

PARECER JURÍDICO - INICIAL
FASE INTERNA

Processo licitatório nº 019/2026
Pregão Eletrônico nº 003/2026

Trata-se de solicitação encaminhada a esta Procuradoria Adjunta, com protocolo neste setor na data de 03/11/2025, 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 400**, análise esta que será feita da fase preparatória da licitação.

Tem o Pregão Eletrônico por objeto **AQUISIÇÃO DE VEÍCULOS TIPO: SEDAN, MICRO-ÔNIBUS E AMBULÂNCIA, CONFORME TERMO DE REFERÊNCIA EM ATENDIMENTO A EMENDA PARLAMENTAR ESTADUAL Nº 2025EM000445 E FUNDO INVESTIMENTO – SES/MS Nº. 2025TR003287, EMENDA PARLAMENTAR FEDERAL PROPOSTA Nº. 11221619000125006 – EMENDA Nº. 14450002 E SOLICITAÇÃO DA GERÊNCIA DE ADMINISTRAÇÃO EM ATENDIMENTO A GERÊNCIA DE SAÚDE DO MUNICÍPIO DE NAVIRAÍ/MS.**

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.

Cumpre, 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	03/11; 12/13; 14; 15;
2- Estudo Técnico Preliminar	16/32; 33/50; 51/68;
3 - Termo de Referência	69/87; 88/106; 107/126;
4- Pesquisa de mercado - Cotação - Mapa comparativo	127/248; 178; 249; 280;
5- Conhecimento de Demanda	278;
6 - Indicação do objeto e valor estimado	276/277;
7 - Autorização para Abertura de Licitação	279;
8 - Designação do Pregoeiro e equipe de apoio – Nota Explicativa	286;
9 - Certidão de Existência de Dotação e Saldo Orçamentário	270; 271; 272; 273;
10 - Minuta do edital e seus anexos	287/400.

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, impende trazer à baila a previsão do Art. 58 da Lei nº 14.133/ 2021, que faculta à Administração Pública a exigência de “garantia de proposta”, como requisito de pré-habilitação, no momento da apresentação das propostas. A medida tem como limite máximo 1% (um por cento) do valor estimado para a contratação, *in verbis*:

Art. 58. Poderá ser exigida, no momento da apresentação da proposta, a comprovação do recolhimento de quantia a título de garantia de proposta, como requisito de pré-habilitação.

§ 1º A garantia de proposta não poderá ser superior a 1% (um por cento) do valor estimado para a contratação.

§ 2º A garantia de proposta será devolvida aos licitantes no prazo de 10 (dez) dias úteis, contado da assinatura do contrato ou da data em que for declarada fracassada a licitação.

§ 3º Implicará execução do valor integral da garantia de proposta a recusa em assinar o contrato ou a não apresentação dos documentos para a contratação.

§ 4º A garantia de proposta poderá ser prestada nas modalidades de que trata o [§ 1º do art. 96 desta Lei](#).

A exigência dessa garantia de proposta visa dar maior proteção ao erário e eficiência ao certame.

Serve como um filtro para afastar empresas que não têm real intenção ou capacidade de firmar o contrato, busca garantir que os licitantes que participam do certame estão, de fato, comprometidos com os termos do edital e com a execução futura do contrato.

Joel Niebhur ensina que:

“A garantia de proposta, como um requisito de pré-habilitação, em consonância ao afirmado no caput do artigo 58 da Lei nº 14.133/2021, seria uma espécie de prova objetiva de qualificação econômico-financeira dos licitantes. (...) Ela também afasta licitantes aventureiros, que participam da licitação com ciência de que não atendem ao edital, porque o onera.”¹

Diga-se ainda que a garantia da proposta protege a Administração contra a recusa do licitante vencedor em assinar o contrato ou em apresentar a documentação de habilitação e a garantia de execução contratual (se exigida), condutas que implicariam a execução do valor integral da garantia, conforme o § 3º do Art. 58 da Lei.

¹ NIEBHUR, JOEL DE MENEZES. Licitação Pública e Contrato Administrativo. 8.ed., Belo Horizonte: Fórum, 2025,p.878.

Ela também contribui para a celeridade processual, na medida em que afastaria licitantes com propostas irresponsáveis.

