Parecer nº 197/2025
Processo Administrativo Eletrônico nº 4.449/2025
Referência: Dispensa de Licitação – Contratação Cooperativa de Reciclagem

EMENTA. CONTROLE PRÉVIO DE LEGALIDADE. PROCESSO ADMINISTRATIVO. CONTRATAÇÃO DIRETA POR DISPENSA DE LICITAÇÃO ART. 75, LEI Nº 14.133/2021. COOPERATIVA DE RECICLAGEM. ETP CONTAMINADO COM VÍCIOS GRAVES. NULIDADE. PARECER OPINATIVO PELA NECESSIDADE DE REFORMULAÇÃO COMPLETA DO ETP. NECESSIDADE DE AJUSTE NO TERMO DE REFERÊNCIA. AUSÊNCIA DE DOCUMENTOS COMPROBATÓRIOS QUANTO AOS REQUISITOS DE REGULARIDADE DA COOPERATIVA. PROSSEGUIMENTO DO FEITO SUJEITO A ATENDIMENTO DAS RECOMENDAÇÕES E ANÁLISE DE CONVENIÊNCIA DA AUTORIDADE COMPETENTE.

1. Trata-se o presente expediente de processo administrativo voltado a COOPERATIVA DE RECICLAGEM DE CAÇADOR E REGIÃO - RECICLA CAÇADOR PARA O RECEBIMENTO, TRIAGEM, SEPARAÇÃO, ARMAZENAMENTO E COMERCIALIZAÇÃO DE RESÍDUOS REUTILIZÁVEIS E/OU RECICLÁVEIS PROVENIENTES DA COLETA SELETIVA DO MUNICÍPIO DE CAÇADOR. por dispensa de licitação, com fundamento no art. 75 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021.

2. Consta nos autos os seguintes documentos para análise jurídica:

I) Documento de Formalização de Demanda (DFD);
II) Estudo Técnico Preliminar;
III) Termo de Referência
IV) Relatório de pesquisa de preços;
V) Documentos de Habilitação
VI) Minuta Contrato Administrativo

3. Por último, a Diretoria de Compras e Licitações encaminha à Procuradoria do Município pedido para emissão de parecer jurídico para controle prévio de legalidade, conforme estabelecido nos artigos 53 da Lei nº 14.133, de 2021, levando em consideração também o disposto no artigo 28 do Decreto Municipal nº 10.792, de 2023.

4. É o sucinto relatório. Passo ao Parecer.[1]

I. DA ANÁLISE JURÍDICA

[1] *Os pareceres, quando emitidos por órgão técnico ou pessoa física habilitada da Administração, são manifestações técnicas sobre assunto submetido a uma análise objetiva, de caráter meramente opinativo. (BRAZ, Petrônio. Direito Municipal na Constituição. Leme: LED, 2003, pág.273).*

5. Primeiramente, cumpre destacar que o parecer se caracteriza como um ato opinativo. No âmbito jurídico, sobretudo na Administração Pública, o parecer denominado de parecer jurídico, surge na maioria dos casos, de uma consulta realizada por órgãos ou agentes públicos.

6. A opinião do parecerista exterioriza-se a partir da emissão do respectivo parecer jurídico, do qual em regra, não vincula o administrador, possuindo este a discricionariedade de seguir a opinião disposta ou não.

7. Assim, de regra, o parecer consubstancia uma opinião técnica, pessoal do emitente, ou seja, reflete apenas um juízo de valor, não vinculando o administrador, que tem a competência decisória, para praticar o ato administrativo de acordo ou não com o sugerido pelo consultor jurídico. Sendo atos diversos, o parecer jurídico e o ato próprio e discricionário praticado pela autoridade competente.

8. Neste sentido, tem-se que o parecer jurídico concretiza-se, seja a pedido do administrador ou por exigência legal para aclarar e nortear o administrador que pode segui-lo ou ignorá-lo, quando da prática de determinado ato administrativo.

