



MANIFESTAÇÃO JURÍDICA – SELIFOR

PROCESSO Nº: P264783/2024

EDITAL Nº: 10255 – PE 90387/2024/IJF

INTERESSADO: INSTITUTO DOUTOR JOSÉ FROTA

REFERÊNCIA: Recurso Administrativo

EMENTA: Direito Administrativo. Licitações e contratos. Lei Federal nº 14.133/2021. Pregão eletrônico. Recurso administrativo.

1. DO RELATÓRIO

1.1. Aportam os autos nesta ASJUR, mediante despacho da Secretária Municipal das Licitações de Fortaleza - SELIFOR, para análise e manifestação jurídica quanto ao Recurso Administrativo interposto pela empresa **INLABEL SOLUÇÕES EM RÓTULOS ADESIVOS LTDA** em face da habilitação da empresa **EXCELENCIA SERVIÇOS E REPRESENTAÇÕES LTDA** nos grupos 01 e 02 do Pregão Eletrônico nº 10255/2024, oriundo do **INSTITUTO DOUTOR JOSÉ FROTA – IJF**, cujo objeto é **O REGISTRO DE PREÇOS VISANDO AQUISIÇÕES FUTURAS E EVENTUAIS DE ETIQUETAS ADESIVAS PARA SOROS, MEDICAÇÕES E DIETAS, E PLAQUETAS PARA TOMBAMENTO DE BENS PERMANENTES**.

1.2. O referido certame foi dividido em Grupos/Itens com destinações diversas em respeito ao tratamento favorecido às ME/EPP's, tendo **GRUPO 01** (e seus respectivos itens) destinados à **Ampla Concorrência**, o **GRUPO 02** (e seus respectivos itens) destinados a **Cota Reservada** e o **ITEM 09 Exclusivo para ME/EPP's**.

1.3. Ao serem concluídas as fases de julgamento e de habilitação do Pregão Eletrônico nº 90387/2024 – IJF, a Empresa **EXCELENCIA SERVICOS E REPRESENTACOES LTDA**, CNPJ nº 35.371.987/0001-35 foi arrematante do certame e restou habilitada para todos os GRUPOS/ITENS do instrumento convocatório.

1.4. Após habilitação da empresa arrematante, o agente de contratação, com fulcro no subitem 8.3.1. do Edital em comento, abriu o prazo para registro de intenções recursais, oportunidade em que a empresa **INLABEL SOLUÇÕES EM RÓTULOS ADESIVOS LTDA**, CNPJ nº **20.772.716/0001-14** realizou de forma tempestiva, o registro de sua intenção de recurso no sistema COMPRAS.GOV.BR.

1.5. Em 07 de fevereiro de 2025, foi interposto recurso administrativo aos Grupos 01 e 02 pela empresa **INLABEL SOLUÇÕES EM RÓTULOS ADESIVOS LTDA**, CNPJ nº **20.772.716/0001-14**, na plataforma COMPRAS.GOV.BR.

SECRETARIA MUNICIPAL DAS LICITAÇÕES DE FORTALEZA

Avenida Heráclito Graça, nº 750 • Centro • CEP 60.140-060 • Fortaleza, Ceará, Brasil
(85) 2028-0462 • e-mail: licitacao@clfor.fortaleza.ce.gov.br



1.6. Ademais, findado o prazo para apresentação de razões recursais, iniciou-se o prazo para contrarrazões aos recursos interpostos, em atenção ao § 4º do art. 165, I, da Lei n.º 14.133/2021 e ao subitem 8.7. do Edital, porém não houveram registros de contrarrazões apresentadas.

1.7. Vê-se, pois, que as razões recursais foram interpostas nos prazos fixados, estando tempestivas e aptas para conhecimento e julgamento, uma vez que atendem aos requisitos formais de admissibilidade.

1.8. Diante o exposto, vieram os autos para apreciação jurídica, objetivando **análise e emissão de Parecer** sobre o julgamento promovido pelo pregoeiro, para subsidiar a decisão da Autoridade Superior.

1.9. É o relatório, no essencial.

1.10. Passa-se à análise jurídica da solicitação.

2. DAS RAZÕES DE RECURSO E DA RESPECTIVA TEMPESTIVIDADE

2.1. RECURSO DA EMPRESA INLABEL SOLUÇÕES EM RÓTULOS ADESIVOS LTDA.

2.1.1. Em apertada síntese, a empresa recorrente sustenta sua manifestação recursal em dois principais fundamentos para impugnar a habilitação da empresa EXCELENCIA SERVICOS E REPRESENTACOES LTDA, a saber:

2.1.1.1. Incompatibilidade dos CNAE's (classificação nacional de atividades econômicas) **com o objeto lícitado**, o que violaria os requisitos de qualificação técnica.

2.1.1.2. Apresentação incompleta da documentação contábil, em especial, a ausência do balanço patrimonial referente ao exercício de 2022, e os respectivos índices de boa situação financeira daquele ano.

2.1.2. Irresignada com a decisão, a recorrente requer que o agente público que praticou o ato reveja sua decisão, de modo a inabilitar a empresa arrematante e por conseguinte, dê regular andamento ao processo licitatório.

3. DA COMPETÊNCIA DA SECRETARIA MUNICIPAL DAS LICITAÇÕES – SELIFOR

3.1. A Secretaria Municipal das Licitações da Prefeitura de Fortaleza SELIFOR é órgão da Administração Direta do Município de Fortaleza e a sua principal atribuição é a **condução da fase externa dos procedimentos licitatórios** que são **iniciados nos órgãos demandantes**.



