



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

PREFEITURA MUNICIPAL DE RONDA ALTA

PARECER JURÍDICO AJM-RA

Interessado: Secretaria Municipal de Governo e Administração - Setor de Licitações

Objeto: Análise da habilitação econômico-financeira da empresa BAKOF PLÁSTICOS LTDA. no Processo Licitatório nº 092/2026 - Pregão Eletrônico nº 026/2026.

EMENTA DO PARECER: Direito Administrativo. Licitação. Pregão Eletrônico. Registro de preços para aquisição parcelada de materiais de construção e ferramentas. Qualificação econômico-financeira. Empresa em recuperação judicial. Possibilidade de participação não automática, condicionada à demonstração da aptidão para executar o futuro ajuste. Ausência da Certidão Negativa de Falência e Concordata exigida no item 6.1.3, alínea “a”, do edital. Decisão do Juízo recuperacional que determinou a apreciação da dispensa conforme cada caso concreto. Pronunciamento judicial posteriormente juntado limitado ao Pregão Eletrônico nº 0005/2026, promovido pelo Banrisul. Inexistência de autorização específica para o certame do Município de Ronda Alta. Impossibilidade de extensão administrativa dos efeitos da decisão judicial e de produção superveniente de nova autorização por meio de diligência. Arts. 5º, 64, 65 e 69 da Lei nº 14.133/2021. Vinculação ao instrumento convocatório, isonomia, julgamento objetivo e segurança jurídica. Parecer pela inabilitação da licitante e convocação da proposta subsequente, assegurada a fase recursal.

1. RELATÓRIO:

1.1 Trata-se de análise jurídica acerca da documentação apresentada pela empresa BAKOF PLÁSTICOS LTDA. nos autos do Processo Licitatório nº 092/2026 - Pregão Eletrônico nº 026/2026, cujo objeto consiste na formação de



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL PREFEITURA MUNICIPAL DE RONDA ALTA

ata de registro de preços para a aquisição parcelada de materiais de construção e ferramentas destinadas às diversas Secretarias Municipais de Ronda Alta/RS.

O instrumento convocatório estabeleceu, no item 6.1.3, alínea “a”, como requisito de qualificação econômico-financeira, a apresentação de Certidão Negativa de Falência e Concordata expedida pelos distribuidores da sede da pessoa jurídica, fixando, ainda, o prazo para o envio da documentação de habilitação na plataforma eletrônica.

Durante a análise da habilitação, verificou-se que a empresa não apresentou a certidão específica exigida pelo edital. Em seu lugar, encaminhou manifestação na qual informou estar submetida a processo de recuperação judicial, acompanhada de certidão judicial cível, certidão narratória, decisão que deferiu o processamento da recuperação, laudo de viabilidade econômico-financeira e pronunciamento judicial relativo à dispensa de certidões em outro procedimento licitatório.

A documentação revela que, ao deferir o processamento da Recuperação Judicial nº 5004099-08.2025.8.21.0028/RS, o Juízo da Vara Regional Empresarial da Comarca de Santa Rosa consignou expressamente que, para participação em procedimento licitatório e contratação com o Poder Público, a dispensa da apresentação das certidões seria apreciada conforme o caso concreto.

Consta, ainda, decisão posterior na qual o Juízo recuperacional examinou pedido individualizado das recuperandas, motivado por exigência formulada no âmbito do Pregão Eletrônico nº 0005/2026, promovido pelo Banco do Estado do Rio Grande do Sul - Banrisul. Naquele pronunciamento, a



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

PREFEITURA MUNICIPAL DE RONDA ALTA

dispensa foi deferida expressamente para a participação no referido certame, sem qualquer menção ao Processo Licitatório nº 092/2026 ou ao Pregão Eletrônico nº 026/2026 do Município de Ronda Alta.