9. Como bem salientado por Maria Sylvia Zanella Di Pietro, *"o parecer não possui efeito normativo por si mesmo [...]. É o despacho dessa autoridade que dá efeito normativo ao parecer"*[2].

10. Dito isso, passamos a análise do mérito.

11. Inicialmente, destaca-se que, uma vez formalizado o Documento de Formalização de Demanda (DFD), que subsidia o Plano de Contratação Anual (PCA), é fundamental a identificação da necessidade que justifica a contratação. Nos termos do Capítulo II da Lei nº 14.133/2021, essa análise integra a fase preparatória, primeira etapa do processo licitatório.

12. O Documento de Formalização da Demanda (DFD) é o artefato que inaugura a fase preparatória da contratação, conforme previsto na Lei nº 14.133/2021. Sua finalidade é registrar a necessidade de uma área da Administração, justificando-a e fornecendo as informações iniciais para que a equipe de planejamento possa desenvolver os estudos técnicos necessários.

13. O DFD deve se concentrar em responder "o quê" e "por quê" a Administração precisa de algo, mas não deve, como regra, pré-determinar "como" ou "com quem" será a solução. A definição da solução técnica e a prospecção de mercado são atribuições do Estudo Técnico Preliminar (ETP).

[2] *Di Pietro, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo: Atlas, 2012. p. 239*

14. No âmbito do Poder Executivo municipal, o Decreto nº 10.792, de 2023 regulamentou que a fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e que as licitações para aquisições de bens e prestação de serviços, inclusive as contratações diretas quando for o caso, deverão ser precedidas de estudo técnico preliminar, análise de riscos e instruídas com termo de referência, dispensado esse último nos casos em adesão de ata de registro de preços onde não haja necessidade de adequação às especificações originais (art. 56, parágrafo único).

15. O art. 6º, inc. XX, da Lei nº 14.133, de 2021 disciplina que o Estudo Técnico Preliminar é o documento constitutivo da primeira etapa do planejamento de uma contratação. Em idêntico sentido ao exposto, é o ensinamento do doutrinador Marçal Justen Filho:

> *O estudo técnico preliminar, definido no art. 6º, inc. XX, consiste numa exposição inicial, que contempla os elementos genéricos e básicos da necessidade de contratação e das possíveis soluções a serem adotadas.*

16. Após o registro mencionado, é importante destacar que não cabe ao órgão jurídico avaliar o mérito da oportunidade e conveniência das razões apresentadas pela Unidade Demandante, especialmente em contextos onde a tecnicidade é predominante. O papel do órgão jurídico é recomendar que a Unidade Demandante realize uma análise aprofundada da necessidade administrativa, orientando-a a registrar essa reflexão nos autos, caso ainda não tenha sido feito, ou aprimorá-la, se for insuficiente ou inadequada.

17. Analisando a partir do Documento de Formalização de Demanda – DFD, tem-se a indicação da contratação direta da Cooperativa Recicla Caçador, para fins de atender a necessidade da Secretaria de Agricultura e Meio Ambiente. Tal situação já aponte para uma solução específica, tendo sido identificada que a solução mais adequada é a contratação da referida cooperativa por dispensa.

18. Embora já definida como solução a contratação por dispensa da Cooperativa, não elimina a necessidade de um Estudo Técnico Preliminar robusto. Pelo contrário: o DFD serve como a solicitação para que o ETP seja elaborado. O ETP, por sua vez, terá a função de fundamentar e justificar a escolha indicada no DFD, demonstrando que a cooperativa cumpre os requisitos legais para a dispensa e que o preço é compatível com o mercado.

19. Contudo, a análise do documento revela que o ETP não apenas falha em cumprir seu objetivo, como também se baseia em uma premissa fundamentalmente oposta, tornando-o uma

peça contraditória, frágil e juridicamente inservível. As falhas são graves e sistêmicas, conforme passamos a detalhar.