Diante disso, entende-se que seria vantajoso para a Administração a inclusão da exigência de garantia de proposta no edital, no percentual de até 1% do valor estimado da contratação, como medida de gestão de riscos e proteção do interesse público.

Recomenda-se assim, a inclusão da cláusula no Edital.

Ademais, **em relação à Cláusula 12.2 – DOS DOCUMENTOS DE HABILITAÇÃO**, e considerando o valor médio estimado desta licitação, é fortemente recomendado que esta cláusula seja alterada para exigir a apresentação do balanço patrimonial. O objetivo principal é comprovar a boa situação econômico-financeira dos licitantes, um requisito essencial para garantir a segurança jurídica e material de que as obrigações contratuais serão cumpridas de forma efetiva e integral.

A importância deste tema é confirmada pela doutrina especializada, conforme explica Joel de Menezes Niebuhr:

9 Qualificação econômico-financeira

9.1 Considerações gerais

A Administração Pública também deve avaliar em habilitação as condições econômico-financeiras dos licitantes. Ocorre que o contratado executa o objeto ou parte dele e somente depois recebe o pagamento que lhe é devido. Logo, o vencedor da licitação e futuro contratado terá que dispor de recursos econômico-financeiros para executar o contrato. Dessa sorte, a Administração vê-se obrigada a exigir dos licitantes a comprovação de boa situação econômico-financeira, a rigor, de situação suficiente para a execução do contrato.

O artigo 69 da Lei nº 14.133/2021 prescreve:

A habilitação econômico-financeira visa a demonstrar a aptidão econômica do licitante para cumprir as obrigações decorrentes do futuro contrato, devendo ser comprovada de forma objetiva, por coeficientes e índices econômicos previstos no edital, devidamente justificados no processo licitatório, e será restrita à apresentação da seguinte documentação:

I - balanço patrimonial, demonstração de resultado de exercício e demais demonstrações contábeis dos 2 (dois) últimos exercícios sociais;

II - certidão negativa de feitos sobre falência expedida pelo distribuidor da sede do licitante.

A Administração Pública não costuma ser rigorosa na investigação da habilitação econômico-financeira dos licitantes. É comum que as exigências sejam muito rasas e superficiais, bem como que os licitantes apresentem documentos flagrantemente inconsistentes, sem atrair a atenção dos agentes administrativos e mesmo dos demais licitantes. A impressão prática é que a habilitação econômico-financeira é encarada por boa parte da Administração como algo meramente formal e burocrático. Não deveria ser assim. (NIEBUHR, Joel de Menezes. *Licitação pública e contrato administrativo*. 8. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2025. p. 937)

12.7.1:

Assim posto, **sugere-se** a seguinte redação para a Cláusula

Apresentar a comprovação da boa situação econômico-financeira da Licitante dos dois últimos exercícios financeiros **(2023 e 2024)**, que será demonstrado com base nos seguintes parâmetros: Índices de Liquidez Geral (LG), Solvência Geral (SG) e Liquidez Corrente (LC) igual ou maiores que 1 (um), resultante da aplicação das fórmulas a seguir:

$$LG = \frac{\text{Ativo Circulante} + \text{Realizável a Longo Prazo}}{\text{Passivo Circulante} + \text{Exigível a Longo Prazo}}$$

$$SG = \frac{\text{Ativo Total}}{\text{Passivo Circulante} + \text{Exigível a Longo Prazo}}$$

$$LC = \frac{\text{Ativo Circulante}}{\text{Passivo Circulante}}$$

Parágrafo único - Caso a empresa licitante apresente resultado inferior ou igual a 1 (um) qualquer dos índices de Liquidez Geral (LG), Solvência Geral (SG) e Liquidez Corrente (LC), será exigido para fins de habilitação **a comprovação de Capital Social Mínimo ou Patrimônio Líquido Mínimo equivalente a 10% (dez por cento) do valor total da proposta, calculado sobre o valor inicial estimado da contratação.** A comprovação do Capital Social ou do Patrimônio Líquido Mínimo deverá ser realizada mediante apresentação de Certidão expedida pela Junta Comercial da sede do licitante, emitida dentro do respectivo prazo de validade, quando cabível. Na ausência de prazo expresso, considerar-se-á como válido o período de 60 (sessenta) dias contados da data de emissão do documento.

