



Estado do Ceará

Prefeitura Municipal de Senador Pompeu



JULGAMENTO DE RECURSO ADMINISTRATIVO

PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº: GM-PE007/2023-SRP

PROCESSO ELETRÔNICO Nº: GM-PE007/2023-SRP

RECORRENTE: VISION NET LTDA.



A Empresa **VISION NET LTDA.**, inscrita no CNPJ nº 13.134.811/0001-27, vem propor Recurso Administrativo com fundamento no artigo 44 do Decreto nº 10.024/19, contra as decisões tomadas por este Pregoeiro em face do julgamento do processo licitatório Pregão Eletrônico nº GM-PE007/2023-SRP.

1. DOS FATOS

As Secretarias de Saúde, de Agricultura, Recursos Hídricos e Meio ambiente, e de Infraestrutura de Senador Pompeu/CE, lançou edital visando o registro de preços visando futuras e eventuais contratações de serviços de locação de sistema de rastreamento veicular, instalação e manutenção de rastreadores de veículos, para atender as necessidades de suas unidades administrativas. Para tanto, decidiu utilizar a modalidade pregão na forma eletrônica tendo em vista a lisura e ampliação da competitividade.

No transcorrer da sessão, a empresa A R L NOGUEIRA ME foi declarada vencedora do Lote 1 tem em vista o melhor preço ofertado.



Ressalte-se que a Recorrente ficou na segunda posição no que se refere ao Lote 1 deste processo licitatório e, em face da insatisfação com o resultado exarado em ata, interpôs recurso administrativo.

Aberto prazo para contrarrazões a empresa recorrida se manteve silente.



2. DAS QUESTÕES PREMILINARES

a) Admissibilidade do Recurso

No presente caso, se observa a existência dos pressupostos de admissibilidade no recurso interposto pela empresa recorrente.

Portanto, posto que estão presentes os pressupostos recursais (sucumbência, tempestividade, legitimidade, interesse e motivação), este Pregoeiro passará à análise do mérito que ora se apresenta.

3. DA SÍNTESE DO RECURSO ADMINISTRATIVO

A empresa VISON NET LTDA., argumenta que a empresa A R L NOGUEIRA ME não apresentou balanço patrimonial, em desacordo com o item 10.7.4.2 do edital, e deixou de apresentar atestados que comprovem que pode fornecer os itens solicitados.

Continuamente, aduz que a empresa ganhadora descumpriu o edital, uma vez que não tem em seu objeto social compatível com o objeto desta licitação, conforme determina o item 5.10 do instrumento convocatório.

4. DO MÉRITO

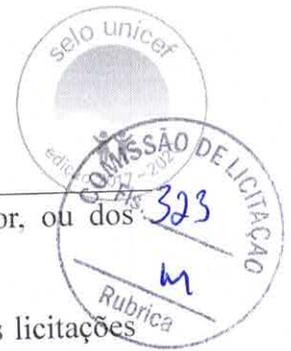
A licitação em comento tem sua regência através do Decreto nº 10.024/19. Além disso, de forma subsidiária recorre aos ditames das Leis nº 10.520/02 e nº 8.666/93. Em tese, o Pregão Eletrônico trouxe de forma pragmática uma mudança substancial na ótica licitacional.

Primeiro, percebe-se que com a inversão de fases (habilitação/proposta de preços) na modalidade pregão buscou dar celeridade e eficiência ao processo ao passo



Estado do Ceará

Prefeitura Municipal de Senador Pompeu



que permitiu à análise nos documentos de habilitação apenas do vencedor, ou dos vencedores.

Por si só, este dispositivo se mostrou bastante eficiente, e de fato as licitações realizadas através da modalidade pregão tem uma celeridade bem maior.

Com o regramento do pregão na forma eletrônica, os avanços se mostraram ainda mais relevantes, deu-se uma maior facilidade ao acesso de interessados na participação, e que, a participação de mais licitantes, indiscutivelmente é algo benéfico ao objetivo.

Dentre outros benefícios, a não identificação dos licitantes que participam ao condutor do processo é um dos mais importantes, pois, impede que os licitantes sejam conhecidos pelo(a) Pregoeiro(a) durante a fase de preços, desde sua avaliação inicial até encerramento da fase de lances, seja no modo aberto, ou aberto-fechado, espécies trazidas pelo Decreto em destaque.