3.2. Anteriormente denominada Central de Licitações de Fortaleza – CLFOR, o órgão municipal sofreu recente alteração em decorrência da nova estrutura administrativa implementada pela Lei Complementar nº 422, de 20 de março de 2025, medida que alçou a então Central de Licitações ao status de Secretaria Municipal, conforme imperativo legal contido no Art. 14 da sobredita reforma administrativa. Veja-se:

Art. 14 - O caput e o § 1º do art. 90 da Lei Complementar n.º 176, de 19 de dezembro de 2014, passam a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 90. Fica criada a Secretaria Municipal das Licitações da Prefeitura de Fortaleza (SELIFOR), na estrutura administrativa do Poder Executivo Municipal, subordinada diretamente à Secretaria Municipal de Governo (SEGOV).

3.3. A Lei Complementar nº 176/2014, alterada pela LC 422/2025, delegou à SELIFOR a incumbência do julgamento de recursos administrativos apresentados nas licitações públicas submetidas à Secretaria de Licitações, senão vejamos:

Subseção XXII

DA SECRETARIA MUNICIPAL DAS LICITAÇÕES DA PREFEITURA DE FORTALEZA

Art. 49. A Secretaria Municipal das Licitações da Prefeitura de Fortaleza tem por finalidade realizar os procedimentos licitatórios de interesse dos órgãos e das entidades da Administração Pública Direta e Indireta, visando alcançar a economicidade das contratações públicas, a transparência dos processos licitatórios e a uniformização dos procedimentos, competindo-lhe:
[...]

VII - **julgar os recursos interpostos nas licitações**, sendo o(a) Secretário(a) Municipal das Licitações a autoridade competente, quando o agente de contratação e as comissões de contratação mantiverem sua decisão.

3.4. Assim, denota-se que quando o agente de contratação denegar seguimento ao mérito recursal, e assim, manter sua decisão, deverá ser observado a espécie de Recurso Hierárquico, procedimento no qual a Autoridade imediatamente superior ao agente de contratação deverá também se manifestar sobre a matéria em lide.

4. DA FINALIDADE E ABRANGÊNCIA DO PARECER JURÍDICO

4.1. De início, convém destacar que incumbe a esta Assessoria Jurídica prestar assessoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo tratar de conveniência, interesse e oportunidade dos atos a serem praticados no âmbito desta Secretaria, tampouco examinar questões de natureza eminentemente técnica, administrativa e/ou financeira.

4.2. Em consonância com o Decreto Municipal nº 13.512/2014, compete à ASJUR a emissão de parecer jurídico nos assuntos e processos que lhe forem encaminhados, conforme comando normativo disposto abaixo:

SECRETARIA MUNICIPAL DAS LICITAÇÕES DE FORTALEZA

Avenida Heráclito Graça, nº 750 • Centro • CEP 60.140-060 • Fortaleza, Ceará, Brasil
(85) 2028-0462 • e-mail: licitacao@clfor.fortaleza.ce.gov.br



SEÇÃO I

DA ASSESSORIA JURÍDICA

Art. 6º Compete à Assessoria Jurídica:

- I. prestar assistência jurídica ao Presidente, ao Presidente Adjunto e às unidades administrativas da Central de Licitações da Prefeitura de Fortaleza;
- II. prestar assistência jurídica às Comissões de Licitações e aos Pregoeiros que integram a Central de Licitações da Prefeitura de Fortaleza;
- III. emitir parecer jurídico nos assuntos e processos que lhe forem encaminhados pelo Presidente, pelas unidades administrativas, pelas comissões de licitações e pregoeiros;

4.3. Esses limites à atividade deste órgão jurídico se justificam em razão do princípio da deferência técnico-administrativa e do disposto no Enunciado nº 7 do Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia Geral da União:

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.

4.4. Em franca homenagem ao princípio da segregação das funções, imperioso registrar que **a legislação de regência atribuiu ao agente de contratação/pregoeiro a incumbência de julgar**, impulsionar bem como executar todas as funções necessárias ao bom andamento do certame, conforme expresso comando legal contido no Art. 8º da Lei 14.133/2021.

Art. 8º A licitação será conduzida por agente de contratação, pessoa designada pela autoridade competente, entre servidores efetivos ou empregados públicos dos quadros permanentes da Administração Pública, para tomar decisões, acompanhar o trâmite da licitação, dar impulso ao procedimento licitatório e executar quaisquer outras atividades necessárias ao bom andamento do certame até a homologação.

(...)

Art. 61. Definido o resultado do julgamento, a Administração poderá negociar condições mais vantajosas com o primeiro colocado.

§ 1º A negociação poderá ser feita com os demais licitantes, segundo a ordem de classificação inicialmente estabelecida, quando o primeiro colocado, mesmo após a negociação, for desclassificado em razão de sua proposta permanecer acima do preço máximo definido pela Administração.

§ 2º A negociação será conduzida por agente de contratação ou comissão de contratação, na forma de regulamento, e, depois de concluída, terá seu resultado divulgado a todos os licitantes e anexado aos autos do processo licitatório.



