



PARECER TÉCNICO OPNATIVO - PGM/PMLC

PROCESSO Nº: 000011890/2024

PREGÃO ELETRÔNICO Nº: 006/2024

INTERESSADO: PREGOEIRO DA PREEITURA MUNICIPAL DE LIMA CAMPOS/MA

ASSUNTO: Recursos Administrativos contra decisão de habilitação da empresa BT COMÉRCIO INTELIGENTE LTDA no Pregão Eletrônico Nº 006/2024.

A PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO DE LIMA CAMPOS/MA, vem respeitosamente à presença de Vossa Senhoria, apresentar um parecer técnico jurídico recomendando o que se segue abaixo no que diz respeito consulta formulada pelo pregoeiro sobre o caso ora analisado.

1. DO RESUMO DOS FATOS

Trata-se de recursos administrativos interpostos pela empresa BT COMÉRCIO INTELIGENTE LTDA, pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ nº 45.329.312/0001-81, sediada na Avenida Setecentos, s/n Sala 04 Galpão 17 - Módulos 13 e 14, Terminal Intermodal da Serra, CEP 29161-414, Serra (ES), contra decisão de inabilitação proferida pelo Pregoeiro do Município de Lima Campos/MA, no Pregão Eletrônico nº 006/2024.

Alega a recorrente que houve equívoco na sua inabilitação. Segundo a recorrente, o motivo de sua inabilitação, qual seja, a apresentação de notas explicativas referente ao balanço de 2022, não foram registradas no órgão competente.

Ao analisar os autos, verifica-se o motivo da inabilitação da recorrente: Apresentou apenas Balanço de um exercício social (2022), não cumprindo o exigido no item 9.10.1. do edital; As notas explicativa apresentadas junto ao balanço não apresentam registro no órgão competente. Diante dos fatos a empresa será inabilitada.

Alega a recorrente que o balanço de escrituração digital SPED apresentado por ela possui validade até 28 de junho de 2024.

Apresenta como base de seus argumentos, trecho do acórdão 472/2016, do Plenário do TCU, que dispõe o que segue:



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 Relator: AUGUSTO SHERMAN)

Discorre a recorrente que o entendimento deixa claro que a validade do código civil não se aplica a Escrituração Contábil Digital.

Sustenta a recorrente que o balanço de 2022 na forma digital deve ser aceito até o prazo fixado pela RECEITA FEDERAL, que neste caso era inicialmente previsto pelo artigo 5º da Instrução Normativa RFB nº. 2003, de 18 de janeiro de 2021, para até 31 de maio de 2023:

Art. 5º A ECD deve ser transmitida ao Sistema Público de Escrituração Digital (SPED), insituído pelo Decreto nº 6.022, de 22 de janeiro de 2007, até o último dia útil do mês de maio do ano seguinte ao ano-calendário a que se refere a escrituração. ((Vide Instrução Normativa RFB nº 2023, de 28 de abril de 2021) (Vide Instrução Normativa RFB nº 2082, de 18 de maio de 2022).

Ressalta a recorrente que, em 26 de maio de 2023, a Instrução Normativa RFB nº 2142 de 26 de maio de 2023 alterou a redação do referido artigo, estendendo seus efeitos para até 28/06/24:

Art. 5º A ECD deve ser transmitida ao Sistema Público de Escrituração Digital (Sped) até o último dia útil do mês de junho do ano subsequente ao ano-calendário a que se refere a escrituração. (Redação dada pelo(a) Instrução Normativa RFB nº 2142, de 26 de maio de 2023)

Finaliza este ponto de sua peça recursal alegando que não cabe ao Município exigir balanço patrimonial de 2023 quando sequer a receita federal o exige. Sendo que:

- a) até o dia 30 de abril de 2024 é válido balanço de 2021 para empresa não optantes pelo SPED.
- b) Até o dia 28 de junho de 2024, é válido o balanço patrimonial de 2022 para empresas optantes pelo SPED.