Essa inovação visa impedir fraudes e julgamentos com padrões diferentes, ou seja, evitando que sejam beneficiados ou prejudicados licitantes na medida do relacionamento com as administrações.

Longe disso, tal dispositivo não foi criado pelo Pregoeiro, tampouco por quem elaborou o edital, mas insta devidamente consagrado no artigo 30 do Decreto nº 10.024/19:

Art. 30. Classificadas as propostas, o pregoeiro dará início à fase competitiva, oportunidade em que os licitantes poderão encaminhar lances exclusivamente por meio do sistema eletrônico.

(...)

§ 5º Durante a sessão pública, os licitantes serão informados, em tempo real, do valor do menor lance registrado, vedada a identificação do licitante.

Diante disso, verifica-se que o Pregoeiro procedeu corretamente agindo conforme demanda o edital, adotando o sistema correto, vide a legislação, para ocorrência do processo licitatório.

É mister ressaltar, também, que nossos posicionamentos residem na percepção dos princípios basilares da Administração Pública, mais precisamente aos referentes à



Estado do Ceará

Prefeitura Municipal de Senador Pompeu



licitação, dentre eles o da legalidade e o da vinculação ao instrumento convocatório, previstos no caput. do art. 3º, da Lei de Licitações.¹

Observa-se que ao mesmo tempo em que se busca a proposta mais vantajosa, vincula-se a administração na estrita observância a legalidade. No caso em questão, a empresa **A R L NOGUEIRA LTDA.**, declarada vencedora do lote em comento, **apresentou** atestados que comprovam sua capacidade de fornecer o produto intentado com este processo. Além disso, é importante salientar que o edital não estabelece quantidade mínima nem máxima a constar nos atestados apresentados.

Continuamente, entendemos, ainda, que o objeto social da empresa atende as necessidades deste certame. Explicamos: as atividades descritas no CNAE acostado pela recorrida se dão em um contexto geral, ou seja, não há CNAE específico para o que se pretende, devendo ser analisado aquele que melhor se adequa e se aproxima do objeto da presente licitação. Assim, analisando detidamente a documentação apresentada, verificamos que há diversas atividades similares e compatíveis entre si que tornam a empresa **A R L NOGUEIRA ME.** apta a prestar o serviço em debate.

Embasando ente entendimento temos o Princípio da Vinculação ao Instrumento Convocatório, que é a personificação da legalidade durante o curso do processo.

Este princípio possui extrema relevância, na medida em que vincula não só a Administração, como também os administrados às regras nele estipuladas. Dessa feita, em se tratando de regras constantes de instrumento convocatório, deve haver vinculação a elas. É o que estabelecem os artigos 3º, 41 e 55, XI, da Lei nº 8.666/1993, *in verbis*:

¹ Art. 3º A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia e a selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos. (grifou-se)



Estado do Ceará

Prefeitura Municipal de Senador Pompeu



Art. 41. A Administração não pode descumprir as normas e condições do edital, ao qual se acha estritamente vinculada.

Art. 55. São cláusulas necessárias em todo contrato as que estabeleçam:

[...]

XI - a vinculação ao edital de licitação ou ao termo que a dispensou ou a inexistiu, ao convite e à proposta do licitante vencedor; **grifamos**

Trata-se, na verdade, de princípio inerente a toda licitação e que evita não só futuros descumprimentos das normas do edital, mas também o descumprimento de diversos outros princípios atinentes ao certame, tais como o da transparência, da igualdade, da impessoalidade, da publicidade, da moralidade, da probidade administrativa e do julgamento objetivo.

A Professora Maria Sylvia Zanella Di Pietro a este tema, depõe que a Administração se encontra estritamente vinculada às suas próprias normas, o que a impede de proceder de forma diversa.²

Quando a Administração estabelece, no edital, as condições para participar da licitação e as cláusulas essenciais do futuro contrato, os interessados apresentarão suas propostas com base nesses elementos; ora, se for aceita proposta ou celebrado contrato com desrespeito às condições previamente estabelecidas, burlados estarão os princípios da licitação, em especial o da igualdade entre os licitantes, pois aquele que se prendeu aos termos do edital poderá ser prejudicado pela melhor proposta apresentada por outro licitante que os desrespeitou.

