



PARECER JURÍDICO
FASE INTERNA

Processo licitatório nº 056/2026
Pregão Eletrônico nº 015/2026

Trata-se de solicitação encaminhada a esta Procuradoria Adjunta, nos termos do artigo 53 da Lei 14.133/2021, na qual se requer a **análise jurídica da legalidade do texto da Minuta do edital de Pregão Eletrônico e seus anexos, contendo volume I de fls. 01 a 256**, análise esta que será feita da fase preparatória da licitação.

Tem o Pregão Eletrônico por objeto **CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA PARA A PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS CONTÍNUOS DE COLETA E TRANSPORTE DE RESÍDUOS SÓLIDOS DOMICILIARES E COMERCIAIS, COM REMUNERAÇÃO POR TONELADA EFETIVAMENTE COLETADA E DESTINADA, INCLUINDO O FORNECIMENTO DE CAMINHÕES COMPACTADORES, MÃO DE OBRA (MOTORISTAS E COLETORES), COMBUSTÍVEL, MANUTENÇÃO, SEGUROS E DISPONIBILIZAÇÃO CONTÊINERES DE LIXO, CONFORME TERMO DEREFERENCIA, VISANDO ATENDER ÀS DEMANDAS DA GERÊNCIA DE SERVIÇOS PÚBLICOS DO MUNICÍPIO DE NAVIRAÍ.**

A contratação estimada poderá ser levada a efeito pela modalidade escolhida, ou seja, pregão eletrônico, do tipo menor preço unitário ao amparo da Lei n. 14.133/2021 e do Decreto Municipal 21/2023, e Decreto Municipal 34/2023.

Cumprido, no entanto, esclarecer que a análise neste parecer se limita à análise técnico-jurídica da fase preparatória da licitação e dos requisitos mínimos previstos em lei, estando restrita aos pontos jurídicos, excluindo-se quaisquer aspectos técnicos, econômicos e/ou discricionários.

É o breve relatório, passo a opinar.

A Lei n. 14.133/2021 estabelece no seu artigo 18 e incisos todos os elementos que devem ser compreendidos na instrução do processo licitatório, senão vejamos:

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, observados os potenciais de economia de escala;

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.

Diante disso, em relação as regras da **fase preparatória**, conforme disposto no artigo 18 retro mencionado, observou-se o cumprimento dos seguintes aspectos:

FASE INTERNA	Folhas
1 - Solicitação da Demanda (SD) com a devida justificativa, pedidos de compra	2/3; 4;
2- Estudo Técnico Preliminar	5/15; 243/256;
3 - Termo de Referência	19/37; 98/116;
4 - Composição de custos - Tabela de Glosa -Matriz de Risco Modelo de medição	38/47; 117/126;
5- Pesquisa de mercado - Cotação - Mapa comparativo	48/73; 76/96; 74; 139;



PREFEITURA MUNICIPAL DE NAVIRAÍ
ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL
PROCURADORIA ADJUNTA

3

6-Conhecimento de Demanda	137; 144;
7- Indicação do objeto e valor estimado	135/136; 142/143;
8- Autorização para Abertura de Licitação	138; 145;
9- Designação do Pregoeiro e equipe de apoio – Nota Explicativa	147;
10- Certidão de Existência de Dotação e Saldo Orçamentário	75;
11 – Minuta do edital e seus anexos	148/240.

Analisada a minuta do Edital (Preâmbulo), Termo de Referência (anexo I), Proposta de Preço (anexo II), Minuta do Contrato (anexo IV), e demais anexos temos que atendem os requisitos do art. 25 da Lei 14.133/2021 o qual dispõe que deverá conter os seguintes elementos essenciais:

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.

Entretanto, **recomenda-se** diante da complexidade do objeto e o valor estimado da contratação a adoção da inversão de fases.

A habilitação, nos termos do art. 62 da Lei nº 14.133/2021, constitui a fase destinada à verificação do conjunto de informações e documentos necessários para demonstrar a capacidade do licitante de realizar o objeto da licitação. Ela se desdobra em habilitação jurídica, técnica, fiscal, social, trabalhista e econômico-financeira, sendo todas elas de observância obrigatória, independentemente do momento em que ocorram no procedimento.

No rito ordinário da NLLC, essas garantias permanecem integralmente preservadas: o licitante vencedor da fase de lances somente poderá assinar o contrato após comprovar o atendimento a todos os requisitos de habilitação técnica e econômico-financeira previstos no edital. Caso o primeiro colocado seja inabilitado, a Administração convoca o licitante subsequente na ordem de classificação, garantindo a continuidade do certame sem comprometer a exigência de capacitação. Trata-se, pois, de uma triagem que opera com a mesma rigorosidade, porém de forma concentrada e dirigida ao efetivo contratante, e não dispersa entre todos os participantes.