12.7.1.1 - As fórmulas deverão estar devidamente aplicadas em memorial de cálculos, **assinadas pelo técnico contábil ou contabilista responsável, devidamente registrado no CRC e vir acompanhado do Registro Profissional.**

12.7.1.2 - As exigências elencadas nos subitem 12.7.1, não serão exigidas para a empresas licitantes que se enquadram na Instrução Normativa RFB nº 2003/2021, que trata da Escrituração Contábil Digital – ECD, dispondo em seu art. 3º, §1º, inciso III.

12.7.1.3 - Se a empresa licitante for optante pelo “Simples Nacional”, ela poderá apresentar o Balanço Patrimonial ou Declaração do Contador atestando e aprovando tal condição.

12.7.1.4 - As fórmulas, devem ser **apresentadas em documento** devidamente assinado por técnico competente. Ausência do documento implicará **inabilitação**.

12.7.2 - Certidão negativa de **falência ou concordata**, expedida pelo distribuidor ou distribuidores, se for o caso, da sede da pessoa jurídica licitante (empresa), que esteja dentro do prazo de validade expresso na própria certidão. Caso não houver prazo fixado, a validade será de 60 (sessenta) dias, contados da sua emissão.

12.7.3 - A empresa licitante **será INABILITADA se não atingir os índices, ou o disposto no parágrafo único** acima, conforme demonstração das fórmulas, que devem ser **apresentadas** devidamente assinada por técnico competente. Ausência do documento implicará **inabilitação**

Adicionalmente, com o intuito de maximizar a segurança jurídica e a probabilidade de êxito na efetivação da contratação, é imperativa a inserção de uma cláusula que preveja expressamente a faculdade de convocação dos licitantes remanescentes, observando-se rigorosamente o disposto no artigo 90 da Lei Federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos). **Tal previsão deverá ser detalhada e incorporada à Cláusula 18 – FORMALIZAÇÃO DO PROCESSO**, conforme a seguinte sugestão de redação:

18.4 – Quando a empresa se recusar, a assinar o contrato, ou a aceitar ou retirar o instrumento equivalente no prazo estabelecido pela Administração, irá aplicar as sanções prevista nesse instrumento e em Lei.

18.4.1 Sem prejuízo das penalidades à empresa, poderá a Administração Pública Municipal, convocar os licitantes remanescentes, na ordem de classificação, para a celebração do contrato nas condições propostas pelo licitante vencedor (art. 90, § 2º da Lei nº 14.133/2021).

18.4.2 Na hipótese de nenhum dos licitantes aceitar, a Administração, observado o valor estimado e sua eventual atualização nos termos do edital, poderá (a) convocar os licitantes remanescentes para negociação, na ordem de classificação, com vistas à obtenção de prego melhor, mesmo que acima do preço do adjudicatário; (b) adjudicar e celebrar o contrato nas condições ofertadas pelos licitantes remanescentes, atendida a ordem classificatória, quando frustrada a negociação de melhor condição (art. 90, § 4º da Lei nº 14.133/2021).

18.4.3 A negociação de que trata o subitem anterior será conduzida pelo pregoeiro, e, depois de concluída, terá seu resultado divulgado a todos os licitantes e anexado aos autos do processo licitatório.

18.4.4 A recusa injustificada do adjudicatário em assinar o contrato ou em aceitar ou retirar o instrumento equivalente no prazo estabelecido pela Administração caracterizará o descumprimento total da obrigação assumida e o sujeitará às penalidades legalmente estabelecidas e à imediata perda da garantia de proposta em favor do órgão ou entidade licitante (art. 90, § 5º), sendo que tal regra não se aplicará aos licitantes remanescentes convocados na forma do inciso I do § 4º do art. 90 da Lei nº 14.133/2021 (art. 90, § 6º da Lei nº 14.133/2021).

18.4.5 É possível que a Administração convoque os demais licitantes classificados para a contratação de remanescente de obra, de serviço ou de fornecimento em consequência de rescisão contratual, observados os mesmos critérios estabelecidos nos §§ 2º e 4º do art. 90 da Lei nº 14.133/2021 (art. 90 § 7º da Lei nº 14.133/2021).

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.

Cumpra 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, Malhieros, 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, 03 de março de 2026.

Glauce Cerveira

03/03/2026 - 09:49

Glauce Kelly Vidal Cerveira Silva
Procuradora Adjunta
OAB/MS 10.727