Conforme observado na documentação anexa ao processo, a empresa não formulou, em tempo próprio, pedido ao Juízo recuperacional para obtenção de autorização referente ao presente certame, tampouco apresentou decisão judicial específica que dispensasse a certidão editalícia ou atestasse sua aptidão econômico-financeira para participar da licitação municipal.

Registra-se, por fim, que a manifestação dirigida ao Município indica CNPJ diverso daquele individualizado na decisão judicial juntada, circunstância que reforça a impossibilidade de transposição automática do pronunciamento jurisdicional, embora não constitua o fundamento principal da solução ora proposta.

Sobreveio o expediente para análise jurídica.

2. PREMISSAS DE ANÁLISE:

2.1 As reflexões desta Assessoria Jurídica sobre o tema posto em análise restringem-se, de um lado, aquilo que nos é formalmente submetido, de outro, a opinião técnica relativa ao tema. As decisões, análises de mérito, conveniência, oportunidade, competem aos setores e órgãos responsáveis pela Gestão Municipal, e, em última instância, ao Chefe do Poder Executivo.

2.2 Ressaltamos a função do parecerista jurídico quando consultado no âmbito da Assessoria Jurídica Municipal, pois compete à Assessoria fornecer



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL PREFEITURA MUNICIPAL DE RONDA ALTA

aos gestores os subsídios jurídicos pertinentes para que os legítimos representantes do povo tenham condições de avaliar e, eles sim, deliberar com segurança sobre a matéria.

2.3 Trata-se, portanto, de Parecer Jurídico com caráter opinativo, pois realizado pela Assessoria Jurídica no exercício da função institucional consultiva. Tal consideração encontra respaldo nas lições de Diogenes Gasparini (Direito Administrativo. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2000, página 83), para quem o parecer “É a fórmula segundo a qual certo órgão ou agente consultivo expede opinião técnica sobre matéria submetida à sua apreciação”.

Na mesma linha, segundo o Supremo Tribunal Federal: “O parecer emitido por procurador ou advogado de órgão da administração pública não é ato administrativo. Nada mais é do que a opinião emitida pelo operador do direito, opinião técnico-jurídica, que orientará o administrador na tomada da decisão, na prática do ato administrativo, que se constitui na execução *ex officio* da lei. Na oportunidade do julgamento, porquanto envolvido na espécie simples parecer, ou seja, ato opinativo que poderia ser, ou não, considerado pelo administrador.” (Mandado de Segurança nº 24.584-1 - Distrito Federal - Relator: Min. Marco Aurélio de Mello – STF.) *Sem grifo no original.*

2.4 Faz-se esta ressalva, pois, na atividade consultiva, não deve haver, de regra, manifestação quanto ao mérito administrativo do caminho a ser trilhado pelo agente público, ou seja, o advogado parecerista, salvo situações excepcionais, não deve expor opinião sobre a conveniência ou oportunidade da



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL PREFEITURA MUNICIPAL DE RONDA ALTA

ação administrativa. Nessa linha, o enunciado nº. 07 do Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia Geral da União (2016) reza:

A manifestação consultiva que adentrar questão jurídica com potencial de significativo reflexo em aspecto técnico deve conter justificativa da necessidade de fazê-lo, evitando-se posicionamentos conclusivos sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade, podendo-se, porém, sobre estes emitir opinião ou formular recomendações, desde que enfatizando o caráter discricionário de seu acatamento.

Importante dizer, entretanto, conforme leciona o próprio Manual supracitado, pode-se emitir opinião e/ou formular recomendação, quando a situação exigir e quando o caráter discricionário do seu acatamento for enfatizado.

2.5 Em complemento, é sempre salutar relembrar que o advogado público deve atuar com independência técnica. Assim se posicionou, aliás, o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil através do protocolo 114, artigo 5º, de outubro de 2006, cujo enunciado é o seguinte: “É dever do advogado público a independência técnica, exercendo suas atividades de acordo com suas convicções profissionais e em estrita observância aos princípios constitucionais da administração pública”.