Quanto a ausência de registro das notas explicativas no órgão competente, alega a recorrente que deve-se esclarecer que, por se tratar de balanço pelo sistema público de escrituração digital - SPED, é suficiente a autenticação apresentada, isso porque, é dispensado registro/autenticação na Junta Comercial, conforme dispõe o Decreto nº. 9.555/2018:

Art. 1º A autenticação de livros contábeis das pessoas jurídicas não sujeitas ao Registro do Comércio, exigível para fins tributários, de acordo com o disposto no § 4º do art. 258 do Decreto nº 3.000, de 26 de março de 1999, poderá ser feita pelo Sistema Público de Escrituração Digital - Sped, instituído pelo Decreto nº 6.022, de 22 de janeiro de 2007, por meio da apresentação de escrituração contábil digital, na forma estabelecida pela Secretaria da Receita Federal do Brasil do Ministério da Fazenda.

Art. 2º A autenticação dos livros contábeis digitais de que trata o art. 1º será comprovada pelo recibo de entrega emitido pelo Sped, dispensada qualquer outra forma de autenticação.

Argumenta que nesta hipótese, não é obrigatória a Nota Explicativa o registro em órgão competente para as empresas obrigadas a escrituração contábil digital (ECD) por meio do Sistema Público de Escrituração Digital (SPED).

Por fim, requer a anulação da inabilitação da empresa, em razão ter sido demonstrada a exigência desarrazoada do pregoeiro, observando o cumprimento do edital e primando pela igualdade, legalidade, impessoalidade e moralidade de condições a todos os concorrentes do certame.

Diante dos argumentos acima apontados, sugere a recorrente a realização de diligência com intuito de verificar o atendimento aos critérios legais de balanço SPED.

É o relatório.

2. DAS PRELIMINARES

Em sede de admissibilidade recursal, foram preenchidos, por parte da Recorrente, os pressupostos de legitimidade, interesse processual, fundamentação e tempestividade, com fundamento na legislação aplicável.

3. DAS RAZÕES RECURSAIS E DO MÉRITO



Observa-se que o Pregoeiro do certame licitatório, decidiu pela inabilitação da recorrente por dois motivos, quais sejam: 1.) apresentação de apenas um balanço patrimonial (*referente ao exercício de 2022*), e 2.) apresentação de notas explicativas sem registro em Órgão Competente.

3.1 - Quanto à apresentação do balanço patrimonial de 2022:

Oportuno destacar primeiramente que o princípio da vinculação ao edital, disciplinado no art. 5º da Lei nº 14.133/2021, é corolário do princípio da legalidade e da objetividade das determinações habilitatórias. Impõe à Administração e ao licitante a observância das normas estabelecidas no edital de forma objetiva. É princípio que vincula tanto a Administração quanto os interessados, desde que as regras editalícias estejam em conformidade com a lei e a Constituição.

Trata-se de uma segurança para o licitante e para o interesse público, extraída do princípio do procedimento formal, que determina à Administração que observe as regras por ela própria lançadas no instrumento que convoca e rege a licitação. Em outras palavras, pode se dizer que, "nada poderá ser criado ou feito sem que haja previsão no ato convocatório".

Como bem destaca Fernanda Marinela¹, 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.

O edital é a lei interna da licitação ao qual se vinculam a Administração e os licitantes, sendo inadmissível a aceitação de documentos ou propostas em desacordo com o exigido no instrumento convocatório. O não afastamento das regras estabelecidas no edital garantem segurança e estabilidade das relações jurídicas decorrentes do certame licitatório, bem como asseguram o tratamento isonômico entre os licitantes. A inobservância aos ditames desses preceitos relevantes, comprometem a validade do processo de licitação, tornando-o vulnerável, possibilitando a sua desconstituição por razões de juridicidade pela autoridade administrativa ou judicial competente.

¹ MARINELA DE SOUSA SANTOS, Fernanda. *Direito Administrativo*. Salvador: Juspodivm, 2006, p. 264.



Dessa forma, entende-se que a documentação de habilitação e proposta das licitantes deve atender estritamente o que dispõe o Edital do Pregão Eletrônico para Registro de Preços nº 006/2024, caso contrário, representaria clara violação aos princípios da vinculação ao Edital, da legalidade, do julgamento objetivo e da igualdade entre as licitantes, vez que todas estão submetidas às mesmas regras.

A legislação vigente, notadamente a Lei nº 14.133/2021, estabelece que a administração pública deve garantir a observância dos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência nas licitações.

