



PREFEITURA DE
PACATUBA



Processo Administrativo
PREGÃO ELETRÔNICO
Nº 01.016/2025-PERP

RESPOSTA DE RECURSO ADMINISTRATIVO
C V TOMÉ SERVIÇOS – ME
LOTE 13

BLL



INFORMAÇÕES

PREGÃO ELETRÔNICO Nº 01.016/2025-PERP

OBJETO: REGISTRO DE PREÇOS PARA FUTURA E EVENTUAL CONTRATAÇÃO DE EMPRESA PARA LOCAÇÃO DE VEÍCULOS PARA ATENDER A DEMANDA DO MUNICÍPIO DE PACATUBA/CE.

ASSUNTO: INTENÇÃO DE RECURSO ADMINISTRATIVO CONTRA A HABILITAÇÃO DA EMPRESA AC SERVIÇO E TRANSPORTE LTDA (CNPJ Nº 59.192.152/0001-86) – LOTE 13.

PREÂMBULO

Nesta data, a Pregoeira do Município de Pacatuba passa à análise da **INTENÇÃO DE RECURSO ADMINISTRATIVO** manifestada pela licitante **C V TOMÉ SERVIÇOS – ME (CNPJ Nº 23.834.673/0001-42)**, devidamente qualificada nos autos deste processo, doravante denominada Recorrente, em face da decisão que habilitou e declarou vencedora do Lote 13 deste certame a empresa **AC SERVIÇO E TRANSPORTE LTDA (CNPJ Nº 59.192.152/0001-86)**, o que se dá nos seguintes termos:

RELATÓRIO

Trata-se de insurgência apresentada pela empresa **C V TOMÉ SERVIÇOS – ME (CNPJ Nº 23.834.673/0001-42)** em face da decisão desta Pregoeira que habilitou a licitante **AC SERVIÇO E TRANSPORTE LTDA (CNPJ Nº 59.192.152/0001-86)**, na qual reporta possível incongruência no balanço patrimonial da Recorrida.

A licitante **AC SERVIÇO E TRANSPORTE LTDA (CNPJ Nº 59.192.152/0001-86)**, por sua vez, informa que:

"O Balanço Patrimonial encerrado em 30/01/2025, devidamente registrado na Junta Comercial do Estado do Ceará (JUCEC) sob o nº 7135120, trata-se de um Balanço de Abertura, elaborado exclusivamente para fins de registro do capital social e início de movimentação contábil da empresa AC SERVIÇO E TRANSPORTE LTDA. Nessa data, a empresa ainda não havia iniciado suas atividades operacionais, constando apenas o capital social integralizado no valor de R\$ 300.000,00, registrado em conta de Caixa, sem receitas ou despesas, conforme as normas do CPC 26 - Apresentação das Demonstrações Contábeis e da Lei nº 6.404/1976 (art. 176). A data de 01 de abril de 2025, constante no documento registrado, refere-se unicamente ao protocolo do processo na Junta Comercial do Estado do Ceará (JUCEC), momento em que o balanço foi oficialmente encaminhado para registro





administrativo, e não a um fato contábil. O registro foi posteriormente deferido e autenticado em 09/04/2025. O Atestado de Capacidade Técnica emitido pela G-Quatro Turismo e Transporte Ltda, datado de 28/03/2025, refere-se à prestação de serviços de locação de veículos tipo ônibus, executada no período de 03/02/2025 a 28/02/2025, ou seja, posteriormente ao encerramento do balanço de abertura. Dessa forma, os resultados e receitas decorrentes dessa contratação não poderiam constar no balanço encerrado em 30/01/2025, visto que este representa apenas a posição patrimonial inicial da empresa, antes do início efetivo das operações comerciais. Tais receitas e obrigações passarão a constar nas demonstrações contábeis seguintes (exercício de 2025), refletindo corretamente os fatos contábeis ocorridos após a data de encerramento do balanço registrado."

Passa-se a analisar.

PRESSUPOSTOS DE ADMISSIBILIDADE RECURSAL

Antes de adentrarmos ao mérito, convém analisar os pressupostos de admissibilidade do recurso apresentado, em especial a tempestividade e legitimidade.

A interposição de um recurso, ato processual que é, está sujeita a observância do prazo fixado em lei, sob pena de intempestividade. O prazo para manifestação da intenção de recorrer é imediato enquanto o prazo para apresentação das razões do recurso administrativo é de 03 (três) dias úteis, a contar na data da intimação ou de lavratura da ata de habilitação ou inabilitação.

Ocorre que o insurgente não apresentou suas razões recursais, deixando transcorrer *in albis* o prazo disposto no inciso I do art. 165 da Lei nº 14.133/2021.