Contudo, tal independência não deve ser vista de modo absoluto, pois previsões legais ou constitucionais poderão limitar o atributo mencionado, como é o caso, por exemplo, das Súmulas Vinculantes. No que tange à limitação da independência funcional, Luciane Moessa de Souza, citada por Aldemario



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

PREFEITURA MUNICIPAL DE RONDA ALTA

Araújo Castro (Os contornos da independência técnica do advogado público federal. Disponível em: <http://www.aldemario.adv.br/indcontornos.pdf>) se manifesta nos seguintes termos:

É evidente que exigências de natureza administrativa (no que diz respeito às regras de ordem formal), ou a complexidade do tema (no que diz respeito à tomada coletiva de decisões) ou mesmo razões de eficiência administrativa (no que tange aos pareceres vinculantes) podem limitar a independência funcional do advogado público. Concordamos, assim, com Rommel Macedom quando este defende a legitimidade da regra constante do art. 28, II, da Lei Complementar 73/93 (que estruturou a AGU, a qual dispõe ser vedado ao membro da Advocacia-Geral da União contrariar súmula, parecer normativo ou orientação técnica adotados pelo Advogado-Geral da União, o que contribui – segundo o autor – para que a representação do ente público não se faça com base em posicionamentos conflitantes.

2.6 Com essas premissas, passamos à análise jurídica do requerimento.

3. FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA:

3.1. Da qualificação econômico-financeira e da vinculação ao edital:

A habilitação econômico-financeira destina-se a demonstrar, de modo objetivo, a aptidão do licitante para cumprir as obrigações decorrentes do futuro contrato. Nos termos do art. 69, inciso II, da Lei nº 14.133/2021, essa comprovação pode compreender a certidão negativa de feitos sobre falência expedida pelo distribuidor da sede do fornecedor, observadas as condições estabelecidas no instrumento convocatório.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL PREFEITURA MUNICIPAL DE RONDA ALTA

No caso concreto, o item 6.1.3, alínea “a”, do edital exigiu expressamente a Certidão Negativa de Falência e Concordata. O edital constitui a lei interna do certame e vincula tanto a Administração quanto os licitantes, não sendo lícito afastar exigência objetiva depois de iniciada a disputa, sem fundamento jurídico específico aplicável ao participante.

A Lei nº 14.133/2021 consagra, em seu art. 5º, os princípios da legalidade, impessoalidade, igualdade, vinculação ao edital, julgamento objetivo, segurança jurídica, razoabilidade, competitividade e motivação. Esses postulados impedem que determinada empresa receba tratamento documental diferenciado sem que esteja abrangida por autorização válida e individualizada.

A certidão judicial cível de caráter geral, a certidão narratória do processo recuperacional e a declaração subscrita pela própria interessada não se confundem com a certidão negativa prevista no instrumento convocatório. Tais documentos informam a existência e o andamento da recuperação judicial, mas não substituem, por si só, o requisito editalício nem produzem dispensa de sua apresentação.

3.2. Da possibilidade de participação de empresa em recuperação judicial:

A circunstância de a empresa estar em recuperação judicial não constitui, isoladamente, impedimento absoluto à participação em licitações. A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça e do Tribunal de Contas da União admite a participação da recuperanda quando demonstrada, na fase de habilitação, sua aptidão econômico-financeira para executar o contrato.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL PREFEITURA MUNICIPAL DE RONDA ALTA

O Acórdão nº 1.201/2020 do Plenário do TCU sintetizou a orientação de que a empresa em recuperação judicial pode participar de licitação desde que amparada em certidão emitida pela instância judicial competente afirmando sua aptidão econômica e financeira. Em sentido convergente, o Acórdão nº 1.697/2023-TCU-Plenário afastou a recuperação judicial como impedimento automático, preservando, contudo, a necessidade de demonstração efetiva da capacidade de execução.