20. O vício mais grave do ETP é sua total dissonância com o DFD. Enquanto o DFD aponta para uma dispensa de licitação, o ETP foi redigido como se estivesse planejando uma licitação competitiva. Esta contradição manifesta-se repetidamente no uso de termos como: certame (itens 10, 11); processo licitatório (itens 10, 12); edital (itens 7, 11); empresa vencedora (item 11); proponente (item 12).

21. Um estudo que planeja uma competição aberta não pode, em hipótese alguma, servir de fundamento para uma contratação direta. A lógica, os requisitos e a fundamentação são completamente distintos.

22. Ademais, sendo a intenção contratar diretamente a cooperativa com base no art. 75, IV, 'j', da Lei nº 14.133/2021, o ETP deveria se dedicar a comprovar que os requisitos legais para essa dispensa estão preenchidos. O documento falha nisso, pois não há qualquer análise que demonstre que a Cooperativa Recicla Caçador é, por exemplo, formada exclusivamente por catadores de baixa renda, requisito essencial para essa hipótese de dispensa.

23. A estimativa de valor (item 6) e de quantidades (item 4) é superficial e contém erros materiais grosseiros, como o cálculo do preço por tonelada. Mais importante, para uma contratação direta, a justificativa do preço (art. 72, IV) é um requisito de validade do ato. O ETP não apresenta uma memória de cálculo, não justifica a escolha dos referenciais de mercado e não demonstra que o valor estimado é compatível com o praticado, tornando a estimativa arbitrária e indefensável.

24. Da análise jurídica realizada, o ETP é um mosaico de informações desconexas. As seções de Requisitos da Contratação (item 3), Descrição da Solução (item 7) e Impactos Ambientais (item 12) misturam indevidamente requisitos de habilitação, obrigações contratuais e justificativas genéricas, matérias que pertencem ao Termo de Referência ou a outras seções do próprio estudo. Isso demonstra um profundo desconhecimento técnico sobre a finalidade de cada artefato de planejamento.

25. A assinatura do ETP pela servidora, referenciando a Fiscal do Contrato, é um ato anacrônico, pois o contrato ainda não existe, e indica uma violação ao princípio da segregação de funções, concentrando na mesma agente os papéis de planejar e, futuramente, fiscalizar, o que gera um evidente conflito de interesses.

26. Ressaltamos que o ETP é o documento mais importante da fase de planejamento. Sua função não é apenas descrever o que se quer contratar, mas sim demonstrar, de forma técnica e documentada, que a solução escolhida é a mais vantajosa para resolver uma necessidade pública.

27. Para cumprir essa função, o art. 18 da Lei nº 14.133/2021 exige que o ETP realize uma série de análises. O ETP em análise não fez nada disso.

28. Ressalta-se que o ETP é o documento central de planejamento que deve justificar tanto o objeto a ser contratado quanto o caminho escolhido para a contratação, e portanto, recomendamos que seja elaborado um novo ETP que seja coerente com a solução apontada no DFD, sendo construído com o objetivo claro de fundamentar a contratação direta da Cooperativa Recicla Caçador, devendo, para tanto justificar a escolha pela contratação direta, demonstrando o preenchimento dos requisitos do art. 75, IV, 'j', da Lei nº 14.133/2021, apresentar uma estimativa de valor robusta e detalhada, com memória de cálculo e pesquisa de mercado que comprove a vantajosidade do preço a ser pago, estruturar corretamente suas seções, sem misturar objetos de análise com cláusulas de edital ou de contrato, e ser assinado pelo técnico responsável com a identificação de seu cargo efetivo.

29. A implementação dessas alterações tornará o Estudo Técnico Preliminar um documento mais robusto, alinhado às melhores práticas e à jurisprudência dos órgãos de controle, conferindo maior segurança jurídica a todo o processo de contratação.

30. No tocante ao Termo de Referência, documento que detalha o objeto e as condições de execução do contrato, sucedendo o ETP na fase de planejamento, conforme o art. 6º, XXIII, da Lei nº 14.133/2021, o mesmo fora juntado aos autos e reúne cláusulas essenciais exigidas nos instrumentos da espécie.