Oportuna a transcrição da norma legal invocada:

Art. 165. Dos atos da Administração decorrentes da aplicação desta Lei cabem:

I - recurso, no prazo de 3 (três) dias úteis, contado da data de intimação ou de lavratura da ata, em face de:

(...)

c) ato de habilitação ou inabilitação de licitante;

§ 1º Quanto ao recurso apresentado em virtude do disposto nas alíneas "b" e "c" do inciso I do caput deste artigo, serão observadas as seguintes disposições:

I - a intenção de recorrer deverá ser manifestada imediatamente, sob pena de preclusão, e o prazo para apresentação das razões recursais previsto no inciso I do caput deste artigo será iniciado na data de intimação ou de lavratura da ata de habilitação ou inabilitação ou,





na hipótese de adoção da inversão de fases prevista no
1º do art. 17 desta Lei, da ata de julgamento;
II - a apreciação dar-se-á em fase única."

Depreende-se da leitura da norma acima invocada que a Lei nº 14.133/2021, a exemplo da legislação revogada, determinou duas tarefas distintas para o licitante que deseja recorrer contra o julgamento das propostas ou em face do ato de habilitação ou inabilitação de licitante. A primeira, consiste na manifestação da intenção de recorrer; e a segunda, na apresentação das razões recursais.

Ocorre que a manifestação da intenção de recorrer é o momento em que o licitante comunica à Administração apenas uma intenção de apresentar recurso contra a decisão tomada na licitação, mas esta é apenas uma intenção, de modo que o recurso se materializa com a apresentação das razões recursais.

Portanto para se cogitar de direito ao recurso assegurado por lei é necessário que o licitante comunique primeiramente sua intenção à Administração e, posteriormente, materialize o recurso com a apresentação de suas razões recursais.

Ocorre que o peticionante não apresentou suas razões recursais no prazo devido, perdendo, assim, o direito de recorrer. Uma vez decorrido referido prazo, opera-se a preclusão do direito ao recurso.

O Tribunal de Contas da União, no regime da lei anterior, tratou sobre a distinção entre a intenção de recorrer da apresentação das razões recursais, conforme se depreende do Acórdão nº 1650/2010 – Plenário:

"NÃO SE CONFUNDE A INTENÇÃO DE RECORRER COM A INTERPOSIÇÃO DE RECURSO, A SER CONCRETIZADA EM 3 DIAS, QUANDO DEVERÃO SER APRESENTADAS SUAS RAZÕES RECURSAIS." (g.n.)

Diante dos procedimentos definidos na legislação de regência da matéria, o licitante que desejar recorrer contra o julgamento das propostas ou em face do ato de habilitação ou inabilitação de licitante deverá adotar as seguintes providências: manifestar a intenção de recorrer e, adicionalmente, apresentar suas razões recursais no prazo de três dias úteis, sob pena de intempestividade.

Considerando que a requerente não apresentou as razões recursais no prazo de três dias úteis definido em lei, tem-se que o recurso não preencheu os pressupostos de admissibilidade recursal, motivo pelo qual **NÃO** deve ser **CONHECIDO**.

Em que pese isso, este Agente de Contratação, imbuído do dever de conferir transparência dos atos administrativos, passa a expor o que segue:

MERITORIAMENTE





De proêmio, cabe destacar que, em atendimento ao disposto no item 8.5.2. do Edital, a Recorrida apresentou, na fase de habilitação, balanço patrimonial de abertura devidamente registrado na Junta Comercial da sede da licitante, cumprindo, assim, a regra estabelecida no instrumento convocatório, o que ensejou a sua habilitação no presente certame.

Sabe-se que o Edital que obriga a todos os licitantes obriga também a Administração que o editou, a qual não pode desviá-lo de seu cumprimento, uma vez que tal atuação não comporta qualquer espécie de discricionariedade, pois é, de todo, atividade vinculada do Poder Público, em nome do princípio da vinculação ao instrumento convocatório.

Nas palavras de Hely Lopes Meirelles, citado por José dos Santos Carvalho Filho, o "edital traduz uma verdadeira lei porque subordina administradores e administrados às regras que estabelece. Para a Administração, desse modo, o edital é ato vinculado e não pode ser desrespeitado por seus agentes".¹

Tal preceito decorre da própria disposição legal que estabelece no artigo 5º da Lei nº 14.133/2021, a vinculação ao edital, ao qual a Administração se acha estritamente adstrita. O mesmo dispositivo legal preconiza o princípio do julgamento objetivo que impõem à Administração o dever de julgamento em estrita conformidade com os critérios objetivamente definidos no ato de convocação, como forma de assegurar a segurança jurídica, nos processos de contratação pública.