Assim, a inabilitação não pode ser fundamentada simplesmente na existência da recuperação judicial. O ponto juridicamente relevante é que a licitante deixou de apresentar o documento exigido e não demonstrou estar abrangida por pronunciamento judicial específico que, no presente certame, afastasse a exigência e reconhecesse sua aptidão para contratar com a Administração.

3.3. Da extensão limitada da decisão do Juízo recuperacional:

A decisão que deferiu o processamento da recuperação judicial consignou, de forma expressa, que a dispensa da apresentação de certidões em procedimentos licitatórios e contratações públicas seria apreciada no caso concreto. Essa determinação afasta a existência de uma autorização geral e abstrata aplicável a toda e qualquer licitação futura.

“No caso de participação em procedimento licitatório e contratação com o poder público, será apreciada a dispensa no caso concreto.”



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL PREFEITURA MUNICIPAL DE RONDA ALTA

A decisão posterior apresentada pela empresa confirma essa sistemática. Naquele pronunciamento, o Juízo registrou que o certame estava individualizado, que a exigência administrativa havia sido demonstrada e, por essas razões, deferiu a dispensa para o Pregão Eletrônico nº 0005/2026, promovido pelo Banrisul.

O dispositivo judicial é inequívoco ao limitar a dispensa das certidões negativas de débitos tributários e trabalhistas, bem como das certidões relativas à recuperação judicial, concordata e falência, à participação no Pregão Eletrônico nº 0005/2026 do Banrisul. A decisão serviu como ofício para apresentação naquele contexto específico e atestou, “em teoria”, a aptidão das recuperandas para o procedimento licitatório nela identificado.

Não há, portanto, fundamento para estender administrativamente os efeitos da decisão ao Pregão Eletrônico nº 026/2026 do Município de Ronda Alta. O Pregoeiro e a Administração não possuem competência para ampliar o alcance objetivo de pronunciamento judicial, substituir a individualização realizada pelo Juízo ou presumir que a dispensa concedida em favor de outro ente e para outro objeto produziria efeitos gerais.

A diferença entre os certames não é meramente formal. A análise judicial foi provocada com base na exigência de outro edital, na relevância econômica de outra contratação e nas condições daquele caso. A própria fundamentação da decisão condicionou o deferimento à demonstração do interesse concreto, o que impede sua utilização como autorização genérica.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL PREFEITURA MUNICIPAL DE RONDA ALTA

3.4. Da impossibilidade de obtenção superveniente da autorização em sede de diligência:

O art. 64 da Lei nº 14.133/2021 estabelece que, após a entrega dos documentos de habilitação, não será permitida a substituição ou a apresentação de novos documentos, ressalvadas as diligências destinadas à complementação de informações sobre documentos já apresentados, quando necessárias para apurar fatos existentes à época da abertura do certame, e à atualização de documentos cuja validade tenha expirado posteriormente.

A diligência pode esclarecer, confirmar ou documentar condição que já existia no momento próprio. Não pode, contudo, ser utilizada para conceder prazo adicional à constituição de requisito inexistente, reabrir a habilitação ou permitir que o licitante obtenha, depois de conhecida a irregularidade, nova situação jurídica apta a suprir a omissão.

No presente caso, não havia decisão judicial específica para o Pregão Eletrônico nº 026/2026, nem sequer pedido formulado ao Juízo recuperacional em relação a esse certame. Uma eventual autorização obtida após a abertura da habilitação não seria simples documento comprobatório de fato preexistente, mas novo pronunciamento judicial constitutivo da dispensa para o caso concreto.

Autorizar a empresa a formular agora o pedido e aguardar a futura decisão equivaleria a conceder oportunidade de produção de requisito após o prazo comum, em prejuízo dos demais participantes. Essa providência violaria



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL PREFEITURA MUNICIPAL DE RONDA ALTA

a isonomia, a vinculação ao edital, o julgamento objetivo e a segurança jurídica, além de extrapolar as hipóteses legais de saneamento.