Reconhece-se, contudo, que a antecipação da habilitação, hipótese excepcional do § 1º do art. 17, oferece vantagem específica ao garantir que apenas empresas previamente habilitadas disputem os lances, evitando distorções competitivas como propostas inexecutáveis formuladas por empresas sem capacidade real de execução. Trata-se de um legítimo argumento de segurança procedimental, notadamente em contratações de alta complexidade técnica, onde a capacitação operacional dos concorrentes influencia diretamente a seriedade das propostas apresentadas.



O Supremo Tribunal Federal, em sede de repercussão geral, assentou a constitucionalidade desse modelo, esclarecendo que "são constitucionais as leis (...) que antecipam a fase da apresentação das propostas à habilitação (...) desde que devidamente motivado o ato administrativo" (STF — RE 1.188.352/DF, Rel. Min. Luiz Fux, Tribunal Pleno, j. 27/05/2024, DJe 21/06/2024).

Ainda, aduz a doutrina o seguinte entendimento:

A possibilidade de "inversão de fases"

No § 1º do art. 17 da LLIC, é prevista a possibilidade de a Administração, "mediante ato motivado com explicitação dos benefícios decorrentes" e "desde que expressamente previsto no edital de licitação", inverter as fases de propostas e de habilitação. Ou seja, o procedimento iniciar-se-ia com a fase de habilitação, prosseguindo para a apresentação das propostas e da etapa de lances ("quando for o caso") apenas os licitantes que tenham sido habilitados.

Em que pese o objetivo da norma de buscar a semelhante eficiência e celeridade do procedimento do pregão na Lei nº 10.520/2002, diante da particularidade e sensibilidade de alguns objetos, a "inversão de fases" pode-se mostrar como medida salutar para atenuar os riscos de participações aventureiras e conferir maior segurança para a Administração quanto à avaliação de propostas apenas em relação aos fornecedores que, previamente, tenham demonstrado sua aptidão na fase de habilitação. (PIETRO, Maria Sylvia Zanella D.; GUIMARÃES, Edgar; Fabrício Motta; et al. Manual de Licitações e Contratos Administrativos - 5ª Edição 2026. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2026. E-book. p.148. ISBN 9788530999490. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788530999490/>. Acesso em: 30 abr. 2026.)

De outro modo, importante destacar que, conforme o §3º do art. 25, todos os elementos do edital, incluindo a minuta do contrato, os termos de referência, o anteprojeto, os projetos e outros anexos, devem ser divulgados em um site oficial na mesma data da divulgação do edital, sem necessidade de registro ou identificação para acesso.

Ademais, em cumprimento à exigência legal, a Prefeitura deve publicar o edital de licitação, incluindo todos os seus anexos, no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), bem como em seu próprio site oficial, conforme recomendado em prol da mais ampla publicidade e transparência e em atendimento ao disposto no art. 8º, §1º, IV e §2º da Lei Nacional de Acesso à Informação nº 12.527/2011.

Também é necessário a publicação do extrato do edital em jornal diário de grande circulação para cumprimento do §1º do artigo 54 da Lei nº 14.133/2021.



Outrossim, em cumprimento ao **princípio da publicidade** e face ao exposto no mandamento do art. 21 do Decreto Municipal n.21/2023, a fase externa do pregão será iniciada com a convocação dos interessados por meio da publicação do aviso do edital no Diário Oficial da União, do Estado, do Município, em jornal diário de grande circulação e no sítio eletrônico oficial da Prefeitura de Naviraí, como forma de garantia de eficácia do Ato Administrativo praticado pelo Agente Público, respeitando o prazo fixado no artigo 26 do mesmo diploma normativo.

Por fim, sem adentrar no juízo de conveniência e oportunidade dos atos administrativos, com base no art. 53 da Lei Nacional nº 14.133/2021, conclui-se que cumpridos os requisitos legais, **OPINO** pela **LEGALIDADE** do presente processo administrativo, devendo prosseguir em seus ulteriores atos.

Cumprir mencionar que a análise jurídica feita restringiu-se aos documentos até então constantes nos autos e como ensina Celso Antonio Bandeira de Mello, "parecer não é ato administrativo, sendo quando muito, ato de administração consultativa, que visa informar, elucidar, sugerir providencias administrativas a serem estabelecidas nos atos de Administração ativa" (Curso de Direito Administrativo, Malhieres, Ed., 13ª. ed., p.377).

Portanto, diante da natureza não vinculante do presente parecer para com as decisões tomadas a partir do aqui opinado, há a discricionariedade do gestor público em seguir ou não as orientações apresentadas, pois estas tão somente embasam legalmente e oferecem suporte jurídico aos atos administrativos, jamais revestindo-se de caráter decisório, **vez que incumbe à autoridade competente a emissão do referido ato de decisão.**

É o parecer.

Naviraí/MS, 30 de abril de 2026.

Assinado por:
Glauce Kelly Vidal Cerveira Silva
30/04/2026 - 10:55
BDUABBFC5Q090VVKQA9RQW

Glauce Kelly Vidal Cerveira Silva
Procuradora Adjunta
OAB/MS 10.727