O Edital, como ato administrativo vinculante, especifica os documentos necessários para a comprovação da regularidade fiscal e jurídica dos licitantes. A verificação das informações fornecidas pelo sistema e corroboradas pela ata do processo licitatório evidencia que a empresa recorrente cumpriu a exigência estabelecida no item 9.10.1 do Edital, no que concerne aos balanços patrimoniais dos 2 (dois) últimos exercícios sociais. Vejamos:

9.10.1. Balanço patrimonial, demonstração de resultado de exercício e demais demonstrações contábeis dos 2 (dois) últimos exercícios sociais;

Note-se que o balanço de escrituração digital SPED apresentado pela empresa recorrente possui validade até 28 de junho de 2024, nesse sentido aponta a jurisprudência do TCU:

"Se não houver cláusula no edital que especifique o exercício a que devam se referir, o balanço patrimonial e demais demonstrações contábeis do exercício imediatamente anterior somente podem ser exigidos se a convocação da licitante para apresentação da documentação referente à qualificação econômico-financeira (art. 31 da Lei 8.666/1993) ocorrer após a data limite definida nas normas da Secretaria da Receita Federal para a apresentação da Escrituração Contábil Digital (ECD) no Sistema Público de Escrituração Digital (Sped). (Acórdão 2293/2018- Plenário Relator: JOSÉ MUCIO MONTEIRO)"

"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 Relator: AUGUSTO SHERMAN)"

Sendo assim, o balanço de 2022 na forma digital deve ser aceito até o prazo fixado pela Receita Federal, que neste caso era inicialmente previsto pelo artigo 5º da Instrução Normativa RFB nº 2003, de 18 de janeiro de 2011 para até 31 de maio de 2023:

Art. 5º A ECD deve ser transmitida ao Sistema Público de Escrituração Digital (Sped), instituído pelo Decreto nº 6.022, de 22 de janeiro de 2007, até o último dia útil do mês de maio do ano seguinte ao ano-calendário a que se refere a escrituração. (Vide Instrução Normativa RFB nº 2023, de 28 de abril de 2021) (Vide Instrução Normativa RFB nº 2082, de 18 de maio de 2022)

Frisa-se que, em 26 de maio de 2023, a Instrução Normativa RFB nº 2142 de 26 de maio de 2023 alterou a redação do referido artigo, estendendo seus efeitos para até 28/06/24:

Art. 5º A ECD deve ser transmitida ao Sistema Público de Escrituração Digital (Sped) até o último dia útil do mês de junho do ano subsequente ao ano-calendário a que se refere a escrituração. (Redação dada pelo(a) Instrução Normativa RFB nº 2142, de 26 de maio de 2023)

Destarte, não cabe inabilitação da empresa recorrente com base em exigência de balanço patrimonial de 2023, vez que a Receita Federal não o exige.

3.2 - Quanto à apresentação das Notas Explicativas sem registro em Órgão Competente:

No que tange à exigência registro de notas explicativas no balanço patrimonial, o Edital do Pregão Eletrônico para Registro de Preços nº 006/2024 é claro ao dispor que "*Serão considerados aceitos como na forma da lei o balanço patrimonial, demonstrações contábeis e notas explicativas assim apresentados: (...).*", destarte, passamos a análise da legislação que torna obrigatória a apresentação das notas explicativas como parte integrante das demonstrações contábeis.

O Decreto-Lei nº 9.295, de 27 de maio de 1946 que cria o Conselho Federal de Contabilidade estabelece dentre outras, a competência para emissão de normas contábeis através de Resoluções.



Nesse sentido o Conselho Federal de Contabilidade através da Resolução CFC 1.418/2012 em seu item 26 normatiza que a entidade deve elaborar o Balanço Patrimonial, a Demonstração do Resultado e as Notas Explicativas, vejamos:

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.

As Notas Explicativas estão inseridas no conjunto de demonstrações, todavia é incoerente afirmar que sua ausência invalida as demais demonstrações, pois sua finalidade é fornecer informações adicionais, ou seja, as Notas Explicativas são um complemento das demonstrações cuja finalidade é a adequada compreensão das peças contábeis conforme Resolução CFC 1255/2009 que descreve o seguinte:

8.1 Esta seção dispõe sobre os princípios subjacentes às informações que devem ser apresentadas nas notas explicativas às demonstrações contábeis e como apresentá-las. As notas explicativas contêm informações adicionais àquelas apresentadas no balanço patrimonial, na demonstração do resultado, na demonstração do resultado abrangente, na demonstração dos lucros ou prejuízos acumulados (se apresentada), na demonstração das mutações do patrimônio líquido e na demonstração dos fluxos de caixa.

