



PARECER JURÍDICO N.º 055/2025

Assunto: Habilitação – Saneamento – Balanço patrimonial – Exercício anterior sem movimentação – Justificativa contábil – Possibilidade jurídica de aceitação.

Interessado: **Senhor Francisco das Chagas de Farias**
Agente de Contratação da Câmara Municipal de Mossoró

LICITAÇÃO – PREGÃO ELETRÔNICO – HABILITAÇÃO ECONÔMICO-FINANCEIRA – BALANÇO PATRIMONIAL REGISTRADO ANTES DA SESSÃO – INEXISTÊNCIA DE MOVIMENTAÇÃO EM EXERCÍCIO ANTERIOR – JUSTIFICATIVA TÉCNICA COM DOCUMENTAÇÃO IDÔNEA – PRINCÍPIO DA INSTRUMENTALIDADE DAS FORMAS – POSSIBILIDADE DE SANEAMENTO – AUSÊNCIA DE PREJUÍZO À ISONOMIA – HABILITAÇÃO DEFERIDA. Parecer jurídico favorável à habilitação de licitante que, embora não tenha apresentado balanço patrimonial de exercício anterior, comprovou ausência de movimentação financeira mediante declaração contábil e documentos comprobatórios. Reconhecimento da validade da documentação apresentada com fundamento na Lei nº 14.133/2021, na jurisprudência do TCU e dos Tribunais, e no princípio da instrumentalidade das formas. Ausência de prejuízo à isonomia em razão de nova sessão pública regularmente convocada.

I. RELATÓRIO.

01. Trata-se de solicitação de manifestação jurídica quanto à possibilidade de habilitação da empresa *INFINITY Plano de Assistência Familiar LTDA*, no âmbito do Pregão Eletrônico nº 001/2025, promovido por esta Câmara Municipal, cujo objeto é o registro de preços para contratação de empresa especializada no fornecimento de arranjos e coroas de flores.

02. Consta dos autos que, após a sessão inaugural realizada em 28 de abril de 2025, diversos recursos foram interpostos, razão pela qual foi determinada nova sessão, ocorrida em 14 de maio de 2025. Não houve a interposição de recursos dessa decisão.

03. Na referida sessão, a empresa *INFINITY* apresentou balanço patrimonial com data de registro em 06 de maio de 2025, ou seja, anterior à sessão pública. Não



houve impugnação à documentação apresentada.

04. Contudo, não foi inicialmente apresentado o balanço patrimonial relativo ao exercício de 2023, conforme exigido no edital. Instada a se manifestar, a empresa apresentou documentação complementar, incluindo: (I) declaração técnica firmada por contador legalmente habilitado, com justificativa da inexistência de movimentação financeira no exercício de 2023; e (II) documentos contábeis que demonstram a ausência de receitas, despesas e movimentações naquele período.

05. Em razão da natureza das exigências e da documentação apresentada, cabe à Procuradoria manifestar-se sobre a possibilidade de aceitação da justificativa e consequente deferimento da habilitação. É o relatório. Passo a opinar.

II. FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA.

2.1 DO REGRAMENTO JURÍDICO APLICÁVEL.

05. O art. 71, I da lei 14.133/21 permite expressamente o retorno de fases do processo licitatório para correção de falhas, desde que devidamente justificado e fundamentado em decisão do agente de contratação ou da autoridade competente. A realização de nova sessão pública, ainda dentro dos prazos legais e com a devida convocação de todos os interessados, não configura nulidade nem afronta à isonomia, desde que assegurada a participação equitativa dos licitantes.

06. No caso concreto, os licitantes foram convocados para a nova sessão, realizada em 14 de maio de 2025, em que apresentar toda a documentação referente à habilitação. Essa medida corrigiu eventuais falhas ocorridas na sessão anterior e garantiu tratamento isonômico entre os participantes, de modo a evitar que uma empresa fosse prejudicada por falhas técnicas ou circunstâncias alheias à sua vontade. Não houve qualquer recurso da decisão.

07. Nessa ocasião, a licitante INFINITY Plano de Assistência Familiar LTDA comprovou a existência de balanço financeiro devidamente registrado, em data anterior à sessão, em relação ao ano base 2024. Restou a necessidade de comprovação do ano base 2023.



08. A Lei nº 14.133/2021, em seu art. 64, §1º, autoriza o saneamento de falhas que não comprometam a substância dos documentos, desde que comprovada a validade jurídica da documentação e a inexistência de prejuízo à isonomia entre os licitantes. Para alguns autores, não se trataria de uma autorização, mas de um comando. Nesse sentido é o posicionamento de Mariana Magalhães Avelar¹, ao discorrer sobre a redação do §1º do art. 64 da Lei 14.133/2021:

Ainda, a redação literal faz parecer que o saneamento é uma prerrogativa do Administrador. Contudo, interpretando-se a regra no contexto da legislação, entende-se que o saneamento é, em verdade, um poder-dever vinculado: caso sua prática não altere a substância dos documentos e sua validade jurídica, o responsável pela licitação deverá sanear tais irregularidades, contribuindo assim para uma maior competitividade do certame.

Nesse contexto normativo, fica claro que o saneamento é um dever-poder da Administração, que deverá realizá-lo sempre que não se altere condições substanciais dos documentos apresentados.

09. A jurisprudência do Tribunal de Contas da União é firme no sentido de que a apresentação de documentos complementares é possível, desde que demonstrem condição já existente à época da habilitação. Destaque para os Acórdãos 1.211/2021, 2.443/2021, 966/2022, 1.819/2021, 2.568/2021 e 2.213/2021 – todos do Plenário do TCU.

10. Ademais, o Supremo Tribunal Federal, ao julgar o MS 38.297/DF, reafirmou a legitimidade de decisões administrativas que adotem postura pragmática e voltada à busca da proposta mais vantajosa, sem sacrificar o interesse público por formalismos excessivos.

11. No caso concreto, o balanço patrimonial do exercício de 2024 foi devidamente apresentado e registrado em data anterior à sessão pública. Quanto ao exercício de 2023, a empresa justificou tecnicamente, por meio de profissional habilitado, a ausência de movimentação financeira. Tal justificativa foi acompanhada de documentos que corroboram a

¹ AVELAR, Mariana Magalhães. Art. 64. In: FORTINI, Cristiana; OLIVEIRA, Rafael Sérgio Lima de; CAMARÃO, Tatiana (orgs.). Comentários à lei de licitações e contratos administrativos: Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. 2. ed. 1. reimpressão. Belo Horizonte: Fórum, 2023. v. 01. p. 658.



alegação.

12. Todo requisito formal tem uma razão de existir. A qualificação econômico-financeira, exigida na fase de habilitação, tem por finalidade comprovar que o licitante possui condições reais de cumprir com os encargos contratuais assumidos, especialmente frente aos prazos e riscos típicos das contratações com o poder público. Trata-se de um requisito que visa mitigar riscos de inadimplemento, paralisação do objeto e prejuízos ao erário. Ao exigir a comprovação de respaldo financeiro, a Administração resguarda-se contra contratações temerárias.

13. A exigência de um documento formal não implica, necessariamente, a sua única forma de comprovação de uma determinada situação. Havendo (I) comprovação idônea da condição exigida; (II) documento substitutivo compatível com o requisito a ser demonstrado; (III) inexistência de prejuízo à isonomia entre os licitantes; e (IV) interesse público na continuidade do procedimento, é plenamente possível a substituição de balanço por outros meios de prova ou, ainda, a justificativa para sua não apresentação.

14. Desde que comprovada a situação previamente existente, não há prejuízo ao certame. Nesse sentido, o acórdão 1.211/2021-TCU-Plenário, Relator Ministro Walton Alencar Rodrigues, cujo entendimento foi:

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 e/ou proposta, resulta em objetivo dissociado do interesse público, com a prevalência do processo (meio) sobre o resultado almejado (fim).

15. O art. 64, §1º, da Lei nº 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações) autoriza a Administração a realizar diligências destinadas à complementação de informações que comprovem a qualificação do licitante. Esse dispositivo reflete o espírito do consequencialismo administrativo introduzido pela Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), especialmente em seus arts. 20 a 22, os quais determinam que a atuação do agente público deve



levar em conta os efeitos práticos da decisão, evitando formalismos que frustrem o interesse público.

16. Além disso, o art. 55 da Lei nº 9.784/1999, que rege o processo administrativo federal, expressamente prevê que a Administração pode convalidar atos administrativos com defeitos sanáveis, desde que não acarretem prejuízo ao interesse público ou a terceiros. Essa convalidação inclui a possibilidade de aceitação de outros meios idôneos de prova, desde que aptos a comprovar o conteúdo do requisito exigido.

17. O Código de Processo Civil, aplicável de forma subsidiária aos processos administrativos por força do art. 15 do próprio CPC e do art. 5º da LINDB, reforça esse entendimento ao consagrar, em seu art. 188 o princípio da instrumentalidade das formas, ao aduzir que “os atos e os termos processuais independem de forma determinada, salvo quando a lei expressamente a exigir, considerando-se válidos os que, realizados de outro modo, lhe preenchem a finalidade essencial”. Reforçando ainda mais a prevalência do material sobre o formal, seu art. 283 aduz:

Art. 283. O erro de forma do processo acarreta unicamente a anulação dos atos que não possam ser aproveitados, devendo ser praticados os que forem necessários a fim de se observarem as prescrições legais.

Parágrafo único. Dar-se-á o aproveitamento dos atos praticados desde que não resulte prejuízo à defesa de qualquer parte.

14. Do ponto de vista jurisprudencial, O STJ e TJRN possuem jurisprudência pacífica no sentido de reconhecer e promover o princípio da instrumentalidade das formas. Nesse sentido:

RECURSO ESPECIAL. DIREITO PROCESSUAL CIVIL E CIVIL. RECURSO INOMINADO. APELAÇÃO. DENOMINAÇÃO. EQUÍVOCO. ERRO MATERIAL. INSTRUMENTALIDADE DAS FORMAS. INCIDÊNCIA. (...)

(...) 4. Como o processo é instrumento para a realização de certos fins, se, de um lado, é preciso que seu rigorismo seja observado com vistas a se oferecer segurança jurídica e previsibilidade à atuação do juiz e das partes; de outro, a estrita observância das regras processuais deve ser abrandada pela razoabilidade e proporcionalidade.



5. No Direito Processual, a razoabilidade e a proporcionalidade consubstanciam o princípio da instrumentalidade das formas, consagrado no art. 283, caput e seu parágrafo único, do CPC/15.

6. A aplicação do princípio da fungibilidade pressupõe que, por erro justificado, a parte tenha se utilizado de recurso inadequado para impugnar a decisão recorrida e que, apesar disso, seja possível extrair de seu recurso a satisfação dos pressupostos recursais do recurso apropriado.

7. O equívoco da parte em denominar a peça de interposição recursal - recurso inominado, em vez de apelação - não é suficiente para o não conhecimento da irresignação se atendidos todos os pressupostos recursais do recurso adequado, como ocorreu na espécie.

(STJ - REsp: 1822640 SC 2019/0181962-4, Relator.: Ministra NANCY ANDRIGHI, Data de Julgamento: 12/11/2019, T3 - TERCEIRA TURMA, Data de Publicação: DJe 19/11/2019).

DIREITO PROCESSUAL CIVIL. APELAÇÃO. BUSCA E APREENSÃO. EXTINÇÃO DO PROCESSO ANTES DO TÉRMINO DO PRAZO PARA REGULARIZAÇÃO DA REPRESENTAÇÃO PROCESSUAL. VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA COOPERAÇÃO E INSTRUMENTALIDADE DAS FORMAS. PROVIMENTO DO RECURSO. I. CASO EM EXAME.

(...) 2. A questão em discussão consiste em verificar se a extinção do processo, antes do decurso do prazo concedido para a regularização da representação processual, afronta os princípios da cooperação e da instrumentalidade das formas previstos no CPC.

3. O art. 76 do CPC exige que o juiz intime a parte para sanar irregularidades de representação processual, concedendo prazo razoável para regularização, antes de decidir pela extinção do processo.

4. Nos termos do art. 321 do CPC, constatada a ausência de procuração, o juiz deve conceder prazo para correção do vício, sendo a extinção cabível apenas diante do descumprimento dessa intimação.

5. O princípio da cooperação processual impõe que o juiz atue de forma colaborativa, permitindo que as partes corrijam falhas formais que não prejudicam substancialmente o processo, em respeito ao princípio da instrumentalidade das formas, que privilegia a resolução do mérito sobre aspectos meramente formais. (...).

(TJ-RN - APELAÇÃO CÍVEL: 08411569520248205001, Relator.: IBANEZ MONTEIRO DA SILVA, Data de Julgamento: 11/11/2024, Segunda Câmara Cível, Data de Publicação: 11/11/2024)

18. Diante disso, cabe analisar se a documentação apresentada pela empresa supre a necessidade de apresentação de balanço financeiro, ou justifica a sua inexistência.



Os documentos são os seguintes:

1. Declaração de Ausência de Movimentação Contábil, assinado pelo sócio administrador e pela contadora responsável (CRC/RN nº 013096), informando expressamente que a empresa não teve qualquer movimentação contábil durante o exercício de 2023, razão pela qual não elaborou Balanço Patrimonial, DRE e Livro Diário.
2. Recibos de Entrega da Escrituração Fiscal Digital – SPED/ICMS e IPI - comprovando a inatividade. Foram apresentados recibos mensais de envio ao SPED Fiscal (Sintegra e EFD) de janeiro a dezembro de 2023. Todos os recibos indicam valores zerados para ICMS e IPI.

19. Trata-se justamente de alguns dos documentos listados no parecer 52/2025, que possuem aptidão para comprovar a regularidade da situação econômico-financeira da empresa, frente a eventual impossibilidade de apresentação de balanço patrimonial.

20. Considerando, portanto, que a INFINITY apresentou documentação suficiente para comprovar a condição econômico-financeira atual, e justificou adequadamente a ausência de movimentação no exercício anterior, não se verifica qualquer impedimento legal à sua habilitação.

III. CONCLUSÃO

21. Diante do exposto, esta Procuradoria opina pelo deferimento da habilitação da empresa INFINITY Plano de Assistência Familiar LTDA, no âmbito do Pregão Eletrônico nº 001/2025, reconhecendo que:

- a. O balanço patrimonial apresentado foi registrado antes da sessão pública de 14 de maio de 2025;
- b. A ausência de demonstrações contábeis relativas a 2023 foi tecnicamente justificada com base na inexistência de movimentação;



c. A documentação apresentada é idônea, suficiente e atende ao requisito de comprovação da capacidade econômico-financeira da licitante.

22. Recomenda-se, por fim, que a decisão seja devidamente fundamentada e publicizada nos autos, garantindo-se a transparência e a segurança jurídica do certame.

23. É o parecer, a superior consideração e/ou censura de outro entendimento que comprove melhor resguardo do interesse público.

Mossoró/RN, 23 de maio de 2025.

BRENO VINÍCIUS DE GÓIS
Procurador Geral da Câmara Municipal de Mossoró
OAB/RN 9.583