"Art. 5º Na aplicação desta Lei, serão observados os princípios da legalidade, da imparcialidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável, assim como as disposições do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro)."

Desta forma, no julgamento da fase de habilitação e de propostas, a administração deve cumprir o princípio da vinculação ao edital, do julgamento objetivo e da legalidade, não podendo utilizar-se de outros critérios de julgamento que não aqueles previamente fixados no edital da licitação.

A doutrina brasileira possui firme posicionamento no sentido de que, em face do princípio da vinculação ao edital, a administração deve decidir em face das regras estabelecidas no instrumento convocatório, nada podendo decidir além de suas próprias regras. Neste sentido, ensina HELY LOPES MEIRELLES: "a Administração não pode tomar conhecimento de documento ou papel não solicitado, exigir mais do

¹ CARVALHO FILHO, José dos Santos. "Manual de Direito Administrativo", 14ª ed., Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005, p. 226.



que foi solicitado, considerar completa a documentação falha, nem conceder prazo para a apresentação dos faltantes, porque isso criaria desigualdade entre os licitantes, invalidando o procedimento licitatório.”²

Da mesma forma posiciona-se Joel Menezes de Niebuhr:

“Sob essa luz, publicado o edital, a Administração e os licitantes estão vinculados a ele, não podem se apartar dos seus termos. A discricionariedade administrativa que dá a tônica da etapa preparatória se dissipa e dá lugar à vinculação. A Administração não é permitido fazer exigências não previstas no edital nem deixar de exigir aquilo que fora prescrito nele. Os licitantes, por sua vez, devem cumprir os termos estabelecidos no edital. Eis o princípio da vinculação ao edital, que corresponde a uma das ideias mais básicas sobre licitação pública.”³

Sobre a matéria, tomam-se emprestados os escólios doutrinários de Jorge Ulisses Jacoby Fernandes:

“A vinculação ao instrumento convocatório faz do edital a lei interna de cada licitação, impondo-se a observância de suas regras à Administração Pública e aos licitantes, estes em face dela e em face uns dos outros, nada podendo ser exigido, aceito ou permitido além ou aquém de suas cláusulas e condições.”⁴

Dada a pertinência do julgado com a presente questão, trago à colação as seguintes decisões do Superior Tribunal de Justiça:

“É entendimento corrente na doutrina, como na jurisprudência, que o **edital**, no procedimento licitatório, constitui lei entre as partes e é instrumento de validade dos atos praticados no curso da licitação. Ao descumprir normas editalícias, a administração frustra a própria razão de ser da licitação e viola os princípios que direcionam a atividade administrativa, tais como: o da legalidade, da moralidade e da isonomia.”⁵

“ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO. INOBSERVÂNCIA DO DEVIDO PROCESSO LEGAL. ALTERAÇÃO DO EDITAL NO CURSO DO PROCEDIMENTO LICITATÓRIO, EM DESOBEDIÊNCIA AOS DITAMES DA LEI. CORREÇÃO POR MEIO DE MANDADO DE SEGURANÇA. 1- O princípio da vinculação ao “instrumento convocatório” norteia a atividade do Administrador, no procedimento licitatório, que constitui ato administrativo formal e se

² MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro, Ed. Malheiros, 29 ed., São Paulo, 2004, pág. 285.

³ NIEBUHR, Joel de Menezes. Licitação Pública e Contrato Administrativo. 5 ed. 1ª reimpressão. Belo Horizonte: Fórum, p. 670.

⁴ FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. Sistema de Preços e Pregão, ed. Fórum, pág. 63.

⁵ STJ, MS nº 5.597/DF, 1ª S., Rel. Min. Demócrito Reinaldo, DJU 01.06.1998.



erige em freios e contrapesos aos poderes da autoridade julgadora.”⁶

“No processo licitatório a comissão está subordinada ao princípio de que os seus julgamentos são de natureza objetiva, vinculados aos documentos apresentados pelos licitantes e subordinados a critérios de rigorosa imparcialidade. Não há como se prestigiar, em um regime democrático, solução administrativa que acena para imposição da vontade pessoal do agente público e que se apresenta como desvirtuadora dos princípios da legalidade, da imparcialidade, da igualdade, da transparência e da verdade.”⁷

“Julgamento das propostas está estritamente vinculado a critérios e fatores estabelecidos no ato convocatório. Deve ser objetivo e realizado em conformidade com as normas e os princípios estabelecidos na Lei de Licitações, a fim de garantir transparência aos atos processuais.” (Licitações & Contratos - Orientações e Jurisprudência do TCU - 4ª edição, revista, atualizada e ampliada, pág. 482)

Nessa senda, não existe discricionariedade para se acolher outra regra que não aquela disposta na lei do certame, tendo em vista que a verificação da conformidade dos documentos exigidos na licitação deve se efetivar em consonância com os critérios estabelecidos no edital.