As notas explicativas fornecem descrições narrativas e detalhes de itens apresentados nessas demonstrações e informações acerca de itens que não se qualificam para reconhecimento nessas demonstrações. Adicionalmente às exigências desta seção, quase todas as outras seções desta Norma exigem divulgações que são normalmente apresentadas nas notas explicativas.

Entretanto, a apresentação se torna obrigatória por força da Resolução CFC 1255/2009 que determina:



3.17 O conjunto completo de demonstrações contábeis da entidade deve incluir todas as seguintes demonstrações:

- (a) balanço patrimonial ao final do período;
- (b) demonstração do resultado do período de divulgação;
- (c) demonstração do resultado abrangente do período de divulgação. A demonstração do resultado abrangente pode ser apresentada em quadro demonstrativo próprio ou dentro das mutações do patrimônio líquido. A demonstração do resultado abrangente, quando apresentada separadamente, começa com o resultado do período e se completa com os itens dos outros resultados abrangentes;
- (d) demonstração das mutações do patrimônio líquido para o período de divulgação;
- (e) demonstração dos fluxos de caixa para o período de divulgação;
- (f) notas explicativas, compreendendo o resumo das políticas contábeis significativas e outras informações explanatórias.

Portanto, as Notas Explicativas fazem parte do conjunto completo de demonstrações contábeis, conforme previsto nas normas expedidas pelo Conselho Federal de Contabilidade e a inobservância das referidas regras podem acarretar em inabilitação do licitante.

A Resolução n.º 1.255/2009 elenca, também, doze características qualitativas das informações em demonstrações contábeis: compreensibilidade, relevância, materialidade, confiabilidade, primazia da essência sobre a forma, prudência, integralidade, comparabilidade e tempestividade. Dentre todas, merece destaque a integralidade. Vejamos: *"para ser confiável, a informação constante das demonstrações contábeis deve ser completa dentro dos limites da materialidade e custo. Uma omissão pode tornar a informação falsa ou torná-la enganosa e, portanto, não confiável e deficiente em termos de sua relevância"*.



Essa característica é de suma importância para o caso em tela, pois a omissão das notas explicativas às demonstrações contábeis importa reconhecer que a empresa desrespeita as normas vigentes e a resolução do Conselho Federal de Contabilidade.

Deve-se observar, portanto, que a Resolução 1.255/2009 lista o modo como devem ser prestadas as "notas explicativas", chegando à particularidade de referir que uma parte delas deve ser utilizada para afirmar que *"[...] as demonstrações contábeis foram elaboradas em conformidade com esta Norma"* e remete ao item 3.3: *"A entidade cujas demonstrações contábeis estiverem em conformidade com esta Norma deve fazer uma declaração explícita e sem reservas dessa conformidade nas notas explicativas. As demonstrações contábeis não devem ser descritas como em conformidade com esta Norma a não ser que estejam em conformidade com todos os requerimentos desta Norma"*.

A conclusão, portanto, observada toda a argumentação consignada retro, é que, em qualquer situação que se apresente, a apresentação das notas explicativas é obrigatória no processo licitatório. Portanto qualquer omissão aos Subitens do item 3.17 da Resolução 1.255/2009, é passível de Inabilitação no certame licitatório.

De todo exposto, depreende-se que, para o preenchimento dos requisitos da Lei de Licitações quanto à capacidade econômico-financeira, é imprescindível, para quaisquer empresas participantes do certame, a apresentação de balanço patrimonial e demonstrações contábeis, incluindo-se nessas as "notas explicativas".

Como se não bastasse, isentar a empresas Recorrente da apresentação das notas explicativas devidamente registradas no órgão competente, cuja omissão levou à inabilitação da mesma, importaria em ferir o princípio do tratamento isonômico, posto que as demais empresas participantes do certame e que restaram habilitadas, apresentaram corretamente as suas demonstrações contábeis exigíveis, ou seja, na forma da lei.

O Edital é a lei interna da licitação, ao qual se vinculam a Administração e os licitantes, sendo inadmissível a aceitação de documentos ou propostas em desacordo com o exigido no instrumento convocatório. O não afastamento das regras estabelecidas no Edital garantem segurança e estabilidade das relações jurídicas decorrentes do certame licitatório, bem como asseguram o tratamento isonômico entre os licitantes. A inobservância aos ditames desses preceitos relevantes, comprometem a validade do processo de licitação, tornando-o vulnerável, possibilitando a sua desconstituição por razões de juridicidade pela autoridade administrativa ou judicial competente.