Também estariam descumpridos os princípios da publicidade, da livre competição e do julgamento objetivo com base em critérios fixados no edital. É nesta toada a lição de José dos Santos Carvalho Filho:

² Trata-se de princípio essencial cuja inobservância enseja nulidade do procedimento. Além de mencionado no art. 3º da Lei n.º 8.666/93, ainda tem seu sentido explicitado, segundo o qual “a Administração não pode descumprir as normas e condições do edital, ao qual se acha estritamente vinculada”. E o artigo 43, inciso V, ainda exige que o julgamento e classificação das propostas se façam de acordo com os critérios de avaliação constantes do edital. O princípio dirige-se tanto à Administração, como se verifica pelos artigos citados, como aos licitantes, pois estes não podem deixar de atender aos requisitos do instrumento convocatório (edital ou carta-convite); se deixarem de apresentar a documentação exigida, serão considerados inabilitados e receberão de volta, fechado, o envelope-proposta (art. 43, inciso II); se deixarem de atender as exigências concernentes a proposta, serão desclassificados (artigo 48, inciso I). PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. **Direito Administrativo**. 13. Ed. São Paulo: Atlas, 2001, p. 299



Estado do Ceará

Prefeitura Municipal de Senador Pompeu



A vinculação ao instrumento convocatório é garantia do administrador e dos administrados. Significa que as regras traçadas para o procedimento devem ser fielmente observadas por todos. Se a regra fixada não é respeitada, o procedimento se torna inválido e suscetível de correção na via administrativa ou judicial.

O princípio da vinculação tem extrema importância. Por ele, evita-se a alteração de critérios de julgamento, além de dar a certeza aos interessados do que pretende a Administração. E se evita, finalmente, qualquer brecha que provoque violação à moralidade administrativa, à impessoalidade e à probidade administrativa.

Se o instrumento de convocação, normalmente o edital tiver falha, pode ser corrigido, desde que oportunamente, mas os licitantes deverão ter conhecimento da alteração e a possibilidade de se amoldarem a ela.

Vedado à Administração e aos licitantes é o descumprimento das regras de convocação, deixando de considerar o que nele se exige, como, por exemplo, a dispensa de documento ou a fixação de preço fora dos limites estabelecidos. Em tais hipóteses, deve dar-se a desclassificação do licitante, como, de resto, impõe o art. 48, I, do Estatuto. CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 26ª ed. São Paulo: Atlas, 2013, p. 246

Logo, o princípio da vinculação ao instrumento convocatório, ao mesmo tempo em que privilegia a transparência do certame, garantindo a plena observância dos princípios da igualdade, impessoalidade, publicidade, moralidade e probidade administrativa, preceitua que o **julgamento das propostas seja o mais objetivo possível**, nos exatos termos das regras previamente estipuladas. Isso sem contar a necessidade de perpetuação de tal vinculação durante toda a execução do contrato.

Na percepção abordada por Fernanda Marinela, o princípio da vinculação ao instrumento convocatório leva à assertiva de que o edital é a lei interna da licitação:

Como princípio específico da licitação, tem-se a vinculação ao instrumento convocatório. O instrumento, em regra, é o edital que deve definir tudo que é importante para o certame, não podendo o Administrador exigir nem mais nem menos do que está previsto nele. Por essa razão, é que a doutrina diz que o edital é lei interna da licitação, ficando a ele estritamente vinculada,



Estado do Ceará

Prefeitura Municipal de Senador Pompeu



conforme previsto no art. 41 da lei. MARINELA DE SOUSA SANTOS,
Fernanda. **Direito Administrativo**. Salvador: Juspodivm, 2006, p. 264

Em reforço a este entendimento, ensinam Marcelo Alexandrino e Vicente Paulo:

A vinculação da Administração aos estritos termos do edital de convocação da licitação é exigência expressa do art. 41 da Lei nº 8.666/1993. Esse artigo veda à Administração o descumprimento das normas e condições do edital, “ao qual se acha estritamente vinculada”. ALEXANDRINO, Marcelo, e VICENTE, Paulo. **Direito Administrativo**. 13ª ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2007, p. 410

Contudo, verificamos que a empresa ganhadora **deixou de apresentar balanço patrimonial**, desatendendo, por conseguinte, o item 10.7.4.2 do edital.