4.5. No âmbito municipal, deve-se observar o teor do Decreto nº 15.524/2023, que regulamentou a função do agente de contratação, atribuindo-lhe a competência para **i)** verificar a conformidade das propostas para com os requisitos do edital; **ii)** realizar negociações para obter condições mais vantajosas para Administração; **iii)** promover diligências para sanear falhas que não alterem a substância das propostas; **iv)** **indicar o vencedor do certame, dentre outras atribuições, senão vejamos:**

Art. 13 - Cabe ao agente de contratação, designado nos termos do Capítulo II deste Decreto, as seguintes atribuições:

I - tomar decisões em prol da boa condução da licitação, dar impulso ao procedimento, inclusive por meio de demandas às áreas das unidades de contratações, descentralizadas ou não, para fins de saneamento da fase preparatória, caso necessário;

II - acompanhar o trâmite e promover diligências, se for o caso, para que o calendário de contratação seja cumprido, observado, ainda, o grau de prioridade da contratação;

III - conduzir e coordenar a sessão pública da licitação e promover as seguintes ações:

a) receber, examinar e decidir as impugnações e os pedidos de esclarecimentos ao edital e aos seus anexos e requisitar subsídios formais aos responsáveis pela elaboração desses documentos, caso necessário;

b) verificar a conformidade da proposta mais bem classificada com os requisitos estabelecidos no edital;

c) verificar e julgar as condições de habilitação;

d) sanear erros ou falhas que não alterem a substância das propostas; e

e) encaminhar à comissão de contratação, quando for o caso:

1. os documentos de habilitação, caso se verifique a possibilidade de saneamento de erros ou de falhas que não alterem a substância dos documentos e a sua validade jurídica, conforme o disposto no § 1º do art. 64 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021; e

2. os documentos relativos aos procedimentos auxiliares previstos no art. 78 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021;

f) negociar, quando for o caso, condições mais vantajosas com o primeiro colocado; **g)** indicar o vencedor do certame;

h) conduzir os trabalhos da equipe de apoio; e

i) encaminhar o processo instruído, após encerradas as fases de julgamento e de habilitação e exauridos os recursos administrativos, à autoridade superior para adjudicação e para homologação.

4.6. Por sua vez, o Decreto municipal nº 13.512/2014, ao estabelecer as competências funcionais desta Secretaria, dispôs que compete à Assessoria Jurídica emitir pareceres jurídicos nos assuntos e processos que lhe forem encaminhados bem como emitir relatórios dos recursos interpostos nos certames públicos para subsidiar eventual decisão hierárquica, conforme apregoa o Art. 6º do sobredito decreto municipal.



4.7. Por tal razão, o exame jurídico desta ASJUR não se destina a substituir os atos proferidos pelo agente de contratação competente, nem tampouco usurpar a competência deste nos atos de julgamento de proposta, exame de exequibilidade, revisão de cálculo matemático, classificação, etc, mas, tão somente, **avaliar a existência de amparo legal na peça recursal apresentada**, sem perder de vista a presunção de veracidade e legitimidade inerentes em tais procedimentos.

4.8. Sem embargos, a presente manifestação não se destina a promover exame de legalidade sobre o procedimento licitatório *in totum*, pois tal providência requer, inclusive, revisitação da fase interna, além de análise criteriosa de todos os atos processuais encampados nos autos, medida incompatível nesta etapa processual, ora destinada, tão somente, ao exame do mérito recursal.

5. DO EXAME DE MÉRITO

5.1. Conforme se depreende da manifestação recursal apresentada pela recorrente, verifica-se que a empresa **INLABEL SOLUÇÕES EM RÓTULOS ADESIVOS LTDA**, requer a reforma da decisão que a habilitou a empresa **EXCELENCIA SERVICOS E REPRESENTACOES LTDA** no Pregão Eletrônico nº **90387/2024**, realizado pelo Município de Fortaleza, por intermédio do Instituto do Dr. José Frota - IJF, por entender que a referida empresa não atendeu aos comandos editalícios, deixando de apresentar documentos indispensáveis para efetiva execução contratual.

5.2. Em atenção ao edital em comento, observamos que o **Item 5. do Anexo I – Termo de Referência do Edital (Fls.545/549)** relaciona todos os documentos que compõem a fase habilitatória, sendo indispensáveis a apresentação dos referidos documentos para o fiel atendimento das condições editalícias e posterior assinatura contratual.

5.3. A partir da análise das razões recursais, a empresa **INLABEL SOLUÇÕES EM RÓTULOS ADESIVOS LTDA** pontua, inicialmente, que os itens do edital tratam do fornecimento de materiais gráfico personalizados, no entanto a empresa vencedora não apresenta códigos CNAE's (classificação nacional de atividades econômicas) compatíveis com o objeto do edital, e não contemplam tal fornecimento.

5.4. Entretanto, referida alegação decorre de interpretação equivocada do instrumento convocatório, visto que tal imposição vai de encontro com o ordenamento jurídico, principalmente no que tange aos princípios que regem estas relações jurídicas.

5.5. O Cadastro Nacional de Atividades Econômicas (CNAE) tem por objetivo principal a padronização das atividades econômicas para fins estatísticos e fiscais, sendo uma classificação vinculada à Receita Federal e órgãos tributários. Não se trata de documento



jurídico apto, por si só, a comprovar a capacidade técnica-operacional da empresa no âmbito de uma licitação pública.

5.6. Em suma, o código de CNAE's não possuem natureza jurídica vinculante para fins de habilitação técnica. Sua função é servir ao sistema de arrecadação e ao controle estatístico das atividades econômicas no país. Portanto, **a mera ausência de correspondência exata entre o CNAE declarado e o objeto licitado não configura, automaticamente, motivo de inabilitação.**

5.7. No tocante ao cerne do que aqui se discute, é válido salientar que a Lei Federal nº 14.133/2021 exige, no art. 67, II, que a licitante demonstre capacidade técnico-operacional compatível com o objeto licitado. Vejamos:

Art. 67. A documentação relativa à qualificação técnico-profissional e técnico-operacional será restrita a:

(...)