31. O TR representa uma melhora substancial e decisiva em relação ao ETP. O foi feito com a premissa correta e, em grande medida, alinha-se aos requisitos legais para a contratação direta.

32. A falha mais grave do ETP, relacionada a contradição entre planejar uma licitação e visar uma dispensa, está ausente do TR, que apresenta-se coerente do início ao fim, definindo claramente a contratação direta da COOPERATIVA DE RECICLAGEM DE CAÇADOR E REGIÃO - RECICLA CAÇADOR, fundamentada no art. 75, IV, 'j', da Lei nº 14.133/2021 como base para a dispensa.

33. O TR avança significativamente ao apresentar, no item 2.2, a justificativa para a escolha da dispensa. Ele afirma que a cooperativa possui sede e atuação no município, é composta exclusivamente por pessoas físicas de baixa renda reconhecidas como catadores e atende aos requisitos de regularidade.

34. Embora o TR afirme que os requisitos de regularidade estão preenchidos, é imperativo que os documentos que comprovam tais fatos, exemplo lista de cooperados com comprovação de baixa renda, declaração de reconhecimento pelo poder público, etc., estejam efetivamente anexados ao processo administrativo. Destaca-se que a simples declaração no TR não substitui a prova documental.

35. Ainda, o TR detalha de forma satisfatória as obrigações da contratada e da contratante, incluindo rotinas de coleta, comercialização, prestação de contas e metas de desempenho (redução de rejeito), o que confere segurança à execução contratual. A definição de um valor máximo por tonelada e de um teto anual para o contrato está clara e bem estabelecida.

36. O TR apresenta uma justificativa para a não inclusão da demanda no Plano de Contratações Anual, alegando a imprevisibilidade da necessidade de remodelar o termo de parceria vigente. Embora a justificativa possa ser considerada frágil, ela ao menos existe formalmente.

37. Ressaltamos que em razão da análise do ETP ter considerado o mesmo como um documento que não cumpre sua função no presente processo de contratação, e em virtude da sua menção nos itens 2.1 e 3.1m que afirmam que a fundamentação e a descrição da solução se encontram "pormenorizada em tópico específico do ETP — Estudo Técnico Preliminar, apêndice do TR, cria uma contaminação jurídica. O TR não pode se referir ou ter como apêndice um documento eivado de vícios, contradições e fragilidades.

38. O Termo de Referência analisado demonstra uma reorientação no planejamento para o caminho correto da contratação direta, sendo, em sua maior parte, juridicamente adequado para fundamentar a dispensa de licitação, porém carrega um vício formal que deve ser sanado: a referência a um ETP inválido.

39. Uma vez realizado o ajuste no texto do TR para desvinculá-lo do ETP, o instrumento terá a robustez jurídica necessária para o prosseguimento seguro da contratação direta.

II - DA CONCLUSÃO

40. Ante o exposto, nos termos do artigo 53 da Lei nº 14.133, de 2021, levando em consideração também o disposto no artigo 28, *caput* e §2º do Decreto Municipal nº 10.792, de 2023, nos limites da análise jurídica, recomenda-se a retificação dos documentos de planejamento, para fins de prosseguimento do processo de contratação, submetido à avaliação da autoridade competente quanto à conveniência e oportunidade de acatá-las.

41. Sendo estas as considerações que nos parecem pertinentes a presente questão, sem embargo de eventuais opiniões divergentes que possa existir.

Caçador, SC, 12 de Dezembro de 2025.

ROSELAINE DE ALMEIDA PERICO:86255142949

Assinado de forma digital por ROSELAINE DE ALMEIDA PERICO:86255142949
Dados: 2025.12.11 17:22:33 -03'00'

Roselaine de Almeida Périco
Procuradora Municipal – Portaria n. 11.132/02
OAB/SC 12.903