Preliminarmente, é mister ressaltar que nossos posicionamentos se acostam sempre aos princípios basilares da Administração Pública, mais precisamente aos referentes à licitação, dentre eles o da legalidade e o da vinculação ao instrumento convocatório, previstos no caput. do art. 3º, da Lei de Licitações.

Art. 3º A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia e a selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos. (grifou-se)

Ao reanalisarmos a exigência habilitatória, o que se busca, essencialmente, é a apresentação de um documento que **prove sua boa situação financeira** através do



Estado do Ceará

Prefeitura Municipal de Senador Pompeu



balanço patrimonial devidamente encerrado do último exercício social, que pela sua exigibilidade no momento, já deveria estar encerrado e escriturado (exercício de 2022).

Por outro lado, faz-se inoportuno requerer ou questionar cláusulas e condições do edital no momento em que se deverá apelar pela reconsideração de inabilitação no torneio. Não impugnado o edital e suas minutas no tempo determinado na lei, decaiu a recorrente do direito de realizar tais questionamentos.

Retomando o mérito da questão, criou-se controvérsia acerca da obrigatoriedade da escrituração do balanço patrimonial para microempresas, devido a Lei nº 9.317/96 dispensá-las na elaboração do balanço patrimonial e da Lei 8666/93 regram sobre a exigibilidade da apresentação do balanço como condição para participação nas licitações públicas, vejamos:

Dispõe o § 1º do artigo 7º da Lei 9317/96:

§ 1º A microempresa e a empresa de pequeno porte ficam dispensadas de escrituração comercial desde que mantenham, em boa ordem e guarda e enquanto não decorrido o prazo decadencial e não prescritas eventuais ações que lhes sejam pertinentes:

Dispõe o inciso I do artigo 31 da Lei 8666/93:

Art. 31. A documentação relativa à qualificação econômico-financeira limitar-se-á a:

I – balanço patrimonial e demonstrações contábeis do último exercício social, já exigíveis e apresentados na forma da lei, que comprovem a boa situação financeira da empresa, vedada a sua substituição por balancetes ou balanços provisórios, podendo ser atualizados por índices oficiais quando encerrado há mais de 3 (três) meses da data de apresentação da proposta;



Estado do Ceará

Prefeitura Municipal de Senador Pompeu



Por analogia, analisemos o caso das ME's e EPP's, que, neste cenário, criou-se o entendimento que do ponto de vista tributário as pequenas empresas tem a faculdade de elaborar o balanço patrimonial.

Porém, do ponto de vista Administrativo, no que se referem às compras governamentais, as pequenas empresas deverão apresentar o balanço em cumprimento ao inciso I do artigo 31 da Lei 8666/93.

No entanto, a Lei 9317/96 foi totalmente revogada pela Lei 123/2006. Assim, o intitulado Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte não reproduziu o aludido na lei anterior. O referido diploma legal, em seu artigo 27, regrou da seguinte forma:

Art. 27. As microempresas e empresas de pequeno porte optantes pelo Simples Nacional poderão, opcionalmente, adotar contabilidade simplificada para os registros e controles das operações realizadas, conforme regulamentação do Comitê Gestor.

A partir daí, gerou-se a dúvida sobre o que englobaria a “contabilidade simplificada” que veio, inicialmente, a ser sanada pela Resolução Nº 1.115/07, que aprovou a NBC T 19.13 – Escrituração Contábil Simplificada para Microempresa e Empresa de Pequeno Porte.

O item 7 da referida norma disciplina que: ***7 A microempresa e a empresa de pequeno porte devem elaborar, ao final de cada exercício social, o Balanço Patrimonial e a Demonstração do Resultado, em conformidade com o estabelecido na NBC T 3.1, NBC T 3.2 e NBC T 3.3.***



Estado do Ceará

Prefeitura Municipal de Senador Pompeu



Note-se que a Resolução ora em comento já estabelecia que as “pequenas empresas” deveriam elaborar o Balanço Patrimonial. Contudo, em 2011 esta Resolução foi revogada pela Resolução CFC N.º 1.330.

Nesta toada, em 2012 a Resolução CFC N.º 1.418 aprovou a ITG 1000 – Modelo Contábil para Microempresa e Empresa de Pequeno Porte que em seu item 26 estabeleceu que:

26. A entidade deve elaborar o Balanço Patrimonial, a Demonstração do Resultado e as Notas Explicativas ao final de cada exercício social. Quando houver necessidade, a entidade deve elaborá-los em períodos intermediários. (Grifei e negritei)

Destarte, diante do exposto acima, concluímos que não há dispositivo legal que dispense as pequenas empresas da apresentação do balanço patrimonial adequado.

Acerca do assunto, o jurista Sidney Bittencourt leciona:

Situação sui generis ocorre no caso de microempresa, principalmente em função do tratamento diferenciado a ela conferido pelo art. 175 da Constituição Federal, vigindo, para essa, o Estatuto das Microempresas, que afasta a necessidade de possuírem demonstrações contábeis, o que não impede que o edital exija essas demonstrações referentes ao último exercício social, de modo a permitir uma avaliação das condições financeiras para arcar com o compromisso. De outra forma, entendendo a Administração licitadora que o objeto é simples e facilmente executável, poderá não exigir a demonstração no edital. (in Licitação passo a passo. 4ª ed. atualizada e ampliada. Rio de Janeiro: Temas & idéias Editora, 2002, p. 158)



Estado do Ceará

Prefeitura Municipal de Senador Pompeu



Outrossim, o prof. Carlos Pinto Coelho Motta versou:

As microempresas e empresas de pequeno porte devem, igualmente, elaborar o balanço patrimonial, considerando que, nesse aspecto, a LNL não foi derogada pela LC 123/06. (in Eficácia nas Licitações e Contratos. 11ª ed. rev. E atual. Belo Horizonte: Del Rey, 2008, 389)

Diante destes fatos legais já consagrados e ratificações de entendimento pelos ilustres doutrinadores, não nos resta dúvidas da exigibilidade e indispensabilidade do balanço patrimonial exigido alhures.

Adentrando ao caso concreto, relembramos que a qualificação econômico-financeira, outrora denominada “idoneidade financeira”, tem por objetivo a verificação da disponibilidade de recurso financeiro dos licitantes para a plena e satisfatória execução do objeto a ser contratado. Em outras palavras como foi sintetizado pelo mestre Hely Lopes Meirelles é a “**capacidade para satisfazer os encargos econômicos decorrente do contrato**”. O balanço patrimonial, especificadamente, tem por objetivo examinar a situação econômico-financeira do licitante.

As regras relativas ao balanço digital são tributárias, instituídas para fins de fiscalização dos tributos a serem recolhidos. Para fins de licitação, necessário observância da norma de regência.

Desta feita, merece reparo a decisão do Pregoeiro, de Habilitação da empresa recorrida, uma vez que não apresentou o balanço patrimonial exigível na forma da lei.

Destarte que o Código Civil em nenhum momento determinou prazo para envio, mas sim para deliberação. Nesse sentido o TCU já decidiu:

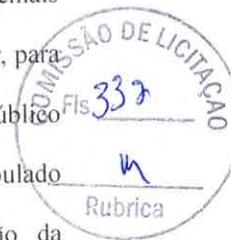


Estado do Ceará

Prefeitura Municipal de Senador Pompeu



“A exigência para apresentação do balanço patrimonial e demais demonstrações financeiras relativas ao exercício imediatamente anterior, para as empresas que adotam o regime de tributação vinculado ao Sistema Público de Escrituração Contábil (Sped), só se inicia a partir do último dia estipulado pelas normas da Secretaria da Receita Federal para apresentação da Escrituração Contábil Digital (ECD). O prazo previsto no Código Civil (30 de abril) refere-se à deliberação da assembleia de sócios sobre o balanço patrimonial e não a sua publicação.” Acórdão 472/2016-Plenário



Portanto, entendemos que a empresa A R L NOGUEIRA LTDA. deve ser declarada inabilitada para o certame, posto que não apresentou balanço patrimonial conforme exige o item 10.7.4.2 do edital.

5. DA DECISÃO

Por todo exposto, **DEFERIMOS** o recurso administrativo interposto pela empresa VISION NET LTDA., modificando a decisão tomada pelo Pregoeiro na sessão pública de licitação. Em consequência disso, deve ser a empresa A R L NOGUEIRA ME declarada inabilitada pelas razões amplamente explanadas anteriormente.

É nossa revisão.

Senador Pompeu/CE, 10 de Novembro de 2023.

Jose Higo dos Reis Rocha
JOSE HIGO DOS REIS ROCHA
Pregoeiro
Portaria 151/2023