II - **certidões ou atestados**, regularmente emitidos pelo conselho profissional competente, quando for o caso, **que demonstrem capacidade operacional na execução de serviços similares de complexidade tecnológica e operacional equivalente ou superior**, bem como documentos comprobatórios emitidos na forma do § 3º do art. 88 desta Lei;

5.8. Quanto ao edital em comento, o **item 5.3.1 do Anexo I - Termo de Referência (Fls. 547)** assim pontua:

5.3. QUALIFICAÇÃO TÉCNICA

5.3.1. APRESENTAR NO MÍNIMO 01(UM) ATESTADO OU CERTIDÃO EM NOME DA LICITANTE, EXPEDIDO(S) POR PESSOA JURÍDICA DE DIREITO PÚBLICO OU PRIVADO, **QUE COMPROVE(M) TER A LICITANTE EXECUTADO SERVIÇOS COMPATÍVEIS EM CARACTERÍSTICAS COM O OBJETO DA PRESENTE LICITAÇÃO.**

5.9. Essa é, inclusive, a posição reiterada do Tribunal de Contas da União (TCU), que tem entendido que o mais relevante é a compatibilidade material entre o objeto social constante do contrato social da empresa e os atestados de capacidade técnica apresentados. Assim vejamos:

ACÓRDÃO Nº 571/2006 – SEGUNDA CÂMARA

“13. Se uma empresa apresenta experiência adequada e suficiente para o desempenho de certa atividade, não seria razoável exigir que ela tenha detalhado o seu objeto social a ponto de prever expressamente todas as sub atividades complementares à atividade principal. ”

ACÓRDÃO 1203/2011 - PLENÁRIO

“Entendemos que **o cadastro de atividades na Receita Federal do Brasil não é motivo suficiente para impedir a participação da empresa, ainda mais que tal cadastro não era totalmente discrepante do objeto do certame.** É certo que esse cadastro é uma imposição legal e deve estar atualizado, porém **em**



nenhum momento há previsão legal de impedir uma empresa de participar em virtude de uma discrepância desse cadastro. Caberia aos responsáveis a formação de juízo crítico com base em todas as informações apresentadas, especialmente a simples leitura do Contrato Social da empresa representante. Com base nessas informações, e considerando que em licitação as disposições editalícias devem ser interpretadas a fim de garantir a competitividade do certame, conforme preceitua o parágrafo único, art. 4º, Anexo I, Decreto nº 3.555/2000, não haveria motivos para impedir a participação da empresa Dantas, como acabou por ocorrer. ”

ACÓRDÃO 42/2014-TCU-PLENÁRIO

“Considerando que a representante se baseou no código indicado para a atividade principal constante do Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas, bem como em possível favorecimento do produto, supostamente fornecido por intermédio de outra empresa do mesmo grupo econômico em vez da própria licitante declarada vencedora, razão pela qual pleiteou provimento cautelar para suspensão do certame, e, no mérito, que fosse inabilitada a licitante declarada vencedora e lhe fosse adjudicado o objeto, Considerando que diante do decidido no precedente Acórdão 1203/2011-TCU-Plenário, segundo o qual o CNAE não deveria, sozinho, constituir motivo para a inabilitação em processo licitatório, havendo outros meios de comprovação da compatibilidade do ramo de atuação da empresa com o objeto da licitação, a exemplo o contrato social (...)”

5.10. Portanto, exigir que a empresa tenha um código CNAE específico é limitar, injustificadamente, o caráter competitivo da Licitação, ferindo os princípios da prevalência do Interesse Público e da Vantajosidade.

5.11. Nesta senda, ao realizar o procedimento licitatório, a Administração Pública tem o dever de exigir atestados que comprovem que a qualificação dos concorrentes está compatível com o objeto que pretende contratar. Nesse mesmo sentido, a Súmula nº 263/2011 do Tribunal de Contas da União dispõe:

SÚMULA 263 - TCU

Para a comprovação da capacidade técnico-operacional das licitantes, e desde que limitada, simultaneamente, às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto a ser contratado, é legal a exigência de comprovação da execução de quantitativos mínimos em obras ou serviços com características semelhantes, devendo essa exigência guardar proporção com a dimensão e a complexidade do objeto a ser executado.

5.12. No que se refere à súmula acima transcrita, há de se esclarecer que o seu conteúdo afirma que a comprovação da capacidade de execução do objeto licitatório deve guardar correspondência e proporção com o objeto que será contratado.

5.13. No que concerne ao questionamento da recorrente sobre a habilitação jurídica da empresa vencedora, pode-se verificar no contrato social da **EXCELENCIA SERVICOS E**

REPRESENTACOES LTDA a previsão de atividades relacionadas ao gênero do objeto pretendido pela Administração, tais, impressão de material para outros usos, serviços de encadernação e plastificação, fabricação de letras, letreiros e placas de qualquer material, comércio varejista de artigos de papelaria, informática, etc.

5.14. Quanto a Qualificação técnico-Operacional, podemos vislumbrar os **Atestados de capacidade técnica apresentados pela empresa vencedora (Fls.744/762)**, que comprovam a execução de atividades compatíveis com o objeto em especificações e quantidades requisitados nos Grupos/ Itens do edital.

5.15. Dessa sorte, a Administração deve verificar apenas se as atividades desempenhadas pelos licitantes como dispostas em seus documentos constitutivos são compatíveis, em linha geral, com o objeto da licitação.

5.16. Assim, considerando os precedentes do TCU sobre a matéria, temos que a inabilitação da licitante apenas deve ser deflagrada quando houver incompatibilidade absoluta entre o contrato social da licitante, atestados de capacidade técnica para com o objeto pretendido pela Administração. Repita-se que o documento constitutivo não precisa dispor expressa e especificamente sobre o objeto da licitação. Com amparo da doutrina majoritária, este é o ensinamento de Marçal Justen Filho¹:

"(...) se uma pessoa jurídica apresenta experiência adequada e suficiente para o desempenho de certa atividade, a ausência de previsão expressa desta mesma atividade em seu contrato social não pode ser empecilho a sua habilitação".