Ademais, oportuno salientar que quando o Edital exige que o Balanço Patrimonial, as demonstrações contábeis e as notas explicativas sejam apresentados na forma da lei, importa em dizer que o Livro Diário deve ser registrado na Junta Comercial nos termos do art. 1.181, da Lei 10.406/02 e alínea "b", do art. 10, da ITG 2000(R1), por sua vez os Termos de Abertura e Encerramento devem ser cancelados, enquanto o Balanço Patrimonial, as demonstrações contábeis e as notas explicativas devem constar no Livro Diário, na sequência da numeração das páginas deste.

Destarte, para que as notas explicativas apresentadas pelas licitantes sejam dotadas de validades, as mesmas devem comprovadamente fazer parte do Livro Diário (ou do Balanço Patrimonial, considerando que as Juntas Comerciais têm adotado a prática de cancelar os balanços separadamente) devidamente registrado na Junta Comercial ou da Escrituração Contábil Digital transmitida pelo SPED.

Assim, uma vez que a Recorrente não comprovou que as notas explicativas apresentadas em sua documentação de habilitação fazem parte de um Balanço Patrimonial ou Livro Diário, devidamente registrado na Junta Comercial, ou ainda da Escrituração Contábil Digital transmitida pelo SPED, mantém-se a ocorrência no tocante à qualificação econômico-financeira da Recorrente.

4. CONCLUSÃO

Com base na fundamentação jurídica exposta, este órgão jurídico conclui pelo DEFERIMENTO "EM PARTES" do recurso administrativo interposto pela empresa BT COMÉRCIO INTELIGENTE LTDA.

As evidências demonstram que a empresa recorrente não atendeu plenamente aos requisitos estabelecidos no Edital, nos termos da legislação aplicável à matéria, garantindo a legalidade, a legitimidade e a eficiência do processo licitatório.

Recomenda-se, portanto,

1. Conhecimento e pela procedência do recurso formulado pela licitante BT COMÉRCIO INTELIGENTE LTDA, no que atine à apresentação de apenas um balanço patrimonial, referente ao exercício de 2022;
2. Conhecimento e pela IMPROCEDÊNCIA do recurso formulado pela licitante BT COMÉRCIO INTELIGENTE LTDA, no que concerne à "apresentação de notas explicativas sem o devido registro no órgão competente", com a consequente manutenção da decisão exarada pelo Pregoeiro na sessão de julgamento da Pregão Eletrônico para Registro de Preços nº 006/2024.



3. Mantenha-se, a decisão de inabilitação da empresa recorrente, pela razão exposta no item 2 acima, reafirmando o compromisso da administração pública com a observância estrita dos princípios licitatórios e do Edital.
4. Assegure-se a publicação desta decisão nos meios oficiais de comunicação do Município, promovendo a transparência e o acesso à informação.

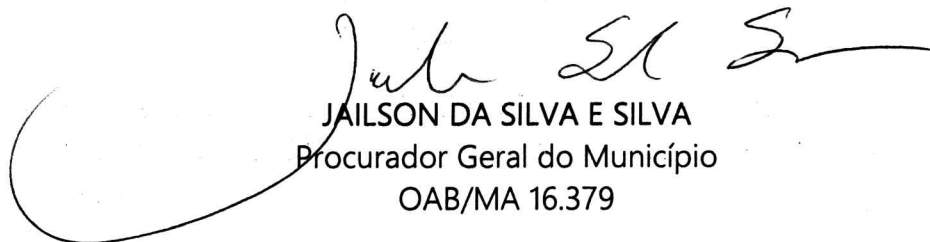
A Procuradoria Geral do Município de Lima Campos/MA reitera o deferimento "em partes" do recurso administrativo, em consonância com os princípios que norteiam a administração pública e a legislação aplicável ao caso.

Sem mais para o momento, acreditando na correta interpretação da lei e da correta jurisprudência.

É o que recomendamos,

S.M.J

Lima Campos/MA, 20 de maio de 2024.


JAILSON DA SILVA E SILVA
Procurador Geral do Município
OAB/MA 16.379