No que é tocante ao mérito recursal propriamente dito, concernente à suposta incongruência do balanço de abertura, é importante salientar que a análise e o registro de balanços patrimoniais são de competência das juntas comerciais, consoante disposto na Lei nº 8.934/1994. Esta lei estabelece normas para garantir a publicidade, autenticidade, segurança e eficácia dos atos jurídicos das empresas, além de cadastrar e manter atualizadas as informações sobre as empresas nacionais e estrangeiras em funcionamento no país.

Veja-se:

“Art. 1º O Registro Público de Empresas Mercantis e Atividades Afins, observado o disposto nesta Lei, será exercido em todo o território nacional, de forma sistemática, por órgãos federais, estaduais e distrital, com as seguintes finalidades: (Redação dada pela Lei nº 13.833, de 2019)

- I - dar garantia, publicidade, autenticidade, segurança e eficácia aos atos jurídicos das empresas mercantis, submetidos a registro na forma desta lei;
- II - cadastrar as empresas nacionais e estrangeiras em funcionamento no País e manter atualizadas as informações pertinentes;

⁶ ADI - 1ª Recurso - MS nº 5755/DF - Rel. Min. Fernando Rui Almeida - J. 03.05.18 - ad. on. - DJU de 03.11.98, p.6.

⁷ STJ MS 5287 DF 1997/0053183-0 - Relator: Ministro José Delgado. Julgamento: 24/11/1997. Publicação: DJ 09.03.1998 p. 4.



III - proceder à matrícula dos agentes auxiliares do comércio, bem como ao seu cancelamento.

Art. 2º Os atos das firmas mercantis individuais e das sociedades mercantis serão arquivados no Registro Público de Empresas Mercantis e Atividades Afins, independentemente de seu objeto, salvo as exceções previstas em lei."

Assim, conforme a Lei nº 8.934/1994, a análise e o registro dos atos societários, incluindo os balanços patrimoniais, são de competência exclusiva da Junta Comercial. Este ato de registro não é uma mera formalidade, mas um ato administrativo que confere autenticidade, segurança e eficácia ao documento.

Em face disso, não é dado aos pregoeiros, agentes de contratação ou comissões de contratação apropriarem-se dessa função pública, invadindo e usurpando dessa competência legal para o fim de reputar inválida a documentação registrada e chancelada por órgão competente, quando a própria lei define que os atos jurídicos das empresas mercantis, submetidos a registro são dotados de autenticidade, segurança e eficácia.

A Junta Comercial do Estado do Ceará, órgão incumbido de registrar os balanços da Recorrida, reafirma essa eficácia e segurança dos atos por si registrados, no Parecer nº 29/2019.

Parecer nº 29/2019,

" 1. ... a Junta Comercial do Estado do Ceará (JUCEC), por meio da sua competência de órgão executor do registro mercantil no Estado do Ceará (Lei nº 8.934/1994), torna público que (...) nos atos de balanço arquivados na JUCEC, para que o registro seja efetuado, basta a apresentação do balanço. Ademais, se o documento de balanço apresentado nos procedimentos licitatórios consta com a chancela da JUCEC, é porque, inegavelmente, ele foi registrado de maneira correta e lícita. Caso contrário, esses não teriam sido deferidos e não constariam com a aprovação da JUCEC.

2. A Junta Comercial dá eficácia e segurança aos atos empresariais que registra e assim devem ser entendidas como eficazes e seguros (inclusive balanços) registrados e com a chancela da JUCEC. (...)"

Portanto, esta Pregoeira não possui competência técnica nem legal para realizar uma auditoria do conteúdo de um balanço patrimonial devidamente registrado. O seu papel é verificar o cumprimento dos requisitos formais do edital, o que, no caso, se perfaz com a confirmação de que o balanço foi apresentado e possui o devido registro no órgão competente.

Como se sabe, o Brasil vive um estado de direito fulcrado na Constituição Federal, a qual prestigia dentre outros, o princípio da legalidade ou da RESERVA LEGAL. Nesse contexto, seria absurdo considerar que o registro do balanço patrimonial da recorrida se perfez ao arrepio da lei, sem os pressupostos legais autorizadores para o seu registro e diante da inexistência de elementos suficientes a amparar seu processamento perante a Junta Comercial.