5.17. De tal modo, não se sustenta indicar que a empresa vencedora teria objeto social divergente do objeto licitado, apenas por apresentar códigos de CNAE's com descrições incompatíveis com o objeto do edital, pois, como se vislumbra, esta apresentou o contrato social com incidência de atividades pertinentes ao objeto do edital, bem como comprovou por meio de seus atestados técnicos o desempenho de atividade compatível em características e quantidades com o objeto da licitação.

5.18. Dessa forma, é juridicamente inadmissível fundamentar uma inabilitação exclusivamente na ausência de CNAE compatível, desde que o Contrato Social da empresa preveja o exercício da atividade e os Atestados Técnicos apresentados comprovem a experiência na execução de objeto similar ou equivalente.

5.19. Essa interpretação respeita os princípios do julgamento objetivo, razoabilidade, proporcionalidade e competitividade, previstos no art. 5º da Lei nº 14.133/2021.

¹ JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de licitações e contratos administrativos. 16. Ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014 – Pag. 553.



5.20. Ainda sobre as razões recursais apresentadas pela empresa recorrente, esta alega que a empresa EXCELENCIA SERVICOS E REPRESENTACOES LTDA, vencedora do certame, apenas apresentou o balanço patrimonial referente ao ano de 2023 registrado na Junta Comercial do Estado do Ceará (Período: 01/01/2023 a 31/12/2023 – encerramento de 31/12/2023), estando ausente o balanço patrimonial do ano de 2022 e os respectivos índices de boa situação financeira daquele ano.

5.21. Quanto ao objetivo da qualificação econômico-financeira requisitado no processo licitatório, este visa averiguar a capacidade da empresa proponente de cumprir com as obrigações contratuais, especialmente do ponto de vista econômico-financeiro. Em outras palavras, tal requisito de Qualificação Econômica serve para avaliar se a empresa possui “saúde financeira” suficiente para arcar com os compromissos decorrentes da execução do contrato, sem risco de inadimplência ou interrupção dos serviços.

5.22. Essa exigência está prevista na Lei nº 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos), que permite à Administração Pública solicitar documentos como: Balanço patrimonial e demonstrações contábeis; Certidões negativas de falência ou recuperação judicial; Índices financeiros que demonstrem solvência, liquidez e rentabilidade.

5.23. Assim, a qualificação econômico-financeira protege o interesse público, evitando que contratos sejam firmados com empresas que não têm estrutura (saúde financeira) para cumprir com o que prometem, o que poderia resultar em prejuízos à administração e à sociedade.

5.24. No que diz respeito a necessária comprovação da Qualificação Econômico-financeira, suscitada pela empresa recorrente, o **item 5.4. do Anexo I - Termo de Referência do edital em comento (Fls.548/549)**, assim dispõe:

5.4. DA QUALIFICAÇÃO ECONÔMICO-FINANCEIRA:

5.4.1. Certidão Negativa de Falência, Recuperação Judicial ou Extrajudicial, expedida por quem de competência na sede da pessoa jurídica ou certidão negativa de execução patrimonial expedida no domicílio da pessoa física, ressalvado o disposto nos subitens abaixo:

5.4.1.1. Balanço patrimonial, demonstração de resultado de exercício e demais demonstrações contábeis dos 02 (dois) últimos exercícios sociais;

5.4.1.2. Será objeto de julgamento o balanço patrimonial de cada exercício, separadamente, de forma independente, para fins de exigência do presente Edital.

(...)

5.4.3. BALANÇO PATRIMONIAL e demonstrações contábeis do 2 (dois) último exercício social, já exigíveis e apresentados na forma da lei, que comprovem a boa situação financeira da licitante, vedada a sua substituição por balancetes ou balanços provisórios, podendo ser atualizados por índices oficiais, quando encerrado há mais de 03 (três) meses da data de apresentação da proposta.



5.4.4. O balanço deverá ser acompanhado dos termos de abertura e de encerramento do Livro Diário, todos registrados e autenticados na Junta Comercial, constando, necessariamente, o número do Livro Diário e das respectivas folhas nas quais se acha transcrito, devendo tanto o balanço quanto os termos ser assinados por contador(es) registrado(s) no Conselho Regional de Contabilidade e pelo titular ou representante legal da empresa.

5.4.5. Serão aceitos o balanço patrimonial, demonstrações contábeis, termos de abertura e encerramento do livro Diário, transmitidos via SPED, acompanhados do recibo de entrega de escrituração contábil digital, respeitado os termos do Decreto nº 8.683/2016 e a INRFB vigente.

5.4.6. O balanço patrimonial apresentado deverá corresponder aos termos de abertura e encerramento do Livro Diário apresentado.

(...)

5.25. Por sua vez, a Lei nº. 14.133/21 ao tratar da habilitação de empresas participantes de certames licitatórios, prevê que, para fins de qualificação econômico-financeira, **a Administração poderá exigir balanço patrimonial e demonstrações contábeis dos 02 (dois) últimos exercícios sociais**, já exigíveis e apresentados na forma da lei, que comprovem a boa situação financeira da empresa, conforme artigo abaixo transcrito:

Art. 69. 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.

§ 1º A critério da Administração, poderá ser exigida declaração, assinada por profissional habilitado da área contábil, que ateste o atendimento pelo licitante dos índices econômicos previstos no edital. (grifo nosso)

5.26. A nova Lei de Licitações estendeu-se a abrangência da exigência da apresentação do balanço patrimonial. Enquanto o regime anterior permitia a exigência apenas do balanço patrimonial relativo ao último exercício social, a nova Lei permite que se requisitem os balanços e as demonstrações contábeis relativas aos 02 (dois) últimos exercícios sociais, ressaltando as exceções contidas no art. 65, §1º e art. 69, §6º da Lei Federal nº 14.133/21.

