRATAÇÃO





O artigo 8º, inciso I, do Decreto Municipal n.º 1.239/2023 exige que o Agente de Contratação seja servidor efetivo ou empregado público dos quadros permanentes do Município, o que se cumpriu. As indicações para as funções de Gestor de Contrato, Fiscal Técnico e Fiscal Administrativo, contém ocupantes de cargos concursados ou comissionados, o que, em tese, preenche o requisito da palavra “preferencialmente”, 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). (Grifou-se).

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 nº 14.133/2021**. 2021. p. 64). (Grifou-se).

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).

No Estudo Técnico Preliminar, foram formalmente designados os servidores Jônatas Galle Gross (Gestor do Contrato, Matrícula nº 15.296), Maria Cristina Sartori (Fiscal Técnica, Matrícula nº 15.185) e Odair Cássio Prates dos Santos (Fiscal Administrativo, Matrícula nº 16.559).

A indicação de servidores ocupantes de cargos comissionados foi devidamente motivada no ETP em razão da estrutura reduzida do quadro efetivo da Secretaria de Obras e Serviços Urbanos. A justificativa atende à exigência legal e respeita a interpretação do Tribunal de Contas da União quanto à aplicação da expressão preferencialmente constante do artigo 7º, inciso I, da Lei nº 14.133/2021.

6) DA AUSÊNCIA DE VINCULAÇÃO AO PARECER

Ressalta-se que a presente manifestação jurídica possui caráter consultivo e opinativo, nos termos da jurisprudência consolidada sobre a atuação das assessorias jurídicas públicas. O parecer não vincula a autoridade administrativa competente, a quem cabe o exercício da discricionariedade quanto à oportunidade, conveniência e decisão final sobre a deflagração do certame.

A assunção de riscos operacionais, o acompanhamento da execução orçamentária e a verificação do cumprimento das obrigações assumidas pela área demandante permanecem sob a responsabilidade exclusiva dos gestores responsáveis pela instrução do processo administrativo.

7) DA CONCLUSÃO

ISSO POSTO, opina-se pela possibilidade jurídica do prosseguimento do presente processo licitatório, na modalidade Pregão Eletrônico, visando à contratação de empresa especializada na operação e triagem de resíduos seletivos urbanos, condicionado previamente à adequação dos itens 8.9.5.2 e 8.9.5.3 da minuta editalícia, para





Prefeitura de
GRAMADO

compatibilização das exigências de registro profissional com o ETP e com os conselhos legalmente competentes para as atividades abrangidas pelo objeto, bem como à correção dos seguintes ajustes formais: No ETP, preencher o campo atualmente em branco: “Nº processo administrativo: 20070/2026.” Na minuta do edital, corrigir: “2.2.8” para: “2.3.8”.

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.

Após 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 preceitua o artigo 54, parágrafo 3º, da Lei de Licitações e, facultativamente, no sítio eletrônico oficial do Município.

É o parecer.

A decisão final compete ao Excelentíssimo Senhor Prefeito Municipal.

Gramado/RS, 10 de agosto de 2026.

Procuradora Adjunta do Município

Advogada Pública do Município

OAB/RS 117.492

OAB/RS 118.927

Homologa-se o Parecer exarado pela Procuradoria-





Prefeitura de
GRAMADO

Geral do Município de Gramado, aos efeitos de **AUTORIZAR**, diante da documentação readequada pela Secretaria Municipal de Obras e Serviços Urbanos e pela Área de Compras e Licitações, o prosseguimento da licitação na modalidade Pregão Eletrônico para a contratação de empresa especializada em serviços de operação e triagem de resíduos seletivos urbanos, desde que atendidas as recomendações constantes desta manifestação e mantida a devida disponibilidade orçamentária e financeira.

Procedam-se aos trâmites legais.

Gramado/RS, 10 de agosto de 2026.

Prefeito de Gramado