A alegação da Recorrente, baseada em uma suposta incongruência no balanço, decorrente da falta de lançamento de valores atinentes ao atestado emitido pela empresa G-Quatro Turismo e Transporte Ltda, datado de 28/03/2025, é frágil e não se sustenta juridicamente como motivo para a inabilitação da Recorrida porque o documento oficial para fins de qualificação econômico-financeira, com força legal, é o balanço patrimonial registrado na Junta Comercial.

Nesta esteira, deve prevalecer o documento que a lei designa como o meio oficial de prova, dotado de fé pública. Assim, sob a perspectiva de que os atos da administração são revestidos de legalidade e de presunção de legitimidade, há que se reconhecer que o balanço patrimonial registrado nos termos da lei é lícito e regular.

Qualquer juízo de valor sobre o conteúdo de um balanço devidamente registrado na Junta Comercial para além dos dados que podem ser extraídos do corpo do documento abre margem para a subjetividade e a arbitrariedade, minando a segurança jurídica do processo licitatório e a necessária objetividade dos critérios objetivos definidos no Edital.

O edital exigiu a apresentação do balanço patrimonial devidamente registrado na Junta Comercial. A Recorrida cumpriu exatamente o que foi solicitado. Qualquer análise que vá além disso constitui uma violação ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório e ao julgamento objetivo preconizados no art. 5º da Lei 14.133/2021.

De mais a mais, a Recorrida esclareceu que:

- O Balanço Patrimonial registrado na Junta Comercial do Estado do Ceará (JUCEC) sob o nº 7135120 trata-se de um Balanço de Abertura, elaborado exclusivamente para fins de registro do capital social;
- Na data de 30/01/2025, a empresa ainda não havia iniciado suas atividades operacionais, constando apenas o capital social integralizado no valor de R\$ 300.000,00, registrado em conta de Caixa, sem receitas ou despesas, conforme as normas do CPC 26 - Apresentação das Demonstrações Contábeis e da Lei nº 6.404/1976 (art. 176).
- A data de 01 de abril de 2025, constante no documento registrado, refere-se unicamente ao protocolo do processo na Junta Comercial do Estado do Ceará (JUCEC), momento em que o balanço foi oficialmente encaminhado para registro administrativo, e não a um fato contábil;
- O registro foi posteriormente deferido e autenticado em 09/04/2025;
- O Atestado de Capacidade Técnica emitido pela G-Quattro Turismo e Transporte Ltda, datado de 28/03/2025, refere-se à prestação de serviços de locação de veículos tipo ônibus, executada no período de 03/02/2025 a 28/02/2025,





ou seja, posteriormente ao encerramento do balanço de abertura.

É consabido que o balanço de abertura constitui o instrumento inicial da escrituração contábil e, nas empresas recém-constituídas, coincide com a própria formalização do empreendimento. Nessa perspectiva, a escrituração tem como referência o ato constitutivo da pessoa jurídica, no qual se encontra definido o capital social que será devidamente transportado para o balanço de abertura.

No caso em exame, verifica-se que o balanço de abertura foi encerrado em 30 de janeiro de 2025, data que corresponde ao marco de constituição da empresa. Já o dia 1º de abril de 2025 refere-se ao protocolo do ato constitutivo na Junta Comercial, com o respectivo registro efetivado em 9 de abril de 2025.

Diante disso, constata-se que a prestação de serviços de locação de veículos tipo ônibus, supostamente realizada no período de 03/02/2025 a 28/02/2025, conforme mencionado no atestado de capacidade técnica apresentado, é cronologicamente posterior ao encerramento do balanço de abertura e, portanto, não se coaduna com a linha temporal formal de constituição e início regular das atividades da empresa.

Pelo exposto e em especial atenção aos princípios da legalidade, da vinculação ao instrumento convocatório e do julgamento objetivo, consagrados no art. 5º da Lei de Licitações, e considerando que os balanços patrimoniais e demonstrações contábeis estão devidamente registrados no órgão competente, o entendimento que se tem é que a Recorrida atendeu ao regramento do edital e deve ensejar, como de fato ensejou, a sua habilitação, motivo pelo qual as razões recursais não merecem acolhida.

CONCLUSÃO

Ante o exposto, esta Pregoeira informa à autoridade superior que o recurso interposto não deve ser conhecido.

Caso não seja este o entendimento de V. Senhoria, informa que o recurso deve ser julgado IMPROCEDENTE.

Pacatuba/CE, 26 de novembro de 2025.

PAULA DE VASCONCELOS MONTE CARDOSO
Pregoeira