5.27. Seguindo a irretocável lição de Marçal Justen Filho², a exigência dos dois últimos balanços econômico-financeiro visam mitigar possíveis inconsistências dos seus registros quando comparados ao que fora registrado no exercício pretérito. Vejamos:

² JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de licitações e contratos administrativos: Lei 14133/2021. – 1. Ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021



A apresentação da documentação contábil pertinente aos dois últimos exercícios sociais destina-se a identificar a evolução da situação do licitante e identificar desvios, usualmente referidos como “maquiagem de balanços”. A exigência destina-se a permitir o cotejo entre a documentação contábil atinente aos dois exercícios. **A continuidade dos lançamentos contábeis inviabiliza a desconformidade entre as informações constantes das demonstrações pertinentes ao último exercício relativamente àquelas do exercício pretérito.** O cotejo destina-se a permitir a **avaliação da consistência dos lançamentos, especialmente para evitar a alteração ou supressão de dados pertinentes ao cálculo dos índices e coeficientes.**

5.28. Concluímos que as exigências previstas no certame licitatório em comento são restritas aquelas previstas na nova lei de licitações, revelando-se em um rol taxativo de requisições para comprovação da qualificação econômico-financeira, que deverá ser mínima, objetiva e suficiente para garantir a execução do objeto da licitação, o que foi devidamente recepcionada no instrumento editalício.

5.29. Nesse sentido, o Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro julgou improcedente um mandado de segurança expedido na vigência da Lei nº 8.666/1993, cuja racionalidade poderá orientar a aplicação da Lei nº 14.133/2021, em que estabelece que a documentação relativa à qualificação econômico-financeira limitar-se-á, dentre outros aspectos, ao balanço patrimonial e demonstrações contábeis. Vejamos:

APELAÇÃO CÍVEL. MANDADO DE SEGURANÇA PREGÃO ELETRÔNICO. **BALANÇO PATRIMONIAL COM REGISTRO NA JUNTA COMERCIAL. CONDIÇÃO PARA HABILITAÇÃO.** DIREITO LIQUIDO E CERTO. 1 - Repele-se a alegação de nulidade do ato administrativo de inabilitação da impetrante/apelada no certame por ausência de motivação, vez que, conforme a própria se refere em sua preambular, **sua exclusão decorreu do não cumprimento de regra expressa no edital**, motivação essa que, aliás, tanto é expressa que ensejou o manejo do presente writ justamente contra a aplicação da referida norma, ao fundamento de que houve, neste particular, formalismo exarcebado. 2 - A Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei Nacional n.º 8.666/1993) **estabelece que a documentação relativa à qualificação econômico-financeira limitar-se-á, dentre outros aspectos, ao “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” (art. 31, inciso I). 3 - **O instrumento convocatório vincula o proponente e que este não pode se eximir de estar em conformidade com as exigências apresentadas no Edital**, tanto no que diz respeito à qualificação técnica, como à jurídica e à econômico-financeira. 4 - **A dispensa da apresentação do balanço patrimonial para a contratação envolvendo fração menor do quantitativo dos produtos objeto de aquisição pela agravada, descrito no item “2”, se refere apenas à quota destinada ao tratamento diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno**



porte e decorre da lei(art. 48, inc. III, da Lei Complementar 123/2006), remanescendo, como regra, a exigência da apresentação do referido documento com relação ao quantitativo excedente, descrito no item “1” do Pregão Eletrônico nº 991/2022. 5 - A análise acerca da existência de possíveis vícios no edital de licitação no tocante à exigência do registro do Balanço Patrimonial na Junta Comercial, e se seu descumprimento constitui fator que acarreta necessariamente a desclassificação do licitante, ou se é possível de ser sanado através investigação aprofundada acerca de outros elementos hábeis a descortinar a autenticidade do referido demonstrativo contábil, demandaria dilação probatória incompatível com o ambiente de pouca evolução probatória característico da via mandamental. 6 - Impõe-se, assim, a manutenção da sentença que denegou a segurança. 7 - Recurso ao qual se nega provimento. (TJ/RJ, Apelação Cível nº 0866371-36.2022.8.19.0001, Rel. Des. Heleno Ribeiro Pereira Nunes, j. em 23.01.2024.)

5.30. Da análise criteriosa aos documentos da empresa arrematante, podemos observar a apresentação do Balanço Patrimonial e Demonstração do resultado do Exercício – (DRE) limitada aqueles apresentados nos autos processuais **(Fls.790/844)**.

5.31. E, de fato, localizamos o Balanço Patrimonial quanto ao ano de 2023 registrado na Junta Comercial do Estado do Ceará (Período: 01/01/2023 a 31/12/2023 – encerramento de 31/12/2023), porém não identificamos o balanço patrimonial referente ao ano de 2022.

5.32. Em atenção ao DRE citado pelo Agente de Contratação em sede de análise das razões recursais em sua Decisão de Recurso **(Fls.1.011/1.021)**, trata-se, apenas do Balanço Patrimonial do ano de 2023 com o histórico de registro do Balanço de 2022 na Junta Comercial, como se observa abaixo:

Demonstração do Resultado do Exercício		Folha: 1 de 1	
Empresa: EXCELENCIA SERVICOS E REPRESENTACOES LTDA - CNPJ: 35.371.987/0001-35		Fortes Contábil	
(1) Estabelecimentos: Todos; Centros de Resultado: Todos			
Endereço: AV HERACLITO GRACA, Complemento: , N.º: 710, Bairro: centro, Cidade: Fortaleza, Estado: CE, CEP: 60140060, Telefone: (85) 91073609			
Conta	Descrição	01/01/2022 a 31/12/2022	01/01/2023 a 31/12/2023
(+) 010	Receita Bruta Operacional	92.636,84	288.389,43
010.01	Faturamento Prod. Merc. e Serviços	92.636,84	288.389,43
010.01.01	Vendas de Produtos	0,00	27.255,10
010.01.01.01	Faturamento de Produtos	0,00	27.255,10
010.01.02	Vendas de Mercadorias	0,00	1.456,85
010.01.03	Vendas de Serviços	92.636,84	259.677,48
(-) 020	Deduções da Receita	4.711,35	14.056,58
020.01	Impostos Faturados	4.711,35	14.056,58
020.01.05	Simplex	4.711,35	14.056,58
(=) 030	Receita Líquida	87.925,49	274.332,85
(-) 040	Custo Mercad./Serv./Produtos Vendidos	51.000,00	75.000,00
040.01	Custo dos Produtos Vendidos	51.000,00	75.000,00
(=) 060	Lucro Bruto	36.925,49	199.332,85
(-) 070	Despesas Operacionais	27.930,07	31.453,91
070.01	Despesas Administrativas	27.878,79	30.885,02
070.04	Resultado Financeiro	51,28	568,89
070.04.02	Despesas Financeiras	51,28	568,89
(=) 110	Res. Antes das Participações e Contrib.	8.995,42	167.878,94
(=) 150	Res. Antes Imp.Renda e Contrib. Social	8.995,42	167.878,94
(=) 200	Resultado Líquido do Exercício	8.995,42	167.878,94

Fortaleza-CE, 22 de Abril de 2024



5.33. No entanto, somente o histórico de registro com a simples menção no Balanço do ano posterior, não garante o atendimento dos comandos editalícios, sendo indispensável a apresentação detalhada e completa dos balanços patrimoniais dos 02 (dois) últimos exercícios sociais da empresa licitante.

5.34. A apresentação de apenas um balanço patrimonial do exercício de 2023, ainda que traga colunas comparativas com 2022, não supre essa exigência, pois:

5.34.1. Não há prova de registro contábil formal do exercício de 2022 na Junta Comercial ou transmitido via SPED (com recibo de entrega);

5.34.2. Não é possível a extração de índices contábeis de forma auditável e segura;

5.34.3. O edital foi expresso ao exigir os termos de abertura e encerramento do Livro Diário de cada exercício, todos registrados e autenticados na Junta Comercial, constando, necessariamente, o número do Livro Diário e das respectivas folhas nas quais se acha transcrito. **Item 5.4.4 do Anexo I – termo de Referência.**

5.34.4. Não se identifica a assinatura do contador(es) registrado(s) no Conselho Regional de Contabilidade e pelo titular ou representante legal da empresa no Balanço Patrimonial de 2022.

5.35. Há de se mencionar o disposto no **subitem 5.4.1.2 do Anexo I - Termo de Referência do edital (Fls.548)** “Será objeto de julgamento o balanço patrimonial de cada exercício, separadamente, de forma independente, para fins de exigência do presente Edital”.

5.36. Tais exigências, salvo melhor juízo, tratam de item de fundamental importância para a qualificação econômico-financeira, no auxílio da comprovação da boa saúde financeira de determinada empresa, conforme disciplinado no ordenamento jurídico e, cuja orientação está convencionada em Doutrina Jurídica e jurisprudências, buscando um efetivo cumprimento do contrato a ser eventualmente firmado.

5.37. Portanto, tem-se que a empresa recorrida não é obrigada a realizar procedimentos, inclusive tributários, além dos exigidos em legislação específica, porém, se participante de licitação pública deverá se adequar às exigências editalícias e a todos os princípios que norteiam as licitações.

5.38. Assim, aquilo que para fins fiscais é opcional, não necessariamente se impõe à Administração Pública, em especial no que pertine à licitação. Dessa forma, frise-se o ato convocatório disciplinou o assunto exigindo tais termos.

5.39. Após todo o exposto, considerando que a legislação de regência e o instrumento convocatório exigem que o exame de Qualificação Econômico-Financeira seja realizado mediante apreciação dos Balanços Patrimoniais dos 02 (dois) últimos exercícios financeiros, considerando, ainda, que o julgamento fora realizado apenas com amparo no Balanço Patrimonial do exercício de 2023, **verifica-se a existência de vício que compromete a legalidade do procedimento**, consubstanciado em habilitação indevida de licitante que deixou de apresentar documento indispensável para comprovação da “boa saúde financeira”, conforme requisito objetivo definido no Edital.

5.40. Sendo assim, **recomendamos anulação do ato administrativo proferido pelo agente competente**, notadamente no que diz respeito ao exame de habilitação acerca da Qualificação Econômico-financeira da empresa recorrida, para viabilizar o retorno da fase processual antecedente, com o consequente reexame da matéria.

5.41. Importa esclarecer que a anulação do julgamento proferido pelo agente competente, com a consequente extirpação do ato administrativo vergastado, **viabilizará um novo pronunciamento acerca do exame de habilitação da empresa recorrida**, que, por sua vez, poderá diligenciar para esclarecer ou complementar informações eventualmente ausentes.

5.42. Neste diapasão, devemos ressaltar que, de acordo com o atual entendimento do Tribunal de Contas da União, muito embora a diligência não permita a juntada de documento novo, **esta vedação “não alcança documento ausente, comprobatório de condição atendida pelo licitante quando apresentou sua proposta**, que não foi juntado com os demais comprovantes de habilitação por equívoco ou falha”, conforme arestos daquele tribunal, ora ementados a seguir. Veja-se:

ACÓRDÃO 1211/2021-PLENÁRIO

A vedação à inclusão de novo documento, prevista no art. 43, § 3º, da Lei 8.666/1993 e no art. 64 da Lei 14.133/2021 (nova Lei de Licitações), **não alcança documento ausente, comprobatório de condição atendida pelo licitante quando apresentou sua proposta, que não foi juntado com os demais comprovantes de habilitação e da proposta, por equívoco ou falha**, o qual deverá ser solicitado e avaliado pelo pregoeiro.