O formalismo moderado não autoriza a Administração a ignorar requisito substancial nem a criar condição jurídica que não existia. Sua finalidade é impedir que falhas meramente formais frustrem a proposta mais vantajosa, e não dispensar requisito de habilitação ou conferir tratamento privilegiado a um licitante.

3.5. Da insuficiência dos demais documentos apresentados:

O laudo de viabilidade econômico-financeira e as demonstrações contábeis podem constituir elementos auxiliares para avaliação da situação empresarial, mas não substituem automaticamente a certidão editalícia nem a autorização específica do Juízo recuperacional. O laudo foi elaborado com base em informações e projeções fornecidas pela própria recuperanda e está vinculado às premissas do plano de reestruturação, não possuindo eficácia para afastar exigência objetiva do edital.

Do mesmo modo, a declaração particular de que a empresa não está falida representa manifestação unilateral e não equivale à certidão expedida pelo distribuidor competente. A Administração não pode reconhecer, por declaração da própria interessada, dispensa que o Juízo condicionou à apreciação individualizada.

A decisão relativa ao Banrisul tampouco pode ser recebida como mero precedente vinculante. Embora revele que o Juízo admite, em tese, conceder



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL PREFEITURA MUNICIPAL DE RONDA ALTA

dispensas, seu dispositivo não alcança Ronda Alta, e a Administração municipal não está autorizada a substituir a decisão específica exigida pela sistemática judicial adotada no processo recuperacional.

3.6. Da consequência jurídica no certame:

Diante da ausência do documento exigido e da inexistência de decisão judicial específica que autorizasse sua dispensa no Pregão Eletrônico nº 026/2026, a empresa não comprovou integralmente sua qualificação econômico-financeira no prazo e na forma definidos pelo instrumento convocatório.

A medida juridicamente adequada é a inabilitação da licitante, com motivação expressa de que a decisão não decorre do simples fato de estar em recuperação judicial, mas do descumprimento do item 6.1.3, alínea “a”, do edital e da inaplicabilidade, ao presente certame, da decisão judicial proferida para o Pregão Eletrônico nº 0005/2026 do Banrisul.

A decisão administrativa deverá ser registrada no sistema eletrônico, com indicação dos documentos examinados e dos fundamentos ora expostos, assegurando-se a manifestação da intenção recursal e o processamento do recurso na forma do art. 165 da Lei nº 14.133/2021. Encerrada a fase recursal, deverá ser convocada a licitante subsequente, observada a ordem de classificação e as regras do edital.

4. CONCLUSÃO:

Diante do exposto, esta Assessoria Jurídica opina:



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

PREFEITURA MUNICIPAL DE RONDA ALTA

a) pela INABILITAÇÃO da empresa BAKOF PLÁSTICOS LTDA. no Processo Licitatório nº 092/2026 - Pregão Eletrônico nº 026/2026, em razão do não atendimento ao item 6.1.3, alínea “a”, do edital, diante da ausência da Certidão Negativa de Falência e Concordata exigida;

b) pelo registro da inabilitação no sistema eletrônico, com motivação expressa, assegurando-se o direito recursal previsto no art. 165 da Lei nº 14.133/2021 e, após o encerramento da fase recursal, pela convocação da licitante subsequente, observada a ordem de classificação.

É o parecer. Submetemos à consideração.

Ronda Alta/RS, 24 de julho de 2026.

Bruno Weber do Amaral

Assessoria Jurídica Especializada

OAB/RS 112.414

TAYNA DADIA
RODRIGUES:0
3949805060

Assinado de forma
digital por TAYNA DADIA
RODRIGUES:0394980506
0
Dados: 2026.07.24
15:57:37 -03'00'

Tayná Dadia Rodrigues

Assessoria Jurídica Especializada

OAB/RS 112.353