(...)

As regras de licitações e a jurisprudência vêm evoluindo nesse sentido, sendo possível, por exemplo, ante à falta de juntada de comprovantes de regularidade fiscal pelo licitante, a consulta, pelo próprio agente público que conduz o certame, a sítios públicos em que constem tais documentos, nos termos do art. 40, parágrafo único, do Decreto 10.024/2019.

Em alinhamento com esse entendimento, a vedação à inclusão de documento “que deveria constar originariamente da proposta”, prevista no art. 43, §3º, da Lei 8.666/1993, deve se **restringir** ao que o licitante **não dispunha materialmente** no momento da licitação. **Caso o documento ausente se refira a condição atendida pelo licitante quando apresentou sua proposta, e não**



foi entregue juntamente com os demais comprovantes de habilitação ou da proposta por equívoco ou falha, haverá de ser solicitado e avaliado pelo pregoeiro.

Isso porque admitir a juntada de documentos que apenas venham a atestar condição pré-existente à abertura da sessão pública do certame não fere os princípios da isonomia e igualdade entre as licitantes e o oposto, ou seja, a desclassificação do licitante, sem que lhe seja conferida oportunidade para sanear os seus documentos de habilitação, resulta em objetivo dissociado do interesse público, com a prevalência do processo (meio) sobre o resultado almejado (fim).

ACÓRDÃO 2443/2021-PLENÁRIO

A vedação à inclusão de novo documento, prevista no art. 43, § 3º, da Lei 8.666/1993 e no art. 64 da Lei 14.133/2021 (nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos), não alcança documento destinado a atestar condição de habilitação preexistente à abertura da sessão pública, apresentado em sede de diligência.

5.43. Neste mister, caso a empresa recorrida tenha registrado regularmente seu balanço patrimonial correspondente ao exercício de 2022 antes da abertura das propostas, e apenas tenha esquecido ou se equivocado ao colacionar aos autos do processo licitatório, o pregoeiro poderá diligenciar e admitir a juntada desta documentação, sem que tal providência configure afronta ao preceito legal previsto no Art. 64 da Lei 14.133/2021, consoante ampla jurisprudência do TCU disposta nesta manifestação.

5.44. Por tudo exposto, recomendamos a anulação parcial do procedimento bem como o retorno da fase licitatória, com fulcro no Art. 71, I da Lei Federal nº 14.133/21, para que se proceda a devida correção do vício identificado e, posteriormente, seja promovido um novo exame de habilitação nos termos previstos no instrumento convocatório.

6. DA CONCLUSÃO

6.1. Ante o exposto, com amparo nos elementos de informação dispostos nos autos, ressalvados os critérios técnicos, de oportunidade e conveniência da medida, considerando a segregação de funções administrativas, e ainda, observada a presunção de legitimidade e veracidade dos atos administrativos encampados pelo agente de contratação, temos que o **recurso administrativo** interposto pela recorrente **INLABEL SOLUÇÕES EM RÓTULOS ADESIVOS LTDA** **MERECE PROSPERAR PARCIALMENTE**, considerando os apontamentos indicados nos itens 5.20 a 5.44 deste parecer, cabendo a adoção das seguintes providências:

6.1.1. Anulação parcial do procedimento, visando a cassação do ato administrativo proferido pelo agente de contratação que habilitou a empresa



recorrida, EXCELENCIA SERVICOS E REPRESENTACOES LTDA, visto que tal procedimento não obedeceu aos requisitos impostos pela Lei 14.133/2021 e regramentos do instrumento convocatório, notadamente no que tange ao exame de Qualificação Econômico Financeira mediante avaliação dos Balanços Patrimoniais dos 02 (dois) últimos exercícios da licitante;

6.1.2. O retorno da fase licitatória, com fulcro no Art. 71, I da Lei Federal nº 14.1333/21, para que se proceda a devida correção do vício identificado, sem prejuízo de eventuais diligências, caso se façam necessárias.

6.2. Por fim, devem os autos serem submetidos à Autoridade Superior para apreciação da matéria, nos termos do Art. 49, VII da Lei Complementar nº 176/2014, alterada pela Lei Complementar nº 422/2025.

6.3. Ademais, ressalte-se, contudo, que, na forma da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal - STF³, **a presente manifestação é meramente opinativa**, não vinculando a autoridade consulente.

6.4. É a manifestação, salvo melhor juízo.

Fortaleza, data da assinatura eletrônica

(assinatura eletrônica)

AMANDA KELLY DO NASCIMENTO FREITAS

ASJUR/SELIFOR

Matrícula nº 123493

OAB/CE nº 46.741

(assinatura eletrônica)

JOÃO VITOR PARENTE ALBUQUERQUE

Coordenador Jurídico

ASJUR/SELIFOR

Matrícula nº 90801

OAB/CE nº 31.472

³STF – AgReg no HC nº 155.020 – rel. min. Celso de Mello – 04/09/2018



Este documento é cópia do original e assinado digitalmente sob o número SEKWOOA4

Para conferir o original, acesse o site <https://assineja.sepog.fortaleza.ce.gov.br/validar/documento>, informe o malote 4269431 e código SEKWOOA4

Para validar a assinatura digital, acesse o site do Instituto Nacional de Tecnologia da Informação: <https://validar.iti.gov.br/>

ASSINADO POR: